

Federaciones del mundo (3): Alemania

Ferran Requejo

A partir de la creación de Alemania como estado unificado en 1871, su estructura territorial estuvo organizada hasta el período nazi en términos federales, con un predominio claro del poder ejecutivo (el régimen nazi abolió los rasgos federales que permanecían en la república de Weimar y los sustituyó por un estado unitario muy centralizado). Después de la segunda guerra mundial, los tres aliados occidentales impulsaron la instauración de un estado democrático de derecho que incluía de nuevo el federalismo como principio de organización territorial para los territorios de Alemania occidental (1949). Los estados federados se denominan Länder. Por su parte, los territorios de la Alemania oriental quedaron bajo la hegemonía soviética, la cual abolió los cinco Länder iniciales establecidos en 1945 y estableció un sistema centralizado. Fue en 1990, tras el derrumbe del comunismo en los países del este europeo, cuando los cinco Länder orientales fueron reestablecidos y Alemania reunificada. En la actualidad la república alemana, está compuesta por 16 Länder, siendo la organización federal considerada bajo la denominada “cláusula eterna” de la constitución (art 79.3) por la que dicha organización no puede ser abolida. Alemania es actualmente el estado europeo más poblado y la mayor economía de la Unión Europea.

La forma de gobierno es parlamentaria. El parlamento federal es bicameral (*Bundestag* o Asamblea Federal y *Bundesrat* o Consejo Federal). La cámara baja (*Bundestag*) es la única elegida directamente por los ciudadanos a través de un sistema de atribución de escaños de carácter proporcional entre los partidos, modulado por un segundo voto en circunscripciones uninominales (se eligen alrededor de 600 escaños). Las listas deben obtener al menos un 5% de votos a nivel de la federación. La cámara alta, el Consejo Federal (*Bundesrat*) constituye una de las piezas angulares del sistema. Los Länder disponen entre 3 y 6 votos en dicha cámara atendiendo a su número de habitantes (69 escaños en total). Los miembros del *Bundesrat* son nombrados por los gobiernos respectivos y su voto en la cámara se establece en bloque, no puede dividirse. Se trata, pues, de una representación política que resulta ser congruente con la mayoría política dominante en el Land correspondiente. Su composición política cambia cuando se han celebrado elecciones en los Länder. En los últimos años ha aumentado considerablemente (más del 50% de la legislación federal) el número de leyes que necesitan la aprobación del *Bundesrat* –aquellas que afectan a los poderes o a los recursos de los Länder. En caso de desacuerdo entre las dos cámaras del parlamento federal se establece un comité de mediación, que reúne a un mismo número de miembros de cada cámara (16), encargado de encontrar una solución consensuada que será sometida a la aprobación de ambas cámaras. La reforma constitucional, por su parte, requiere la aprobación de 2/3 de cada cámara federal. El presidente de la República es elegido para un período de cinco años por una Convención Federal que reúne a los parlamentarios de la cámara baja y a un número igual de delegados elegidos por los parlamentos de los Länder. El presidente de gobierno (Canciller) es elegido por el *Bundestag* para cuatro años.

El Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) también ejerce una influencia importante en el sistema político, estableciendo repetidamente el principio de la “confianza federal” (*Bundestreue*), por el que los dos niveles de gobierno, la federación y los Länder, están obligados a tener en cuenta la perspectiva del otro nivel, aún cuando no existe una cláusula constitucional explícita en este sentido. Es elegido a partes iguales por las dos cámaras del Parlamento federal. Por su parte, las constituciones de los Länder regulan de forma distinta cuestiones como los

procedimiento de formación de gobierno, las mociones de confianza, los referendums, los derechos sociales (en el caso de los nuevos cinco Länder), etc.

Las competencias, enmarcadas en un complejo sistema de interdependencias, se dividen entre aquellas que son exclusivas de la federación, las de carácter concurrente, aquellas en que la federación se reserva la legislación básicas y las exclusivas de los Länder. Entre estas últimas se encuentran el poder local, la organización administrativa, así como aspectos de la educación, la cultura y los medios de comunicación. Los Länder son los responsables de la implementación de la mayor parte de la legislación federal.

La evolución del federalismo de la república federal alemana ha estado últimamente presidida por el proceso de unificación, por la influencia que en él ejerce la Unión Europea y por la creciente importancia que ha ido adquiriendo la “cooperación” entre los dos niveles de gobierno. Este último aspecto ha comportado cierta dilución del principio federal de división de poderes, especialmente tras las reformas del año 1969 favorables a la institucionalización de “tareas comunes” (*Gemeinschaftsaufgaben*). A estas últimas cabe añadir, además, el ya de por sí gran número de competencias compartidas existentes entre la federación y los Länder, los criterios de responsabilidad fiscal compartida y de uniformización en las condiciones de vida de los ciudadanos, así como los mecanismos de ecualización. El resultado ha sido un complejo sistema de cooperación entre los dos niveles de gobierno que ha reforzado los poderes ejecutivos, especialmente el de la federación, y que ha aumentado la opacidad de sistema, además de la mencionada dilución del principio federal. La reunificación ha comportado, además, una revisión de las balanzas fiscales ya que los cinco nuevos Länder orientales son dependientes de la federación debido a su menor grado de desarrollo.

Por otra parte, el proceso de integración europeo ha supuesto un replanteamiento de los ámbitos competenciales y de los mecanismos de concertación de la política europea –dirigida por la federación– por parte de unos Länder en los que las prioridades políticas son distintas de acuerdo a su nivel de riqueza. Los Länder más ricos presionan para tener más margen de maniobra en la economía globalizada y hacia formas claras de federalismo competitivo (es lo que a veces se ha denominado la “doctrina Sinatra”: *I do it my way*). La necesidad de proceder a una reforma del sistema federal viene siendo planteada en Alemania desde finales de los años 80. Actualmente, una comisión formada por miembros de las dos cámaras del parlamento federal, con participación de expertos, está estudiando las bases para proceder a dicha reforma (el informe final se espera esté realizado a finales del 2004)