



Alemania: equilibrio entre la *Bundestag* y el *Bundesrat*, y entre gobiernos y legislaturas

STEFAN OETER

Por décadas se ha percibido al sistema federal alemán como una historia de éxito, porque ha ayudado a integrar los diversos segmentos de la Alemania de la posguerra y ha salvaguardado la polifacética estructura política, económica y cultural alemana. El sistema federal también ha tenido una función importante en la integración exitosa de la parte oriental de Alemania, la antigua República Democrática Alemana. Sin embargo, desde los años noventa, se observa un descontento cada vez mayor tanto en la ciudadanía como en las élites políticas. Ahora el sistema federal se percibe como una causa de parálisis política. Las demandas ciudadanas de una reforma en la estructura política y en la legislación económica terminan en un *impasse* de maniobras tácticas contradictorias de los partidos políticos, que normalmente logran bloquearse entre sí.

El obstáculo para cualquier tipo de reforma es la diferencia de mayorías entre la *Bundestag*, la legislatura federal elegida de manera directa, y el *Bundesrat*, que representa a los *Länder* en el nivel federal. En el *Bundesrat*, los partidos de oposición en la *Bundestag* tienen mayoría –situación que no

se previó en 1948, cuando se redactó la Constitución, pero que ha sido típica en las últimas tres décadas—. Esta discrepancia de mayorías no plantea problemas graves para la legislación ordinaria, dado que en ese caso la mayoría gobernante en el Parlamento federal puede anular, por votación, el veto del *Bundesrat*. No obstante, en algunas categorías de legislación el *Bundesrat* puede bloquear el proceso legislativo reglamentario luego de que la *Bundestag* ha aprobado una ley. Estos *impasses* se derivan de la dependencia mutua entre la federación y los *Länder* que la conforman.

Un área importante de gobierno conjunto es la estructura financiera del sistema federal. Los *Länder* no tienen una autonomía real en materia financiera, sino que dependen de impuestos compartidos con la federación y legislados por el parlamento federal. Como compensación por esta dependencia, el *Bundesrat* tiene derecho de veto total en la legislación sobre estos impuestos.

La otra área crucial de gobierno conjunto es la organización y el procedimiento administrativos.

Las administraciones de los *Länder* aplican la mayoría de los leyes federales y el ejecutivo federal sólo tiene unos cuantos ámbitos de administración directa. Como el gobierno federal tiene un fuerte interés en influir en los esquemas de aplicación, el legislador federal puede regular asuntos de organización y procedimiento administrativos. Sin embargo, el precio que se paga por esta intrusión federal es, de nuevo, la plena participación en la elaboración de leyes en estos casos del *Bundesrat*, que puede vetar una ley aprobada por mayoría en la *Bundestag*, cuyos miembros se eligen directamente.

El uso de este instrumento ha ocasionado un aumento importante en el número de leyes que dependen del consentimiento del *Bundesrat*. Concedidos originalmente como una excepción, estos *impasses* administrativos se han convertido en un fenómeno común en la práctica legislativa, al representar más de 50 por ciento de las leyes aprobadas. El debate actual sobre la reforma federal se concentra mucho en este fenómeno, junto con la revisión de la distribución de las jurisdicciones legislativas. Las principales fuerzas políticas han integrado una comisión sobre la reforma bicameral con objeto de elaborar una propuesta para la reforma federal. Sin embargo, hasta la fecha las acciones de esta comisión han terminado estancadas.

A fin de resolver el problema de las facultades de veto "excesivas", la comisión sobre la reforma analizó si los *Länder* debían modificar de manera unilateral las normas de organización y procedimiento administrativos establecidos en la legislación federal. A cambio de este derecho, probablemente los *Länder* estarían dispuestos a renunciar a la facultad de veto respecto a las leyes en esta materia. Aunque los ministros federales mani-

Las demandas ciudadanas de una reforma en la estructura política y en la legislación económica terminan en un *impasse* de maniobras tácticas contradictorias de los partidos políticos, que normalmente logran bloquearse entre sí.

fiestan una firme oposición a esta idea, parece que contiene el núcleo de un compromiso.

El *Bundesrat* es una institución sin paralelo en la mayoría de los sistemas federales. Se trata de un legado histórico del primer gobierno federal construido entre 1867 y 1871, bajo el mandato del káiser, por el canciller Otto von Bismarck, y está integrado por miembros de los gobiernos de los *Länder*, que votan como grupo por su propio *Land*. No desempeña un papel decisivo al momento de elaborar leyes, pero es sumamente importante para dar voz a los estados dentro de la toma de decisiones federal. Si la *Bundestag* y el *Bundesrat* insisten en diferentes propuestas, la tarea de llegar a un compromiso se turna a un comité de mediación específico integrado por miembros de ambas cámaras. Este órgano, llamado *Vermittlungsausschuss*, constituye una especie de "agujero negro" para la transparencia política, pues sus negociaciones son secretas y la *Bundestag* y el *Bundesrat* sólo pueden aceptar o rechazar sus propuestas en su totalidad. El sistema completo vuelve difusas la responsabilidades y obliga a los actores políticos a entablar negociaciones por paquete más o menos arbitrarias.

Mientras que la federación y los estados están inseparablemente interconectados en el sistema de gobierno legislativo, las estructuras del gobierno ejecutivo están separadas con mayor claridad. La administración de los *Länder* maneja la mayor parte de los asuntos de administración rutinaria, con sólo unos pocos ámbitos de jurisdicción administrativa directa del gobierno federal. El equilibrio ha cambiado en años recientes, empero, debido al establecimiento de nuevas dependencias reguladoras de la federación, entre otros, en los ámbitos de telecomunicaciones, servicios postales y servicios de energía. Ahora los *Länder* temen perder su papel decisivo en el gobierno ejecutivo a largo plazo.

El desarrollo de la integración europea es un factor adicional que intensifica una pérdida de autonomía. Con el crecimiento del derecho comunitario europeo, cada vez más áreas bajo el control de los *Länder* se regulan en Bruselas. Sin embargo, en los procesos europeos de toma de decisiones sólo el gobierno federal representa a los *Länder*. Varios compromisos celebrados por el gobierno federal en detrimento de los estados han despertado una fuerte sospecha por parte de los *Länder* hacia la política europea. En 1994, los *Länder* lograron introducir una nueva "cláusula europea" en la constitución federal con el propósito de salvaguardar su participación en asuntos europeos. No obstante, ahora la impresión general es que estas salvaguardas no funcionan en realidad y los mecanismos de consulta y participación no tienen un impacto real. Los *Länder* más grandes han cambiado a una política de cabildeo directo en Bruselas, con lo que han conformado representaciones de los *Länder* de tamaño y especialización considerables. Pero ésta no será una estrategia viable para los estados constitutivos más pequeños.