

# Participación ciudadana en el nivel federal<sup>1</sup>

—» TOBIAS MONTAG

Erfurt, Alemania, 1981.  
Coordinador de Política  
Interior, Departamento de  
Política y Asesoría, Fundación  
Konrad Adenauer.

## ¿Actores con veto o motores del cambio energético?

Los alemanes entienden al Estado federal de una manera muy poco dogmática: por un lado lo aman, como institución protectora de las autonomías regionales, pero por el otro lo condenan, como sistema de negociación poco transparente e imposible de reformar (aunque tampoco están

---

<sup>1</sup> La versión original de este artículo fue publicada en *Die Politische Meinung*, Berlín, n.º 527, julio-agosto de 2014, pp. 65-68.

demasiado abiertos a las reformas). El debate sobre la reforma del federalismo, que parece no tener fin, afecta poco a la mayoría de los ciudadanos. El federalismo cobra vida cuando, por ejemplo, el gobernador de un estado federado le saca la tarjeta roja «a esos de Berlín». Así sucedió en la primavera de 2014, cuando algunos de estos gobernadores se pronunciaron en contra de la construcción de líneas de alta tensión. En particular, el campo político relacionado con la transformación energética puede contribuir a generar conflictos entre el ámbito nacional y los estados federados.

En este sentido, cabe especialmente mencionar la enmienda a la Ley de Energías Renovables (EEG, por sus siglas en alemán) adoptada en junio-julio de 2014. La tarifa que deben pagar los consumidores por la electricidad verde tiene impactos distributivos considerables también a nivel regional. Y, en este punto, ningún estado federado quiere salir perjudicado.<sup>2</sup> En 2012, cuando el ministro de Economía de Renania del Norte-Westfalia, Garrelt Durin, equiparó la tarifa verde con la compensación financiera entre los estados federados,<sup>3</sup> ya se anticipó que la enmienda no solo aparejaría intensos conflictos entre el ámbito nacional y los estados federados, sino también entre estos últimos. La relación entre federalismo y cambio energético es, entonces, ante todo *delicada*. Tampoco facilita las cosas que los ciudadanos *metan baza* en el entramado federal y bloqueen con sus protestas los proyectos para el cambio energético.

¿El cambio energético no tendría más chances de avanzar en un Estado unitario? En un sistema de gobierno multinivel, ¿los ciudadanos comprometidos que quieren participar en la planificación de los proyectos sobre cambio energético tienen derecho a convertirse en actores con poder de veto? El desarrollo de las energías renovables tiene lugar en su mayor parte de forma descentralizada y se adapta, por lo tanto, a la estructura federal de Alemania. Quienes, por ejemplo, se quejan del caos generado por los distintos objetivos que persiguen los estados

« El campo político relacionado con la transformación energética puede contribuir a generar conflictos entre el ámbito nacional y los estados federados »

AP

- 
- 2 Véanse Günter Bannas: «Mit Fitzelkram zum Ziel» [«Con cosas insignificantes hacia la meta»], en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.4.2014, y Henrike Rossbach y Kerstin Schwenn: «Verbraucher zahlen für Energiekompromiss» [«Los consumidores pagan el precio del acuerdo energético»], en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.4.2014.
  - 3 Thomas Reisener: «Minister empört. NRW bezahlt die Energiewende» [«Ministro indignado. Renania del Norte-Westfalia paga el cambio energético»], en *RP Online*, 23.7.2012 [consulta 7.7.2014].

federados en el desarrollo de las energías renovables, pasan fácilmente por alto que esta diversidad constituye justamente la esencia del federalismo competitivo.

Las estructuras federales han impulsado más que obstaculizado el desarrollo de las energías renovables. En términos generales, predomina la valoración positiva de la descentralización del cambio energético. Permite a las personas obtener beneficios de este y convertirse en productores de energía eléctrica, lo que es también una forma de participación. La influencia de los ciudadanos en la concepción y aplicación del cambio energético aumenta cuando las medidas se adoptan en un nivel más descentralizado. Se incrementan las posibilidades de que los implicados se conviertan en decisores y financiadores y, de esta forma, el cambio energético adquiere una mayor aceptación.<sup>4</sup>

## Lección del entramado político

El lado oscuro de la descentralización es, por supuesto, que más personas se ven afectadas por los cambios del paisaje debido a las instalaciones de energía eólica y al tendido eléctrico, y tienen que aprender a convivir con sus aspectos negativos.<sup>5</sup> De este modo, la descentralización no solo cosecha aprobaciones sino que puede también poner en riesgo la conformidad con el cambio energético. Sin embargo, la aceptación lábil de las medidas descentralizadas no es una peculiaridad específica del federalismo.<sup>6</sup> La preocupación de que la regionalización pueda poner en peligro el cambio energético parecería originarse en una apresurada equiparación del federalismo con la descentralización no planificada. El cambio energético no implica solo el desarrollo descentralizado de

---

4 Véanse Jan Hildebrand, Irina Rau, Petra Schweizer-Ries: «Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energie. Eine umweltpsychologische Betrachtung» [«La importancia de los procedimientos de participación descentralizados para la aceptación del desarrollo de las energías renovables, desde el punto de vista de la política ambiental»], en *Informationen zur Raumentwicklung [Informaciones sobre el desarrollo espacial]*, n.º 9-10/2012, pp. 491-492, y Ulrich Mans, Lena Kayser: «Bürgerschaft und dezentrale Energieversorgung» [«Ciudadanía y suministro de energía descentralizado»], en Klaus Töpfer, Dolores Volkert, Ulrich Mans (eds.): *Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von «Stuttgart 21» bis zur Energiewende [El cambio a través del conocimiento. Oportunidades y desafíos de la participación ciudadana: desde «Stuttgart 21» hasta el cambio energético]*, Múnich: Oekom, 2013, pp. 159-171.

5 Véase Hildebrand, Rau, Schweizer-Ries: o. cit., p. 491.

6 Véase Ursula Münch: «Energiewende im föderalen Staat» [«El cambio energético en el Estado federal»], en *Jahrbuch des Föderalismus [Anuario del Federalismo]*, 14 (2013), p. 35.

energías renovables, sino también la ampliación del tendido de redes planificado centralmente y la liquidación de la energía atómica bajo la dirección del Estado federal. El cambio energético comprende elementos centralizados y descentralizados<sup>7</sup> y es así un reflejo del federalismo cooperativo tan típico de Alemania, en el que se desdibujan los límites de la atribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esta zona gris ofrece, justamente, las mejores condiciones para que las protestas y la participación ciudadana adquieran mayor relevancia a nivel nacional, aunque deban valerse solo de sus propios medios.

En las estructuras federales cooperativas las decisiones surgen de negociaciones entre las entidades locales. La lógica de actuación de estas estructuras está marcada por el entramado político, que fortalece a las elites ejecutivas. Esta lógica sigue las reglas de juego de la democracia representativa.<sup>8</sup> No queda entonces mucho espacio para el enfoque de la gobernanza,<sup>9</sup> que presupone que los organismos estatales reconozcan a los actores de la sociedad civil como interlocutores del mismo rango.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, los procedimientos de participación no previstos en las leyes ni incorporados en las estructuras de representación son considerados como influencias externas. En otras palabras, la participación informal y las protestas ciudadanas alcanzan relevancia en el federalismo solo cuando los representantes de las entidades locales así lo quieren. Un buen ejemplo de esto fue el rechazo de algunos gobernadores de estados federados a la instalación de nuevos tendidos de líneas de alta tensión

« El cambio energético implica también la ampliación del tendido de redes planificado centralmente y la liquidación de la energía atómica »

AP

- 
- 7 Véase Dierk Bauknecht, Simon Funcke: «Dezentralisierung oder Zentralisierung der Stromversorgung: Was ist darunter zu verstehen?» [«¿Descentralización o centralización del suministro eléctrico: qué significan?»], en *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* [Temas de actualidad sobre la economía energética], vol. 63, n.º 8, 2013, pp. 14-17.
  - 8 Sabine Kropp: «Stuttgart 21»: Prellbock für den Bundesstaat? Zur Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und nicht-repräsentativen Formen der Demokratie» [«Stuttgart 21»: ¿Tope fijo para el Estado federal? Sobre la conciliación del federalismo cooperativo y las formas no representativas de la democracia], en *Jahrbuch des Föderalismus* [Anuario del Federalismo], vol. 12, 2011, pp. 192-204.
  - 9 Véase Kropp: o. cit., p. 195.
  - 10 Véanse, entre otros, Bernhard Baule: «Bürgergesellschaft als "starke Demokratie"- Engagementpolitik im föderalen System der Bundesrepublik» [«Sociedad civil como "democracia fuerte" - Política de compromiso en el sistema federal de la República Federal de Alemania»], en Ines Härtel (eds.): *Handbuch Föderalismus* [Manual del Federalismo], tomo 3: «Entfaltungsbereiche des Föderalismus» [«Alcance del federalismo»], Berlín, Heidelberg: Springer-Verlag, 2012, § 77, pp. 861-863.

planificado de manera centralizada por la Agencia Federal de Redes. Se destacó sobre todo el gobernador de Baviera, Horst Seehofer, que exigió una moratoria al despliegue de redes en marzo de 2014. Para ello, se fundamentó en los planes que en aquel momento tenía el ministro nacional de Economía, Sigmar Gabriel, de reducir los incentivos para los parques eólicos marinos, con lo que, según su opinión, el gran tendido eléctrico de norte a sur sería innecesario.<sup>11</sup> De esta forma, Baviera aseguró su influencia en la reforma de la EEG, aunque esta no forma parte de las leyes que requieren la aprobación federal. Se trata, entonces, casi de una lección de entramado político en el federalismo interconectado. Las desventajas son, por supuesto, el bloqueo y los costos de transacción política más elevados.<sup>12</sup> Los planes concretos de los gestores de redes de transporte por ahora están paralizados.

## Participación centralizada, diseño descentralizado

Lo que parecía superficialmente una victoria de las protestas ciudadanas, es entonces solo un argumento de negociación en el nivel federal. La sociedad civil comprometida no participó como actor independiente —es decir, como un actor de veto—, sino solo como una opción de veto de los gobernadores. Los ciudadanos que querían involucrarse en el desarrollo de redes de energía probablemente no estén muy contentos con este papel subordinado.

En este contexto, son aun más importantes las posibilidades formales de participación consagradas en el derecho de planificación, que se ampliaron considerablemente en relación con la extensión de las líneas de alta tensión. La planificación y autorización centralizadas por la Agencia Federal de Redes permite a los ciudadanos participar directamente, sin mediaciones, en el nivel federal.<sup>13</sup> Sin embargo, la

---

11 Véase «Die Problemtrassen» [«El tendido eléctrico problemático»], en *faz.net*, 31.3.2014 [consulta: 8.7.2014].

12 Sobre la teoría: André Kaiser: «Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus» [«Accesos teórico-políticos al federalismo»], en Ines Härtel (eds.): *Handbuch Föderalismus [Manual del Federalismo]*, tomo 1: «Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat» [«Fundamentos del federalismo y del *Bundesstaat* alemán»], Berlín: Heidelberg, Springer, 2012, § 6, pp. 165-178.

13 En mi opinión, este aspecto se ha menospreciado hasta ahora en todas las críticas justificadas al *centralismo en la planificación* de la ley alemana sobre la aceleración del despliegue de redes (NABEG, por sus siglas en alemán). Sobre el concepto de *centralismo en la planificación* véase Klaus Ferdinand Gärditz: «Die Entwicklung des Umweltrechts im Jahr 2011: Umweltpolitische Herausforderungen zwischen Partizipation, Wutbürgertum und Energiewende» [«El

moratoria a la ampliación de las redes demuestra que también estos procedimientos pueden caer en la trampa del entramado político. Una solución para este problema podría ser el desarrollo descentralizado de los procedimientos de planificación y autorización a los proyectos de infraestructura de cambio energético a escala nacional, para implicar más a los estados federados, mientras se organizan de forma centralizada los procedimientos de participación ciudadana.

AP

---

desarrollo del derecho ambiental en el año 2011: Desafíos ambientales entre la participación, la ciudadanía enfurecida y el cambio energético», en *Zeitschrift für Umweltrecht [Revista de Derecho Ambiental]*, vol. 35, n.º 3, 2012, p. 262-271.