

I. Sistema político	15
1. Régimen constitucional	15
1.1. Antecedentes históricos	15
1.2. Ley Fundamental de 1949 (<i>Grundgesetz</i>)	17
2. Presidente de la República	17
3. Canciller federal y gobierno	18
4. Parlamento	19
5. Corte Constitucional	22
6. Federalismo en Alemania	22

I. SISTEMA POLÍTICO

1. Régimen constitucional

1.1. *Antecedentes históricos*

La unidad política de Alemania se dio hace poco tiempo. Al terminar las guerras napoleónicas y al celebrarse, en 1815, el Congreso de Viena para la reorganización de Europa, en el territorio que hoy ocupa Alemania existían 39 distintos principados independientes entre sí, y dos reinos, Austria y Prusia, se disputaban la supremacía del mundo germánico. En 1866 Prusia, bajo la enérgica dirección de Otto von Bismarck, venció a Austria y estableció su predominio sobre el norte de la región pero no fue sino hasta 1871 que nació un Imperio alemán unificado, tras la victoria prusiana sobre Francia. Fue creado, entonces, un sistema federal formalmente representativo, con sufragio universal y un Parlamento (*Reichstag*) bicameral, pero donde el poder real recaería en el emperador y su canciller. La Alemania guillermina fue autocrática, con una tradición política y económica paternalista y con el Estado involucrado en un gran número de actividades económicas y sociales.

Tras la derrota del *II Reich* en la Primera Guerra Mundial y la abdicación de Guillermo II fue fundada la República de Weimar, primer experimento verdaderamente democrático pero que duró poco. Enfrentó grandes problemas económicos y un esquema constitucional inapropiado para la época, que establecía un sistema semipresidencial donde el jefe de Estado gozaba de importantes privilegios, como convocar a referéndum y decretar el

estado de emergencia, con un Parlamento polarizado por la presencia de un número excesivo de partidos y en el cual el canciller aparecía como una figura política debilitada pues requería tanto del consentimiento presidencial como del parlamentario para lograr formar gobierno. El partidismo exacerbado era producto de un sistema electoral proporcional puro, demasiado benigno con las organizaciones pequeñas.

Ante estas circunstancias, en la República de Weimar la inestabilidad política crónica era la característica principal. Quince cancilleres ocuparon la jefatura de gobierno de 1919 a 1933. Su final fue causado por la presencia de dos poderosos partidos “antisistema”: el Partido Nacional Socialista Obrero Alemán y el Partido Comunista, y la obcecación conservadora del presidente de la República, el mariscal Von Hindenburg, cuyos impulsos antidemocráticos contribuyeron de manera importante a la ruina del país. En noviembre de 1932 los nacionalsocialistas consiguieron casi un tercio de la votación en las elecciones generales, y en enero del siguiente año la derecha tradicional, con Hindenburg a la cabeza, prefirió entregar la cancillería a Adolfo Hitler antes de, según ellos, ver al gobierno “en manos de los comunistas”. El fin del periodo weimariano se había consumado.

La mayoría del *Reichstag* aprobó el Acta del Nuevo Gobierno de marzo de 1933. En ella se estableció, de facto, una dictadura unipartidista pues suspendió la vigencia de la Constitución de Weimar. Para finales de 1934 las principales instituciones democráticas habían sido suprimidas, disueltas o llevadas bajo el control del Partido Nacional Socialista. Al *Reichstag* le fue sustraída toda fuerza de oposición y continuó existiendo sólo como un Parlamento títere bajo el control de los nazis.

Después de la derrota del *III Reich* en la Segunda Guerra Mundial, el Estado alemán fue reestructurado bajo la estricta supervisión de los aliados. Primero, se formaron los estados (*Länder*) que integrarían una nueva federación de carácter democrático. Las constituciones locales de los *Länder* tenían que ser escritas para antes de que terminara el verano de 1948. En septiembre de ese año, las autoridades de los *Länder* y los gobernadores militares aliados se pusieron de acuerdo para la instalación de

una Asamblea Constituyente, integrada por 65 miembros, que sería la encargada de redactar una nueva Constitución “provisional”: la Ley Fundamental (*Grundgesetz*), diseñada para tener vigencia mientras se concretaba la reunificación del país.

1.2. Ley Fundamental de 1949 (*Grundgesetz*)

La nueva Constitución, que tenía 146 artículos, fue promulgada en mayo de 1949. Las ideas centrales de sus creadores eran dos: evitar los errores que, según ellos, había tenido la Constitución de Weimar y disponer de mecanismos institucionales para prevenir la resurrección del totalitarismo nazi. Por ello se preocuparon por reducir los poderes presidenciales: ajustaron el nuevo sistema político a los principios del parlamentarismo clásico, fortalecieron al canciller, reforzaron a los gobiernos locales mediante una efectiva descentralización del poder y limitaron el número de organizaciones con derecho a la representación parlamentaria, al mismo tiempo que se fortalecía al sistema de partidos mediante una legislación innovadora.

2. Presidente de la República

En la República Federal de Alemania el presidente de la República es electo para un periodo de cinco años, con la posibilidad de ser reelecto únicamente para un mandato más. La elección presidencial es indirecta y se efectúa mediante la integración de una Convención Federal, que a manera de Colegio Electoral se reúne exclusivamente para resolver la elección del jefe de Estado. A la Convención Federal asisten a emitir su voto los miembros del *Bundestag* y una cantidad equivalente en número de representantes designados *ex profeso* por los parlamentos locales de cada *Lander*. El aspirante que gana la mayoría absoluta (50% más uno de los votos) resulta el vencedor, pero si nadie lo consigue tras dos rondas de votación se elige al candidato que logre mayoría simple en una tercera vuelta. Todo alemán en uso de sus

derechos políticos y mayor de 40 años es legalmente elegible para la presidencia federal.

Los poderes del presidente fueron drásticamente reducidos. En rigor, su función se limita a servir como representante formal del Estado alemán ante el derecho internacional. Aunque legalmente tiene la facultad de firmar decretos y convalidar leyes, designar al canciller y disolver el Parlamento, en la práctica política real todos sus actos deben estar convalidados por el canciller y el gabinete. Las dos cámaras legislativas pueden llamar a juicio al presidente ante el Tribunal Constitucional si comete una violación grave a la Ley Fundamental o a cualquier otra ley federal.

3. Canciller federal y gobierno

El canciller es electo por mayoría absoluta en el *Bundestag* a propuesta formal del presidente federal, y los ministros del gobierno son designados o destituidos por el presidente a propuesta del canciller, quien es el verdadero responsable de la dirección ejecutiva del Estado.

El canciller es la figura política más importante del país. Quien arriba al puesto es, al mismo tiempo, presidente o secretario general de su partido, aunque la historia reciente registra una importante excepción: Helmut Schmidt fue canciller federal mientras que Willy Brandt ocupaba el liderazgo del Partido Social Demócrata.

El *Bundestag* puede expresar su falta de confianza en el jefe de gobierno y aprobar una moción de censura para provocar su caída, pero, a diferencia de otros regímenes parlamentarios, en Alemania existe una importante condición para que este voto de censura surta efecto: el *Bundestag* debe presentar el nombre de un sucesor al canciller, electo por la mayoría absoluta de los parlamentarios, en el momento en que aprueba la censura. A esta modalidad se le conoce como el “voto constructivo de no confianza”. Por su parte, también tal y como sucede en otros regímenes parlamentarios, el jefe de gobierno puede provocar la disolución del *Bundestag*, pero únicamente con una solicitud de voto de no confianza presentada por el gobierno a la Cámara baja. Entonces,

el presidente, a propuesta del jefe de gobierno saliente, puede disolver el *Bundestag* en un plazo de 21 días, a menos de que la mayoría parlamentaria sea capaz de elegir a un sucesor del canciller en ese mismo lapso.

4. Parlamento

El Parlamento alemán es bicameral. El *Bundestag* se integra con 662 miembros de los cuales 334 son electos en forma directa y, en principio, 334 por fórmulas proporcionales en virtud de la utilización del método Niemayer, en el que el número de diputados electos por la vía de mayoría proporcional puede variar un poco. Los miembros son electos por un periodo máximo de cuatro años en elecciones libres, universales y secretas. De acuerdo con la Constitución, las elecciones para la renovación del *Bundestag* se deben realizar dentro de, por lo menos, 45 meses o, cuando mucho, 47 meses después de inaugurada la legislatura.

En la primera sesión del *Bundestag* se elige, mediante voto secreto, al canciller, quien es propuesto por el presidente federal. En la práctica, éste se limitará a nominar al candidato informal del partido triunfador, quien será la única persona que obtendrá el consenso para gobernar ya sea sólo con el apoyo de su partido o con una coalición mayoritaria. El *Bundestag* elige, también, un presidium formado por un presidente y cuatro vicepresidentes que, conjuntamente con un consejo de 23 miembros seleccionados de acuerdo con el tamaño y la fuerza de cada fracción parlamentaria, organiza y dirige el trabajo de la Cámara, define la agenda de los temas a tratar y designa a las personas que encabezarán los aproximadamente 20 comités especializados en los que se divide la labor legislativa.

Ante el *Bundestag* se someten todas las iniciativas de ley del gobierno federal, las de los propios miembros del *Bundestag* o del *Bundesrat* (Cámara alta). Una vez aprobada una iniciativa en el *Bundestag*, ésta es enviada al *Bundesrat*, órgano que tiene la prerrogativa de nombrar un comité bicameral en un plazo de tres semanas para discutir dicha iniciativa. En realidad, para ser apro-

bada una iniciativa no es necesario el visto bueno del *Bundesrat*, sin embargo, este cuerpo puede vetar la iniciativa en un término de dos semanas. Para reformar la Ley Básica es necesario contar con el voto a favor de dos tercios de ambas cámaras. Es imposible cancelar el sistema federal o modificar artículos referentes a los derechos humanos.

El *Bundesrat* se compone de 68 miembros. Su elección es en forma indirecta y se conforma por delegados designados por cada uno de los parlamentos locales de los *Länder*, ante quienes son exclusivamente responsables. Los *Länder* que cuentan con más de dos millones de habitantes tienen derecho a cuatro delegados y los *Länder* con más de seis millones tienen derecho a cinco. El ministro-presidente (gobernador) de cada *Länder* se convierte por derecho en miembro del *Bundesrat*. El voto de cada delegación estatal deberá siempre darse en bloque, lo que permite al partido dominante en cada legislatura local designar a la totalidad de los delegados del *Länder*.

El *Bundesrat* no puede ser disuelto pero su fuerza política y capacidad legislativa son relativamente limitadas debido a que el gobierno no es responsable ante él. Tampoco interviene en la designación del gobierno.

La Ley Fundamental distingue tres tipos de leyes: enmiendas constitucionales, “leyes simples” y “leyes de consenso”. Las enmiendas constitucionales requieren una mayoría de dos tercios tanto en el *Bundestag* como en el *Bundesrat*. Una “ley simple” es resuelta por el *Bundestag* pero está sujeta a un veto de suspenso por parte del *Bundesrat*; esto significa que la Cámara alta puede retrasar el paso de una iniciativa por medio de una objeción. Dicha objeción puede ser derribada únicamente por la mayoría absoluta del *Bundestag*. Si una mayoría de dos tercios del *Bundesrat* objetan una iniciativa simple, este veto puede ser derrotado sólo si al menos dos tercios de los integrantes del *Bundestag* presentes en sesión, y que sean al menos 50% del número total de miembros, disuelven el veto (artículo 77). La leyes de consenso requieren el consentimiento del *Bundesrat*, esto es, que son sujetas de un veto absoluto que no puede ser superado por el *Bundestag*. Las leyes de consenso son las que afectan la relación de la Federación con los estados.

El gobierno federal, el *Bundesrat*, o por lo menos 5% de los miembros del *Bundestag*, de diferentes partidos, pueden introducir iniciativas en el *Bundestag*. Los miembros del Parlamento, en lo individual, no tienen derecho de presentar iniciativas.

Antes de que una iniciativa de gobierno sea formalmente presentada, ésta pasa a través de numerosas fases de redacción, revisión, consulta y deliberación, en las cuales están implicados servidores públicos, ministros de los niveles estatal y federal, grupos de interés afectados, y personas de la oficina del canciller. Las iniciativas propuestas por el gobierno son revisadas, en primera instancia, en el *Bundesrat*. De ahí pasan al *Bundestag* junto con la opinión del *Bundesrat*. Las iniciativas propuestas por el *Bundesrat* van primero al gobierno federal, el cual las envía al *Bundestag* acompañadas de su opinión respectiva. Las iniciativas propuestas por al menos una parte del Parlamento (iniciativas no gubernamentales) deben ser introducidas primero en el *Bundestag*.

El *Bundestag* considera las iniciativas en tres lecturas. En la mayoría de los casos la primera lectura consiste simplemente en el envío de la iniciativa, por parte del presidente del *Bundestag*, al comité permanente especializado para su análisis. A diferencia de la práctica parlamentaria generalizada, el debate sobre los méritos de una iniciativa en el *Bundestag* raramente tiene lugar antes de que la iniciativa sea enviada a comités. Después de un examen detallado el comité devuelve la iniciativa al pleno, donde recibe su segunda lectura. Es posible que la iniciativa sea enviada nuevamente al comité antes de ser votada por el pleno en la tercera lectura.

En la práctica, la segunda y tercera lecturas son frecuentemente fusionadas y el reporte del comité es usualmente aceptado. El impacto del trabajo del comité puede ser muy trascendente pues la revisión detallada de una iniciativa comúnmente comienza en los comités, entre los especialistas de los partidos, más que en la Cámara como un todo. Esto pone al *Bundestag* bajo el manejo del comité respectivo en la fase inicial de deliberaciones. No es extraño que los comités modifiquen sustancialmente las iniciativas turnadas para su análisis, y es la versión del comité la que la Cámara considera en la segunda lectura.

5. Corte Constitucional

La Ley Básica en su Capítulo II, “Poder Judicial”, artículo 92, establece que “el Poder Judicial es encargado a los jueces; será ejercido por el Tribunal Constitucional Federal, por los tribunales federales instituidos bajo la presente Ley Fundamental y por los tribunales de los *Länder*”. A diferencia de otros países democráticos como Italia y Francia, en Alemania el Poder Judicial está claramente señalado en la Constitución y además posee un poder real que se sostiene en facultades claras y estrictas.

De los 16 miembros del Tribunal Federal Constitucional, ocho son designados por el *Bundestag* y el resto por el *Bundesrat*. En el *Bundestag* se acostumbra nombrar una comisión proporcional, según la representación de cada partido, integrada por 12 miembros, quienes escogerán a ocho de los 16 jueces. Para ser elegido, un candidato deberá obtener ocho de los 12 votos de la comisión, lo que únicamente se alcanza cuando existe un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, la CDU-CSU (Unión Demócrata Cristiana-Unión Social Cristiana) y el SPD (Partido Social Demócrata).

El artículo 93 de la Ley Básica permite que la Corte revise la aplicación de la ley. La Corte deberá pronunciarse en particular “sobre apelaciones constitucionales presentadas por cualquiera que piense que... [los]... derechos fundamentales o cualquiera de los derechos garantizados por los artículos 20, 33, 38, 101, 103, y 104 han sido infringidos”. Desde el momento en que la Ley Básica establece que los derechos fundamentales están protegidos por las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, un ciudadano puede atacar cualquier decisión de estas autoridades que infrinja sus derechos. Esencialmente, las apelaciones que presentan los ciudadanos son sobre decisiones en materia administrativa o judicial.

6. Federalismo en Alemania

Otra de las características básicas del sistema constitucional alemán es el alto grado de autonomía que tienen los estados fede-

rados, en buena parte debido a que antes de fundarse la Federación fueron constituidos los gobiernos estatales (en el periodo 1946-1949). Asimismo, el federalismo es reflejo de la enorme diversidad cultural y de los profundos sentimientos regionalistas que distinguen a la sociedad alemana.

Al fundarse la República Federal de Alemania se integraron a ella 10 *Länder*: Baden Württemberg, Bavaria, Bremen, Hamburgo, Hessen, Baja Sajonia, Renania Westfalia, Renania Palatinado, El Sarre y Schleswig Hölstein. En 1990, al concretarse la reunificación del país, se sumaron seis *Länder* más: Berlín, Brandenburgo, Meklenburgo Pomerania Oeste, Sajonia, Sajonia Anhalt y Turingia.

Cada uno de los *Länder* tiene su propia Constitución y su propio gobierno, que reproduce en escala al de la Federación. Un *Länder* es encabezado políticamente por un ministro-presidente electo por un Parlamento o asamblea local (*Landtag*), ante la cual es responsable. Todos los *Landtag*, con la excepción del de Bavaria, son unicamerales. El periodo de un *Landtag* es de cuatro años (en El Sarre dura cinco). Cuando hay una elección para renovar algún *Landtag*, la opinión pública de la Federación entera está al pendiente, ya que dichos comicios estatales constituyen pruebas importantes para los partidos y dicen mucho de los niveles de popularidad del gobierno federal frente a los electores.

La soberanía financiera se reparte entre la Federación y los *Länder*. La Ley Fundamental exige repartir equitativamente los ingresos fiscales, los cuales se separan según su procedencia. Corresponden a la Federación los derechos aduaneros, el producto de los gravámenes financieros y los ingresos prácticamente de todos los impuestos al consumo. Para los *Länder* son los impuestos sobre los vehículos automotores, la cerveza y las transacciones, patrimonio y sucesiones. Los impuestos sobre la renta, las sociedades y el valor agregado son de carácter conjunto.

En el sistema alemán, el gobierno federal controla de manera directa sólo unas pocas áreas de la administración, fundamentalmente las relaciones exteriores, la defensa, las finanzas federales, los servicios postales, telegráficos y telefónicos, y los ferrocarriles. Los *Länder* controlan la educación, la mayor parte

de la fuerza policiaca, la reglamentación de la libertad de prensa y manejan, en gran medida, la maquinaria administrativa del país. Existen tareas que el gobierno federal y los *Länder* enfrentan juntos. Los *Länder* no pueden legislar a menos que exista una legislación federal superior. Además, ejecutan todas las leyes y reglamentos federales, excepto los que por disposición expresa ejecuta directamente el gobierno federal.