



## Alemania: las facultades parcialmente compartidas y el entrelazamiento político

JUTTA KRAMER

La República Federal de Alemania se fundó en 1949, cuatro años después de que Alemania fuera derrotada en la Segunda Guerra Mundial y que los Aliados occidentales otorgaran a los primeros ministros de los estados constitutivos – *Länder* – la tarea de redactar una nueva Constitución de carácter federal. Su objetivo era evitar que en el país surgiera nuevamente un fuerte estado central. Como resultado, el sistema federal se caracteriza por una serie de interconexiones y por un traslape de poderes entre el gobierno central y las unidades constitutivas.

Algunos de los retos de la estructura federal alemana hoy en día son determinar si el sistema asegura, tal y como está, una relación constitucional idónea entre la federación y los estados, si logra satisfacer cabalmente los requisitos democráticos y sobre todo, en las circunstancias actuales, si es capaz no sólo de soportar las cargas derivadas de la unificación alemana (con sus consecuencias políticas, económicas y constitucionales), sino de sobrevivir a ellas.

La Constitución de la República Federal de Alemania, llamada Ley Fundamental, fue redactada y aprobada por el Consejo Parlamentario

en 1948 y 1949. La Ley Fundamental reestableció el sistema federal y distinguió entre tres tipos de autoridades públicas: la federación, los estados y la República Federal de Alemania en su conjunto. Ante la interrogante de si en los tratados y obligaciones internacionales había un sucesor del antiguo imperio alemán y, en caso de que así fuera, quién era, la Corte Constitucional Federal declaró que no existía un marco común para un sucesor único de este tipo bajo el nombre de 'República Federal de Alemania' sino simplemente dos entidades: la federación y los estados. Con esta resolución de la Corte, el debate en curso respecto a la naturaleza del sistema federal alemán llegó su fin. Igual que la mayoría de las federaciones, Alemania consiste en un régimen de dos órdenes.

A pesar del doble carácter del sistema federal alemán, en estos dos órdenes existe una triple relación constitucional, a saber: las relaciones dentro de la federación, entre la federación y los estados, y entre los propios estados. En consecuencia, tanto la federación como cada uno de los estados constitutivos tienen jurisdicción constitucional propia que es ejercida internamente como la facultad de redactar su constitución. Hacia el exterior, cada uno está facultado para establecer y mantener relaciones intergubernamentales con la federación y con los estados constitutivos. El único mecanismo de cohesión en las tres dimensiones constitucionales es la llamada "cláusula de homogeneidad" que obliga al orden constitucional en los *Länder* a cumplir con los principios de Estado democrático y social así como con el Estado de Derecho según lo establecido en la Ley Fundamental. Salvo por esa única cláusula, las tres áreas constitucionales coexisten con independencia absoluta entre sí.

Como en cualquier forma de gobierno federal auténtica, en el sistema alemán no existe una relación de trabajo única entre la federación y los estados sino una red multifacética de este tipo de relaciones: formales e informales, bilaterales y multilaterales, individuales y de conjunto. El Consejo Federal o *Bundesrat*, la cámara baja de la federación en Alemania, se ubica en el centro de la estructura federal del país. Tanto en términos constitucionales como en la práctica, además de participar en la administración de la federación, es el órgano legislativo que representa a los estados dentro de un marco federal. El nivel inmediato de coordinación es el de cooperación horizontal entre los estados mismos con base en las relaciones intergubernamentales.

En este marco constitucional tridimensional, la federación prima sobre los estados constitutivos, tal como se refleja en su título de "estado superior". También es responsable de la protección y preservación de la Constitución federal. Sin embargo, los estados constitutivos son "estados" en el pleno sentido de la palabra, disfrutan de sus facultades constitucionales originales y ejercen de forma independiente sus propias funciones y competencias, a la vez que administran sus tareas a manera de dominio basado inherentemente en la Constitución. Por lo tanto – a menos

que la Ley Fundamental lo permita o disponga de otra forma – las relaciones entre la federación y los estados, así como entre los estados, se rigen por los principios de paridad e igualdad. De acuerdo con la Constitución, cada estado – independientemente de su tamaño, población, poder económico o capacidad financiera – tiene el mismo estatus federal.

Tanto el sistema federal de Alemania como el de Estados Unidos, muestran una clara tendencia hacia la uniformidad y la centralización. Pero existen tres diferencias innegables. Primero, el desarrollo del federalismo unitario en Alemania fue impulsado por los órganos políticos más poderosos del gobierno federal: la *Bundestag* – la cámara alta, elegida por la ciudadanía – y la *Bundesrat* – la cámara baja. Ellos se asignaron a sí mismos competencias legislativas concurrentes por medio de enmiendas constitucionales cuando obtuvieron la mayoría requerida de dos terceras partes en ambas cámaras. Segundo, en la realidad política, las dos diferentes administraciones, tanto a nivel federal como estatal, ejercen la división de poderes más eficaz, mostrando así facetas de federalismo ejecutivo. Esto significa que en la práctica, el gobierno federal ha obtenido la porción más grande de las competencias concurrentes por ser el principal legislador de Alemania, mientras que los *Länder* – como ejecutores no sólo de sus propias leyes, sino también de las del grueso de la legislación federal – funcionan primordialmente como organismos administrativos. Tercero, debido a que el gobierno federal y los estados comparten tareas e impuestos, existe una gran cantidad de facultades parcialmente compartidas, entrelazamientos políticos y procedimientos de búsqueda de consenso, característicos del federalismo cooperativo.

El sistema de federalismo cooperativo no sólo ha demostrado ser agobiante en la práctica, sino también problemático desde el punto de vista democrático.

Sin embargo, el sistema de federalismo cooperativo no sólo ha demostrado ser agobiante en la práctica, sino también problemático desde el punto de vista democrático. Si todo el mundo es responsable de todo, el resultado es que nadie se hace responsable de nada. Por tal motivo, se ha discutido mucho sobre el establecimiento de reformas que den mayor transparencia a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, y sobre la permisión de una mayor competencia entre el

gobierno federal y los *Länder*. Sin embargo, Alemania aún se encuentra lejos de tener un sistema de federalismo competitivo.

La reunificación de Alemania tuvo lugar en 1990, tras 45 años de división política entre la parte oriental y la occidental del país, debido al conflicto de la Guerra Fría. La República Democrática Alemana (RDA) se unió al territorio regido por la Ley Fundamental (*Grundgesetz*), después de su colapso político y económico. Durante el proceso de reunificación, la implementación de cualquier tipo de sistema federal debería estar basada

en la restauración de los estados previos y en que, por el momento, Alemania Oriental debería regresar a las estructuras tradicionales mediante la creación de "los nuevos *länder*" y dejar para más adelante la reforma de la estructura federal. Con toda seguridad, la federación tendrá que ofrecer subsidios masivos a los recién incorporados estados germano orientales durante un tiempo considerable. Aunque este problema fue reconocido desde hace mucho tiempo, plantea una amenaza considerable para el desarrollo del sistema federal en el futuro próximo. Esta situación podría representar para el federalismo alemán una época prolongada de centralización, tal como sucedió en los años que siguieron a la fundación de la República Federal, hasta que tuvieron lugar las reformas financieras, entre 1966 y 1969.