

Darnstädt, Thomas: *La trampa del consenso*

Editorial Trotta, Madrid, 2005, 241 pp.

Estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner

El autor, Thomas DARNSTÄDT, especialista en Derecho público, ha destacado sobre todo en su papel de periodista como director de la sección de política alemana de la revista *Der Spiegel*.

La obra de DARNSTÄDT, cuya traducción al español ha sido propiciada por el profesor SOSA WAGNER, que realiza un interesante estudio introductorio, efectúa una descripción, en ocasiones mordaz, del funcionamiento del Estado federal alemán y de sus problemas fundamentales.

La idea sobre la que gira toda la obra es la de que el consenso, sobre el que se funda el funcionamiento de la República alemana, es una forma muy costosa de organizar la irresponsabilidad, pues en la adopción de decisiones mediante consenso nadie es considerado propiamente responsable. Señala DARNSTÄDT cómo en Alemania nadie puede llevar a cabo una política propia, pero hay muchos que pueden bloquearla. Ello ha derivado en que Alemania haya perdido su capacidad de reforma e incluso la capacidad de ser gobernada con un mínimo de eficacia. Pérdida de capacidad que es achacable al sistema mismo creado por la Constitución alemana de 1949. Para el autor, en el Estado diseñado por la Ley Fundamental de Bonn nadie puede decidir pero todos pueden vetar las decisiones. La consecuencia habría sido la inaplicación de la regla de la mayoría como regla de toma de decisiones, regla mediante la cual es posible responsabilizar a alguien de las decisiones adoptadas, y su sustitución por la regla del consenso, regla que no permite responsabilizar a nadie directamente. Ello ha degenerado en el bloqueo de la República. Situación dramática, la de bloqueo, en un momento en el que Alemania, inmersa en plena crisis económica y social, necesita importantes reformas para volver a ser competitiva a nivel internacional y para recuperar internamente su autoestima.

Las propuestas de solución del autor parecen ir en la línea de sustituir lo que denomina la polvorienta Constitución de 1949, elaborada con cierta

* Profesor Doctor de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

vocación de provisionalidad como consecuencia de la fragmentación que vivía Alemania en aquel momento, por una nueva norma fundamental que renueve la organización del Estado, la democracia y los partidos.

El paradigma del consenso como mecanismo de adopción de decisiones que corrompe el funcionamiento de la República se encontraría en la estructura federal adoptada por la Ley Fundamental de Bonn.

Ley Fundamental que realiza un reparto de competencias entre el Bund y los Länder que, sin embargo, no ha desembocado en la garantía de un ámbito propio de decisión a los Länder que permita responsabilizarles por la adopción de políticas propias. Así, aquellas competencias atribuidas a la Federación con la finalidad de salvaguardar la unidad jurídica o económica o de garantizar la igualdad de condiciones de vida en todo el territorio alemán habrían servido, a la postre, para romper aparentemente el equilibrio entre el Bund y los Länder al provocar la desaparición de la capacidad de los Länder para conservar un ámbito propio y exclusivo de decisión. La penetración de la actuación federal en ámbitos cada vez más amplios como consecuencia de una interpretación amplia del alcance de las competencias atribuidas a la federación habría derivado en el desapoderamiento de la capacidad regulatoria de los Länder. Sin embargo, a la hora de actuar, la federación estaría sujeta a límites, límites que precisamente pretenden la garantía de la descentralización y en definitiva la garantía de un ámbito propio de decisión para los Länder. Se trataría de límites o garantías de corte político y no tanto de corte jurídico o jurisdiccional. Me refiero, más concretamente, a la garantía política de la descentralización que se deriva de la necesidad de contar con la conformidad del Bundesrat para poder sacar adelante un amplio porcentaje de leyes federales.

En efecto, la Constitución alemana ha establecido un poder legislativo conformado por dos Cámaras, el Bundestag y el Bundesrat. El Bundesrat, compuesto por miembros de los Gobiernos de los Länder, es el órgano constitucional «por intermedio del cual los Länder cooperan en la legislación y administración de la Federación». El porcentaje de leyes federales necesitadas de la conformidad del Bundesrat se sitúa en la actualidad en torno al 60 por 100 de todas las leyes federales.

El modelo alemán de descentralización territorial del poder habría consentido la expansión de la capacidad regulatoria del centro político, de la federación, incluso a costa de afectar a la capacidad regulatoria de los Länder; a cambio de someter la capacidad regulatoria federal al consentimiento de un órgano, el Bundesrat, donde, en principio, están representados los intereses de los Länder, que son los que en definitiva verían afectada su capacidad de regulación como consecuencia de la adopción de regulaciones federales. En cierta manera el ejercicio de las competencias federales estaría sometido a la necesidad de contar con el consenso de los representantes territoriales presentes en el Bundesrat.

El Bundesrat nació con la vocación de ser el órgano de decisión federal donde están representados los intereses territoriales, vocación que por sí mis-

ma es ya criticada por DARNSTÄDT al considerar que fue una imposición aliada para garantizar la ausencia de un poder federal demasiado fuerte. En todo caso, si bien es cierto que los 16 Länder pueden decidir por sí mismos cada vez menos cosas pueden, sin embargo, bloquear cada vez más cosas.

Este modelo de garantía de un ámbito propio de decisión a los Estados federados basado en la participación de los intereses territoriales en la elaboración de las políticas federales y no tanto basado en un estricto control jurisdiccional del reparto competencial no es tan insólito como podría parecer a simple vista, pues es ni más ni menos que el modelo acogido desde hace décadas por el federalismo norteamericano o el modelo «constitucionalizado» en la Unión Europea.

Sin embargo, este modelo de garantía política de la descentralización anteriormente descrito no habría funcionado correctamente en Alemania. Y en buena medida no habría funcionado correctamente, como pone de manifiesto la obra de DARNSTÄDT, como consecuencia de un primer problema esencial: el sistema de partidos habría contaminado el funcionamiento de tales garantías políticas de la descentralización.

En efecto, el Estado de partidos habría acabado contaminando el funcionamiento del Bundesrat al votar los representantes regionales en función de posiciones partidistas y no de intereses propiamente regionales. Tal y como señala SOSA WAGNER en su estudio introductorio, en el Bundesrat, órgano defensor de los intereses de los Länder, se sientan dirigentes de los partidos políticos que tienen carácter nacional, y es esta circunstancia la que explica el papel del Bundesrat como elemento de bloqueo de aquellas iniciativas del Gobierno federal cuando las mayorías del Parlamento, de cuya confianza depende el Gobierno federal, y del Bundesrat no coinciden, pero sin que tal bloqueo se deba a la defensa de intereses territoriales, sino a la mera defensa de intereses partidistas.

Para DARNSTÄDT la democracia entendida como procedimiento de adopción de decisiones a través del principio de mayoría no funcionaría en Alemania donde la obligada política de consenso derivada de la estructura del poder y de la necesidad de contar con la complicidad de todos para evitar vetos, imposibilita que el partido más votado se pueda responsabilizar de la adopción de decisiones. La democracia negociadora que desemboca en la irresponsabilidad por lo decidido se opone a la democracia competitiva.

Señala Darnstädt un segundo problema del modelo alemán basado en buena medida en la garantía política de la descentralización: la capacidad de bloqueo del Consejo Federal o Bundesrat ha producido que las únicas decisiones que se puedan adoptar por el legislativo federal sean aquellas que representen el mínimo común denominador estatal, concepto éste que difícilmente sería compatible con la promoción del interés general.

La solución propuesta por el autor iría en la línea de suprimir la función política de garantía de los intereses territoriales que lleva a cabo el Bundesrat, pero a cambio de realizar una nueva delimitación de competencias donde los Estados regionales tengan asegurado un ámbito propio de decisión y,

al tiempo, la federación tenga garantizada la capacidad de adoptar lo que se denominan las decisiones importantes. Una nueva garantía de un ámbito propio de decisión a los Länder permitiría, simultáneamente, exigir que éstos renuncien a su capacidad de vetar las políticas federales.

La solución propuesta abandonaría el modelo que basa la defensa de un ámbito propio de decisión de los Länder en su capacidad de participar en la adopción de las políticas federales y confiaría la defensa de un ámbito propio de decisión de los Länder al Tribunal Constitucional, órgano jurisdiccional que a partir de entonces sería el encargado de realizar un estricto control del reparto competencial. Labor ésta, la de garantizar un ámbito propio de decisión mediante instrumentos jurídicos, que, sin embargo, se ha demostrado difícil de realizar si se asume la necesidad de que el centro político deba ineludiblemente reservarse determinadas competencias que le permitan, en último extremo, salvaguardar la unidad jurídica o económica o garantizar la igualdad de condiciones de vida en todo el territorio alemán.

Necesidad que no parece asumirse en la obra de DARNSTÄDT, pues parece considerar que un estricto reparto competencial tendría como consecuencia la posibilidad de que se genere una competencia regulatoria entre los diferentes Länder que desemboque en la gratificación de aquellos Estados que mejores políticas propongan, por ejemplo, a través del establecimiento de nuevas empresas en su territorio. Posibilidad que para que sea efectiva además de en un nuevo reparto competencial en la Constitución, debe fundamentarse en la atribución a los Estados de la capacidad financiera para sufragar sus propias políticas.

Ciertamente DARNSTÄDT parece asumir la necesidad de que, al tiempo que se garantizan jurídicamente las competencias de los Länder, la Federación retenga la capacidad de establecer las condiciones para la competencia entre los Estados regionales y reciba, además, las atribuciones que son supraterritorialmente relevantes: la política social, las grandes infraestructuras o la política educativa. Sin embargo, ambos propósitos, dar a la federación las atribuciones que son supraterritorialmente relevantes y «blindar» un ámbito propio de decisión a los Länder, no siempre son fácilmente cohonestables, pues ello depende precisamente de cómo se interprete lo que es supraterritorialmente relevante.

Sea como fuere, más que las soluciones propuestas, con las que se puede estar o no de acuerdo, en la obra de DARNSTÄDT destacaría el crudo análisis de las causas del bloqueo constitucional alemán. Son las garantías constitucionales las que inmovilizan la política.

En la obra hallamos una ácida crítica a los partidos políticos que sería perfectamente exportable a otros países, partidos ocupados en repartirse el poder y los cargos y que habrían perdido su fuerza integradora, incapaces ya de transformar la voluntad popular en el interés general. Partidos que reparten los cargos no entre los más capaces, sino entre «aquellos que se encargan de apagar las luces en la asociación local». La crítica al Estado de partidos que realiza DARNSTÄDT no por ya suficientemente conocida deja de tener interés al desarrollar ejemplos concretos de la política alemana; donde, como ocu-

rre en nuestro país, los líderes de cada Partido controlan férreamente a sus diputados indicándoles lo que tienen que votar en cada momento. Votaciones parlamentarias que no son sino la consecuencia de compromisos negociados fuera del Parlamento.

El autor reniega del sistema electoral proporcional y parece considerar que una de las soluciones a algunos de los males que asolan a Alemania sería el establecimiento de un sistema mayoritario.

Además de analizar el funcionamiento general del federalismo alemán focaliza DARNSTÄDT su examen en tres problemas más concretos de la República Alemana: la crisis a la que se enfrentan los municipios alemanes, la crisis de la política educativa en Alemania tras los demoledores resultados reflejados por el informe Pisa y la sobreabundancia normativa en Alemania.

El problema fundamental de los municipios alemanes es carecer de una fuente de financiación propia que les permita acometer sus responsabilidades, precisamente además cuando éstas se ven acrecentadas por la crisis económica. La federación impone nuevas tareas a los municipios sin darles fuentes para financiarlas.

Se propugna, en el libro, el establecimiento de garantías de la autonomía financiera municipal como primer paso que permita a los municipios llevar a cabo sus propias opciones políticas. Opciones que serían juzgadas por los ciudadanos. Se entrará así en una dinámica de competencia territorial que tienen como consecuencia la posibilidad de experimentación de nuevas soluciones, encargándose «el mercado», los ciudadanos, de seleccionar las mejores políticas. Modelo descentralizado basado en el principio de subsidiariedad frente a la parálisis del poder nacional.

El autor, al referirse al problema de los municipios, llega a ridiculizar el federalismo de consenso establecido por la Constitución alemana de 1949, propugnando una República del output, del resultado, frente a la República de consenso, y reivindicando así los beneficios del disenso.

Frente al argumento de que la competencia es demasiado arriesgada y rompe la igualdad de las condiciones de vida en Alemania, garantizada por la Constitución, el autor da un argumento ciertamente discutible, y en cierta medida descarnado, al afirmar que han pasado los tiempos en que las instancias centrales y la democracia representativa podían equilibrar economía y sociedad, bienestar y pobreza. Para DARNSTÄDT la globalización y la crisis del Estado del bienestar habrían hecho caducar todos los principios de la República de Bonn. Respuesta que supone una renuncia al modelo de solidaridad territorial constitucionalizado en Alemania y que quizás tenga que ver con el desencanto que entre las elites alemanas occidentales ha producido la reunificación alemana y la pesada carga en la que se han convertido los nuevos Länder.

En lo que se refiere al problema de la educación en Alemania, tras analizar DARNSTÄDT con gran ironía el funcionamiento de la famosa Conferencia de Ministros de Educación y Ciencia, propone considerar la enseñanza escolar como producto de mercado con centros de producción en todo el territorio federal y con un control de calidad en manos de una agencia nacional e independiente.

Finalmente, en lo que se refiere a la inflación regulatoria alemana, denuncia el autor que la misma haya desembocado en que mientras que en Estados Unidos para fundar una empresa se requieren cuatro días, en Alemania se requiera un mes y medio. Para DARNSTÄDT la paralización del Estado alemán tiene mucho que ver con esta sobreabundancia normativa. Sobreabundancia que achaca en buena parte a la reserva de ley establecida en la Constitución.

Para el autor la desgracia de Alemania es la Ley Fundamental que impide decisiones de gobierno claras. Semejante Estado no tiene la capacidad de contraponer soberanía alguna a las asociaciones de intereses.

El libro de DARNSTÄDT se torna del máximo interés al revelar algunos de los problemas fundamentales del sistema federal alemán en un momento en que, precisamente, nuestro sistema autonómico está siendo sometido a una cierta revisión. En efecto, asistimos en nuestro país a un debate en torno a la mejora del modelo de descentralización del poder, mejora que se quiere acometer a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía y de la reforma de la Constitución en lo que se refiere al funcionamiento del Senado. La obra de DARNSTÄDT debería constituir una llamada de atención frente al riesgo de una irreflexiva importación a nuestro país de soluciones provenientes de otros sistemas que, sin embargo, esos mismo sistemas están sometiendo a revisión debido a su defectuoso funcionamiento.