
José Luis Ugarte

*Métodos de descentralización:
El caso de Alemania
Occidental*

A incrementar el grado de racionalidad, que no suele ser muy elevado, de las actitudes españolas frente a uno de los problemas políticos graves que el país tiene pendientes podría contribuir el examen de los sistemas de descentralización —política, administrativa, cultural, económica— hoy vigentes en un buen número de otros países.

El caso alemán no es, probablemente, demasiado relevante, ni por ende modélico, para las circunstancias españolas. Ofrece, con todo, suficiente interés para justificar una descripción.

LOS ANTECEDENTES

Sólo durante la época nazi se configura el conjunto de Alemania como un Estado unitario y fuertemente centralizado. También hoy se proclama unitaria, y se organiza de hecho en forma ultracentralista, la República Democrática Alemana.

No obstante, los orígenes del federalismo alemán-occidental de posguerra pueden atribuirse tanto a los deseos y

mandatos de los aliados, principalmente de los Estados Unidos y Francia —unos y otra se inspiraban en razones más bien divergentes—, como a la reafirmación de una tradición política anterior al nazismo.

La aludida tradición, por su parte, era bastante ambigua. La Constitución bismarckiana de 1871 —aunque expresión, ante todo, de la tardía, militante y, en definitiva, poco duradera unidad nacional alemana— dejaba subsistir hasta veinticinco Estados diferentes. Estados dotados de sus correspondientes casas reinantes, príncipes, grandes duques o simples duques (con la excepción de Hamburgo, Bremen y Lübeck, que se calificaban de «repúblicas hanseáticas»); dotados también de administraciones propias, de regímenes internos diferenciados, y de una medida muy considerable de diversos tipos de poderes autónomos.

La preservación de las dinastías alemanas, y de sus connotaciones políticas autoritarias, así como la amigable composición con los intereses creados de sus respectivos establecimientos burocráticos, habían sido, precisamente, objetivos mayores de la operación bismarckiana. La cual también puede considerarse como una obra maestra de habilidad política, que combinaba la unificación de Alemania —previa proscripción de Austria— bajo el dictado prusiano, con el respeto a las peculiaridades y susceptibilidades de los territorios alemanes no prusianos, especialmente de los del Sur; y la conservación del orden tradicional autoritario con concesiones sustanciales a los principios de la democracia liberal (así: la elección de los diputados a la Cámara Baja del Reich por sufragio universal, notable novedad en la Europa de la época). Desde el punto de vista personal de Bismarck, un mérito muy relevante del complejo sistema constitucional construido en 1871 debía de consistir en que hacía del propio Bismarck una figura bastante imprescindible. Resultó Bismarck imprescindible al sistema, en efecto, durante unos veinte años más. Lo que, como bien se sabe, no es un récord absoluto; pero hay que reconocer que tampoco está mal.

El catálogo de competencias asumidas por el Reich era limitado; su Hacienda Pública fue siempre muy precaria, y

dependiente de las aportaciones y cesiones, arduamente regateadas, de los estados. El Reichsrat, o Consejo Imperial, Cámara Alta que constituía una emanación directa de los gobiernos de los estados miembros y cuyas deliberaciones no eran públicas, ostentaban una posición central, y en varios sentidos privilegiada, frente a la Dieta elegida por votación popular. Bajo las formas federales latía, en cualquier caso, la realidad de la potencia prusiana. Prusia superaba a todos los demás estados miembros juntos en extensión y población; tres quintos y dos tercios, respectivamente, de la total del Reich. El rey de Prusia era, de oficio, el emperador; Bismarck fue, durante los mencionados veinte años —largos—, a la vez primer ministro de Prusia, canciller del Reich, y presidente del Reichsrat (también del Reichsbank o Banco Central). En la preservación de Prusia, que en su Gobierno interior no conoció otra forma de sufragio que el censitario-estamental hasta 1918, se encontraba otra de las razones de ser de la constitución bismarckiana.

En realidad, una mayoría de los estados miembros del Reich eran poco más que extravagantes enclaves y pintorescas reliquias, con sus cortes de opereta, proveedoras mejor o peor afortunadas de reales consortes. Sólo unos cuantos estados de dimensiones medias —Baviera, Baden, Württemberg, Sajonia—, con las ciudades hanseáticas, ofrecían cierto contrapeso a la hegemonía prusiana.

Por otra parte, si las competencias legislativas del Reich eran relativamente pocas, entre ellas se incluían o se fueron incluyendo varias de las decisivas, en la época, para lograr la unificación del espacio económico alemán. Unificación, por supuesto, ya fraguada a lo largo de las décadas anteriores en el molde de la Zollverein o Unión Aduanera. A partir de 1871 se procede a la unificación y codificación de los derechos civil y mercantil (no así a las de la legislación fiscal, sin embargo); se organizan, como institución pan-alemana, los seguros sociales; se crean la Reichspost y el Reichsbahn, los correos y el ferrocarril imperiales, etc., etc.

De aquí se podría partir para delimitar una característica muy peculiar y permanente —llega de lleno hasta nuestros días— del federalismo alemán, característica que se dibuja

ya con trazo firme en el Reich bismarckiano, pese a todas las ambigüedades descritas o aludidas. Resultaría esta estructura básica del federalismo germánico de la combinación de dos factores. Por un lado, de la transferencia al centro de amplias competencias para definir —con la participación de una segunda Cámara, directamente representativa de los estados miembros— marcos legales homogéneos para el conjunto de la economía y de la sociedad alemanas, una sociedad ya de por sí dotada de una considerable vocación hacia muchas formas de disciplinada aglutinación. Por otro lado, de la existencia de unas entidades regionales, o estados miembros, que asumen, con amplios márgenes de poder discrecional y de decisión autónoma, la gran masa de las funciones ejecutivas, de administración, gobierno y gastos públicos, resultantes de dichos marcos legales. Los juristas anglosajones suelen afirmar —la cita clásica es aquí la de Wheare— que esto no es federalismo, sino simple «administración delegada». Los profesores alemanes responden que se trata de federalismo, pero precisamente federalismo de tradición centroeuropea y no anglosajona. Serían temibles las consecuencias de cualquier aproximación a esta disputa jurídica, además ya un tanto pasada de moda, al parecer, porque el federalismo anglosajón real va pareciéndose cada vez menos al de sus teóricos clásicos. A los modestos fines que aquí se persiguen podemos suponer que la disputa es de especie semántica, y que las dos partes tienen razón.

Puede afirmarse que este género de federalismo de administración delegada o descentralizada persistió durante la *República de Weimar*, aunque en forma francamente debilitada. Junto a una reducción drástica de los poderes de la segunda Cámara tuvo lugar una fuerte centralización del sistema fiscal, acompañada de la unificación de bases y tipos impositivos y de la creación de una vasta Administración recaudatoria directamente dependiente de Berlín. Las Haciendas en precario pasaron ahora a ser las de los estados regionales.

Por otra parte, la República de Weimar derrocó las dinastías, pero dejó intactos sus estados, con alguna consolidación de menor monta. Pese a muchos intentos de refor-

ma, siguió existiendo el desequilibrio entre Prusia y el resto del Reich; el rompecabezas de enclaves y exclaves; los micro-estados y sus enmarañadas fronteras. A todo ello se acostumbra a atribuir, con razón o sin ella, un gran tanto de culpa en la decadencia y mal funcionamiento del federalismo alemán entre las dos guerras. Desafortunadamente, casi nada acertó a funcionar bien en la Alemania de entre las dos guerras; excepto la vida cultural, que fue brillantísima.

Del centralismo nazi sólo vale la pena señalar, aquí, que estuvo muy lejos —como suele estarlo la realidad de los centralismos y en especial de los totalitarios— de significar una división «racional» y funcional del territorio nacional. Los estados tradicionales, desprovistos de toda autonomía y reducidos a meras circunscripciones administrativas, siguieron existiendo, de alguna forma. A ellos se superpusieron otras muchas circunscripciones mutuamente incoherentes, y otras nuevas líneas de transmisión de órdenes y prohibiciones dictadas por una proliferación de nuevas instancias centrales. Todo lo cual servía de adecuado campo de batalla para las rivalidades y conflictos de competencia entre los distintos personajes, jerarquías y centros de poder del siniestro Régimen. Rivalidades y batallas discretamente fomentadas por su supremo Führer.

EL FEDERALISMO ALEMÁN CONTEMPORANEO

Es seguro que diez países o Länder (en singular, Land) integran actualmente la República Federal de Alemania. El que haría el número once, Berlín occidental, se encuentra en una situación jurídico-internacional complicadísima, que se define, en la medida en que logra definir de alguna forma, de manera muy diferente según quien lo haga. A muchos efectos prácticos, puede considerarse como un Land más; pero a otros, y bastante decisivos, no. Los diputados y representantes de Berlín en los órganos federales carecen de derecho de voto.

Con la excepción clara de Baviera, Hamburgo y Bremen, y con la bastante más atenuada de Baden-Württemberg, los

actuales Länder alemanes tienen muy escasa consistencia histórica y sociológica. Son resultados y subproductos de las fronteras de las antiguas zonas de ocupación, subproductos también de la disolución de Prusia.

Hay un indudable y fuerte regionalismo bávaro (pero, aun en Baviera, habría que distinguir entre Franconia y Baviera propiamente dicha). Hay también una suerte de acentuado patriotismo local en las dos Ciudades-Estado y de templado patriotismo regional en Baden y en Württemberg (que, sin embargo, apenas se extiende al conglomerado Baden-Württemberg). Se dice, con intención polémica, pero con justificación, que el único patriotismo de Land que existe en el resto de Alemania es el burocrático y defensor de competencias de los miembros de sus respectivas Administraciones. Ciertas diferenciaciones regionales o locales siguen siendo en Alemania bastante sólidas, pero abarcan ámbitos o más amplios (se es, un tanto vagamente, alemán del Norte o del Sur, por ejemplo) o más reducidos (así, se es suabo, se es de Colonia o berlinés). Obviamente, la cuestión del idioma es aquí decisiva. En Alemania se hablan, sin inhibiciones, un gran número de *Mundarten* (palabra que el diccionario traduce por «dialecto»), extremadamente diferenciados, y a veces tan diferentes del alemán oficial como puedan serlo el catalán o el gallego del castellano. Ahora bien, el *Hochdeutsch*, el alemán que se enseña en la escuela y se escribe es, desde el punto de vista geográfico —a diferencia del castellano, del serbio o del ruso—, el idioma de todos en general, y el de nadie en particular. Según los filólogos, el conjunto de dialectos noralemanes —el *Plattdeutsch*— son residuos «dialectizados» de algo que pudo haber sido, pero no llegó a ser, un idioma independiente.

Por otra parte, éstas y otras diferenciaciones regionales se han visto diluidas, en la Alemania occidental de posguerra, en primer lugar por un aflujo masivo de emigrantes o refugiados procedentes del Este, y en segundo lugar por una movilidad geográfica de la población, dentro de la República Federal, que parece fuerte y creciente, aunque sin duda lo es mucho más para ciertas categorías profesionales

y a partir de determinados niveles de renta que para el resto de los alemanes. A esta movilidad geográfica, los Länder no oponen reparo jurídico alguno, al contrario de lo que hacen, por ejemplo, los cantones suizos; su ciudadanía se gana por simple vecindad o, con más precisión, es una simple cuestión de vecindad. Y la movilidad alcanza, incluso, a quienes, según se ha dicho, se consideran como encarnaciones más comprobables de la existencia de dichos Länder, sus funcionarios y empleados. En general y en principio, el lugar de nacimiento de los candidatos a estos puestos no parece contar gran cosa; y las transferencias de funcionarios entre los Länder —aun requiriendo que el interesado esté adecuadamente impuesto en las artes de la estrategia del escalafón— no son imposibles ni infrecuentes (hecho que contrasta con la estancabilidad perfecta entre los «Cuerpos» de funcionarios que se reparten las administraciones centralistas de modelo francés. Es más probable el cambio de sexo de un abogado del Estado que su transfiguración, digamos, en economista del Estado. Se hace este inciso, en apariencia frívolo, porque con él se alude, muy seriamente, a uno de los indicadores más sensibles de dónde se asientan, eventualmente se esconden, los poderes de manejo de la cosa pública). Este género de ósmosis entre las administraciones territoriales alemanas, por lo demás, viene de antiguo. Los ministros de Prusia más decididamente prusianos podían no ser prusianos de nación. El ministro más célebre, aunque por motivos ajenos a la vida administrativa, de todos los que tuvo a lo largo de su historia el Gran Ducado de Weimar fue un nativo de la entonces Ciudad Libre de Francfort.

Lo que aquí se llamarían fuerzas «regionalistas», y las heterogeneidades étnico-culturales, sin dejar de estar presentes —y hasta siendo posible que en algunos casos des-pertasen con viveza ante presiones contrarias— no constituyen, por tanto, bases primarias del federalismo alemán contemporáneo. El cual se encuentra, en este aspecto, a mucha distancia de los federalismos suizo, yugoslavo o canadiense, y en las antípodas de un hipotético federalismo belga.

Aparte de una sensata apreciación, bastante generaliza-

da, de las ventajas técnicas de la descentralización administrativa, lo que, en cambio, sí ha contribuido muy eficazmente a dar vigencia a los mecanismos federales montados en 1949 ha sido un motivo de orden político. Cabe considerar la Alemania de posguerra como un caso de verificación empírica positiva de una de las teorías políticas justificativas del federalismo: la que lo concibe como un método suplementario de división del poder, o de participación en el poder.

Dicho algo burdamente: el sistema federal ha servido en la Alemania de posguerra para que los socialistas, proscritos del poder en Bonn durante larguísimos años a causa del persistente cristianismo del cuerpo electoral, pudiesen asumir en varios Länder responsabilidades de gobierno de más envergadura y respetabilidad que las meramente municipales, conservándose así en forma y sin perder por completo la moral. En la medida en que la democracia liberal, como forma de gobierno, se ha consolidado en Alemania, éste ha podido ser un factor mayor de su consolidación.

La índole más bien abstracta de los Länder —su débil o muy parcial conexión con regionalismos pronunciados— explica un dato que escandaliza a patriotas cantonales suizos y a otros federalistas más telúricos. Resulta que tanto el número de los Länder alemanes como sus fronteras son perfectamente provisionales. Consciente de que los comandantes militares supremos de las zonas de ocupación no tenían por qué haber acertado con la división territorial óptima del país, la Ley Fundamental de 1949 permite y aún ordena —sin dejar de complicarla al mismo tiempo— una nueva organización espacial de la República Federal.

No existe ya el desequilibrio prusiano, ni el mosaico de estados minúsculos; pero las dimensiones de los Länder siguen siendo muy distintas. Bremen cuenta con unos 750.000 habitantes; Nordrhein-Westpfalen se acerca a los 17 millones; Hamburgo se extiende en unos 750 km²; Baviera supera los 70.000. No cabe duda de que una distribución más proporcionada fortalecería la capacidad del conjunto de los Länder para hacer frente a sus tareas, y disminuiría las diferencias de entidad y viabilidad reales, hoy excesivas;

entre unos y otros. Sus fronteras no se ajustan, además, a zonas de atracción o polarización económica. Hamburgo extiende la suya muy profundamente en los dos Länder vecinos, Schleswig-Holstein y Baja Sajonia. Maguncia y Wiesbaden, capitales, respectivamente, de Renania-Palatinado y Hessen, se localizan casi dentro de una misma conurbación, separadas únicamente por el Rin.

Con una sola rectificación de importancia, en el Suroeste, la provisionalidad dura ya más de dos décadas. De vez en cuando, la cuestión vuelve a la actualidad política, en los últimos meses con especial energía. La propuesta que parece mejor meditada —la cual se asocia con el nombre del profesor Wagener y se basa en un minucioso estudio de áreas mínimas y óptimas de prestación de servicios administrativos, en función de la densidad de población— dejaría reducido el número de Länder a cinco, cada uno de ellos con entre 10 y 15 millones de habitantes. Se respetaría, por supuesto, la integridad de Baviera; no así la estatalidad de Hamburgo y Bremen, que serían absorbidas por un Land norteño de nueva planta y capitalidad por determinar. Lo cual ha distado mucho de agradar a los herederos de la secular tradición hanseática, y de los contornos mejor nutridos en bases impositivas por metro cuadrado de Alemania. Las inercias y los intereses creados, y los complicados cálculos de probabilidades de voto que la razonable reorganización propuesta pondría en movimiento, hacen temer que esta provisionalidad se prolongue indefinidamente.

EL BUND Y LOS LANDER: LEGISLACION Y ADMINISTRACION

En el punto primordial de la división de competencias entre centro y periferia, la Ley Fundamental de 1949 se inspira con rotundidad en el modelo tradicional alemán. El centro legisla para todos los alemanes, pero apenas debe ejecutar, apenas debe disponer de un aparato administrativo que pueda llamar propio. La periferia administra y ejecuta, pero legisla muy parcamente.

En el centro se adoptan las grandes decisiones políticas, se trazan las grandes opciones fiscales y presupuestarias. La periferia las lleva a efecto, al mismo tiempo que las complementa, modula y adapta; gestiona servicios públicos; selecciona los proyectos concretos de inversión pública.

Es verdad que el catálogo de competencias legislativas *exclusivas* del Bund, o Federación, es muy reducido: se limita a materias tales como las relaciones exteriores, la defensa, los transportes y comunicaciones interregionales, el dinero y el crédito, cuya facultad de regulación es realmente atributo mínimo de cualquier poder federal. Ahora bien: el Bund tiene además a su alcance un catálogo de competencias legislativas llamadas *concurrentes* (concurrentes con las de los Länder), amplísimo y en la práctica extensible a casi cualquier materia. En la medida en que estas competencias se ejercen, la norma federal deroga o hace improcedentes las normas legales particulares de los Länder; y el Bund las ha ejercido efectivamente de manera casi exhaustiva, siendo respaldado aquí por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional muy acomodaticia a una interpretación elástica del concepto de concurrencia legislativa.

Uno de los pocos reductos inaccesibles a la competencia concurrente del Bund —al otro importante, el integrado por el régimen de administración local, se aludirá más tarde— era, hasta hace poco, la educación. La delimitación de una «soberanía cultural» exclusiva de los Länder no tenía gran cosa de especialmente defendible y congruente en el caso alemán. Su implantación parece que estuvo determinada, más que por cualesquiera otros motivos razonables, por determinados cálculos al servicio de un intento de confesionalización de la escuela pública, intento hoy afortunadamente en franca quiebra, incluso en Baviera. Dicho reducto de soberanía cultural exclusiva está siendo invadido seriamente por el Bund, sobre todo en los frentes de la enseñanza superior, de la formación profesional y del fomento de la investigación. La crisis universitaria es la principal fuerza impulsora de la invasión; pero la crisis no es ciertamente peculiar de Alemania; ni tiene mucho que ver con el federa-

lismo el retraso —en relación con el nivel de renta del país— educacional alemán, por fin reconocido en los últimos tiempos.

Hay que hacer dos salvedades con respecto a la absorción de competencias legislativas por el Bund que se ha descrito. En primer lugar, ocurre que las normas emanadas del centro son a menudo voluntariamente incompletas, en el sentido de que requieren o permiten un desarrollo de tipo reglamentario a cargo de cada Land. Sea ello porque las normas federales se configuran formalmente como Leyes de Bases (*Rahmengesetze*), sea porque, sin tener sus características formales, de hecho funcionan como tales.

La segunda salvedad es la más importante. En la elaboración de las normas federales, la segunda Cámara, o *Bundesrat*, tiene una participación muy fuerte. El *Bundesrat* es heredero en línea directa del *Reichsrat* bismarckiano, y el órgano más peculiar del federalismo alemán. Lo integran directamente los Gobiernos de los *Länder*: sus miembros han de serlo al mismo tiempo del Gobierno del Land que representan. Cada Land dispone en el *Bundesrat* de entre tres y cinco votos —según su población— que no puede emitir sino solidariamente, formando bloque. A diferencia de los senadores norteamericanos, los miembros del *Bundesrat* son, estrictamente, mandatarios de los Gobiernos de sus Estados.

Pues bien: en una extensa y creciente gama de supuestos, las normas federales, para entrar en vigor, necesitan de la aprobación del *Bundesrat*. Su falta no podría suplirse por ningún tipo de segunda votación o de mayoría calificada en el *Bundestag* (Dieta Federal). Puede decirse que, a medida que se ha ido extendiendo el ámbito de materias reguladas unitariamente por el Bund, se ha ido extendiendo también esta suerte de derecho de veto del *Bundesrat*. Se estima actualmente que una buena mitad de la legislación federal, y la gran mayoría de las disposiciones de rango inferior emanadas del Bund, precisan del asentimiento constitutivo de la segunda Cámara. Es verdad que, hasta el presente, los conflictos declarados entre *Bundestag* y *Bundesrat* han sido

rarísimos; y que, incluso, tampoco se ha producido con excesiva frecuencia la necesidad de recurrir al *Vermittlungsausschuss*, o Comisión de Mediación, entre ambas Cámaras. Pero ello se ha debido, entre otras razones —homogeneidad por lo menos aproximada de las mayorías políticas en las dos— a que los proyectos de leyes y reglamentos federales susceptibles de discordia son previa y laboriosísimamente negociados con los Gobiernos y las administraciones de los *Länder*. Por el cauce del *Bundesrat* y de su participación en la competencia normativa central, los *Länder* han encontrado así una compensación nada desdeñable al vaciado de su competencia legislativa propia, y una eficaz posibilidad de expresión y defensa de necesidades e intereses regionales.

Su inserción en la instancia central del poder estatal, a través del *Bundesrat*, justifica seguramente —sigamos evitando, sin embargo, arriesgadas disquisiciones jurídicas— que los *Länder* alemanes sean considerados como bastante más que circunscripciones territoriales, protagonistas de una intensa descentralización administrativa. Pero también lo son, sin duda, y en cuanto tales, hay que declararlas muy sustanciales y respetables. El contraste con las circunscripciones de tipo departamental o provincial sería difícilmente exagerable. Por un lado, gobernadores y prefectos nombrados desde arriba, a veces con la de mantener el orden público como primordial misión del gobierno; por otro, ministros-presidentes de gobiernos responsables ante parlamentos elegidos por los métodos de la democracia inorgánica (y en Alemania occidental, el porcentaje de participación en las elecciones regionales suelen estar sólo algunos puntos por debajo del correspondiente a las de nivel federal). Departamentos y provincias acostumbran a ser entidades desvaídas e incapaces de asegurar un mínimo de coordinación —en beneficio del público— el funcionamiento del sector público dentro del territorio que les corresponde; incapaces también de contrapesar la sectorización de la Administración estatal en departamentos ministeriales (ministerios entregados a perpetuas batallas de competencias, con sus anémicas delegaciones *in situ* —de enmarañadas áreas jurisdiccionales— y sus hipertrofiados servicios cen-

trales, localizados en una única y también hipertrofiada «Capital de la Nación»). Una entidad de tipo Land es la autoridad indiscutida e indiscutible del aparato burocrático regional; dispone, por medio de un presupuesto debatido y aprobado por el Parlamento regional, del instrumento adecuado para coordinar el funcionamiento de los servicios estatales en una área geográfica, y asegurar la homogeneidad de las actuaciones públicas dentro de ella; tiene la posibilidad de llevar a cabo en serio una política económica de ámbito regional.

MECANISMOS DE COOPERACION

Pese a cuanto se ha dicho sobre la articulación de la voluntad política de los Länder en la común del Bund, y sobre la ausencia en Alemania occidental de regionalismos violentamente enfrentados —los existentes o posibles no tendrían grandes motivos para estarlo, por lo demás—, el armónico funcionamiento del federalismo alemán no deja de provocar cierto asombro. Once administraciones territoriales separadas y autónomas, armadas de numerosas garantías constitucionales de su estatalidad, explícitamente exentas de subordinación jerárquica al centro, gobernadas por gabinetes de heterogénea composición política y que, sin embargo, ejecutan sin discordancias ni dislocaciones mayores —hasta ahora no las ha habido en la Alemania de posguerra— una sola partitura, compuesta esencialmente en Bonn, constituyen un fenómeno sorprendente.

Su explicación habría que buscarla por diversos caminos. Ante todo, está el hecho, poco mensurable pero seguramente básico, de la extraordinaria cohesividad que ha mostrado —de nuevo habría que repetir—, hasta ahora, el cuerpo político alemán-occidental. El hecho no es, desde luego, nuevo en Alemania. Sin embargo hay que admitir que, también en el pleno de las relaciones federales, las cosas eran muy diferentes a este respecto en la República de Weimar, cuando un gobierno de extrema derecha en Baviera —que había reemplazado a uno de extrema izquierda— era, aproximadamente, contemporáneo de otro de Frente

Popular en Sajonia y de dos —uno socialista para Prusia y otro de vaga e inestable coalición centrista para el conjunto del Reich— en Berlín.

La concordia entre el Bund y los Länder, y de los Länder entre sí, no es, con todo, tan espontánea y automática como el último párrafo podría dar a entender. Ocurre que la coordinación de la actividad del Bund y de los Länder —digamos, de su actividad productiva de bienes y servicios públicos, función mucho más amplia y propia del Estado moderno que la tradicional y estrictamente «administrativista» de ejecutar determinadas normas y reglamentos— se negocia y pacta de forma constante, casi cotidiana. De forma un tanto al margen a la atención del gran público, pero laboriosa y a veces muy difícil. Las discrepancias entre las varias instancias federales no están del todo ausentes: sucede que se resuelven, cuando se resuelven, contractualmente.

Ha surgido así en Alemania occidental una tupidísima red de acuerdos, de muy diversos caracteres y contenido, entre el Bund y los Länder; entre el Bund y todos los Länder, o algunos de ellos; entre todos los Länder sin el Bund, y entre algunos Länder. Sólo los que tienen una índole más formalizada se cuentan ya, literalmente, por centenares. Han aparecido también, al amparo de estos acuerdos y pactos, conferencias, comisiones, secretarías, grupos de trabajo más o menos permanentes, incluso instituciones comunes hechas y derechas (una de ellas, cuya importancia resulta obvia, es la televisión alemana. Si la comparamos con la mayoría de las europeas, los resultados de la fórmula han sido buenos, en términos de variedad de programas, y de estudios emisores, y de sana concurrencia entre los mismos). Acuerdos e instituciones afectan unas veces a materias que parecen bastante triviales; otras, a asuntos de primera importancia. Las reuniones de los guardabosques en jefe de los Länder no deben de ser muy fascinantes. Las de los ministros de Educación o de Agricultura se ocupan, o deberían ocuparse, de grandes problemas nacionales. Hay que notar que, a través de este género de mecanismo coordinador, el Bund administra bastante más

de lo que harían suponer las disposiciones constitucionales, muy restrictivas al respecto. Administra por lo menos en el sentido de planear, o participar en la planificación, y de financiar la producción de bienes públicos, para seguir expresándonos en el mismo lenguaje. (Paralelamente, como antes se ha visto, los Länder participan más en la función legislativa que lo que harían suponer sus escuálidos Boletines Oficiales.)

Hay críticas y defensas, ambas serias, de este entramado pactista que se está describiendo. Para sus defensores, es una expresión del federalismo cooperativo, único viable en los tiempos en que vivimos, y una demostración de que se puede tener cuanta unificación se quiera —en Alemania, evidentemente, se desea mucha— evitando, sin embargo, la centralización. Para los críticos, ha surgido aquí un «tercer plano» de alianzas y coaliciones entre Gobiernos y Administraciones que es incongruente con la estructura básica del Estado federal, y con su clara diferenciación entre Instancia central e Instancias regionales. Además, los acuerdos y arreglos mencionados prejuzgan de hecho, si no de derecho, los poderes de decisión y control de las Asambleas representativas, y en especial de los Parlamentos de los Länder. (Es posible que la última crítica no sea más que la variedad alemana de la generalizada constatación de la pérdida de poder de control parlamentario sobre un Ejecutivo gigantesco y complejo.)

El estudioso del federalismo alemán se sentirá plenamente conforme con al menos una de las críticas formuladas al sistema de acuerdos y pactos infra-federales: su transparencia es escasísima. Es muy difícil calibrar su significado, dividirlos en categorías, estimar qué flujo de inversiones y gastos públicos encauza. Ni siquiera varias tesis doctorales que se han encarnizado con el tema han logrado poner gran cosa en claro.

Por otra parte, el fenómeno ha sido, hasta hace muy poco, rigurosamente para-constitucional. La Ley Fundamental de 1949 ni lo preveía ni tampoco lo impedía. Desde la serie de reformas constitucionales llevadas a cabo en 1969, ciertas categorías tipificadas de estos acuerdos han

sido incorporadas al texto legal supremo con el nombre de «tareas comunes» (Gemeinschaftsaufgaben). La incorporación ha sido aprovechada para añadir un resorte integrador —centralizador o federalizador, según se mire— al mecanismo. Se abre ahora la posibilidad de que los referidos acuerdos se tomen por mayoría de votos, siendo anteriormente factibles sólo en caso de unanimidad de los participantes. La intervención constitutiva del Bundesrat en la elaboración de los procedimientos de voto para cada Gemeinschaftsaufgaben y la necesidad de contar en todo caso con el acuerdo del Land en cuyo territorio se localice —si se localiza en alguno— la «tarea común», constituyen contrapesos a esta innovación.

Cabría aludir a otros métodos de integración de la actividad del Bund y de los Länder. Existe un poder general de tutela o supervisión del Bund sobre los Länder (Bundesaufsicht) muy vago, aunque más operativo en los casos —minoritarios, aunque crecientes— en que los Länder administran «por encargo» del Bund (Auftragsverwaltung). Existe un poder de coacción de ultimísima instancia del Bund sobre los Länder (Bundeszwang) jamás utilizado en la República Federal, aunque sí naturalmente en la de Weimar.

Hay que añadir, por último, que un secreto mayor de la buena armonía federal alemana puede ser un secreto muy simple. La descentralización y la coordinación de los portadores de competencias descentralizadas son tanto más fáciles cuanto menos dirigista e intervencionista se empeñe en ser el Estado, en especial, en su política económica. Se emplean los anteriores adjetivos en su sentido más peyorativo, es decir, en el que le viene a uno espontáneamente a las mentes cuando se es ciudadano español. Intervención se emplea aquí, por tanto, en su significado —tan demostrable— de actividad administrativa esencialmente dirigida a la prohibición y obstaculización de todas las demás actividades, en nombre del bien común, hipostatizado en las burocracias interventoras. La segunda y complementaria fase de la intervención consiste en el levantamiento parcial —por medio de la concesión de permisos, autorizaciones, licencias, etc.— de la prohibición básica, a instancia de parte

mejor o peor recomendada, y a discreción de la mencionada burocracia, todo ello asimismo en nombre del bien común. Pero refrenémonos de extendernos por este campo tan amplio, recurramos a la sucinta explicación por vía de pedestre ejemplo: si, por ejemplo, la fabricación de chocolate está afectada por algún sistema de cupo —en el caso de que no lo esté en España es que los chocolateros han tenido mucha suerte—, las disputas sobre la apropiación de dicho cupo entre hipotéticas entidades territoriales autónomas pueden hacerse con facilidad extremadamente violentas. Tanto como para llevar ineluctablemente de la autonomía al centralismo en materia de chocolate.

La política económica de la Alemania contemporánea ha tenido la sensatez de procurar abstenerse del intervencionismo dirigista. La abstención resulta notable no sólo por comparación con casos patológicos, sino también con otros menos graves, como el del dirigismo francés. La ideología racionalizadora de tan sensato criterio es tan insensata como se quiera y su principal profeta, el señor Erhard, presidió con impavidez, como canciller federal, una de las gestiones más ineptas que darse cabe de la coyuntura económica alemana, en los años 1964 a 1967. Los resultados prácticos obtenidos de la evitación del dirigismo, en el sentido indicado, han sido, sin embargo, tan evidentes que pocos —nadie serio— experimentan, en Alemania, el menor deseo de presentarse como dirigistas ante la opinión pública. Las versiones más audaces de los programas socialdemócratas se guardan también de confundir medios y fines en el terreno de la política económica. La planificación que propugnan es una planificación paramétrica, no discrecional.

FEDERALISMO Y HACIENDA PUBLICA

Este apartado nos lleva a una zona ciertamente neurálgica de las relaciones internas a los Estados Federales (y regionalizados o descentralizados), zona donde pueden desarrollarse los forcejeos más ásperos entre centro y periferia, así como entre los varios componentes de la periferia, y donde unos y otros han de aprestarse a concesiones más

voluminosas, si desea mantener en funcionamiento la forma de organización estatal escogida.

Sin un mínimo de autonomía presupuestaria no habrá autonomías regionales que merezcan la calificación de tales. Sin una corriente —proporcional a las diferencias interregionales de niveles de renta existentes— transmisora de recursos públicos desde las regiones ricas a las pobres, instrumentada por unas u otras técnicas, la descentralización del presupuesto actuará exclusivamente en beneficio de las primeras y, por intolerablemente desequilibrada, se hará pronto inviable. Sin un mínimo de integración de las Haciendas regionales con la Hacienda central no será factible un manejo medianamente racional del sector público en una economía moderna, sometida a oscilaciones coyunturales y de la que justificadamente se espera la consecución de determinados ritmos y objetivos de desarrollo a medio y largo plazos.

Ocuparía un espacio aquí desproporcionado relatar las principales vicisitudes de la Hacienda Pública descentralizada alemana, aunque el relato se limitase a las experimentadas durante la corta historia de la República Federal. Se intentará sólo una descripción esquemática de la situación actual. Esta es resultado de un replanteamiento general y sistemático de las relaciones financieras entre el Bund y los Länder (y los municipios) llevando a cabo, tras grandes y trabajosos preparativos, a mediados de 1969, la llamada Grosse Finanzreform. Tiene esta «gran reforma» el propósito de ser duradera, si no definitiva. Lo probable es que no tarde excesivamente en ser reformada, a su vez. Las elasticidades-renta de cada tipo de ingreso fiscal son diferentes; las de las varias categorías de gastos públicos, asumidos por el Bund o los Länder, también y de manera si cabe menos previsible; el grado de asunción de tareas e inversiones por unos y otros cambia asimismo a lo largo del tiempo. La relación es además circular: cuando el presupuesto central se engrosa, la periferia pierde el ejercicio real de funciones que formalmente son suyas, y viceversa. Lo que en Alemania se conoce con el nombre de Ley de Popitz, en justo homenaje a un respetado profesor de ciencias financieras quien, tras haberla enunciado, la utilizó, primero en un

sentido —como ministro de Hacienda de Prusia— y luego en el contrario, como ministro de Hacienda de la República. En definitiva, lo único permanente de la constitución hacendística real de los Estados federales suele ser su falta de permanencia. Vale aquí especialmente el aforismo —debido a la autoridad de C. J. Friedrich— según el cual el federalismo —no hay inconveniente en añadir también la descentralización— «es un proceso, no una estructura fija». El círculo de profesoral tiza popitziana nos autoriza a comenzar la inspección por lo que, en buena lógica, debería venir después, pero que en la práctica política del federalismo suele venir antes: por el lado de los impuestos (¿dónde se asienta la competencia para fijar bases y tipos impositivos? ¿Cómo se reparte lo recaudado entre Centro y Periferia?), en vez de por el lado de los gastos (¿cómo se distribuye la financiación de las tareas e inversiones públicas entre el Bund y los Länder?).

Con muy escasas excepciones —en relación con impuestos estrictamente municipales— la determinación de bases y tipos impositivos corresponde al Bund, en el cuadro de sus competencias exclusivas y, sobre todo, en el de sus competencias legislativas concurrentes. El momento unificador, siempre presente en el federalismo alemán, se manifiesta aquí con especial fuerza. En todos los territorios de la República Federal rige una sola y homogénea legislación fiscal, nada amiga, además, de excepciones, desgravaciones y exenciones en favor de una u otras actividades y localizaciones. (Entiéndase, en términos comparativos. Hay también en Alemania exenciones y bonificaciones de importancia: así, en beneficio de Berlín, de la zona fronteriza con la República Democrática Alemana y Checoslovaquia, de regiones deprimidas, de la agricultura en general, de ciertas reconversiones estructurales en particular, etc.)

La unidad del sistema impositivo alemán evita las «desigualdades en el tratamiento de situaciones individuales iguales» que son consecuencia frecuente, en otros Estados federales, de la superposición de distintas soberanías territoriales. (Desigualdades que es patente que pueden ser enormes,

por razones distintas, también en los Estados unitarios, por muy centralizada que se halle su Hacienda Pública.)

Con cierta exageración, los suizos, por ejemplo, suelen describir su sistema fiscal como un «laberinto cantonal». Este género de desorden parece que causaría hoy horror a los alemanes. Su firme opción por un orden impositivo unitario indica al mismo tiempo los escasos márgenes de divergencia que en Alemania se está dispuesto a admitir que introduzca la estructura federal.

Ahora bien; asimismo con pocas excepciones —y una de ellas, el arancel aduanero, ha escapado ya a la soberanía nacional de los países integrantes de la CEE— la ley federal, en materia fiscal, necesita de la aprobación constitutiva del Bundesrat. Vemos reiterarse otra vez la consabida pauta: unificación del marco legal, articulación de los Länder en el poder legislativo central.

La pauta habitual se altera un tanto, en cambio, en lo que afecta a la organización de la Administración fiscal. El Bund dispone de un aparato recaudatorio (el aduanero) propio, aunque limitado. El resto de este aparato forma parte de las Administraciones de los Länder; pero funciona, en una extensa serie de supuestos, en el régimen de «administración encargada» (Auftragsverwaltung) que permite al Bund un cierto poder directivo y de tutela. Los Oberfinanzdirektoren —una suerte de «delegados de Hacienda» a la alemana— son, a la vez, funcionarios del Bund y de los Länder. Se llega así a un caso, anómalo en el federalismo alemán, de Administración mixta periférico-central. Naturalmente, la finalidad perseguida es la de que los inspectores y recaudadores, al pedir cuentas a los contribuyentes, no se dejen llevar por consideraciones de patriotismo territorial.

Si la homogeneidad de la definición de tipos y bases está fuera de discusión, la asignación al Bund o a los Länder —queda para más adelante la referencia, por otra parte importantísima, a la situación de los municipios— del producto de los diversos impuestos ha estado y sigue estando en el mismo centro de ella. Y en la atribución a los Länder —de forma automática, no condicionada, garantizada cons-

titucionalmente o instrumentada por ley aprobada por el Bundesrat— de una sustancial cuota de los ingresos fiscales totales ha de verse, probablemente, el baluarte más firme de cuantos protegen la descentralización regional en Alemania. Desde este punto de vista, la posición de los Länder es mucho más fuerte que la de los propios Estados norteamericanos, los cuales, desde los años treinta y hasta ahora, acceden a los fondos federales a través de un sistema de subvenciones («Grants-in-aid») discrecionales, y fuertemente condicionadas desde Washington.

Hasta 1969, la distribución de los ingresos fiscales entre Bund y Länder se atenía, en lo fundamental, al carácter de los mismos. En grueso el producto de los impuestos indirectos correspondía al Bund, el de los directos a los Länder (pero con participación minoritaria del Bund en ellos). Desde las reformas de este año, el Bund y los Länder participan a la vez en ambos géneros de impuestos, y la masa fiscal a repartir entre centro y periferia supone unos dos tercios de la totalidad de los ingresos del Fisco. Con la extensión de ella se espera contrarrestar los desequilibrios en el desarrollo de las Haciendas públicas central y periférica originados por la distinta elasticidad renta de cada tipo de impuesto. (Dicha elasticidad es hoy envidiablemente elevada en Alemania para el impuesto sobre la renta de las personas físicas.)

En grandes líneas, en la actualidad:

a) La participación del Bund y de los Länder en el impuesto sobre las rentas (Umsatzsteuer), configurado ya como «impuesto sobre el valor añadido», ha de fijarse periódicamente por ley que ha de ser aprobada por el Bundesrat. Según ley actualmente en vigor, un 35 por 100 corresponde a los Länder, el resto al Bund.

b) En el impuesto sobre las rentas de las personas físicas y jurídicas (Einkommen-und Körperschaftsteuer), cada Land percibe el 50 por 100 de lo recaudado en su territorio, una vez deducida del total una cuota —el 14 por 100 del producto del impuesto sobre las personas físicas, en los momentos presentes— que ha de distribuirse entre los

municipios. Este porcentaje de participación de los Länder es una norma constitucional y no puede ser alterado salvo con la mayoría cualificada de votos —dos tercios, tanto en el Bundestag como en el Bundesrat— necesarios para modificar la Ley Fundamental. En el impuesto sobre la renta de las sociedades, se entiende por ingreso recaudado en cada Land el resultante de la normativa vigente —en trance de perfeccionamiento o, por lo menos, de continua complicación— en materia de atribución geográfica de los beneficios de las empresas que disponen de organizaciones administrativas y comerciales y/o de establecimientos fabriles en varios Länder. Estas empresas son, por supuesto, abundantísimas en Alemania.

c) El producto de la mayoría de los impuestos sobre el consumo —tabaco, alcoholes, carburantes, etc.— revierte exclusivamente al Bund. Excepción notable lo constituye el impuesto sobre la cerveza, que permanece en manos de los Länder, por respeto a la peculiaridad bávara, fácilmente irritable en este punto. Hay una cuota global de participación de los municipios —y distribuida entre ellos por los Länder— en el impuesto sobre la gasolina. Los rendimientos del impuesto sobre las herencias y de otros impuestos considerados —legalmente— directos pertenecen a los Länder. Progresivamente, la renta de Aduanas se transferirá a la Comunidad Económica Europea.

LA «EQUIPARACION FISCAL»

Del examen a grandes rasgos de la distribución de los ingresos fiscales entre centro y periferia cabe pensar al examen, a rasgos aún más genéricos, de su redistribución entre los diversos Länder. Lo que constituye el núcleo del tema —casi una verdadera disciplina autónoma— de la «equiparación fiscal» o Finanzausgleich, epígrafe que rotula amplias porciones del fichero de cualquier biblioteca alemana que se respete.

La necesidad de ceder, mediante unos u otros procedimientos, una parte de sus ingresos fiscales a las demás

regiones es, sin duda, el aspecto más incómodo del federalismo —o de la descentralización— para las regiones abundantes en bases impositivas. Pero ocurre que ésta es el inevitable precio de su autonomía; la contrapartida natural del aprovechamiento, por las regiones más desarrolladas, de un espacio económico nacional unificado, cliente de sus productos y abastecedor de sus inputs, entre ellos, del difícilmente prescindible input mano de obra; y la contestación convincente y explícita a acusaciones demagógicas —o no— acerca de la «explotación» de la economía del país por sus periferias más prósperas. Hay que observar también que la equiparación fiscal puede ser bastante más que un procedimiento complicado, y pródigo en problemas y tensiones, de llegar a los mismos resultados —transferencias inter-regionales de recursos públicos— a que llega automáticamente una Hacienda Pública unitaria. Por el contrario, puede ser un procedimiento de hacer lo mismo, pero mucho mejor. No es infrecuente, en efecto, que, en nombre del desarrollo regional, los Estados unitarios se dediquen a despilfarrar voluminosos recursos económicos en localizaciones agraciadas por los ímpetus promocionales del centro, mientras se descuida lamentablemente, en esas y en muchas otras regiones subdesarrolladas, la provisión de servicios públicos elementales e infraestructuras básicas. Las transferencias interregionales de tipo equiparación fiscal dotan, o están destinadas a dotar, a las regiones menos avanzadas de los recursos sobre los que montan su *propia* política de desarrollo, provisión de infraestructuras y oferta de bienes públicos.

Los objetivos de la *Finanzausgleich* serán tanto más ambiciosos cuanto menos divergencias e insolidaridades se esté dispuesto a aceptar como subproductos de la descentralización. Por lo hasta ahora dicho, no sorprenderá el que, en la República Federal, tales objetivos sean muy ambiciosos. El criterio vigente es el de que, en ningún Land, los recursos impositivos disponibles per cápita en cada ejercicio sean inferiores al 95 por 100 de una «media federal».

Las ponderaciones —abundantísimas, aunque secundarias— utilizadas en su cálculo hacen que, de hecho, los

ingresos impositivos por persona en los Länder financieramente más débiles —en la actualidad Schleswig-Holstein y Renania-Palatinado— queden algo por debajo del 95 por 100 de la media aritmética simple que se obtendrá dividiendo la totalidad del producto impositivo asignado a los Länder por la población total (estimada) de Alemania occidental. Por otra parte, Berlín no entra en estos cálculos ni en el sistema general de equiparación fiscal. Su Hacienda depende en gran medida de subvenciones directas e indirectas del Bund.

La Finanzausgleich se verifica hoy por dos vías, la primera denominada «vertical», la segunda horizontal.

a) La distribución de la cuota correspondiente a los Länder del «impuesto sobre el valor añadido» no tiene para nada en cuenta el lugar de recaudación del mismo, lo que sería en todo caso muy poco adecuado en este tipo de impuesto. Se atiende a la cifra de población de cada Land ponderada ligeramente en favor de los Länder de escasas bases impositivas («capacidad fiscal»). Las complejidades de esta ponderación son muy grandes, y sus efectos relativamente pequeños, por lo que no merece la pena internarse aquí en su análisis.

b) La equiparación horizontal tiene lugar *entre* los mismos Länder. Aquellos cuya recaudación per cápita —en los últimos tiempos, Hamburgo, Bremen, Baden-Württemberg, Hessen y Renania del Norte-Wesfalia— supera la «media federal» han de efectuar transferencias en favor de los que no llegan a ella, hasta que ninguno de estos últimos quede por debajo del 95 por 100 antes mencionado. La cantidad transferida por cada Land es función progresiva de su Steuerkraft, o capacidad recaudatoria, también por habitante. Tras estas operaciones, sólo las dos Ciudades Estados suelen seguir manteniendo índices recaudatorios por persona que supera llamativamente la media (en un 44 por 100 según las últimas cifras disponibles, en el caso de Hamburgo). Sobre sus presupuestos pesan, por otra parte —como explican incesantemente sus senadores— las cargas excepcionales derivadas de su función portuaria.

De nuevo, sólo llevaría a oscurecer unas directrices básicas relativamente claras adentrarse aquí en los detalles

técnicos de la equiparación fiscal horizontal. Para calcular la Steuerkraft de cada Land se utilizan múltiples ponderaciones que tienen en cuenta tanto las mayores cargas de unos Länder como las menores bases impositivas de otros. Muchos estudiosos opinan que actuando las varias ponderaciones en sentidos opuestos se llegaría de manera más simple a prácticamente los mismos resultados no utilizando ninguna. Mayor interés pueden ofrecer un par de observaciones generales.

La Finanzausgleich horizontal se regula por ley federal que, por supuesto, precisa del asentimiento del Bundesrat. Este género de compensación financiera origina un flujo de recursos en definitiva moderado, y cada vez más reducido en relación con los movilizados por el sector público. Ello se debe, por una parte, a la existencia de la equiparación de tipo vertical (en la distribución del producto del impuesto sobre el valor añadido); por otra, y principalmente, a que se ha registrado en Alemania occidental una aproximación de las capacidades fiscales per cápita en los Länder con poblaciones más grandes. Hessen y Baviera han experimentado en los últimos años un crecimiento económico especialmente intenso; el de Renania del Norte-Westfalia, que incluye la cuenca del Ruhr, se ha retardado. Los Länder «pobres» (Saarland, Schleswig-Holstein, Renania-Palatinado) están poco poblados.

LA FINANCIACION DE LOS GASTOS PUBLICOS

Si en el terreno financiero se siguiera estrictamente la regla básica del federalismo alemán —según la cual la Administración interna del país es, en lo fundamental, cosa de los Länder—, el Presupuesto del Bund debería limitarse a poco más que a cubrir los gastos de defensa y del servicio diplomático.

Que ello dista mucho de ser así nos lo hacen suponer ya las elevadas cuotas de participación del Bund en los grandes grupos de ingresos fiscales que se han ido mencionando. Que, con todo, esta regla básica —en una interpretación

ciertamente extensiva— tiene su vigencia nos lo confirmaría un examen de la composición de los gastos incluidos en el Presupuesto Federal. Una cuarta parte de los mismos viene a estar constituida, en efecto, por los del Ministerio del Ejército. Otra cuarta parte la integran transferencias interpersonales de renta: fundamentalmente, aportaciones a las Instituciones de Seguridad Social, instituciones que en la República Federal son autónomas respecto del Bund y respecto de los Länder (y en este sentido, unitarias). Son el enorme, perdurable, indestructible, indefinidamente ampliable, monumento bismarckiano; y como conviene a estos monumentos, con más de una perspectiva un tanto oprimente. Varios motivos técnicos explican, por lo demás, el volumen de las subvenciones presupuestarias a la seguridad social o instituciones asimilables: entre ellos, la estructura por edades de la población; la indiciación, con arreglo al coste de la vida, de las pensiones; el coste y la calidad crecientes de las prestaciones sanitarias; la elevada proporción de viudas, y otras consecuencias personales y financieras de la última contienda. (Ha habido un sistema de equiparación de cargas entre los que perdieron y no perdieron sus patrimonios en la guerra, hoy ya de significación menor, pero en años anteriores de gran importancia.)

Si tenemos en cuenta el servicio de la Deuda (sólo un 5 por 100, la Deuda Federal es por ahora muy modesta) y las aportaciones presupuestarias al Bundesbahn y a la Bundespost (el ferrocarril y los correos federales, otras dos solidísimas y ubicuas instituciones pan-alemanas, también de matriz bismarckiana) nos queda aún entre un 40 y 45 por 100 de los gastos federales. Pues bien, puede estimarse que una mayoría de este resto —quizá hasta su dos tercios— se compone de subvenciones del Bund a los Länder, o de participaciones del Bund en la financiación de las actividades de los Länder.

Esta es una zona bastante oscura, quizá prudentemente oscura, del federalismo fiscal alemán. Las condiciones en que la participación tiene lugar y sus implicaciones —el grado de centralización, o bien de acomodación del centro

a la periferia, o bien de acomodación mutua, que conlleva—varían muchísimo, según los casos y tipos de gastos.

En parte, se lleva a efecto de manera relativamente automática y bien delimitada en el marco de la Auftragsverwaltung, la Administración «encargada». Aquí la regla es, en principio, clara: corren a cargo del Bund los costes de la inversión; de los Länder, los de funcionamiento y mantenimiento. Dentro del género, un caso de gran envergadura, por el volumen de inversiones que acarrea, es el de la construcción de autopistas y carreteras federales, Autobahnen y Bundesstrassen (la iniciativa de la planificación de su trazado físico corresponde al ministro Federal de Transportes, quien, de hecho, ha de negociarlo suficientemente con los Länder y atemperar los índices de densidad de tráfico a otros indicadores menos fácilmente mensurables).

La participación financiera del centro es, en muchos casos, correlato del tejido de acuerdos entre el Bund y los Länder a que hacía referencia un apartado anterior; y hay, sin duda, una analogía —en escala menor, y probablemente más favorable para los Länder que para los Estados— entre este sistema y el de Grants-in-aid norteamericano.

Las reformas constitucionales del año 1969, como ya se ha indicado, intentaron introducir mayor orden y claridad en las relaciones entre el Bund y los Länder, principalmente mediante la definición de una serie de Gemeinsaufgaben, o «tareas comunes». Componente mayor de este intento de clarificación ha sido, asimismo, el establecimiento de una regla de financiación. Los gastos por ellas implicados se distribuirán, en principio, por mitades entre el Bund y los Länder.

Estos últimos sólo admitieron una enumeración limitativa de las que podían ser «tareas comunes», frente a una propuesta inicial más flexible, según la cual se hubiera podido elevar a la categoría de tarea común —por ley aprobada en el Bundesrat— cualquier tipo de colaboración entre el Bund y los Länder. Pero, por otra parte, los conceptos empleados en la nomenclatura de las Gemeinschaftsaufgaben —conceptos tales como «mejora de la estructura

agraria» y «mejora de la estructura económica regional»— se prestan a amplísimas interpretaciones.

Como suelen exponer los Gobiernos de los Länder, es obvio que una mayor participación —previa y automática— de la periferia en los ingresos fiscales totales disminuiría la necesidad —y la posibilidad— de que el Bund financiase, mediante arreglos negociados, gastos de los Länder. Explicado esto, los Länder —primero los financieramente más débiles y luego, para no quedarse sin nada, los demás— suelen dirigirse al Bund en solicitud de más amplias subvenciones y participaciones en sus gastos. Ni siquiera la «nueva división» del territorio alemán-occidental pendiente desde el origen de la República Federal y un mejor equilibrio entre un menor número de Länder, eliminarían por completo, probablemente, esta forma de interpenetración de los presupuestos central y periféricos que se está describiendo. No hay trazado de fronteras capaz de asegurar una armonía territorial definitiva entre las necesidades de gasto y las posibilidades de recaudación (menos aún, con un sistema impositivo unitario). Una considerable dosis de cooperativismo, especialmente en lo que afecta a la asunción de gastos públicos, parece imprescindible al federalismo contemporáneo.

ESTABILIDAD Y PLANIFICACION FINANCIERA

La cooperación ha de ser asimismo muy intensa, en un Estado federal, si los gastos del conjunto del Sector Público han de modularse en un sentido estabilizador. Hay bastantes motivos para suponer que el comportamiento de las Haciendas periféricas tiende a ser procíclico, y hay bastantes verificaciones en la historia coyuntural alemana reciente de que la suposición es acertada. Sus gastos aumentan cuando aumentan sus ingresos, como consecuencia de una coyuntura expansiva. La estabilidad del nivel de precios, la preservación de equilibrios macroeconómicos no son asuntos suyos; son responsabilidades del Centro.

A esta suerte de disfunción inherente al federalismo

fiscal intenta poner límites en Alemania occidental la serie de mecanismos previstos en una «Ley sobre la Estabilidad y el Crecimiento» de 1967, cuya promulgación hubo de ser precedida de ciertas modificaciones de la Ley Fundamental.

Basándose en ella, se puede determinar por norma federal y previo asentimiento del Bundesrat, principalmente:

a) Límites cuantitativos, condiciones y calendarios para las emisiones de Deuda —y de otros recursos al crédito o al mercado de capitales— de los Länder, y de los municipios.

b) La constitución de depósitos obligatorios no productores de intereses en el Banco Central (Konjunkturausgleichrüclagen, «reservas de compensación coyuntural») a la vez por el Bund y por los Länder.

La Ley de 1967 instaura un «Consejo de Coyuntura», donde están representados el Bund, los Länder, los municipios y también el Bundesbank; le atribuye muchas funciones asesoras y algunos poderes de decisión casi vinculantes. La Ley prevé además varios procedimientos destinados a asegurar un reparto equitativo de los sacrificios —restricciones de gastos— y de los beneficios —eventuales liberaciones de depósito obligatorios—. Trata, por último, de incorporar al sistema otras corporaciones públicas financieramente autónomas.

Naturalmente, una cosa son las autoexhortaciones morales —abundantísimas en la Ley de 1967— y los mecanismos técnicos previstos, ciertamente hábiles y dignos de atento estudio. Otra cosa muy distinta ha sido su utilización práctica, condicionada por los errores, los cálculos y las admirablemente idóneas intuiciones de los políticos. Esta utilización ha resultado, hasta el presente, más bien tímida y parcial.

La inflación, importada o no, suele provocar la rápida obsolescencia de los supuestos monetarios y reales con que se trabaja en los ejercicios de proyección económica. Aquí ha estado una de las causas que han dificultado la realización de un sano propósito también enunciado en la Ley de

Estabilidad de 1967: la instauración de una planificación financiera a medio plazo (cinco años) en los distintos niveles de soberanía fiscal; y su integración en una planificación conjunta para todo el Sector Público. Las reformas de 1969 han vuelto a insistir sobre este objetivo; y han creado el correspondiente Consejo (Finanzplanungsrat), congregador de los interesados.

Es extremadamente plausible la idea de centrar los esfuerzos prospectivos y planificadores del Estado en el Sector Público. Entregarse a retóricas indicativistas sobre la totalidad de la economía nacional puede ser una demasiado clara manera de olvidar y seguir tolerando crónicos y costosísimos desórdenes del propio Sector Público. Pero, aún reducidas a sus términos de referencia más sensatos, estas prácticas proyectivistas son arriesgadas, sobre todo para quienes se fian de las predicciones, y limitan honradamente sus reivindicaciones de acuerdo con ellas. Si a esto se añaden las dificultades resultantes de la pluralidad de soberanías fiscales, es comprensible que la planificación financiera alemana anunciada en 1967 no haya cosechado tantos éxitos como los esperados. Hasta ahora, da la impresión de que el Finanzplanungsrat no hace mucho más que contemplar con perplejidad los continuos y drásticos cambios de las proyecciones fiscales quinquenales presentadas por el Ministerio Federal de Hacienda. Junto a ellas aparecen más esporádicamente las de algunos Länder. No parece haberse osado aún acceder en serio al tema de si es posible la deseable conexión entre unas y otras, y entre ambas y las relativas a las haciendas locales. Determinadas mejoras en los métodos de elaboración y presentación de los presupuestos —cuya homogeneización en este sentido fue otro de los aspectos de las reformas de 1969— facilitarán sin duda el trabajo en el futuro.

A ciertos objetivos limitados y de trazo grueso, pero importantes, sí que podría llegar, con el tiempo, la planificación financiera a medio plazo que se intenta en Alemania. Así: proyección de los ingresos impositivos de las Haciendas central y periféricas; apreciación de las posibilidades globales de recurso al mercado de capitales; estimación del

volumen de ciertos tipos de gasto, unos predeterminados por la legislación vigente, otros por programas prioritarios; márgenes más o menos amplios de maniobra que a cada nivel resten; desequilibrios mayores que amenacen con aparecer en unos u otros niveles; cambios en los resultados que resultarían de las variaciones de los supuestos (de las cuotas de participación central y periféricas en los distintos tipos de ingresos, etc.).

FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL

Sólo en medida muy moderada se presentan hoy en Alemania occidental desequilibrios económicos regionales comparables a los registrados en un gran número de países, especialmente en estadios iniciales o intermedios de desarrollo. (Cosa obviamente muy distinta de estos desequilibrios, y que no tiene relación alguna necesaria con ellos, son las diferencias en las densidades de implantación industrial, o en el producto interior bruto, por kilómetro cuadrado. Incluso la conexión entre dichos desequilibrios y las variaciones geográficas del P. I. B. per cápita son mucho menos simples de lo que se acostumbra a suponer.)

La ausencia de fuertes desequilibrios regionales facilita naturalmente el buen funcionamiento del federalismo, al eliminar o reducir a términos manejables, ciertos tipos de tensiones. Cabe considerar esta ausencia, en cierto modo, también como un buen resultado del funcionamiento del federalismo. Berlín no fue nunca una auténtica réplica de París o Londres. Bonn, incluso el Gran Bonn recientemente instaurado, es su antítesis; sólo una pequeña ciudad en Alemania, la Hauptdorf, la aldea principal de la República Federal. El espacio económico alemán-occidental se organiza de forma claramente policéntrica, con numerosas metrópolis regionales —Hamburgo, Frankfurt, Stuttgart, Colonia, Düsseldorf, Munich— concurriendo y complementándose entre sí, mediante especializaciones más o menos acentuadas, y a través de densas y muy frecuentadas líneas de conexión. Además, las regiones de peso inicial secundario —frente a la gran concentración del Ruhr—, en la Alemania

media y meridional, han sido las de crecimiento más dinámico en los últimos años. Así ha ocurrido en los ejes Rin-Main (Frankfurt) y Rin-Neckar (Mannheim, Ludwigshafen, Karlsruhe); en el Neckar medio (Stuttgart); en Munich y en su zona de influencia. Una buena parte de las políticas de desarrollo regional de las administraciones centralistas consisten tan sólo en el esfuerzo por dotar de alguna coherencia, sobre el terreno, a las consecuencias de las decisiones adoptadas desde un lejano centro que tiene una visión del mundo vigorosamente compartimentalizada en ramos ministeriales. Y —cabe reiterar— la «equiparación financiera» interregional puede ser una excelente alternativa a grandes inyecciones de capital en problemáticas empresas de polarización, irrigación o trasvase regionales violentamente aplicadas desde el Centro.

El que los desequilibrios económicos regionales sean hoy comparativamente menores en Alemania Occidental no quiere decir que estén del todo ausentes. Incluso algunos pueden ser especialmente difíciles de tratar, precisamente por su carácter residual. Persisten paro y niveles de vida bajos en las zonas noreste y este de Baviera (Bayrische Wald), por ejemplo, mientras Munich ha de reclutar cada vez más trabajadores extranjeros para cubrir una demanda de empleo casi siempre insatisfecha.

Es firme tesis del actual Gobierno federal alemán la de que conviene intensificar enérgicamente en los años próximos el intento de absorción de estas bolsas de subempleo o depresión persistentes en Alemania, creando *in situ* puestos de trabajo industriales; así como —también por el mismo método— impedir la aparición de otras nuevas. Aparición que puede amenazar como consecuencia de la ya inevitable reducción de la densa población activa hasta hoy mantenida en la agricultura de ciertas comarcas (gracias, principalmente, a la propia política agraria en vigor); o ser resultado de ciertas crisis estructurales (la de la minería del carbón ha sido el precedente más grave) que no es deseable prolongar indefinidamente mediante subvenciones dirigidas al simple mantenimiento de lo existente.

Las hipótesis en que se asienta esta convicción gubernamental

mental no aparece tan firme como la tesis misma, aunque ofrecen interés. Una de ellas afirma que la relación beneficios/costes sociales del fomento de nuevas polarizaciones industriales medianamente bien seleccionadas es difícil que resulte, en Alemania, menos favorable que la atribuible a la extensión de casi cualquiera de las densísimas aglomeraciones ya existentes. La afirmación parece plausible en un país con tan alta densidad media de población y como una red de comunicaciones muy tupida; sin embargo, hay que observar que lo que están creciendo en los últimos años son mucho más las periferias y entornos de las aglomeraciones existentes que las aglomeraciones mismas. Una segunda hipótesis es muy discutible, pero muy digna de atención. Según ella, si algo se ha de hacer en Alemania en este campo de la política económica, habrá que hacerlo muy de prisa. Dentro de pocos años, el aumento neto del empleo en el sector secundario cesará o se hará muy débil; los incrementos de la productividad bastarán para hacer frente a los de la demanda de *outputs* industriales. Sin embargo, el empleo en la industria seguirá siendo el factor de localización fundamental para el empleo en el sector terciario. Otra tercera hipótesis: los condicionamientos demográficos (edad media) y sociológicos que actúan sobre el comportamiento de los protagonistas del subempleo persistente o potencial frenarán el movimiento migratorio en busca de los puestos de trabajo abundantes en otras zonas.

Basándose en estas consideraciones —y en otras harto menos inspiradas por criterios de racionalidad económico-social— se han definido hasta doce «programas de acción regional». Las áreas contempladas se sitúan principalmente en el norte de Alemania (casi todo el Land de Schleswig-Holstein queda subsumido en ellas), en la vecindad de la zona media de la frontera occidental, y a todo lo largo de la frontera este. (Una franja de 40 kilómetros adyacente a esta última —el llamado Zonenrandgebiet— recibía y sigue recibiendo, en cualquier caso, una serie de asistencias económicas. Las ayudas estaban destinadas, originariamente, a paliar los efectos del brusco seccionamiento de hinterlands; se han mantenido después por diversas motivaciones.) Entre estos doce programas de acción regional no figura formal-

mente el que se está desarrollando en el Ruhr y otras cuencas carboníferas, y que es de hecho el más voluminoso de todos. Tiene por objeto facilitar la transformación estructural de la minería del carbón, y crear puestos de trabajo alternativos para los mineros. El programa se basa en una ley especial y tiene un mecanismo propio que se financia —todo hay que decirlo— principalmente a costa de los usuarios de productos petrolíferos.

Dentro de las áreas de acción regional —en conjunto muy extensas— se delimitan una serie de «localizaciones prioritarias» (Schwerpunktörte). La serie es también extensísima, nada menos que unas 250 localidades, en los momentos actuales. Lo que nos indica que tampoco la política de desarrollo regional alemana ha logrado evitar esa dispersión real de la intentada concentración de esfuerzos que parece el sino habitual de este género de políticas. Ciertamente que sólo una quinta parte de ellas merecen el ya diabólico calificativo de «übergeordnete Schwerpunkte», que se podría traducir por localizaciones prioritarias, más prioritarias, o prioritarias de verdad; y que estamos hablando de una economía nacional dotada de un inmenso potencial de inversión.

Los criterios técnicos utilizados para seleccionar los Schwerpunkte se inspiran en la conocida y bastante consistente doctrina alemana acerca de los «lugares centrales» (Lösch, Christaller, etc.). El mercado laboral a que desde ellos se pueda acceder, las infraestructuras ya disponibles, los medios o posibilidades de comunicación con el exterior han de sobrepasar ciertos umbrales mínimos, apreciados cuantitativamente. Se intenta seriamente que la ayuda sea sólo una ayuda de primer establecimiento, no una subvención crónica. Aunque en los últimos años se ha hecho más generosa, el valor de la subvención total máxima al inversor privado se mantiene dentro de límites relativamente moderados. No ha de sobrepasar nunca del 25 por 100 del total de la inversión llevada a cabo por la empresa, y ello incluyendo en el cálculo todo lo incluíble: primas directas, ventajas fiscales, rebajas en los tipos de interés con relación a los vigentes en el mercado. Pese a cierto reciente cambio de orientación en favor de la ayuda a la empresa, la mayor parte de los fondos se sigue empleando en ayuda a los

municipios, y con ello, en la creación y mejora de infraestructuras de todo orden, incluidas, por ejemplo, las educativas.

Desde nuestro punto de vista interesa especialmente subrayar que los programas de acción regional, y, en general, la política de desarrollo regional, se configura en Alemania occidental como una forma de cooperación más entre el Bund y los Länder. Cooperación cualificada, puesto que «la mejora de la estructura regional» se ha definido en 1969 como una «tarea común» de ambos.

El Bund ha participado en su financiación a través del Presupuesto Federal, y de ciertas formas de lo que podríamos llamar crédito oficial; propone —y en parte impone— determinados criterios generales y límites, que eviten distorsiones excesivas en las condiciones de concurrencia. Todo lo demás corre, en principio, a cargo de los Länder. Los Länder seleccionan —o intervienen decisivamente en la selección de— proyectos y localizaciones; pueden complementar de muchas formas los programas acordados e integrarlos en mayor o menor medida con su propia política autónoma de inversiones y gastos públicos.

Una ley de septiembre de 1969 precisa algunas modalidades de la ejecución de esta Gemeinschaftsaufgabe. Constituye una Comisión de Planificación en que cada Land tendrá un voto, y el Bund el mismo número de votos que todos los Länder juntos. La Comisión decidirá —por mayoría de dos tercios— sobre el contenido de los programas de desarrollo, examinadas las propuestas y contrapropuestas del Bund y de los Länder. La ejecución de los programas corresponde exclusivamente a los Länder. El Bund corre con la mitad de los gastos programados en cada Land.

Antes de terminar este apartado conviene volver de nuevo a sus comienzos. Se ha afirmado que Alemania occidental apenas tiene problemas de desequilibrio económico regional en los sentidos habituales: italiano (dualismo Norte/Sur), francés (París y el desierto francés) o inglés (envejecimiento y crisis crónica de antiguas regiones industriales). Debe añadirse ahora que la República Federal —al igual que Bélgica u Holanda— es un país muy escaso en espacio,

en el sentido literal y físico del término. Las márgenes del Rin y de varios de sus afluentes llevan camino de convertirse en una sola conurbación, en trance de rápido avance hacia la fusión con otras conurbaciones secundarias. Ello por sí solo puede ser la razón más importante —pero el extremo habría que discutirlo mucho— para justificar una enérgica política de implantación de nuevas polarizaciones industriales y de nuevos «lugares centrales». Pero, en cualquier caso, es un motivo indiscutible para intentar ordenar cuidadosamente el uso de la tierra.

En Alemania se ha tenido conciencia de la importancia de la planificación física del uso del suelo muy pronto. Ya en los años veinte se postulaba, con algunos resultados prácticos mercedamente famosos —por ejemplo, la asociación de los Municipios del Ruhr en una empresa de planificación urbanística conjunta que aún dura— la integración del simple urbanismo (Städtebau) es una «ordenación del territorio» (Raumordnung) más ambiciosa. Desafortunadamente algunos de los propugnadores del Raumordnung resultaron también cultivadores destacados del Lebensraum, del espacio vital, a la hitleriana. Los que no lo eran —entre los que parece que se cuentan los inventores de las autopistas que, en rigor, ya estaban bastante inventadas en los Estados Unidos— fueron convenientemente eliminados por sus colegas.

Por todo ello, el Raumordnung ha resucitado con explicable pero lamentable lentitud en la República Federal. La reconstrucción de las ciudades destruidas durante la guerra —todas las de alguna importancia— fue casi siempre simple reconstrucción, pudiendo haber sido, hasta cierto punto, una nueva construcción. Resurrecta demasiado tarde, la ordenación del territorio en la República Federal ha dado, con todo, resultados apreciables, y muy envidiables para los ciudadanos de los países cuya política urbanística es poco más que un continuo escándalo. Pero sus logros no han sido excesivamente brillantes, ni orginales; y son muy criticables en algunos aspectos. La altísima prioridad otorgada a la vivienda unifamiliar —teóricamente unifamiliar, pues el arriendo y subarriendo de habitaciones es muy frecuente— puede haber sido un grave error.

Una «Ley Federal de Ordenación del Territorio» (Bundesraumordnungsgesetz) de 1965 establece algunos principios generales —a decir verdad, bastante vagos y poco operativos— junto a determinadas normas de procedimiento. Se trata de una típica Ley de Bases cuyo desarrollo se encomienda a los Länder. Estos deben elaborar planes y planos generales y parciales —en cuya definición intervienen, con mayor o menor peso, según los Länder, los municipios y sus asociaciones— de utilización del suelo. A ellos se han de ajustar los de urbanismo adoptados por los Municipios que, sin embargo, continúan siendo los titulares más efectivos de la soberanía urbanística, dentro de sus términos municipales. También se han de adaptar a las disposiciones de cada Land, en principio, las utilizaciones del suelo resultantes de las actividades e inversiones del propio Bund (instalaciones militares, autopistas y carreteras federales, etc.).

Dista mucho de haberse logrado, en Alemania, una integración de estos procedimientos y planes de Raumordnung con los programas de desarrollo regional antes mencionados, y en general, con los de gastos públicos de incidencia espacial más directa del Bund y de los Länder. A la falta de madurez científica en el análisis de este tipo de problemas se unen otros obstáculos. La falta de coincidencia entre las fronteras de los actuales Länder y las áreas de polarización económica se multiplica, en el interior de los Länder, por una análoga discrepancia entre delimitaciones administrativas y regiones o subregiones económicas.

Conseguir este género de integración sería, por otra parte, una de las potencialidades más fructíferas y atractivas de un federalismo contemporáneo.

EN EL INTERIOR DE LOS LANDER: EL REGIMEN Y LAS HACIENDAS LOCALES

Con el fin de lograr cierta claridad expositiva, por supuesto artificiosa y manipulada, se ha procurado hasta ahora mantener oculto un hecho mayor. Ocurre que, en cuanto

construcción político-administrativa, la República Federal de Alemania se puede considerar tanto un conjunto de Municipios (Gemeinden) como un agregado de Länder. En varios importantes sentidos es mucho más lo primero que lo segundo. A la luz de esta confesión —franca, aunque tardía— debe ser entendido, incluso revisado, todo lo anteriormente declarado acerca del federalismo alemán.

La existencia de las ciudades alemanas ha antecedido, a distancia anómalamente larga, la aparición, en Alemania, de organizaciones que merecieran la calificación de Estados (Modernos). A mayor distancia aún, la de un Estado nacional alemán, fenómeno reciente y efímero (puesto que actualmente hay dos). Ciudades y Municipios han continuado existiendo en Alemania mientras cambiaban múltiples veces de dueño, o soberano territorial. El Congreso de Viena puede ser descrito, entre otras muchas maneras, como una gran operación de clearing de municipios alemanes entre los soberanos territoriales afectados por los ímpetus napoleónicos, con indecente olvido de precisamente los más damnificados, los soberanos eclesiásticos. Muchas ciudades alemanas se las arreglaron durante extensas épocas para no tener otros soberanos que ellas mismas. El lema era «Stadtluft macht frei», el aire de la ciudad hace libre; lo que se debe matizar teniendo en cuenta que los dueños reales eran las oligarquías locales, más de una vez pasadas a cuchillo por alianzas del vecindario proletario con el campesinado circundante. Lübeck podía darse el lujo de declarar la guerra al rey de Suecia, en nombre y por cuenta del temible poderío naval y económico de la Hansa. El Estado prusiano, siguiendo las sugerencias de Von Stein, un conservador muy perspicaz, supo combinar tempranamente su autoritarismo básico con una amplia transferencia de responsabilidades locales a los contribuyentes bien pensantes.

Ha habido ciudades alemanas o medio alemanas en territorios que nunca fueron Alemania, o luego dejaron de serlo. La primera Universidad germánica se fundó en Praga, en cuya «Cancillería de Estado» se inventó el idioma alemán oficial. Leningrado se llamó Sankt Petersburg antes de llamarse durante algunos años Petrogrado. La tendencia cen-

trífuga —inicialmente más bien pacífica, consideradas las costumbres de la época— de las ciudades alemanas tuvo a la larga consecuencias catastróficas: recuérdese Dantzig, hoy Gdansk, y Kaliningrad, antes el Königsberg kantiano. La desaparición, como consecuencia de los bombardeos, y el rápido resurgimiento, como consecuencia de la reforma monetaria de 1948 y de la guerra fría, de la mayoría de las ciudades de Alemania occidental es uno de los acontecimientos urbanísticos más notables de la historia, y una buena muestra, sin duda, de la vitalidad del municipalismo alemán. También la resurrección de las ciudades ha anticipado en cierto modo la de Alemania. Los antecedentes multiseculares de cualquier modesto término municipal contrastan con la casi total falta de ellos de las fronteras de los actuales Länder. Contraste que puede explicar por sí solo bastante acerca del carácter del federalismo alemán contemporáneo.

No sorprenderá, por todo ello, que los municipios deban considerarse, de hecho, como una tercera columna y nada endeble de la descentralización político-administrativa alemana. Es verdad que, desde el punto de vista constitucional, los municipios *no* forman una suerte de «tercer plano» federal. La Ley Fundamental sólo les garantiza una autonomía (Selbstverwaltung) y una «competencia general» en los asuntos locales (con respecto a ellos los municipios pueden hacer y disponer como deseen, mientras no vulneren normas superiores), conceptos ambos de contenido jurídico y práctico no demasiado preciso. El régimen local —con escasas injerencias del Bund— es materia reservada a la competencia legislativa de los Länder, su competencia legislativa más importante en la actualidad. Los órganos legislativos de los Länder, en teoría, pueden hacer con los municipios lo que les apetezca, excepto negar su existencia y autonomía, o impedir la elección libre, secreta y por sufragio universal de sus órganos de representación popular. No existe, ni al nivel federal ni al de los Länder, una institución —de funciones comparables a las del Bundesrat— que emane de los municipios. El Senado bávaro no lo es, y no se dan cuerpos análogos en los demás Länder.

Sin embargo, el conjunto de los municipios alemanes constituyen una gran potencia administrativa y económica.

Como se ha repetido tantas veces, la ejecución de la legislación federal compete a los Länder; ahora hay que añadir que los Länder, a su vez (según el consabido método de la Auftragsverwaltung, en este caso más estrictamente controlada), encargan a los municipios de esta ejecución, y de las funciones de administración y de producción y prestación de bienes y servicios públicos en que la ejecución se materializa. Para un ciudadano alemán, dirigirse «al Estado» con el fin de ejercer un derecho o cumplir un deber derivados de la legislación administrativa vigente, significa, en la mayoría de las ocasiones, dirigirse a las Oficinas del Rathaus, del Ayuntamiento. En el sótano del cual se encuentra por lo regular la nunca suficientemente alabada Ratskeller, donde se acostumbra a servir la cerveza más recomendable de la localidad. Los municipios alemanes construyen escuelas, incluidas las de grado medio; construyen y administran (o vigilan la administración de) clínicas, hospitales, residencias para ancianos; ejecutan la política estatal de vivienda, hoy relativamente limitada a encuadrar el funcionamiento de los mecanismos de oferta y demanda, pero obviamente mucho más intensa en la inmediata posguerra; acometen inversiones de urbanización, entendiéndola en su sentido más lato, hasta incluir, por ejemplo, la construcción de autopistas de enlace con las federales y la preservación de los envidiables Stadtwälder, los bosques —no simples parques— municipales; se ocupan —a través de sociedades anónimas, generalmente de capital ampliamente mixto— no sólo de la prestación de servicios locales de transporte o de abastecimiento de agua, sino también de la producción y distribución de energía eléctrica y de muchos otros géneros de procesos productivos de bienes y servicios. La envergadura de los gastos, funciones y patrimonios de los municipios alemanes es comparable a la de los ingleses o suecos; existe también en Alemania una extensa tradición de un cierto «socialismo municipal». El símbolo de status municipal más apreciado continúa siendo, sin embargo, el Stadttheater, o teatro municipal, de los que hay centenares y donde se ve buen teatro y se escucha excelente música. Las ruinosas Stadtopern, óperas municipales, afortunadamente, se cuentan sólo por decenas.

Los municipios alemanes compensan su relativa minusvaloración constitucional con una intensa y agresiva actividad de grupo de presión. La máxima presión la ejercen frente a los Länder, pero buscando la alianza con el Bund y procurando apelar y escandalizar unitariamente al conjunto de la opinión pública alemana. Han de verse en todo ello consideraciones de estrategia más que de principio. No puede decirse que haya una ofensiva crónica de los municipios contra el federalismo, aunque a veces lo parezca. La continuada ofensiva va encaminada a lograr que el federalismo funcione más en su favor; en palabras llanas, a extraer más dinero a la vez del Bund y de los Länder.

Pero antes de referirse a las características de las Haciendas locales conviene aludir a las igualmente enmarañadas de la organización del régimen local. Al hablar de municipio, sin más, se está cometiendo una heroica abstracción. Hay en la República Federal unas 24.000 Gemeinden. Sólo unas 1.500 tienen una población superior a los cinco mil habitantes; sólo 139 (es verdad que con todo un 40 por 100 de la población) con ciudades administrativamente, por así decirlo, de primera categoría (Kreisfreiestädte). El resto de ellas se agrupan en unos 420 Landkreisen, corporaciones locales muy peculiares. Son, en parte, una asociación —forzosa— de sus municipios, dotada de poderes de autogobierno y destinada a prestar los servicios administrativos que no están al alcance de los municipios más pequeños. Por otro lado, los Landkreisen son también un órgano de tutela del Land cerca de dichos municipios. A la cabeza de su aparato administrativo se encuentra el Landrat, que hoy es elegido y no nombrado, pero que una vez elegido se transforma en funcionario del Land, por lo que sólo puede elegirse a quien haya pasado los exámenes estatales precisos para adquirir tan elevada condición. La composición y posición de los Landkreisen varían, por lo demás, según los Länder. Igualmente varía considerablemente —incluso en el interior de un mismo Land— la constitución interna de los municipios, conservándose la recepción de modelos extranjeros realizada en los años de la ocupación militar, aunque, en Renania, mucho más en los de la ocupación napoleónica que en las posteriores.

En Renania y en el sur predomina la figura del Bürgermeister (alcalde) fuerte, elegido por el Consejo Municipal o directamente por los ciudadanos, para largos períodos de tiempo, y titular de grandes poderes y responsabilidades personales. El prototipo de este género de alcaldes fue, naturalmente, el casi inamovible Adenauer, autoritario y pre-conciliar Bürgermeister primero de Colonia y más tarde de toda la República Federal. En el norte, la jefatura del aparato administrativo municipal tiende a ser colectiva (Magistrat), situación que los británicos tomaron por —o intentaron asimilar a— su sistema Town council/Town clerk, con poco éxito y considerable confusión, que aún persiste. Hay numerosas variaciones intermedias entre ambos extremos nórdico y meridional. En las Ciudades-Estado, Gobierno estatal y municipal se confunden, pero también se diferencian desde algunos puntos de vista. Lo del medievalismo de los términos municipales hay que tomarlo en sentido casi literal. Ocurre, por tanto, que los fenómenos de la urbanización y conurbación y de las migraciones cotidianas entre centro y periferia urbanas, han dejado absolutamente desfasadas las demarcaciones de ciudades, Gemeinden y Kreisen. Muchas grandes ciudades han desbordado sobre los Kreisen circundantes, a los cuales y a sus municipios trasladan cargas públicas sin transferirles las correspondientes bases impositivas. Otras veces, los municipios periféricos, tras la implantación en ellos de nuevas y prósperas industrias son mucho más ricos que los centrales. Muchas Gemeinden que funcionan como centros comarcales ven sus servicios de transporte, escuelas y hospitales asaltados, pero no financiados, por los habitantes de los municipios del resto de la comarca. Otras Gemeinden se han quedado casi sin vecinos.

Se impone así en todos los Länder alemanes —como en muchos otros países— una reforma general de las circunscripciones municipales. Algunos Länder la han emprendido ya, no sin apreciables resultados, dadas las enormes inercias y fuertes enfrentamientos de intereses que siempre pesan en la materia. Lo más difícil suele ser lo más urgente: salvar la dicotomía entre la ciudad que escapa a la jurisdicción del Kreis (la Kresifreiestadt) y el Kreis por donde se extiende en realidad su área de urbanización. Un contrapeso —ya

insuficiente, pero importante— al arcaísmo de los términos municipales resulta en Alemania de la tradicional abundancia de asociaciones (Verbände) entre municipios. Los propios Kreisen son una forma de ellas, según se ha visto. Pero hay muchas otras. Las más numerosas —unas 5.000— tienen propósitos limitados, tales como la gestión de uno u otro servicio público de ámbito comarcal. En otros casos, las asociaciones implican una integración más intensa de los municipios participantes, o afectan a funciones verdaderamente vitales de la Administración, local moderna (por ejemplo, la ordenación del uso del suelo). En esta rica tradición de asociacionismo intermunicipal encuentran su apoyo más útil los intentos alemanes de modernización del régimen municipal. Aun así, las perspectivas de esta reforma distan mucho por el momento de ser claras.

Nuestra incursión en las complejidades del sistema municipal alemán da idea de la infinitud de meandros que puede ofrecer el régimen de las Haciendas locales. Ello admitido, sea lícito simplificar implacablemente, y enumerar sólo unos cuantos puntos de mayor significación.

a) Los municipios alemanes gastan mucho más dinero que lo que recaudan. Sus cuentas las saldan, por una parte, acudiendo al crédito, con lo que el municipio medio alemán se halla hoy endeudado hasta las cejas. Por otra parte, gracias a las transferencias y subvenciones recibidas de los Länder. No reciben hasta ahora los municipios subvenciones, por lo menos directas, del Bund. Si se aprobara una ley federal sobre el «fomento de la renovación urbana» actualmente en curso de discusión, ciertas ciudades parece que empezarían a recibirlas.

b) El ingreso impositivo principal de los municipios es el llamado Gewerbesteuer, lo que podría traducirse por «contribución industrial», pagada por las empresas industriales y comerciales. Otro ingreso fiscal municipal, potencialmente productivo, el impuesto sobre la propiedad rústica y urbana, está anquilosado por el temor a los campesinos y por el deseo de no encarecer los costes de la vivienda. Los grandes beneficiarios de este anquilosamiento han sido los propietarios de solares edificables, o más edificables.

Las bases impositivas del Gewerbesteuer se fijan por ley federal. Los tipos, por libre decisión de cada municipio.

c) El Gewerbesteuer presenta una serie de graves defectos. Su técnica es muy elemental, todo caso para un sistema impositivo tan maduro y progresivo como el alemán. Es demasiado sensible a las oscilaciones de la coyuntura, y tiene efectos procíclicos en el comportamiento de las Haciendas municipales. Ha afectado, de manera probablemente también perversa, la localización industrial. Los municipios ya industrializados podían atraer nuevas industrias ofreciéndoles tarifas impositivas bajas; aumentaban así las desventajas de la congestión; y los municipios de referencia se veían obligados a meterse en grandes inversiones y deudas para salvar los estrangulamientos consiguientes; más perjudicadas aún resultaban las Haciendas de los municipios predominantemente «dormitorios», o «residenciales», próximos.

d) La «gran reforma» financiera de 1969 da unos cuantos pasos para corregir esta situación. Atribuye, globalmente, a los municipios un porcentaje (en la versión vigente, un 14 por 100) de lo recaudado en cada Land por el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Su distribución entre los municipios queda encomendada al Land. Al mismo tiempo, priva a los municipios de otro porcentaje —en principio, del 40 por 100— del producto de la «contribución industrial»; a lo que deberá seguir, en un futuro aún indeterminado, la reducción efectiva del gravamen que pesa, por este concepto, sobre las empresas. De todo ello se espera que resulte una reorientación de la «competencia entre alcaldes»: de la dirigida a la captación de nuevas industrias a la encaminada a incrementar el atractivo de sus dominios municipales como lugar de residencia de los ciudadanos. Se prevé la posibilidad de que los municipios puedan establecer recargos municipales al impuesto sobre la renta personal (es de suponer que una vez atraídos los vecinos que se trata de atraer).

e) El sistema de transferencias y subvenciones de los Länder a los municipios es muchísimo más asistemático y complejo que el aplicado a las participaciones de los Länder

en los ingresos del Bund. Cuanto más reducidos son los territorios fiscales y más arcaicas sus fronteras, menos probable es, en efecto, la coincidencia entre necesidades fiscales y recursos impositivos. Varían mucho estos sistemas entre los diversos Länder, donde las circunstancias son también diversas.

Habría que distinguir, por lo menos: *a'*) transferencias a los municipios destinadas a compensar los costes de la «Administración encargada». Qué es y no es encargo, y qué proporción de los costes debe de ser compensada son materias elásticas. Los municipios tienen a veces interés —como los Länder frente al Bund— en participar en los gastos de la Auftragsverwaltung. Es una manera de conservar mayor influencia en ella; *b'*) transferencias por vecino, más o menos automáticas, y a menudo ponderadas en favor de ambos extremos (muy altas y muy bajas densidades de población). En el primer caso, se sabe que las inversiones municipales han de ser muy elevadas; en el segundo, que los municipios interesados están normalmente al borde de la quiebra; *c'*) transferencias —también intermunicipales— específicamente destinadas a lograr un mínimo de equiparación fiscal —otra vez la famosa Finanzausgleich— o un mínimo de recursos fiscales por habitante; *d'*) transferencias exclusivamente intermunicipales destinadas a cubrir —al menos parcialmente— las cargas que a unos municipios originan los vecinos de otros; *e'*) subvenciones francamente dirigidas a que los municipios hagan lo que las instancias competentes de los Länder opinan que es bueno que hagan. A menudo, este género de subvenciones se materializan en préstamos a bajos tipos de interés concedidos, según unas u otras técnicas, con intervención del Land. Pese a su importancia, las subvenciones discrecionales a los municipios juegan probablemente menor papel en la República Federal que en Inglaterra, no digamos en Francia o Italia.

f) La integración de las Haciendas locales en los mecanismos de estabilización anticíclica y de planificación fiscal es —ya en razón de su multiplicidad— harto más difícil que la de las Haciendas del Bund y de los Länder. La integración sería, sin duda, muy recomendable, dado el peso de las

Haciendas locales alemanas en la totalidad de los gastos y sobre todo de las inversiones del Sector Público. La «Ley sobre la Estabilidad» del año 1967 está llena de buenos propósitos al respecto, que llevan camino de tardar mucho en concretarse en arreglos prácticos satisfactorios. En lo que afecta a las Haciendas municipales, lo más operativo que se dispone en la mencionada ley es bastante burdo. Con arreglo a ella, podrá limitarse por norma federal lo que, en general, también se podía ya limitar y se limitaba por cada Land: el recurso de los municipios al crédito. Disposición que no es incongruente, pero tampoco demasiado armónica, con un criterio generalmente aceptado hoy en Alemania occidental. Es éste el de que las inversiones municipales han de aumentar más que proporcionalmente a la Renta Nacional y al conjunto de los gastos públicos, durante el próximo futuro. Hay que reconocer, por otra parte, que de las reformas del año 1969 cabe esperar un cierto fortalecimiento de las Haciendas municipales, el cual constituía uno de sus principales objetivos. Los municipalistas alemanes opinan que lo logrado ha quedado muy por debajo de lo propuesto.

SUMMARY

This article describes the German federalist system, explaining the extent of its decentralisation in terms of the relationships between Bund and Länder (legislation and administration, cooperation mechanisms, finances and planning) and of the relationship between local and regional authorities.

In an epilogue, the author characterises the obstacles to a Spanish decentralisation process: the need for an effective fiscal system, the irrationality of tensions between center and periphery, the impossibility of decentralising while keeping bureaucratic and interventionist government methods, the language problems and the need to decentralise at levels other than the regional one.

RESUMÉ

Cet article décrit le système fédéraliste d'Allemagne, en expliquant la nature de sa décentralisation. Celle-ci est déterminée par les rap-

ports entre Bund et Länder (législation et administration, mécanismes de coopération, financement et planification) et par les rapports entre pouvoirs municipaux et régionaux.

Dans son épilogue, l'auteur approche les obstacles que l'on trouvera au désirable processus décentralisateur, en Espagne: le besoin qu'il y a d'un système fiscal effectif, l'irrationalité des tensions entre le centre et la périphérie, l'impossibilité d'une décentralisation sans modifier des méthodes gouvernementaux bureaucratiques et interventionnistes, les problèmes posés par le langage et le besoin d'étendre la décentralisation à d'autres niveaux, aussi qu'au régional.