



## Relaciones España - Alemania



# Relaciones España - Alemania

---

Coord.: Miguel Otero Iglesias - Informe 25 | Noviembre 2018

Real Instituto Elcano - Madrid - España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

El Real Instituto Elcano es un *think-tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Defensa, Cultura y Deporte, y Economía y Empresa.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2018 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 1698-885X  
Depósito Legal: M-53423-2004

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	21
▶ IMÁGENES MUTUAS Y ACTITUDES ANTE LA UE	31
1. Las imágenes y valoraciones mutuas de españoles y alemanes	33
2. Actitudes ante la UE	38
▶ LA INTENSIDAD DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS	47
1. La relación comercial	49
2. Las inversiones mutuas	54
3. La empresa alemana en España	55
4. Cómo mejorar las relaciones económicas	59
▶ LA COLABORACIÓN EN LA UE	63
1. El contexto	65
2. El diálogo y los formatos	66
3. Posiciones comunes	67
4. Posiciones opuestas	70
5. Una relación asimétrica	73
6. ¿Qué se puede hacer juntos?	76
▶ CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN POLÍTICA EXTERIOR	79
1. Perfiles de política exterior	81
2. Puntos de convergencia	84
3. Diferentes prioridades de política exterior	86
4. La mejorable densidad de la relación entre las dos diplomacias	88
5. Conclusiones y recomendaciones	90
▶ DOS VISIONES CONVERGENTES DE LA DEFENSA	91
1. La estructura y carácter de las Fuerzas Armadas	94
2. La convergencia en la UE	97
3. Las relaciones bilaterales de defensa	99
4. Futura cooperación	101

▶ LA RELACIÓN CIENTÍFICA Y CULTURAL DE ESPAÑA Y ALEMANIA	103
1. La construcción del modelo alemán de diplomacia cultural	105
2. La circulación industrial de la cultura	108
3. Una relación cultural y científica más allá de las instituciones	111
4. El estudio de las dos lenguas	115
5. La formación profesional dual	117
6. ¿Una estrategia de diplomacia pública y cultural?	118
▶ CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	121
▶ ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS	129
1. El funcionamiento del federalismo alemán: ¿lecciones para España?	131
2. Influencia alemana e intercambio mutuo en el Derecho público	141
▶ BIBLIOGRAFÍA	153
▶ ANEXO	165

## ► RELACIÓN DE CUADROS Y FIGURAS

Figura 1.	Radار de oportunidades y riesgos de la economía española	22
Figura 2.	Valoración media de los países entre los españoles, 2017 (escala 0-10)	31
Figura 3.	Perfil de la imagen de Alemania en España, 2017	32
Figura 4.	Valoración de distintos países desde Alemania, 2017 (escala 0-10)	33
Figura 5.	Perfil de la imagen de España en Alemania, 2017	34
Figura 6.	Valoración de diferentes aspectos de España en Alemania, 2017 (medias, escala 0-10)	35
Figura 7.	Valoración de la pertenencia de Alemania y España a la UE, 2018	36
Figura 8.	Valoración de la pertenencia de Alemania y España a la UE, por Ideología	37
Figura 9.	Principales logros de la UE, 2018 (% , máximo de tres respuestas)	38
Figura 10.	Principales desventajas de pertenecer a la UE, 2018 (% , máximo de tres respuestas)	39
Figura 11.	Objetivos principales de Alemania/España en relación con la UE	40
Figura 12.	Políticas comunes frente a competencia de cada Estado para determinados temas, 2018	41
Figura 13.	Principales aliados de Alemania/España en la UE, 2018 (índice ponderado)	42
Figura 14.	“En general, en temas de política europea e internacional, cree usted que España y Alemania...” (elegir una respuesta...)	43
Figura 15.	Exportaciones e importaciones de bienes alemanes, 2000-2017 (€ millones)	48
Figura 16.	Principales productos de la exportación española, 2013-2016 (€ millones y %)	49
Figura 17.	Principales productos de la importación española, 2013-2016 (€ millones y %)	49
Figura 18.	Exportación e importación de servicios alemanes, 2010-2016 (€ millones)	50

Figura 19.	Turistas europeos en Alemania y alemanes en otros países europeos, 2000-2016 (millones de turistas)	51
Figura 20.	Stock de inversión europea en Alemania y alemana en otros países europeos, 2013-2016 (€ millones)	52
Figura 21.	Indicador del clima coyuntural de la Cámara de Comercio Alemana, 1993-2018 (puntos)	55
Figura 22.	Satisfacción por factor de competitividad de la economía española, 2016 y 2018	56
Cuadro I.	Las relaciones migratorias	67
Figura 23.	Grado de colaboración entre gobiernos: España, Alemania y Francia	73
Figura 24.	Top 20 del ranking 2017 de presencia global (en valor índice)	80
Figura 25.	Evolución de la presencia global militar de Alemania y España, 1990-2017 (%)	93
Figura 26.	Top 20 del ranking 2017 de presencia militar (en valor índice)	94
Figura 27.	Gasto en defensa y en equipamiento militar, 2017 (% del PIB)	95
Figura 28.	Institutos culturales alemanes e Instituto Cervantes, 2016	105
Figura 29.	La radiotelevisión pública exterior en Alemania	106
Figura 30.	Estructura del grupo Bertelsmann, 2018	108
Figura 31.	Circulación de estudiantes Erasmus entre España y Alemania, convocatorias de 2014 y 2015	109
Figura 32.	Publicaciones de excelencia en la colaboración entre Alemania y sus 30 principales países colaboradores, 2005-2009 y 2010-2014	110
Figura 33.	Principales colaboradores de Alemania en producción científica y tasa de excelencia de la colaboración, 2005-2009 y 2010-2014	111
Figura 34.	Principales colaboradores de España en producción científica y tasa de excelencia de la colaboración, 2005-2009 y 2010-2014	112
Figura 35.	Centros del Instituto Cervantes y el <i>Goethe-Institut</i> en Alemania y España, 2018	114
Figura 36.	La formación profesional dual en España (MEd)	116
Cuadro II.	El caso Puigdemont	143



# RESUMEN EJECUTIVO





## RESUMEN EJECUTIVO

La relación bilateral entre España y Alemania es en general buena. Esto se debe principalmente a que no ha habido tensiones geopolíticas entre los dos países desde la Reforma de Martín Lutero en el siglo XVI y eso ayuda a mantener relaciones cordiales e incluso de amistad, a pesar de las desavenencias que puedan encontrarse en el camino. Esa buena convivencia se ve reflejada en las percepciones mutuas. La opinión que los españoles tienen de Alemania es excelente según el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE): este país encabeza, junto a Francia, el ranking de prestigio de los países entre los españoles. La potencia y calidad industriales son los primeros atributos que se asocian de forma espontánea con Alemania, seguidos por la figura de su canciller, Angela Merkel, y de su poder dentro de Europa. Al revés, desde la perspectiva alemana, su valoración de España es también muy alta, por encima de la otorgada al Reino Unido y Francia (aunque por debajo de la que los alemanes se dan a sí mismos). Esta valoración, recogida por el Barómetro de Imagen de España (BIE), ha mejorado desde su momento más bajo, en 2012, ocasionado por la crisis. En particular, ha mejorado la valoración de España como país en el que se puede confiar, un resultado que parece consecuencia de las políticas económicas y las reformas estructurales desarrolladas por España.

En general, a nivel oficial se puede decir que desde Berlín se ve a España como un socio leal, que ha hecho reformas para salir de la última crisis, y que cree en los valores europeos y en el libre comercio, y que además aporta mucho a las misiones de paz y seguridad de la comunidad internacional. Al mismo tiempo, desde Madrid se ve a Alemania como un socio serio, que cumple con los compromisos adquiridos, y que es fundamental para la estabilidad de la UE y el orden liberal internacional. Sin embargo, Alemania es mucho más importante para España que España para Alemania. Desafortunadamente, lejos queda la época dorada del romance entre Felipe González y Helmut Kohl. Tras la ampliación al Este con el nuevo siglo, Alemania ha dejado de mirar tanto al Mediterráneo y, por tanto, a España, y se ha centrado mucho más en su vecindario oriental.

Pero esto puede estar cambiando. Tanto la belicosidad de los actuales Gobiernos de Roma y Varsovia contra Alemania, como la buena disposición del nuevo Gobierno de Pedro Sánchez a colaborar con Berlín –donde también gobiernan los socialdemócratas en gran coalición– pueden estar generando una ventana de oportunidad para estrechar todavía más las relaciones. El tradicional G3 dentro de la zona euro y la UE entre Alemania, Francia e Italia (que ha adquirido todavía más importancia con el *Brexit*) podría transformarse en un G4 (o Grupo de Versalles)

o incluso en un G3 nuevo, con España ocupando el puesto de Italia. La realidad es que tanto por parte alemana como española se pide más del otro socio. Berlín quiere que España sea más proactiva en la presentación de propuestas e incluso que se atreva a liderar algunos temas de la agenda de la UE. Madrid, en cambio, anhela un mayor liderazgo pro-integracionista desde Berlín para avanzar en una Unión cada vez más estrecha, sobre todo en la zona euro.

El trabajo de campo realizado para este informe muestra que aunque tanto en Alemania como en España los que mantienen posiciones negativas hacia la UE son una minoría, el entusiasmo europeísta de los españoles es mayor: el 62% de los españoles hace una valoración globalmente positiva de la pertenencia de su país a la UE frente a "sólo" el 49% de los alemanes. Españoles y alemanes mantienen además actitudes alejadas en lo que respecta a la posibilidad de avanzar hacia una mayor comunitarización de las políticas económicas y sociales. La mayoría de los españoles, demostrando su confianza en la UE, está a favor de que se europeíen la política fiscal y el seguro de desempleo, mientras que los alemanes están claramente en contra en ambos casos. En cuanto a las relaciones mutuas dentro de la UE, las respuestas de los encuestados muestran una relación muy desigual: los españoles opinan que Alemania, seguida por Francia, debe ser su principal aliada en la UE. Sin embargo, para los alemanes, España aparece mucho más abajo en la lista de socios, después de Francia (el aliado preferido con gran diferencia), los Países Bajos, Suecia, el Reino Unido e incluso Italia.

Esta asimetría en la relación se ve reflejada en la economía. Con un valor total anual comercial (de exportaciones e importaciones) de 70.000 millones de euros, Alemania es el principal país de origen de las importaciones españolas y el segundo mayor destino de sus exportaciones, después de Francia. Por el contrario, España sólo se sitúa en el puesto 11º de las exportaciones y en el 12º de las importaciones alemanas. Aun así, en términos absolutos las exportaciones españolas han pasado de menos de 20.000 millones de euros a principios de siglo hasta los 30.000 millones actuales, lo que demuestra una tendencia positiva. Esto se ve reflejado en la tasa de cobertura de las exportaciones, que ha pasado del 50% al 78%. La tendencia positiva se ve también en el comercio de servicios, donde España tiene un superávit con Alemania, en gran parte (pero no sólo) gracias a los cerca de 10 millones de turistas alemanes que visitan el país cada año.

En términos de *stock* de inversión, la proporción de la inversión es equivalente al tamaño de sus respectivas economías. Esto hace que Alemania sea el quinto inversor en España y el 10º receptor de inversión española, mientras que España ocupa el puesto 13º de destinos de inversión alemana y el 10º de los inversores en Alemania. En general, hay que destacar que los empresarios alemanes siempre se han mostrado optimistas con la evolución de la economía española, incluso en los peores años de la crisis.

Entrando en temáticas concretas y en la política europea en particular, hay que destacar que en Alemania se piensa cada vez más que el método intergubernamental es más transparente y legítimo, mientras que la Comisión se ve más distante y opaca. En este punto, por lo tanto, Alemania y España tampoco están de acuerdo y eso al final explica (aunque haya coincidencias en que es necesaria una mayor integración) por qué Madrid quiera acelerar el paso de la integración mientras que Berlín arrastra los pies. En general, en asuntos europeos hay bastante entendimiento y cooperación, pero la relación es también claramente asimétrica. Para los funcionarios y expertos españoles (al igual que para la ciudadanía, como se ha comentado anteriormente), Alemania es el socio más importante en asuntos europeos, aunque en intereses comunes se sitúa en cuarto lugar, después de Italia, Francia y Portugal. En cambio, las elites alemanas, a diferencia de las francesas, no ven a España como un socio de primer nivel, emulando así a sus propios ciudadanos. Eso hay que cambiarlo.

En cambio, donde España puede mirarle de tú a tú a Alemania es en los ámbitos de la política exterior y de seguridad y defensa. Aquí España y Alemania son parecidas en cuanto a proyección y su colaboración es muy complementaria. Ambas son defensoras de los valores liberales y el multilateralismo en la gobernanza del orden mundial y, mientras que Alemania se centra en su vecindario de Europa del Este, Rusia y China, España tiene sus prioridades en América Latina y el Norte de África. Lógicamente, en este ámbito se precisa de una mayor cooperación en lo que quizá sean los tres desafíos geopolíticos externos más importantes para la UE: el proteccionismo de Donald Trump, la amenaza rusa y el ascenso de China. Los dos países reconocen que las buenas relaciones con EEUU son de una importancia mayúscula. Sin embargo, tanto en Berlín como en Madrid se es consciente de que la UE necesita una mayor autonomía estratégica. España, en este campo, tiene un desafío particular. Debido a que muchas de sus empresas en la industria de la defensa son pymes, es importante que se inserten en los grandes conglomerados de defensa paneuropeos liderados por Francia y Alemania. Si no, su supervivencia puede peligrar y sus puestos de trabajo desaparecer.

Ya abriendo más la perspectiva de la relación, en el ámbito cultural sigue habiendo cierta distancia entre los dos países, pero los nuevos movimientos migratorios de jóvenes españoles hacia Alemania en la última década han contribuido a incrementar la capilaridad de las redes que vinculan a las sociedades de los dos países en el campo cultural (incluido el universitario y científico). Un síntoma de esa buena salud es la circulación de estudiantes en los programas Erasmus. Hay que destacar que el primer destino de los estudiantes alemanes es España –antes que Francia o el Reino Unido– y que Alemania es el tercer destino de los estudiantes españoles. En este campo, dos aspectos de la relación bilateral deben resultar de especial interés para España: por un lado, los efectos sobre la economía de un I+D+i que incorpora en el sistema a la iniciativa privada generando

empleo y crecimiento; por otro, la eficiencia de la formación profesional dual –una verdadera bandera de la diplomacia educativa alemana–, que ha sido incorporada por España en los últimos años, puede aprovecharse aún más en el proceso de revisión y adaptación de la cooperación educativa con Alemania.

Lo cierto es que, sin querer copiarlo, el modelo alemán sigue siendo un referente en muchos ámbitos porque su estructura territorial y jurídica es de lo más parecido al modelo español. Es por eso que en la parte final del informe se incluyen dos estudios de una naturaleza más académica para entender mejor el contexto legislativo-jurídico de la relación bilateral. De cara a una posible reforma del sistema territorial en España, el modelo federal alemán ofrece una serie de experiencias relevantes a la hora de coordinar mejor el ámbito regional con el estatal y de reforzar la cámara alta, tanto en políticas relacionadas con la fiscalidad como con lo que tiene que ver con las políticas sectoriales, incluidas las europeas. Sin embargo, aunque el derecho público alemán ha tenido mucha influencia sobre el español, el contexto político diferente ha producido divergencias importantes en la interpretación jurídica a lo largo de los años. Esto se ve reflejado no sólo en casos concretos, como la fracasada petición de extradición de Carles Puigdemont, sino también con relación a los tratados europeos y los límites que la soberanía nacional impone sobre la integración europea. También en este caso España demuestra ser más europeísta que Alemania.

En cuanto a recomendaciones, este informe concluye que para mejorar las relaciones con Alemania y estar en el núcleo duro de la UE, en el plano político es importante que el Gobierno, las empresas, los sindicatos y los *think-tanks* de España sean más proactivos a nivel europeo, con más propuestas y mayor presencia en los foros donde se discuten las políticas públicas de la Unión. Es muy importante asimismo que, más allá de los contactos en Bruselas, los políticos españoles, tanto del Gobierno como de todos los partidos representados en las Cortes, visiten más a sus contrapartes alemanas: hay que fortalecer la comunicación bilateral. En este sentido, es clave consolidar el Foro Hispano-Alemán y la cumbre bilateral oficial entre los dos gobiernos. Allende del ámbito estrictamente político, es trascendental además establecer relaciones personales más estrechas entre la sociedad civil. Para ello se podría hacer un seguimiento de los estudiantes alemanes que han hecho Erasmus en España o estudiado en las escuelas de negocios españolas y establecer un programa de jóvenes líderes alemanes y españoles.

En política exterior y de defensa el diálogo diplomático debe ser mucho más intenso para identificar ámbitos concretos de cooperación a partir de la constatación de coincidencias doctrinales objetivas (gobernanza multilateral, libre comercio, europeísmo y apoyo de las misiones internacionales) y complementariedades temáticas o geográficas. No es un problema de divergencias sino de un potencial desaprovechado de sinergias. En el espacio de la defensa es necesario, por ejemplo,

mejorar el alineamiento estratégico de ambos países, ampliando la positiva experiencia de la *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) al resto de materias de defensa de interés conjunto (OTAN, UE, EEUU, Rusia, África y Mediterráneo). De esta manera se reforzaría el nivel político de la cooperación sobre el militar actual.

En todos los ámbitos señalados, incluido el científico y cultural, España necesita desarrollar una política de Estado hacia Alemania. Los actores españoles tienen que colaborar más entre sí, y de tú a tú, con sus contrapartes alemanas para que España pase de *rule-taker* a *rule-maker*; es decir, de adoptar a crear leyes y normas en la UE y las relaciones internacionales. En un mundo cada vez más globalizado y competitivo, y además experimentando una fase de revolución tecnológica y de movimientos geopolíticos de trascendencia, Alemania y España –dos potencias europeas medias con muchos intereses comunes y muchas complementariedades en cuanto a perspectivas y capacidades– se van a necesitar mutuamente en el futuro para preservar los valores liberales, seguir construyendo la UE y mantener la influencia de Europa en el mundo. Desde el Real Instituto Elcano seguiremos contribuyendo a ese entendimiento y cooperación mutuos.





## ZUSAMMENFASSUNG

Die bilateralen Beziehungen zwischen Spanien und Deutschland sind allgemein gut. Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass es seit der Reformation durch Martin Luther im 16. Jahrhundert keine geopolitischen Spannungen mehr zwischen den beiden Ländern gegeben hat. Mit Ausnahme einiger weniger Uneinigkeiten trägt diese Situation heute zu einem freundlichen, wenn nicht sogar freundschaftlichen Verhältnis bei. Das zeigt sich auch in der gegenseitigen Wahrnehmung des jeweils anderen Landes. Die Meinung der Spanierinnen und Spanier über Deutschland ist laut dem (Stimmungs-)Barometer des *Real Instituto Elcano* (BRIE) exzellent: in Sachen Ansehen steht Deutschland, gemeinsam mit Frankreich, an der Spitze des Rankings unter Spaniern. Unter den häufigsten Assoziationen, die spontan mit Deutschland verbunden werden, finden sich wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und industrielle Qualität, dicht gefolgt von Bundeskanzlerin Angela Merkel und deren Einfluss innerhalb Europas.

Umgekehrt ist die Meinung der Deutschen über Spanien ebenfalls sehr hoch und übersteigt sogar die deutsche Meinung zu Großbritannien und Frankreich (wenngleich sie immer noch hinter der Meinung der Deutschen zu sich selbst zurückbleibt). Diese Bewertung hat sich gemäß dem (Stimmungs-)Barometer zum Bild von Spanien (*Barómetro de Imagen de España*, BIE) seit einem Tiefpunkt 2012 im Zuge der Eurokrise stetig verbessert. Insbesondere die Wertschätzung Spaniens als vertrauenswürdiger Partner hat sich verbessert, vermutlich als Folge der spanischen Wirtschaftspolitik und strukturellen Reformen.

Im Großen und Ganzen, lässt sich auf offizieller Ebene festhalten, dass Berlin Spanien als loyalen Partner erachtet, der entsprechende Reformen zur Bewältigung der letzten Krise eingeleitet hat, an europäische Werte und freien Handel glaubt und außerdem aktiv einen Beitrag zu Friedensmissionen und dem Erhalt der Sicherheit im Rahmen der internationalen Gemeinschaft leistet. Gleichzeitig sieht Madrid Deutschland als ernstzunehmenden Partner, der eingegangenen Verpflichtungen nachkommt und eine zentrale Rolle für die Stabilität der EU und die liberale internationale Ordnung spielt. Nichtsdestotrotz ist Deutschland weitaus wichtiger für Spanien als umgekehrt. Fern scheint das ehemals goldene Zeitalter von Felipe González und Helmut Kohl. Vor allem seit der Jahrtausendwende und der EU-Osterweiterung schaut Deutschland nicht länger in Richtung des Mittelmeers und damit Spanien, sondern vermehrt in Richtung seiner östlichen Nachbarn.

Allerdings kann diese Entwicklung beeinflusst werden. Angesichts der Streitlust der aktuellen Regierungen in Rom und Warschau könnte die Bereitschaft der neuen

spanischen Regierung unter Pedro Sánchez mit Berlin zusammen zu arbeiten, wo ebenfalls die Sozialdemokraten als Teil einer großen Koalition regieren, eine Chance zur Vertiefung der Beziehungen darstellen. Das innerhalb der Eurozone und EU oft vorkommende G3-Modell aus Deutschland, Frankreich und Italien (das im Hinblick auf Brexit noch zusätzlich an Bedeutung gewonnen hat) könnte sich in ein G4 verwandeln (wie während des informellen Gipfels in Versailles im März 2017) oder sogar ein neues G3 mit Spanien anstelle Italiens. Die Tatsache bleibt bestehen, dass sowohl die deutsche als auch die spanische Seite stetig mehr vom jeweils anderen Partner erwartet und fordert. So sähe Berlin gerne mehr proaktive Einbringung Spaniens durch eigene Vorschläge und die Übernahme von Verantwortung hinsichtlich gemeinsamer Themen auf der EU-Agenda. Madrid hingegen wünscht sich eine stärkere deutsche Führungsrolle in der Einigung einer Union (vor allem in der Eurozone), die zusehends weiter auseinanderdriftet.

Die Feldforschung im Zuge dieser Studie zeigt, dass die Wertschätzung Europas der Spanierinnen und Spanier deutlich größer ist als die der Deutschen. Obwohl sowohl in Spanien als auch Deutschland EU-feindliche Meinungen eine Minderheit darstellen, bewerten deutlich mehr der spanischen Befragten die Zugehörigkeit des eigenen Landes zur EU als positiv, nämlich 62% im Vergleich zu 49% der deutschen Befragten. Außerdem gehen die spanischen und deutschen Meinungen hinsichtlich einer möglichen weiteren Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Sozialpolitik auseinander. Die Mehrheit der Spanierinnen und Spanier spricht sich für eine „Europäisierung“ in den Bereichen Finanzpolitik und Arbeitslosenversicherung aus, während die Deutschen eindeutig dagegen sind. Mit Blick auf die wechselseitigen Beziehungen innerhalb der EU spiegeln die Antworten der Befragten eine ungleiche Beziehung wider: die spanischen Befragten sind der Meinung, Deutschland solle der Hauptpartner Spaniens innerhalb der EU sein, gefolgt von Frankreich. Im Gegensatz dazu taucht Spanien unter deutschen Befragten auf der Liste der wichtigsten europäischen Partner Deutschlands erst deutlich weiter unten auf, nach Frankreich (mit Abstand der als bedeutendste angegebene Partner), den Niederlanden, Schweden, Großbritannien und sogar Italien.

Diese Asymmetrie im gegenseitigen Verhältnis findet sich ebenfalls in den wirtschaftlichen Beziehungen. Mit einer gesamten jährlichen Handelsbilanz von 70 Milliarden Euro (Import und Export) ist Deutschland für Spanien das wichtigste Herkunftsland spanischer Importe und zweitwichtigstes Zielland hinter Frankreich für spanische Exporte. Umgedreht ist Spanien lediglich auf Platz 11 der deutschen Exportziele und auf Platz 12 als Herkunftsland deutscher Importe. Nichtsdestotrotz weisen die absoluten Zahlen eine positive Tendenz auf. So ist der Gesamtwert spanischer Exporte im Vergleich zum Beginn des Jahrtausends von unter 20 Milliarden Euro auf 30 Milliarden Euro gestiegen. Dies zeigt sich auch in der spanischen Außenhandelsquote gegenüber Deutschland, die von 50% auf 78% gestiegen ist. Die positiven Entwicklungen betreffen vor allem Dienstleistungen,

in denen Spanien gegenüber Deutschland einen Überschuss aufweisen kann, größtenteils (aber nicht ausschließlich) aufgrund der ca. 10 Millionen deutschen Touristen, die jedes Jahr das Land besuchen.

Im Hinblick auf Kapitalanlagen entsprechen die Investitionen der Größe der jeweiligen Wirtschaft. Damit ist Deutschland der drittgrößte Investor in Spanien, steht allerdings als Zielland für spanische Investitionen nur auf Platz 10. Umgekehrt ist Spanien für Deutschland lediglich der zehntbedeutendste Geldanleger und kommt als Zielland für deutsche Investoren erst auf Platz 13. Im Allgemeinen muss man jedoch betonen, dass deutsche Firmen sich stets optimistisch hinsichtlich der spanischen Wirtschaft gezeigt haben, einschließlich der Jahre während der Finanzkrise.

Was konkrete Themen der europäischen Politik betrifft, lässt sich festhalten, dass in Deutschland langsam die Meinung vorherrscht, intergouvernementale Methoden seien am transparentesten, wohingegen die Kommission vergleichsweise undurchsichtig und distanziert gesehen wird. In diesem Punkt gehen die deutsche und die spanische Ansicht auseinander (ungeachtet einiger Überschneidungen mit Blick auf die Notwendigkeit weiterer Integration). Folglich verfolgt Madrid ein rasches Voranschreiten der EU- (und vor allem Eurozone) Integration, während Berlin sich Zeit lässt und eher widerwillig schnellen Veränderungen gegenübersteht. Im Großen und Ganzen besteht in europäischen Angelegenheiten zwar ein beträchtliches Maß an Verständnis und Zusammenarbeit, dennoch ist das Verhältnis eindeutig asymmetrisch. Aus Sicht der spanischen Beamten und Experten (wie auch zuvor erwähnt aus Sicht spanischer Bürgerinnen und Bürger) stellt Deutschland den wichtigsten Partner in europäischen Themen dar, wenngleich es mit Blick auf gemeinsame Interessen erst an vierter Stelle genannt wird, nach Italien, Frankreich und Portugal. Dagegen erachtet die deutsche Beamtenschaft – im Gegensatz zu französischen Bediensteten – Spanien nicht als eines der wichtigsten Partnerländer und stimmt darin mit den Ergebnissen der Meinungsumfrage deutscher Staatsangehöriger überein. Das müsste sich ändern.

In Bezug auf Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrachtet Spanien sich allerdings mit Deutschland auf Augenhöhe. In der Tat decken und ergänzen sich die spanischen und deutschen Ansichten und Kooperationsziele in diesen Bereichen größtenteils. Beide Länder vertreten liberale Werte und sind Verfechter des Multilateralismus auf internationaler Ebene. Während Deutschland sich dabei vor allem auf seine osteuropäischen Nachbarn, Russland und China konzentriert, unterhält Spanien schwerpunktmäßig gute Beziehungen mit Lateinamerika und Nordafrika. In diesem Zusammenhang bedarf es auch einer verbesserten EU-Zusammenarbeit, insbesondere im Hinblick auf drei der vermutlich größten externen geopolitischen Herausforderungen: der Protektionismus Donald Trumps, die Drohhaltung Russlands und der globale Aufstieg Chinas. Obwohl Spanien

und Deutschland sich der wesentlichen Bedeutung guter Beziehungen mit den USA bewusst sind, sehen sowohl Berlin als auch Madrid Bedarf an einer größeren strategischen Unabhängigkeit der EU. Diese Entwicklung ist gerade für Spanien von nicht geringer Wichtigkeit, da viele spanische Firmen im Verteidigungs- und Sicherheitssektor KMU sind und ihr Überleben maßgeblich von der Einbindung in die europäischen Großkonzerne unter französischer und deutscher Leitung abhängt. Andernfalls wäre eine Vielzahl spanischer Arbeitsplätze gefährdet.

Hinsichtlich kultureller Beziehungen besteht nach wie vor eine gewisse Distanz zwischen beiden Ländern, wenngleich die Migrationsströme jüngerer Spanier nach Deutschland im letzten Jahrzehnt eine bessere kulturelle Vernetzung beider Gesellschaften bewirkt haben (einschließlich im universitären und wissenschaftlichen Bereich). Dies zeigt sich unter anderem im regen Austausch von Studierenden über das Erasmus-Programm. Das beliebteste Zielland unter deutschen Studierenden ist dabei Spanien, noch vor Frankreich und Großbritannien. Deutschland steht dagegen im spanischen Hochschulaustausch an dritter Stelle unter den Zielländern. Für Spanien sind vor allem zwei Aspekte dieser bilateralen kulturellen Beziehungen von großem Interesse: einerseits die wirtschaftlichen Auswirkungen von Forschung, Entwicklung und Innovation, vor allem die systematische Einbeziehung von Privatinitiativen in öffentliche Projekte in der Schaffung von Beschäftigung und Wachstum. Andererseits profitiert Spanien auch besonders von dem Prinzip der dualen Ausbildung, das von Deutschland übernommen und in den letzten Jahren in Spanien etabliert wurde.

Das deutsche Modell dient weiterhin in vielen Bereichen als Referenzrahmen, da seine territoriale und rechtliche Struktur dem spanischen Modell in höchstem Maße ähnelt. Daher schließen sich an diesen Bericht zwei weitere wissenschaftliche Studien an, die den juristischen und legislativen Kontext dieser bilateralen Beziehungen weiter aufarbeiten sollen. Bezüglich einer möglichen Reformierung des spanischen Systems bietet der deutsche Föderalismus einen reichen Erfahrungsschatz, so zum Beispiel in der Koordination von regionalen und nationalen Ebenen sowie in der Stärkung der ersten Kammer bzw. des Oberhauses hinsichtlich steuerpolitischer und sektorspezifischer, auch europapolitischer Fragen. Obwohl ein beachtlicher Einfluss des deutschen auf das spanische Öffentliche Recht festzuhalten ist, hat der unterschiedliche politische Kontext doch über die Jahre zu wesentlichen Unterschieden in der Gesetzesauslegung geführt. Dies zeigt sich in konkreten Fällen wie der gescheiterten Auslieferung Carles Puigdemonts, aber auch in puncto europäische Verträge, wo nationale Souveränität der europäischen Integration Grenzen setzen kann. Auch in dieser Hinsicht erweist Spanien sich als „europäischer“ als Deutschland.

Konkret, im Bereich Empfehlungen, damit Spanien seine Beziehungen mit Deutschland vertiefen und Teil des Kerneuropas werden kann, müssen in erster Linie auf politischer Ebene die Regierung, spanische Unternehmen, Gewerkschaften

und Think Tanks im europäischen Bereich proaktiver werden, vor allem durch mehr Vorschläge und eine größere Präsenz in öffentlichen Foren und Plattformen der EU. Darüber hinaus bedarf es neben intensivierten Kontakten in Brüssel einer Stärkung der bilateralen Kommunikation: spanische Politiker/-innen (sowohl auf Ebene der Regierung als auch der im Parlament vertretenen Parteien) sollten ihre deutschen Kolleginnen und Kollegen häufiger besuchen. In diesem Zusammenhang wäre es essentiell, das Deutsch-Spanische Forum wie auch bilaterale Gipfeltreffen zwischen beiden Regierungen zu festigen und auszubauen. Zusätzlich wäre die Vertiefung zivilgesellschaftlicher Kontakte von elementarer Bedeutung. Hier böte sich zum Beispiel im Anschluss an den Erasmus-Austausch oder ein Studium an einer Wirtschaftshochschule in Spanien an, ein deutsch-spanisches Programm für junge Führungskräfte anzubieten.

Im Hinblick auf den Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik lässt sich festhalten, dass der diplomatische Dialog deutlich intensiviert werden muss, um konkrete Bereiche der Zusammenarbeit zu identifizieren, in denen sich staatliche Interessen überschneiden (der Multilateralismus, freier Handel, der Europagedanke und die Unterstützung internationaler Missionen) oder thematisch bzw. geographisch ergänzen. Dies ist keine Frage bestehender Uneinigheiten, sondern eines schlichtweg bislang ungenutzten Synergiepotenzials. So muss im Bereich der Verteidigung die strategische Ausrichtung beider Länder verbessert werden, um die positiven Erfahrungen etwa im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) auch auf andere Sachgebiete und Foren gemeinsamer Verteidigungsinteressen zu übertragen (NATO, EU, USA, Russland, Afrika und der Mittelmeerraum). Auf diese Weise würde neben der militärischen auch die politische Zusammenarbeit gestärkt.

In allen wesentlichen Bereichen, einschließlich Wissenschaft und Kultur, sollte Spanien eine offizielle Politik gegenüber Deutschland entwickeln. Spanische Akteure müssten mehr untereinander und mehr auf Augenhöhe mit ihren deutschen Kolleginnen und Kollegen zusammenarbeiten, damit Spanien von einem *Rule-Taker* zu einem *Rule-Maker* werden kann. Das beinhaltet auch die Einbringung von Gesetzen und Normen in der EU und auf internationaler Ebene.

In einer stets globaleren, wettbewerbsfähigeren Welt und angesichts rasanter technologischer und geopolitischer Entwicklungen ist eine Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Spanien aktueller und notwendiger denn je. Beides sind mittelgroße europäische Mächte mit vielen gemeinsamen Interessen, komplementären Ansichten und Kapazitäten. Sie werden einander in Zukunft brauchen, etwa in der Wahrung liberaler Werte, der weiteren Ausgestaltung der EU sowie dem Erhalt der Rolle Europas in der Welt. In diesem Sinne ist auch das *Real Instituto Elcano* bemüht, zu einem guten gegenseitigen Verständnis und einer intensiven Zusammenarbeit beizutragen.



# INTRODUCCIÓN







# INTRODUCCIÓN

Las relaciones bilaterales entre España y Alemania son tan antiguas que se remontan mucho tiempo atrás, bastante antes de la constitución de los dos países como Estados. Una visita al Monasterio de Yuste, donde se retiró Carlos I de España y V del Sacro Imperio Romano Germánico después de su abdicación, y a Cuacos de Yuste, donde se encuentra el cementerio de los militares alemanes muertos en aguas cercanas a España durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, es buen testimonio de ello. Alemania ha sido importante para España desde la antigüedad. La historia de la Península Ibérica, vinculada durante su pasado más remoto casi exclusivamente con otros pueblos del Mediterráneo, tiene un importante capítulo de conexión con una cultura de habla germánica del centro de Europa –los Visigodos– que dominó la actual España durante dos siglos, del V al VII, y tuvo un gran impacto en el relato mismo del proyecto político que dio lugar a la España moderna 10 siglos más tarde.<sup>1</sup>

Nada más surgir ésta bajo un mismo Rey, a comienzos del siglo XVI, los territorios del Sacro Imperio Romano Germánico, en plena dinámica de reforma y contrarreforma, causaron quebraderos de cabeza a los reyes españoles, pero también la oportunidad de ejercer gran protagonismo en el devenir histórico de lo que hoy es Alemania. Más tarde, y a pesar de la relativa desconexión de España con el resto de Europa, las relaciones políticas, culturales y comerciales han seguido siendo profundas, incluyendo la recepción allí del Quijote, aquí de la filosofía o del Romanticismo alemán, y durante los siglos unos crecientes intercambios empresariales. Capítulo aparte merece el poco admirable episodio de la relación entre Adolf Hitler y Francisco Franco en la Guerra Civil (que dejó como contralegado icónico el *Guernica* de Picasso, pero también compartir huso horario) y que fue compensado luego con una fértil sintonía democrática plasmada en el apoyo alemán a la Transición, sobre todo del SPD al PSOE vía la *Friedrich Ebert Stiftung* y la figura de Dieter Koniecki,<sup>2</sup> y la ayuda en la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, gracias al romance entre Helmut Kohl y Felipe González.<sup>3</sup>

Hoy la importancia de Alemania para España queda fuera de cualquier duda. Alemania es la economía más grande, más exportadora y más poblada de la UE y el poder político resultante de esta fuerza económica es tal que en la mayoría de los temas de la agenda de la Unión bien tiene una posición de liderazgo, bien –por lo menos– de veto. Económicamente hablando, España y Alemania están

---

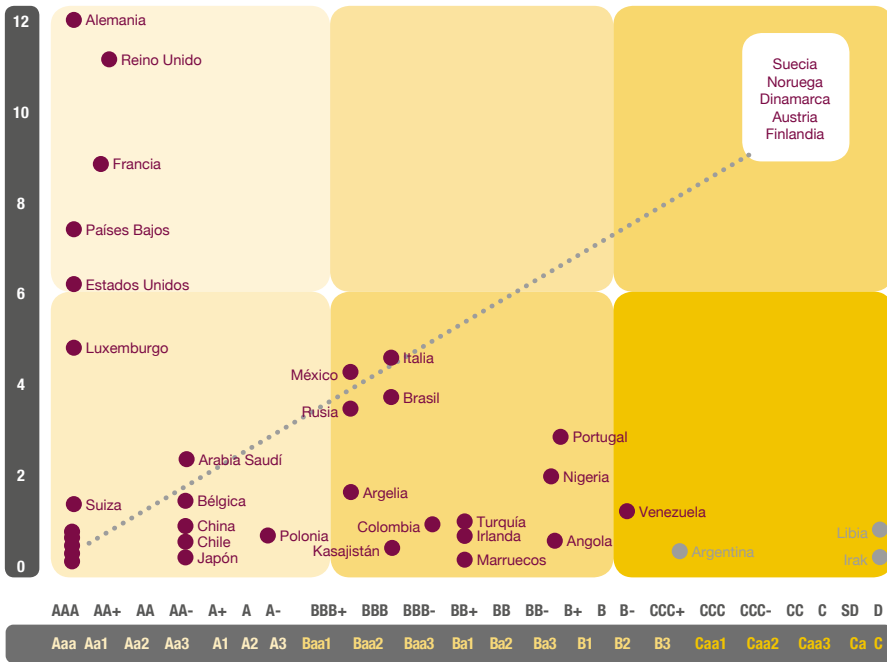
1 Véase, por ejemplo, Marías (1985).

2 Muñoz Sánchez (2013).

3 Powell (2001).

muy entrelazadas. Bien es así que ya en 2014 el Índice Elcano de Oportunidades y Riesgos Estratégicos para la economía española que elaboran Alfredo Arahetes y Federico Steinberg mostraba por primera vez cómo Alemania superaba al Reino Unido como socio más entrelazado con España.<sup>4</sup>

Figura 1. Radar de oportunidades y riesgos de la economía española



Fuente: Steinberg y Arahetes (2014).

Esta realidad económica, unida a la experiencia amarga de los años inmediatamente anteriores, en los que Berlín había influido tanto en la gestión española de la crisis, sirvió de aliciente para empezar a constituir un grupo de trabajo específico en el Real Instituto Elcano que estudiase y analizase las relaciones bilaterales entre los dos países. Este informe es precisamente el fruto de ese trabajo. Su publicación tendría que haberse producido antes, pero el contexto político ha demorado su finalización: primero, en 2016, España estuvo casi un año sin Gobierno y, después, a finales de 2017 y principios de 2018, Alemania también tardó más tiempo de lo habitual en formar una nueva coalición, siendo esto un claro reflejo de los tiempos políticos que se están viviendo.

4 Arahetes y Steinberg (2014).

Salvando las distancias, tanto Alemania como España se habían caracterizado en las últimas décadas por tener sistemas políticos estables, basados en el bipartidismo imperfecto. Pero esto ya no es así. Los partidos tradicionales, que no han desaparecido (a diferencia de lo ocurrido en Francia o Italia), se han visto muy erosionados por la aparición o el crecimiento de nuevas fuerzas que han llevado a un panorama político mucho más fragmentado, con desafíos importantes en el horizonte: para España el conflicto en Cataluña, mientras que para Alemania el ascenso del partido de ultraderecha *Alternative für Deutschland* (Alternativa para Alemania). Aun así, y pese a la polarización social, legado sin duda de la Gran Recesión que asoló el Continente europeo de 2008 a 2012, y que afectó más a España que a Alemania, y a la revolución digital y tecnológica que se está observando, los dos países se mantienen muy europeístas. España quizá más que Alemania, pero los dos son ahora mismo pilares fundamentales a la hora de seguir construyendo una Unión cada vez más estrecha frente a los desafíos externos del *Brexit*, la llegada del proteccionista Donald Trump a la Casa Blanca, el ascenso de China y la agresividad de Rusia, e internos, como lo es el populismo autoritario e iliberal anti-UE y anti-inmigración que incluso gobierna en algunas capitales nacionales.

Sin embargo, pese a la interdependencia económica y la importancia y el potencial de la relación bilateral, los resultados de este estudio muestran que todavía hay mucha distancia entre los dos países y, por lo tanto, gran margen de mejora.

Vayamos por partes. La relación en su conjunto es bastante buena. Desde Berlín se ve a España como un socio leal que ha hecho las reformas necesarias para salir de la última crisis y que cree firmemente en los valores europeos y en el libre comercio, y que además aporta mucho a las misiones de paz y seguridad de la comunidad internacional. Desde Madrid se ve a Alemania como un socio serio, que cumple con los compromisos adquiridos y que es fundamental para la estabilidad de la UE y el orden liberal internacional. A diferencia de los países vecinos como Francia, Polonia e incluso Italia, que han sido todos ellos invadidos o ocupados por la *Wehrmacht* en la Segunda Guerra Mundial, España no tiene un *Feindbild* (una concepción de enemigo) de Alemania. La población alemana tampoco tiene un *Feindbild* de España. No ha habido tensiones geopolíticas entre los dos países desde la Reforma de Lutero y eso ayuda a mantener relaciones cordiales e incluso de amistad, a pesar de las desavenencias que puedan encontrarse en el camino. Pero eso también tiene su parte negativa. Como España no le crea problemas a Alemania, Alemania tiene relativamente poco interés en España, y eso genera una cierta retroalimentación ya que España, aunque reconoce la gran importancia de Alemania, tampoco hace demasiados esfuerzos en estudiar y entender a Alemania.

La realidad es que en España no abundan los expertos en Alemania. Por varias razones. Quizá la principal sea el idioma y la distancia geográfica y cultural. El alemán sigue siendo un idioma mucho más difícil de aprender para los españoles que el inglés y el francés. Eso hace que haya muchos menos empresarios y

trabajadores españoles que intenten vender sus productos o encontrar trabajo en ese mercado. Bien es cierto que durante la crisis ese interés aumentó, pero aun así todavía es bajo si se compara con los mercados británico o francés. Como apunta un alto funcionario de la Embajada española en Berlín entrevistado para este estudio: "A mí me encantaría que viniesen muchos más españoles a trabajar a Alemania. Ahora mismo se estima que hay unos 160.000 españoles, pero mi homólogo italiano tiene cerca de un millón de compatriotas aquí. El grado de relaciones personales e institucionales no es comparable". Falta capilaridad en la relación. Es verdad que en los últimos años se han creado organizaciones de la sociedad civil española como *Friends of Spain in Germany* con el objetivo de articular mejor la presencia española en el país, pero en general se puede decir que la comunidad española en Alemania (por lo menos la de la última oleada de inmigrantes o expatriados) está todavía poco organizada y vertebrada. La corta vida, precisamente de *Friends of Spain in Germany*, es ejemplo de ello.

Esto podría explicar por qué todavía la cultura alemana es percibida como distante para muchos españoles.<sup>5</sup> Pero algo muy parecido pasa del lado alemán, a pesar de que cada año visitan España cerca de 10 millones de alemanes. Como se demuestra en el segundo capítulo de este informe, centrado en las imágenes mutuas, los estereotipos se mantienen. Mientras que para los españoles Alemania es el país de la solidez económica, para los alemanes España es principalmente un destino turístico.

Eso no quiere decir que los alemanes valoren España negativamente. Todo lo contrario, la nota que le dan está por encima de la que le otorgan a Francia o al Reino Unido y cada vez más alemanes creen que tener buenas relaciones con España es importante. Así también lo creen muchos empresarios, como se puede leer en el capítulo tres, que recoge las relaciones económicas entre los dos países. Las empresas alemanas invierten mucho en España y por lo tanto crean muchos puestos de trabajo, porque en general están contentas con las oportunidades de negocio, el dinamismo y el capital humano de la economía española. Esta tendencia positiva también se ve en la coordinación y cooperación de los dos países en las políticas de la UE, tema que se trata en el capítulo cuatro. Las posiciones de Berlín y Madrid son similares en muchos temas, aunque aquí hay que destacar que, al igual que en el apartado económico, hay una asimetría clara en la relación. Alemania es mucho más importante para España que España para Alemania. Desafortunadamente, lejos queda la época dorada del romance entre Felipe González y Helmut Kohl. Tras la ampliación al Este con el nuevo siglo, Alemania ha dejado de mirar tanto al Mediterráneo y, por lo tanto, a España, y se ha centrado mucho más en su vecindario oriental. Así, todavía hoy en muchos asuntos relacionados con la UE, después de consultar con París y las capitales de los países culturalmente más cercanos como los Países Bajos, Austria o Dinamarca, y tras informar a Roma, Berlín llama antes a Varsovia que a Madrid.

---

5 Quesada (2016).

Sin embargo, eso puede estar cambiando. La canciller alemana, Angela Merkel, ya tenía buena sintonía con Mariano Rajoy y tanto la belicosidad de los actuales gobiernos de Roma y Varsovia contra Alemania como la buena disponibilidad del nuevo Gobierno de Pedro Sánchez a colaborar con Berlín, donde también gobiernan los socialdemócratas en gran coalición, pueden estar generando una ventana de oportunidad para estrechar todavía más las relaciones. El tradicional G3 dentro de la UE entre Alemania, Francia e Italia (que ha adquirido todavía más importancia con el *Brexit*) podría transformarse en G4 (o Grupo de Versailles) o incluso en un G3 nuevo con España ocupando el puesto de Italia si ésta opta finalmente por ser un socio poco constructivo. Lo importante es que España no se aleje del core de la Unión formado por Alemania y Francia.

Lo interesante aquí es que tanto por parte alemana como española se pide más del otro socio. Desde Berlín (y eso también se escucha hoy en día en Bruselas) se quiere que España sea más proactiva en la presentación de propuestas e incluso que se atreva a liderar algunos temas de la agenda de la UE. Desde Madrid, en cambio, se anhela también un mayor liderazgo pro-integracionista desde Berlín. Alemania se ve todavía como ese líder reticente<sup>6</sup> que no se atreve a tomar el timón de la nave y se agarra a ciertas excusas (como pueden ser las reticencias del Parlamento o el Tribunal Constitucional o la politización de la Comisión Europea) para avanzar en la construcción de una unión cada vez más estrecha, sobre todo en la zona euro. Se pide que Alemania levante la vista y use su enorme poder económico no sólo desde una perspectiva nacional, a veces incluso neomercantilista, sino para mayor beneficio europeo y global.<sup>7</sup> Precisamente en la profundización de la unión monetaria es donde Alemania y España podrían colaborar más de cerca, siendo posiblemente España un país "bisagra" entre las dos mayores potencias y entre la visión de los países del norte y los del sur de la Unión. Como ha resumido bien un diplomático español: "nosotros somos más alemanes que los franceses y más franceses que los alemanes. Esa es nuestra ventaja".

En donde España puede justamente mirarle de tú a tú a Alemania, o incluso liderar ciertas políticas, es en los ámbitos de la política exterior y la seguridad y defensa, temas que tratan los capítulos cinco y seis de este informe. Aquí España y Alemania son más parecidas en cuanto a proyección y recursos, y su colaboración es muy complementaria. En política exterior, las grandes diferencias de tamaño entre los dos países (que explican mucho la naturaleza de la relación económica o la muy diferente influencia dentro del proceso de integración) se reducen como consecuencia de la renuncia alemana a actuar en el mundo como un súperpoder y de ciertas fortalezas de la acción diplomática española. Además, los puntos de convergencia son mucho más importantes que algunos puntuales desacuerdos

---

<sup>6</sup> [https://www.mediamarkt.es/es/category/\\_aspiradores-sin-bolsa-701264.html?searchParams=&sort=price&view=&page=](https://www.mediamarkt.es/es/category/_aspiradores-sin-bolsa-701264.html?searchParams=&sort=price&view=&page=)

<sup>7</sup> Kundnani (2015).

(reforma de Naciones Unidas, Balcanes) y los focos de prioridad regional no chocan o son complementarios en la vecindad europea. Ambos países, como se ha dicho, son defensores de los derechos humanos, los valores liberales y el multilateralismo en la gobernanza del orden económico y político mundial, y mientras que Alemania se centra sobre todo en su vecindario de Europa del Este, Rusia y China, España tiene sus prioridades en América Latina y el Norte de África. En cambio, el África subsahariana es todavía una región secundaria para los dos países, pero ambos son cada vez más conscientes de su importancia, y en temas relativos a la inmigración y al desarrollo de esa región hay mucho potencial de colaboración.

Lógicamente, mayor cooperación también se necesita en lo que quizá sean los tres desafíos geopolíticos más importantes para la UE: el creciente proteccionismo en EEUU liderado por Donald Trump, una Rusia agresiva bajo Vladimir Putin y el ascenso de China con su megaproyecto de la Nueva Ruta de la Seda y el *Made in China 2025*. Los dos países reconocen que las buenas relaciones con EEUU son de una importancia mayúscula y, por tanto, hay que mantener el diálogo y el entendimiento con Washington. Sin embargo, tanto en Berlín como en Madrid se es consciente, y hay cada vez más convencimiento, de que la UE necesita una mayor autonomía estratégica. Ambas naciones, por lo tanto, han estado en el grupo de cabeza a la hora de crear la PESCO, y ambas creen que su desarrollo y ampliación debe ser inclusivo, para no dejar a ningún país que lo desee fuera, y compatible con la estructura de la OTAN. En este campo en concreto, España tiene un desafío particular. Debido a que muchas de sus empresas en la industria de la defensa son pymes, es importante que se inserten en los grandes conglomerados de defensa paneuropeos que se puedan crear en el futuro. Si no, su supervivencia, y con ello sus puestos de trabajo, pueden desaparecer. En este ámbito es importante que Alemania haga presión para mantener la competencia abierta y no se alíe con Francia para favorecer sus propias industrias, como puede estar pasando con el nuevo caza que sustituya al Eurofighter.

Finalmente, el capítulo seis, centrado en las relaciones culturales y científicas, no por ser el último de este informe es menos importante. Todo lo contrario. En cierto sentido condensa muchos de los mensajes de este estudio. El análisis muestra cómo todavía hay una clara barrera lingüística y cultural entre los dos países y cómo falta realmente una estrategia de Estado hacia Alemania, pero también cómo cada vez hay más interés por aprender la lengua, y así conocer la cultura, del otro. También muestra como hay miles de estudiantes Erasmus de ambos países que van a estudiar al otro país y como en muchas áreas la relación cultural interpersonal va más allá de la institucional. En este último ámbito, hay que destacar el aumento en la colaboración científica y los buenos resultados que está ofreciendo en los últimos años, pudiéndose decir que tanto alemanes como españoles tienen más excelencia e impacto cuando trabajan juntos, y también destacar los esfuerzos que se están realizando conjuntamente para promover la educación profesional dual en España. Es éste un sistema muy extendido en Alemania y que podría ser muy

importante para reducir el desempleo juvenil en nuestro país. Si eso se lograra, sería un logro de la cooperación entre los dos países. El informe ofrece en la parte final unas conclusiones y unas recomendaciones para aumentar la cooperación entre España y Alemania. Todavía queda mucho recorrido, pero la base de la que se parte es muy buena.

Esa base, sin embargo, no se puede entender sin un contexto político-jurídico más amplio. La realidad es que el diseño mismo de la democracia española, a finales de la década de los 70 del siglo pasado, está muy influido por el referente alemán. Por aquel entonces la República Federal de Alemania (RFA) era ya el país más importante de Europa Occidental, medido tanto en población como en PIB y, además, tenía el texto constitucional más reciente. Justamente por eso el constituyente español bebió mucho más del ejemplo que ofrecía la Ley Fundamental de Bonn que de otros posibles casos disponibles como el británico, el francés o el italiano. Parece entonces interesante que este Informe, después de haber analizado las imágenes mutuas y el estado de la relación bilateral (en los ámbitos económico, europeo, de política exterior, defensa y científico-cultural), reflexione sobre el ascendente alemán en el terreno institucional y jurídico. Por eso se añaden dos estudios complementarios, con un enfoque más académico, que abordan esa importante temática.

Aunque es obvio que la política española ha tenido en estos 40 años sus desarrollos propios, sigue siendo muy relevante el modelo alemán en varios rasgos claves de nuestro sistema político, como la forma de investir y controlar al poder ejecutivo en el Parlamento, la centralidad del Tribunal Constitucional y, sobre todo, la organización territorial. En el primero de los estudios se aborda precisamente este asunto, ponderando hasta qué punto el federalismo alemán, que ha servido en parte para ir definiendo el Estado de las Autonomías, tiene todavía recorrido para ayudar a una posible reforma del mismo en el contexto actual de las complejas relaciones centro-periferia y la crisis catalana. Aunque la problemática española tiene rasgos no asimilables, sobre todo en lo relativo a cuestiones identitarias, la experiencia alemana puede ser muy útil para mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (especialmente en temas europeos o fiscales) y reforzar la participación de las Comunidades Autónomas en la gobernanza del Estado a través de un Senado renovado.

El segundo de los estudios se refiere a la profunda influencia del Derecho público alemán en nuestro país. A lo largo de los 40 años de experiencia constitucional española, el impacto ha sido profundo a través de dos vías. La primera sería la jurisdicción ejercida por el Tribunal de Karlsruhe, que ha inspirado muchas sentencias del Tribunal Constitucional, no sólo en el ya mencionado ámbito del modelo territorial sino también, y de modo más claro, en el de la protección de los derechos fundamentales o la relación entre el ordenamiento jurídico nacional y el Derecho de la UE (aunque en este último caso existan divergencias en relación a la

primacía de los Tratados, ya que España es más favorable a una línea jurisprudencial que no impida ulteriores transferencias de soberanía al nivel supranacional). La otra vía de influencia ha sido más indirecta, a través de los lazos formativos y profesionales de muchos juristas españoles en Alemania, que se ha plasmado últimamente en una cooperación científica menos asimétrica. No obstante, el conocimiento mutuo y la teórica identidad creada por esos fuertes intercambios doctrinales en variados ámbitos del derecho público (europeo, constitucional y administrativo) no han impedido un importante desencuentro entre tribunales en el asunto de la euro-orden de entrega del anterior presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont. Las diferencias de interpretación jurídica en ese episodio tan significativo suponen una cierta pérdida de confianza recíproca sobre la que debe trabajarse en el futuro.

Justamente, como se va a ver a continuación, superar asimetrías y estereotipos, ganar mayor confianza mutua y llegar a ciertas complicidades son aspectos clave si se desean mejorar las relaciones bilaterales entre España y Alemania.

Antes de entrar en materia, sin embargo, como coordinador de este proyecto, quería agradecer el apoyo y aliento a todas y todos mis colegas en el Real Instituto Elcano que han participado de alguna manera en la producción y publicación de este informe. Aparte de los autores de los capítulos, quería darle las gracias a Guadalupe Rodríguez, María Solanas, Miguel de Avendaño y María Dolores de Azategui por su inestimable ayuda. También quería agradecer el tiempo y compromiso que se han tomado los participantes del Grupo de Trabajo sobre Alemania y numerosos funcionarios anónimos tanto españoles como alemanes a la hora de compartir sus visiones sobre la relación bilateral entre España y Alemania. Sin sus aportaciones este informe sería mucho menos completo.



# IMÁGENES MUTUAS Y ACTITUDES ANTE LA UE





# IMÁGENES MUTUAS Y ACTITUDES ANTE LA UE

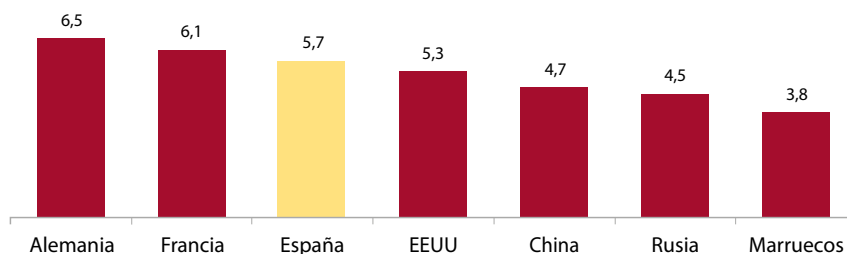
Carmen González Enríquez y Elena Sotos Olmo

El Real Instituto Elcano cuenta con varios instrumentos demoscópicos para medir la imagen de España en otros países –el Barómetro de la Imagen de España, BIE– y la de otros países en España –Barómetro del Real Instituto Elcano, BRIE–, lo que permite conocer las valoraciones e imágenes mutuas de alemanes y españoles. Por otra parte, recientemente se ha realizado una encuesta dirigida específicamente a conocer las actitudes hacia la UE entre los ciudadanos de varios países, entre ellos la propia España y Alemania. A continuación, se presentan los resultados más importantes.<sup>8</sup>

## ► 1. Las imágenes y valoraciones mutuas de españoles y alemanes

La opinión que los españoles tienen de Alemania es excelente. Según el BRIE este país encabeza, junto a Francia, el ranking de prestigio de los países entre los españoles (por encima del prestigio de la propia España y de superpotencias como EEUU).

Figura 2. Valoración media de los países entre los españoles, 2017 (escala 0-10)



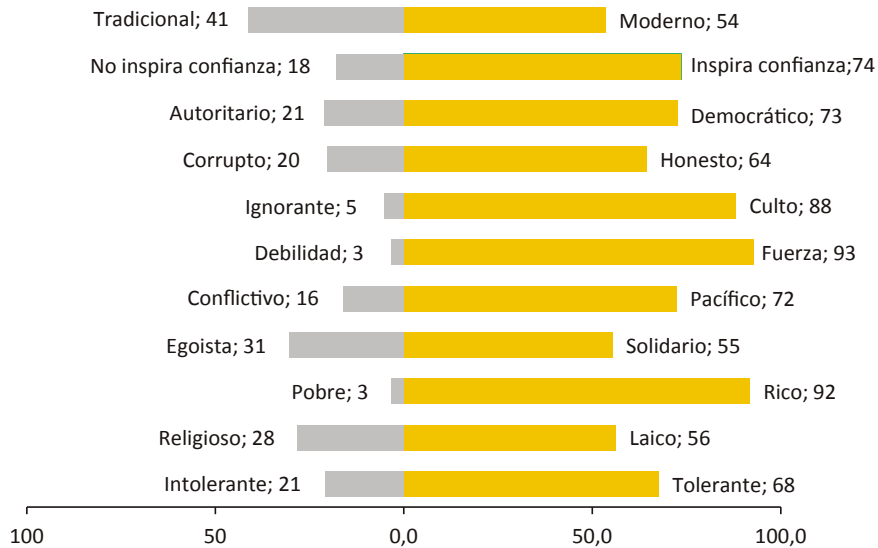
Fuente: Real Instituto Elcano (2017), BRIE, nº 39.

<sup>8</sup> Los campos respectivos se realizaron en las siguientes fechas: BRIE (en España), noviembre 2017, 1.000 entrevistas; BIE (en Alemania y otros países), febrero-marzo 2017 (400 entrevistas en Alemania); y Encuesta sobre la Unión Europea, en España (1.000 entrevistas) en febrero-marzo 2018 y en Alemania (1.000 entrevistas) en mayo-junio 2018.

La potencia y calidad industriales son los primeros atributos que se asocian de forma espontánea con Alemania, seguidos por la figura de su canciller, Angela Merkel, y de su poder dentro de Europa. La gran mayoría de los elementos que se mencionan de forma espontánea son positivos.

Utilizando la técnica del diferencial semántico, se confirma esta buena imagen de Alemania en España: Alemania se ve como un país fiable, democrático, honesto, culto, fuerte, pacífico, rico, laico y tolerante. El único elemento en el que las opiniones negativas superan el 25% es el del egoísmo. Un 31% de los encuestados cree que Alemania es egoísta, una respuesta que está muy relacionada con la percepción de que Alemania es la responsable de las políticas de austeridad impuestas en España y otros países del Sur de Europa. Entre la izquierda, ese porcentaje llega al 37%, frente a un 48% que opina que Alemania es un país solidario.

**Figura 3. Perfil de la imagen de Alemania en España, 2017: “Le voy a leer una serie de parejas de palabras. Dígame, por favor, para cada pareja, ¿qué palabra definiría mejor a Alemania? Alemania es un país”**

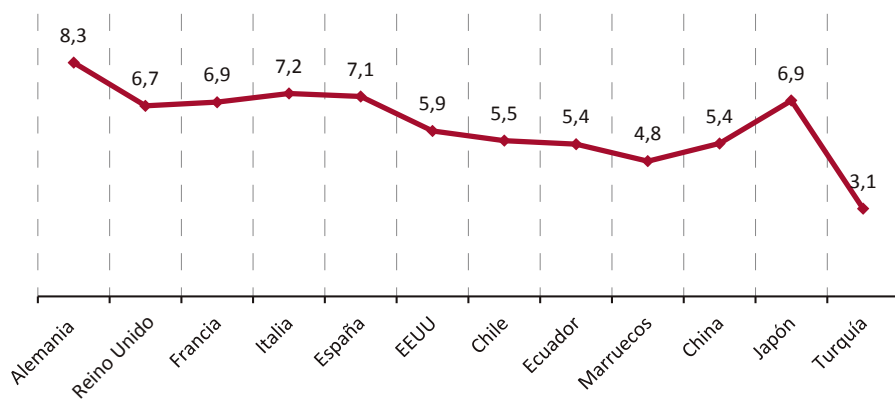


Fuente: Real Instituto Elcano (2017), BRIE, nº 39.

Desde el otro lado, desde la perspectiva alemana, su valoración de España es muy alta, por encima de la otorgada al Reino Unido o Francia (aunque por debajo de la que los alemanes se dan a sí mismos). Esta valoración, recogida por el BIE, ha mejorado continuamente desde su momento más bajo, en 2012 y ocasionado por la crisis, cuando España recibía entre los alemanes una puntuación de aprobado (5,8) hasta el notable más reciente (7,1). En particular, ha mejorado la valoración de España como país en el que se puede confiar, un resultado que parece consecuencia de las políticas económicas y las reformas estructurales desarrolladas por España en los últimos años a raíz de la crisis y que han ayudado a acelerar de nuevo el crecimiento.<sup>9</sup>

*Desde la perspectiva alemana, su valoración de España es muy alta, por encima de la otorgada al Reino Unido o Francia.*

Figura 4. Valoración de distintos países desde Alemania, 2017 (escala 0-10)



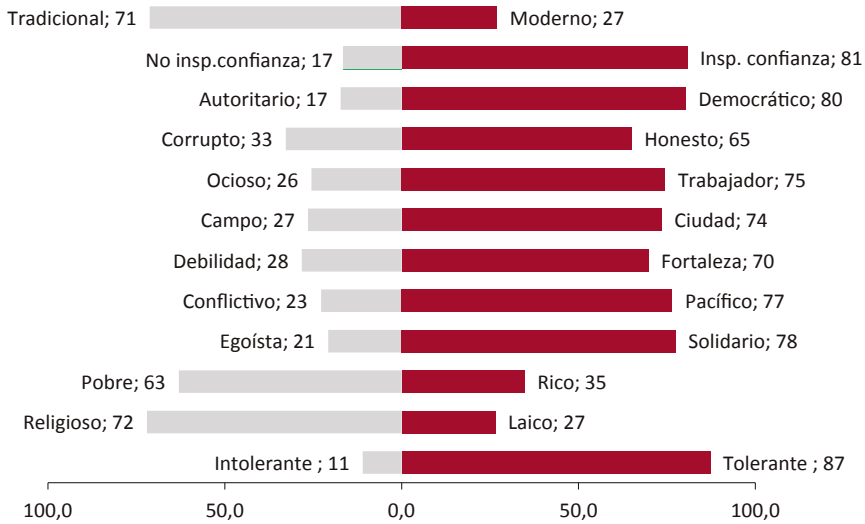
Fuente: Real Instituto Elcano (2017), BIE, nº 7, 2017.

También ha mejorado a lo largo de los últimos años el interés por mantener buenas relaciones con España. Los encuestados alemanes que dicen que esas relaciones son muy importantes para Alemania han pasado del 21% al 36% en tres años (de 2015 a 2017) y también ha aumentado significativamente el porcentaje de los que creen que esas relaciones son muy buenas (del 14% al 22%).

<sup>9</sup> Sobre la actitud alemana hacia España y sus reformas económicas durante la crisis véase Pérez-Díaz, Rodríguez y Chuliá (2013).

Comparando ambos perfiles de imagen, la principal diferencia afecta a la riqueza: los alemanes ven a España como un país pobre mientras que los españoles ven en Alemania un país rico. También respecto a la modernidad y la religiosidad la diferencia es importante: los alemanes imaginan a los españoles como tradicionales y religiosos, al contrario de lo que sucede en el otro sentido.

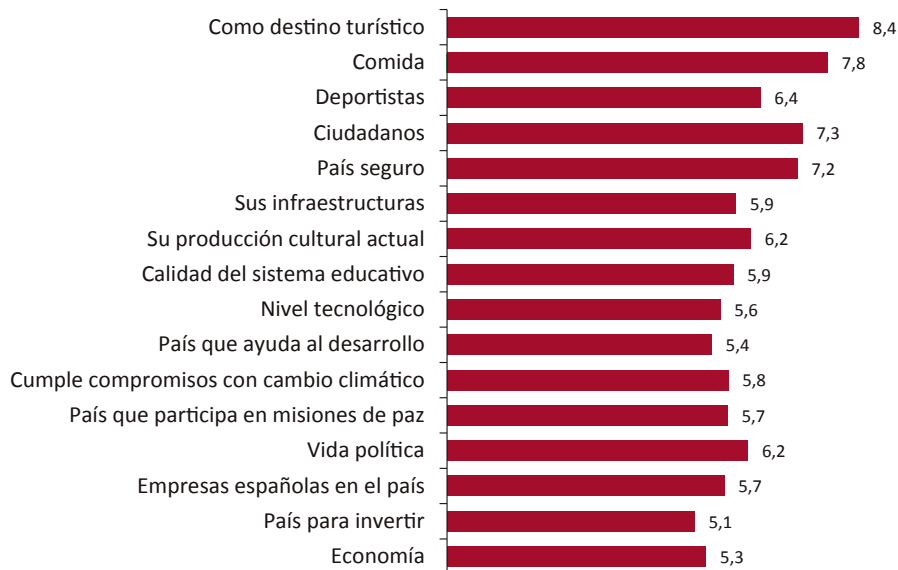
Figura 5. Perfil de la imagen de España en Alemania, 2017



Fuente: Real Instituto Elcano (2017), BIE, nº 7, 2017.

Los alemanes asocian España de forma espontánea con elementos relacionados con el turismo (sol, playa, vacaciones, comida y fiesta), lo que parece un resultado de la gran presencia del turismo alemán en nuestro país. Este aspecto es también el que mejor valoración recibe, junto con el deporte, la seguridad y el carácter de los españoles. En general, todas las variables reciben una puntuación positiva pero las económicas son las menos valoradas.

Figura 6. Valoración de diferentes aspectos de España en Alemania, 2017  
(medias, escala 0-10)



Fuente: Real Instituto Elcano (2017), BIE, nº 7, 2017.

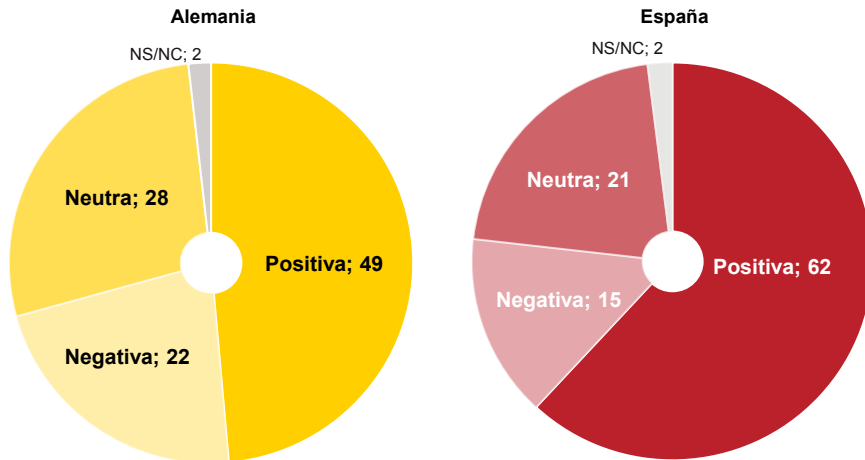
El conflicto político en Cataluña ha tenido un muy leve impacto en la imagen de la democracia española en Alemania. Si a comienzos de 2017 la vida política española era calificada con un 6,5 (encuesta del *Country RepTrak*), en la primavera de 2018, es decir, después de los sucesos de Cataluña (el referéndum ilegal, la declaración unilateral de independencia, la respuesta del Estado español, etc...) esa valoración es de 5,7 según la misma fuente. Esta diferencia no es significativa dado el tamaño de la muestra de la encuesta y la dispersión de las respuestas. En cualquier caso, el conflicto catalán es considerado en Alemania como el principal problema o deficiencia de la democracia española. El 15% de los alemanes que califican la democracia española con una nota inferior a 8 (en una escala de 0 a 10) aducen este conflicto como deficiencia, seguidos a distancia por los que señalan el paro (7%) u otros conflictos políticos (7%).<sup>10</sup>

10 Véase la encuesta "Europa vista desde España y Alemania" del Real Instituto Elcano, 2018.

## ► 2. Actitudes hacia la UE

Aunque tanto en Alemania como en España los que mantienen posiciones negativas hacia la UE son una minoría, el entusiasmo europeísta de los españoles es mayor: el 62% de los españoles hace una valoración globalmente positiva de la pertenencia de su país a la UE frente al 49% de los alemanes. Asimismo, sólo el 15% de los españoles y el 22% de los alemanes tienen una imagen negativa de la UE.

Figura 7. Valoración de la pertenencia de Alemania y España a la UE, 2018: “¿Diría usted que la pertenencia de Alemania/España a la UE, en términos generales, es positiva o negativa para su país?”

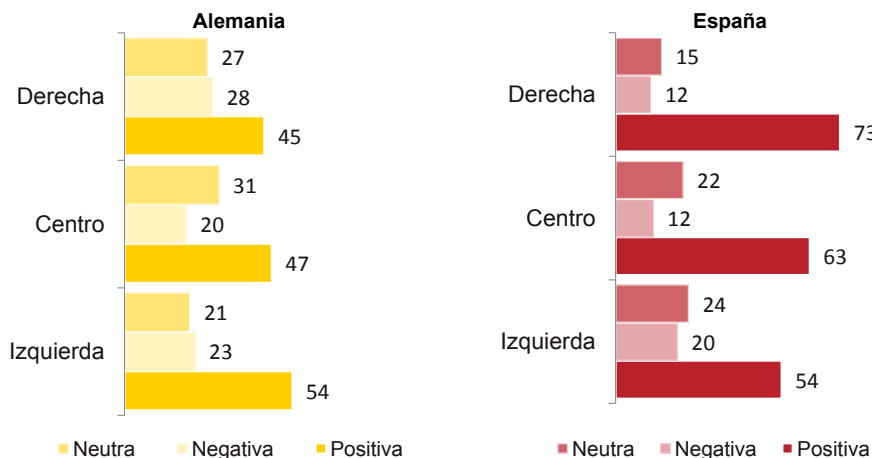


Fuente: Real Instituto Elcano (2018b).

Quizá porque la inmensa mayoría de los alemanes ha llegado a la edad adulta en un país ya integrado en la UE no aprecian, como sí lo hacen los españoles, la diferencia entre el período anterior y el posterior a la entrada en la Unión. La variable ideológica juega en sentido contrario en España y Alemania: en España los grupos menos satisfechos con la pertenencia a la UE están entre la izquierda (aunque son minoritarios) mientras que en Alemania éste es un rasgo más frecuente entre la derecha (también minoritario, aunque el 28% que se muestra en la Figura 8 refleja el auge de AfD).



Figura 8. Valoración de la pertenencia de Alemania y España a la UE, por ideología



Fuente: Real Instituto Elcano (2018b).

La historia, el desigual nivel de riqueza y el impacto de la crisis económica más reciente explican las diferentes respuestas de alemanes y españoles a la pregunta sobre los principales logros de la UE. Para los alemanes, cuyo país ha estado sumido en guerras contra otros Estados europeos en múltiples ocasiones, algunas relativamente recientes, la paz es, junto con la posibilidad de viajar libremente por Europa, la principal aportación de la UE. Sin embargo, en España, que no ha participado en ninguna de las dos Guerras Mundiales, y que, salvo por la invasión francesa, no se ha visto involucrada en guerras en Europa desde finales del siglo XVIII, la paz es secundaria frente a otros logros de la Unión. El principal de ellos es la posibilidad de vivir y trabajar en otro Estado, seguido por la libertad de movimientos. Las ayudas regionales, de las que España se ha beneficiado en gran medida durante varias décadas, son, lógicamente, mucho más apreciadas en España que en Alemania. En cambio, las ayudas de la Política Agraria Común (PAC), muy importantes para la España rural, ocupan un lugar secundario en ambos países, resultado del pequeño peso de la población agraria. Finalmente, la moneda única, el euro, es otro elemento de la UE valorado positivamente por ambas poblaciones, pero más entre los españoles que entre los alemanes.

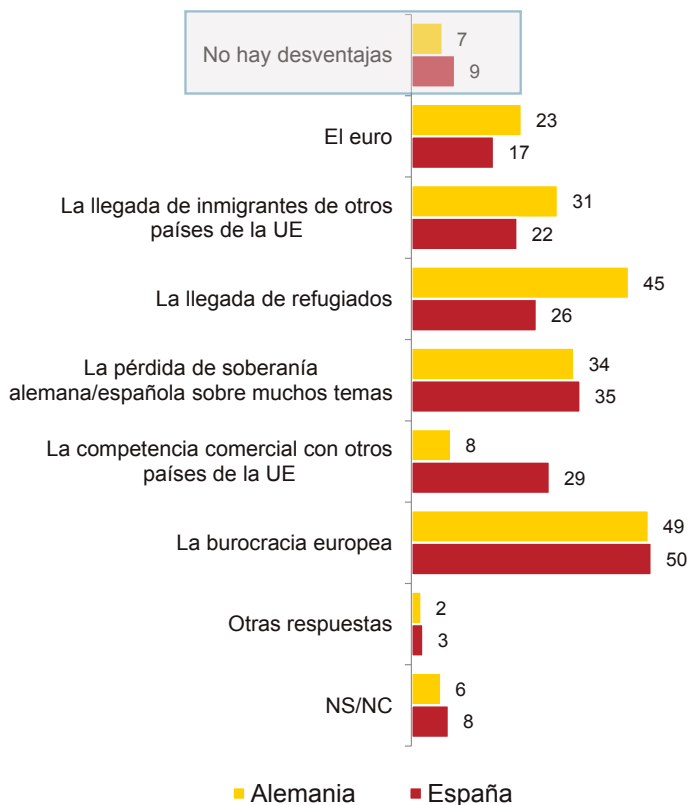
Figura 9. Principales logros de la UE, 2018 (% máximo de tres respuestas)



Fuente: Real Instituto Elcano (2018b).

En cuanto a las desventajas de pertenecer a la UE, tanto españoles como alemanes escogen sobre todo una respuesta genérica (la burocracia europea) que no denota ningún resultado político específico y que refleja más bien un eco de noticias recibidas, ya que la inmensa mayoría de los ciudadanos no ha tenido ningún contacto directo con la administración europea. Su preocupación por la pérdida de soberanía es muy parecida. Sin embargo, los alemanes están más preocupados que los españoles por la pertenencia al euro y por el impacto que la UE tiene sobre la llegada de inmigrantes y refugiados a su territorio.

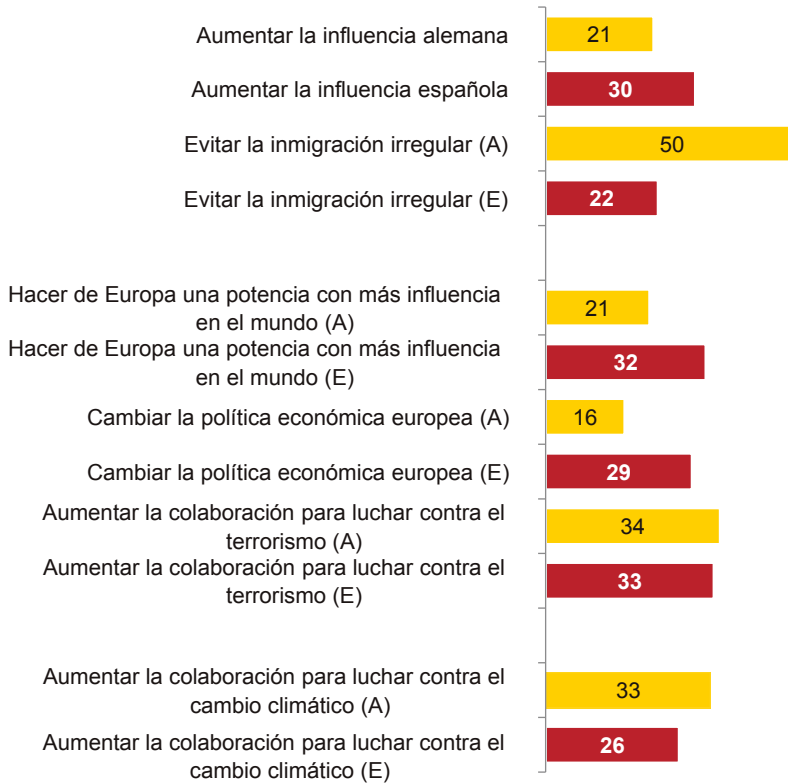
Figura 10. Principales desventajas de pertenecer a la UE, 2018 (% máximo de tres respuestas)



Fuente: Real Instituto Elcano (2018b).

En consonancia con esa diferente preocupación por la inmigración y el refugio, alemanes y españoles tienen diferentes opiniones sobre cuál debe ser la prioridad de su país en relación con la UE. El 50% de los encuestados alemanes considera que evitar la inmigración ilegal debe ser uno de los objetivos principales de su país en relación con la UE, mientras que sólo el 22% de los españoles elige éste como un objetivo prioritario. Por otra parte, son bastantes más los españoles que piensan que habría que hacer de la UE una mayor potencia mundial y que habría que cambiar la política económica de la Unión.

Figura 11. Objetivos principales de Alemania/España en relación con la UE



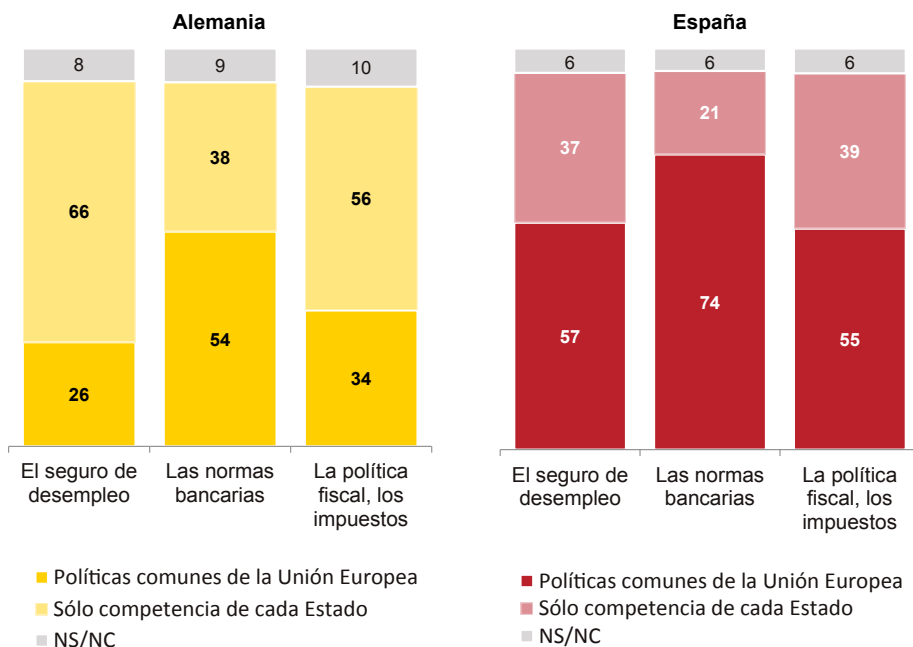
Fuente: Real Instituto Elcano (2018b).

Como ya se ha comentado, el apoyo al euro es general en ambos países, pero mayor en España (75% frente al 65% en Alemania) y la minoría que optaría por abandonarlo es mayor en Alemania (23% frente al 17% en España). Esto es un claro reflejo de los debates públicos en ambos países, ya que en Alemania AfD ha cuestionado en numerosas ocasiones la pertenencia a la moneda única, mientras que en España ningún partido lo hace, ni siquiera Podemos, que es el partido más euro-crítico.

Está claro que alemanes y españoles mantienen actitudes alejadas en lo que respecta a la posibilidad de avanzar hacia una mayor comunitarización de las políticas económicas y sociales. La mayoría de los españoles, en su confianza en la UE, están a favor de que se europeíen la política fiscal y el seguro de desempleo, mientras que los alemanes están claramente en contra en ambos casos. Respecto a las normas bancarias, la mayoría en España y en Alemania están a favor de

que sean europeas, pero la proporción es mayor en España. Esto demuestra nuevamente que España es uno de los países de la Unión con una actitud más europeísta y federalizante, incluso más que Alemania.

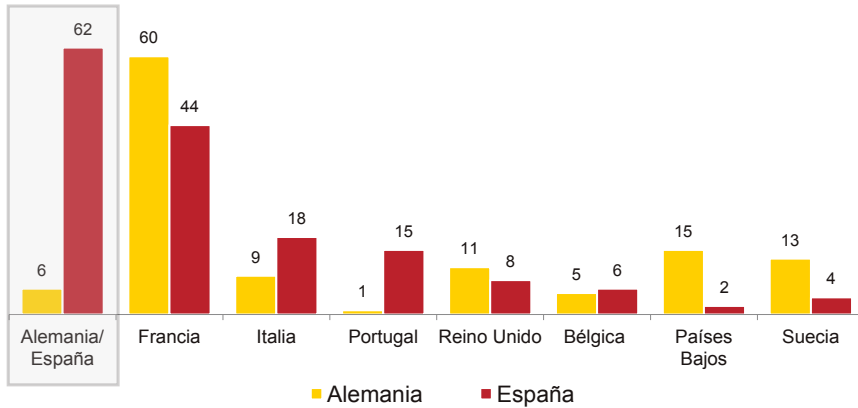
**Figura 12. Políticas comunes frente a competencia de cada Estado para determinados temas, 2018: “¿Cree usted que en estos temas deberían existir políticas comunes de la UE o que deberían ser sólo competencia de cada Estado?”**



Fuente: Real Instituto Elcano (2018b).

En cuanto a las relaciones mutuas dentro de la UE, las respuestas muestran una relación muy desigual: los españoles opinan que Alemania, seguida por Francia, debe ser su principal aliado en la UE. Sin embargo, para los alemanes, España aparece mucho más abajo en la lista, después de Francia (el aliado preferido con gran diferencia), los Países Bajos, Suecia, Reino Unido e incluso Italia. Estas respuestas son coherentes con la percepción general de la influencia que tienen los países en la UE. Los españoles saben que Alemania es el Estado más influyente, pero los alemanes consideran que España no está entre los cinco países de mayor influencia en la UE, aun siendo la quinta economía por tamaño.

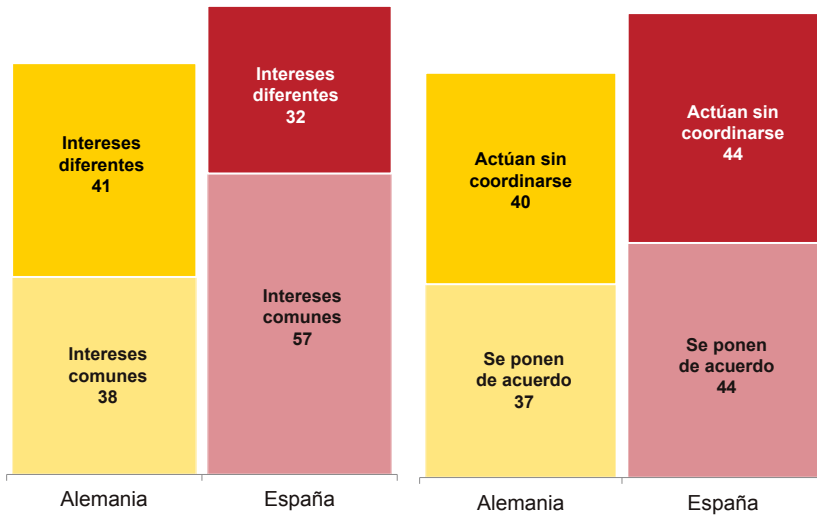
Figura 13. Principales aliados de Alemania/España en la UE, 2018 (índice ponderado)



Fuente: Real Instituto Elcano (2018b).

Esta desigualdad se aprecia también en las respuestas a las preguntas sobre la cooperación actual entre los dos países en la política europea e internacional. Los españoles creen más que los alemanes que ambos países comparten muchos intereses y también que actúan de forma coordinada. Llama la atención, en particular, que haya más encuestados alemanes que piensen que los intereses entre los dos países sean más divergentes que comunes. Quizá esto se deba a que muchos alemanes ven a España como un receptor neto de las ayudas de la UE, mientras que Alemania es el mayor contribuyente.

Figura 14. “En general, en temas de política europea e internacional, cree usted que España y Alemania...” (elegir una respuesta de cada par): (a) suelen tener intereses comunes o (b) suelen tener intereses diferentes; y (a) suelen ponerse de acuerdo para defender la misma posición o (b) cada uno actúa de forma autónoma sin coordinarse con el otro



Fuente: Real Instituto Elcano (2018b).

En resumen, ambos países tienen una muy buena opinión del otro, pero esas opiniones están formadas por argumentos diferentes: la admiración de España hacia Alemania por su potencia económica y su influencia política, o la atracción hacia España en Alemania como destino turístico y la confianza en el país como un socio fiable pero no muy influyente. Sus posiciones ante la UE son diferentes, mucho más entusiasta la española que la alemana, más precavida ésta ante el impacto de la UE en general y especialmente en lo referente a la inmigración y los refugiados, algo que se ve reflejado en el panorama político actual de Alemania.





# LA INTENSIDAD DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS





# LA INTENSIDAD DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS

*Miguel Otero Iglesias y José Pablo Martínez*

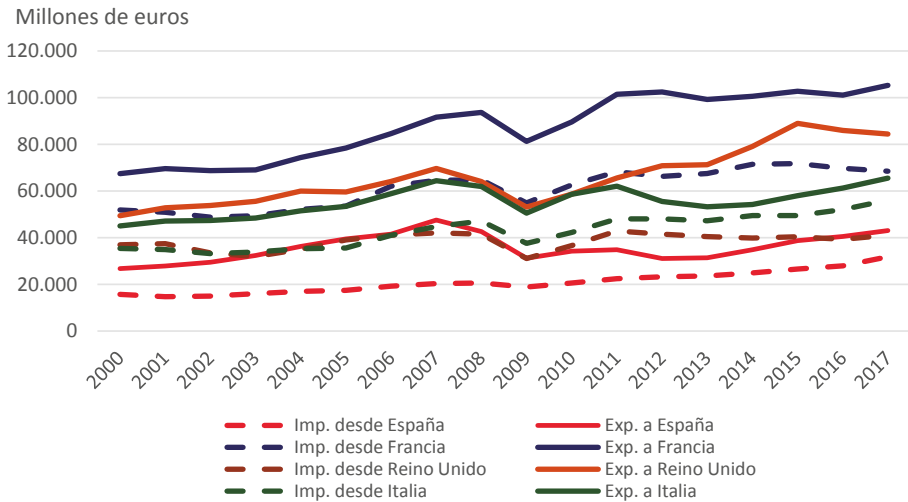
Las relaciones económicas entre España y Alemania son intensas, pero igual que el resto de la relación bilateral, como ya se ha indicado en el capítulo anterior, están marcadas por cierta asimetría. Alemania es mucho más importante para España que España para Alemania. Esto se ve reflejado en los datos de comercio e inversión y también en el número de empresas asentadas en el otro país, y el empleo y el valor añadido que generan. Lógicamente, los números de Alemania son siempre más altos porque es una economía mayor, pero incluso en términos de ratio (la economía española es un tercio de la alemana) hay una desproporción importante. Aun así, la economía española se está internacionalizando cada vez más y los números absolutos, y el potencial por delante, dejan una imagen optimista.

*Alemania es el mayor origen importador de España y el segundo mayor destino de nuestras exportaciones después de Francia.*

## ► 1. La relación comercial

En el comercio de bienes, los números de 2017 muestran que Alemania ha exportado unos 40.000 millones de euros a España, mientras que España ha exportado unos 30.000 millones. Esto hace que con un valor total comercial cercano a los 70.000 millones de euros, Alemania sea el mayor origen importador de España y el segundo mayor destino de nuestras exportaciones después de Francia. Por el contrario, España sólo se sitúa en el puesto 11º de las exportaciones y en el 12º de las importaciones alemanas. Esto no sólo quiere decir que, comparado con las otras grandes economías de la UE, España esté por el rango bajo en sus relaciones comerciales con Alemania (véase la Figura 15) sino que incluso países de menor tamaño –como Polonia, los Países Bajos, Austria e incluso Suiza– exportan más a Alemania que España.

Figura 15. Exportaciones e importaciones de bienes alemanes, 2000-2017  
(€ millones)



Fuente: Eurostat.

*Las exportadoras españolas han pasado de 20.000 millones hasta los 30.000 millones de euros. Es decir, la tasa de cobertura de las exportaciones ha pasado del 50% al 78%.*

Aun así, como se puede observar, en términos absolutos las exportaciones españolas han pasado de menos de 20.000 millones de euros a principios de siglo hasta los 30.000 millones actuales, lo que demuestra una tendencia muy positiva. Esto se ve reflejado en que la tasa de cobertura de las exportaciones ha pasado del 50% al 78%.

Figura 16. Principales productos de la exportación española, 2013-2016  
(€ millones y %)

(Datos en M EUR)	2013	2014	2015	2016	%
Automóviles y motos	4.419	5.135	5.857	6.772	15,62
Frutas y legumbres	3.000	2.974	3.545	3.750	5,78
Productos químicos	2.815	3.066	3.365	3.509	4,28
Otros bienes de equipo	3.191	2.745	2.790	2.992	7,24
Componentes del automóvil	1.956	2.005	2.141	2.163	1,03
Material transporte	1.207	1.379	1.421	1.607	13,09
Otras semimanufacturas	1.065	1.078	1.119	1.133	1,25
Maquinaria para la industria	1.110	1.077	1.124	1.086	-3,38
Textiles y confección	864	888	1004	993	-1,10
Hierro y acero	863	931	911	804	-11,75
Resto	3.409	3.624	3.811	3.927	3,04
<b>TOTAL</b>	<b>23.899,0</b>	<b>24.902,0</b>	<b>27.088,0</b>	<b>28.736,0</b>	<b>6,08</b>

Fuente: Dirección General de Comercio, junio de 2017.

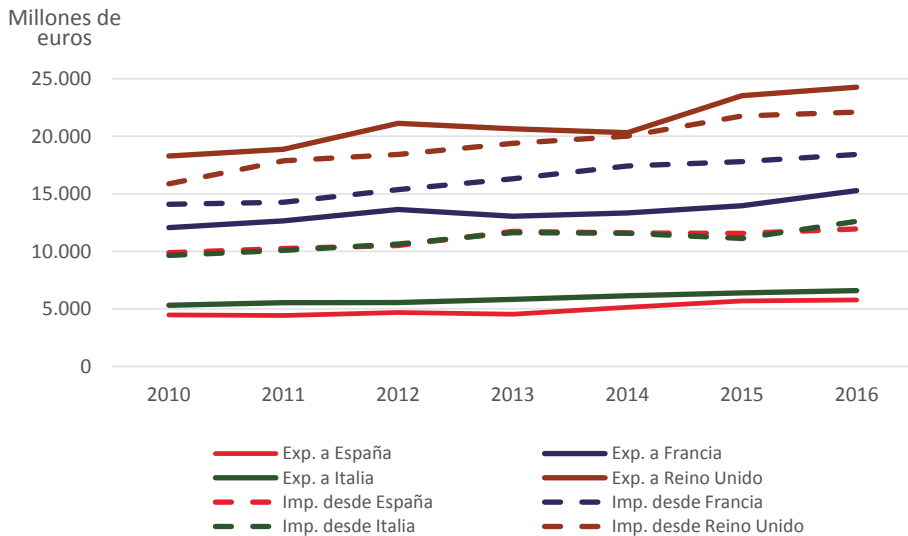
Figura 17. Principales productos de la importación española, 2013-2016  
(€ millones y %)

(Datos en M EUR)	2013	2014	2015	2016	%
Productos químicos	5.775	6.374	7.147	7.110	-0,5
Automóviles y motos	2.962	4.376	4.940	5.416	9,6
Componentes automóviles	4.094	4.847	5.587	5.184	-7,2
Otros bienes de equipo	3.191	3.536	4.377	4.975	13,7
Maquinaria industrial	2.653	3.073	3.431	3.647	6,3
Otras semimanufacturas	1.224	1.258	1.286	1.307	1,6
Material de transporte	544	807	1023	1128	10,3
Equipos de Oficinas y Telecomunicaciones	964	1149	1176	1098	-6,6
Hierro y acero	957	939	883	875	-0,9
Otras manufacturas de consumo	739	891	801	864	7,9
Resto	5.157	5.104	5.395	5.234	-3,0
<b>TOTAL</b>	<b>28.260,0</b>	<b>32.354,0</b>	<b>36.045,0</b>	<b>36.838,0</b>	<b>2,2</b>

Fuente: Dirección General de Comercio, junio de 2017.

Esa tendencia positiva se ve también en el comercio de servicios donde (como se muestra en la Figura 18), España, al igual que Francia e Italia, tiene un superávit con Alemania, en gran parte gracias a los cerca de 10 millones de turistas alemanes que visitan nuestro país cada año. Aquí hay que destacar que España, aun siendo una economía más pequeña, tiene prácticamente el mismo volumen de exportación de servicios a Alemania que Italia, y eso que los alemanes visitan más Italia que España (véase el Cuadro 1). Según el ICEX, España ocupa el octavo lugar entre los exportadores de servicios a Alemania y el 11º en la importación.

**Figura 18. Exportación e importación de servicios alemanes, 2010-2016 (€ millones)**

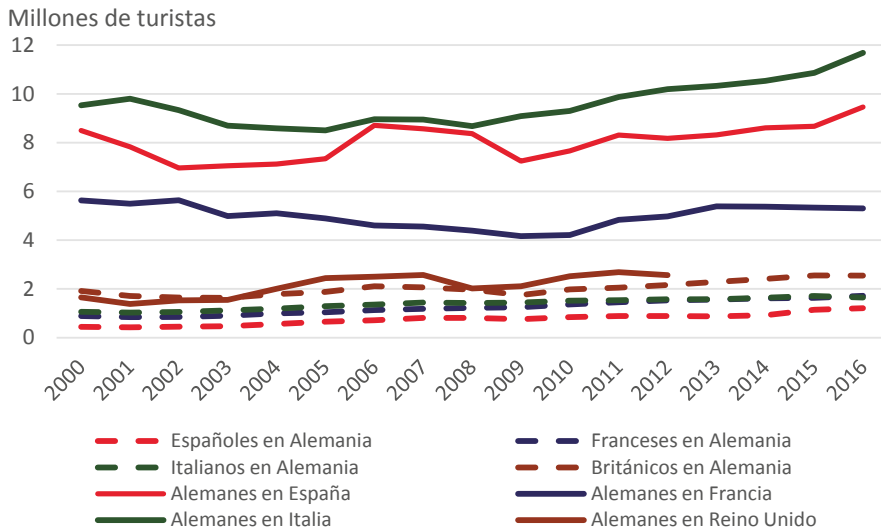


Fuente: Eurostat.

Los alemanes son conocidos por ser un pueblo que viaja mucho de vacaciones, sobre todo a Italia, pero también a España. Según Eurostat, en 2016 visitaron nuestro país 9,4 millones de turistas alemanes y según el INE fueron 11,8 millones en 2017. Estos son números muy elevados que no han dejado de crecer desde la crisis de 2008 y 2009. En total, los turistas alemanes representan cerca del 15% de todos los turistas que visitan España, que llegaron a la cifra récord de 82 millones en 2017, siendo los británicos el contingente más grande.

Sin embargo, como se puede ver en la Figura 19, aunque desde un nivel mucho más bajo, los españoles también cada vez viajan más a Alemania. Al igual que sucede con las visitas alemanas a España, también aquí Eurostat se queda algo más corto, pero según los números proporcionados por la Embajada alemana en Madrid, en 2016 hubo 2 millones de visitas desde España a Alemania, lo que sitúa a este país en el cuarto destino preferido por los españoles, después del Reino Unido, Francia y Portugal y por delante de Italia. De esos dos millones de visitas, las fuentes alemanas indican que un 63% fueron por vacaciones, lo que haría coincidir los números con los de Eurostat.

**Figura 19. Turistas europeos en Alemania y alemanes en otros países europeos, 2000-2016 (millones de turistas)**



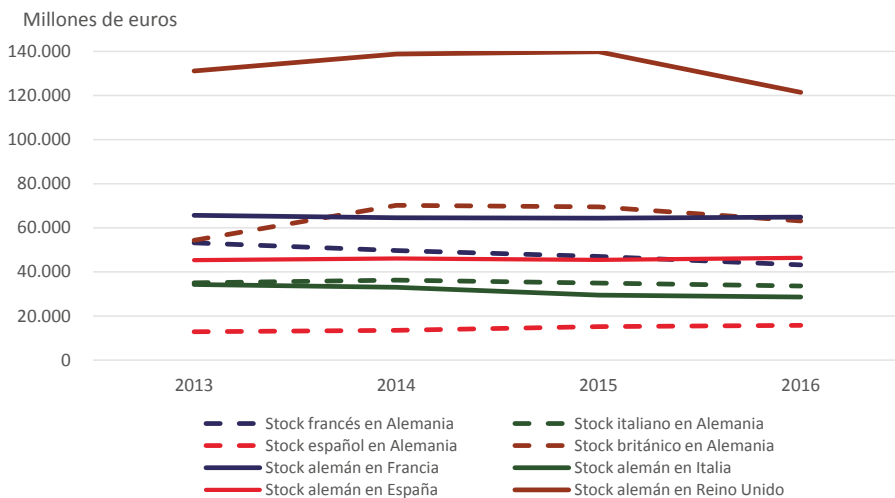
Fuente: Eurostat.

Las fuentes alemanas señalan, además, y esto no sorprende, que Berlín es, con un 34% de las visitas, la región más visitada por los españoles, seguida de Baviera (20%), cuya capital es Múnich, y Hesse (13%), donde se encuentra la ciudad de Frankfurt.

## ► 2. Las inversiones mutuas

Como suele suceder con los datos de inversiones en general, las cifras del stock de inversión alemana en España y española en Alemania bailan bastante. Por lo tanto, para poder hacer una comparativa entre las cinco mayores economías de la UE, hemos optado por las cifras que ofrece la OCDE (véase la Figura 20).

Figura 20. Stock de inversión europea en Alemania y alemana en otros países europeos, 2013-2016 (€ millones)



Fuente: OCDE.

Según estos datos, el *stock* de Alemania en España en el año 2016 llegaba al entorno de los 46.000 millones de euros y superaba al *stock* de Alemania en Italia, que se habría reducido desde 2013 y se quedaría en unos 29.000 millones de euros. Se trata de cifras bastante distantes de los cerca de 65.000 millones y 121.000 millones que tiene invertidos Alemania en Francia y en el Reino Unido, respectivamente, aunque en este último caso se está notando ya el efecto negativo del *Brexit*. De la Figura 20 cabe destacar, además, que Italia es el único país de los grandes que ahora tiene más *stock* en Alemania que viceversa, y que la inversión española en Alemania es la más baja en cuanto a volumen pero la única que sigue una tendencia ascendente, llegando casi a los 16.000 millones de euros.

Estas cifras son algo diferentes a las recogidas por la Cámara de Comercio de Alemania en España, que actualiza los datos cada trimestre usando el Bundesbank como fuente. Según la Cámara, el *stock* de inversión alemana en España para el año 2015 sólo llegaría a los 24.100 millones de euros y el español en Alemania a



los 11.700 millones.<sup>11</sup> El ICEX, en cambio, da otras cifras. En este caso, el *stock* de inversión alemana en España a finales de 2015 se situaría en los 32.200 millones de euros y el español en Alemania en 14.400 millones.<sup>12</sup> Como se ha dicho antes, la fiabilidad de las cifras de inversión siempre es cuestionable y por eso es bueno presentar los números de diferentes fuentes. Las cifras de la OECD utilizadas aquí son de origen directo y no último, y por ahí podría venir cierta discrepancia.

Pese a las diferencias, lo que hay que destacar, sin embargo, y así lo hace el ICEX, es que “en términos de *stock*, la proporción entre las inversiones de uno y otro país son, más o menos, equivalentes al tamaño de los PIB respectivos (el PIB alemán es, grosso modo, casi tres veces el PIB español). Todo esto hace que Alemania sea el quinto inversor en España (representando cerca del 18% del total de inversión extranjera) y el décimo receptor de inversión española, mientras que España ocupa el puesto trece en la lista de destinos de inversión alemana y el décimo de los inversores en Alemania”.<sup>13</sup>

Finalmente, en este apartado hay que destacar que un 30% de las sedes de las empresas alemanas se encuentran en Madrid y un 45% en Cataluña, aunque esto ha podido cambiar tras la crisis en Cataluña a finales de 2017 y principios de 2018. En líneas generales la inversión alemana va en un 40% al comercio, en otro 40% a la industria y en un 20% al sector servicios.

### ► 3. La empresa alemana en España

Según datos de la Cámara de Comercio Alemana para España –que en 2017 celebró su siglo de presencia en nuestro país, hecho que de por sí es claro reflejo de la importancia que tiene España para el empresariado alemán– actualmente hay cerca de 2.000 empresas alemanas en nuestro país, que generan 190.000 puestos de trabajo directos y unos 500.000 indirectos.<sup>14</sup> “Alemania compone así el grupo más nutrido de filiales extranjeras en España, con una quinta parte del total” y su valor añadido a la economía española en 2014 fue de 12.300 millones de euros, lo que representa “una cuota del 3,1% del total de los sectores incluidos por el INE y a su vez convierte a Alemania en el tercer contribuidor extranjero más importante para España tras Francia (4,4%) y EEUU (3,6%)”.<sup>15</sup> Además, como destaca la propia Cámara Alemana, “más de la mitad de la facturación, la creación de valor y los empleados de las empresas de titularidad mayoritaria alemana en España corresponden al sector industrial. Lo que supone un 5,4% de la creación de valor industrial y por lo tanto está al mismo nivel que la aportación de las empresas francesas y estadounidenses”.

---

11 Cámara de Comercio Alemana para España (2018).

12 Oficina Económica y Comercial de España en Berlín (2017).

13 *Ibid*, p. 31.

14 IESE y Cámara de Comercio Alemana para España (2018). Según el INE, hay 1860 empresas alemanas en España.

15 Cámara de Comercio Alemana para España y GTAI (2017).

En 2014 las empresas con mayoría de capital alemán facturaron unos 61.400 millones de euros, superando así con creces el récord previo establecido en 2008, justo antes de la crisis, de 55.700 millones. En cuanto a la cuota de las filiales alemanas sobre la facturación total de sucursales extranjeras en España, ésta ascendió al 13,2%, quedando así en el tercer lugar después las empresas francesas (18,4%) y norteamericanas (13,6%).

La aportación al tejido empresarial español de la empresa alemana destaca sobre todo en el sector de la automoción, generando un 22,9% del valor. Aquí hay que destacar la presencia del grupo Volkswagen en Navarra, donde se construye el modelo Polo, y de su filial SEAT en Barcelona, pero también la fábrica de Daimler en Victoria, que construye las furgonetas Mercedes-Benz. En cuanto a la longevidad de su compromiso con España destacan, sin lugar a duda, los grupos tecnológicos de Siemens y Robert Bosch, que llevan más de 100 años asentados en nuestro país y son auténticos motores de innovación y desarrollo.

Otras empresas punteras en diferentes sectores son Bertelsmann (en medios y servicios), Weidmüller (en energías renovables), Henkel, BASF, Bayer, B Braum y Merck (en el sector químico-farmacéutico), ThyssenKrupp, Deutz y Trumpf (en maquinaria), Lidl y Aldi (en el comercio minorista), Metro (en el mayorista) y T-Systems y SAP (en digitalización). Hay que destacar además que “las empresas alemanas son muy activas en el ámbito de la inversión en nuevos centros de producción, comercialización y logística. Entre 2012 y 2015 se contabilizaron 254 de estos proyectos *greenfield* entre 143 empresas alemanas en España”.<sup>16</sup> También ha habido fusiones importantes como la compra por parte de Fresenius Helios de Quirón Salud, convirtiéndose así en el “gestor privado sanitario más grande de Europa”, la de Siemens y Gamesa, “creando el fabricante de turbinas eólicas más grande del mundo”,<sup>17</sup> y la más reciente entre Acciona Windpower y Nordex, también en el mismo sector.

### 3.1. La encuesta de la Cámara de Comercio Alemana

La Cámara de Comercio Alemana para España envía cada dos años un cuestionario a sus socios sobre el clima de negocio en nuestro país que es un buen reflejo de cómo los empresarios alemanes, o los ejecutivos y gerentes españoles que trabajan para empresas alemanas, ven la situación económica de España, con sus fortalezas y debilidades. Los resultados de la última encuesta se han publicado en 2018 y de ellos se desprenden algunos datos interesantes.

Lo primero a destacar es que para los directivos de las empresas alemanas el clima de negocios en España está de nuevo por encima de los 100 puntos de la escala de la Cámara de Comercio Alemana. Como se puede ver en la Figura 21,

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 10.

se está muy lejos de los altos niveles de finales de los 90 y principios de los 2000, pero parece que los años de la dura crisis entre 2010 y 2012 –cuando el indicador llegó a 88 puntos– están superados. Es pertinente indicar aquí, además, que los empresarios alemanes siempre se mostraron optimistas con la evolución de la economía española, incluso en los peores años. En otro estudio de la Cámara Alemana de 2011 –en plena crisis– se puede leer, por ejemplo, que el 43% de los empresarios alemanes encuestados creían que el potencial de negocio para el período 2011-2013 sería positivo y un 60% incluso indicaba que iba a ampliar su actividad en el mercado español en los próximos años.<sup>18</sup>

Figura 21. Indicador del clima coyuntural de la Cámara de Comercio Alemana, 1993-2018 (puntos)



Fuente: Cámara de Comercio Alemana (2018), "Encuesta Clima Coyuntural".

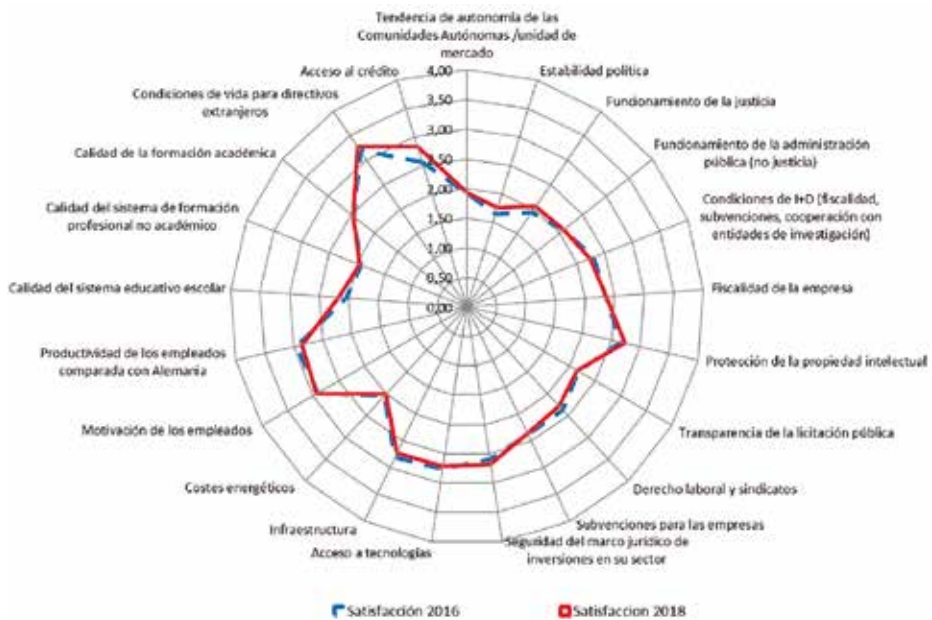
Percepciones positivas como éstas seguro que ayudaron a nuestro país a salir de la crisis. Es interesante observar, en este sentido, que, desde la perspectiva alemana, el clima coyuntural de la economía española era peor en 1993 que en 2012 según el indicador de la Cámara Alemana.

Según la encuesta de 2018, la perspectiva de negocio para los próximos años es positiva. El 57% de los encuestados piensa que 2019 será mejor que 2018. En general, las mayores fortalezas de la economía española para los empresarios

18 Deutsche Handelskammer für Spanien (2011).

son las buenas “condiciones de vida para los directivos extranjeros”, la “motivación de los empleados y la productividad de los mismos comparada con Alemania”, la “protección de la propiedad intelectual”, las “infraestructuras”, el “acceso a las tecnologías” y la “seguridad del marco jurídico”, y se quejan sobre todo de falta de “estabilidad política”, el “funcionamiento de la justicia” y de la “administración”, la “unidad de mercado” y los “costes energéticos”, pero también del “sistema educativo”, sobre todo en relación a la “escuela” y la “formación profesional”, y no tanto con respecto a la “formación universitaria”.

Figura 22. Satisfacción por factor de competitividad de la economía española, 2016 y 2018



Fuente: Cámara de Comercio Alemana (2018), “Encuesta Clima Coyuntural”.

En general, los empresarios alemanes consideran que los ingenieros españoles están muy bien preparados y son muy buenos empleados, pero les cuesta dominar idiomas, sobre todo el alemán. Esto se ve reflejado en la encuesta, ya que el 64% de las empresas consultadas piensan que hay escasez de trabajadores españoles con conocimiento de alemán, y un 75% considera que debería enseñarse más alemán en las escuelas españolas.

## ► 4. Cómo mejorar las relaciones económicas

Aunque las relaciones económicas entre Alemania y España son muy intensas y no han dejado de aumentar en los últimos años, también es verdad que no tienen el mismo grado de capilaridad que las que Alemania pueda tener con países como Francia, el Reino Unido o incluso Italia. Como ha comentado un alto cargo de la Embajada española en Berlín, “yo aquí tengo a unos 160.000 españoles, pero el italiano tiene a cerca de un millón. Eso crea unos vínculos y unas relaciones comerciales y sociales mucho más estrechas”. El idioma, es en este sentido, un hándicap importante. Al empresario español le cuesta más lanzarse al mercado alemán que al italiano, francés o británico. Alemania, además, tiene una estructura política y comercial muy descentralizada. Los empresarios suelen ir a Berlín sin darse cuenta de que mucha de la información y la toma de decisiones se realiza a nivel de los *Länder* (los estados). Igual pasa con los jóvenes españoles. Muchos de ellos van a Berlín en busca de puestos de trabajo porque se ve como una ciudad más cosmopolita y vibrante, pero lo cierto es que en la capital alemana no es donde hay más actividad empresarial, pues para eso hay que ir a Renania del Norte-Westfalia, Baden-Wurtemberg, Hesse o Baviera.

Todo esto hace que las pymes españolas y sus productos, y los trabajadores españoles, estén poco presentes en el mercado alemán. Otra razón que explica la poca penetración es la falta de planificación y financiación. Muchos empresarios españoles piensan que pueden hacer negocio en Alemania sólo con ir a unas cuantas ferias y hacer unos contactos, sin tener en cuenta que el mercado alemán es maduro y por lo tanto altamente competitivo y si no hay una estrategia más a largo plazo es difícil tener éxito. La Cámara de Comercio Española en Alemania, que tiene su sede en Frankfurt, lleva casi 90 años trabajando en ayudar a las empresas españolas en sus negocios en Alemania, las oficinas económicas y comerciales en Berlín y Düsseldorf son también muy activas, pero se necesitarían todavía más esfuerzos y recursos para aumentar la presencia en el país. Sin embargo, también hay que destacar las historias de éxito. La industria automotriz del País Vasco y Navarra, con empresas como Antolín y Gestamp, está muy insertadas en el engranaje industrial alemán y lo mismo se puede decir de muchas empresas agroalimentarias, que surten a cadenas comerciales como Lidl. La colaboración entre TecNALIA y la Sociedad Fraunhofer en investigación tecnológica también es un éxito a subrayar. Lo mismo se puede decir de la importante presencia de Santander, Mapfre, ACS y Telefónica, líderes mundiales en sus respectivos sectores.

Aun así, desde la Embajada española en Berlín se urge a la Cámara de Comercio Española a reforzar su presencia en el país y también se anima a otras asociaciones empresariales como la CEOE y el Instituto de la Empresa Familiar a enfocar sus esfuerzos hacia Alemania. En general, desde la perspectiva alemana se observa que si se compara con Francia o Italia hay muchos menos foros, eventos e iniciativas conjuntas entre el mundo empresarial español y el alemán. Aquí hay que destacar

el Foro Hispano-Alemán, que lamentablemente no se ha celebrado entre 2015<sup>19</sup> y 2018, aunque este año se ha vuelto a realizar, y los nuevos encuentros anuales de la Cámara de Comercio Alemana para España,<sup>20</sup> pero harían falta muchos más encuentros para abordar temáticas tan importantes como el *life-long learning* (es decir, la formación continua), la digitalización y automatización, la industria 4.0, la llegada de los coches eléctricos y sin conductor y la política industrial para el siglo XXI por nombrar sólo algunos campos. Además, hay que señalar que aquí no se trata sólo de aprender de los alemanes. En áreas como la digitalización, la comunicación por fibra óptica y 5G, y en el mundo de la banca, las empresas españolas están en muchos ámbitos por delante de las alemanas, como quedó patente en el último Foro Hispano-Alemán en 2015.

Lo interesante aquí es que después de la crisis España se ha vuelto un país mucho más exportador. Por lo tanto, hay muchas sinergias que se pueden desarrollar con Alemania, no sólo desde el punto de vista de las empresas y las patronales, sino también desde los sindicatos de los dos países, donde hay un diálogo fluido, pero a veces posiciones opuestas por la obsesión alemana por seguir siendo el campeón del mundo de la exportación.

Tanto la sociedad española como la alemana están a favor del libre comercio y la globalización, pero también quieren que se respeten los derechos de los trabajadores. En este ámbito la labor de la *Friedrich Ebert Stiftung* como puente entre los sindicatos de los dos países es muy importante. Lógicamente, Alemania y España, como dos países que comparten una moneda, deberían coordinarse también más en políticas sociales, como el sistema de sanidad, las pensiones y los seguros de desempleo. Con relación a las políticas activas de empleo, por ejemplo, desde Berlín se alega que se ha propuesto empezar una colaboración más formal, ya que este es un campo con muchos déficit en España, pero por ahora la administración española no ha aceptado la oferta, quizá porque esas políticas están descentralizadas en el Estado español.

Finalmente, en cuanto a quejas sobre el otro, hay que señalar que desde el lado del empresariado alemán se critica la excesiva burocratización de la administración española y la falta de mano de obra con formación técnica. También se denuncia que es muy difícil para las empresas alemanas conseguir proyectos en la contratación pública, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras, donde se reconoce que

---

19 Para breves resúmenes de los nueve foros hispano-alemanes celebrados hasta el momento gracias al patrocinio de la Fundación ICO, el Banco Santander y la Fundación Bertelsmann, véase <http://www.fundacionico.es/internacional-formacion/foro-hispano-aleman/>.

20 Como el Foro Hispano-Alemán no se reunió entre 2015 y 2018, en los dos últimos años la Cámara de Comercio Alemana para España ha celebrado dos encuentros empresariales. Uno conmemorando el centenario (<http://centenario.ahk.es/web/encuentro-empresarial-hispano-aleman-2017>) y otro dedicado a la colaboración entre el Estado y la empresa en la ciencia y la tecnología (<https://www.encuentro2018.ahk.es/>). La idea de la Cámara es celebrar encuentros de este tipo anualmente.

España tiene grandes empresas pero se cuestiona que todos los contratos vayan a ellas. Se pide además una mayor liberalización de los puertos y el transporte ferroviario comercial y se lamenta que no haya más inversión en I-D+i en España, sobre todo por parte de las empresas. Como ha comentado un diplomático alemán, “en España dos tercios de la inversión la realiza el Estado, mientras en Alemania es justo al revés. Dos tercios de la inversión la realizan las empresas y 1/3 el Estado”.

Por el lado español, en cambio, como subraya el informe sobre Alemania del ICEX, en la “Línea Abierta de la CEOE” para la identificación de problemas con las empresas en el mercado único, en Alemania se identificaron en 2015 “25 obstáculos y 69 dificultades, que hacen un total de 94 problemas”.<sup>21</sup> Estos tienen que ver sobre todo con las normativas técnicas y afectan principalmente al sector agrícola, pero también a la construcción y la electrónica. Los empresarios españoles se quejan de que en Alemania se exigen licencias y cualificaciones profesionales nacionales, lo que dificulta la labor de los trabajadores e ingenieros españoles y que en algunas regiones del sur incluso no se acepta la ITV española. Ya en un ámbito más macro, en la política energética los funcionarios españoles critican que Alemania no ejerza más presión sobre Francia para aumentar las interconexiones y achacan esa falta de interés por la construcción del gasoducto Nord Stream 2 en el Mar del Norte. Por su parte, los diplomáticos alemanes señalan que a Berlín le gustaría un mayor compromiso de Madrid con respecto a las energías renovables en el mix energético, aceptando que Alemania todavía usa demasiado carbón (algo que se critica desde Madrid), pero señalando que su país se está tomando en serio el tema con la *Energiewende* (el cambio de fuentes de energía), mientras que España todavía está muy dubitativa. Aunque aquí hay que señalar que con el cambio de Gobierno en Madrid la cosa ha cambiado. España ha sido más ambiciosa que Alemania en las últimas negociaciones en Bruselas para reducir las emisiones de los coches en la UE (que al final se quedaron en el 35% para los coches y el 30% para las furgonetas) y en líneas generales España pide ahora una reducción de las emisiones de la UE del 40% hasta 2030 con respecto a los números de 1990, posicionándose de nuevo entre los países más ambiciosos. También hay que destacar que, por ahora, a diferencia del Reino Unido, ni España ni Alemania tienen una ley contra el cambio climático, aunque parece que Alemania la tendrá para 2019, pero los detalles se desconocen.

*España ha sido más ambiciosa que Alemania en las últimas negociaciones en Bruselas para reducir las emisiones de los coches en la UE*

21 Oficina Económica y Comercial de España en Berlín (2017).

No cabe duda de que, en el sector de la energía, tan importante para las empresas, sería bueno tener más propuestas conjuntas hispano-alemanas con una visión de futuro, al igual que en muchos de los otros ámbitos cubiertos en este capítulo. Un claro ejemplo sería el empleo de los mecanismos de cooperación comunitarios para realizar proyectos conjuntos y favorecer el intercambio de electricidad de origen renovable, ya sea físicamente (actualmente no hay interconexiones suficientes) o de manera virtual (mediante certificados).



# LA COLABORACIÓN EN LA UE





# LA COLABORACIÓN EN LA UE

*Miguel Otero Iglesias*

## ► 1. El contexto

España y Alemania están entre los grandes países de la UE, los dos más europeístas. Eso se debe a su pasado reciente. Tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial, Alemania siempre ha visto en la UE su manera de integrarse de nuevo en la comunidad internacional de manera pacífica y, para España, después de 40 años de dictadura, la entrada en la Comunidad Económica Europea, y después en la UE y el euro, ha significado la democratización y modernización del país. Los dos países tienen, además, sistemas territoriales (semi) federales que encajan mucho mejor con la gobernanza multinivel de la UE que los sistemas más centralistas del Reino Unido y, sobre todo, Francia.

La cooperación entre España y Alemania a finales de los años 80, de la mano de Felipe González y Helmut Kohl, fue clave para impulsar el Acta Única, el mercado único y la introducción del euro.<sup>22</sup> González convenció a Kohl de que una liberalización del mercado necesitaba de medidas compensatorias para las regiones perdedoras de este proceso y así se introdujeron los fondos europeos estructurales y de cohesión. En aquellos momentos, España tenía una presencia muy activa en los debates europeos,<sup>23</sup> pero eso se fue disipando en la época de Aznar, más preocupado por las relaciones transatlánticas, y con Rodríguez Zapatero y Rajoy, que tuvieron que centrarse más en asuntos domésticos y nunca se llegaron a interesar demasiado, por lo menos en sus mandatos, por la política exterior y los asuntos europeos.

A esto hay que añadir el cambio estructural que ha venido con la ampliación al este de la Unión. Con la unificación en 1991, Alemania empezó a centrarse en la reconstrucción de la Alemania del Este y a estrechar relaciones con sus vecinos orientales. Esta tendencia se vio reforzada todavía más a partir de 2004, cuando entraron en la Unión países como Polonia, la República Checa y Hungría. A partir de ahí, Berlín se convirtió lenta, y literalmente, en el centro geográfico y político de la UE y su mirada se dirigió hacia Francia, como siempre, pero más al este que al sur. Esto hace que cuando Berlín tiene alguna propuesta, la suele consultar primero con París, después con las capitales de los países más cercanos geográficamente y culturalmente, como los Países Bajos, Austria y Dinamarca, después suele llamar a Varsovia, más tarde a Roma y sólo a continuación a Madrid.

---

<sup>22</sup> Urigüen López de Sandalino (2018).

<sup>23</sup> Barbé (1999).

## ► 2. El diálogo y los formatos

Aun así, el diálogo entre los dos países en políticas europeas es constante. Todos los ministros españoles tienen reuniones bilaterales con sus homólogos alemanes, al margen de las que puedan tener en el seno del Consejo de la UE (el consejo de ministros), lo que hace que se vean por lo menos una vez al mes. Esto hace que haya mucho contacto entre los miembros de los gabinetes, lo cual es importante para coordinar los mensajes que se mandan hacia el exterior (a los otros socios y a los medios de comunicación). Funcionarios españoles reconocen que cuando España publica un papel casi siempre lo comenta antes con los interlocutores alemanes (y, lógicamente, también con los franceses). Al fin y al cabo, la política europea de España de las últimas décadas se podría resumir en: "siempre con Alemania y nunca contra Francia".

Lo que comentan los diplomáticos españoles es que la relación con sus contrapartes alemanas es fluida y sincera, aunque también se reconoce que se debería visitar más Berlín. Alemania se ve como un socio fiable, que va de cara, y que suele mantener su posición una vez que la ha fijado. Eso crea confianza. En los últimos años, además, en muchos asuntos europeos, a los alemanes les interesa contar con España en los formatos reducidos que tienen con los franceses e italianos. Esto ha llevado al denominado como grupo de *Versailles* de los cuatro grandes países de la Unión. Algo que se ha visto con gran agrado en Madrid, aunque los diplomáticos alemanes insisten en que un posible directorio de los cuatro países más grandes de la Unión no sería una buena idea porque enfadaría a los pequeños. El formato de *Versailles* puede ser informal e incluso útil para lanzar alguna iniciativa común o impulsar algún proyecto, pero no se puede ver como el cuarteto que lleva la batuta, inciden. España está de acuerdo con eso, pero insiste en que entonces no debería haber un formato establecido de los tres grandes, dejando a España fuera. Más recientemente, hay preocupación en Madrid de que Alemania y Francia arreglen los temas solos, ya que Roma y Varsovia son poco de fiar ahora mismo, y si no se les quiere invitar a ellos, es difícil que se invite a España sola en lo que sería un nuevo G3.

En general, Alemania y España están a favor de la geometría variable en los formatos, pero insisten en que no puede haber bloqueos. Lo curioso es que tanto de un lado como del otro se espera que el otro socio sea más ambicioso. Los diplomáticos y expertos alemanes consultados insisten en que España no tiene la presencia en los debates europeos que le corresponde. Les gustaría ver más propuestas e iniciativas españolas, en todos los ámbitos, desde la administración, pero también desde la universidad y la sociedad civil, incluidos los *think-tanks*. En palabras de un funcionario alemán: "España se ve como un país serio que podría liderar más los países del sur de la Unión".

Al mismo tiempo, los funcionarios y expertos españoles piden una Alemania que asuma con mayor responsabilidad su papel de liderazgo. Como ha comentado un funcionario de la Embajada española en Berlín, "a veces Alemania piensa y actúa como si fuese Suiza, no levanta la mirada (no ve la *big picture*) y eso es un problema. La política exterior de Alemania en asuntos europeos no puede ser ágrafa". También se critica que Alemania se está normalizando cada vez más como potencia.<sup>24</sup> Es decir, es menos europeísta y más nacionalista, más crítica y sospechosa con la Comisión Europea, y cada vez se siente más cómoda en el método intergubernamental, o en el método de la unión, como lo ha descrito la canciller Merkel,<sup>25</sup> porque ahí siempre cuenta con poder de veto. Por otra parte, también se indica que muchas veces Alemania piensa que Francia representa los intereses de España y, por lo tanto, no tiene que llamar a Madrid, y eso no es así.

*"A veces Alemania piensa y actúa como si fuese Suiza, no levanta la mirada (no ve la big picture) y eso es un problema".*

### ► 3. Posiciones comunes

Empezando por las políticas relacionadas con la unión monetaria (donde se han centrado gran parte de los esfuerzos en la última década), España y Alemania se han alineado en muchos asuntos, en parte gracias a la buena relación personal que han establecido durante los años de la crisis Mariano Rajoy y Angela Merkel. España ha apoyado, por ejemplo, el argumento de la necesidad de realizar reformas estructurales defendido por Alemania. También se ha posicionado con Alemania en la insistencia de reducir riesgos y cumplir con los compromisos fiscales (aunque en esto España ha actuado más de palabra que de obra, ya que no ha cumplido el objetivo de déficit durante muchos años). En la crisis griega de 2015, España también se posicionó claramente del lado alemán en vincular el tercer paquete de rescate a Grecia con reformas estructurales que hiciesen la economía griega más sostenible, aunque en este tema concreto hay que señalar que para el Gobierno de España la participación del FMI nunca fue tan importante como para el Gobierno alemán, que lo necesitaba por cuestiones de política doméstica.

Durante muchos años, y todavía hoy, los líderes europeos, incluido Wolfgang Schäuble, quizá el político alemán más ortodoxo, han puesto a España como ejemplo de país que ha hecho las reformas necesarias y que ahora, gracias a ellas, está creciendo más rápido que la media. En concreto se han valorado mucho las reformas del mercado de trabajo, la reducción de riesgos en el sector bancario

<sup>24</sup> Otero Iglesias (2017).

<sup>25</sup> Merkel (2010).

(aunque todavía preocupan algo los préstamos morosos) y en las pensiones (aunque también aquí se ve con mucha sospecha que se quieran revertir los cambios introducidos durante la crisis). Pero siguiendo el símil tan querido en Alemania, la sensación es que España ha hecho los deberes y que, por lo tanto, es un socio fiable con el que se cuenta para las próximas fases en la profundización de la unión monetaria y la integración europea, siempre y cuando los otros países (en concreto aquí se habla de Italia) también hagan los deberes. Por parte española, en cambio, se reconoce el poder económico alemán, pero se insiste mucho en que Alemania pide siempre reformas a España (y eso está bien), pero en algunas áreas como los *Landesbanken* y *Sparkassen*, todavía muy politizadas, Alemania evita hacer reformas que pudiesen aumentar la competencia en ese sector.

Otras áreas donde ha habido colaboración son las propuestas a favor de una tasa sobre las transacciones financieras (ambos países forman parte de la cooperación reforzada en este dossier) y los impuestos sobre las plataformas digitales, y la lucha contra la evasión fiscal. En estos asuntos España y Alemania han defendido las mismas posiciones en todos los foros multilaterales donde están presentes, tanto a nivel europeo como en la OCDE y en el G20. En general, para el próximo marco financiero plurianual, tanto España como Alemania coinciden también en que hay que reducir algo las partidas de la Política Agraria Común (PAC) y los fondos de cohesión para dedicar ese dinero a otros asuntos como la defensa, el control de las fronteras y la investigación y el desarrollo. Ambos países están de acuerdo en que a partir de ahora se trata menos de invertir en capital físico como infraestructuras y más en capital humano. Ambos países son también grandes defensores de profundizar en el mercado único y promover la libre competencia, aunque con sensibilidades distintas.

En tiempos más recientes, sobre todo con la llegada de Pedro Sánchez a la Moncloa, los dos gobiernos también están de acuerdo en resolver el problema de la inmigración a nivel europeo y conforme al Derecho Internacional, que exige la protección de los refugiados. El Gobierno español ha aceptado la devolución de refugiados por parte de Alemania si su país de entrada ha sido España, siguiendo el acuerdo de Dublín, y en alianza con el Gobierno alemán y el francés está intentando buscar soluciones europeas y liberales a este desafío, frente a las posiciones más nacionalistas y duras con los inmigrantes ilegales y los refugiados que defienden países como Hungría, Polonia y también Austria e Italia. Como ha indicado una diplomática española, "la colaboración de España y Alemania en migración es clave, porque ahora mismo es el gran cisma que divide a la unión".

## Cuadro I. Las relaciones migratorias<sup>26</sup>

Alemania fue el destino de buena parte de la emigración que salió de España en los años 60. Allí se dirigieron alrededor de un millón de personas –sobre todo procedentes de Andalucía, Extremadura y Galicia– y, aunque en su mayoría volvieron en las décadas siguientes, todavía ahora una parte de esa “vieja migración” o sus descendientes, sigue en Alemania. Del total de 155.000 españoles registrados en Alemania según fuentes españolas (Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, PERE, del INE), unas 43.000 personas tienen más de 50 años y por su edad podemos suponer que no son migrantes recientes.<sup>27</sup> Buena parte de la admiración española por Alemania, comentada en el apartado correspondiente de este informe, proviene de la experiencia de esos migrantes que volvieron a su España rural y atrasada maravillados por la modernidad, la eficacia y la técnica alemanas.

A esa ola migratoria se sumó recientemente una nueva compuesta por jóvenes españoles, en su mayoría universitarios, en busca de un empleo bien pagado, que salieron del país a raíz de la crisis económica de 2008 y los años siguientes. Esta emigración está mal contabilizada, tanto en España como en Alemania, porque gran parte de ella no se registra o es una emigración “de tanteo” que pasa unos meses en el país buscando oportunidades laborales sin llegar a asentarse. Los datos de la encuesta “Emigrando en tiempos de crisis”<sup>28</sup> muestran que, en general, en el conjunto de la UE sólo un 30% de los que han emigrado desde España se han registrado en el consulado y que, por tanto, el número real debe multiplicar al menos por tres el del registro. Por tanto, si entre 2009 y 2018 el número de españoles registrados en Alemania (PERE) aumentó en 52.000 personas, el número de emigrantes que llegó en ese período está probablemente cercano a los 156.000. Se trata de cifras pequeñas en relación con el tamaño de otras poblaciones inmigrantes en Alemania, como los turcos (1,5 millones) los polacos (870.000), los sirios (699.000) y los italianos (640.000). Los españoles representan sólo el 1,7% del total de extranjeros residiendo en Alemania.

Por otra parte, las fuentes alemanas confirman que la integración de la inmigración española, tanto la “antigua” como la actual, no plantea ningún problema específico a la sociedad alemana.

En el sentido contrario del movimiento migratorio, desde Alemania a España encontramos registrados en el Padrón Municipal a 100.000 alemanes (8.000 de ellos nacidos en España), con un perfil demográfico en el que domina la población en edad activa: el 64% tiene entre 20 y 64 años y el 44% está entre los 25 y los 54. Según cifras de 2017 hay unos 40.000 trabajadores alemanes registrados en España. Sin embargo, las dudas sobre el número real

26 Por Carmen González Enríquez.

27 Según fuentes alemanas, la cifra es algo mayor, de 178.000 españoles registrados (véase <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevolkerung/Tabellen/Geschlecht.html>).

28 González Enríquez y Martínez Romera (2018).

de alemanes residiendo en España son también muy fuertes.<sup>29</sup> Muchos de los jubilados que residen en España no están registrados en los Padrones municipales por razones que tienen que ver con su relación con el Estado alemán. Por otra parte, muchos de esos jubilados viven en España de forma estacional, durante algunos meses al año, por lo que su contabilización es más compleja. No existen por parte española dificultades relacionadas con la integración de la población alemana, aunque esta integración es especialmente débil en áreas locales de gran concentración de jubilados alemanes en las costas e islas.

En cuanto a las relaciones de ambos países en política migratoria, ha existido hasta ahora una confluencia destacada en sus aproximaciones a la política europea de migración o de asilo. El enfoque alemán dirigido a reforzar las relaciones con los países de origen o tránsito es semejante al español, de cuya experiencia ha surgido, pese a que en la opinión pública alemana hay sectores muy críticos con esos acuerdos. Por otra parte, la salida desde España, y en general de los países del Sur de Europa, de "migrantes secundarios" hacia Alemania es un motivo de queja por su parte. Alemania critica la lentitud del procesamiento de las solicitudes de asilo en España, una lentitud que conlleva que los solicitantes agoten su plazo de recepción de ayudas antes de haber visto la resolución de sus casos, lo que puede motivar esos movimientos hacia otros países, especialmente hacia Francia y Alemania. También en este terreno las relaciones hispano-alemanas son buenas, especialmente después de la firma en agosto del acuerdo entre ambos países para agilizar la devolución a España de esos "migrantes secundarios", que el gobierno español cifra en una muy pequeña cantidad, de alrededor de 30 personas al año.<sup>30</sup>

También hay mucha sintonía entre España y Alemania en toda la negociación del *Brexit*, declarando clara y públicamente los líderes de los dos países que defienden la doctrina de que las cuatro libertades son inseparables para mantener la integridad del mercado único y que Michel Barnier es el único negociador de la UE. Precisamente, la posible consecución del *Brexit* puede dejar un mayor espacio de entendimiento entre los dos países, ya que Berlín intentará buscar otros socios de tradición liberal y a favor de la profundización del mercado único y del libre comercio, siendo España el candidato más obvio.

#### ► 4. Posiciones opuestas

Empezando de nuevo por el pilar principal de la integración europea, la unión monetaria, las posiciones de España y Alemania son bastante diferentes en cuanto a la velocidad de los pasos de integración. España suele ser mucho más ambiciosa. Tanto el gobierno de Rajoy como el de Sánchez, y sus respectivos

---

<sup>29</sup> González Enríquez (2008).

<sup>30</sup> Véase [www.europapress.es/nacional/noticia-gobiernos-espanol-aleman-cierran-acuerdo-permitira-alemania-devolver-inmigrantes-espana-20180808182206.html](http://www.europapress.es/nacional/noticia-gobiernos-espanol-aleman-cierran-acuerdo-permitira-alemania-devolver-inmigrantes-espana-20180808182206.html).



ministros de Economía, Luis de Guindos y Nadia Calviño, siempre se han pronunciado a favor de la creación de un presupuesto y un ministro de Finanzas de la zona euro que pueda representar la unión monetaria en los foros internacionales. En España hay un claro consenso de Estado en este tema.<sup>31</sup> Los gobiernos de Angela Merkel, en cambio, siempre se han mostrado reticentes a ceder ese grado de soberanía a Bruselas. Eso se vio reflejado en el debate en torno a crear eurobonos, es decir, emitir deuda de manera mutualizada, algo que Francia, España e Italia han pedido en numerosas ocasiones. Merkel declaró en su día que no habría eurobonos mientras ella viviese y zanjó así el debate –por ahora–. La visión alemana, explicada por Merkel en muchas ocasiones, es que los eurobonos sólo pueden ser el final de un proceso de integración que tiene que pasar primero por la creación de una unión política que después esté de acuerdo en la necesidad de una unión fiscal.

*En la declaración franco-alemana de Meseberg de 2018, por primera vez el Gobierno alemán se ha mostrado dispuesto a crear un presupuesto para la zona euro.*

En Alemania domina la lógica ordoliberal de la responsabilidad antes que la solidaridad. Por lo tanto, es difícil explicarle al electorado que hay que mutualizar riesgos si los socios de la unión monetaria no hacen reformas en casa que hagan sus economías más sostenibles. El caso de Grecia, en este sentido, ha contaminado mucho el debate durante años y las posturas y actitudes del nuevo gobierno de Italia tampoco crean el ambiente de confianza necesario para dar ese gran salto hacia la unión fiscal, a pesar de que con la llegada de Macron se ha vuelto a iniciar el debate y en la declaración franco-alemana de Meseberg de 2018 por primera vez el Gobierno alemán se ha mostrado dispuesto a crear un presupuesto para la zona euro.<sup>32</sup> Todo esto lleva, sin embargo, al debate legal sobre si el soberano alemán puede avanzar en la integración europea, sobre todo en la fiscal, sin cambiar el *Grundgesetz* (la Constitución de la República Federal). El Tribunal Constitucional alemán declaró después de la ratificación del Tratado de Lisboa que cualquier cesión de soberanía a mayores necesitaría esa reforma, y su correspondiente referéndum de ratificación, algo que ha sido criticado por muchos juristas (véase el capítulo sobre la relación jurídica de este informe) y politólogos españoles y que reduce el poder de maniobra de los líderes políticos alemanes.

Esta tensión se hizo patente cuando Mario Draghi aplicó a partir de 2012 políticas monetarias heterodoxas todavía más agresivas que las de su predecesor Jean-Claude Trichet (primero *Outright Monetary Transactions* –OMT– y después *Quantitative Easing* –QE–) para salvar el euro, y tanto el Bundesbank como el

31 Almunia et al. (2018).

32 Bundesregierung (2018).

*"La Comisión no puede ser arbitro y jugador al mismo tiempo", es algo que se escucha mucho en Berlín y muy poco en Madrid.*

Tribunal Constitucional alemán, cuestionaron la legalidad de las mismas. También ahí las críticas desde España a la posición alemana fueron numerosas.<sup>33</sup> Y esas mismas posiciones enfrentadas se pueden ver hoy en relación con crear una garantía de depósitos europea (el tercer pilar de la unión bancaria, llamado EDIS por sus siglas en inglés) y convertir el mecanismo europeo de estabilidad MEDE (o ESM por sus siglas en inglés) en una institución comunitaria. El Gobierno español está a favor de ambas reformas, pero el alemán no. Aquí los intereses son divergentes. Desde Berlín se pide que primero se reduzcan los préstamos morosos y se amplíen los esquemas de seguros de depósitos a nivel nacional para después implementar el EDIS, y se alega que para hacer el MEDE comunitario habría que primero cambiar los tratados y eso es altamente complicado, no sólo por las sentencias

del Tribunal Constitucional alemán sino por la situación política actual. En palabras de un funcionario alemán: "Hemos conseguido que el barco no se haya hundido en la crisis, ahora sigue a flote, podemos decidir cambiar un poco la dirección, pero no es el momento de grandes reformas". Esta postura inmovilista crea frustración del lado español.

Aparte de las posibles barreras legales (siempre franqueables si la determinación y el consenso político existen), todo esto denota que en Alemania ahora mismo muchos piensan que el método intergubernamental es más transparente, mientras que la Comisión se ve más distante y opaca. "La Comisión no puede ser arbitro y jugador al mismo tiempo" (en relación con el control presupuestario, por ejemplo), es algo que se escucha mucho en Berlín y muy poco en Madrid. En este punto en concreto, por lo tanto, Alemania y España no están de acuerdo y eso al final explica por qué (aunque haya coincidencias en que más integración sea necesaria) Madrid quiera acelerar más el paso de la integración mientras que Berlín arrastra los pies.

Aun así, los funcionarios españoles insisten en que hay un diálogo constante, y lo que se les insiste mucho a las contrapartes alemanas es que, si para avanzar en la unión bancaria y fiscal hay que cumplir unas condiciones de reducción de riesgos, que así sea, que se establezcan, pero lo que no puede ser es que esas condiciones se vuelvan a cambiar por el camino. Ahí España sigue intentando ser fiel a la importancia de respetar las reglas, y lo que quiere de Alemania es mayor concreción a la hora de diseñar una hoja de ruta a seguir.

Otra gran diferencia está en la insistencia alemana por la disciplina de mercado y la asignación de riesgo a la deuda soberana de los países, que por ahora es un activo

---

<sup>33</sup> Para un breve resumen de la crítica española a las sentencias del Tribunal Constitucional Alemán, véase Esteve Pardo (2014). Para un resumen de las críticas a la ortodoxia del Bundesbank, véase Martínez (2018).

libre de riesgo. Aquí la visión española es clara, tanto del Gobierno como de los expertos.<sup>34</sup> Mientras no haya un presupuesto federal de la zona euro para absorber *shocks* macroeconómicos importantes, toda asignación de riesgos a la deuda o cualquier sistema de reestructuración automática de la deuda crearía todavía más inestabilidad. La experiencia de la última crisis así lo ha demostrado. En este sentido, el Gobierno español opina que la compra de deuda por parte de los bancos nacionales puede ser un factor de estabilidad en momentos concretos. Estas posiciones enfrentadas hacen que no se avance en el dossier del EDIS, ya que para Alemania la asignación de riesgos a la deuda soberana podría ser la contrapartida al seguro de depósitos común.

*España es crítica con el Nord Stream 2, ya que ese suministro hace que Alemania ponga menos presión sobre Francia para construir los interconectores energéticos.*

Aparte de estas diferencias en relación a la unión monetaria y su gobernanza, Alemania y España no tienen muchos más enfrentamientos importantes, aunque como tensiones menores se podrían citar la oposición de España a la patente europea unitaria por sólo incluir el inglés, francés y alemán como sus lenguas oficiales (dejando el español fuera), las diferencias en la política energética – siendo España bastante crítica con el proyecto Nord Stream 2 del Mar Báltico, ya que ese suministro hace que Alemania ponga menos presión sobre Francia para construir los interconectores energéticos de los Pirineos que harían que España pudiese exportar energía (sobre todo gas pero también electricidad de origen renovable) a Alemania y otros países de centro Europa– y la posición más suave y comprensiva de España hacia unas posibles sanciones a Polonia y Hungría por vulnerar el Estado de derecho.

## ► 5. Una relación asimétrica

España y Alemania podrían ser mayores aliados en muchos de los temas europeos. Como se ha comentado, son dos países grandes y europeístas, casi vecinos y con unas relaciones comerciales y de inversión muy intensas (véase el capítulo sobre las relaciones económicas) aunque asimétricas. Alemania es más importante para España que viceversa. Precisamente esa asimetría también es perceptible en las relaciones diplomáticas. Eso está muy bien ilustrado en el estudio del *European Council for Foreign Relations* (ECFR) centrado en las posibles coaliciones de los países miembros de la UE.<sup>35</sup> Sobre la base de encuestas cualitativas a políticos, funcionarios del Estado y expertos en *think-tanks* y los medios de comunicación se

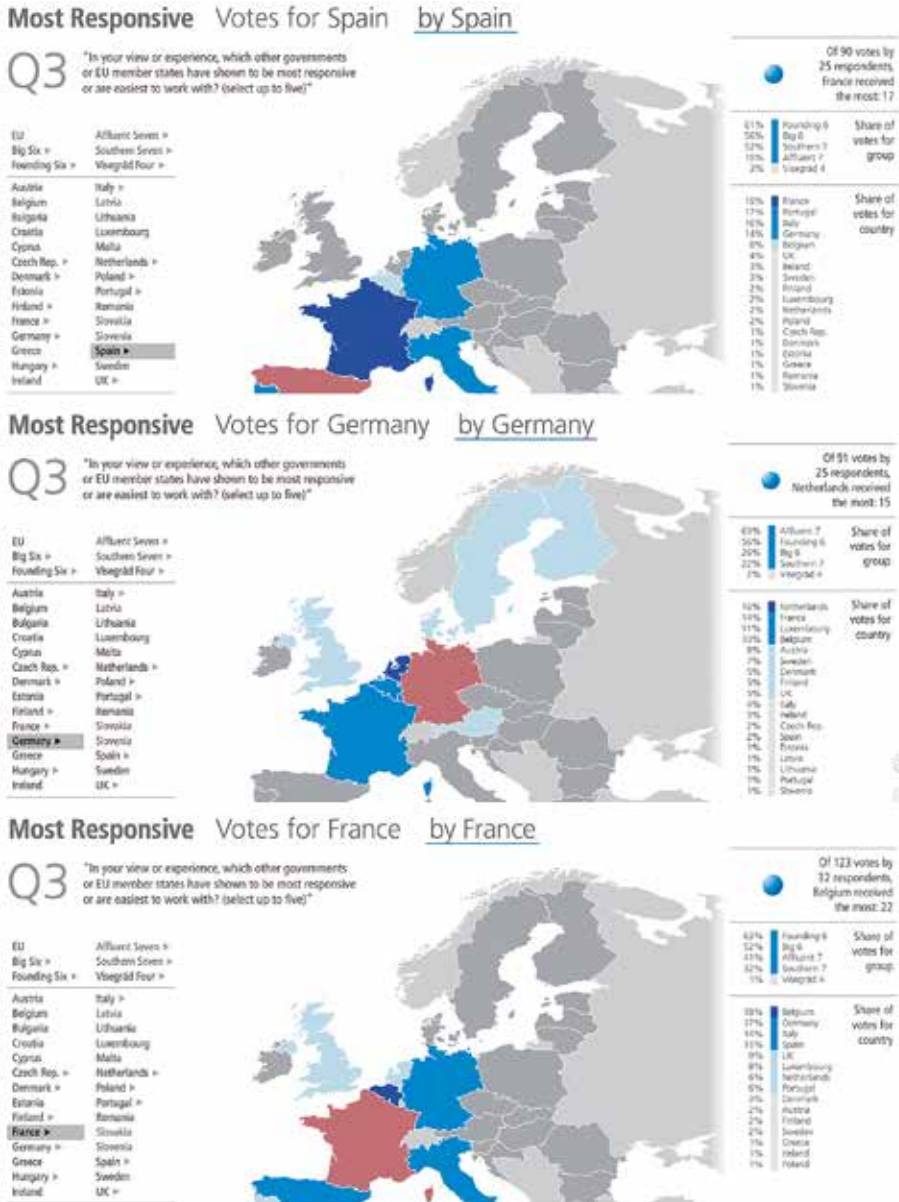
34 Almunia et al. (2018).

35 ECFR (2017).

observan los siguientes resultados. Cuando se les pregunta a los encuestados qué gobiernos contactaría su gobierno primero en asuntos europeos, los participantes españoles citan primero a Alemania, que se llevaría el 30% de todos los votos, y después a Francia (26%), Italia (14%), Portugal (12%) y el Reino Unido (5%). En cambio, España sólo recibe el 3% de los votos de los encuestados alemanes. Para ellos, la primera llamada del Gobierno de Berlín suele ser, como se indicaba al principio de este capítulo, a Francia (35%), y después a Italia (16%), los Países Bajos (13%), Polonia (13%) y el Reino Unido (10%). Es decir, mientras que para los españoles Alemania está en primer lugar, para los alemanes España está sólo en octava posición, incluso detrás de Austria y Bélgica.

Unos números parecidos aparecen cuando se les pregunta a los encuestados sobre intereses comunes. Para los españoles, el país que tiene más intereses en común con España es Italia (22%), y después Francia (21%), Portugal (21%) y ya en cuarto lugar, con un porcentaje menor, Alemania (10%). Para los alemanes, los países más cercanos son los Países Bajos (18%), Francia (14%), Luxemburgo (12%), Austria (10%) y Bélgica (9%). España sólo representa el 2% de las respuestas y queda relegada a la 12ª plaza. Esto confirma que las elites alemanas no ven a España como un socio de primer nivel. Las francesas, en cambio, sí lo hacen. En su opinión, España (con el 15%) es el cuarto país más cercano a los intereses de Francia, después de Bélgica (20%), Italia (20%) y Alemania (17%). La distancia asimétrica entre España y Alemania y la proximidad simétrica entre Francia y España se ven confirmadas en la pregunta relativa al grado de colaboración entre gobiernos (véase la Figura 23). En este caso, los españoles piensan que el Gobierno de España trabaja mejor con el de Francia (19%), seguido de los de Portugal (17%), Italia (16%) y Alemania (14%), mientras que los participantes alemanes no ven al Gobierno de España ni entre los 10 primeros a la hora de trabajar con el Gobierno alemán. Esto es muy distinto entre los encuestados franceses, que sitúan de nuevo a España en cuarto lugar.

Figura 23. Grado de colaboración entre gobiernos: España, Alemania y Francia



Fuente: ECFR.

La baja importancia que le dan los políticos y funcionarios alemanes a España se debe a muchas razones. En un análisis sobre la relación hispano-alemana, Josef Janning, por ejemplo, cree que la crisis económica ha minado la imagen de España como la "Prusia del Sur" y le ha devuelto la vitola de economía mediterránea frágil.<sup>36</sup> La geografía y la historia también importan. España no es un vecino fronterizo. Alemania ha invadido a muchos de sus vecinos y, por lo tanto, tiene un trato especial con ellos. Eso se nota sobre todo con Polonia. España, en cambio, no ha tenido tensiones con Alemania desde Martín Lutero en el siglo XVI. No es un socio conflictivo y, por lo tanto, no atrae la atención de Berlín. Culturalmente, como ha subrayado un funcionario alemán, también es verdad que la población alemana, incluidas sus elites, no tiene mucha afinidad ni excesiva sensibilidad con el mundo mediterráneo. El estereotipo del Club Med todavía está muy presente y eso dificulta el entendimiento, aunque los funcionarios españoles destacan que cuando se quieren hacer cosas juntos el grado de eficiencia operativa es bastante alto. Pero, al margen de esto, quizá la razón más importante es que España ha estado bastante ausente en muchos de los debates europeos. En el estudio del ECFR antes citado, de los seis países grandes, España queda en sexto lugar después de Polonia y, como señala Janning, si se tiene en cuenta que la población de España es mayor que la de Polonia, su economía dos veces y media mayor y que España es miembro del núcleo duro del euro, eso significa que España golpea por debajo de su peso, y que en general es más un *rule-taker* que un *rule-maker*.

## ► 6. ¿Qué se puede hacer juntos?

La gran mayoría de los participantes alemanes en este informe reclama un mayor activismo por parte de España. Se le exige mayor capacidad de liderazgo. Esto es interesante, porque muchos de los participantes españoles piensan lo mismo de Alemania. Frente a la falta de liderazgo en Europa, se pide mayor compromiso y responsabilidad por parte de Berlín. En definitiva, España tiene que liderar más y Alemania tiene que tomar más en serio a España. Esta es una buena base de partida. Los dos quieren trabajar más con el otro. Un alto funcionario alemán entrevistado señala que ahora mismo España es un socio más sólido para Alemania que Italia. La economía está más saneada, el Estado funciona mejor y España tiene enormes capacidades en seguridad y defensa. Ese es el mensaje que le envía a Berlín constantemente, pero reconoce que todavía no cala.

Para sobreponerse a esto, el Gobierno de España podría proponerle al alemán mayor colaboración en una serie de temas. Por ejemplo, Alemania propuso en su día los pactos de reformas estructurales (es decir, dinero por reformas) y no salió y eso creó cierto desapego en Berlín con la Comisión y los otros socios. El Gobierno de Mariano Rajoy en su momento también se opuso alegando que era problemático hacer reformas en medio de la crisis. Además, no le gustaba la idea de usar los fondos estructurales y de cohesión bajo esa lógica, ya que eso podría ir algún día

---

36 Janning (2018).

en contra de España. Finalmente, se denunciaba la asimetría entre acreedores y deudores en relación con la presión por hacer reformas. Alemania tiene que hacer muchas reformas, pero como no necesita el dinero, no tiene ninguna presión por hacerlas. Sin embargo, parece que la actual ministra de Economía y Empresa, Nadia Calviño, está a favor de esta lógica y, por lo tanto, España podría funcionar de puente entre los países del norte y los del sur con propuestas concretas para lo que la Comisión ha llamado la herramienta para efectuar las reformas (*reform delivery tool*). Aquí, el concepto de la “convergencia” en la Unión es clave. Ambos países siempre se han mostrado a favor. Ahora se trataría de pasar de las palabras a los hechos.

En todo lo referente a la reforma de la gobernanza del euro España también debería ser más proactiva. Los interlocutores alemanes reconocen que cada vez hay más temas sobre la agenda y Alemania está desbordada porque siempre está buscando consensos, y eso es siempre menos de lo que pide cada uno de los Estados de la Unión. En general, en Berlín se ve ahora bien la creación de un mayor presupuesto europeo (o incluso uno para la zona euro), ya que frente a los grandes desafíos globales se necesita más Europa. Para eso, sin embargo, habría que coordinar mejor las políticas relativas al Estado de bienestar como son los presupuestos nacionales, las pensiones y las políticas de empleo. Desde el punto de vista alemán, España no ha asimilado todavía que es un país rico en la UE y que va a ser un contribuyente neto en breve. Para que Alemania lo vea como un país *like-minded*, es decir, próximo en cuanto a intereses y objetivos, España tiene que cambiar de mentalidad. En palabras de un funcionario alemán, “en Alemania la pregunta es siempre ¿quién va a pagar? Eso no ocurre todavía en España”. Una funcionaria española coincide y señala que “España necesita cambiar de paradigma” y confía en que así sea.

Un tema en el que se podría trabajar conjuntamente es en el del seguro de desempleo europeo. Francia y Alemania parece que van a plantear una propuesta conjunta antes de las elecciones al parlamento europeo y es importante que España esté involucrada desde el principio en este debate. Para lograrlo se necesita más activismo y presencia en Bruselas en todos los dossiers, como señala una funcionaria española: “al más alto nivel España está bien representada, pero le falta posicionar a gente en las segundas y terceras posiciones, en las *task forces*, los grupos de trabajo, los gabinetes, etc. Además, habría que coordinar más la representación española en Bruselas”. Otro funcionario español, incide en esta idea y declara que “España tiene que ir más allá de conseguir algún “jefe” y centrarse más en meter a sus “fontaneros” (*pipelines*) en los sitios clave, y así tener gente que haga los papeles y las propuestas y que puedan ir ascendiendo en las instituciones”. Esto vale para la reforma del euro, pero también para todos los otros temas donde España y Alemania pueden trabajar juntos, desde la gestión de la migración y las fronteras externas, pasando por la consolidación del mercado único y la cohesión y convergencia, hasta la justicia y la defensa del estado de derecho y los valores de la Unión.





# CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN POLÍTICA EXTERIOR





# CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN POLÍTICA EXTERIOR

*Susanne Gratius e Ignacio Molina*

## ► 1. Perfiles de política exterior

La evidente asimetría existente entre los dos países en términos demográficos (la población alemana es casi el doble que la española) y, sobre todo, económicos (el PIB de Alemania en términos nominales casi triplica el de España –véase el capítulo sobre la relación económica–) queda matizada cuando se habla del ámbito de la política exterior. Por una serie de factores que entroncan con el resultado de la Segunda Guerra Mundial o con una relativamente menor importancia internacional de su lengua, la diplomacia alemana golpea algo por debajo del peso al que podría aspirar como el líder europeo que objetivamente es. Su ingreso tardío en Naciones Unidas y las peculiaridades de su política de seguridad y defensa son los dos exponentes más claros de esas limitaciones. España, con un siglo XX también muy convulso, que ha complicado tanto o más su presencia exterior, ni mucho menos supera el poder de Alemania en la escena internacional pero sí es cierto que disfruta de algunas fortalezas (culturales y geopolíticas) que reducen la distancia existente en otros ámbitos.

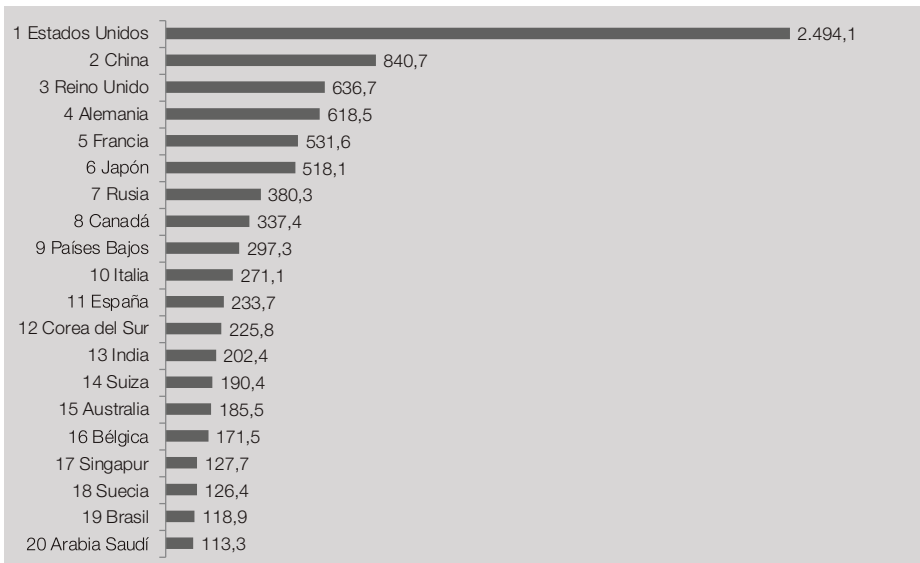
Esta realidad se aprecia cuando se mide empíricamente la presencia exterior. Según el Índice Elcano de Presencia Global<sup>37</sup> (véase la Figura 24), Alemania estaría en un nivel muy similar al del Reino Unido y Francia (pese a que estos dos países tienen bastante menor población y riqueza) al tiempo que España andaría varios puestos por encima de los que le corresponden según el tamaño de su economía (adelantando a la India, Brasil y Corea del Sur). Es verdad que, en la comparación bilateral, Alemania es un gigante industrial y comercial (lo que se hace notar en las estructuras de gobernanza económica global y, sobre todo, dentro de la UE) y que despunta en muchos ámbitos sectoriales de proyección exterior (en la cooperación al desarrollo o la internacionalización científico-tecnológica, por poner dos ejemplos). Pero también parece claro que, desde un enfoque estrictamente diplomático, las distancias son menores. De acuerdo al *Global Diplomacy Index* del *think-tank* australiano *Lowy Institute*, Alemania sólo ocupa la octava posición

---

37 Real Instituto Elcano (2018a).

mundial mientras España se sitúa en 10º lugar.<sup>38</sup> Y esa realidad se refleja en un enfoque doctrinal relativamente similar a la hora de abordar la globalización y la integración europea. Ni Berlín ni Madrid actúan como grandes potencias sino, más bien, como potencias medias europeas (en términos de su poder material, las capacidades militares limitadas, el énfasis compartido en los valores y el Derecho Internacional o la vocación de proyección blanda global).

Figura 24. Top 20 del ranking 2017 de presencia global (en valor índice)



Fuente: Real Instituto Elcano (2018), 'Índice Elcano de Presencia Global'.

En efecto, Alemania y España tienen un enfoque estratégico similar pues ambas se consideran como dos "potencias civiles" que comparten un fuerte compromiso multilateral y una vocación europeísta en sus políticas exteriores, tanto a nivel regional europeo como en el seno de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales donde ambos países son muy activos. Como consecuencia de sus

38 Véase el ranking completo en Lowy Institute (2017), con EEUU a la cabeza, seguida de China y Francia. Este índice, que mide el número de embajadas, consulados y otras misiones que mantiene cada país en el exterior, puede ser complementado con la medición del atractivo diplomático, donde, de nuevo, Alemania queda rezagada con respecto a su potencial. Así, Berlín es sólo la octava ciudad del mundo en número de delegaciones exteriores (tiene unas 150, similar a Moscú y Tokio, pero por debajo de las sedes de las grandes organizaciones internacionales como Bruselas, Nueva York y Ginebra, y también de Washington, Beijing, Londres y París). Madrid, por su parte, queda aproximadamente en la posición 15ª, con unas 110 embajadas.

valores, pero también de sus intereses de tipo económico o de seguridad, Alemania y España son aliados comprometidos con ese orden liberal y esas estructuras de gobernanza global que están cada vez más cuestionados.

Por razones propias no completamente dispares (un convulso siglo XX de guerra y división en el caso de Alemania y el menor tamaño o el semi-aislamiento hasta los años 80 en el caso de España), ninguno de los dos países ha podido aspirar a protagonizar un liderazgo global, como se demuestra en el hecho de no tener asiento fijo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni ser tampoco potencias con armamento nucleares. No obstante, ambos han sido, en reiteradas ocasiones, elegidos como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad: Alemania obtuvo en junio de 2018 su sexto mandato para ejercer entre 2019 y 2020, y España lo ha integrado cinco veces, la última entre 2015 y 2016. Alemania es, de hecho, el cuarto contribuyente financiero de Naciones Unidas (España es el 11º) y es, además, miembro del Grupo de los Siete (G7) y del Grupo de los Veinte (G20) cuya presidencia ostentó en 2017. España, por su parte, es país invitado permanente en ese foro.

Al ser democracias liberales avanzadas con una comunidad de política exterior y de seguridad no muy fuerte, en los dos casos resultan especialmente significativos la fuerte interacción entre las preferencias pacifistas de la opinión pública y su actuación diplomática. Esa lógica de los dos niveles se ha visto reflejada con claridad en los conflictos de Irak y Libia y, al final de la Guerra Fría, en las controversias sobre la OTAN y la presencia de armamento militar estadounidense en suelo nacional. Otra coincidencia más reciente, que responde a la creciente proyección exterior de las empresas españolas, es la importancia que se concede a las labores de diplomacia comercial (exportaciones e inversiones). Por tanto, el libre comercio y la protección de las inversiones en el exterior constituyen claramente una demanda compartida entre ambos países que, además, promueven el libre comercio y se oponen al proteccionismo de Donald Trump.

En cuanto a la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones, hay semejanzas basadas en las similitudes constitucionales (democracias parlamentarias muy descentralizadas) pero también contrastes que se derivan de haber tenido sistemas de partidos distintos, que desde 2014 convergen hacia mucho pluralismo, con gobiernos de partido único siempre en España y coaliciones en el caso alemán, donde nunca coinciden el partido del ministro de Exteriores con el del canciller Federal. El Parlamento alemán (*Bundestag*) y sus 709 diputados también participan en la formulación de la política exterior alemana mucho más que lo hace el Congreso. No obstante, la competencia más relevante de los dos parlamentos en política exterior es equiparable y, en ambos casos, muy politizada: la autorización sobre la participación en misiones militares.

**Alemania tiene unos actores relevantes de los que carece España por completo: las fundaciones políticamente cercanas a los partidos políticos.**

En el nivel administrativo, y también en parte por exigencias de los repartos de poder en las coaliciones alemanas, están separados los departamentos de Exteriores (*Auswärtiges Amt*, AA) y de Cooperación Económica y al Desarrollo (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, BMZ). En España, en cambio, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) está dentro del actual Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Desde la coalición de 2018, el ministro de Asuntos Exteriores, Heiko Maas, es socialdemócrata (SPD) y el ministro de Cooperación, Gerd Müller, es del partido socialcristiano bávaro (CSU). Tradicionalmente, esta división institucional y (a veces) política ha creado roces y políticas no siempre convergentes. Otros actores importantes de proyección y política exterior son los institutos culturales (*Goethe-*

*Institut* e Instituto Cervantes –véase el capítulo correspondiente de este informe–) pero Alemania tiene unos actores relevantes de los que carece España por completo: las fundaciones políticamente cercanas a los partidos políticos (por ejemplo, la *Friedrich Ebert Stiftung* a la SPD, la *Heinrich Böll* a Los Verdes y la *Konrad Adenauer Stiftung* a la CDU) que están financiadas por el BMZ. Hasta hace poco también era una diferencia el mucho mayor énfasis que Berlín prestaba a la diplomacia económica, con un importante papel para sus cámaras de comercio y empresas multinacionales o exportadoras, aunque España ha promovido mucho esta dimensión desde 2011 a través de agencias gubernamentales fuera de Exteriores (el ICEX) pero también con el instrumento de la rebautizada “España Global” (antigua “Marca España”).

Más allá de estas características compartidas, las prioridades geográficas de su política exterior son diferentes, con escasos solapamientos. Uno de ellos es EEUU y la relación transatlántica que, al pertenecer ambos a la OTAN y al cada vez más desgastado Occidente, han constituido un eje central de la política exterior de Alemania y, en menor medida, de España. Ambos países comparten un europeísmo proactivo y un atlantismo reactivo. Por lo demás, mientras que Alemania mira a Asia y Europa del Este como principales plataformas exteriores, España concentra sus relaciones exteriores en la histórica relación con América Latina y el Norte de África, con prioridad en su vecino inmediato Marruecos.

## ► 2. Puntos de convergencia

Alemania y España comparten una clara vocación europea en sus políticas exteriores, estrechamente ligadas a la acción exterior de la UE, sus orientaciones y

alineamientos. Ambos países tienen un interés en fortalecer el Servicio Europeo de Acción Exterior como actor global que representa los intereses y valores de los 28, pronto 27, Estados miembros. La creciente "europeización" deja menos margen para la formulación e implementación de una política exterior propia que en ambos países se centra sobre todo en la vecindad inmediata, con el añadido español de la relación iberoamericana y, en el caso de Alemania, en su estrecha relación con EEUU desde finales de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con el contrato de coalición entre CDU/CSU y el SPD, el objetivo principal de la política exterior es "seguir siendo transatlánticos y ser más europeos".<sup>39</sup>

El eje europeo y atlántico constituyen, en efecto, el pilar central de la política exterior alemana y, en segundo lugar, figuran China (en 2017 principal fuente de importaciones y tercer destino de exportaciones) y las tensas relaciones con Rusia y Turquía. Al carecer Alemania de un pasado colonial de peso, su política exterior y de cooperación al desarrollo no tiene una prioridad regional determinada sino un enfoque más global. Así, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de Alemania se repartió en 2016 en partes casi iguales entre África (subsahariana) y Asia (incluyendo China).

En el caso de España, su relación con EEUU es algo menos estratégica y, en parte, incluso de rivalidad (por ejemplo, en América Latina donde ambos países compiten en términos de inversiones y comercio). Tras la UE, España tiene como segunda prioridad su relación de vecindad con los países del Norte de África, siendo la tercera su histórica relación con América Latina, que se canaliza a través de la Comunidad Iberoamericana de Naciones con sede en Madrid. Este grupo de países, mayoritariamente de renta media, siguen concentrando más de un tercio de la AOD española, que sufrió un drástico recorte del 70% en su partida en 2012 y ahora recupera lentamente su anterior volumen.

Y es que, aunque tanto Alemania como España son parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que reúne a los principales países donantes, el nivel de recursos no es comparable. Alemania fue en 2016 el segundo donante de cooperación del mundo, mientras que España ocupó la posición 16ª en el ranking de tradicionales donantes.<sup>40</sup> Asimismo, en este año, Alemania cumplió, por segundo año consecutivo, con el objetivo de dedicar más del 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) a la AOD. España, en cambio, se situó, con el 0,21%, muy por debajo de esta meta definida por el CAD. No obstante, Alemania y España están comprometidas con el Nuevo Consejo de Desarrollo Europeo, definido en 2017, y el ligado compromiso de la Agenda 2030.

---

39 En el original "... *transatlantisch bleiben und europäischer werden*", véase *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD* (2018).

40 OCDE (2016).

Más convergencias pueden identificarse en el sensible tema de la política de migración y refugiados, donde Alemania y España, pese a las distancias geográficas y de cercanía a la frontera exterior europea, comparten visiones similares. Ambos países están a favor de un sistema de cuotas de acogida de demandantes de asilo en la UE (aunque España no ha alcanzado su cupo), y defienden una política común de control de fronteras con un enfoque humanitario, que Alemania demostró en 2014 cuando acogió a 1,3 millones de refugiados, y que España subrayó en julio de 2018 cuando acogió los refugiados de una embarcación (el *Aquarius*) que había sido rechazada por Italia. En este ámbito existe un gran potencial para desarrollar una estrategia conjunta, tanto a nivel europeo como en el plano internacional (véase el capítulo sobre la cooperación en Europa).

Como se ha comentado ya, el libre comercio y la protección de las exportaciones e inversiones son otros objetivos compartidos entre los dos países, que se reflejan en su compromiso con la suscripción de acuerdos de libre comercio de la UE con terceros países, su activa participación en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las políticas de promoción económica que forman parte de sus políticas exteriores. En ese sentido, un ámbito concreto de cooperación entre los dos países, que se conectaría además en relación con China, podría darse en Asia Central (Ruta de la Seda), donde Alemania tiene grandes intereses y podría necesitar socios empresariales que sean fuertes en obra e ingeniería civil, donde España tiene conocidos campeones.

Por último, el énfasis en la democracia y el compromiso con los derechos humanos es también un rasgo común de las dos diplomacias, aunque con algo de mayor énfasis en el caso alemán por un acervo más prolongado que se remonta desde el inicio de la Guerra Fría y que se ha plasmado en diferentes estrategias, siendo una de las más recientes el Plan de Acción de Economía y Derechos Humanos, aprobado en 2016, que insiste en la responsabilidad social corporativa de las empresas alemanas como importantes transmisores de proyección exterior. Las recientes controversias en los dos países sobre la relación comercial con Arabia Saudí en el contexto de la intervención en Yemen, sobre todo por lo que hace a la industria armamentística, demuestra que en ambos países ha habido fuertes dilemas morales, económicos y políticos sobre cómo actuar, con respuestas no demasiado dispares.

### ► 3. Diferentes prioridades de política exterior

La ubicación geográfica (en el caso de España su frontera compartida con el Norte de África y la frontera exterior con Rusia en el caso de Alemania) determinan las diferentes prioridades de las políticas exteriores. Por el peso estratégico de las exportaciones en la economía alemana, China es un aliado con el que Berlín ha definido una asociación estratégica bilateral que refleja la creciente importancia



del país asiático como socio económico primordial. Esa asociación bilateral ahora se ha cumplimentado con un mayor activismo alemán en presentar un frente unido europeo, o por lo menos una coalición más amplia de Estados de la UE. En contraste, la presencia española en Asia es mucho menor y el grueso de la proyección empresarial fuera de Europa se concentra en América Latina.

También es mayor, y sobre todo algo distinta en énfasis, la relación de Alemania con EEUU, primer destino de las ventas alemanas fuera de Europa (2017) y con estrechas relaciones en el ámbito político, cultural y entre las sociedades civiles. No obstante, la actual tensión con el Gobierno de Donald Trump en torno a una mayor contribución financiera de Alemania y España a la OTAN o las barreras comerciales introducidas por EEUU ha acercado a los dos países porque se ha debilitado, por primera vez, el tradicional eje atlántico de la política exterior alemana, que nunca fue tan significativo en el caso de Madrid-Washington. En este sentido, cobran importancia las palabras de Angela Merkel sobre que Europa debe tomar su destino en sus manos y tener mayor autonomía (en relación al acuerdo con Irán). Una línea estratégica totalmente compartida por España.

*Las palabras de Angela Merkel sobre que Europa debe tomar su destino en sus manos y tener mayor autonomía es una línea estratégica totalmente compartida por España.*

La relación de Alemania con Rusia es estratégica, pero también conflictiva y distinta de la que tiene España con Moscú. La anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 y la posterior implementación de sanciones por parte de la UE, apoyadas por Alemania y España, han acercado también a los dos países en este caso, puesto que se han reducido los contactos diplomáticos y el comercio entre Alemania y Rusia. La guerra en Siria, las diferentes preferencias por el multilateralismo (Alemania y España) y la multipolaridad revisionista (Rusia), el creciente autoritarismo en Rusia, las acusaciones de intervenir en asuntos domésticos europeos (incluyendo la crisis catalana) y otras cuestiones de menor importancia han creado nuevas tensiones en las relaciones. Este empeoramiento, no obstante, se ha plasmado de forma más ostensible en el caso de Berlín, ya que la canciller Merkel, cuyo dominio del ruso había facilitado el diálogo con Vladimir Putin antes de 2014, tiene un interés estratégico mayor por ser Rusia su vecino más importante fuera de Europa. Son unas prioridades estratégicas múltiples (paz y seguridad, energía e intercambios comerciales) que en el caso de España se proyectan, en cambio, claramente hacia el Magreb y el Sahel.

Si en vez de diferentes prioridades se habla de divergencias, la lista es menor, aunque es posible identificar algunas. Una de las más claras tiene que ver con

*La alianza germano-española experimentó su momento culmen en los años 80 e inicios de los 90, durante la época de Helmut Kohl y Felipe González.*

el diferente enfoque sobre el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. España se alinea con Italia en contra de los países del llamado G4 (grupo al que pertenece Alemania junto a Brasil, la India y Japón) que reclaman un puesto permanente, puesto que esa posible ampliación del Consejo de Seguridad dificultaría a las potencias medias del escalón inferior, y en particular a los dos países europeos mediterráneos, rotar como miembros electivos del mismo. Son coaliciones prosaicas, que unen a España e Italia con aliados variados como Pakistán, Colombia y México en un grupo llamado "Unidos por el consenso", donde se rechaza la pretensión alemana para evitar una pérdida relativa de peso en el sistema de Naciones Unidas si países de su entorno ascienden en el mismo. Detrás de esta discrepancia

por el reparto de poder no hay, no obstante, una auténtica diferencia doctrinal. Sí la ha habido, aunque con intensidad menor, en el caso de los Balcanes desde los años 90 hasta hoy. La resistencia española a la desintegración de Yugoslavia, primero, o a la independencia de Kosovo, después, se ha topado siempre con una Alemania muy alejada de Belgrado, aunque también es cierto que los ejércitos de los dos países han actuado juntos en Bosnia-Herzegovina y en el bombardeo de Serbia.

#### ► 4. La mejorable densidad de la relación entre las dos diplomacias

Alemania y España se perciben como aliados, aunque sus relaciones en política exterior han pasado por altibajos. La alianza germano-española experimentó su momento culmen en los años 80 e inicios de los 90, durante la época de Helmut Kohl y Felipe González que, pese a las distancias ideológicas, compartieron un fuerte compromiso con la integración europea y el multilateralismo. El Gobierno conservador de José María Aznar (1996-2004), que coincidió en gran parte con la coalición socialdemócrata-verde en Alemania (1998-2005), marcó un período de mayor distancia en relación al proyecto europeo y fue cuando se produjo la guerra de Irak, en 2003, donde ambos países se posicionaron en lados opuestos (Aznar como aliado de EEUU y Alemania como parte del bloque que criticó la intervención militar).

A partir de 2005, apenas llegado al poder Rodríguez Zapatero, volvió a haber un desacompasamiento ideológico por la victoria de Merkel, aunque en este caso más bien se puede hablar de alejamiento pasivo que luego pasó factura a partir de 2010. Aunque en absoluto comparable con la actitud griega e incluso italiana,

parte de la oposición española criticó la actuación alemana en la gestión de la crisis del euro e incluso el Gobierno de Mariano Rajoy (a través del ex ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo) presionó para que, sin perjuicio de la buena sintonía con Merkel, hubiese una mayor solidaridad del país germano a través de eurobonos y un Fondo Monetario Europeo.<sup>41</sup> Aunque sólo Podemos escenificó una “Europa Alemana”, la política de ajuste que llevó a cabo el Gobierno de Mariano Rajoy conllevó, por primera vez, resentimientos contra el poder alemán y, consecuentemente, bajaron los índices populares de aprobación del proyecto de la UE (véanse las ediciones del Eurobarómetro entre 2011 y 2014).

Más en el nivel diplomático, el análisis realizado recientemente por el proyecto de investigación *EU Coalition Explorer* arroja resultados empíricos muy reveladores de las coincidencias, pero también del potencial de mejora, que existe en la relación entre ambos. A partir de una metodología de entrevistas con diplomáticos de los distintos Estados miembros, se deriva claramente que Alemania es el Estado considerado más influyente de la UE por lo que respecta al propio proceso de integración y de la política fiscal (más del 90% de los entrevistados así lo declaran en ambas dimensiones) aunque no existe ese consenso por lo que respecta a la política exterior y de seguridad. La importancia de otras dos grandes potencias diplomáticas, como son el Reino Unido y Francia, hace que si bien Alemania es mencionada como líder por el 41% de la muestra haya un 21% que la sitúa en segundo lugar y un 24% que la coloca en tercero. España, por su parte, es considerada como el quinto/sexta país más influyente en lo referente a la política europea general (por detrás de Italia y compitiendo con Polonia) y si bien asciende al cuarto/quinto en política fiscal (debido a la no participación del Reino Unido y Polonia en la UEM), cae hasta un nítido sexto puesto en política exterior y de seguridad, por detrás incluso de Polonia.

Desde el punto de vista bilateral lo más llamativo es que, si bien los diplomáticos entrevistados en España y Alemania se reconocen mutuamente como portadores de similares visiones e intereses sobre Europa o el mundo, el grado de consideración de la influencia y el contacto regular es muy asimétrico. Alemania es el país considerado más influyente por España (empatado con Francia en el ámbito concreto de la diplomacia y la seguridad) y es también el más contactado (de hecho, sólo Austria supera a España en el interés por contactar con Berlín). En cambio, la valoración de la influencia y el interés es mucho menor en sentido contrario, dándose la circunstancia que Berlín prefiere contactar antes con Italia, Polonia y, en algunos casos, otros países de tamaño medio o pequeño (los Países Bajos y Austria). Un 54% de los diplomáticos alemanes ven a España sólo en sexto lugar de importancia diplomática dentro de la UE. Con independencia de las críticas metodológicas que se pueden hacer a esta investigación realizada en 2016 (que ha quedado además algo anticuada por el *Brexit*, la deriva iliberal de

---

41 García-Margallo (2011).

Polonia y la conformación de un gobierno euroescéptico en Italia), lo cierto es que no se puede discutir que los entrevistados alemanes parecen valorar y contactar sistemáticamente a España por debajo de su potencial objetivo (véase el capítulo sobre cooperación en Europa).

## ► 5. Conclusiones y recomendaciones

En política exterior, las grandes diferencias de tamaño entre los dos países (que explican mucho la naturaleza de la relación económica o la muy diferente influencia dentro del proceso de integración) se reducen como consecuencia de la renuncia alemana a actuar en el mundo como un súperpoder y ciertas fortalezas de la acción diplomática española. De hecho, la estrategia exterior de Madrid y Berlín es muy similar (defensa de un orden internacional abierto basado en el Derecho, apoyo a la gobernanza multilateral, énfasis en el poder blando y fomento del papel de la UE como actor global) y ambos desarrollan actitudes de potencias medias. Los puntos de convergencia son mucho más importantes que algunos puntuales desacuerdos (reforma de Naciones Unidas y los Balcanes) y los focos de prioridad regional no chocan o son complementarios en la vecindad europea. Por tanto, lo más destacable es que el gran potencial de cooperación que existe entre ambos países en este terreno está en gran parte desaprovechado. ¿Cómo revertir esa situación y crear más espacios para las sinergias? ¿Cómo pasar del acuerdo a la acción común?

Desde luego, resulta fundamental profundizar en el diálogo desde el nivel político (la buena relación personal entre la Cancillería Federal y la Presidencia del Gobierno es clave), manteniendo la cadencia de las cumbres bilaterales, que desgraciadamente se interrumpieron en 2015. Esos encuentros deben prestar atención a los contenidos en política exterior y fomentar un trabajo previo que obligue a intercambios cotidianos de opinión y posicionamientos entre los diplomáticos de los dos países. Hoy los españoles se concertan mucho más con sus colegas de Francia y Portugal, mientras los diplomáticos alemanes tienden a primar la interlocución con los polacos o italianos por delante de los españoles. Madrid no ha sido capaz de convencer a Berlín de prestar más atención estratégica al Norte de África y, desde luego, a América Latina. Tampoco hay colaboración real en lo relativo al protagonismo alemán con respecto a Rusia y el resto de Europa Oriental. Es vital que ambos trabajen conjuntamente en el seno de la UE (sobre todo teniendo en cuenta que fenómenos como el *Brexit*, el giro proteccionista de EEUU y el ascenso de China les acercan objetivamente como defensores de los valores liberales) y eso requerirá más atención a situar a funcionarios españoles en las segundas y terceras posiciones de las instituciones europeas, donde la presencia alemana es muy alta.

DOS VISIONES  
CONVERGENTES DE  
LA DEFENSA





# DOS VISIONES CONVERGENTES DE LA DEFENSA

*Félix Arteaga*

Las políticas de defensa de Alemania y España presentan similitudes relacionadas con su cultura estratégica, el desarrollo de una política de defensa europea, las relaciones transatlánticas y la presencia militar de EEUU en sus territorios. También presentan algunas diferencias relacionadas con la dimensión y carácter de su poder militar, con su ubicación geográfica y sus distintos intereses industriales. Las similitudes y diferencias han venido convergiendo en los últimos años desde que, en 2016, la UE asumiera una mayor ambición militar en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Las políticas de defensa de Alemania y España están fuertemente condicionadas por su cultura estratégica, es decir, la forma en la que sus dirigentes y opiniones públicas valoran el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Una valoración que tiene argumentos históricos, políticos, sociales y legales de carácter estructural y que les diferencian de otros países a la hora de decidir la dimensión de su esfuerzo militar, sus estructuras de fuerzas o las operaciones y misiones en las que participan. Ambos países se han apoyado en las estructuras multilaterales como la OTAN o la UE para legitimar sus políticas de defensa frente a sus sociedades, que no desean dotarse de un poder militar más allá de lo necesario para su autodefensa. Alemania ingresó mucho antes que España en la OTAN y en la Unión Europea Occidental (UEO), organizaciones en las que ingresó España cuando ya estaba finalizando la Guerra Fría y no sin dificultades, porque tuvo que superar un referéndum para validar su ingreso en la OTAN.

Finalizada la Guerra Fría, y superadas las causas que habían justificado el ingreso en la OTAN de Alemania y España –la proximidad al Pacto de Varsovia en el primer caso, y la quiebra del aislamiento internacional en el segundo–, sus políticas de defensa se vieron en dificultades para desenvolverse en las intervenciones militares de post-Guerra Fría. Las misiones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de Naciones Unidas, a las que aportaron contingentes de “cascos azules”, fueron deslizándose hacia intervenciones militares más controvertidas en lo legal y en lo militar. En lo legal, porque la cobertura jurídica de Naciones Unidas se fue abandonando por decisiones que se tomaban en el marco de organizaciones como la OTAN o de coaliciones internacionales sin el respaldo del Consejo de Seguridad; en lo militar, porque sus Fuerzas Armadas se vieron implicadas en operaciones donde la necesidad de combatir sobre el terreno contrastaba con la percepción

social de que participaban en misiones de paz y humanitarias. Los ataques de aviones españoles sobre Bosnia y de alemanes sobre Serbia en los años 90 son ejemplo de ello.

Ambos países se las han arreglado para seguir contribuyendo a las misiones y operaciones internacionales con condiciones (*caveats*) para evitar que sus Fuerzas Armadas realizaran acciones de combate –por ejemplo, en Afganistán– que no estuvieran previstas en sus reglas de enfrentamiento y bajo control nacional. Tropas alemanas y españolas han desarrollado todas las grandes intervenciones de posguerra en esas condiciones, compartiendo riesgos y tareas con sus aliados y socios sobre el terreno, pero sin ocupar posiciones relevantes de liderazgo. Mientras, ambas sociedades y sus líderes se han acostumbrado a varios cambios de calado. Mientras el Tribunal Constitucional de Alemania ha venido reduciendo los obstáculos legales a la participación de fuerzas alemanas en operaciones internacionales, el Congreso de los Diputados de España ha asumido la autorización previa del envío de tropas al exterior para reducir la discrecionalidad de los gobiernos españoles.

Ambos países han compaginado también su vocación atlántica con la europea y una relación bilateral con algunos países que permiten la presencia de tropas de sus aliados en su territorio: EEUU, el Reino Unido y Francia en el caso alemán y EEUU en el caso español. Coinciden a su vez en la subordinación de sus políticas de defensa a los marcos multilaterales, donde son aliados fieles y asumen su cuota de responsabilidad a pesar del coste económico y político que eso tiene. Así, y a pesar de sus relaciones estratégicas con Rusia, Alemania y España han contribuido a las iniciativas de refuerzo de la OTAN en el frente oriental, incluido el despliegue de tropas en el Báltico, y a las sanciones colectivas por la anexión de Crimea y la intervención militar en Ucrania.

## ► 1. La estructura y carácter de sus Fuerzas Armadas

La configuración de las fuerzas alemanas ha evolucionado desde la de defensa territorial adoptada durante la Guerra Fría a una de limitada proyección internacional debido a las dificultades constitucionales. La reestructuración desde un ejército numeroso, de recluta obligatorio y despliegue territorial a otro de menor tamaño, profesional y con capacidad expedicionaria no ha sido fácil y sigue pendiente de completarse (España puso fin al servicio militar obligatorio en 2001 y Alemania en 2011). En el caso de España, la reestructuración de sus fuerzas coincidió con sus procesos de modernización y de internacionalización, lo que facilitó su configuración expedicionaria.

Las Fuerzas Armadas de ambos países participan en misiones y operaciones internacionales, compartiendo presencia en escenarios de crisis (Afganistán,

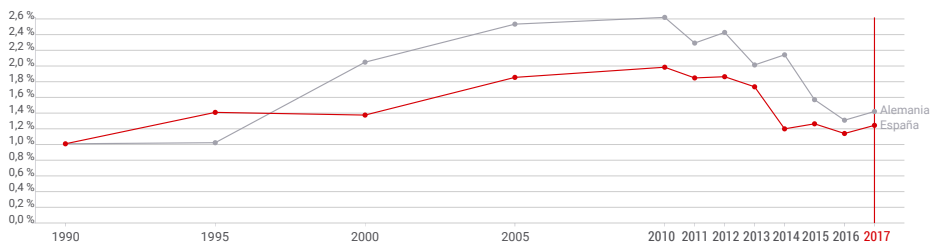


Yibuti, Irak, Líbano, Malí, Mediterráneo, Somalia y Ucrania) y por separado en otros (Alemania en Albania, Jordania, Lituania, Polonia, Serbia, Sahara Occidental, Sudán, Sudán del Sur; y España en Bosnia-Herzegovina, Océano Índico, Letonia, República Centroafricana y Turquía). Son misiones y operaciones de distinta naturaleza y entidad y bajo distinto mandato –siempre multilateral– de Naciones Unidas, OTAN, la UE o en coaliciones contra el terrorismo. Su perfil de participación es similar, orientado a la instrucción y el adiestramiento, pero no al combate, y sin vocación de liderazgo.

La ubicación geográfica coloca a Alemania en una situación próxima a los conflictos orientales, especialmente tras la anexión rusa de Crimea y la guerra en Ucrania, lo que ha acentuado la contribución alemana a las iniciativas de refuerzo en ese frente. Por el contrario, el espacio español de interés estratégico se asoma a la inestabilidad de la frontera sur de la UE, entre los países del Norte de África y el Sahel y los golfos de Guinea y Adén. Una ubicación diferenciada entre los dos países que ha condicionado tradicionalmente sus percepciones de riesgo y prioridades de respuesta.

A diferencia de las grandes potencias europeas como el Reino Unido y Francia, Alemania y España no son potencias globales pero sí que contribuyen con sus contingentes de tropas y sus capacidades de proyección a las misiones de seguridad internacional. El Índice Elcano de Presencia Global permite valorar esos dos indicadores: tropas desplegadas y equipos de proyección estratégica con datos del *International Institute of Strategic Studies* (IISS) de Londres para medir la presencia –no el poder– militar de ambos países según muestran las Figuras 25 y 26.

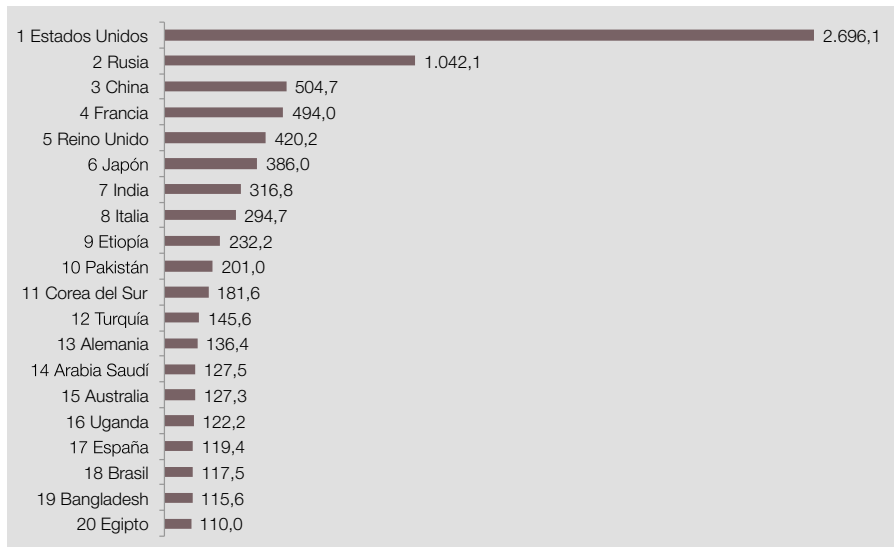
Figura 25. Evolución de la presencia global militar de Alemania y España, 1990-2017 (%)



Fuente: Real Instituto Elcano (2018), “Índice Elcano de Presencia Global”.

La Figura 25 muestra que España se incorporó antes a las operaciones de mantenimiento de la paz de la post-Guerra Fría, aunque posteriormente, tras los conflictos en los Balcanes, Alemania desarrolló más su presencia internacional y ambos países han mantenido una evolución expedicionaria similar, coincidiendo su evolución con el auge y declive de las misiones internacionales en las que han participado. En relación con otros países, Alemania ocupa el lugar 13º y España el 17º dentro de los 20 países con mayor presencia militar global, según refleja la Figura 26, lo que da una idea del valor estratégico que añaden ambos países a organizaciones como la OTAN y la UE y que contrasta con las críticas que reciben (por parte de EEUU) por su bajo esfuerzo presupuestario.

Figura 26. Top 20 del ranking 2017 de presencia militar (en valor índice)



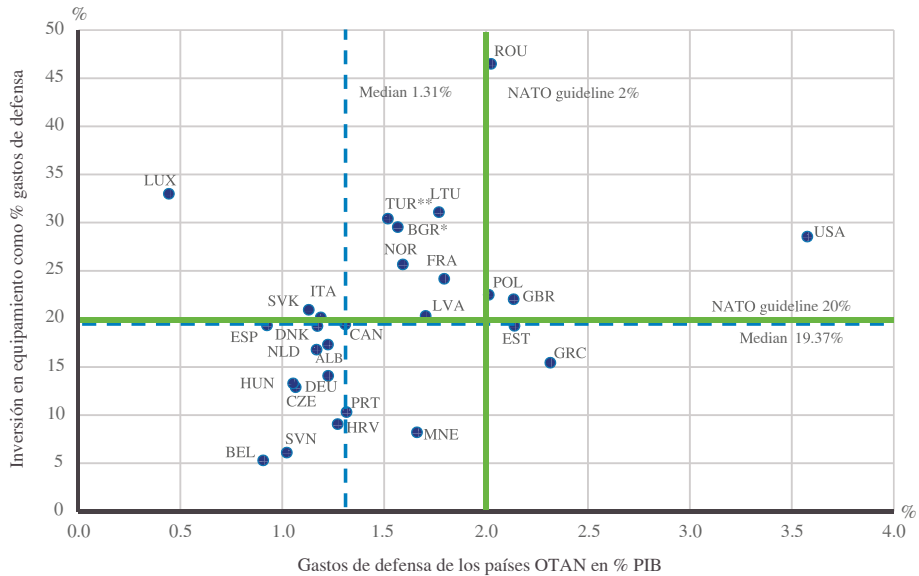
Fuente: Real Instituto Elcano (2018), "Índice Elcano de Presencia Global".

En ese aspecto, España y Alemania también presentan unos patrones y estructura de gasto similares. Ambos países muestran una tradición de bajo gasto en defensa que les sitúa a la cola de los países aliados, aunque ambos han aceptado el compromiso de aumentar sus presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB en 2024 acordado en la Cumbre de la OTAN de Gales de 2014. Como demuestra la Figura 27, Alemania está acercándose al 1,5% del PIB mientras que España está en el 1%, una situación que se invierte en el porcentaje invertido en equipamiento militar, donde España ya ha casi alcanzado el objetivo del 20% fijado en la OTAN mientras que Alemania no ha llegado al 15%, según los datos de la OTAN a marzo

de 2018. Sus últimos gobiernos son conscientes de las dificultades para alcanzar esos objetivos y sus últimas previsiones apuntan a un crecimiento presupuestario que estará en torno al 1,5% en 2024 en los dos países.

Por un lado, doblar en tan poco tiempo unos presupuestos tan elevados en 2014 –34.749 millones y 9.508 millones de euros, respectivamente– plantea graves problemas políticos y organizativos de adaptación y, por otro, el crecimiento actual de sus economías reduce su porcentaje respecto al PIB, aunque crezcan los presupuestos en términos reales (40.447 millones y 9.508 millones de euros en 2017 según datos de la OTAN).

Figura 27. Gasto en defensa y en equipamiento militar, 2017 (% del PIB)



NOTA: Media de la OTAN en azul y Objetivos de gasto OTAN en verde  
 Fuente: Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017).

## ► 2. La convergencia en la UE

Tanto Alemania como España han apoyado siempre el desarrollo de una dimensión de defensa en el proceso europeo de integración, por lo que ambos han tenido un protagonismo decidido en el relanzamiento de la defensa europea. La oportunidad llegó en 2016, cuando circunstancias como la salida del Reino Unido de la UE, los atentados terroristas, la crisis migratoria y las críticas de la Administración Trump

a la OTAN y al esfuerzo de sus aliados europeos, entre otras, permitieron superar el estancamiento en el que se encontraba la Política Común de Seguridad y Defensa.

El protagonismo de ambos países en el impulso y apoyo a las iniciativas de reactivación ha sido decisivo y diferenciado. Por un lado, Alemania ha diseñado y liderado junto a Francia todas esas iniciativas, convirtiéndose en su principal fuerza tractora; por otro, el eje París-Berlín ha necesitado contar con la colaboración adicional de países como Italia y España para ampliar la tracción a un mayor número de Estados miembros. Esta colaboración ha tenido una mayor visibilidad e impacto en el desarrollo de la PESCO, donde el paso de dos a cuatro miembros, sirvió para aglutinar la casi unánime participación de los Estados miembros en la misma.<sup>42</sup> Tanto Alemania como España apoyaron un enfoque inclusivo en la PESCO que permitiera ampliar la participación aprovechando el momento dulce de la defensa europea, aplazando una mayor exigencia para un estado posterior.

Dentro de los proyectos seleccionados para la PESCO, Alemania lidera el *EUFOR Crisis Response Operations Core* (CROC) donde participa España. Es un proyecto para trasladar a la defensa europea la experiencia alemana en el liderazgo de estructuras multinacionales de fuerza desarrollado bajo el *Framework Nation Concept* de la OTAN.<sup>43</sup> El concepto permite a un país liderar las fuerzas y equipamiento de varias fuerzas nacionales para facilitar su interoperabilidad, una finalidad similar a la que tiene la Iniciativa de Intervención Europea,<sup>44</sup> liderada por Francia y en la que participan Alemania y España. Ambas iniciativas tratan de maximizar las posibilidades de cooperación e integración de unidades de diversos países para facilitar su empleo conjunto en operaciones militares. La iniciativa francesa trata de implantar unos estándares de contribución más exigentes en lo que se refiere a una mayor agilidad en el proceso de decisiones y unas reglas de enfrentamiento más robustas. Permite la participación de terceros países como el Reino Unido o Dinamarca y se desarrolla al margen de la defensa de la UE, aunque la canciller alemana, Angela Merkel, ha condicionado su participación a su vinculación con la PESCO. En todo caso, la participación de los dos países en iniciativas de intervención viene condicionada por la renuencia política y social a implicarse en operaciones militares; y en el caso alemán, por las reservas constitucionales a la integración de sus Fuerzas Armadas en estructuras supranacionales de decisión en marcos como los descritos anteriormente.

Como se ha dicho, ambos países compaginan su vocación atlántica y europea continental sin conceder la prioridad a ninguna de ambas. Esta situación podría

---

42 Las ministras de Defensa de Alemania, Francia, Italia y España definieron los principios básicos de la PESCO durante una reunión conjunta el 13 de julio de 2017 y elaboraron una carta abierta al resto de países que contó con el apoyo inicial de otros cinco países.

43 Major y Mölling (2014).

44 Véase "Letter of intent concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2)", <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2018/06/let-intention-initiativeeuropintervention@fr180625.pdf>.

estar cambiando en la medida en que EEUU ha criticado la utilidad de la OTAN, exigido un mayor esfuerzo económico a los europeos y adoptado decisiones unilaterales en relación con el comercio internacional, el acuerdo de París contra el cambio climático o el acuerdo nuclear con Irán. Esos cambios en las relaciones transatlánticas están detrás de la reactivación de la defensa europea y la búsqueda de una autonomía estratégica de la UE. El enconamiento de las relaciones en los últimos meses, y las duras críticas a Alemania del presidente, Donald Trump, por su superávit comercial, las importaciones de gas de Rusia o su bajo gasto militar, ha llevado a la canciller, Angela Merkel, a reconocer la pérdida de fiabilidad de EEUU como aliado.

*Las diferencias con EEUU o con el Reino Unido no alteran la voluntad de colaboración de ambos países con ellos en la seguridad y la defensa de Europa.*

Las críticas a España, en cambio, se han limitado a su bajo esfuerzo presupuestario y se han dirigido tanto al Gobierno conservador anterior, que reconoció que España sólo podría alcanzar el 1,5% del PIB en 2024, como contra el nuevo Gobierno socialista antes de la Cumbre de la OTAN de Bruselas en junio de 2018. Sin embargo, lo anterior no pone en cuestión la continuidad de sus relaciones bilaterales con EEUU en general, y las de defensa en particular, salvo que el presidente Trump cumpla con la retirada de fuerzas de Europa con la que ha amenazado en vísperas de la Cumbre de la OTAN en Bruselas en junio pasado.<sup>45</sup> Al igual que con el *Brexit*, las diferencias con EEUU o con el Reino Unido no alteran la voluntad de colaboración de ambos países con ellos en la seguridad y la defensa de Europa, pero sí que afectan al marco multilateral de esa colaboración, que tiende a privilegiar el marco europeo frente a cualquier otro bilateral o multilateral.

### ► 3. Las relaciones bilaterales de defensa

Entre ambos países no existe ningún acuerdo marco de cooperación en defensa, aunque existen acuerdos sectoriales sobre formación (1994), intercambio de alumnos (1987), cooperación industrial (1995) y protección mutua de información clasificada (2008). Tampoco se mantienen reuniones periódicas de alto nivel y las relaciones bilaterales se dinamizan mediante las reuniones de Estados Mayores terrestres, navales y aéreos, ya que la Comisión Mixta Hispano-Alemana de Cooperación Militar creada en 1989 ha dejado de reunirse a petición española desde 2003, precisamente por la densidad de los contactos a nivel bilateral y multilateral. A las actividades de formación, adiestramiento e intercambio de

<sup>45</sup> Entre otros, *Washington Post* (2018).

inteligencia militar, hay que añadir la importante colaboración industrial en torno a programas de armamento como los del carro Leopard, el avión de combate Eurofighter, el avión de transporte estratégico A400-M y el helicóptero NH-90, entre otros. En general, la cooperación se coordina mediante reuniones de los secretarios de Estado de Defensa y los directores de Armamento y Material de ambos países.

En el ámbito industrial, los dos países mantienen diferencias estructurales debido a la diferencia de tamaño de sus empresas, su mercado interno y la gobernanza industrial. Comparten que hasta ahora sus industrias de defensa no se consideran estratégicas ni prioritarias. La industria se ha desarrollado apoyándose en la demanda nacional de los Ministerios de Defensa y ahora que se ha reducido esa demanda esta misma industria precisa de sus Ministerios de Defensa para tratar de maximizar las ayudas a la investigación y desarrollo de la Comisión Europea. A diferencia de España, Alemania desarrolla programas bilaterales de cooperación industrial con el Reino Unido y, sobre todo, con Francia, programas que se susstraen al planeamiento común europeo y que satisfacen las necesidades estratégicas e industriales nacionales, como podría ser el futuro caza europeo que sustituya al Eurofighter.<sup>46</sup>

En apoyo a la defensa europea, la Comisión ha pasado de ensayar la financiación de la investigación y el desarrollo de la defensa hasta 2020 (90 millones de euros para las acciones preparatorias y 500 millones para el desarrollo industrial) a incluir una partida presupuestaria en el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de 4.100 millones de euros y 8.900 millones para investigación y desarrollo, respectivamente.<sup>47</sup> La financiación común da credibilidad a la apuesta por la defensa europea e incentiva la participación en proyectos colectivos que cubran la falta de capacidades críticas militares (hasta el 20% del coste) o que se realicen en el marco de la PESCO (un 10% adicional).

En la justificación de los Fondos Europeos de la Defensa, la Comisión destaca que su objetivo final es el aumentar la competitividad de la industria europea y racionalizar la base tecnológica e industrial de la defensa actual. De cara al futuro, es probable que las industrias alemanas se beneficien más que las españolas de la racionalización del mercado de la defensa porque compiten con la ventaja de su mayor tamaño, tecnología y mercado. Si este proceso es abierto y transparente, la industria española podría acelerar su internacionalización para aprovechar la oportunidad de la financiación común, pero si su gobernanza favorece la concentración industrial en un duopolio franco-alemán se pondría

---

46 El Sistema de Combate Aéreo del Futuro (SCAF), que comprende un avión de combate, un dron de combate y vigilancia y un avión nodriza, se ha definido según los requisitos operativos definidos por los estados mayores de Francia y Alemania, al margen de toda coordinación europea y bajo el impulso político de los Consejos franco-alemanes (véase <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/avancees-dans-la-cooperation-capacitaire-franco-allemande>).

47 Comisión Europea (2016), Comisión Europea (2017b) y Comisión Europea (2018).

en riesgo la supervivencia del sector industrial nacional y la participación española en programas europeos de cooperación. Dicho de otro modo, la racionalización que propone la Comisión puede conducir a una europeización de las industrias españolas –en su mayoría pequeñas y medianas– o a su desaparición del mercado de la defensa, lo que precisará una reflexión conjunta. Esta reflexión deberá ampliarse a los criterios de legitimación de la producción y exportación de armas en la UE, ya que la demanda del mercado único no basta para rentabilizar las inversiones en sistemas europeos.

*Es necesario mejorar el alineamiento estratégico de ambos países, ampliando la positiva experiencia de la PESCO al resto de materias de defensa.*

En los dos países se ha registrado un cambio de gobierno que no afecta en lo esencial a su vocación europea y a su cooperación futura en materia de defensa. La Gran Coalición alemana de febrero de 2018 amplió el nivel de ambición para europeizar sus Fuerzas Armadas y avanzar hacia una Unión Europea de la Defensa en su programa conjunto. El nuevo Gobierno español de junio de 2018 no dispone de un programa de gobierno sobre defensa, pero sus primeros actos (ratificación de la PESCO y de la Iniciativa de Intervención Europea) confirman su vocación europeísta.

Ambos gobiernos deberán adoptar decisiones en los próximos meses que confirmen la convergencia europea en relación con la mayoría cualificada, el planeamiento colectivo, la industria europea, el cuartel general operativo o las medidas de fomento de la capacidad y la confianza con terceros países, entre otros.

#### ► 4. Futura cooperación

En función de los argumentos anteriores, parece que las relaciones bilaterales gozan de muy buena salud, pero convendría introducir algunas correcciones para su sostenimiento y mejora en el futuro.

En primer lugar, y salvando las distancias, es necesario mejorar el alineamiento estratégico de ambos países, ampliando la positiva experiencia de la PESCO al resto de materias de defensa de interés conjunto (OTAN, UE, EEUU, Rusia, África, Mediterráneo...). De esta manera, se reforzaría el nivel político de la cooperación sobre el militar actual. En ese nivel se podrían coordinar las directrices de planeamiento, posiciones comunes ante foros multilaterales, impulsar o supervisar iniciativas europeas, añadiendo una cooperación de arriba hacia abajo a la actual.

En segundo lugar, no parece viable pensar en crear algún tipo de unidad bilateral (sí que se comparten unidades multinacionales), pero sí colaborar más intensamente en la transferencia de la experiencia alemana de liderar unidades multinacionales, por si algún día España apostara por ser nación marco y liderar alguna iniciativa subregional. La consolidación de iniciativas multinacionales como las mencionadas podría ayudar a España a superar su complejo tradicional de liderazgo, que da preferencia a “estar” frente a “liderar” iniciativas y estructuras multinacionales de fuerzas.

En esta cooperación, en cualquiera de los campos, debe primar la sostenibilidad y por eso las relaciones bilaterales deben fundamentarse sobre la disponibilidad de recursos. Las expectativas de cooperación bilateral en los proyectos e iniciativas europeas señaladas acabarán en frustración si no se acompañan de un nivel de ambición con una previsión razonable de recursos, sean para proyectos industriales o para operaciones militares.

Cuando se trata de la cooperación industrial, la relación bilateral debería orientarse preferentemente a las nuevas tecnologías asociadas a la seguridad y la defensa, como la inteligencia artificial, los sistemas no tripulados, la robótica y la ciberdefensa, entre otros. En esos ámbitos de futuro, y con el incentivo financiero de la Comisión (Horizonte Europa, Programa Europeo de Investigación y Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa), es más fácil que se consoliden consorcios de investigación, desarrollo e innovación de pequeñas y medianas empresas, centros tecnológicos y agencias regionales. Por el contrario, parece difícil que se alcance ese nivel de cooperación entre los entramados industriales ya existentes.

En resumen, no se puede pretender que Alemania mantenga con España las relaciones privilegiadas de defensa que mantiene con Francia, los Países Bajos y Noruega, así como relaciones subregionales con los países del centro y este de Europa. Pero sí debe esperarse que las relaciones bilaterales pasen a un nivel de cooperación superior al actual, que ponga en valor las capacidades de España y todos los intereses que comparten los dos países y que mitigue el impacto de las diferencias que les separan.



# LA RELACIÓN CULTURAL Y CIENTÍFICA DE ESPAÑA Y ALEMANIA





# LA RELACIÓN CULTURAL Y CIENTÍFICA DE ESPAÑA Y ALEMANIA

Ángel Badillo

Pese a la extraordinaria imagen que Alemania tiene en el mundo –por ejemplo, el liderazgo que en los últimos años muestra la clasificación de influencia realizada anualmente por el *BBC World Service*–,<sup>48</sup> la diplomacia cultural no parece formar parte del centro de la política exterior alemana del último medio siglo,<sup>49</sup> al menos si exceptuamos el paso por el Ministerio de Exteriores de Willy Brandt –y su definición de la cultura como el tercer pilar de la acción exterior junto a la diplomacia y la economía– o las influyentes *Directrices de Política Cultural Exterior*, encargadas a Ralph Dahrendorf en 1970,<sup>50</sup> en ambos casos en la todavía República Federal de Alemania (RFA).

Lo cierto es que, construidas sobre los complejos equilibrios del sistema federal que señala la educación y la cultura como competencias exclusivas de los *Länder*, las instituciones centrales de la diplomacia cultural alemana han vivido dos profundos procesos de revisión y refundación: uno en la post-Guerra Mundial y otro tras la unificación en 1990.

## ► 1. La construcción del modelo alemán de diplomacia cultural

La historia alemana en el último siglo explica, en buena medida, la dedicación de sus políticas e instituciones –particularmente el *Institut für Auslandsbeziehungen* (IFA, el instituto para las relaciones culturales con el extranjero)– a profundizar en el modelo diseñado por Brandt y Dahrendorf de cooperación cultural, colaboración y cultura para la paz. Como expresaba el director de la *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD) a finales de los años 80, para Alemania es muy importante la distinción entre una política cultural exterior o una política exterior cultural –“*Foreign cultural policy is, therefore, a policy of culture, not a policy subservient to foreign policy*”–,<sup>51</sup> máxime cuando una de las primeras medidas que sobre esta cuestión se aplicó en la Alemania de los años 30 fue la de fusionar política cultural y propaganda, potenciar el *Kulturpolitische Abteilung* (Departamento de Asuntos Culturales) del Ministerio de Exteriores y reunir las instituciones culturales exteriores en los *Deutsche Wissenschaftliche Institute*.<sup>52</sup>

---

48 Según BBC Media Centre, en 2014, Alemania era el país cuya influencia mundial era percibida más positivamente (60%), seguido por Canadá, el Reino Unido y Francia; en la edición de 2017 compartía ese primer puesto con Canadá.

49 Fernández-Leost (2015).

50 Auswärtiger Amt (1970).

51 Stassen (1987), p. 18.

52 Hausmann e Iggers (2007).

**Pese a que la política cultural es competencia de los Länder, la cooperación cultural es compartida con el Estado Federal, y la política cultural exterior es una competencia federal.**

Tras la Guerra Mundial, el sistema se dismanteló y la división en dos territorios dio como resultado la convivencia de dos modelos políticos en materia de cultura;<sup>53</sup> el que prevaleció –y se profundizó tras la reunificación– asignó las competencias culturales y educativas a los *Länder* (a la conocida como *Kulturhoheit*), un principio reforzado por el Tribunal Constitucional y ampliado en la reforma constitucional de 2006 (por ejemplo, en relación a la política europea),<sup>54</sup> al tiempo que el Estado Federal reforzaba ciertas áreas competenciales con la creación en 1998 de un comisario de Cultura y Medios en el Gobierno Federal.<sup>55</sup> Así pues, pese a que la política cultural es competencia de los *Länder*, la cooperación cultural es compartida con el Estado Federal, y la política cultural exterior es una competencia federal.

Ese enfoque condiciona una política cultural exterior que *“cannot be decreed by government –there is no dominant or preordained definition of culture sanctioned by the government– but is the natural outcome of the inner dynamics of a pluralistic society”*.<sup>56</sup> Es decir, no puede ser decidida por el gobierno, sino más bien ser el fruto de las dinámicas internas de una sociedad plural. Este principio se alinea con algunos de los paradigmas alemanes de las relaciones internacionales durante la segunda mitad del pasado siglo, como el “cambio a través del acercamiento” o la política activa de paz, *Ostpolitik* de Brandt, retomada después por Joschka Fischer en su *Konzeption 2000*,<sup>57</sup> que refuerza la centralidad de la cooperación, la protección de los derechos humanos y la democracia en la política cultural exterior alemana,<sup>58</sup> una línea desarrollada no sólo por el IFA, sino también por el *Goethe-Institut* a través del lanzamiento, en 2008, del programa Cultura y Desarrollo que cubre hoy más de 50 países.

---

53 Vale y Jacobsen (1982).

54 Véase el art. 23.6. Adicionalmente, la protección del patrimonio cultural alemán contra la evasión al extranjero se asignó a la Federación en el artículo 73.5.a.

55 En la actualidad, Monika Grütters, de la CDU. Véase <https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/ChancelleryMinisters/MonikaGruetters/biographie-monika-gruetters.html>.

56 Stassen (1987), p. 18.

57 Auswärtiger Amt (2000).

58 Véanse Pamment (2013), pp. 13-38; y Paschalidis (2015).

Figura 28. Institutos culturales alemanes e Instituto Cervantes, 2016

	País	Presupuesto (€ mn)	Países	Sedes	Sedes en la UE	Sedes fuera de la UE
Goethe-Institut	Alemania	310	98	159	55	104
Institut für Auslandsbeziehungen IFA	Alemania	10	0	1	1	0
Instituto Cervantes	España	115	43	76	34	42

Fuente: KEA (2016).

Como resultado, Alemania apoya su diplomacia cultural en el IFA (fundado en 1949 como heredero del *Deutsches Ausland-Institut* de 1917), el *Goethe-Institut* (creado en 1932, refundado en 1951, que asumirá los institutos *Herder* de la República Democrática Alemana) y el DAAD (resultado de la fusión de varios organismos previos en 1930 y refundado en 1950, y que asumirá más tarde los programas de intercambio de estudiantes del Este, junto al programa de intercambio científico y estudiantil con EEUU, *Inter Nationes*, creado en 1952, integrado desde 2001 en el Goethe).

Adicionalmente, Alemania mantiene varias plataformas de comunicación exterior destinadas a la difusión de su cultura y su imagen, en línea con su condición de país europeo con más actividad radiodifusora pública.<sup>59</sup> La más importante de ellas es *Deutsche Welle* (DW), la radiotelevisión exterior alemana creada en 1953 en la RFA para primero emitir programas de radio en onda corta en más de 30 idiomas y más tarde contenidos televisivos. Tras la reunificación, DW pasó a ser el único operador audiovisual federal, y a disponer de un presupuesto obtenido a través de fondos públicos directos –a diferencia del resto de radiotelevisión públicas, que reciben fondos de un canon de los ciudadanos– que sostiene su plantilla de 3.000 trabajadores. Las señales de televisión incluyen contenidos como *La voz de tus derechos*, que conduce la cubana Yoani Sánchez en la señal en español, *Nemtsova Interview*, emitido en ruso y conducido por Zhanna Nemtsova –hija del opositor ruso asesinado en 2015, Boris Nemtsov– y *Mach dein Herz auf*, uno de los programas de enseñanza de alemán realizado con el *Bundesagentur für Arbeit*. Hoy, DW difunde cuatro programaciones distintas vía satélite, cable e Internet, en árabe, alemán, español y –desde 2015– inglés.

Adicionalmente, Alemania coopera con otros dos radiodifusores internacionales a través de 3Sat, la señal en alemán a la que contribuyen desde 1984 las televisiones

59 Wood (2000).

públicas austriaca, alemana y suiza, y con ARTE, el canal transnacional lanzado por Alemania y Francia en 1991 para promover el entendimiento de sus culturas (que subtítulo sus contenidos en polaco, inglés y español). Desde su creación hace más de 25 años, ARTE se ha convertido en el canal cultural de referencia en Europa, y diversos acuerdos entre la entidad francoalemana y RTVE han permitido la difusión de ciertos contenidos en España, particularmente *Thema* (emitido en España por La 2 como *La noche temática*, con buenos resultados de audiencia). Las posibilidades de multiplicación de la oferta audiovisual pública española derivadas de los cambios tecnológicos de la televisión digital terrestre (TDT) podrían permitir que volviera a tomarse en consideración una participación más activa de RTVE en ARTE, lo que probablemente permitiría una mejor circulación de contenido audiovisual en ambas direcciones.

Figura 29. La radiotelevisión pública exterior en Alemania

	Deutsche Welle (DW)	3Sat	Arte
Titularidad	Alemania	ARD, ZDF, ORF, SWR	Alemania y Francia
Sede	Bonn, Berlín (Alemania)	Mainz (Alemania)	
Contenidos	4 señales de televisión: árabe, alemán, inglés y español	1 señal de televisión en alemán	2 señales de televisión: francés y alemán
Cobertura	Satélite: Europa, África, América, sudeste asiático, India, Oriente Medio	Satélite: Europa, África, Israel	Europa

Fuente: elaboración propia.

## ► 2. La circulación industrial de la cultura

Dos claves sirven para comprender la importancia del sector de la economía cultural en Alemania. La primera es la existencia de una comunidad germánica en Europa formada por las poblaciones germanófonas de Luxemburgo, Bélgica, Suiza, Austria y Alemania, más los germanoparlantes de países vecinos como Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Rumanía y Croacia, países en los que el alemán está reconocido como idioma minoritario.<sup>60</sup> Todo ello hace que el alemán sea el tercer idioma más estudiado en la UE –tras el inglés y el francés–, ligeramente por

60 Comisión Europea (2011) y Comisión Europea (2012), p. 18.

encima del español.<sup>61</sup> Además de los casi 80 millones de hablantes nativos, otros 56 millones de hablantes de alemán como segunda lengua<sup>62</sup> refuerzan un espacio cultural que en los últimos siglos ha vivido distintas configuraciones nacionales pero comparte un gran sustrato común, como muestran por ejemplo los estudios de la *Encuesta Mundial de Valores*.<sup>63</sup> Sin embargo, la existencia de ese espacio supranacional germanófono no tiene articulación institucional, lo que resulta fácil de comprender tras la instrumentalización del término y concepto *mitteleuropa* por la expansión imperial prusiana durante la segunda mitad del siglo XIX y el nacionalsocialismo en la primera mitad del XX.

Ese gran espacio cultural centroeuropeo explica que los países a los que más productos culturales exporta Alemania sean Polonia, Suiza, Austria y Francia (un 45% del mercado cultural exterior alemán en 2016), mientras España ha supuesto en esta década sólo entre el 3% y el 5%. Debido a la externalización, Polonia es también el principal suministrador de productos culturales a Alemania (sobre todo libros y productos audiovisuales), por delante de otros países hacia los que la industria alemana externaliza la producción, como Tailandia y China; España apenas supone el 0,6% de las importaciones culturales alemanas durante esta década. No es, por tanto, el comercio cultural el espacio más dinámico en la relación cultural bilateral, concentrados los dos países en sus dos áreas respectivas de influencia (el espacio germanófono en un caso e Iberoamérica en el otro) y con una circulación de bienes culturales más bien modesta. Lo cierto es que fuera de su ámbito de influencia, la proyección de la cultura alemana es muy limitada. El audiovisual alemán apenas tiene capacidad de proyección exterior fuera de los países germánicos. Por ejemplo, tan sólo un 7% de la recaudación exterior del cine europeo en 2014 vino de películas alemanas y, aun así, esto supone el doble de lo que consiguieron las españolas.<sup>64</sup>

El liderazgo de Alemania en la circulación cultural del espacio centroeuropeo explica la capacidad de crecimiento que han tenido algunos de los grandes actores de la cultura europea industrial. El mayor de ellos es el grupo Bertelsmann, propiedad de la familia Mohn, cuya actividad en el campo audiovisual (UFA-RTL), en el de la edición de prensa (G+J) y, sobre todo, en la edición bibliográfica (*Penguin Random House*) lo colocan en la cabeza de la economía cultural europea, con ramificaciones en su actividad en muchos países de la Unión. Al lado de Bertelsmann, otros grupos como Springer (concentrado en el campo de edición de prensa y propietario de *Bild*, el diario de mayor circulación, y de *Die Welt*, pero también editor de muchas revistas académicas) y *ProSiebenSat.1* (concentrado en la televisión abierta). En su expansión internacional, los dos grupos han conseguido importantes intereses en la industria cultural española:

---

61 Eurostat, 2018.

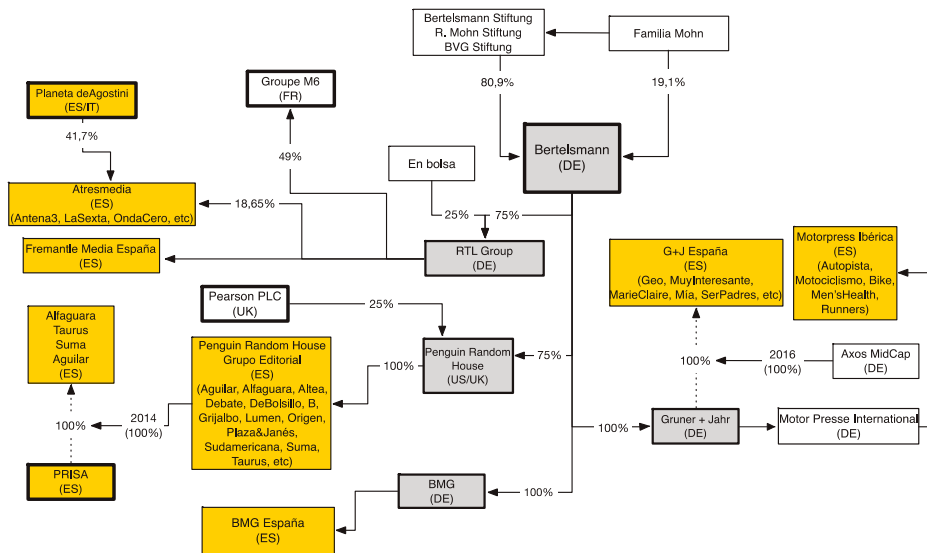
62 Ethnologue (2018).

63 Inglehart y Welzel (2005).

64 Observatorio Audiovisual Europeo (2015).

- (a) Bertelsmann es socio de referencia de Planeta-De Agostini en el operador audiovisual Atresmedia a través de RTL, edita numerosas revistas a través de la filial española G+J ESPAÑA y adquirió los sellos de ediciones generales del grupo PRISA (Alfaguara, Taurus, Sigma o Aguilar), que se suman a su extenso catálogo (Plaza&Janés, Sudamericana, Debate, Grijalbo y Lumen).
- (b) Springer ha expandido a España uno de sus sectores clave, la edición de revistas temáticas, dedicadas sobre todo al automóvil (*AutoBild*), la informática y las consolas.

Figura 30. Estructura del grupo Bertelsmann, 2018



En amarillo: intereses significativos del grupo Bertelsmann en España.

Fuente: elaboración propia.

La producción cultural contemporánea alemana no parece atraer especialmente al público español. La literatura alemana, por ejemplo, pese al respaldo de la industria editorial más poderosa del continente, no tiene en España gran circulación y, en muchas ocasiones, ni siquiera se traduce;<sup>65</sup> la música popular alemana es escasamente conocida en España; el cine alemán –quizá con la excepción de Wim Wenders o Fatih Akin– rara vez llega a las pantallas; y, curiosamente, sólo los telefilmes románticos alemanes –muchos adaptaciones de las novelas rosas de la británica Rosamunde Pilcher– inundan las parrillas de las televisiones generalistas

65 Véase al respecto El País (2017).



los fines de semana.<sup>66</sup> Esta ausencia de la cultura alemana en España trata de compensarse con la programación promovida desde las instituciones, la más importante el *Goethe-Institut*.

La presencia del *Goethe-Institut* en España se remonta a los años 50 cuando se ponen en marcha los centros de Barcelona y Madrid, completados más tarde con otros dos en San Sebastián y Granada. Esos cuatro puntos, coordinados desde Madrid y dependientes de la dirección regional del sur de Europa con sede en Bruselas –que gestiona un total de 23 centros– constituyen la base de la presencia cultural alemana en España. Junto al Goethe, el DAAD, la Fundación Humboldt y el Instituto Alemán de Arqueología desarrollan muchas actividades académicas. Adicionalmente, en 2001 se puso en marcha la Fundación Goethe, que dinamiza desde entonces la presencia cultural alemana en España y que cuenta entre sus socios y patrocinadores a las mayores empresas alemanas con presencia en nuestro país, y muchas firmas españolas.

### ► 3. Una relación cultural y científica más allá de las instituciones

La relación bilateral en materia de cultura y ciencia entre los dos países desborda, con mucho, la acción institucional o la de los principales grupos de la economía cultural descritos anteriormente. Los nuevos movimientos migratorios de jóvenes españoles hacia Alemania en la última década han contribuido, además, a incrementar aún más la capilaridad de las redes que vinculan a las sociedades de los dos países en el campo cultural (incluido el universitario y científico). Un primer síntoma de esa buena salud es la circulación de estudiantes en los programas Erasmus. En este sentido, hay que destacar que el primer destino de los estudiantes alemanes es España, antes que Francia o el Reino Unido, y Alemania es el tercer destino de las movibilidades de estudiantes españoles.<sup>67</sup>

Figura 31. Circulación de estudiantes Erasmus entre España y Alemania, convocatorias de 2014 y 2015

		2014			2015		
		Total	Recibidos		Total	Recibidos	
			España	Alemania		España	Alemania
	Total	–	42.537	32.871	–	44.596	33.346
Enviados	España	36.842	–	4.081	39.445	–	4.117
	Alemania	39.719	6.564	–	40.089	6.490	–

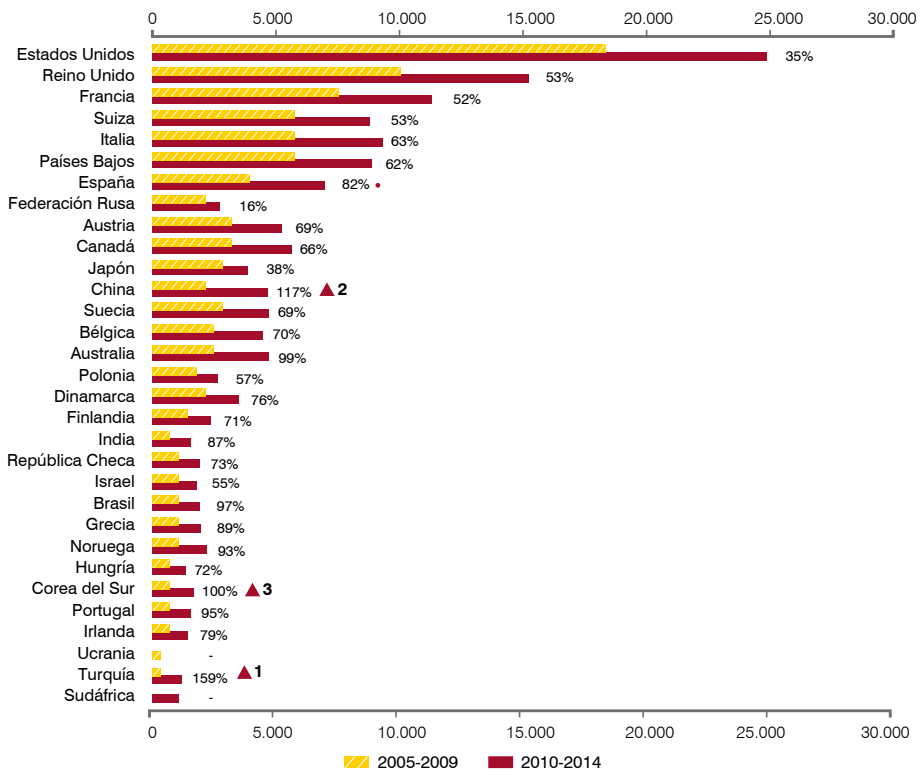
Fuente: Comisión Europea.

66 Véanse La Vanguardia (2016) y Europa Press (2017).

67 Comisión Europea (2017).

Esa creciente cooperación entre universidades también se ve en el plano científico. Un estudio reciente de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT)<sup>68</sup> sobre la producción científica conjunta entre Alemania y España de 2005 a 2014 muestra como las publicaciones internacionales de excelencia (lo que significa que están en el 10% de los artículos más citados en su área respectiva) realizadas en colaboración entre investigadores de los dos países han aumentado un 82% entre el primer y el segundo quinquenio analizado (véase la Figura 32).

Figura 32. Publicaciones de excelencia en la colaboración entre Alemania y sus 30 principales países colaboradores, 2005-2009 y 2010-2014 (número de documentos y crecimiento entre quinquenios)

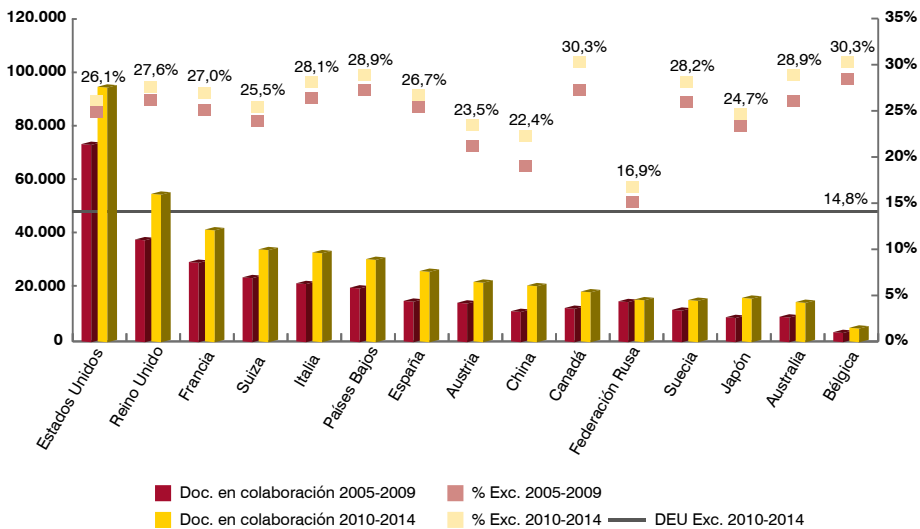


Fuente: FECYT, 2017.

68 FECYT (2017).

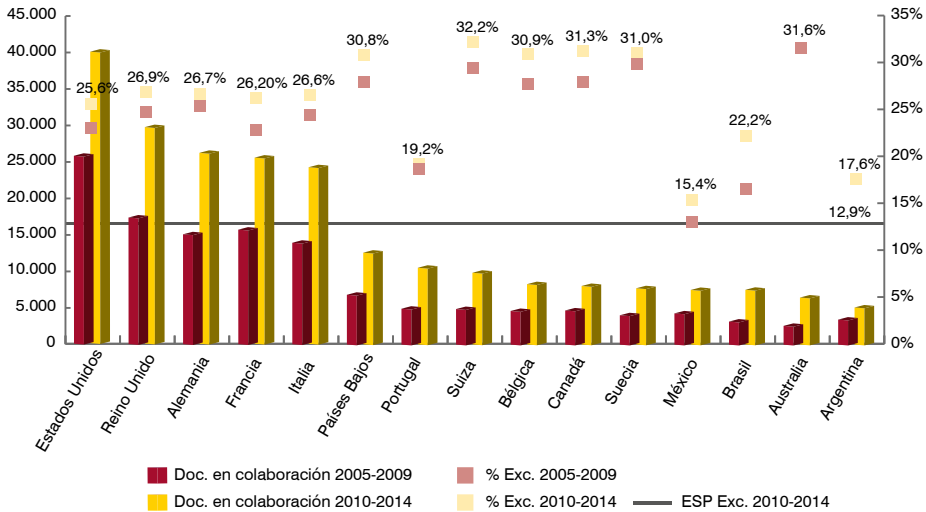
Eso significa que la colaboración está aumentando enormemente y produciendo unos resultados muy buenos. Aun así, como en otras partes de este informe, aquí también hay que destacar que España no sólo está por detrás de EEUU, el Reino Unido y Francia en la colaboración científica internacional de Alemania (lo cual es lógico si cabe, porque son países de mayor población) pero también está detrás de Suiza, Italia y los Países Bajos, dos de los cuales tienen un tamaño económico y población menor. Al revés, Alemania tiene más atractivo para España. Las colaboraciones con las contrapartes alemanas están para los científicos españoles en tercer lugar en términos de volumen, tras las desarrolladas con científicos de instituciones norteamericanas y británicas, quedando Francia en cuarto lugar (véanse las Figuras 33 y 34). En este caso, sí que hay una correlación entre el tamaño de las economías y la intensidad de las cooperaciones científicas.

Figura 33. Principales colaboradores de Alemania en producción científica y tasa de excelencia de la colaboración, 2005-2009 y 2010-2014



Fuente: FECYT, 2017.

Figura 34. Principales colaboradores de España en producción científica y tasa de excelencia de la colaboración, 2005-2009 y 2010-2014



Fuente: FECYT, 2017.

Finalmente, de este estudio hay que destacar que, cuando los científicos españoles y alemanes trabajan juntos, logran mayor excelencia que por separado. La tasa de excelencia internacional de las publicaciones españolas es del 13,4% y la de las publicaciones alemanas es del 14,8%. Sin embargo, en los estudios de colaboración hispano-alemanes ese porcentaje sube hasta el 27,7%. Esto es un buen ejemplo de que la cooperación entre los dos países puede ser mutuamente beneficiosa.

A estas buenas cifras ha contribuido, seguramente en parte, la intensificación de los flujos migratorios desde España hacia Alemania durante la década de la crisis económica, en la que muchos jóvenes (muchos de ellos también científicos) han buscado en ese país un mejor horizonte económico y laboral. Las diferencias entre las posibilidades laborales de la carrera científica pública y privada entre Alemania y España han hecho inevitable la percepción de cierto *brain drain* durante los años de la crisis económica por parte española. Frente a un modelo de inversión en investigación esencialmente público, Alemania ofrece un escenario más diversificado, en el que el peso de la inversión privada en investigación ofrece un mayor número de oportunidades laborales –un modelo sin duda deseable para el sector español–. La Sociedad de Científicos Españoles en la República Federal de Alemania (CERFA),<sup>69</sup> por ejemplo, agrupa a 600 investigadores españoles radicados en instituciones y empresas alemanas. Sin embargo, más allá de la

69 Véase la página web de la asociación en <https://cerfa.de/>.

movilidad producida por la diferencia de los sistemas nacionales de I+D+i, la colaboración está aumentando enormemente y produciendo buenos resultados.

#### ► 4. El estudio de las dos lenguas

El atractivo del mercado laboral alemán es, indudablemente, una primera razón de que los indicadores del estudio del alemán en España muestren cada vez mejores cifras. Un ejemplo: si en 2013 lo estudiaban en primaria<sup>70</sup> 17.874 alumnos, sólo tres años después la cifra llega a 27.415. En términos globales, el alemán se ha consolidado como la tercera lengua –tras el inglés y el francés– en la educación primaria y secundaria española, y particularmente en la secundaria obligatoria.

*En términos globales, el alemán se ha consolidado como la tercera lengua –tras el inglés y el francés– en la educación primaria y secundaria española.*

El Estado alemán viene apoyando este crecimiento mediante convenios con centros públicos y privados a los que se apoya en el mantenimiento de sus departamentos de lengua alemana, orientados a la obtención del Deutsches Sprachdiplom (KDS). Una segunda causa, bien importante, de la presencia del alemán en las aulas de enseñanza españolas son los más de 100.000 alemanes<sup>71</sup> que residen en nuestro país. Uno de cada cuatro estudiantes de alemán en el sistema educativo español lo hace en las Comunidades Autónomas de Canarias, Baleares o Andalucía (entre las tres, vive allí el 60% de los residentes alemanes) y hay también cifras muy altas en determinados niveles de enseñanza.<sup>72</sup>

En otro apartado de este informe se comentarán los movimientos migratorios, pero conviene señalar respecto al turismo un dato central: los 10,8 millones de turistas alemanes que llegaron a España en 2017 suponen casi el 16% del total anual y hacen a Alemania el tercer país (tras el Reino Unido y Francia) en importancia para el sector turístico español por número de visitas.

La circulación de personas entre los dos países –si bien por motivos diferentes– y el contexto de cooperación en el marco de la Unión están detrás del intenso contacto entre instituciones, empresas y organizaciones de la sociedad civil que dinamiza la relación bilateral en materia de cultura. La demanda de actividades culturales españolas en Alemania por parte de instituciones regionales o locales es muy intensa, y es acompañada por la actividad de los cinco centros del Cervantes – coordinados desde Berlín– y los programas de la Acción Cultural Española (AC/E).

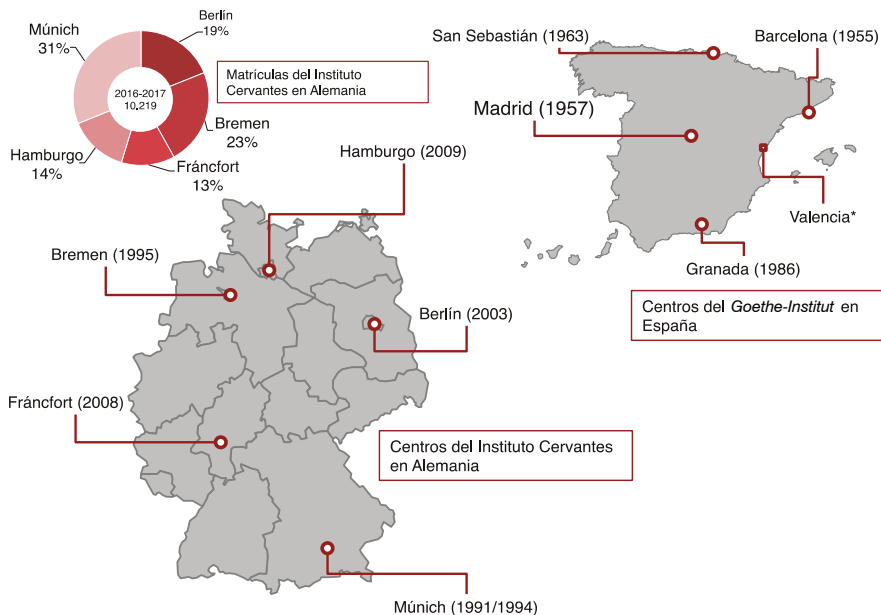
70 Eurostat (2018).

71 Padrón continuo del Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2017.

72 Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) (2017).

Buen indicador de la atención de los alemanes hacia la cultura hispana es el auge del idioma: el español es el tercer idioma en el sistema educativo alemán a gran distancia del ruso, que ocupa la cuarta posición, y con cifras muy similares al francés en la educación secundaria (y eso pese a que el francés disfruta en algunos estados de un estatus de protección en el marco del estrechamiento de relaciones entre Francia y Alemania en las últimas décadas).<sup>73</sup> Sumados los estudiantes de primaria, secundaria y universitarios, el Instituto Cervantes contabiliza más de 554.000 estudiantes de español en Alemania,<sup>74</sup> pero lo más importante es que esa cifra no ha dejado de crecer en los últimos años. En el caso del Cervantes, un tercio de los más de 10.000 alumnos matriculados el curso pasado lo hicieron en el centro de Múnich. Hay muchas razones para comprender ese auge: junto al contacto con el español de los miles de turistas que visitan España cada año hay que señalar el interés tanto cultural como económico que hay en Alemania en América Latina, que hace del español un idioma muy valorado por los alemanes como ventaja profesional.

Figura 35. Centros del Instituto Cervantes y el *Goethe-Institut* en Alemania y España, 2018



Fuente: elaboración propia.

73 De hecho, el descenso del interés recíproco de alemanes y franceses por esos idiomas hizo que en la revisión del Tratado del Elíseo, realizada por Merkel y Macron con motivo del 55 aniversario del acuerdo firmado por De Gaulle y Adenauer en enero de 2018, se incluyera una referencia explícita a nuevas y “ambiciosas medidas para promover la enseñanza recíproca de las lenguas” (véase la Declaración Conjunta del 21 de enero de 2018).

74 Instituto Cervantes (2017).

## ► 5. La formación profesional dual

De todo el sistema educativo alemán, el aspecto más atractivo para muchos países es el modo en el que su formación profesional ha conseguido integrar los esfuerzos e intereses de empresas, trabajadores y sector educativo en los programas de formación profesional o vocacional, en particular la llamada “formación dual”, cuya característica principal es que combina las clases en los centros de formación (*Berufsschule*) con la presencia de los aprendices en los centros de trabajo. Alemania ha convertido el éxito de este programa en un verdadero instrumento de diplomacia educativa, ofreciendo su modelo y resultados a los socios europeos durante la crisis económica como una herramienta para paliar el desempleo juvenil.

Siguiendo este modelo de colaboración entre la formación pública y las cámaras de comercio iniciado en 1969, hoy se ofertan en Alemania unos 325 programas de formación profesional dual en ciclos que duran de dos a tres años y medio. En el sistema dual alemán, los aprendices pasan uno o dos días en el aula y tres a cuatro días semanales en la empresa, por lo que reciben una retribución (unos 800 euros al mes), que se incrementa conforme aumenta su capacitación. La titulación final es otorgada por las cámaras de comercio alemanas (DIHK, *Deutscher Industrie und Handelskammertag*), que son la pieza clave del proceso diseñándolo, supervisándolo y reconociendo las competencias adquiridas por los aprendices.

Además de los centros que imparten formación profesional dual en Alemania, otros muchos lo hacen fuera del país reconocidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y administrados por la *Zentralstelle für das Auslandsschulwesen* (ZfA) y como parte de la actividad que desarrollan las cámaras alemanas de comercio en todo el mundo. La internacionalización del modelo (denominado VETnet por la DIHK) se promueve desde 2013 como una estrategia de cooperación educativa entre el gobierno federal alemán y 10 Estados: China, Eslovaquia, EEUU, Grecia, la India, Italia, Lituania, México, Portugal, Rusia y Tailandia.

Aunque había algunas experiencias anteriores,<sup>75</sup> España adoptó el modelo dual de formación profesional<sup>76</sup> en 2012 gracias en parte al impulso que salió de la visita de la Canciller, Angela Merkel, (acompañada del presidente de la DHIK y de varios empresarios que promovieron el tema) al presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, ese mismo año.<sup>77</sup> Meses después se produjo un acuerdo entre sindicatos, patronal y gobierno central, aunque con un modelo distinto al alemán,<sup>78</sup> con un ciclo de dos años de duración en el que los centros educativos se mantienen en el centro del proceso de diseño y evaluación de las enseñanzas.

75 En el País Vasco, por ejemplo, el programa *Ikasi eta Lan* (“estudiar y trabajar”) funciona desde 2007.

76 Véase el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

77 Martín (2012).

78 Véase Ministerio de Educación y Formación Profesional, “Formación Profesional Dual”, <http://www.todofp.es/sobre-fp/informacion-general/formacion-profesional-dual.html>.

Mientras en 2018 el Gobierno central inició una revisión y actualización del modelo –aún pendiente de finalizar–, los datos de los últimos cursos muestran un crecimiento espectacular.

Figura 36. La formación profesional dual en España (MEd)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Alumnado	4.292	9.801	16.199	15.134	23.919
Empresas	513	1.570	4.878	5.665	9.916
Alumnos/ empresa	8,4	6,2	3,3	2,7	2,4
Centros formativos	176	381	720	846	894

Fuente: Fundación Bankia por la Formación Dual e Instituto de la Empresa Familiar, 2018.

Aun así, pese a lo que pudieran parecer las cifras desde su implantación, la FP dual tan sólo atrae al 2,1% del total de estudiantes españoles de formación profesional.<sup>79</sup> Por ello, en 2015 la Fundación Bertelsmann impulsó la creación en España de la “Alianza para la FP Dual”<sup>80</sup> –junto a la CEOE, las Cámaras de Comercio y la Fundación Princesa de Girona–, a la que se han incorporado desde entonces 750 firmas.<sup>81</sup>

En España, la formación profesional alemana se imparte en los centros FEDA (Formación Empresarial Dual Alemana, *FEDA-Business School*), con sedes en Madrid y Barcelona y con una formación bilingüe reconocida. La Cámara de Comercio alemana en España ha creado también el programa *JoinVET*, que ofrece a través de FEDA una formación de un año adicional (el programa se denomina también “2+1”) a la FP española para que los aprendices obtengan también la titulación alemana.

Como parte de la reflexión en torno a la adaptación del sistema universitario a la demanda laboral, muchos centros de educación superior ofertan también los Grados duales (*Ausbildungsintegriertes Duales Studium*), de tres a cinco años de duración, sobre todo en la formación empresarial y las ingenierías, con un modelo similar de combinación de presencia en las aulas y en las empresas.

## ► 6. ¿Una estrategia de diplomacia pública y cultural?

En resumen, los vínculos entre España y Alemania han sido siempre estrechos en la circulación de la alta cultura, pero menos intensos en la cultura popular, un ámbito

<sup>79</sup> Fundación Bankia por la Formación Dual e Instituto de la Empresa Familiar (2018).

<sup>80</sup> Fundación Bertelsmann (2015).

<sup>81</sup> Véase Alianza para la Formación Profesional Dual, <http://www.alianzafpdual.es/>.



en el que lo español tiene una limitada visibilidad en Alemania, y viceversa. El incremento de la movilidad de la población en ambos sentidos –el permanente flujo turístico o los alemanes asentados en ciertas zonas de España y la reciente migración española motivada por la crisis económica– ha potenciado, sin embargo, la capilarización de la relación bilateral y un notable interés, mutuo y creciente, por los respectivos idiomas y culturas.

El esfuerzo, pese a todo, no es aún suficiente, y resulta recomendable que se produzca una reflexión que permita la aproximación entre los dos países. La importancia tanto de la cuestión como del contexto europeo de los próximos años hace que debamos recomendar que esa reflexión plantee el diseño de una verdadera estrategia en materia de diplomacia pública y cultural para Alemania. Inicialmente, esa intensificación de actividad se podría incentivar con programación cultural regular bilateral que se explore primero con un año cultural dual, para después (identificadas las instituciones, los espacios y los asuntos clave) instaurar una programación cultural bilateral regular que contribuya a profundizar el conocimiento de la cultura alemana en España, y de la española en Alemania. El incremento de los programas de movilidad cultural debe también considerarse, en ese campo, esencial. El escaso interés de los operadores privados de la industria cultural podría compensarse con una mayor iniciativa de los actores públicos, por ejemplo, potenciando la siempre deseable relación entre el canal francoalemán ARTE y la corporación RTVE para facilitar la difusión de contenidos en ambos espacios que contribuya, paulatinamente, a incrementar los flujos en el espacio audiovisual.

Si bien el alemán crece en España, impulsado también por la acción institucional de los cuatro *Goethe-Institut* en nuestro país, el español despierta cada vez más interés entre los alemanes, tanto por las ventajas económicas y profesionales que supone como por la intensa actividad de los cinco Institutos Cervantes que España ha desplegado en todo el país (en especial el de Múnich). La importancia estratégica del francés como segundo idioma en la formación reglada no ha desplazado el creciente interés por el español, lo que quizá merezca alguna reflexión en torno a la potenciación de la red alemana del Cervantes. Además, en el escenario post-*Brexit*, el Cervantes y el Goethe están llamados a constituir el corazón de los grandes institutos culturales europeos y, por ello, también a ser motores centrales de una acción cultural exterior europea, por lo que la colaboración entre las dos instituciones debe constituir un asunto de relevancia.

*La importancia estratégica del francés como segundo idioma en la formación reglada no ha desplazado el creciente interés por el español en Alemania.*

También la circulación de estudiantes en el programa Erasmus refleja este interés social creciente entre ambas sociedades. La atracción que el poderoso sistema de I+D+i alemán ha hecho del talento científico español ha sido muy intenso durante los años de la crisis, pero ha intensificado también la relación científica bilateral, que debe seguir estimulándose en el marco de los programas europeos de investigación. Dos aspectos deben resultar de especial interés para España: por un lado, los efectos sobre la economía de un I+D+i que incorpora en el sistema a la iniciativa privada generando empleo y crecimiento; por otro, la eficiencia de la formación profesional dual –una verdadera bandera de la diplomacia educativa alemana– que, si bien España ha incorporado en los últimos años, puede aprovecharse aún, en el proceso de revisión y adaptación, de la cooperación educativa con Alemania.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES





## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La relación bilateral entre España y Alemania es cada vez más intensa, pero se mantiene asimétrica. Alemania es más importante para España que España para Alemania. Eso se ve reflejado en múltiples capítulos de este informe, empezando por el segundo, centrado en las imágenes mutuas. Aunque las poblaciones de los dos países valoran al otro país muy favorablemente, los españoles tienden a ver a Alemania como fuerte y rica, mientras que los alemanes ven a España como tolerante y pobre. Un dato significativo de la encuesta poblacional que se ha realizado para este informe es el que indica que el 62% de los españoles ve a Alemania como principal aliado de España, y a cambio solo el 6% de los alemanes piensa lo mismo de España. En el apartado económico (estudiado en el capítulo tres) la asimetría también es evidente. Alemania es el principal origen de las importaciones y el segundo de las exportaciones españolas, mientras que España es 11º destino y 12º origen del comercio de bienes de Alemania pese a aumentar considerablemente sus exportaciones a Alemania en los últimos años. Alemania tiene además el doble de *stock* de inversión en España que viceversa. En última instancia, estas diferencias estructurales también se ven reflejadas en las alianzas en la UE. Un estudio sobre las percepciones de funcionarios y expertos de la UE del ECFR muestra como Alemania es, incluso antes que Francia, el socio más importante para España; por el contrario, España para Alemania sólo aparece en octavo lugar, incluso detrás de países pequeños como Austria y Bélgica.

El bajo perfil de España en el radar alemán se debe a varios factores, pero quizá haya que destacar tres. Por la parte española hay que reconocer que España golpea por debajo de su peso en las relaciones internacionales en general y en la política europea en particular. Por el lado alemán, sin embargo, también hay que indicar que Alemania ha dejado de mirar al Sur y se ha centrado mucho más en el Este del continente desde la reunificación y la ampliación de la Unión hacia su flanco oriental. La tercera razón es que España no le crea problemas a Alemania, y por lo tanto recibe menos atención por parte de Berlín. Aun así, en los últimos tiempos, y eso ha quedado demostrado en este estudio, Alemania está volviendo a reconocer la importancia de España. Por su peso económico –ya que después del *Brexit* se convertirá en la cuarta economía de la UE y de la zona euro– y también por su europeísmo, su firme creencia en los valores liberales y democráticos y su potencial todavía sin explotar en su proyección internacional.

Afortunadamente, aunque la relación sea asimétrica, ambos países quieren que el otro haga más. Los alemanes necesitan una España más proactiva y propositiva, mientras que los funcionarios y expertos españoles consultados quieren ver una Alemania que tome más la iniciativa en construir una unión cada vez más estrecha. Justo en este punto hay que subrayar que los españoles son todavía muy europeístas (el 62% tiene una visión positiva de la UE y sólo un 15% está en contra), y en cambio los alemanes cada vez tienen más dudas (ya solo el 49% ve de manera positiva la Unión y los que tienen una visión negativa son el 22%, es decir, la base electoral de AfD, aunque el auge de esta formación no sólo se pueda explicar por el rechazo a la UE).

Nuestra encuesta poblacional también nos indica que los temores son diferentes. A los españoles les preocupa sobre todo la economía y el empleo mientras que para los alemanes la mayor preocupación es la inmigración. Donde ambos coinciden, y esto es preocupante, es que las dos poblaciones ven la UE como muy burocrática. La excesiva burocracia es también una queja que tanto los empresarios alemanes como los españoles hacen del otro país, aunque en líneas generales se valora mucho el ambiente de negocio que hay en los dos mercados. A nivel turístico, lógicamente, también hay una muy buena relación. Cerca de 10 millones de alemanes visitan España cada año, y las visitas españolas a Alemania ya han alcanzado los 2 millones. Ojalá esto último ayude a acercar Alemania más a los españoles y viceversa. Sería muy bueno, por ejemplo, que siguiese aumentando el número de personas que hablen el idioma del otro y desde el punto de vista español que sean más las empresas que puedan penetrar el mercado alemán, todavía algo inhóspito para el tejido empresarial de la pyme española, aunque hay que destacar la presencia de grandes empresas como Santander, ACS y Telefónica. Más allá de lo económico, en general falta todavía una mayor densidad y capilaridad en la relación. Eso no debería ser difícil. El potencial existe y los intereses son en muchos casos más similares de lo que se percibe, especialmente, en Alemania.

Pronto España será un acreedor neto y eso vendrá con nuevas responsabilidades. En este sentido, y en concreto en muchas reformas y mejoras que quedan por hacer, España podría ser un puente entre Francia y Alemania y la visión del Norte y el Sur de la Unión. Aunque en ciertos ámbitos España y Alemania tengan posiciones divergentes, esto se ve sobre todo en la creación de una garantía europea de depósitos bancarios, en la creación de un presupuesto para la zona euro, en la liberalización del sector bancario en Alemania y en la política energética –y también en el hecho de que en política exterior Alemania mira más al Este y España más al Sur y América Latina–, lo cierto es que España ha demostrado ser un socio fiable que ha salido de la crisis gracias a muchos sacrificios y reformas y que se toma el proyecto europeo en serio. Ayuda al entendimiento mutuo, además, el hecho de que los dos países tengan un sistema territorial descentralizado y una cultura estratégica muy similar, centrada tradicionalmente en el poder civil y blando

pero cada vez más considerando reforzar su poder duro, frente a los desafíos de unos EEUU más proteccionistas y unas potencias autoritarias como China y Rusia más asertivas.

En este sentido, y a diferencia de España, Alemania desarrolla programas bilaterales de cooperación industrial en el sector de la defensa con el Reino Unido y, sobre todo, con Francia, programas que se sustraen al planeamiento común europeo y que satisfacen las necesidades estratégicas e industriales nacionales. Algo que, lógicamente, se critica desde España. Ahora que Italia y Polonia tienen gobiernos eurocríticos, España tiene que hacer lo posible para llenar ese vacío. Los funcionarios alemanes consultados para este informe no descartan esta posibilidad. Reconocen que ahora mismo España tiene más fortalezas que Italia, aunque también insisten en que hay que tener cuidado con los directorios de los países grandes porque crean mucho malestar entre los países pequeños. Los funcionarios españoles, a su vez, aceptan esta tesis, pero también insisten en que, si se realizan reuniones en el formato tradicional del G3, se invite a España. Ni Francia, ni Italia representan realmente los intereses de España. Por eso, para el Gobierno español es esencial estar en el núcleo duro encabezado por Alemania y Francia y el riesgo ahora mismo es que, por no saltarse a Italia (que no es muy fiable en estos momentos) y no tener que convocar a Polonia (con quien las relaciones son extremadamente tensas), se acabe excluyendo a España de ese grupo de vanguardia. Eso sería negativo en un contexto en que Alemania y Francia están empezando a consolidar "campeones" europeos, como podría ser el caso de la unión de Siemens y Alstom en el sector del ferrocarril. Con la posible salida del Reino Unido de la Unión va a cambiar el juego de las alianzas y España no puede desaprovechar esa oportunidad.

Para ello, y para un mejor entendimiento mutuo que supere ciertos estereotipos, sería bueno aumentar también las relaciones culturales y de la sociedad civil. La distancia entre las dos culturas que hemos comentado a lo largo de este estudio se nota en este ámbito también. Lo cierto es que la producción cultural contemporánea alemana no parece atraer especialmente al público español. La literatura alemana, por ejemplo, pese al respaldo de la industria editorial más poderosa del continente, no tiene en España gran circulación y, en muchas ocasiones, ni siquiera se traduce; la música popular alemana es escasamente conocida en España; y el cine alemán –quizá con la excepción de Wim Wenders o Fatih Akin– rara vez llega a las pantallas. Eso sí, en la parte de las relaciones científicas hay buenas noticias. Cuando los científicos españoles y alemanes trabajan juntos, logran mayor excelencia. La tasa de excelencia internacional de las publicaciones españolas es del 13,4% y la de las publicaciones alemanas es del 14,8%. En cambio, en los estudios de colaboración ese porcentaje sube hasta el 27,7%. Esto es un buen ejemplo de que la cooperación puede ser mutuamente beneficiosa. Otro debate merece la llegada de científicos españoles a Alemania y si eso se puede considerar como una fuga de cerebros (*brain drain*) o un círculo virtuoso de ida y vuelta que ayuda a los dos países.

## ► Recomendaciones para mejorar la relación

En el plano político es importante que el Gobierno español y las empresas y los *think-tanks* españoles sean más proactivos a nivel europeo con propuestas y mayor presencia en los foros donde se discuten las políticas públicas. Es muy importante además que, más allá de los contactos en Bruselas, los políticos españoles, tanto del Gobierno como de todos los partidos representados en las Cortes, visiten más a sus contrapartes en Alemania. La reanudación del Foro España-Alemania este año es muy importante, por ejemplo, así como los encuentros que organiza la Cámara de Comercio Alemana para España. Pero harían falta muchos más encuentros tanto en España como Alemania para abordar temáticas tan importantes como el *life-long learning* (es decir, la formación continua), la digitalización y automatización, la industria 4.0, *big data*, la llegada de los coches eléctricos y sin conductor y una política industrial europea para el siglo XXI, por nombrar sólo algunos campos. En este sentido, es vital reestablecer de nuevo la cumbre bilateral oficial de jefes de Estado y de Gobierno, con sus ministros, que no se ha realizado desde 2015.

Además, hay que señalar que aquí no se trata sólo de aprender de los alemanes. En cómo gestionar la migración, España es un referente, y en áreas como la digitalización, la comunicación por fibra óptica y 5G, y el mundo de la banca las empresas españolas están en muchos ámbitos por delante de las alemanas. Las empresas españolas tienen que trabajar con el *Mittelstand* alemán para poder penetrar nichos de mercados concretos de alto valor añadido. Para conseguir mejores relaciones personales y redes conjuntas sería, por ejemplo, bueno potenciar el intercambio de diplomáticos junior y organizar un programa de jóvenes líderes alemanes y españoles similar al que tiene el Consejo para las Relaciones entre Italia y EEUU, que ha tejido redes personales italo-norteamericanas durante décadas.<sup>82</sup> España y los españoles tienen que ser más ambiciosos e intentar jugar en las grandes ligas. Como ha comentado un alto ejecutivo alemán que trabaja para una gran multinacional española: “los españoles tienen que perder la vergüenza y coger el micrófono para que se les escuche más”.

En la agenda del futuro de la UE, España y Alemania podrían trabajar juntas en muchos ámbitos. En cómo fortalecer la zona euro, en la gestión de la migración y el asilo, en crear un marco de incentivos que esté basado en reformas por ayudas económicas, en distribuir las partidas del nuevo presupuesto de la Unión acorde con las prioridades y necesidades de los nuevos tiempos, en completar el mercado único en servicios, en conseguir esa unión energética diversificada y sostenible, en defender el orden liberal internacional, en la lucha contra las desigualdades, la degradación del medio ambiente, la extrema derecha xenófoba y la brecha de género, y en una mayor autonomía estratégica de la Unión. Precisamente, en el

---

<sup>82</sup> Para más información, véase Consiglio per le Relazioni tra Italia e Stati Uniti, “Young Leaders Program”, <http://www.consiusa.org/eventi.php?cat=1>.



ámbito de la defensa es necesario mejorar el alineamiento estratégico de ambos países, ampliando la positiva experiencia de la PESCO al resto de materias de defensa de interés conjunto (OTAN, UE, EEUU, Rusia, África, Mediterráneo...).

De esta manera, se reforzaría el nivel político de la cooperación sobre el militar actual. En ese nivel se podrían coordinar las directrices de planeamiento, acordar posiciones comunes ante foros multilaterales e impulsar o supervisar iniciativas europeas, añadiendo una cooperación de arriba hacia abajo a la actual. En general, en política exterior el diálogo diplomático debe ser mucho más intenso para identificar ámbitos concretos de cooperación a partir de la constatación de coincidencias doctrinales objetivas (gobernanza multilateral, libre comercio y europeísmo) y complementariedades temáticas o geográficas. No es un problema de divergencias sino de un potencial desaprovechado de sinergias.

En el ámbito militar, aunque no parece viable pensar en crear algún tipo de unidad bilateral a corto plazo, sí que se podría colaborar más intensamente en la transferencia de la experiencia alemana de liderar unidades multinacionales por si algún día España apostara por ser nación marco y liderar alguna iniciativa subregional. Cuando se trata de la cooperación industrial, la relación bilateral debería orientarse preferentemente a las nuevas tecnologías asociadas a la seguridad y la defensa, como la inteligencia artificial, los sistemas no tripulados, la robótica y la ciberdefensa, entre otros. En esos ámbitos de futuro, y con el incentivo financiero de la Comisión (Horizonte Europa, Programa Europeo de Investigación y Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa), es más fácil que se consoliden consorcios de investigación, desarrollo e innovación de pequeñas y medianas empresas, centros tecnológicos y agencias regionales.

En el plano cultural y también en la colaboración científica se ha intensificado bastante la relación, pero todavía se puede colaborar más. Los empresarios alemanes, por ejemplo, siguen quejándose de que el capital humano español es bueno, sobre todo en ingeniería, pero falta el dominio de idiomas, especialmente del alemán. El alemán es ahora mismo el tercer idioma más estudiado en España después del inglés y el francés, pero muchas veces esa formación es muy teórica y centrada en la parte escrita y no enfocada en la conversación oral, que al final no deja de ser lo más útil en la práctica. Aquí incluso el *Goethe-Institut* debería mejorar sus métodos de enseñanza. Lo mismo se podría decir de la formación profesional dual que se ha venido implantando en España gracias a la insistencia alemana. Sin embargo, la queja es que, a diferencia del modelo alemán, en el formato español todavía se le da demasiada importancia a la formación teórica en los centros de estudios y el aprendiz pasa poco tiempo trabajando en la empresa si se compara con su equivalente alemán. Por otra parte, ciertos estados alemanes deberían aceptar el español como segunda lengua extranjera, ya que su demanda a veces supera a la del francés.

En los ámbitos de la organización territorial y el derecho público también se puede trabajar juntos. El modelo federal alemán difícilmente será la solución definitiva al problema catalán, pero puede ser fuente de inspiración en temas concretos como la coordinación entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas en políticas fiscales y europeas, por ejemplo, y en un mayor empoderamiento del Senado. Precisamente, en el Derecho público, después de varias sentencias del Tribunal Constitucional alemán limitando una mayor cesión de soberanía dentro del marco de la integración europea y el rechazo del Tribunal de Schleswig-Holstein de aceptar la petición de extradición por el delito de rebelión (aunque sí la aceptó por el de malversación de fondos) emitida por el Tribunal Supremo contra Carles Puigdemont, sería preciso iniciar un diálogo entre jueces, fiscales y juristas de los dos países para aclarar posiciones, evitar malentendidos y volver a ciertos puntos de convergencia por el bien de una relación cada vez más estrecha dentro de la Unión.

En los últimos años ha habido una mayor internacionalización de la empresa española. Eso es muy positivo. Ahora es importante que la clase política española y la sociedad civil en general también se empiecen a interesar más por las relaciones internacionales. Finalmente, sólo de esta forma se va a poder reducir la asimetría en la relación bilateral entre España y Alemania que se ha descrito en este informe. España debería desarrollar una política de Estado hacia Alemania. Si España quiere estar en el G4 o algún día en el G3 de la UE, los actores españoles tienen que colaborar más entre sí, y de tú a tú, con sus contrapartes alemanas (y francesas) para que España pase de *rule-taker* a *rule-maker* (de adoptar a crear leyes y normas) en la UE y las relaciones internacionales. Para ello, España necesita una nueva ola de expertos diplomáticos y académicos en asuntos europeos y en Alemania, en concreto. Paralelamente, hay que fomentar grupos de la sociedad civil que se interesan por las relaciones bilaterales. Si en España se sabe más sobre Alemania, se habla más alemán y se empieza a ser más propositivo en todos los ámbitos, y eso a veces va a significar decirle “no” a Alemania, es muy probable que España aparezca mucho más en el radar de Berlín. De esta forma también se evitará cierta actitud de tutelaje alemán en muchos temas, que, aunque se ha reducido, sigue creando cierta irritación del lado español.

En un mundo cada vez más globalizado y competitivo y además experimentando una fase de revolución tecnológica y de movimientos geopolíticos de trascendencia, Alemania y España –dos potencias europeas medias con muchos intereses comunes y muchas complementariedades en cuanto a perspectivas y capacidades– se van a necesitar mutuamente en el futuro para preservar los valores liberales, seguir construyendo la UE y mantener la influencia de Europa en el mundo. Desde el Real Instituto Elcano seguiremos contribuyendo a ese entendimiento y cooperación mutuos.

# ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS





# ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS

## ► 1. El funcionamiento del federalismo alemán: ¿lecciones para España?

César Colino

### 1.1. La utilidad e interés de la experiencia alemana

Uno de los ámbitos institucionales donde la experiencia alemana se antoja más útil y, por tanto, fuente de inspiración de posibles reformas institucionales exportable a nuestro modelo de organización territorial, siempre con las debidas adaptaciones, y dados algunos de nuestros déficit notorios y bien conocidos en algunos aspectos, son las relaciones institucionales entre gobiernos regionales y algunos modos de coordinación multinivel de las políticas públicas y la adopción e implementación de decisiones conjuntas. Alemania es probablemente el modelo más cercano de entre todos los Estados compuestos en términos de similitud institucional y de funcionamiento a nuestro modelo de organización territorial. Es, por tanto, objeto de interés y estudio entre políticos y funcionarios españoles, que lo suelen considerar un buen modelo a emular, o por los menos a estudiar.

Es bien conocido que se suelen producir frecuentes visitas de estudio o información entre representantes de algunos de los órganos legislativos o ejecutivos alemanes y españoles. Por ejemplo, en 2014, los portavoces del Senado visitaron el *Bundesrat* para estudiar el modelo territorial alemán; en 2016 el presidente del Senado español visitó el *Bundesrat*; y el pasado junio el presidente del *Bundesrat* visitó el Senado, además de una visita prevista de la mesa permanente del *Bundesrat* al Senado español, para participar también en una conferencia sobre participación regional en Europa.<sup>83</sup> Es habitual también la organización de seminarios y simposios entre universidades e institutos de investigación españoles con ayuda de las principales fundaciones políticas alemanas y algunos parlamentos autonómicos para discutir sobre las diferencias entre la organización territorial de ambos países en ámbitos especializados como la financiación regional, el funcionamiento de las segundas cámaras o las reformas federales.<sup>84</sup> Es bien notorio, además, el interés

---

83 Pueden verse detalles de las visitas en El Confidencial (2014), El Diario.es (2016) y Senado (2018).

84 El 2 de diciembre de 2015, por ejemplo, se celebró en la UB una jornada de estudio sobre el *Bundesrat* en la que intervinieron cuatro altos funcionarios y políticos alemanes, organizada por la Fundación Giménez Abad, la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto de Derecho Público. El 22 de marzo de 2018, la Fundación Giménez Abad celebró en el Parlamento de Aragón, junto con la Fundación Friedrich Ebert, un seminario sobre la reorganización de las constituciones financieras en España y Alemania, en la que participó entre otros, el ex ministro Federal de Hacienda del Gobierno de la República Federal de Alemania, Hans Eichel.

que despierta en España la institución del *Bundesrat*, que se propone por muchos expertos como el modelo que debe seguir una reforma de nuestro Senado para convertirse en una cámara territorial verdaderamente operativa. Asimismo, otras instituciones como las conferencias horizontales de ministros y, por supuesto, el sistema de financiación regional, con sus debates, polémicas y recientes reformas, suelen estar en boca de los expertos y políticos a la hora de reflexionar sobre las posibles reformas de nuestro modelo autonómico.<sup>85</sup>

El interés generado por el asunto de la organización territorial es, por lo tanto, uno de los objetos típicos abordados en las relaciones de colaboración mutua e intercambio intelectual e institucional entre ambos países. Si las analogías entre ambos sistemas de organización territorial son evidentes para cualquier observador atento, no son menos interesantes las diferencias y peculiaridades de ambos sistemas que determinan la posible exportación de modelos entre ambos países y las lecciones que nuestro país puede derivar de la experiencia alemana. En el curso del proyecto que da lugar a esta obra colectiva, hemos podido constatar, en conversaciones con diplomáticos alemanes, la firme voluntad de cooperación y transmisión de sus experiencias, sólo moderada por la natural reticencia a no intervenir en asuntos internos conflictivos como los que vive actualmente nuestro sistema territorial.

Este breve estudio hace un repaso de las instituciones más importante de la integración y coordinación de las unidades integrantes de la federación alemana, mirando desde un punto de vista no sólo jurídico, sino práctico, al diseño y funcionamiento real de ciertos órganos de participación en la federación y de colaboración y coordinación de las políticas públicas, tratando de extraer paralelismos con el caso español y posibles lecciones para una agenda de reforma en nuestro país. Creemos que son de utilidad dada la actualidad de los debates sobre la reorganización de nuestro Estado y la reforma de nuestra Constitución en aspectos como la financiación, la segunda cámara o la mejora e institucionalización de la cooperación entre niveles de gobierno.

## 1.2. El funcionamiento de los órganos de participación en el Estado

Como es bien conocido, el sistema federal alemán se sostiene en su funcionamiento en la cooperación y la participación de los *Länder* en gran parte de las decisiones y la legislación federal. Para ello, los *Länder* cooperan, configuran sus opiniones y adoptan decisiones conjuntas tanto en órganos establecidos constitucionalmente como en órganos más informales. Podemos distinguir primero entre la cooperación institucional en el *Bundesrat* y la cooperación que, si bien está formalizada, no está consagrada en la Constitución, por ejemplo, en grupos de trabajo o conferencias sectoriales que reúnen a ministros de los *Länder* o a los ministros-presidentes.<sup>86</sup>

---

85 Padrós Reig (2013), Arroyo Gil (2016), Colino y Kölling (2014) y Fuente et al. (2016).

86 Benz (2009), Kropp (2010) y Benz et al. (2016).

Paralelamente, y durante ya varios decenios, se han ido desarrollando órganos de cooperación, contemplados en disposiciones legislativas concretas, compuestos por representantes de la Federación y de los *Länder*, para abordar lo que se denominan tareas comunes, en donde se produce un imperativo legal de cooperación.

Por otra parte, en el *Bundesrat* alemán, los 16 gobiernos de los *Länder* compuestos por aproximadamente 170 departamentos gubernamentales o ministerios se coordinan y negocian sus posiciones sobre las propuestas federales. Los miembros del *Bundesrat* son también miembros del gobierno en sus *Länder* y son nombrados exclusivamente por una decisión tomada por el consejo de gobierno de su propio *Land*. Eso significa que no son parlamentarios directamente elegidos, aspecto que a veces se obvia en el debate español.

En el proceso legislativo, algunas veces las estrategias de negociación y coordinación se basan en la pertenencia partidista de los actores y otras en sus intereses territoriales. Algunos estudios recientes,<sup>87</sup> muestran que muchas veces ambas estrategias de coordinación se combinan derivadas tanto de intereses sectoriales, partidistas como territoriales. Aunque los datos parecen indicar que la coordinación basada en partidos políticos en Alemania es más frecuente que la coordinación territorial, y es la que estructura principalmente el proceso de coordinación, sabemos que la coordinación sectorial tiene lugar principalmente en una etapa temprana del proceso y consigue resolver una gran cantidad de problemas de coordinación recurriendo a los conocimientos de los funcionarios técnicos.<sup>88</sup>

Por lo que respecta al proceso, antes de cada reunión plenaria del *Bundesrat* hay varias semanas de intenso intercambio de información, coordinación y prenegociación entre los gobiernos de los *Länder*. El *Bundesrat* es, por tanto, también un terreno de relaciones intergubernamentales horizontales. Las administraciones de los Ministerios Federales y de los *Länder* se relacionan mediante numerosas comisiones en todos los niveles administrativos. Aquí es donde se elaboran muchos anteproyectos de ley y donde se estandarizan los procedimientos y prácticas administrativas.<sup>89</sup> El procedimiento prevé que todos los *Länder* tengan la oportunidad de formular comentarios según su propia posición particular antes de que el *Bundesrat* aborde un proyecto de ley de manera oficial. En esta etapa inicial ya se producen los primeros contactos entre altos funcionarios en los departamentos especializados de los diversos *Länder*, al menos en el caso de los proyectos de ley importantes, y con frecuencia se expresa también una opinión política a través de las conferencias sectoriales de los ministros pertinentes.

---

87 Hegele (2017) y Hegele y Behnke (2017).

88 Benz (2009) y Hegele (2017).

89 Benz (2009).

**Los Länder desarrollan una actividad intensa de coordinación tratando de encontrar un compromiso o aliados para ganar una mayoría en el Pleno del Bundesrat.**

Existen 16 comisiones del *Bundesrat*, organizadas en torno a los sectores de políticas y que reflejan aproximadamente el diseño de los Ministerios Federales. Según los estudios analizados, la función principal de estas comisiones es intercambiar información acerca de las posiciones de los diferentes departamentos de los *Länder* a una propuesta federal. Tras estas consultas, la comisión emite recomendaciones de aprobación, cambio o desestimación de la propuesta al Pleno del *Bundesrat*. Los resultados de las discusiones de la comisión se analizan y coordinan durante la segunda semana del proceso y si no se ha alcanzado el acuerdo dentro de la comisión o si se discutió una moción en varias comisiones, los *Länder* comienzan una actividad intensa de coordinación tratando de encontrar un compromiso o aliados para ganar una mayoría en el Pleno del *Bundesrat*. En la tercera semana se lleva a cabo la coordinación final y la

votación plenaria. Los representantes de cada *Land* (que varían de tres a seis según el número de habitantes) tienen que realizar una votación en bloque. La necesidad de una mayoría absoluta de votos explica la importancia de las negociaciones previas entre los representantes de los *Länder*.

Después de que los grupos de trabajo y las comisiones hayan emitido sus recomendaciones al pleno, los gobiernos de los *Länder* deciden su voto en el *Bundesrat*. Es significativo pues, que los ministros del nivel político no participan hasta el final del proceso, por ejemplo en las conferencias de ministros sectoriales o en las sesiones plenarias del *Bundesrat*, en la discusión.

Por supuesto, las decisiones se coordinan también internamente, como sucede en España, entre las organizaciones de los niveles federal y regional de los partidos si hay asuntos de gran relevancia política en la agenda. Después, los delegados de los *Länder* a nivel federal, es decir, los ministros especiales encargados de asuntos federales, negocian sobre los votos esperados. Si no se alcanza un acuerdo en esta fase, los primeros ministros de los *Länder* celebran una reunión informal (denominadas "charlas junto al fuego"). Cuando el *Bundesrat* se reúne por fin en el pleno, la decisión sobre un proyecto de ley es un mero acto de emisión de votos.

El *Bundesrat* también puede tomar la iniciativa para introducir legislación. Este proceso viene asimismo precedido por encuentros con los correspondientes departamentos para abordar las cuestiones técnicas, así como debates políticos en las conferencias sectoriales de ministros, donde se hacen esfuerzos por "organizar" la mayoría necesaria en el *Bundesrat* más tarde durante el procedimiento.



Respecto a los órganos informales, el formato más importante para la colaboración y coordinación, y de interés para el caso español, es la *MinisterpräsidentenKonferenz* (MPK), equivalente a nuestra conferencia de presidentes (llamados en Alemania ministros-presidentes), que es un órgano formado por los 16 *Länder* para coordinar políticas en áreas que caen dentro de la jurisdicción única de los estados, por ejemplo la radiodifusión. La conferencia no es un órgano constitucional y por lo tanto los acuerdos formales entre los estados federales se deben acordar mediante convenios o tratados entre *Länder* (*Staatsverträge*). Esta conferencia se reúne cuatro veces al año y la presidencia rota anualmente entre los *Länder* de acuerdo con un orden de rotación fijo.

Asimismo, de manera informal y a veces varias veces al año, el canciller Federal invita a los primeros ministros de los *Länder* a discutir asuntos políticos, económicos y fiscales de importancia. Estos encuentros buscan la coordinación de las grandes políticas del país o la resolución de conflictos entre *Länder* y el intercambio sobre los temas de las agendas públicas de los dos niveles.

### 1.3. Funcionamiento de órganos sectoriales de hacienda y fiscales

La coordinación y la adopción de decisiones políticas en los temas de hacienda y los asuntos fiscales o financieros intergubernamentales tienen lugar en cuatro instituciones políticas importantes de los *Länder*, dos de ellas integradas por los mismos participantes: la Comisión de Hacienda del *Bundesrat*, la conferencia de ministros de Hacienda o Finanzas (*Finanzministerkonferenz*), el grupo de trabajo de los 16 funcionarios públicos que preparan todos los asuntos intergubernamentales y la mencionada conferencia de presidentes. Entre las instituciones intergubernamentales que están involucradas inmediatamente en decisiones políticas puede mencionarse el grupo de trabajo de los “funcionarios de Hacienda” especiales de los Ministerios de Hacienda estatales y del Gobierno Federal.<sup>90</sup>

Asimismo, el Consejo de Estabilidad (*Stabilitätsrat*) es un órgano mixto de la Federación y los *Länder*. Fue establecido en 2010 como parte de la segunda reforma federal de Alemania y está consagrado en el artículo 109a de la Constitución. Junto con las normas sobre el freno de la deuda, el Consejo de Estabilidad refuerza el marco institucional para salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo de los presupuestos públicos a nivel federal y de los *Länder*. Está compuesto por el ministro Federal de Hacienda, los ministros de Hacienda de los *Länder* y el ministro Federal de Asuntos Económicos y Energía. Está presidido conjuntamente por el ministro Federal de Hacienda y el presidente de la conferencia de ministros de Hacienda de los *Länder*. Una de las principales tareas del Consejo de Estabilidad es supervisar los presupuestos de la Federación y los *Länder* de forma periódica. El propósito del Consejo es reconocer posibles situaciones de

90 Para todos ellos véanse Färber (2015) y Heinz (2016b).

emergencia presupuestaria inminentes en una fase temprana para que puedan iniciarse de manera oportuna las contramedidas apropiadas. El Consejo de Estabilidad desempeña un papel importante en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos de disciplina presupuestaria de la UE, que también se aplican a Alemania. El Consejo supervisa los presupuestos de la Federación, los *Länder*, las autoridades locales y los fondos de la Seguridad Social, para asegurarse de que, en conjunto, cumplan los límites de déficit estructural establecidos.

El Consejo de Estabilidad alemán se parece mucho a nuestro Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) al menos desde un punto de vista organizativo, por estar ambos integrados por los máximos responsables en materia de hacienda, economía y administraciones a nivel federal o regional y se reúnen al menos dos veces al año. Además, en ambos pueden utilizar grupos de trabajo, que pueden estar integrados por funcionarios de los diversos niveles para preparar las reuniones.

Es interesante observar las otras similitudes y diferencias entre estos dos consejos para derivar algunas lecciones para el caso español. Como señala Darnacullea,<sup>91</sup> a pesar de la mayoría numérica de los *Länder* y Comunidades Autónomas en ambos órganos, tanto la Federación como el Gobierno central en España tienen una posición reforzada en la adopción de decisiones. En Alemania, las decisiones se adoptan con el voto favorable de la Federación y una mayoría de dos tercios de los *Länder*. En el CPFF, en cambio, la primacía del Estado se consigue atribuyendo al ministro de Hacienda el mismo número de votos del que disponen el conjunto de Comunidades Autónomas miembros del CPFF, mientras que el resto de miembros disponen sólo de un voto cada uno.

En cuanto a las diferencias que nos interesan como posible inspiración de reformas en nuestro CPFF, el sistema alemán establece un sistema externo de supervisión de los presupuestos de todos los miembros de la Federación, incluido el poder central. Para garantizar la objetividad en la toma de decisiones en materia de control del equilibrio presupuestario y de sostenibilidad financiera, la adopción de acuerdos cambia especialmente si la supervisión recae en la Federación. En este caso, el acuerdo se adopta sin su voto y es suficiente la mayoría de dos tercios de los *Länder*. En el caso de España, en cambio, la ley de Estabilidad atribuye al CPFF sólo un papel de comparsa en las decisiones adoptadas por el Ministerio de Hacienda, y se supone que el Consejo no puede supervisar al Estado, ya que éste se autocontrola.

También hay diferencias claras en la asignación de órganos de asesoramiento técnico a disposición de ambos consejos. El Consejo de Estabilidad alemán cuenta con una Comisión de Evaluación (*Evaluationsausschuss*) formada por el secretario de Estado del Ministerio de Finanzas de la Federación y los secretarios

---

91 Darnacullea (2014).

de Estado de los Ministerios de Finanzas de los *Länder* y además de un Consejo Asesor Independiente (*Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates*), formado por expertos, representantes del banco central (*Bundesbank*), del comité de expertos encargado de informar sobre la evolución de la economía general (*Sachverständigenrat*), y de los institutos de investigación que participan en el diagnóstico social, así como tres expertos más, escogidos por una duración de cinco años, a propuesta, respectivamente, de la Federación, los *Länder* y de las asociaciones municipales.

*En Alemania, el órgano colegiado mixto de colaboración puede supervisar tanto los presupuestos de la Federación como de los Länder.*

Aparte de esta diferencia en la independencia del asesoramiento, parece claro que Alemania ha desarrollado un órgano propio conjunto de participación para aplicar un régimen de medidas preventivas y correctivas, mientras que en España se han aprovechado las obligaciones europeas para justificar un control y una intervención del Ministerio de Hacienda en todas esas medidas de control de presupuestos, deuda y déficit.<sup>92</sup> Además, en Alemania, el órgano colegiado mixto de colaboración puede supervisar tanto los presupuestos de la Federación como de los *Länder*, mientras que en España se produce un autocontrol del Estado y un control central de los presupuestos autonómicos, por lo que las medidas correctivas o coercitivas nunca se podrían aplicar al poder central como en Alemania.

El CPFF, por tanto, tiene a veces un papel sólo consultivo que se limita a la emisión de un informe no vinculante sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública fijados por el Ministerio de Hacienda y la verificación de la adecuación de los planes de saneamiento de las Comunidades Autónomas a los objetivos. Esto parece un modelo insatisfactorio desde el punto de vista de la cooperación intergubernamental y del cumplimiento de los objetivos fiscales, y el modelo alemán parece un buen modelo al que tender.

En lo que respecta al nuevo sistema de financiación (*Finanzausgleich*) recientemente aprobado en Alemania, su proceso de reforma puede ser considerado como un ejemplo típico de cómo funcionan los procesos de decisión intergubernamental y reforma de las instituciones en el sistema federal alemán. Después de más de ocho años de negociaciones entre *Länder*, tanto en la Conferencia de ministros-presidentes como luego en la conferencia de ministros de Hacienda, el gobierno federal (*Bund*) y los estados (*Länder*) decidieron finalmente en julio de 2017 una reforma del sistema. Casi un año antes, el 14 de octubre de 2016, los gobiernos federal y de los *Länder* ya habían acordado un compromiso

92 Ibid.

básico de reforma. Sin embargo, el proceso legislativo correspondiente no pudo iniciarse hasta el 14 de diciembre de 2016, cuando se presentó un proyecto del Gobierno al Parlamento. Finalmente, ambas cámaras del Parlamento, *Bundestag* y *Bundesrat* aprobaron 13 enmiendas a la Ley Básica (*Grundgesetz*), es decir la Constitución, con la mayoría necesaria de dos tercios; y 23 modificaciones de leyes individuales.

Esta reforma implica cambios de gran calado en el sistema de financiación, y sólo ha sido posible gracias a la voluntad de la Federación de aportar una inyección extra de 9.520 millones de euros (nominales) y 4.090 millones de euros (reales), sin la cual es difícil que los *Länder* hubieran llegado a un acuerdo sobre la reforma. Para algunos críticos de la reforma, *Bund* y *Länder* han perdido la oportunidad de fortalecer el poder financiero de estos y de los municipios a largo plazo.<sup>93</sup>

En cuanto a alguno de los cambios institucionales que han supuesto las reformas, además de reforzarse el Tribunal de Cuentas Federal, se ha potenciado el papel del Consejo de Estabilidad. Si hasta ahora el Consejo era esencialmente responsable de examinar la situación presupuestaria del gobierno federal y los *Länder* sobre una base anual con vistas a posibles “emergencias presupuestarias” (*Haushaltsnotlagen*), a partir de 2020 el Consejo tendrá también la responsabilidad de verificar el cumplimiento del “freno de la deuda” (*Schuldenbremse*). Asimismo, se armonizarán aún más el sistema presupuestario del *Bund* y de los *Länder* y se ampliarán los derechos de auditoría del Tribunal Federal de Cuentas. El Gobierno Federal sólo financiará “subvenciones de reestructuración” (*Sanierungshilfen*) para los *Länder* más endeudados, como Bremen y Saarland, a cambio de obligaciones estrictas de consolidación fiscal.

#### 1.4. Coordinación en otras áreas sectoriales y asuntos europeos

Aunque el formato no tiene ninguna regulación constitucional, los distintos ministros de cada *Land* se reúnen también en conferencias horizontales (es decir constituidas sólo a nivel regional, *Ministerkonferenzen*). En la actualidad, la mayoría de las conferencias funcionan de acuerdo a reglas formales, formuladas en reglamentos o resoluciones emanadas de ellas mismas. Casi todas las conferencias se reúnen regularmente; muchas, en particular la conferencia de presidentes y de ministros de Hacienda, como hemos visto, convocan adicionalmente reuniones extraordinarias si es necesario.

El ministro federal responsable de cada sector es miembro nato de algunas conferencias, aunque en muchas de ellas se invita con regularidad a los representantes federales, que participan como invitados, al contrario que en España, que deben legalmente presidir las conferencias de ministros sectoriales. La presidencia de las conferencias en Alemania es rotatoria entre los *Länder*, con

---

93 Scheller (2017) y Benz (2017).

el ministro del *Land* en ejercicio actuando como secretario. Sólo la Conferencia de ministros de Asuntos Culturales y de Educación tiene su propio aparato burocrático, creado sobre la base de un convenio administrativo en 1959. En 2004 el personal de su secretariado suponía 216 funcionarios. Además, esta misma conferencia sectorial establece no menos de 36 comisiones, subcomisiones y grupos de trabajo.<sup>94</sup>

En contraste con la adopción de decisiones en el *Bundesrat*, donde se ponderan los votos de los *Länder*, los gobiernos de cada *Land* cooperan en las conferencias en base de igualdad. Conformadas según el principio de cooperación entre gobiernos autónomos, las decisiones a menudo requieren de unanimidad. Como en España, algunas conferencias han introducido la mayoría cualificada o la mayoría simple como criterio de decisión. Sin embargo, habitualmente las negociaciones buscan el consenso, y las decisiones adoptadas por mayoría no tienen efecto para los gobiernos de los *Länder* que se oponen. A diferencia de los órganos de cooperación previstos para las tareas comunes, la cooperación horizontal entre *Länder* en las conferencias es voluntaria y las decisiones no son vinculantes.<sup>95</sup>

Otro ámbito muy importante de colaboración y coordinación de los gobiernos es el ámbito de los asuntos europeos y la participación en el proceso europeo. Cada *Land* tiene su propia oficina de representación en Bruselas, cada una de ellas con su propia red de contactos en la Comisión y el Consejo. Asimismo, los *Länder* mantienen un pequeño secretariado en Bruselas, conocido como Observador de los *Länder*, cuyo director está autorizado a asistir a las reuniones del COREPER y del Consejo en calidad de observador e informar a los *Länder* sobre el progreso de tales encuentros. Esta figura la adoptamos ya hace unos años también en la REPER española con dos funcionarios autonómicos.

Cuando los *Länder* tienen un interés particular en los asuntos objeto de un proyecto de legislación europea, el *Bundesrat* nombra representantes llamados plenipotenciarios, que siguen las negociaciones a escala europea como representantes de la delegación alemana e informan a los *Länder* acerca de los detalles de esas negociaciones. Si a raíz de estas deliberaciones surgen cuestiones fundamentales concernientes a la política de la UE, los ministros de los *Länder* con responsabilidad en asuntos europeos discuten estos temas en una conferencia independiente, la conferencia de ministros para Asuntos Europeos de los *Länder*. Acto seguido actúan por mediación del *Bundesrat* si desean adoptar una posición conjunta con respecto al Gobierno federal o la Comisión, e incluso en determinados casos esas opiniones son vinculantes para el Gobierno federal (por ejemplo, cuando afectan a competencias exclusivas).

---

94 Heinz (2016a) y Jungblut y Rexe (2017).

95 Para una comparación con la situación de las Conferencias sectoriales en España, véanse Colino (2012), Mondragón et al. (2016) y Crespo (2017).

*En lo que respecta a la colaboración y coordinación en ámbitos sectoriales, es también interesante la experiencia alemana en el funcionamiento de las conferencias de ministros.*

### 1.5. ¿Lecciones para nuestra reforma constitucional?

Como se ha visto en este breve repaso, el sistema federal alemán ofrece un modelo de organización de la participación y coordinación intergubernamental que no dista grandemente, en sus rasgos generales y estructurales, del nuestro, y por tanto puede ser estudiado y emulado ocasionalmente en algunos aspectos con provecho para la mejora de nuestras estructuras territoriales. Precisamente, algunas de las peculiaridades del modelo alemán que aquí se han visto, como el proceso de propuesta y negociación legislativa en la segunda cámara con participación del nivel regional, tanto horizontal como vertical, o la coordinación de las políticas públicas federales y regionales mediante reuniones multilaterales de ejecutivos, son aspectos que pueden servir de estudio para el caso español.

En lo que respecta a la colaboración y coordinación en ámbitos sectoriales, es también interesante la experiencia alemana en el funcionamiento de las conferencias de ministros, que no depende de la dirección jerárquica del gobierno central, aunque éste pueda participar en ellas. Ejemplo paradigmático de ello es la coordinación de las políticas fiscales y de deuda, es decir, el modelo del Consejo de Estabilidad, que cuenta con un mucho más potente asesoramiento que nuestro CPFF, lo que le da mayor independencia y autoridad, y en dónde no hay un desequilibrio tan grande entre el poder de supervisión y control de ambos niveles territoriales, que a veces pueden hacer inefectivo el propósito del órgano. En ésta y otras experiencias institucionales deberíamos seguir analizando de cerca el caso alemán ya que es el más próximo al nuestro.

## ▶ 2. Influencia alemana e intercambio mutuo en el Derecho público

*Antonio López Castillo*

### 2.1. La influencia de la doctrina alemana

Desde la recuperación del sistema democrático en España se ha producido un incesante flujo de información e intercambio entre la doctrina y la jurisprudencia de los dos países (aunque lógicamente con mucha mayor intensidad desde Alemania que viceversa). Esto se ha logrado, en gran parte, gracias a las becas del servicio exterior de intercambio académico alemán, DAAD, que ha facilitado una aproximación personal entre los jóvenes ius publicistas españoles y sus colegas alemanes, y gracias también a la labor de acompañamiento y apoyo, incluida la ayuda financiera, de las fundaciones de los dos grandes partidos de la República Federal de Alemania, la *Konrad Adenauer Stiftung* y la *Friedrich Ebert Stiftung*.

En lo que sigue, se mencionarán sólo algunos nombres, por su particular contribución a la potenciación de esta fecunda relación, especialmente en el terreno del derecho público. En primer lugar hay que citar al maestro Francisco Rubio Llorente, referente ius constitucional de la transición, al que se vendrían a sumar otros profesores, discípulos suyos (de entre los que, por su sistemática consideración de la doctrina alemana, puede mencionarse Solozábal Echavarría) o formados a la sombra de otros magisterios también atentos a la tradicional referencia alemana (por ejemplo, los discípulos de Lojendio Irure en la Universidad de Sevilla, Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, y también otros como Ignacio de Otto Pardo, que se iniciara en la Universidad de Santiago de Compostela junto a González Casanova).

De entre todos los constitucionalistas españoles vinculados con Alemania, destaca, en la actualidad, Pedro Cruz Villalón, profesor emérito de la Universidad Autónoma de Madrid, ex presidente del Tribunal Constitucional (TC) y antiguo abogado general en el Tribunal de Justicia de la UE. Actualmente, bien puede considerarse el principal exponente de esa línea tradicional de relación con la doctrina alemana que, iniciada con sus estancias de investigación en Alemania, le llevaría a trabar con referentes tales como Konrad Hesse, de quien tradujo algunos trabajos, publicados como monografía por el Centro de Estudios Constitucionales en 1983.

Esa relación con la doctrina alemana se ha mantenido y, desde entonces, ha sido frecuente su colaboración con otros colegas alemanes, incluso más jóvenes, como Armin von Bogdandy, director del *Max Planck Institut* de Derecho Internacional Público y Derecho Público comparado, con quien ha coeditado una obra de

referencia en el Derecho Público europeo, en varios volúmenes.<sup>96</sup> Este autor es, sin duda, el referente del constitucionalismo español en lengua alemana (al menos en Alemania y Austria) en esta Europa de entre siglos.

Por lo demás, entre el Rubio Llorente de la transición y el Cruz Villalón de la actualidad media un ingente número de constitucionalistas que, de diverso modo y en diferente medida, cultivan esa tradicional línea de relación –ya no sólo– unidireccional con la doctrina constitucional de habla alemana. Y, en esa medida, como se explicará luego, la relación parece estar llegando a un punto de trascendencia, de lo personal a lo institucional. Entendido ello en un sentido amplio que, no sólo lleva a la normalización de las reuniones de trabajo del Tribunal Constitucional español (entre otros correspondientes) con el Tribunal Constitucional federal alemán, a propósito del amparo de derechos fundamentales en el espacio europeo de confluencia de estándares constitucionales, o de cualesquiera otros temas de común interés, sino que, asimismo, promueve la conjunción de esas dos comunidades de constitucionalistas.

## 2.2. El acompañamiento jurídico alemán al Derecho Constitucional español

### 2.2.1. En el ámbito del Derecho constitucional (y administrativo)

El constitucionalismo español que alumbró el proceso constituyente se ha gestado teniendo a la vista, entre otros referentes, el constitucionalismo alemán que se venía desarrollando desde la entrada en vigor de la Ley Fundamental de Bonn. Pero no todo está en esas primeras referencias textuales. La continuada toma en consideración de las propuestas doctrinales y de las diversas soluciones alumbradas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal han intensificado un potencial de relación que, según los temas, presenta una mayor o menor correspondencia.

### 2.2.2. En el ámbito de los Derechos fundamentales

Al efecto, la relativa correspondencia de los catálogos de derechos fundamentales junto al hecho de que tanto el *Bundesverfassungsgericht* (TCFA) como el Tribunal Constitucional (TC) español contribuyan de ordinario a la integración de su sentido y alcance, en el marco de un específico procedimiento de tutela de derechos fundamentales –en un comprensivo contexto de confluencia con los estándares decantados en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en Estrasburgo, y del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en Luxemburgo– está, sin duda, en el origen de una fructífera traslación de soluciones y argumentos entre ambos.

En ese espacio de confluencia se plantean problemas comunes que, en el caso español, mediante la explícita cláusula del artículo 10.2 de la Constitución Española (CE), ha permitido asentar una práctica de interpretación conforme con la jurisprudencia del TEDH de los derechos declarados en el Título I CE; en

---

96 Bogdandy et al. (2007).



el caso de Alemania, la falta de una cláusula semejante, no ha obstaculizado una práctica similar, mediante invocación de la directriz de cordialidad ius internacional que, de modo relativamente flexible, permite un cierto nivel de acompasamiento al Convenio de Roma (CEDH) de los estándares constitucionales.

La dimensión objetiva de los derechos fundamentales ha propiciado una exigencia de responsabilidad a los poderes públicos que, sobre su asentamiento en el ámbito de los derechos fundamentales, se estaría haciendo extensiva a otros ámbitos cercanos. Una lógica similar ha estado, por ejemplo, en el origen de la reconsideración de los criterios de admisión a trámite de los recursos de queja por inconstitucionalidad y de amparo constitucional, respectivamente. Sobre todo al efecto de cerrar el acceso al TC, en la medida en que, a la eventual vulneración subjetiva de unos determinados derechos, se vendría a sumar la exigencia de su especial importancia o trascendencia constitucional (así, por ejemplo, las reformas en el ordenamiento alemán han sido objeto de consideración en el proceso de objetivación del amparo constitucional, como bien acredita la reforma de la Ley Orgánica –LO– del TC, realizada mediante LO 6/2007, resulta un manifiesto exponente).<sup>97</sup>

*Artículos en las revistas especializadas y monografías y tesis doctorales, en las que el modelo federal de Alemania es referente, han sido y siguen siendo moneda común.*

### 2.2.3. En otros ámbitos (con particular atención a la cuestión territorial)

Aunque el ordenamiento territorial ha venido siendo uno de los tradicionales ámbitos de contraste y comparativa aproximación desde que comenzara la puesta en marcha del dispositivo proceso de configuración y evolución del sistema autonómico español, es preciso reconocer su objetiva limitación. Los estudios de contraste y proyección del federalismo alemán al caso español son muy numerosos, por más que no siempre consecuentes con la irreductible dificultad que resulta de intentar cohonestar las soluciones propias del federalismo unitario alemán, en su evolutiva superación del cooperativismo, con la deriva devolutiva, contenida y racionalizada mediante la jurisprudencia del TC y en virtud de compromisos políticos sucesivos, del Estado de Comunidades Autónomas en el caso español (véase el estudio complementario anterior, dedicado al federalismo alemán).

Aun así, es de reseñar la intensa actividad de promoción, en colaboración con instituciones tales como la Fundación Manuel Giménez Abad, de las fundaciones de los grandes partidos alemanes mediante la organización de jornadas y seminarios a propósito de las diversas cuestiones relativas al funcionamiento

<sup>97</sup> A propósito, véase Aragón Reyes (2009) y Marsch (2012).

de los sistemas federal y autonómico, ya se trate de cuestiones competenciales, ya se trate de debatir acerca de su financiación, etc. Los estudios comparativos que toman el federalismo alemán como referente principal, si no exclusivo, son recurrentes en la doctrina española. Numerosos artículos en las revistas especializadas y monografías y tesis doctorales, en las que el modelo federal de Alemania es referente, han sido y siguen siendo moneda común.<sup>98</sup>

Esta renovada presencia doctrinal alemana (acompañada por la ocasional organización de conferencias y debates con representantes políticos y con miembros del TCFA, ya sea por parte de la Embajada, en colaboración con organismos españoles, así, por ejemplo, con el Real Instituto Elcano, ya sea por parte del Instituto Goethe), más allá de su estimulación y contribución al debate, tiene algunas dificultades objetivas que superar. Pues, por una parte, esta reeditada presencia alemana, en la actual España en tránsito, a diferencia de lo que fuera el caso, durante la transición a la democracia, se produce en confluencia con una amplia referencia comparativa, en aquellos años inexistente. Y, por otra parte, se trate de cuestiones institucionales o competenciales, se trate del funcionamiento del sistema electoral y de partidos, se trate de la formación de gobierno, etc., la comparación, siendo recurrente, topa con dificultades objetivas que tienen que ver, no tanto con el desenvolvimiento de cuestiones comunes y con frecuencia encuadradas en el comprensivo derecho de la UE, como con los presupuestos de los respectivos modelos.

La realidad es que la indiscutida concepción política de ese unificado país como suprema expresión de una indiscutida Nación, federativamente articulada, se halla en manifiesto contraste con el caso de España, en donde a medida que se avanza en la descentralización se enfatizan las especificidades y singularidades de un modo que, desde la hipertrofiada consideración de los llamados hechos diferenciales, pretende poner en cuestión la comunitaria base nacional, mediante pretensiones políticas de superación del encaje autonómico, mediante secesión, al efecto de dotarse de estructuras estatales propias. La reciente andadura en Cataluña pone dramáticamente a las claras esa objetiva dificultad comparativa.

Pero si el modelo no se ajusta al caso español, sus principios de funcionamiento siguen siendo elementos indispensables para iluminar el debate actual en la España de Comunidades Autónomas. En todo caso, Alemania no representa un contra-modelo, como puede ser, en cambio, el caso de Bélgica. Y ello se pone de manifiesto en relación con las más diversas cuestiones. Y así puede advertirse tanto en el interés que siguen suscitando aproximaciones generales al Derecho público alemán, desde la mera aproximación de tono divulgativo,<sup>99</sup> a la

---

98 Entre las obras publicadas pueden considerarse, en lo que a la presentación del sistema alemán se refiere, Albertí Rovira (1986), y a propósito de su evolutiva reforma, Arroyo Gil (2006), Arroyo Gil (2009) y Arroyo Gil y Giménez Sánchez (2013).

99 A simple título ilustrativo, véase Hartwig (2010).

consideración especializada (se trate de los partidos o del sistema electoral<sup>100</sup> o se trate, por ceñirse a una de las cuestiones más recurrentes, de financiación y solidaridad interterritorial).<sup>101</sup>

## Cuadro II. El caso Puigdemont

Como es sabido, en la causa especial, núm. 20907/201, mediante Auto de fecha 19 de julio de 2018, el instructor ha acordado: “Rechazar la entrega de Carles Puigdemont i Casamajó como mero responsable de un eventual delito de malversación de caudales públicos, acordada por la Sala Primera de lo Penal del Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Schleswig-Holstein el 12 de julio de 2018”, ordenando dejar “sin efecto las órdenes europeas e internacionales de detención de los encausados Carles Puigdemont i Casamajó, Antoni Comín Oliveres, Lluís Puig Gordi, María Mertixell Serret Aleu, Clara Ponsatí Obiols y Marta Rovira i Vergés”.

Sin la menor pretensión de adentrarse en los entresijos del caso, me limitaré a constatar que el episodio quedará como expresión paradigmática de desencuentro jurisdiccional en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, pues si bien no se niega la entrega del fugitivo reclamado, se condiciona su eventual enjuiciamiento (“como mero responsable de un eventual delito de malversación de caudales públicos”).

A la vista de la incoherente inconsistencia de unas decisiones que “no sólo cortocircuitan la operatividad del instrumento de cooperación internacional que hemos impulsado –se dice–, sino que deterioran indebidamente la indiciaria apreciación de responsabilidad que recoge la investigación y un auto firme de procesamiento”, mediante Auto se “procede (a) rechazar la entrega de Carles Puigdemont i Casamajó”; decisión drástica, sin duda, pero acaso la única que, sin contravenir el acervo ius europeo que rige el régimen de la orden de detención y entrega, permite salvaguardar el potencial despliegue, en el marco del orden constitucional español, puesto en cuestión por el presunto “sedicioso”, de la jurisdicción penal española (sin prejuzgar, en este punto, si los hechos punibles se acomodan mejor o peor al tipo de rebelión o de sedición, a otros o a ninguno, pues eso es algo que corresponde determinar, en exclusiva, al propio Tribunal Supremo).

A la espera de la articulación de un diálogo sosegado entre nuestros respectivos juristas, a propósito del “asunto Puigdemont” y, en todo caso, sobre el sentido último de la articulación de nuestro común espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, me limitaré a enfatizar, en unas líneas, las deficiencias argumentativas del Tribunal Superior de Schleswig-Holstein que la doctrina (no sólo) penalista española ha subrayado más.

100 Véase Vidal Prado (2012) y, en relación con los partidos políticos, Fernández Vivas (2013).

101 A propósito, por otros muchos, Martínez Egaña (2001), Padrós Reig (2013) y Vega García (2014).

Como expresión de síntesis de la posición crítica más extendida (dicho sea esto no sin matices) puede referirse aquí el caso del penalista Enrique Gimbernat Ordeig que, así como enfatiza su abierta contradicción con respecto a otra resolución previa (de 5 de abril de 2018) en la que se trazaba un relativo paralelismo con el caso del activista Schubart (cuyo comportamiento –se diría en el fundamento jurídico II.2.a–) “no solo es comparable, sino en algunos detalles incluso idéntico” al de Puigdemont), afirma, de modo rotundo que mediante Auto de 12 de julio de 2018, de acuerdo de condicionada entrega, ese Tribunal regional habría modificado sin practicar diligencia alguna los hechos relacionados que tras meses de investigación y práctica de numerosas diligencias se relacionan en el Auto de procesamiento del Tribunal Supremo, “inventándose otros que no tienen nada que ver con la realidad de lo acontecido en Cataluña en los últimos meses de 2017”.

El fiasco del procedimiento de detención y entrega entre jurisdicciones de ordenamientos constitucionales radicados sobre una base semejante, en relación con unas actuaciones que, por acción y por omisión, de palabra y de obra, perseguían el objetivo de subvertir el orden constitucional (incurriendo, sobre su vasta expresión de ilegalidad e inconstitucionalidad, en una grosera anticonstitucionalidad) genera perplejidad al observador sereno y es causa de inquietud (en la medida en que pareciera quebrar la exigencia de universalidad de los argumentos, pues no cabe imaginar que ante unas conductas semejantes al interno del ordenamiento constitucional alemán se hubiera procedido de modo distinto a lo que está siendo el caso en España).

Se impone, pues, tranquilizar los ánimos y clarificar el debate; acaso, mediante seminarios, con presencia selecta de juristas, penalistas, ius europeístas y constitucionalistas, en Berlín y en Madrid. Es preciso superar este enojoso encontronazo a la mayor brevedad.

#### 2.2.4. En el ámbito *ius* administrativo

En este punto, no es posible sino dar cuenta de la continuidad de una relación tradicionalmente unidireccional que, en consecuencia con la madurez de la actual doctrina española, muestra ya algunos rasgos de intercomunicación.

En el ámbito del Derecho administrativo, es tradicional el manejo de expresiones y conceptos de la doctrina alemana del Derecho público alemán. Así, desde el sintagma “reserva de ley” relativo a la añeja distinción entre sentido formal y material de ley (cf. Otto Mayer); y así también otras referencias tradicionales, como reglamentos jurídicos y de organización, o vinculación negativa y positiva (cf. Merkl), o derechos públicos subjetivos (cf. Jellinek), o discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados (cf. García de Enterría) o relaciones de especial sujeción (cf. Gallego Anabitarte) o derecho de policía (cf. Nieto García), etc.<sup>102</sup>

Más reciente es el influjo alemán de la teoría general del Derecho administrativo como sistema de Schmidt-Assmann, traducida por un grupo de jóvenes ius

---

102 Velasco Caballero (2015) y Gómez Montoro (2016).

publicistas, de entre los que, sin duda, destaca la figura de Javier Barnés Vázquez, Premio Internacional de Investigación Humboldt 2016/2017, y actualmente profesor visitante en la *Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer* y en la *Humboldt Universität Berlin* (2017-2018).

Por lo demás, como consecuencia de la comunitarización de amplios sectores del ordenamiento en el espacio europeo, al hilo de la jurisprudencia del TJUE se estarían proyectando al ordenamiento español conceptos de procedencia alemana, tales como “principio de precaución” o “confianza legítima” de los que las supremas jurisdicciones, constitucional y legal, se vienen haciendo eco, sobre la avanzadilla doctrinal que también a propósito de esto ha sido el maestro García de Enterría.<sup>103</sup>

### 2.3. En relación al proceso de integración europea

En este punto, la referencia orteguiana a las deficiencias que pueden tener los Estados nacionales y como éstas se pueden, quizá, superar a través de la integración de Europa (siempre pertinente cuando se trata de Alemania y España, también en una perspectiva jurídica, pues no en vano Ortega y Gasset obtuvo un doctorado *honoris causa* en la Universidad de Marburgo, a propuesta de su Facultad de Derecho)<sup>104</sup> es algo más que un simple juego de palabras. Pues, la Ley Fundamental de Alemania, uno de los textos más tempranamente acomodados a la efectiva apertura de los Estados constitucionales a la integración europea, quizá sea la expresión constitucional más ajustada a ese designio.

Inicialmente, mediante previsión de una cláusula de novedoso tenor, por la que se establecía la previsión de transferencia de derechos de soberanía a organizaciones internacionales; esa primera manifestación de apertura constitucional, en conjunción con otras previsiones relativas a la limitación de la soberanía ligada a la participación en organizaciones de defensa colectiva y al reconocimiento de la efectividad de las normas internacionales, de un modo novedoso si se mira a las Constituciones de países vecinos, como Francia o Italia, ha resultado ser una muestra de lucidez patriótica en aquella demediada Alemania constituida, bajo tutela aliada, como República Federal de Alemania.

Objeto de temprana discusión, ya con ocasión de la pretendida contribución alemana a la defensa común europea, pudo aclararse el profundo sentido nacional de una cláusula mediante la que se hacía posible compartir decisiones en relación con un ámbito, el de la defensa, en el que no se podía disponer soberanamente. De aquellos debates resultaría, con toda nitidez, que, una posible transferencia de derechos de soberanía, haría posible la toma de decisiones en relación con una materia respecto de la que se carecía de competencias. Es decir, donde

---

103 Mir Puigpelat (2013).

104 López Castillo (2014).

ponía “transferencia de derechos de soberanía” se habría de entender que decía “recuperación de derechos de soberanía”. Y así lo puse de manifiesto en mi tesis doctoral, fruto tardío de una larga investigación, en buena parte, sustentada por el DAAD, en el Instituto Max Planck de Derecho Internacional público y Derecho público comparado, dirigida entonces por el triunvirato formado por Rudolf Bernhardt, Jochen A. Frowein y Karl Doehring.<sup>105</sup>

De aquella primera lectura entusiasta, de inverso soberanismo, desde su pretendida aplicación a la frustrada comunidad europea de defensa, se pasaría, mediante una especie de continuada modulación jurisprudencial y doctrinal, a la paulatina reformulación de una interpretación que, a medida que se avanzaba en la consolidación de la reinsertión, militar, económica y política, de la República Federal de Alemania en las comunidades europeas y la OTAN, perdía fuerza.

Primero, a propósito de la salvaguarda de contenidos irrenunciables esenciales en relación con la tutela de derechos fundamentales, de un modo equívoco, pero suficientemente flexible como para acomodar las interpretaciones de la Ley Fundamental y los Tratados (y, por extensión, las disposiciones del Derecho derivado), a partir de la sentencia del TCFA “en tanto que” o Solange (1974). Y, segundo, y en paralelo (cf. Solange II, 1986),<sup>106</sup> a propósito de la delimitación de lo atribuido, mediante el “programa de integración”, autorizado por el mandato de aplicación ínsito en la ley de autorización (cf. sentencia TCFA Kloppenburg, 1987).

La siguiente fase, reciente aun la reforma de la Ley Fundamental (1992), que, junto con otras previsiones a propósito (así, en particular, el artículo 88, segunda frase, LF, un específico fundamento constitucional de la atribución de funciones propias del Banco Federal al BCE), articulara una explícita cláusula Europa, ex artículo 23.1 LF, se inicia con una línea de jurisprudencia de pulsión soberanista, en la que se pone en claro que la Alemania demediada es historia pasada y se pone en cuestión la presupuesta irreversibilidad del proceso de integración (cf. sentencia TCFA, Maastricht, 1993).

La fase más reciente comenzaría, con la sentencia TCFA Lisboa (2009), ya iniciada la crisis financiera al interno de la UE, con la reconsideración de la cláusula Europa como parte del paquete de disposiciones ius internacionales de la Ley Fundamental, mediante una complementaria enfatización de la responsabilidad (no sólo) del legislador de la integración y de la función de salvaguarda de la identidad constitucional que, en todo caso (es decir, se advierta o no la existencia de significativa actuación ultra vires de la UE), al TCFA corresponde. Y en ese sentido, mediante paulatina concreción e imbricación de esas diversas modalidades de

---

<sup>105</sup> López Castillo (1996).

<sup>106</sup> A propósito, con referencias al estado jurisprudencial y doctrinal de la cuestión en Alemania, véase López Castillo (1988).

control del curso de la integración por parte del TCFA, se suman, más recientemente, resoluciones de particular relieve, como las sentencias de la Sala Segunda del TCFA de 21 de junio de 2016 (OMT, responsabilidad de supervisión) y de 15 de diciembre de 2015 (control de identidad).

Pues bien, sólo con estas referencias sumarias se puede entender el alcance del influjo de la jurisprudencia y doctrina alemanas relativas al fundamento constitucional, es decir, al sentido y alcance posibles, del proceso de integración europea, en la doctrina y la jurisprudencia europea, en general, y, por lo que ahora importa, en la doctrina y la jurisprudencia españolas.

Antes que insistir en unas u otras referencias de la larga lista de autores que de modo mínimamente consistente han puesto en algún momento su atención en esa fábrica del constitucionalismo abierto,<sup>107</sup> quizá resulte de mayor provecho poner el espejo de ese vasto influjo a la luz de la más reciente actualidad. Se trata de entender, en particular, un episodio bien expresivo del grado de imbricación que, en el comprensivo marco de nuestra común pertenencia a la UE, puede llevar a la circulación de interpretaciones en un circuito, con tramos lineales sí, pero también con giros y desniveles. En una relativa circularidad de planteamientos de la que me ha parecido destacado exponente el reciente episodio Melloni (obviamente conectado con el caso Puigdemont).

El caso Melloni es una expresión de desencuentro entre los supremos garantes de los derechos fundamentales en el confluyente espacio jurídico de la integración. El TC español consciente de que su previa exigencia de un contenido absoluto de tutela que, en lo que a supuestos de condena en ausencia se refiere, se cifraba en la exigencia de un nuevo juicio, como condición de entrega, resultaba inconsecuente con la presupuesta confianza mutua entre los Estados miembros de la UE. Esto quiso dar ocasión al TJUE de sentar unos estándares comunes, mediante interpretación de la Carta, como referente al efecto de integrar la correspondiente garantía ius fundamental sin perjuicio de la primacía de aplicación del DUE. El TJUE, acaso no del todo avisado de la trascendencia de las cuestiones planteadas, lejos de sentar un equivalente, mediante una cuestionable interpretación de la Carta de conformidad con el Derecho derivado –y no a la inversa, y a la luz de la jurisprudencia del TEDH, tal y como se esperaba en Domenico Scarlatti–, sentaría un raquítico estándar de tutela (efectiva comunicación o defensa procesal) que

*El caso Melloni es una expresión de desencuentro entre los supremos garantes de los derechos fundamentales en el confluyente espacio jurídico de la integración.*

107 A propósito, por otros muchos, véanse Azpitarte Sánchez (1999), Azpitarte Sánchez (2014), Arzo Santisteban (2015) y un largo etcétera.

*Es evidente, pues, que la ida y vuelta, y posterior escape plenario del TC español ha estado presente en la Sala Segunda del TCFA.*

el TC español ha eludido asumir, mediante una forzada interpretación del estándar constitucional (efectiva comunicación y defensa procesal) a la luz de la jurisprudencia del TEDH, ex artículo 10.2 CE.

No en un sentido primario (que no simple), como el que lleva a apreciar que el TCFA ha podido tomar en consideración la contestación por parte del Tribunal Constitucional español de la doctrina sentada por el TJUE, en respuesta a su planteamiento de cuestión prejudicial, a propósito de los estándares de la Carta de derechos fundamentales en supuestos de entrega a otros Estados miembros de la UE de sus

nacionales condenados en ausencia. Atendido esto, sólo un lector poco avisado, podría tomar la explícita referencia a ese asunto en la referida sentencia del TCFA, de 15 de diciembre de 2015, como una más de las que se hacen a las decisiones de otros Tribunales Constitucionales, a modo de confirmación de la propia línea de jurisprudencia ius europeae.

Es evidente, pues, que la ida y vuelta, y posterior escape plenario del TC español ha estado presente en la Sala Segunda del TCFA. Y que, en consecuencia, a falta de ese previo episodio (español), la alternativa vía de interpretación de conformidad constitucional de la legislación de aplicación del DUE, sin planteamiento alguno de cuestión prejudicial ante el TJUE, al conocer de un recurso de queja por inconstitucionalidad interpuesto contra una resolución jurisdiccional de entrega en el marco de un proceso relativo a un asunto semejante, al efecto de dar a entender (ya sin preguntar) al TJUE por donde se ha de encaminar su jurisdicción de tutela de los derechos reconocidos en la Carta de derechos fundamentales de la UE.

Pero la cuestión es bastante más compleja. Y algo más que desentrañar hay en todo este asunto. Pues, la referencia a la toma en consideración por parte del TCFA de la controvertida elusión del TC español de la declaración prejudicial del TJUE, mediante su sentencia de 26 de febrero de 2013, dictada en respuesta a las cuestiones prejudiciales previamente planteadas (cf. ATC 86/2011), si bien explica el contexto de esa controvertida decisión del TCFA, por sí sola no aclara por qué el TCFA ha propuesto una alternativa vía de comunicación (v.gr., de “comunicado”) con el TJUE, mediante la predeterminación, no ya de una interpretación (todavía conforme a la Constitución), sino de la sola interpretación (que, por ser inexcusable, se considera indisponible) compatible con la identidad constitucional de Alemania.

La sentencia Melloni (STC 26/2014) es, sin duda, una salida por la tangente (al haberse limitado el TC a considerar la vinculante declaración prejudicial del TJUE, como un referente ius internacional más, al efecto de integrar el estándar constitucional de control, previa revisión de su más estricto precedente). Ahora



bien, para dar respuesta a la cuestión pendiente, no basta con constatar que esa decisión suscitara controversia tanto al interno del plenario (según acredita el acompañamiento de tres votos particulares), como al externo. Es preciso ir más allá, para ver que, en su sentencia ya referida, la Sala Segunda ha podido tomar en consideración, no tanto el punto de llegada, como el punto de salida, del TC español.

La tesis que, en su equidistancia del TJUE y con respecto a sí mismo, abandona el TC en Melloni, responde a un planteamiento de raigambre doctrinal alemana, según el cual, el contenido absoluto del derecho de defensa habría de alcanzar también *ad extra* y, por tanto, a los procedimientos de extradición, es la que, en su ya referida sentencia, habría hecho suya el TCFA. Que, en ese caso, la habría hecho extensiva a la simplificada variante de entrega al interno del espacio de seguridad y justicia compartido en el marco de la UE. Pues bien, esa apertura del enfoque permite entrever, sobre la inmediata focalización, una densa circularidad de comunicación doctrinal y jurisprudencial, que así como da cuenta de la tradicional proyección de los estándares doctrinales alemanes puede considerarse también exponente de una fase más reciente de abierto y franco intercambio de criterios jurisprudenciales y opiniones doctrinales; en el comprensivo marco de un derecho público europeo de cuya gestación y asentamiento unos y otros nos hemos de sentir responsables.

#### 2.4. Del influjo unilateral a la cooperación incipiente

Que el influjo de esa tradicional referencia doctrinal alemana se mantiene es algo inequívoco, pero asimismo es evidente que, a medida que se desarrolla y fortalece, la comunidad de los ius publicistas enriquece sus referencias y se proyecta, como tal, a otros espacios (así, en particular, en el vasto espacio iberoamericano). De una parte, en la medida en que sus referentes se amplían, en particular, al ámbito anglosajón, europeo y americano, sobre todo, ese tradicional influjo se modula un tanto. Y, en alguna medida, a partir de esos mismos referentes que, sin perjuicio de su diversa asunción y encaje, tiende a la confluencia, antes que a la simple afluencia anterior. De otra parte, en la medida en que el iuspublicismo español se proyecta, no siempre de la mano de tradicionales referentes, como el alemán, en el espacio iberoamericano, se advierte un cierto efecto de reflejo identitario que seguramente contribuye al reforzamiento de la contribución española al iuspublicismo en ese vasto territorio constitucional.

Esa conjunción de elementos altera definitivamente el sentido (tradicionalmente, unidireccional) de unas relaciones que, en lo sucesivo, en la senda ya trazada por otros ordenamientos, cual es el caso de Italia, por ejemplo, tenderán a institucionalizarse mediante publicaciones conjuntas, colaboración docente y creación de foros y actividades regularmente programadas al efecto de estudiar y debatir sobre cuestiones y asuntos de común interés. En un proceso de confluencia como el que resulta de la común pertenencia a la UE, ese tipo de

institucionalización de las relaciones, supone reconocer y aceptar que, atendido su grado y sus perspectivas de desarrollo, el *ius publicismo* español, en general, y el *ius constitutionalismo*, en particular, deviene ya un interlocutor a tener en cuenta por la comunidad de juristas de habla alemana.

Ello queda de manifiesto de diversas maneras. Mediante iniciativas conjuntas, de confluencia colectiva (así, por ejemplo, en el marco de la agrupación hispano alemana de derecho público, reconocida con la cruz de San Raimundo de Peñafort, con fecha 6 de diciembre de 2017, que prepara una gran reunión conmemorativa de los aniversarios de las Constituciones de España y Alemania, junto a la de Italia, para la primavera de 2019, en Berlín), o personal, entre colegas (así, por ejemplo, mediante la elaboración de monografías conjuntas como la comprometida, junto con Martin Nettesheim, con la Editorial Tirant lo Blanch, para 2019, a propósito del fundamento constitucional en Alemania y España de tratados de segunda generación, como el CETA, entre otros proyectos en estudio).

# BIBLIOGRAFÍA





# BIBLIOGRAFÍA

*Albertí Rovira, Enoch* (1986), *Federalismo y cooperación en la República federal de Alemania*, CEC, Madrid.

*Almunia, Joaquín, et al.* (2018) "Quit kicking the can down the road: a Spanish view of EMU reforms", *Elcano Royal Institute*, 8/V/2018, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/spanish-view-emu-reforms](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/spanish-view-emu-reforms).

*Aragón Reyes, M.* (2009), *La reforma de la ley orgánica del Tribunal constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 85, enero/abril, pp. 11-43.

*Arahuetes, Alfredo, y Federico Steinberg* (2014), *V Índice Elcano de oportunidades y riesgos para la economía española*, *Informe Elcano*, nº 17, *Real Instituto Elcano*, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/publicacion?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/publicaciones/informe-elcano-17-quinto-indice-elcano-economia-espanola](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-17-quinto-indice-elcano-economia-espanola).

*Arroyo Gil, Antonio* (2006), *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania*, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid.

*Arroyo Gil, Antonio* (2009), *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn*, de 28 de agosto de 2006, IEA, Barcelona.

*Arroyo Gil, Antonio* (2016), "¿El orden federal alemán como modelo para el futuro del Estado autonómico español?", en F. Rubio Llorente, J. Jiménez Campo, J.J. Solozabal, P. Biglino y A. Gómez Montoro (eds.), *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, pp. 373-399.

*Arroyo Gil, Antonio, e Isabel Giménez Sánchez* (2013), "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, mayo/agosto, pp. 149-188.

*Arzo Santisteban, Xabier* (2015), *Tutela de los derechos fundamentales de la UE por el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid.

- Auswärtiger Amt* (1970), "Leitsätze für die auswärtige Kulturpolitik", Bonn.
- Auswärtiger Amt* (2000), "Auswärtige Kulturpolitik: Konzeption 2000", Berlín.
- Azpitarte Sánchez, Miguel* (1999), "El control de constitucionalidad del acceso alemán a la tercera fase de la Unión Monetaria (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 31 de marzo de 1998)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 55, enero/abril, pp. 323-335.
- Azpitarte Sánchez, Miguel* (2014), "Los confines de la democracia y la solidaridad: a propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 101, mayo/agosto, pp. 301-336.
- Barbé, Esther* (1999), *La Política Europea de España*, Ariel Practicum.
- Benz, Arthur* (2009), "Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: adopción compartida de decisiones y dinámica de la cooperación horizontal", en J. Tudela y F. Knüpling (eds.), *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Jurídicos y Constitucionales, Madrid, pp. 267-292.
- Benz, Arthur* (2017) "Staatsorganisation, Föderalismusentwicklung und kommunale Selbstverwaltung: neue Herausforderungen, eingeschränkte Leistungsfähigkeit, horizontaler und vertikaler Koordinationsbedarf", *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 15, nº 2-3, enero, pp. 395-416.
- Benz, Arthur, Jessica Detemple y Dominic Heinz*, (2016), *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*, Nomos, Baden-Baden.
- Bogdandy, Armin von, Pedro Cruz Villalón y Peter Michael Huber* (eds.) (2007), *Handbuch Ius Publicum Europaeum: Band II: Offene Staatlichkeit - Wissenschaft vom Verfassungsrecht*, C.F. Müller.
- Bundesregierung* (2018), "Meseberg Declaration", 19/VI/2018, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>.
- Cámara de Comercio Alemana para España y GTAI (German Trade and Investment)* (2017), "Radiografía de la empresa alemana en España: 100 años de la Cámara Alemana", Madrid, abril.

- Cámara de Comercio Alemana para España* (2018), "España en Cifras", Revista Hispano-Alemana, nº 3.
- Colino, César* (2012) "Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada", en C. Colino, M. Ferrín y S. León (eds.), *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 17-54.
- Colino, César, y Mario Kölling* (2014), "Parallel lives: unsolved problems and reform initiatives in Spanish and German fiscal federalism", en Stefan A. Lutgenau (ed.), *Fiscal Federalism and Fiscal Decentralisation in Europe, Comparative Case Studies on Spain, Austria, the United Kingdom and Italy*, Austrian Studienverlag, Viena, pp. 253-292.
- Comisión Europea* (2011), "State languages and regional or minority languages with official status in Europe".
- Comisión Europea* (2012), Key Data on Teaching Languages at School in Europe 2012, Bruselas, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-teaching-languages-school-europe-2012\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-teaching-languages-school-europe-2012_en).
- Comisión Europea* (2016), Plan de Acción Europeo de la Defensa, COM(2016)950 de Bruselas, 30/XI/2016.
- Comisión Europea* (2017a), "Statistical Annex Erasmus+", Bruselas.
- Comisión Europea* (2017b), Fondo de Defensa Europeo, 7/VI/2017.
- Comisión Europea* (2018), Documento de Reflexión, 7/VI/2018.
- Crespo, Jorge* (2017), "Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado", *Política y Sociedad*, vol. 54, nº 2, pp. 481-508.
- Darnaculleta, Mercè* (2014), "Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als Länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya", *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, nº 20, octubre, pp. 174-213.
- Deutsche Handelskammer für Spanien* (2011), "Deutschen Unternehmen auf dem spanischen Markt: Erfahrung und Erfolgsfaktoren", Madrid, junio.

- Drey Müller, Cecilia* (2017), "Las novelas de la era Merkel", *El País*, 23/IX/2017, [https://elpais.com/cultura/2017/09/21/babelia/1506014261\\_092725.html](https://elpais.com/cultura/2017/09/21/babelia/1506014261_092725.html).
- ECFR* (2017), "EU coalition explorer: results of the EU28 survey on coalition building in the European Union", mayo, [https://www.ecfr.eu/page/ECFR209\\_EU\\_COALITION\\_EXPLORER\\_2017\\_V2.0.pdf](https://www.ecfr.eu/page/ECFR209_EU_COALITION_EXPLORER_2017_V2.0.pdf).
- El Confidencial* (2014), "Portavoces del Senado analizan en el Bundesrat el modelo territorial alemán", 6/X/2014, [https://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2014-10-06/portavoces-del-senado-analizan-en-el-bundesrat-el-modelo-territorial-aleman\\_382492/](https://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2014-10-06/portavoces-del-senado-analizan-en-el-bundesrat-el-modelo-territorial-aleman_382492/).
- El Diario.es* (2016), "El presidente del Senado español inicia en el Bundestag una visita a Alemania", 24/XI/2016, <https://www.elcomercio.es/agencias/201611/24/presidente-senado-espaniol-inicia-829229.html>.
- Esteve Pardo, José* (2014), "El centinela de Europa se repliega", *El País*, 17/IV/2014, [https://elpais.com/elpais/2014/04/03/opinion/1396523691\\_573821.html](https://elpais.com/elpais/2014/04/03/opinion/1396523691_573821.html).
- Ethnologue* (2018), "Summary by world area", <http://www.ethnologue.com/statistics>.
- Europa Press* (2017), "TVE defiende las películas alemanas de sobremesa, un producto que 'encaja a la perfección' en la televisión pública", 8/VIII/2017, <https://www.europapress.es/tv/noticia-tve-defiende-peliculas-alemanas-sobremesa-producto-encaja-perfeccion-television-publica-20170808164507.html>.
- Eurostat* (2018), "Pupils by education level and modern foreign language studied – absolute numbers and % of pupils by language studied (2013-2016)", [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ\\_uoe\\_lang01&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_lang01&lang=en).
- Färber, Gisela* (2015), "Intergovernmental decision-making in financial affairs in Germany: institutions, formal and informal rules and peculiarities", en Francesco Palermo y Elisabeth Alber (eds.), *Federalism as Decision-Making. Changes in Structures, Procedures and Policies*, Brill & Nijhoff, Leiden, pp. 213-227.
- Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT)* (2017), "Análisis de la producción científica en colaboración entre España y Alemania: 2005-2014", <https://www.fecyt.es/es/node/4035/pdf-viewer>.



- Fernández Vivas, Yolanda* (2013), "El régimen de los partidos políticos en Alemania", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, pp. 457-502.
- Fernández-Leost, J.A.* (2015), "La acción cultural exterior en Europa: un análisis comparado", Documento de Trabajo, nº 17/2015, Fundación Alternativas, Madrid.
- Fuente, Angel de la, Christian Kastrop y Michael Thöne* (2016), "Regional financing in Germany and Spain: comparative reform perspectives", BBVA Research Working Paper, nº 16/04, febrero.
- Fundación Bankia por la Formación Dual e Instituto de la Empresa Familiar* (2018), "Orientación profesional y formación dual. Hacia un modelo integrado para el empleo juvenil", Madrid, <http://www.iefamiliar.com/upload/documentos/EstudioOPFD.pdf>.
- Fundación Bertelsmann* (2015), "Nace la Alianza para la Formación Profesional Dual", 18/V/2015, <https://www.fundacionbertelsmann.org/de/home/zona-de-prensa-raiz/zona-de-prensa/notas-de-prensa/2015/nace-la-alianza-para-la-formacion-profesional-dual/>.
- García-Margallo, "Quo vadis Europa"*, El País, Madrid, 7/IX/2011, [https://elpais.com/diario/2011/09/07/opinion/1315346404\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/09/07/opinion/1315346404_850215.html).
- Gómez Montoro, Ángel José, y Fernando Simón Yarza* (2016), "La influencia del derecho extranjero en el derecho público español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 36, nº 106, pp. 73-118.
- González Enríquez, Carmen* (2008), "Los otros inmigrantes: los europeos comunitarios de países ricos", Documento de Trabajo, nº 37/2008, Real Instituto Elcano, 7/VIII/2008, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/dt37-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt37-2008).
- González Enríquez, Carmen, y José Pablo Martínez Romera* (2018), "Debilidades de la emigración española", *ARI*, nº 6/2018, Real Instituto Elcano, 22/I/2018, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari6-2018-gonzalez-enriquez-martinezromera-debilidades-emigracion-espana](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari6-2018-gonzalez-enriquez-martinezromera-debilidades-emigracion-espana).
- Hartwig, Matthias* (2010), "Pasado, presente y futuro del Derecho público en Alemania", *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 41.

- Hausmann, F.-R., y G.G. Iggers* (2007), "The 'third front': German cultural policy in occupied Europe, 1940-1945", en Ingo Haar y Michael Fahlbusch (eds.), *German Scholars and Ethnic Cleansing, 1919-1945*, Berghahn Books, Nueva York y Oxford, pp. 213-235).
- Hegele, Yvonne* (2017), "Multidimensional interests in horizontal intergovernmental coordination: the case of the German Bundesrat", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 48, nº 2, 1/III/2018, pp. 244-268.
- Hegele, Yvonne, y Nathalie Behnke* (2017) "Horizontal coordination in cooperative federalism: the purpose of ministerial conferences in Germany", *Regional & Federal Studies*, vol. 27, nº 5, pp. 529-548.
- Heinz, Dominic* (2016a), "Horizontale Politikverflechtung in der Schulpolitik", en Arthur Benz, Jessica Detemple y Dominic Heinz (eds.), *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*, Nomos, Baden-Baden, pp. 195-245.
- Heinz, Dominic* (2016b), "Politikverflechtung in der Haushaltspolitik", en Arthur Benz, Jessica Detemple y Dominic Heinz (eds.), *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*, Nomos, Baden-Baden, pp. 246-289.
- IESE y Cámara de Comercio Alemana para España* (2018), "Empresas Alemanas en España: Clima empresarial y expectativas 2018-2021", IESE, Madrid, marzo.
- INE* (2017), "Padrón continuo del Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2017".
- Inglehart, R., y C. Welzel* (2005), *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*: Cambridge University Press.
- Instituto Cervantes* (2017), *El español: una lengua viva. Informe 2017*. Madrid: Instituto Cervantes.
- Janning, Josef* (2018), "Spain and Germany in a divided Europe: Issues and Perspectives of a relationship", Friedrich Ebert Stiftung, Madrid.
- Jungblut, Jens y Deanna Rexe* (2017), "Higher education policy in Canada and Germany: Assessing multi-level and multi-actor coordination bodies for policy-making in federal systems", *Policy and Society*, 36:1, 49-66.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD* (2018), "Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land", Berlín, 7/II/2018.

- Kropp, Sabine* (2010), *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, WS verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kundnani, Hans* (2015), *The Paradox of German Power*, Oxford University Press, Oxford.
- La Vanguardia* (2016), "La invasión del telefilme alemán", *La Vanguardia*, 9/VII/2016, <https://www.lavanguardia.com/television/tv-or-not-tv/20160709/403029976941/telefilmes-alemanes-siesta-antena-3-la-1-peliculas-malas.html>.
- López Castillo, Antonio* (1988), "La cuestión del control de constitucionalidad de las normas comunitarias de Derecho derivado en la República federal alemana. El fallo del BVerfG (Tribunal Constitucional Federal) de 22 de octubre de 1986 y su desarrollo jurisprudencial más reciente", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 23, mayo-agosto, pp. 207-227.
- López Castillo, Antonio* (1996), *Constitución e integración. El fundamento constitucional de la integración europea en Alemania y España*, CEC, Madrid, 1996.
- López Castillo, Antonio* (2014), "Das deutsche Vorbild in Spanien: Kontinuität oder schwindende Bedeutung", en Uwe Kischel (ed.), *Der Einfluss des deutschen Verfassungsrechtsdenkens in der Welt: Bedeutung, Grenzen, Zukunftsperspektiven*, Tübingen, Mohr Siebeck, pp. 47-62.
- Lowy Institute* (2017), "Global Diplomacy Index. 2017 Country Ranking", [https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country\\_rank.html](https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html).
- Major, Claudia, y Christian Mölling* (2014) "The Framework Nations Concept", *Comments*, nº 52, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), diciembre, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C52\\_mjr\\_mlg.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C52_mjr_mlg.pdf)
- Marías, Julián* (1985), *España inteligible. Razón histórica de las Españas*, Alianza, Madrid.
- Marsch, Nikolaus* (2012), "Die objektive Funktion der Verfassungsbeschwerde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts", *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 137, nº 4, diciembre, pp. 592-624.
- Martínez Egaña, Daniel* (2001), "La solidaridad interterritorial alemana", *Documentos*, nº 10/2013, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

*Martín, M.R.* (2012), "La 'varita mágica' alemana que el Gobierno desea para España", Libre Mercado, <https://www.libremercado.com/2012-09-09/la-varita-magica-alemana-que-el-gobierno-desea-para-espana-1276467952/>.

*Martínez, Antonio*, "Es Jens Weidmann 'el hombre más peligroso de Europa'?", El Confidencial, 21/III/2018, [https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-03-21/jens-weidmann-favorito-banco-central-europeo\\_1538843/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-03-21/jens-weidmann-favorito-banco-central-europeo_1538843/).

*Merkel, Angela* (2010), "Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010", <https://www.coleurope.eu/events/mrs-angela-merkel-delivered-opening-address-opening-ceremony>.

*Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD)* (2017), "Alumnado de Enseñanzas de Régimen General que cursa lengua extranjera por enseñanza, comunidad autónoma y lengua", Madrid.

*Mir Puigpelat, Oriol* (2013), "El derecho administrativo español en el actual espacio jurídico europeo", en A. von Bogdandy y O. Mir Puigpelat (coords.), *El Derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

*Mondragón, Jaione, Alberto de la Peña, Arantxa Elizondo, Juan L. Mokoroa y Francisco Juaristi* (2016), "State and regional administrative coordination in Spain: a case study of the Spanish sectoral conferences on environmental, health, and educational policies (2001-2012)", *European Policy Analysis*, vol. 2, nº 2, Policy Studies Organization, pp. 94-117.

*Muñoz Sánchez, Antonio* (2013), *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie: Die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Spanien*, Dietz, Bonn.

*Observatorio Audiovisual Europeo* (2015), *The Theatrical Market for European Films Outside Europe*, European Audiovisual Observatory, Estrasburgo.

*OCDE* (2016), "Cooperación al Desarrollo. Examen de Pares. España 2016", 28/VI/2016, <http://www.oecd.org/dac/ocde-cooperacion-al-desarrollo-examen-de-pares-espana-2016-9789264260139-es.htm>.

*Oficina Económica y Comercial de España en Berlín* (2017), "Informe: Alemania", julio.

*Otero Iglesias, Miguel* (2017), "Still waiting for París: Germany's reluctant hegemony in pursuing political unión in the Euro Area", *Journal of European Integration*, vol. 39, nº 3, p. 349-364.

- Padrós i Reig, Carlos* (2013) "El modelo federal alemán de relaciones financieras (Finanzbeziehungen) y de igualación financiera entre estados (Länderfinanzausgleich)", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, nº 17, pp. 11-70.
- Pamment, J.* (2013), "West European public diplomacy", en M. Cross y J. Melissen (eds.), *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*, Palgrave Macmillan US, Nueva York, pp. 13-38.
- Paschalidis, G.* (2015), "Cultural outreach. Overcoming the past?", en S. Colvin (ed.), *The Routledge Handbook of German Politics & Culture*, Routledge, Londres, pp. 457-471.
- Pérez-Díaz, Víctor, Juan Carlos Rodríguez y Elisa Chuliá, Elisa* (2013), "La visión de España y los españoles desde Alemania", en *Europa, Alemania y España. Imágenes y debates en torno a la crisis*, Estudios de la Fundación, nº 63, FUNCAS, Madrid.
- Powell, Charles* (2001), *España en Democracia: 1975-2000*, Plaza & Janes, Barcelona.
- Quesada, Begoña* (2016) *Alemania, el país imprescindible. Breve manual español de animadversiones y querencias*, Nobel.
- Real Instituto Elcano* (2018a), *Informe Elcano de Presencia Global 2018*, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c260d35f-4b1d-4e48-bb66-a6331e50627f/Presencia\\_Global\\_2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c260d35f-4b1d-4e48-bb66-a6331e50627f](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c260d35f-4b1d-4e48-bb66-a6331e50627f/Presencia_Global_2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c260d35f-4b1d-4e48-bb66-a6331e50627f).
- Real Instituto Elcano* (2018b), "Encuesta Europa vista desde España y Alemania", *Real Instituto Elcano y Diálogo*.
- Requena, Pilar* (2017), *La potencia reticente. La nueva Alemania vista de cerca*, Debate, Barcelona.
- Scheller, Henrik* (2017) "The recent reform of the fiscal equalization scheme – an unpopular reform with serious impacts for Germany's federal architecture", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 14.
- Senado de España* (2018), "El presidente del Bundesrat de Alemania visita el Senado", *Noticias*, 21/VI/2018, [http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/noticias/NoticiasDetalle/index.html?id=2018\\_06\\_21\\_NP\\_ALEMANIA](http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/noticias/NoticiasDetalle/index.html?id=2018_06_21_NP_ALEMANIA).

- Stassen, M.* (1987), "Ten fragments on foreign cultural policy or cultural foreign policy: the case of West Germany", *German Politics & Society*, nº 10, enero.
- Urigüen López de Sandalino, Natalia* (2018) *A imagen y semejanza. La democracia cristiana alemana y su aportación a la transición española*, CSIC, Madrid.
- Vale, M., y H.A. Jacobsen* (1982), "Cultural elements in GDR foreign policy", *International Journal of Politics*, vol. 12, nº 1/2, pp. 151-181.
- Vega García, Alberto* (2014), "El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y Alemania: aplicación y límites", *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, nº 20, pp. 214-77.
- Velasco Caballero, Francisco* (2015), "Die Rezeption des deutschen Verwaltungsrechts in der spanischen Rechtsordnung. Zugleich eine theoretische Darstellung der Gründe, Etappen und Probleme des unidirektionalen Rechtsvergleichs", *Die Verwaltung*, nº 48, pp. 383-404.
- Vidal Prado, Carlos* (2012), *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Washington Post* (2018), "US assessing cost of keeping troops in Germany as Trump battles with Europe", *Washington Post*, 29/VI/2018.
- Wood, J.* (2000). *History of international broadcasting Vol. 2*, Institute of Electrical Engineers, Londres.

ANEXO







# ANEXO

## ► RELACIÓN DE PARTICIPANTES EN EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS RELACIONES ESPAÑA-ALEMANIA

- José María Beneyto, CEU San Pablo
- Germán Luis Buceta, Consulting / Friends of Spain
- Jorge Cachinero, IE Business School
- César Colino, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
- Martin Dahms, Berliner Zeitung
- Raquel Gómez-Cambronero, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- Susanne Gratius, Universidad Autónoma de Madrid
- Wilhelm Hofmeister, Fundación Konrad Adenauer
- Roberto Inclán Gil, Instituto Atlántico
- Miguel Jiménez, BBVA Research
- Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid
- Gero Maas, Fundación Friedrich Ebert
- Luis Martí, Ex Banco Europeo de Inversiones
- Isaac Martín Barbero, Ex ICEX
- Ignacio Molina, Real Instituto Elcano
- Stefanie Müller, Die Wirtschaftswoche
- Miguel Otero Iglesias, Real Instituto Elcano
- Íñigo de Palacio, Indra
- Walter von Plettenberg, Cámara de Comercio Alemana para España
- Pilar Requena, TVE
- Thilo Schäffer, Börsen- Zeitung / La Marea
- Martin Schneider, Cámara de Comercio Alemana para España
- José Pedro Sebastián de Erice, Técnicas Reunidas
- Christoph Steck, Telefónica
- Fernando Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid



# Con el patrocinio de

 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN</p>	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>
 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA</p>	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE</p>



## Consejo Asesor Empresarial



## Con la colaboración de





Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)  
[www.blog.rielcano.org/en](http://www.blog.rielcano.org/en)

