

El Bicameralismo en la República Federal Alemana

El Bicameralismo en la República Federal Alemana

Ramón Guillermo Aveledo

Prólogo

Jesús María Casal Hernández

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Centro de Estudios
de
Derecho Público
de la Universidad **Monteávila**

ev editorial jurídica venezolana



Colección de Estudios Constitucionales
y Parlamentarios N° 6
Caracas, 2017

© by Ramón Guillermo Avelo
Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal DC2017002005
ISBN 978-980-365-404-7

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B.,
Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 - Caracas, 1015, Venezuela
Teléfonos: (0212) 762-25-53 / 762-38-42
Fax (0212) 763-52-39
Correo electrónico: fejv@cantv.net
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>

Universidad Monteávila
Final Avda. El Buen Pastor, Urb. Boleíta Norte,
Caracas, Venezuela
Teléfonos: (0212) 232-52-55 / 232-71-70
Fax (0212) 232-56-23
www.uma.edu.ve

Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro
Torre Centro Solano Plaza, Piso 7, oficina 7 A,
Calle La Iglesia, Sabana Grande,
Caracas 1050, Venezuela
Teléfono: (0212) 762-20-02
Correo electrónico: iepfermintoro@gmail.com

Esta edición consta de 1000 ejemplares
Impreso en Venezuela - *Printed in Venezuela*

En memoria de Konrad Adenauer,
Carlo Schmid, Theodor Heuss
y todos aquellos que hicieron posible
la Ley Fundamental Alemana.

A los políticos, cuya responsabilidad
es hacer posible aquello que es necesario.

A los estudiosos del Derecho Constitucional,
por su fe tenaz.

Sumario

Prólogo.....	9
I. El bicameralismo en la teoría (Breve noción).....	20
II. Sobre el contexto político-constitucional.....	25
III. El Federalismo alemán	41
IV. El Poder Legislativo en la Ley Fundamental (y en la política).....	59
El <i>Bundestag</i>	59
El Consejo de los Más Antiguos (<i>Ältestenrat</i>)	73
El Bundesrat	74
V. La legislación federal y proceso legislativo	77
Competencia federal exclusiva	79
Competencias concurrentes	80
La formación de las leyes	83
Las reformas a la Ley Fundamental.....	87
La habilitación legislativa al Ejecutivo	105
Comentarios sobre el modelo.....	106
VI. El papel del Tribunal Constitucional Federal.....	110
VII. Servicios de apoyo al trabajo parlamentario	112
 Bibliografía	 117

Prólogo

Federalismo, bicameralismo y libertad política

Ramón Guillermo Aveledo pone en nuestras manos una nueva contribución al estudio del Derecho Parlamentario y sus estructuras. Lo hace con un trabajo sobre *El Bicameralismo en la República Federal de Alemania*, obra magnífica que explica a partir de la historia y de sus concreciones jurídico-políticas el fundamento y alcance del bicameralismo en ese país. El autor me ha honrado enormemente al darme la oportunidad de escribir estas líneas prologales.

El texto escrito por el Doctor Aveledo profundiza en temas que ha venido tratando en la cátedra universitaria y en la literatura que ya ha dedicado al tema del Parlamento, con aportes sobresalientes contenidos en su *Curso de Derecho Parlamentario* (Caracas, UCAB, 2013) y en su reciente ensayo sobre el *Juicio político en sede parlamentaria* (Caracas, EJV, 2016), que son reflejo y fruto de la esmerada labor docente cumplida. Estas y otras publicaciones del autor se distinguen por una erudición que gravita sobre las exigencias del análisis de instituciones constitucionales específicas y que pone de relieve las fuentes e implicaciones jurí-

dico-políticas de la regulación examinada. Asimismo, su experiencia en la dinámica parlamentaria y en la gestión de los asuntos del Estado, le permiten identificar los puntos claves de una evolución o proceso. Es lo que ocurre en su estudio sobre el bicameralismo alemán, en el cual el recorrido por la historia germánica facilita la comprensión de esa configuración bicameral *sui generis*, así como su inserción en un marco federal que ostenta una importancia capital.

La introducción conceptual que abre el trabajo formula precisiones en torno a la noción de bicameralismo y anticipa la singularidad del diseño parlamentario alemán, que desafía la categorización tradicional, tal como el Doctor Aveledo lo ilustra cabalmente. La explicación del contexto político-constitucional es, por otra parte, reveladora de los antecedentes y factores impulsores del federalismo en Alemania, así como de la significación que ostenta en las estructuras del poder público. Especialmente luminosa es la exposición sobre la gestación de la Ley Fundamental de Bonn (1949) y las razones que llevaron a consagrar el carácter federal del Estado, tales como las propias tradiciones políticas y la reacción ante el totalitarismo nacionalsocialista.

El desarrollo dogmático del bicameralismo allí regulado que el autor nos ofrece es completo y sugerente. Hace énfasis en las diferencias de origen, com-

posición y funciones entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*, que se perfilan no típicamente como dos cámaras de un mismo Parlamento sino más bien como dos vertientes heterogéneas de un proceso parlamentario complejo, que articula la representación popular en el primer cuerpo colegislador con la de los gobiernos de los *Länder* en el segundo. Esto evoca la idea del equilibrio como fundamento común a distintos sistemas bicamerales, a la cual se había referido el Doctor Avelledo en una de las obras citadas¹. El procedimiento legislativo previsto constitucionalmente es tratado pormenorizadamente y hace patentes las peculiaridades de las interacciones que se suscitan entre ambas instancias y de la fórmula contemplada para la solución de discrepancias, a lo cual se añade el poder de veto que el *Bundesrat* puede ejercer en ciertas materias. Todo lo anterior desemboca en una apreciación global sobre el modelo que resalta el verdadero reparto de tareas entre la Federación y los Estados federados que la evolución institucional y normativa ha producido, con sus repercusiones en el plano de la legislación federal, así como la relevancia de las coaliciones de gobierno a nivel federal o de los *Länder* como fuerza política aglutinante en medio de parámetros constitucionales que podrían entorpecer la acción estatal.

1 *Derecho Parlamentario, op. cit.*, p. 91.

El trabajo destaca, por otro lado, la función que desempeña el Tribunal Constitucional Federal para preservar el esquema constitucional federal y las facultades de decisión y percepción de recursos, legislación o administración, de los órganos federales o federados. También subraya el rol de los servicios de apoyo al trabajo parlamentario, como herramienta primordial para que el Parlamento y sus miembros puedan cumplir las responsabilidades que les corresponden.

Conviene detenerse en algunos antecedentes de la adopción de la forma federal del Estado en la Ley Fundamental de Bonn. Este texto constitucional no solo determina que la República Federal de Alemania es un “Estado federal democrático y social” (art. 20.1), sino que protege este carácter federal del Estado, con sus fundamentos institucionales, frente a los procedimientos de revisión constitucional, al erigirlo en principio estructural intangible, junto a los demás mencionados en el artículo 79.3, es decir, la definición del Estado como democrático y social, las bases del Estado de Derecho y la garantía de la dignidad humana, noción que puede proyectarse sobre la esencia de los derechos fundamentales consagrados². La relevancia conferida al principio federal tiene explicaciones variadas ampliamente desarrolladas en

2 Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Müller, 1995, pp. 292 y ss.

el estudio del Profesor Avelado. Interesa insistir en que la defensa del federalismo en la concepción de la Ley Fundamental fue también una reacción ante el desconocimiento de los *Länder* y de su ámbito competencial llevada a cabo poco después de llegar Hitler al poder. La *Gleichschaltung* impuesta por el Nacional-socialismo, esto es, la coordinación, sincronización o nivelación de los distintos espacios políticos o sociales autónomos que efectuó, impactó rápidamente sobre la organización territorial federal. Una de las ramificaciones principales de esta política de nivelación, más bien de nazificación, fue la reducción, primero, y la completa negación, desde el 30 de enero de 1934, de la posición constitucional de los *Länder*, y de sus funciones, absorbidas por entero por el Reich. El 14 de febrero de 1934 sería eliminado el *Reichsrat*, la representación federal de los *Länder*. La política de igualación ideológica y de centralización de poder arrasó con el federalismo y justamente por eso la recuperación del Estado federal era entendida no solo como la continuidad con la propia tradición histórica sino además como un componente primordial de la restauración de la libertad política.

Ello se conjugó con otras causas coadyuvantes a la adopción del federalismo, como el protagonismo de los *Länder* en el proceso de elaboración de la Ley Fundamental, lo cual obedeció a que tras la ocupación sus autoridades preexistieron al nivel federal de gobierno,

y la influencia de los aliados sobre dicho proceso, que propugnaron un sistema federal para Alemania, como lo evidencian los Documentos de Frankfurt, del 1 de julio de 1948. No obstante, importa poner de relieve esa conexión del principio federal constitucionalizado con la Democracia y el Estado de Derecho, el cual intenta amparar la libertad del ser humano.

En este sentido, la justificación del federalismo como principio estructural de la Constitución alemana se apoya en la idea de la división de poderes (vertical) y propende por tanto a asegurar pesos y contrapesos en el ejercicio del gobierno. Se vincula asimismo con la Democracia y la preservación del pluralismo, pues la legitimación democrática específica de los órganos ejecutivos y legislativos de los *Länder* hace posible un reparto de la mayoría gobernante entre diversas fuerzas políticas, en diferentes entidades territoriales, así como la formación de coaliciones que favorezcan negociaciones y acuerdos en otros espacios de poder, incluido el federal. Las diferencias entre el Bundestag y el *Bundesrat*, expuestas en el trabajo, permiten, por otro lado, que los partidos de gobierno, con mayoría en el primero, no la tengan en el segundo, lo cual ha sucedido más de una vez y promueve los equilibrios institucionales³.

3 Vogel, J., "El régimen federal de la Ley Fundamental", en Benda y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, IVAP/Marcial Pons, 1996, pp. 614 y ss.

Las consideraciones anteriores revisten particular significación en el contexto venezolano, pues hemos sido víctimas de la minimización competencial de los Estados y Municipios, aunada a los mecanismos de selección partidista en la adjudicación de recursos o a la instalación de autoridades ejecutivas paralelas, a lo que se suma la destitución de Alcaldes vulnerando la soberanía popular y las garantías judiciales junto a otros derechos humanos. También en nuestro caso el rescate de la Democracia y el Estado de Derecho pasa por la reivindicación del federalismo.

El estudio del Profesor Aveledo es un aporte de especial valor con miras a esa construcción democrática que debemos acometer. En una futura oportunidad de reforma constitucional, respetuosa de la soberanía popular, deberá tocarse el tema del bicameralismo, indebidamente abandonado en 1999, en el marco de una discusión sobre el fortalecimiento del federalismo y la Democracia. Entonces será pertinente ponderar la propuesta, a la que él también se ha referido, de prever un bicameralismo imperfecto, o sea, uno en el que la Cámara de Diputados y el Senado no operan como órganos gemelos sino como cuerpos diferenciados funcionalmente y, sobre todo, a mi juicio, con periodos o mandatos y sistemas de elección y composición diferentes, de tal modo que no se favorezca el control de una sola fuerza política sobre ambas cámaras. Las lecciones dolorosamente aprendidas en

estos años de autoritarismo nos plantean el reto de establecer diseños institucionales que propugnen el pluralismo político, atemperen el presidencialismo y, a fin de cuentas, eviten la concentración de poder. Las contribuciones doctrinales de Ramón Guillermo Avelledo, su experiencia y enseñanzas son y serán pilares invaluableles en esa labor que ansiamos desplegar de levantar una sólida institucionalidad democrática para Venezuela.

Jesús María Casal

Caracas, 14 de agosto de 2017

**El Bicameralismo
en la República Federal Alemana**

La República Federal Alemana tiene un poder legislativo de dos cámaras, pero no puede decirse en propiedad que tenga un parlamento bicameral, por cuanto la organización constitucional que ha dispuesto desafía las teorías al respecto¹. Este trabajo ensayará una introducción a la especificidad del bicameralismo alemán, mediante la revisión de su marco constitucional, su federalismo y el funcionamiento del *Bundestag* y el *Bundesrat*, así como las relaciones entre ambos.

El sistema alemán se ha demostrado políticamente flexible no obstante su rigidez formal, pues ha generado consensos para ir adaptando su Ley Fundamental a las necesidades que se le van presentando, incluso para superar exigentes pruebas como la unificación alemana y la realización de su vocación europeísta la cual, si bien presente desde la fundación de la República Federal, nunca es en la práctica un proceso sencillo, de tersa instauración, o exento de demandas de diversa índole, no siempre predecibles.

Visto tanto en perspectiva histórica alemana como al compararlo con la escena política europea

1 Ver Universidad Central de Venezuela. Instituto de Estudios Políticos: *Parlamentos Bicamerales*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.

y mundial de la segunda mitad del siglo XX y lo que va de siglo XXI, este modelo ha sido exitoso. Alemania hoy es uno de los países líderes en lo político, lo económico, y lo cultural del planeta. Su posición de avanzada en el campo tecnológico se expresa en su participación en el liderazgo económico y cultural de la contemporaneidad. Sin contar los distintos intentos y vicisitudes posteriores a la disolución del Imperio Carolingio en el año 843, ni el *Deutsches Reich*, el Estado Federal Monárquico con hegemonía prusiana establecido en 1871, ni la República de Weimar que lo sucedió en 1918, ni mucho menos el funesto experimento de mil años que no llegaron a doce, pueden compararse con sus frutos en estabilidad, cohesión social y positiva gravitación internacional. Por eso, estudiarlo siempre será de interés académico y político.

I. El bicameralismo en la teoría (Breve noción)

Fue un “accidente feliz”² el parlamento bicameral, pues no obedeció a diseño preconcebido sino a dictados de la realidad. Su desarrollo ocurre básicamente a partir de dos racionalidades constitucionales, la estamental y la federal³.

2 Alzaga Villaamil, Oscar: *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978.

3 Ver Aveledo R.G.: *Curso de Derecho Parlamentario*. CAB-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas, 2013

En la primera, la polarización del poder político es entre el Rey y la cámara representativa del estamento de los señores de la aristocracia, la tradición o eclesiásticos. Aquel requiere del consejo y asentimiento de estos para ciertas decisiones. Sus raíces están en la Baja Edad Media, con el progresivo fortalecimiento de las monarquías nacionales y de la ciudad con relación al feudalismo.

Si bien no la primera, la más famosa y significativa por su continuidad es la Cámara de los Lores inglesa, cuyo embrión se considera al *Witanagemot* o Asamblea de los Sabios, la cual reunía a los señores, los representantes de la Iglesia que eran obispos, abates y priores, incluso algunas priorosas, quienes vendrían a ser las primeras mujeres “parlamentarias”. Los eclesiásticos tenían dos características que los distinguían de los señores seculares, una es que eran electos por sus pares y la otra, ventajosa en las circunstancias, es que a diferencia de aquellos, sabían leer y escribir⁴. Aunque ha sido objeto de reformas con los siglos, esta Cámara mantiene su esencia pues no ha sido políticamente viable su transformación más radical. El más reciente intento, fracasado como los anteriores, es de 2012⁵.

4 Wella, John.: *The House of Lords*. Hodder & Stoughton. London, 1997

5 Ver House of Lords/House of Commons. Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill: *Draft House of Lords Reform Bill Report*. Session 2010-2012. Volume I. London, 23 of April 2012.

En este tipo puede incluirse la Dieta de Ausburgo⁶ del Sacro Imperio Romano Germánico, que sesionó desde el siglo X, aún cuando sus debates históricamente más significativos fueron en el siglo XVI, con motivo del cisma de los cristianos. Se dice que la protesta luterana a propósito de la reunión de la Dieta en Espira⁷, originó la denominación de “protestantes”.

Mientras más terreno gana la economía comercial urbana ante la feudal rural, se experimentarán cambios en el orden social que darán espacios a la burguesía, y con ellos vendrá la necesidad de una redistribución del poder que llega por vía evolutiva, revolucionaria o una combinación de ambas, en la dirección de un órgano deliberante que para ser representativo requeriría ser electivo.

En ese tránsito histórico, en unos países más prolongado o accidentado, sería apropiado recordar que en el Estatuto Real español de 1834, texto parcial de rango constitucional otorgado en sustitución de la liberal Constitución de Cádiz de 1812, de breve vigencia pues entraría en crisis, las dos cámaras se denominan, respectivamente, Estamento de los Procuradores la popular, y Estamento de los Próceres la alta. Ya en la

6 Ausburgo o Augusta, ciudad bávara.

7 Espira es una ciudad renana, donde en 1529 Juan de Sajonia, junto a seis príncipes y representantes de varias ciudades libres plantearon a Carlos V sus exigencias relacionadas con las diferencias religiosas.

Carta de 1837 se denominarían Senado y Congreso de los Diputados, ambas electivas y como conjunto Cortes. La republicana de 1931 tendría un parlamento unicameral, denominado indistintamente Cortes o Congreso de los Diputados⁸.

En cuanto a la racionalidad federal, cuyo primer ejemplo es la Constitución de los Estados Unidos de 1787, una cámara debe representar al pueblo y la otra a los estados federados, las unidades políticas que integran ese tipo de Estado complejo, en representación que puede ser igualitaria, como en los EEUU o diferenciada.

Pero la teoría siguió al acuerdo político. En el Senado estadounidense se proyectó la igual representación de los estados que había en el Congreso unicameral de la Confederación, a diferencia de la Cámara de Representantes, donde el número de miembros por estado varía según la población. Adicionalmente, se estableció la elección popular para los representantes y en las legislaturas estatales para los senadores. Propia de la denominada Era Progresista⁹, la XVII Enmienda de 1919 estableció que la elección

8 Artículo 51 de la Constitución de la República Española del 9 de diciembre de 1931. www.congreso.es

9 Período de la historia norteamericana entre 1890-1920. Ver *The Eleanor Roosevelt papers project*. Department of History. George Washington University. Washington DC. www2.gwu.edu. Durante las presidencias de Theodore Roosevelt, William Howard Taft y Woodrow Wilson.

de senadores sería por el pueblo y no por las cámaras estatales¹⁰.

Esto, sin embargo, no fue sin debate. James Madison y Gouverneur Morris¹¹ argumentaron con apasionada insistencia a favor de la representación proporcional en ambas cámaras, pero ello no prevaleció y, como en tantos otros puntos, el pragmatismo y la vocación de la negociación y el acuerdo se impusieron, un sistema para Cámara y otro para Senado, en este caso con dos por estado, sea California o Rhode Island¹². Una disposición a la cual se le puso un seguro constitucional prácticamente infranqueable, al requerir para su enmienda la unanimidad de los estados¹³.

Un tercer criterio, el de la necesidad de moderación estabilizadora ante previsibles tendencias contrarias derivadas del conflicto político, aparecerá cuando la constitución estamental evolucione hacia

10 Beeman, Richard: *The Penguin Guide to the United States Constitution*. Penguin. New York, 2010.

11 Dos de los “Padres fundadores” de la Unión Americana, Madison y Morris son, son considerados respectivamente “El Padre de la Constitución” y el redactor de su Preámbulo. El primero, representante de su natal Virginia, redactó las primeras diez enmiendas a la Constitución o *Bill of Rights*, sería Secretario de Estado y 4º Presidente de los EEUU, el segundo, nuevayorquino representante de Pensilvania, fue luego senador.

12 Ellis, Joseph J.: *The Quartet. Orchestrating the Second American Revolution 1783-1789*. Vintage Books. New York, 2016.

13 Reed Amar, Akhil: *America’s Constitution. A Biography*. Random House. New York, 2005.

una democrática, con el enriquecimiento de la federal o con motivo del constitucionalismo republicano en Estados unitarios, sean estas naciones jóvenes en la vida independiente o sociedades cuya historia ha reclamado cambios. Al respecto, a tradición estamental y federalismo, habría que agregar

...que la visión de la política desde el punto de vista de las categorías de la física clásica (una proyección de lo cuales la teoría de la división de poderes) mostraba la necesidad de equilibrar, de “ponderar” o de “balancear” el ímpetu, el progresismo y la impresionabilidad de la Cámara Baja, con la prudencia, la tradición y la ecuanimidad de la Cámara Alta, lo que llevaba implícita una distinta composición de ambas¹⁴.

Al debate en Alemania de 1949 nos referiremos.

II. Sobre el contexto político- constitucional

Al referirnos al texto básico que rige el orden político alemán desde 1949, debemos tomar en cuenta el entorno nacional e internacional. El colapso del Nazismo dejó a Alemania sin gobierno y sin

14 *Parlamentos...*: Obra citada. Estudio realizado bajo la dirección de Manuel García Pelayo, por Maruja Delfino de Palacios (Secretaria), Ricardo Combellas L., Alfonso Dietmann, Jesús Ferrero F., Humberto Njaim, Juan Carlos Rey M., José E. Rivera O., y Arístides Torres Galavis.

organización estatal. En 1985, el Presidente Richard Von Weizsäcker apreciará la significación política del hecho histórico así:

*El 8 de mayo fue el Día de la Liberación: el día en que todos nos liberamos del sistema de desprecio al ser humano impuesto por el poder nacionalsocialista*¹⁵.

No creo que hagan falta más palabras para describir con rigurosa precisión lo fundamental: “el sistema de desprecio al ser humano”.

El Estado Nazi se desmoronó política, jurídica y materialmente, algo muy diferente a la situación reinante en 1918 y no obstante los juicios de Nuremberg y las sanciones a funcionarios y profesores, la situación no fue igual en las zonas de ocupación occidentales y soviética. En ambas hubo ilegalidad, caos y movilidad social, en aquellas hubo menos discontinuidad administrativa dentro de lo posible, sobre todo en la zona de ocupación francesa, tras el poco éxito del intento de implantar una burocracia según el modelo anglosajón¹⁶; mientras en la soviética hubo bastante más brutalidad.

15 Ver www.dw.como/es

16 Winkler: *Obra citada*.

La guerra había terminado en Europa en mayo de 1945, con la rendición de Reims¹⁷, la de Karlhorst en Litchtemberg¹⁸, y la impotencia del gobierno fallido de Flensburg¹⁹. En el Pacífico fue a mediados de agosto, formalmente la rendición del Imperio Japonés ocurrió el 2 de septiembre. Casi enseguida comenzó el período denominado de “Guerra Fría”, en el cual el primer escenario del enfrentamiento Este-Oeste fue el europeo, con la guerra civil griega desde 1946 y en el más precisamente alemán, con las tensiones entre las fuerzas ocupantes y el bloqueo de Berlín en 1948-49. La alianza atlántica se firma en 1949 en Bruselas y se crea la OTAN, de la cual la República Federal Alemana será miembro en 1955.

El texto básico que dicta las pautas de los derechos fundamentales y sus garantías, así como la estructura estatal alemana y su funcionamiento, es la Ley Fundamental (*Grundgesetz*). Dictada en mayo de 1949, para los estados federados (*Länder*) del Oeste²⁰ pero con invitación abierta al resto, no se denomina Constitución (*Verfassung*). Fue concebida como de

17 Eisenhower la definió como “acta resumida de rendición militar sin condiciones”, ante el reclamo soviético.

18 Suscrita por el General Stumpff, el mariscal Keitel y el almirante Von Friedeburg ante el mariscal Zhukov.

19 Encabezado por el Almirante Dönitz.

20 Once *Länder* occidentales la formaron, creados en las zonas de ocupación americana, británica y francesa, mientras los cinco orientales de la zona de ocupación soviética se agruparon en la RDA.

carácter “provisorio” para regir una nación dividida y ocupada por potencias extranjeras luego de la II Guerra Mundial y, sin embargo, ha servido durante ya sesenta y ocho años como marco constitucional para la democracia estable y fuerte de una nación, además reunificada a partir del 3 de octubre de 1990, cuando la República Democrática Alemana se adhirió a la República Federal, y si bien medió un Tratado de Unificación, ello estaba previsto en el artículo 23 de la Ley Fundamental, cuya visionaria línea final rezaba, “En las otras partes de Alemania entrará en vigor después de su adhesión”. La Ley Fundamental, como bien comenta Alvear “...sintetiza la aspiración histórica del pueblo alemán de unidad e identidad”²¹.

La sanción de la Ley Fundamental correspondió al Consejo Parlamentario instalado el 1 de septiembre de 1948 en Bonn, integrado por sesenta y cinco representantes designados por los ministros presidentes de los estados federados (*Länder*)²², de los miembros electos de sus respectivos parlamentos. Sesenta hombres y solo cinco mujeres. Su directiva la integraron Konrad Adenauer como Presidente, (Demócrata Cristiano de la CDU, Colonia), luego jefe de gobierno

21 Alvear Valenzuela, Soledad: 60 Años de la Ley Fundamental Alemana: Un Marco para la democracia liberal y la economía social de mercado. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, N° 2, 2009, pp. 453-459. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. Wn <http://www.redalyc.org>

22 Winkler, Heinrich August: *Germany. The Long Road West. 1933-1990*. Volume II. Oxford University Press. Oxford, 2000

como Canciller Federal; y los vicepresidentes Adolf Schönfelder (Socialdemócrata del SPD, Hamburgo) y Hermann Schäfer (Liberal del FDP; Remscheid). Quiere decir que por coincidencia dos de los tres, el demócrata cristiano y el liberal eran oriundos de ciudades cercanas entre sí en Renania del Norte-Westfalia.

Kessel²³ refiere la riqueza de la experiencia política y profesional en aquel Consejo Parlamentario reunido en la *Pädagogische Akademie* a la margen izquierda del Rin. Encabezado por Adenauer, de setenta y dos años de edad, antiguo alcalde de Colonia y líder demócrata cristiano de la zona de ocupación británica, el elenco incluía a figuras que serían muy importantes en la reconstrucción alemana. Como el socialdemócrata Carlo Schmid, quien presidía el comité ejecutivo del cuerpo, cuyo papel fue más relevante porque el líder de su partido Kurt Schumacher no formaba parte del Consejo, aunque tuvo influencia en las decisiones, y también quien será el primer Presidente Federal el liberal Theodor Heuss. Muchos tenían experiencia parlamentaria en el tiempo de la República de Weimar.

Los miembros del Consejo, enviados por los *Länder* cuyas autoridades eran las únicas alemanas existentes entonces, reflejaban la composición políti-

23 Kessel, Wolfgang.: The German Bundestag. History of Parliament since 1815. En *The German Bundestag in the Reichstag Building*. Berlin, 2007.

ca. Iguales en veintisiete miembros cada uno las bandadas de la CDU/CSU y el SPD. Cinco de los liberales FDP y FVP, y dos cada uno del Partido Comunista (KPD), el Partido Alemán (DP) y el Centro.

Es cierto que llama la atención hoy el pequeño número de mujeres miembros del Consejo Parlamentario. Hasta la década de los ochentas, la presencia de las mujeres en el parlamento alemán se mantuvo en porcentajes de un dígito, hoy en día rebasa el tercio. La mayor proporción femenina es en Los Verdes (más de la mitad)²⁴, seguido de La Izquierda²⁵ y un poco menos el SPD, pero cuatro de sus seis ministros en el gabinete de coalición son mujeres. La CDU/CSU tiene menos mujeres en su fracción, pero su líder y Canciller Federal desde 2005 es Angela Merkel y dos de sus vicepresidentes federales son la Ministra de Defensa Ursula Von der Leyen y la lideresa de Renania-Palatinado Julia Klöckner.

Antes del Consejo Parlamentario, en la isla bávara de Herrenchiemsee sobre el lago del mismo nombre, un grupo de expertos delegados por los gobiernos de los estados federados, reunidos en la Convención constitucional (*Verfassungskonvent*) congregada en el Palacio Viejo, la antigua abadía Benedictina, adelantaron acuerdos sobre aspectos fundamentales, en

24 No es raro que su Co-Presidente sea Simone Peter, y una de sus fundadores Petra Kelly.

25 La jefe de su grupo parlamentario es Sarah Wagenknecht.

línea que puede indicar voluntad de aprender de los errores de Weimar, expresión constitucional de una tendencia que ya se expresaba políticamente en evitar la fragmentación partidaria. De Herrenchiessee salieron consensos sobre Estado federal, gobierno parlamentario, con énfasis en la representación y en el respeto a los derechos, y competencias de los *Länder*²⁶.

Hay que tener presente que después de 1945, a diferencia de 1918, no había un poder central en Alemania²⁷. En 1949 estaban, sí, los jefes de gobierno en los estados federados y gobernadores militares aliados en cada zona de ocupación. Se advierte así una influencia mayor de los *Länder* en el proyecto, la cual se expresará en el federalismo que es mayor en las regiones ocupadas por Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, como lo reseña Von Beyme²⁸.

Valdría la pena releer lo escrito por un historiador socialdemócrata y Profesor de la berlinesa Universidad Humboldt:

La debilidad y errores de sus enemigos democráticos no fue la menor de las razones para

26 Fue del 10 al 23 de agosto de 1948

27 La dictadura Nazi fue mucho más destructiva que el Imperio sucedido por la República de Weimar, es la enseñanza al final de una y otra guerra.

28 Von Beyme, Klaus: El Federalismo en la República Federal Alemana. Artículo. Dialnet. Unirioja.es.

*el éxito de Hitler. Los políticos sobrevivientes de Weimar estaban de acuerdo en este punto. Aquellos del campo burgués generalmente vieron la fragmentación del sistema de partidos como la causa principal del fallecimiento de la primera república alemana*²⁹.

En la zona bajo control soviético, la tendencia a favor de la federación era menor, pero lo más importante, es que no había intención ni interés democrático en la fuerza ocupante. El objetivo de Stalin era el control total de Alemania, cuya consecución sería la desembocadura del colapso que anticipaba en Alemania Occidental. Para ello optó por una estrategia gradual, no la formación de un “Estado Satélite” como pronto serían otros en el Centro y Este europeo. Para Alemania, el camino stalinista hacia el socialismo sería uno de zigzag, no de intervención directa³⁰, por lo cual favoreció inicialmente una política de cautela y disimulo. La estrategia incluía un falso pluripartidismo con partido campesino (DBD), CDU y FDP débiles y hasta un hogar político “nacionalista” para ex nazis y soldados profesionales en el Partido Nacional Democrático de Alemania (NDPD), mientras en el Partido Socialista Unido de Alemania (SED) se congregaba a los comunistas (KPD) y socialdemócratas (SPD) del Este alemán y todos, más las organizaciones de

29 Winkler: *obra citada*.

30 Winkler: *obra citada*.

masas³¹, fueron incluidos en el Movimiento del Congreso del Pueblo y su órgano ejecutivo, el Consejo del Pueblo Alemán, que en octubre aprobó por unanimidad un primer proyecto constitucional, emparentado con la carta de Weimar en cuanto a derechos fundamentales, cuya segunda versión fue aprobada por el Tercer Congreso del Pueblo en mayo de 1949 “para toda Alemania”, aunque en realidad, ya se preparaba para la posibilidad de la formalización de la división alemana, como temían algunos jefes soviéticos y germanos³².

En septiembre de 1949, Stalin permitió que se estableciera la República Democrática Alemana (DDR), y el 7 de octubre de 1949 la Cámara Provisional del Pueblo (Antes Congreso del Pueblo Alemán), cinco meses después que el Consejo Parlamentario sancionara la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, adoptó la constitución de mayo, formalmente democrática pero con dispositivos que hacían expedita la eliminación del disenso y con todo el poder centralizado en la Cámara del Pueblo (*Volkskammer*), es decir sin separación de poderes. Se tomó la previsión de garantizar el 77.5% de los escaños de la nueva Cámara del Pueblo al PSUA o SED.

31 Constituirán, a partir de octubre de 1949 el Frente Nacional.

32 Sergei Tulpanov, Gobernador Militar de la URSS en la zona ocupada y Walter Ulbricht, segundo al mando en el SED quien más tarde llegaría a ser su Secretario General en 1950 y desde 1960 jefe del estado de la RDA.

Tras el proceso de 1989 y el Tratado de Reunificación del 3 de octubre de 1990, la RDA fue absorbida o se integró en la República Federal Alemana, y la Ley Fundamental de 1949 entró en vigencia en la totalidad del territorio alemán.

Aunque lo sancionado por el Consejo Parlamentario de Bonn debió recibir aprobación de las potencias ocupantes, y a pesar que las líneas de ellas emanadas no eran necesariamente seguidas, dado que el Consejo fue esencialmente libre en la toma de sus decisiones, el proceso fue muy distinto al que tuvo lugar en Japón por esos mismos años y concluyó con la Constitución de 1946 y mucho más respetuoso del protagonismo alemán. En ello, debemos empezar por tomar en cuenta las diferencias de historia y cultura entre Alemania y Japón, así como las derivadas de las ocupaciones por los vencedores de la II Guerra en una y otra gran nación. Ambas fueron, como la italiana, transiciones difíciles y también exitosas, luego de la hecatombe de la guerra.

Revisemos brevemente lo ocurrido en el Imperio Japonés, ocupado por los Estados Unidos. Si bien adoptada como una enmienda a la constitución Meiji, para la Carta Fundamental japonesa hubo orientaciones desde la Declaración de Postdam: “El gobierno japonés removerá todos los obstáculos al renacimiento y el fortalecimiento de las tendencias democráticas en el pueblo japonés...”, pero la Comisión Matsumoto

de 1946, presentó conclusiones que apenas retocaban el modelo monárquico Meiji de democracia muy limitada, lo cual impulsó al General Douglas Mac Arthur, Comandante Supremo de las Potencias Aliadas (SCAP) a pedir a un grupo de profesionales por él escogidos un texto completamente nuevo³³, se dice que incluso con un plazo, el cual así fue redactado e impuesto, aunque se basa en ideas japonesas. El documento opta por una democracia parlamentaria más afín al constitucionalismo europeo que al modelo presidencialista norteamericano.

Aunque Nixon la llamará “la Constitución de Mac Arthur”, su perspicacia no le impedirá comprender que, además de la de su admirado héroe militar, un hombre sin duda culto, allí está la mano, y con ella el tacto exquisito, de Shigeru Yoshida, el Premier nipón, tan partidario de la democracia parlamentaria como leal al Emperador³⁴. Aquel supo comprender, y éste supo hacer comprender, a ocupantes y a ocupados.

Otra fue la experiencia italiana, refirámosla para no pasarla por alto. En junio de 1945 se formó el primer

33 Entre ellos destacan el Tcnel. Milo Rowell, abogado de las universidades de Stanford y Harvard, y el Gen Brig. Courtney Whitney, abogado de la Universidad George Washington. Los derechos de la mujer fueron redactados por Beate Sirota, ciudadana estadounidense nacida en Viena pero educada en Tokio, graduada B.A. en Lenguas Modernas en Mills College, Oakland.

34 Nixon, Richard M.: *Leaders*. Warner Books. New York, 1982.

gobierno plural encabezado por Ferruccio Parri, prestigioso antifascista, con ministros de todos los partidos, el cual designa la *Consulta Nazionale*, parlamento provisorio instituido meses antes por la monarquía ya de salida, e instalado en septiembre, cuya labor ordenaría bastante la transición. Alcide De Gasperi está en Relaciones Exteriores, pero ya en diciembre asumirá la Presidencia del Consejo de Ministros y liderazgo.

En cuanto al Rey, su apoyo al fascismo manchó irreparablemente a la monarquía. En mayo de 1946 Víctor Manuel III abdicó en el joven Umberto II la misión imposible de salvarla.

Las potencias ocupantes angloamericanas fueron imparciales en un proceso político complejo, por la fuerza real y potencial de la izquierda. Entre marzo y noviembre de 1946 se fueron realizando las elecciones administrativas para dotar progresivamente de legitimidad al poder desde los municipios. La Democracia Cristiana emergió como primera fuerza individual. El 2 de junio se realizó el referéndum entre monarquía y república y el pueblo decidió por ésta³⁵.

Paralelamente se eligió una Asamblea Constituyente con la DC como primera fuerza y fuerte representación de los socialistas liderados por Nenni, los comunistas por Togliatti y doce partidos más, entre

35 Montanelli, Indro - Cervi, Mario: *L'Italia del Millennio. Sommario di dieci secoli di storia*. Rizzoli. Milano, 2000

los cuales los Liberales, los Republicanos y el *Qua-lunquismo* eran los más significativos. Históricamente se la considera una asamblea notable que reunió el testimonio de los años duros de la dictadura, la experiencia política y gubernativa de ex parlamentarios de limpia foja y calificados exponentes de la universidad, la economía y las profesiones³⁶.

Una característica muy importante de la Ley Fundamental Alemana cuya organización parlamentaria revisaremos, está en el número 1 de su artículo 1: “La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo el poder público”. Más que una declaración retórica, es el compromiso que sustenta la base dogmática para la doctrina constitucional alemana, tanto en lo relativo a sus libertades y derechos civiles, como en cuanto a derechos humanos de proyección, económicos-social, las políticas de Estado diseñadas para desarrollarlos y la disposición de los poderes públicos en orden a garantizarlos.

Esa médula humanista será, si se me permite decirlo de ese modo, lo fundamental de la Ley Fundamental. La fuente que permitirá irrigar, cada vez que sea necesario, lo político y lo jurídico.

36 Andreotti, Giulio.: *I Nonni della Repubblica*. Rizzoli. Milano, 2002

Si se la mira desde la complejidad de su proceso de reforma³⁷, el cual exige sendas mayorías calificadas de dos tercios, tanto en el *Bundestag* como en el *Bundesrat*, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana es un instrumento relativamente rígido. Sin embargo, ha recibido sesenta modificaciones, para las cuales ha sido necesario alcanzar las exigentes votaciones de dos tercios, ello indica una predisposición al consenso y al acuerdo político, sin duda fomentada por la cultura de coaliciones, tanto a nivel federal como de los *Länder*. Partidos distintos que no obstante sus diferencias y la disputa por el poder que los envuelve, son capaces de conciliar y encontrar espacios de entendimiento.

Su estructura comienza con un preámbulo breve, cuyos datos más significativos, aparte de una transitoriedad que no resultó tal, son su europeísmo, “...en calidad de miembro igual en derechos en el seno de una Europa unida” y su apertura a la unidad nacional,

*Actúa también por cuenta de aquellos alemanes a quienes no les es dado participar en esta obra. La totalidad del pueblo alemán queda invitada a perfeccionar, por su libre decisión, la unidad y libertad de Alemania*³⁸.

37 Ver artículo 79.

38 *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. (Promulgada el 23 de mayo de 1949) en *Constituciones Europeas*. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Vene-

Y su articulado lo encabezan los Derechos Fundamentales (artículos 1 al 19), los cuales detallaremos más adelante para ilustrar una cuestión clave, y siguen la relación entre la Federación y los *Länder*³⁹ (artículos 20 al 37), el *Bundestag* o Cámara Federal (artículos 38 al 49), el *Bundesrat* o Consejo Federal (artículos 50 al 53), el Presidente Federal (artículos 54 al 61), el Gobierno Federal (artículos 62 al 69), la Legislación Federal (artículos 70 al 82) y la Ejecución de las leyes Federales (artículos 83 al 91), la Justicia (artículos 92 al 104), la Hacienda (artículos 105 al 115), y las disposiciones transitorias y finales (artículos 116 en adelante). Como anexo, de acuerdo al artículo 140 de la Ley Fundamental se mantienen en vigor las disposiciones sobre libertad religiosa y los derechos de las sociedades religiosas de los artículos 136 al 141 de la Constitución de la República de Weimar del 11 de agosto de 1919 la cual, por cierto, al lado de la carta mexicana de 1917 y la de la república española de 1931, dieron origen al constitucionalismo social.

En resumen, el Estado Federal, Democrático y Social alemán es una república con gobierno parla-

zuela. Facultad de Derecho. Caracas, 1960. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

39 En las traducciones se encontrará las denominaciones de países, estados, estados federados o directamente *land* o *länder* (en plural), aquí se preferirá ésta y/o estados federados, a fin de evitar confusiones.

mentario ⁴⁰. El Jefe del Estado (Presidente Federal), de elección indirecta, no gobierna, pero tiene injerencia formal en materia de política exterior, y en la justicia pues formalmente designa los funcionarios federales, incluidos los jueces federales y puede otorgar medidas de gracia en casos individuales. El Poder Ejecutivo le corresponde al gobierno federal, el cual está determinado por la mayoría del *Bundestag* y lo encabeza el Canciller Federal como jefe del gobierno. El Poder Legislativo se ejerce por dos cámaras con funciones diferenciadas, la Cámara Federal o *Bundestag* y el Consejo Federal o *Bundesrat*. El Poder Judicial lo ejercen tribunales cuyos jueces son profesionales e inamovibles, aún cuando su designación se diferencia según el órgano del cual se trate, y está integrado por el Tribunal Constitucional Federal; el Tribunal Supremo Federal; los Tribunales Superiores Federales de jurisdicción ordinaria (civil y penal), administrativa, financiera, laboral y social; tribunales de disciplina judicial y militares. Y los jueces de los *Länder*, en cuyo caso, a diferencia de la prolijidad al referirse al poder legislativo, sobre todo, y al gobierno, apenas los menciona ⁴¹.

40 Ver Escribano Úbeda-Portugués, José: *Sistemas Político-Constitucionales en el mundo*. Aebius. Madrid, 2011.

41 Ver Elías Méndez, Cristina y Bleinsteiner, Oliver: *El Sistema Constitucional Alemán*. Universidad de Granada. www.ugr.es

III. El Federalismo alemán

El dato clave para comprender las particularidades del bicameralismo alemán es su sistema federal de raíces profundas.

Los estados federados o *Länder* que integran la República Federal de Alemania⁴² hoy son dieciséis. De ellos, once formaron ese Estado en 1949 y cinco pertenecían al territorio de la República Democrática Alemana antes de la reunificación, y como tales se unieron a la República Federal en ese mismo año. Estos últimos son Brandeburgo, Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia.

De los dieciséis, unos son históricos, en el sentido de que su existencia autónoma tiene largos antecedentes, y otros fueron creados pero, como se verá, no son construcciones artificiales y no pueden ignorarse sus raíces en el largo pasado de esos pueblos. Todos fueron estatuidos en la Postguerra, durante la ocupación, pues el Nacional Socialismo había cambiado la organización político-administrativa del país. En la zona de ocupación soviética se crearon cinco *Länder*, pero la República Democrática Alemana los suprimiría

42 Bundesrepublik Deutschland en alemán. Sus siglas en español RFA y en alemán BRD. El Estado formado en la parte oriental y desaparecido en 1990 fue la República Democrática Alemana (RDA), en alemán Deutsch Demokratische Republik (DDR).

en 1952. Los totalitarismos padecen de esas tan absurdas como inútiles pasiones uniformadoras. Luego de las primeras elecciones libres de la RDA (18.03.90) se decidió fundar cinco estados federados, básicamente dentro de los límites territoriales previos a 1952.

Eran estados ya antes de 1945 los Estados Libres de Baviera, Sajonia y Turingia, así como las ciudades libres de Bremen y Hamburgo. La variedad de particularidades en los dieciséis estados federados y en el seno de éstos es apreciable y aún en un apurado paseo por ellos sería imposible no notarla.

Los siguientes son los *Länder* que componen la República Federal actual y alguna información mínima, muy básica, acerca de ellos.

1. **Baden Wurtemberg**, cuya capital es Stuttgart, puerta de entrada a la Selva Negra y emporio de la industria automovilística. Entre las fortalezas del estado está su importancia mundial en el área de la investigación y enseñanza científica y tecnológica.
2. **Baviera**, el siempre republicano Estado Libre *Frei Staat Bayern* tiene una larga historia de autonomía que se remonta al Siglo VI. Su capital es Munich. Cultiva celosamente sus tradiciones y cuida su patrimonio cultural con una proporción importante de inversión pública, los combina armoniosamente con el espíritu de la moderni-

dad. Su economía, sin abandonar la agricultura, pasó a la industria y los servicios.

3. **Berlín**, la capital alemana viene como ciudad desde el Siglo XIII. Se benefició de la posición alemana y europea de Prusia. Víctima de la II Guerra y de la Postguerra, las consecuencias de dos dictaduras, Berlín fue dolorosamente dividida por el muro en el verano de 1961 y jubilosamente reunificada a su caída en otoño de 1989, la noche del 9 de noviembre. Uno de los eventos históricos más emocionantes presenciados por mi generación. Ciudad de espíritu joven con rica vida cultural.
4. **Brandeburgo**: Este estado federado cuya capital es la hermosa Postdam, rodea a Berlín. Su corazón prusiano late en el recuerdo del rey filósofo Federico II “El Grande”, ejemplo del despotismo ilustrado europeo del XVIII, cuyos restos reposan, finalmente, en Sanssouci.
5. **Bremen**, Ciudad Libre y Hanseática como Hamburgo. Tiene obispo desde el siglo VIII. Ciudad Libre desde 1806. Se alega que solo la República de San Marino es más antigua que ella como ciudad estado. Potente centro industrial.
6. **Hamburgo**: Fundada en tiempos de Carlo Magno, en 811. Segunda ciudad en número de habitantes y segunda ciudad industrial del país. Puerto importantísimo. Su signo es la libertad y la tolerancia y, por lo mismo, la cultura.

7. **Hesse:** Su capital es Wiesbaden, pero de ella forma parte Frankfurt, el centro financiero, sede de las asambleas de 1848 y 1849. Prusia se lo anexó, salvo el Ducado de Hesse-Darmstadt. La ocupación norteamericana fusionó todo en el nuevo *Land* de Hesse.
8. **Mecklenburgo-Pomerania Occidental:** El llamado *país de los mil lagos* mira al Norte por el Báltico. Su capital es Schwerin. Fue sueco Mecklenburgo mientras Pomerania fue del Imperio Alemán. Región dividida desde 1701 y solo reunificada en 1934, se creó como estado en la RDA para luego ser fraccionada en tres distritos hasta 1990.
9. **Baja Sajonia:** Caracterizada por su dinamismo creativo, tanto en los descubrimientos e inventos científicos como en el pensamiento. Su capital es Hannover.
10. **Renania del Norte-Westfalia:** El estado federado más poblado del país fue creado por el ocupante británico al unir la provincia prusiana de Renania, y parte de Westfalia con el que fuera Principado de Lippe. Si bien su capital es Dusseldorf, es país de grandes ciudades como Colonia, Essen, Dortmund o Bonn, capital federal provisional desde 1949 hasta el 2000.
11. **Renania-Palatinado,** su capital es Maguncia. Creado por la ocupación francesa al reunir territorios que nunca habían formado una unidad, y que antes fueron prusianos, bávaros y de Hesse. De la parte prusiana, Tréveris, cuyo conjunto de

monumentos romanos ha sido declarado “Patrimonio de la Humanidad”, es la ciudad natal de Carlos Marx

12. **Sarre:** Cuya capital es Sarrebruck, fue separada del Imperio Alemán por el Tratado de Versalles. En dos plebiscitos, uno en 1935 y otro tras la II Guerra Mundial en 1955 su pueblo decidió ser alemán. La aceptación por Francia de esa decisión popular fue fundamental en el buen entendimiento de ambos países en la postguerra y la integración europea. Esa unificación en 1957 puede considerarse modelo para la de Alemania en 1990.
13. **Sajonia:** También Estado Libre, capital Dresde. Parte de la RDA, sin embargo, fue de los focos de oposición a la dictadura comunista. Llamada la Florencia del Elba o el Pequeño París, asociada con la música, tiene así mismo una tradición industrial.
14. **Sajonia-Anhalt:** La historia de su capital Magdeburgo se remonta al siglo IX. El trascendente Martín Lutero nació y murió en el pueblo de Eisleben. Pero la música no se le queda atrás a la religión en este *Land*. Händel y Telemann son sus oriundos.
15. **Schleswig-Holstein:** Siempre indiviso desde 1460, su capital es Kiel. Nórdico. Con minoría danesa. Tiene costas sobre los mares del Norte y Báltico.
16. **Turingia:** También Estado Libre desde 1920. Su capital es Erfurt, llamada la ciudad de las flores.

Weimar es famosa por la Constitución republicana de 1919, pero en la ciudad escribió el turingio Goethe la versión definitiva de su *Fausto* y fundó Gropius la Bauhaus.

Y en Eisenach nació Johan Sebastian Bach, alguna de cuyas mil y tantas composiciones me sirve de fondo musical cuando escribo los párrafos de este apretado repaso o, más bien, esta suerte de vuelo de cigüeña blanca.

La integración de los pueblos germanos en un solo Estado fue un proceso largo y accidentado. Christoph Martin Wieland, el poeta, escribió en 1773, “La nación alemana es en realidad, no una nación, sino una agregación de muchas naciones”⁴³.

El Imperio Carolingio, como antes se ha referido, se disolvió en el Siglo IX. Puede decirse que su poder era descentralizado en condados, comarcas y ducados. También que con sus afinidades lingüísticas y jurídicas, Sajonia, Baviera y Suabia colaboraron entre sí. El Sacro Imperio transcurre entre los siglos X y XIX, y es Sacro Imperio Romano de la Nación Alemana desde la Dieta de Colonia en 1512. “Todo lo que divide la historia alemana de la historia de las grandes naciones europeas tiene su origen en el Sacro Imperio”⁴⁴.

43 Winkler, Heinrich August: *Germany, The Long Road West. 1789-1933* Volume I. Oxford University Press. Oxford, 2000.

44 Winkler, *Obra citada*

El nacionalismo lo ha considerado Primer Imperio y nunca desapareció completamente su carácter mítico.

Bajo dominación napoleónica se formó en 1806 la Confederación del Rin (*Rheinbund*) con cuatro reinos, dieciocho ducados y dieciséis principados, hasta la derrota de Bonaparte en la Batalla de Leipzig de 1813, ante la Sexta Coalición⁴⁵. El Congreso de Viena de 1814 y 1815, reunión de los vencedores de Napoleón pero no necesariamente simpatizantes del nacionalismo alemán, promueve la creación de la Confederación Germánica, unión bastante débil integrada por treinta y cuatro estados presididos por la austríaca Casa de Habsburgo. En su seno, en un proceso que se inició en 1828, se formó la importante Unión Aduanera (*Zollverein*) de 1834, entre Baviera, Württemberg, Prusia, Hesse-Darmstadt y Thuringia, de la cual puede decirse que sentó buena parte de las bases para la unidad alemana en el Imperio, tras la Guerra Franco-Prusiana (julio 1870-mayo 1871).

Pero antes de la formación del *Deutsches Reich*, ocurriría la Revolución Alemana de 1848.

1848 fue año de revoluciones en Europa. Ha habido un desarrollo del capitalismo. Emergen realidades sociales nuevas. Crece la importancia de la

45 Alianza de Gran Bretaña, Rusia, Suecia, Prusia, Austria y varios estados germánicos, 1812-1814, contra Napoleón (Primer Imperio Francés y aliados)

burguesía, el proletariado se organiza y aparecen las clases medias. Hacen crisis el legitimismo dinástico y los remedios de la Santa Alianza ⁴⁶ a los movimientos a favor de cambios liberalizadores o conatos revolucionarios. Es el año del Manifiesto Comunista de Karl Marx y Friedrich Engels ⁴⁷ que no estuvo solo ni salió de la nada. Están los socialistas utópicos, la crítica cristiana a las consecuencias sociales de la Revolución Industrial. Plagas. Hambrunas y migraciones desde 1845. Crisis del comercio en 1847. En Francia es Luis Felipe I, el “Rey Ciudadano” o el “Rey de las Barricadas” quien trata de dejar el trono a su nieto y es sucedido por la Segunda República, derechos de los trabajadores y sufragio universal masculino, la Presidencia conservadora de Luis Napoleón y su Golpe de Estado de 1851, para desembocar en el Segundo Imperio. En el vasto y diverso Imperio Austríaco son los múltiples levantamientos de inspiración liberal y nacionalista, cuyo oleaje arrastró a Fernando I y a Metternich, aunque la presencia popular en los mismos fue menor, como menor relativamente era el desarrollo del capitalismo en sus predios. Los sucesos que afectan a la Casa Habsburgo, naturalmente, harán sentir sus efectos en Prusia.

En la Confederación Germánica fue la *Märzrevolution* y sus gobiernos precarios, los sucesos que se

46 Acuerdo entre los monarcas de Austria, Rusia y Prusia en 1815 en defensa del absolutismo.

47 Londres, 21 de febrero de 1848.

sucedan vertiginosos, el Comité de los Diecisiete, la convocatoria de la Asamblea Constituyente, disturbios callejeros y convocatoria de otra constituyente en Prusia. Los liberales moderados convertidos en revolucionarios para luego radicalizarse a la derecha, mientras la izquierda lo hacía en sentido contrario.

*En los levantamientos alemanes se vieron implicadas corrientes muy distintas: la agitación popular, con frecuencia de naturaleza más bien defensiva y reaccionaria, que exigía el regreso de las viejas formas de control; las exigencias políticas de los liberales, que reivindicaban un gobierno constitucional, así como ciertas libertades económicas, y las peticiones nacionalistas a favor de la unificación de Alemania*⁴⁸.

En la clase obrera los reclamos se dirigieron a mejorar salarios y condiciones de trabajo, agrega Fulbrook, por lo cual aquella "...no fue en absoluto una revolución proletaria en sentido marxista".

En mayo se elige, por primera vez por voto popular, la nueva Asamblea Nacional a reunirse en Frankfurt, llamado el Parlamento de Frankfurt. La Constitución dictada recoge buena parte de las aspiraciones liberales y reformistas. En cuanto a la organización parlamentaria que es el núcleo de este

48 Fulbrook, Mary: *Historia de Alemania*. Cambridge University Press. Cambridge, 1990

trabajo, se decide por las dos cámaras, el parlamento propiamente dicho, con poderes en la formación del gobierno o *Volkhaus* y una cámara de representación estatal, la *Staatenhaus*.

Pero la gran cuestión política de la unidad alemana seguía siendo el equilibrio en las relaciones entre Austria y Prusia. De 1848 este reino salió como un Estado Constitucional, de acuerdo a la Carta promulgada el 5 de diciembre por Federico Guillermo IV, no así Austria. Y aunque se adoptó la solución de la “Gran Alemania”, se aceptó solamente las tierras alemanas de Austria, lo cual implicaba su partición, inaceptable para los austriacos. Los príncipes de los estados alemanes serían un freno a la cohesión de un gran Estado. Las metas revolucionarias de unidad y libertad no se cumplieron, aunque Alemania como noción política y geográfica, quedaría mucho más clara.

En 1870 se formaría la Confederación Alemana del Norte, pero ya en 1871, nacería el Imperio Alemán o *Deutsches Reich*, constitucionalmente a la vez monárquico y federal, con voto universal masculino y hegemonía prusiana.

Se mantenía la forma de confederación de reinos, principados y ciudades, aun cuando la hegemonía de Prusia⁴⁹, custodiada por el “Canciller de Hierro” Otto

49 Su rey era jefe de Estado, presidía el Consejo Federal y comandaba los ejércitos.

Von Bismarck⁵⁰, fue creando una estructura mucho más centralizada. El *Reichstag*, parlamento de representación popular legislaba con el Consejo Federal o *Bundesrat*, con derecho a veto en lo legislativo, pero sin efectivo control sobre el gobierno ni sobre el presupuesto militar. La modernización económica fue así acompañada por una apreciable modernización política que atenuó las tendencias autoritarias, con el voto igual a todos los hombres mayores de veinticinco años y participación que fue creciendo hasta 84.9% en 1912, respeto del Estado de Derecho y libertad personal, derechos civiles y laborales y un Código Civil desde 1900⁵¹.

Los Liberales, existentes antes de la constitución del Imperio, si bien divididos, mantuvieron su presencia política que había sido mayoritaria, y fueron socios de Bismarck en las reformas, aún cuando éste cambiaba de compañeros según convenía a las políticas que quería adelantar o combatir, en sus diecinueve años de predominio en la política alemana. En 1870 se formó el Partido Católico del Centro, en 1875 el Partido Socialdemócrata o SPD y en 1876 el Conservador, dominado por los intereses rurales de la nobleza prusiana.

50 Se encontrará una amplia bibliografía en varios idiomas acerca de este personaje de papel histórico crucial. Desde su autobiografía de dos volúmenes, hasta obras como las de Jonathan Steinberg, Erich Eyck o el prolífico historiador británico A.J.P. Taylor.

51 Wende, Peter: *A History of Germany*. Palgrave, London. 2006

El desenlace de la I Guerra Mundial trae, entre otras consecuencias, la caída del Imperio y la fundación, en 1918, de la República llamada en la historiografía República de Weimar porque fue en esa ciudad de Turingia que se reunió la Asamblea Nacional que dictó su Constitución.

En esta Carta se consagra una República Federal comprometida con el logro de la justicia social, lo cual la hace característica del Constitucionalismo Social. Su Presidente era elegido popularmente por siete años con amplios poderes, en cierto modo herederos de los del Kaiser, y tenía un parlamento bicameral compuesto por el *Reichstag* de elección popular y el *Reichsrat* de representación territorial desigual, con lo cual se garantizaba el peso determinante de Prusia. En caso de desacuerdo con el parlamento, el Presidente podía someter sus proyectos a plebiscito o, por ese medio, diferir la aplicación de leyes aprobadas.

Constitucionalmente federal, la distribución de poderes efectivos centralizada mientras la administración dependía más de los estados federados, la caracteriza más bien como un Estado descentralizado. En la prolija carta social y la tendencia centralizadora, pueden advertirse rasgos de la impronta socialdemócrata en Weimar, cuyo primer Presidente fue Friedrich Ebert.

Las divisiones y precariedades de aquella República, agobiada por las imposiciones de los vencedores en el Tratado de Versalles y acosada por su insostenible situación económica a su vez agravada desde el exterior por la Gran Depresión de 1929, más lo que en la historiografía la muestra como república sin republicanos o democracia sin demócratas, lo cual no es totalmente cierto aunque tampoco sea radicalmente infundado, aportan la presencia de elementos que explican sus crisis y posterior colapso y caída *de facto*. En sentido constructivo, destacan el papel de estadistas de patriotismo y competencia, como Gustav Stresemann⁵² y el auge cultural de los dorados años veinte.

El período nazi se caracterizó, entre otras cosas, por la concentración del poder, lo cual no impidió lo que historiadores han considerado “incoherencia multicéntrica” y la correspondiente explicación acerca de “los efectos radicalizadores recíprocos de organismos que compiten”⁵³. La llamada condición “policrática” del régimen, fortaleció el poder personal del *Führer* al reservarle un papel arbitral final en cual-

52 Stresemann (1878-1929) fue un político alemán de tendencia Liberal. Constituyente de Weimar, brevemente Canciller. Como Ministro de Relaciones Exteriores fue fundamental en la recuperación internacional de su país después de la I Guerra. Premio Nobel de la Paz 1926 junto a su colega francés Aristide Briand.

53 Burleigh, Michael: *El Tercer Reich. Una Nueva Historia*. Santillana. Madrid, 2004.

quier conflicto. En realidad, partido y Estado, Estado y partido, estaban siempre subordinados a la naturaleza verdadera del régimen que era la propia del liderazgo carismático, el cual a su vez dependía de ambos.

Tan temprano como 1933 comenzó la abolición de los *Länder*⁵⁴. Winkler lo explica así:

La victoria electoral de Hitler fue seguida por lo que los Nacional Socialistas llamaron la “revolución nacional”. Uno de sus más significativos resultados fue la Gleichschaltung o “coordinación” de las provincias individuales: el reemplazo de sus gobiernos –ya fueran puramente burgueses⁵⁵ o compuestos por Social Demócratas– por gabinetes liderados por Nacional Socialistas. La “coordinación” fue un producto de la presión combinada desde “arriba”, por el Ministro del Interior Frick y desde “abajo”, desde las columnas de asalto de las SA y SS. La transición fue más larga en Baviera, el bastión del federalismo alemán...⁵⁶.

54 Schneider, Hans-Peter: The Federal Republic of Germany en Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries. A Global Dialogue on Federalism. Volume 2. Forum of Federations-IACF/ McGill-Queen's University Press. Montreal, 2006.

55 Reflejo de una noción clasista de la política de origen marxista. “Burgueses” serían los partidos no socialistas, los cuales serían los de la clase trabajadora.

56 Winkler: *Obra citada*.

La “lentitud” relativa de la transición bávara allí señalada, muestra en sí misma la decisión de los gobernantes y la naturaleza de aquel proceso. La elección parlamentaria había sido el 5 de marzo y la toma total del poder en Munich por los nazis fue el 16 del mismo mes. Acto seguido vino la ocupación de las municipalidades y, en el mismo mes, la Ley Habilitante llamada Ley para Aliviar el sufrimiento del Pueblo y del *Reich* cuyo primer efecto fue suprimir el derecho del *Reichstag* y del *Reichsrat* a participar en el proceso legislativo.

Gobiernos regionales, locales y parlamento nacional corrieron la misma suerte, fueron arrasados por la misma marea. Al año siguiente, conmemorando el primer año de la “revolución”, el gobierno del *Reich* dictó ley mediante la cual suprimió los parlamentos estatales y asumió directamente su autoridad. Todo con los condicionamientos de la trinidad Líder-Partido-Estado anotada antes.

Esa ruptura radical, revolucionaria, y las ideas, ambiciones y planes que condujeron a conflagración y se desarrollaron en la II Guerra Mundial y su desenlace, explican en medida nada despreciable que la situación de 1945 fuera tan diferente a la de 1918, al punto que el Estado alemán quedara reducido a escombros.

Es en aquel país donde se discuten las reglas para organizar el Estado sobre bases nuevas. La tendencia pro-federal señalada por la historia y ahora explicable reacción ante el totalitarismo nazi que había destruido la federación, se reforzó cuando la ocupación aliada promovió rápidamente la reestructuración de los *Länder* como base de la reorganización estatal, aunque ello tuvo lugar, como ha sido dicho, de manera diferente, por más intensa e irreversible, en las zonas de ocupación norteamericana, británica y francesa que en la soviética.

En los debates relacionados con la forma de Estado predomina la federal, tanto en Herrenchiemsee como en el Consejo Parlamentario, aunque no todos tienen de ella la misma idea. Unos querrán un poder federal más fuerte y otros más derechos para los estados federados. El tema federal fue más importante en la polémica político-constitucional del Oeste que otros como la propiedad o el orden social. Social Demócratas y Liberales se inclinan hacia modalidades más unitarias, mientras los Demócrata Cristianos y muy en especial sus hermanos los Socialcristianos bávaros eran más federalistas. La cuestión del financiamiento fue central.

El líder del SPD Schumacher⁵⁷ sostuvo que una federación dependiente de los estados pondría en peligro su supervivencia, Winkler estima que la posición de Adenauer no era muy diferente, pero fue muy cauteloso al expresarla⁵⁸. Al final, se logró una solución conciliadora aceptable para todos. Incluso el nombre del Estado recoge el credo federalista de la CDU y el republicano del SPD. Recordemos que la República de Weimar conservó la denominación de *Reich*, usada entre 1871 y 1949.

En cuanto a la segunda cámara o cámara alta, cuyo énfasis sería la representación territorial, los partidos SPD y FDP planteaban el modelo del *Statenhaus* del Parlamento de Frankfurt en el siglo XIX, más afín al del Senado de los Estados Unidos. La alianza CDU/CSU con apoyo del Partido Alemán (DP) y el Partido del Centro⁵⁹, preferían el del *Bundesrat* afincado en el antecedente del *Reichsrat* de la Constitución de 1871. Adenauer, por su parte, llegó a presentar la opción de una estructura con tres cámaras. El Parlamento (*Bundestag*) con competencias políticas a la formación de gobierno. Un Senado o *Unterhaus* y un Consejo

57 Kurt Schumacher (Kulm 1895 - Bonn 1952) Presidente del SPD durante los primeros seis años de post-guerra. Sufrido perseguido y prisionero bajo los nazis.

58 Winkler: *Obra citada*.

59 No confundir con el *Zentrum* católico del Imperio Alemán y Weimar, con breve y no feliz papel en 1933.

Federal de carácter consultivo, con poder de veto final a la legislación.

Al final, se impuso una transacción entre una cámara alta del tipo del Senado Estados Unidos o el Consejo de los Estados de Suiza⁶⁰ y el Consejo Federal del *Reich* en la Carta de 1871 que era una cámara de los *Länder* con representación desigual⁶¹ y se adoptó el *Bundesrat* tal y como quedó en la Ley Fundamental.

El resultado de este proceso histórico y del debate político de 1949 es un federalismo cooperativo, al cual la propia Ley Fundamental en su Título VIII.a “Tareas comunes, cooperación administrativa”, fija un marco con énfasis en la cooperación entre la Federación y los estados federados. Un federalismo equilibrado que se ha ido perfeccionando con las reformas constitucionales, la legislación, las decisiones del Tribunal Constitucional Federal y las prácticas políticas no exentas de divergencias y conflictos, pero cuyo acento ha estado en la construcción de consensos a lo largo de ya casi siete décadas.

60 *Ständerat, Conseil des Etats o Consiglio degli Stati dos consejeros*, llamados también “senadores” por cantón. Suiza pasó de la confederación al estado federal y de la Dieta al parlamento bicameral desde la constitución de 1848 (Ver Rodríguez-Patrón, Patricia: El Senado Suizo. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. UNAM. En <http://revistas.jurídicas.unam.mx>).

61 Prusia tenía 17 de los 58 votos del cuerpo y su Primer Ministro, al mismo tiempo Canciller del Reich, lo presidía.

IV. El Poder Legislativo en la Ley Fundamental (y en la política)

El *Bundestag*

En el *Bundestag* o Cámara Federal, los miembros son elegidos por sufragio universal de los mayores de dieciocho años, directo, libre, igual y secreto. No están sujetos a mandato imperativo. Son elegibles como miembros del *Bundestag* los mayores de edad, y la regulación de su elección es mediante ley (Art.38).

La legislatura es de cuatro años⁶². La elección de un nuevo parlamento no puede realizarse antes de cuarenta y seis meses de haberse instalado ni más de cuarenta y ocho después. Convocatoria a sesiones (Art.39).

El *Bundestag* dicta su reglamento interno y elige su directiva, la cual integran el Presidente, los vicepresidentes y los secretarios (Art. 40) No hay determinación constitucional del número de vicepresidentes o de secretarios. Desde 1994, las reglas y procedimientos indican que cada grupo puede postular al menos un vicepresidente. En la actualidad son seis. Todos elegidos por la cámara plena por toda la legislatu-

62 La disolución del *Bundestag* solo procede en los casos previstos en los artículos 63 y 68, esto es que no se pueda elegir un Canciller Federal o que aquel niegue una moción de confianza presentada por el propio Canciller Federal y no sea capaz de elegir uno nuevo antes que el Presidente Federal disuelva al parlamento, en un lapso de 21 días.

ra. En cuanto a los secretarios pueden ser cuarenta, designados proporcionalmente por los grupos parlamentarios. El número permite su rotación, porque son miembros del cuerpo que deben cumplir con sus deberes como tales.

Al Presidente corresponde el gobierno interior y la policía de la institución, y sólo él puede autorizar registro o incautación en las instalaciones parlamentarias (Art. 40.2).

El *Bundestag* controla las elecciones y puede decidir acerca de la cualidad de sus miembros. Contra sus decisiones al respecto hay recurso ante el Tribunal Constitucional Federal, de acuerdo con lo establecido en la ley (Art.41)

Sus sesiones son públicas, salvo decisión en contrario aprobada por mayoría de dos tercios, a petición de la décima parte de sus miembros o del Gobierno Federal. La mayoría exigida para las decisiones es la de los presentes y votantes, salvo los casos en los cuales la Ley Fundamental disponga otra cosa (Art.42).

Los miembros del gobierno pueden ser llamados a sesiones del *Bundestag* o de sus comisiones (Art. 43) Tanto los ministros como los miembros del *Bundesrat* tienen derecho al acceso a comisiones y sesiones y a ser oídos; permitirlo (en cualquier momento) es deber del cuerpo (Art.43).

El *Bundestag* puede y, si lo pide una cuarta parte de sus miembros, debe designar una comisión de investigación para “reunir las pruebas necesarias en sesiones públicas”. En este caso, puede aprobarse que sea sin la presencia de público. Por analogía se aplicarán las normas del procedimiento penal y se respetará el derecho al secreto epistolar, postal y de las telecomunicaciones, garantizado en el artículo 10 de la Ley Fundamental. Las autoridades judiciales y administrativas colaborarán. Esta facultad parlamentaria de investigación no afecta las competencias de los tribunales y su libertad en la apreciación de los hechos (Art.44).

Constitucionalmente, se prevé la designación de tres comisiones, sin perjuicio de la libertad del parlamento para designar las que considere necesarias para su funcionamiento. Estas comisiones constitucionales son la Comisión Asuntos de la Unión Europea (Art.45), las comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa (Art.45.a), y la Comisión de Peticiones, para examinar las solicitudes y quejas que se dirijan al órgano representativo (Art.45.c).

Aparte de las comisiones antes mencionadas, de mandato constitucional, y del Comité Conjunto con el *Bundesrat* previsto en el artículo 53(a) de la Ley Fundamental, como una especie de parlamento de emergencia ante requerimientos de seguridad nacio-

nal, el *Bundestag* constituye cada año⁶³, por acuerdo, numerosas comisiones permanentes, mencionaré las correspondientes a 2017, para ilustrar que no existe limitación constitucional o reglamentaria a su número⁶⁴, una restricción cuya rigidez le resta utilidad. Dichas comisiones son:

1. Presupuesto
2. Asuntos de la Cultura y los Medios
3. Cooperación Económica y Desarrollo
4. Asuntos Económicos y Energía
5. Evaluación de Educación, Investigación y Tecnología
6. Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear
7. Asuntos de la Familia, Adultos Mayores, Mujeres y Jóvenes
8. Finanzas
9. Alimentación y Agricultura
10. Salud
11. Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria
12. Asuntos Interiores
13. Trabajo y Asuntos Sociales
14. Asuntos Legales y Protección al Consumidor

63 Schrenier, Hermann J. y Linn, Susanne: *Así trabaja el Bundestag Alemán (Organización y funcionamiento. La legislación de la Federación)* NDV. Berlín, 2006.

64 www.bundestag.de/en

15. Mediación (para la búsqueda de acuerdos con el Bundesrat y el Gobierno Federal sobre legislación)
16. Validación de las Elecciones, Inmunidad y Reglamento
17. Deportes
18. Transporte e Infraestructura Digital
19. Turismo
20. Otros órganos (Con jurisdicción sobre los órganos de control, Consejo Consultivo Parlamentario sobre Desarrollo Sustentable y comisiones de estudio ad hoc)

Se dispone igualmente la creación de dos órganos parlamentarios regulados por sendas leyes, uno de control del Servicio de Información Federal (Art.45.d), y el *Ombudsman militar* o Delegado del *Bundestag* para las Fuerzas Armadas (Art. 45.b).

Con relación a este alto funcionario, designado para coadyuvar en la protección de los derechos fundamentales y auxiliar en la tarea de control parlamentario de la organización militar, diremos que su creación fue una novedad del constitucionalismo alemán en 1956 y que tiene inspiración en el Derecho Público de los países escandinavos, en los cuales el *Ombudsman* tiene larga tradición, aunque su extensión, más allá de Suecia y Finlandia, ocurre en la década

da de los años cincuenta del siglo XX⁶⁵. En las normas constitucionales, legales y reglamentarias alemanas, su posición está fundamentada en la doctrina del militar como *Staatsbürger in Uniform* o ciudadano en uniforme, y en que las relaciones internas y la conducta de los soldados, su *Innere Führung* o, podríamos decir, su cultura organizacional, debe ser consistente con los principios rectores de la Ley Fundamental⁶⁶.

El *Ombudsman* militar, como comisionado parlamentario está obligado a informar al parlamento de sus actuaciones, no obstante actúa con un cierto grado de independencia. Tiene amplios poderes para solicitar información al Ministro de la Defensa o a cualquier funcionario civil o militar bajo la dirección de éste. Puede visitar sin previo aviso, con o sin una razón especial cualquier unidad u oficina de las Fuerzas Armadas, así como solicitar al Ministerio informes resumidos acerca del ejercicio del poder disciplinario en las FFAA. Igualmente, puede asistir a las audiencias judiciales en materia penal o disciplinaria relacionadas con sus funciones, aunque sean secretas.

65 En Suecia, el Canciller de Justicia o *Högste Ombudsmannen* data de comienzos del siglo XVIII y de allí lo heredó Finlandia. La ley correspondiente en Dinamarca es de 1954 y en Noruega se crea tras informe al Parlamento (*Storting*) en 1958

66 Peñarubia Iza, Joaquín María: *Presupuestos Constitucionales de la Función Militar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.

Aunque la suya es una magistratura de persuasión, su carácter constitucional de comisionado parlamentario, contribuye a que sus recomendaciones o indicaciones sean atendidas⁶⁷.

El estatuto del parlamentario en la Ley Fundamental alemana, se regula por las disposiciones relativas al fuero parlamentario, dispuestas en los artículos 46, 47 y 48.

Los miembros del *Bundestag* no son responsables por votos y opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, con excepción de las calumnias. Tienen inmunidad, por la cual en caso de delito solo el cuerpo puede autorizar su detención y enjuiciamiento, salvo flagrancia. Dicho fuero aplica igualmente para los casos previstos en el artículo 18 de la Ley Fundamental:

Artículo 18

(Privación de los derechos fundamentales)

Quien, para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia, abuse de la libertad de expresión de opinión, particularmente de la libertad de prensa (artículo 5, apartado 1), de la libertad de enseñanza (artículo 5, apartado 3), de reunión (artículo 8), de asociación (artículo 9), del secreto de las comunicaciones postales y

67 Ver Rowat, Donald C.: *El Ombudsman*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

las telecomunicaciones (artículo 10), así como del derecho de propiedad (artículo 14) y del de asilo (artículo 16.a) pierde estos derechos fundamentales. La privación y su alcance serán declarados por el Tribunal Constitucional Federal.

Del mismo modo, los miembros del *Bundestag* tienen derecho a negarse a prestar testimonio con respecto a hechos y/o personas relacionados con el ejercicio de sus funciones (Art.47), así como a una compensación económica adecuada que asegure su independencia y al uso gratuito de los medios de transporte estatales, de acuerdo a lo dispuesto por ley federal (Art.48).

Desde que son postulados al *Bundestag* los candidatos gozan del derecho a vacaciones para preparar su campaña electoral y de estabilidad laboral, en el sentido de que no puede impedírsele asumir ni ejercer el cargo de diputado, ni despedírsele o rescindir su contrato de trabajo por ese motivo (Art.48)

Los dispositivos jurídicos propios del fuero parlamentario, como la inmunidad, la inviolabilidad, la irresponsabilidad por votos y opiniones, el derecho a negarse a prestar testimonio y las demás dirigidas a garantizar la independencia de los diputados y, por lo tanto, del cuerpo, son para algunos arcaísmos y como suenan a privilegio en sociedades democráticas y por lo mismo igualitarias, siempre son motivos de polémica.

mica y pueden no ser a primera vista comprendidas por la ciudadanía.

En Alemania, el miembro del *Bundestag* no es responsable por sus votos u opiniones como representante popular, salvo en caso de calumnia. Börnsen recuerda que “Esa protección no caduca y sigue vigente incluso después de que el diputado abandona su cargo. Los fueros no comprenden insultos difamatorios”⁶⁸. Así como la inmunidad y la inviolabilidad decaen con el fin del mandato parlamentario, no sucede lo mismo con la irresponsabilidad por votos y opiniones. Lo que fue dicho en Cámara o en comisiones, o los votos que se emitieran en ejercicio de la función parlamentaria, nunca podrán generar persecución alguna.

El insulto no ayuda al parlamentario que lo profiere y mucho menos a la institución de la cual forma parte, y si la intención es dar colorido a los discursos y a los debates, quizás sea menester revisar cómo se ven esos colores en la imagen final, la que queda.

Quien escribe no es del criterio de que el fuero parlamentario sea una reliquia del pasado. La independencia del parlamento es el resultado de varios factores concurrentes, y la independencia de los parlamentarios es uno de ellos cuya significación es

68 Börnsen (Bönstrup), Wolfgang - Caetano, Gerardo: *Un Modelo con Pequeñas Imperfecciones*. KAS. Montevideo, 2009

innegable. Su valor presente puede apreciarse si pensamos en lo crucial que es para el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto, y sus resultados.

La elección de los miembros del *Bundestag* se realiza por el sistema proporcional personalizado. La mitad por listas de partido y la mitad por circuitos uninominales. La proporción para la asignación de escaños la marca el voto partidista. Entran a la Cámara los partidos que hayan obtenido, al menos, el 5% de las preferencias del electorado.

En cuanto a la formación del Gobierno Federal, el papel del *Bundestag* se rige por las pautas señaladas a continuación.

El Canciller Federal es elegido por mayoría a proposición del Presidente Federal, quien a su vez designará al elegido. Si el candidato o la candidata no fuera elegido, se irá a una nueva elección dentro de los catorce días siguientes. Si en ese lapso la elección no se realizara, el parlamento procederá a elegir un Canciller Federal por mayoría simple o relativa (Art.63).

El Canciller Federal, dirige la política y asume la responsabilidad por las mismas (Art.65), propone los ministros y el Presidente los designa (Art.64) Estos tienen para desempeñar sus cargos, limitaciones establecidas en varias incompatibilidades con relación a otros trabajos remunerados (Art.66).

La moción de censura parlamentaria contra el Canciller Federal solo puede plantearse al elegir otra persona para el cargo. No hay desconfianza o remoción del jefe del gobierno sin nombrar uno nuevo, lo cual se llama moción de confianza constructiva porque resuelve la crisis con la solución de un nuevo Canciller (Art.67). Cuando es derrotada una moción de confianza en su política presentada por el Canciller, procede la disolución del parlamento por el Presidente Federal, a menos que el cuerpo elija a un nuevo Canciller. (Art.68).

En este punto, y antes de hacer la primera revisión del *Bundesrat* (Consejo Federal) como se hizo del *Budestag* (Cámara Federal), explicaré por qué prefiero la traducción de Cámara Federal a la de Dieta Federal, también usada, incluso en el libro en el cual leí, hace casi medio siglo, por primera vez la Ley Fundamental en nuestro idioma⁶⁹ y, si se quiere, más literal.

Es cierto que genéricamente Dieta se ha usado para nombrar los parlamentos en varios Estados, y que se la define como “Junta o congreso en que ciertos Estados que forman deliberan sobre negocios que le son comunes”⁷⁰, aunque puede notarse que allí se

69 *Constituciones Europeas*. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, 1960.

70 Ossorio, Manuel: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 36ª edición actualizada, corregida y aumentada por

limita el concepto a la forma confederal. La Confederación es más que una simple alianza pero no llega a ser un Estado federal, porque no tiende a crear una voluntad estatal superior. En ella, "...la Dieta no es el órgano de un super-Estado, sino una especie de conferencia internacional en la que las decisiones importantes se adoptan únicamente con la unanimidad de los votos de los Estados e incluso, a veces, por medio del referéndum" dice Hauriou⁷¹.

García Pelayo, para quien la confederación es una de las modalidades de Unión de Estados y aunque tiene "...históricamente un carácter fluyente entre la mera alianza o liga y el Estado Federal..." y por lo tanto vendría a ser una zona de confluencia entre dos ramas del Derecho, en este caso el Internacional y el Político, "...sin embargo, pertenece fundamentalmente al Derecho internacional...", se organiza sobre la base de un esquema uno de cuyos tres aspectos es que "El órgano fundamental de la Confederación es un Congreso o Dieta compuesto de mandatarios designados por los órganos competentes de cada Estado participante", sujetos a mandato imperativo y sustituibles por sus mandantes.

Guillermo Cabanellas De las Cuevas. Heliasta. Buenos Aires, 2008

71 Hauriou, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Demos. Ariel. Barcelona, 1971.

*De este modo, el órgano central viene a ser -y así lo definía la Confederación Germánica- un Congreso Permanente de Embajadores*⁷².

En ese sentido, más cercano a la noción de Dieta sería, en todo caso, el Consejo Federal o *Bundesrat*.

En la doctrina española la distinción está hecha. Garrorena Morales cita a Ramón Punset y a Piedad García-Escudero al diferenciar las Cámaras parlamentarias de la “Dieta” modalidad “... en la cual tienen representación los Gobiernos”⁷³ Amplia discusión ha habido al respecto, no sólo en el Informe del Consejo de Estado citado y el debate académico promovido por ese órgano estatal con motivo de él, sino en el Senado, en la Ponencia de Estudio respectiva de la Comisión de Reglamento en la X Legislatura⁷⁴.

72 García Pelayo, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*. En *Obras Completas*. Tomo I. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

73 Garrorena Morales, Angel: *La Reforma Constitucional del Senado en Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional*. Texto del informe y debates académicos. Edición a cargo de Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco. Consejo de Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006

74 Ver *Transcripciones de las Comparecencias ante la Ponencia de Estudio para Reforzar las Funciones del Senado* (Comisión de Reglamento. X Legislatura) Madrid, 11 de junio de 2012.

Acaso la cuestión quede saldada por D'Angelo Rodríguez⁷⁵

Dieta

Asamblea medieval que funcionó en el sacro Imperio Romano Germánico y también en Suecia, Polonia, Hungría, Dinamarca, Suiza y Croacia. Estaba formada por tres "colegios": el de los electores, el de los príncipes nobles y el de las ciudades.

El nombre de dieta proviene, en realidad, de la palabra griega diaita que quiere decir "manera de vivir" o "régimen de vida" (de donde surge el significado de dieta como sistema alimenticio) y que en el bajo imperio se usó para designar los edificios donde se reunían las asambleas. Por un aparente equívoco, la palabra se vinculó al término latino dies, día, en el sentido de reunión diaria y por ello el nombre alemán de la dieta es tag, que quiere decir día; y las actuales asambleas representativas de los países de habla germana llevan ese nombre: Bundestag por Asamblea o Dieta Federal.

75 D'Angelo Rodríguez, Anibal: *Diccionario Político*. Claridad. Buenos Aires, 2004

El Consejo de los Más Antiguos (*Ältestenrat*)

Como órgano auxiliar inmediato del Presidente del *Bundestag* existe el Consejo de los Más Antiguos, en algunas traducciones se prefiere llamarlo Mesa de Edad⁷⁶, integrado por éste, sus vicepresidentes y veintitrés miembros más, designados por las fracciones parlamentarias en proporción a su fuerza en la Cámara. Se reúne semanalmente presidido por el titular de la Cámara Federal y al cual asiste, además, un representante del Gobierno Federal, recordemos que el alemán es un gobierno parlamentario.

Es un cuerpo consultivo, por eso produce recomendaciones y proposiciones que la plenaria puede aceptar o rechazar. Sin embargo, su utilidad práctica le asegura autoridad e influencia. Es así que este Consejo asiste al Presidente en la conducción del Parlamento, en la determinación del número y materia de las comisiones y en la promoción de acuerdos entre los grupos parlamentarios. Ayuda a planificar con un año de anticipación los periodos de sesiones y con una semana de antelación el orden del día de las plenarios de cada semana.⁷⁷

Puede designar, a su vez, comisiones de su seno para atender asuntos internos como por ejemplo la situación jurídica de los diputados, la asignación

76 Börnsen y Caetano: *Obra citada*.

77 www.bundestag.de

de salas o los asuntos relacionados con el *staff* de los diputados o, en su momento, la mudanza del *Bundestag* de Bonn a Berlín, luego de la reunificación alemana, como consecuencia de la decisión de que ésta recuperara la capitalidad el 20 de junio de 1991, desenlace de un debate en el cual no predominaron las líneas partidistas sino que fue menester un ejercicio de argumentación propio de la deliberación parlamentaria.

El *Bundesrat*

A través del *Bundesrat* o Consejo Federal participan los *Länder* en la legislación federal, la administración de la Federación y los asuntos de la Unión Europea (Art.50)

Sus miembros son designados y cesados por los gobiernos estatales. No tienen fuero parlamentario. Las delegaciones o *Landesvertretungen* funcionan como embajadas de los estados federados en Berlín. Cada *Land* tiene, como mínimo tres votos y un máximo de seis. Si su población excede los dos millones de habitantes tendrá cuatro, si supera los seis millones cinco y si sobrepasa los siete millones de pobladores tendrá seis. Cada *Land* puede enviar tantos delegados como votos tenga. Se vota en bloque, lo cual implica que los miembros no votan individualmente. (Art.51).

Al Presidente del Consejo Federal que se elige cada año, corresponde convocar las sesiones del cuerpo; pueden solicitársele al menos los representantes de dos estados federados o el Gobierno Federal, dichas sesiones son públicas, pero el cuerpo puede decidir lo contrario y sus decisiones se adoptan por mayoría. Para los asuntos europeos el Consejo podrá designar una Cámara especial cuyas decisiones se consideran del órgano (Art.52).

El Gobierno Federal debe mantener al *Bundesrat* informado “de la gestión de los negocios públicos”. Los miembros del Gobierno tienen el derecho y, si son convocados, el deber de asistir a las sesiones y las comisiones y, al igual que en el *Bundestag*, en los debates deben ser oídos en todo momento (Art.53).

Por un acuerdo político convertido en tradición, la Presidencia del Consejo Federal rota anualmente entre los Ministros presidentes de los *Länder*.

En promedio, la plenaria del Consejo Federal sesiona una vez al mes. Sus normas de funcionamiento son mucho más flexibles y menos detalladas si se las compara con el *Bundestag*. El mandato imperativo propio de las plenarias no existe en las comisiones. Tiene dieciséis comisiones de otros tantos miembros, en las cuales cada estado federado tiene un miembro y un voto. Estos son:

1. Política Agrícola y Protección al Consumidor
2. Trabajo, Integración y Política Social
3. Asuntos Exteriores
4. Unión Europea
5. Familia y Adultos Mayores
6. Finanzas
7. Mujer y Juventud
8. Salud
9. Asuntos Internos
10. Cultura.
11. Asuntos Legales
12. Ambiente
13. Transporte
14. Defensa
15. Asuntos Económicos
16. Vivienda

Los miembros, y por lo tanto los votos de cada *Land* en el *Bundesrat* se distribuyen así. Los estados con más de siete millones de habitantes, Baden Wurtemberg, Baviera, Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia, cada uno seis. Un estado, Hesse, tiene más de seis y menos de siete millones de habitantes, por lo tanto envía cinco. Cuatro cada uno, corresponden a los estados cuya población va entre más de dos y menos de seis millones de personas que son Berlin, Brandenburgo, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein y Turingia. Y menos de dos millones de personas habitan en Bremen, Hamburgo, Mecklenburgo-Pomerania Occidental y Sarre, por lo

cual a cada uno le corresponden tres representantes. Para un total de sesenta y nueve.

Por su importancia en la integración del *Bundesrat* se anota que en 2017, salvo en Baviera que gobierna en solitario la Unión Social Cristiana (CSU), en todos los *Länder* hay gobiernos de coalición. En ocho de ellas participa la Unión Demócrata Cristiana (CDU), en once los social demócratas del SPD, en diez los Verdes (GRÜNE), en tres el izquierdista *Die Linke* y en dos los liberales del FDP. Siete gobiernos estatales son presididos por el SPD, otros tantos por los “partidos hermanos” CDU y CSU (seis y uno respectivamente), uno por los Verdes y otro por *Die Linke*. Un verdadero mosaico cuya diversidad, en vez de disminuir, acentúa la demanda de armonía.

V. La legislación federal y proceso legislativo

Como cuestiones previas es conveniente recordar la primacía del Derecho federal (Art.31), así como la competencia residual de los *Länder*, en el cumplimiento de las funciones estatales (Art.30). Los *Länder* pueden transferir competencias suyas o tareas estatales a su cargo a entidades regionales transfronterizas, con aprobación del Gobierno Federal. (Art.24.1 a).

Se legisla en la federación y en los *länder*. Es materia de la Ley Fundamental determinar lo que

corresponde a cada ámbito (Art.70). En materias del ámbito exclusivo de la Federación, los *Länder* pueden legislar solo cuando los autorice una ley federal y hasta dónde ésta disponga (Art.71). Encontraremos unas materias cuya legislación es de competencia exclusiva de la Federación, otras que son de competencia exclusiva de los estados federados y otras de competencia concurrente, pues en ella coinciden o concurren intereses de ambos niveles.

En la legislación concurrente, los *Länder* pueden legislar si la Federación no lo ha hecho o, aunque ésta lo haya hecho, en determinadas materias como,

- a. La caza, salvo la autorización a cazar.
- b. La protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje, salvo los principios generales relativos a la protección de la naturaleza, las especies y el mar.
- c. La distribución de la tierra
- d. La ordenación del territorio
- e. El régimen de aguas, salvo regulaciones referidas a sustancias e instalaciones
- f. La admisión en las universidades y los diplomas que éstas confieren (Art.72.3)

Una ley de la Federación puede ser reemplazada por una del *Land*, si por ley federal se determinase que ya no es necesaria la regulación a ese nivel (Art.72.4).

Competencia federal exclusiva

Son de competencia federal exclusiva (Art.73):

1. Los asuntos exteriores, la defensa y la protección civil
2. La nacionalidad
3. La libertad de circulación y residencia, la identificación, el pasaporte, la inmigración y la emigración, y la extradición.
4. La moneda, las pesas y medidas, y la hora oficial
5. Las aduanas y el comercio; La navegación, intercambio comercial y financiero con el exterior; la policía de aduanas y fronteras
6. El patrimonio cultural y su protección contra evasión al extranjero
7. El tráfico aéreo
8. Los ferrocarriles federales y vías férreas
9. El correo y las telecomunicaciones
10. La situación jurídica de personas al servicio de la federación y sus corporaciones de Derecho Público
11. La propiedad industrial, los derechos de autor y de edición
12. El terrorismo internacional cuando el peligro exceda los límites de un Land
13. La cooperación federación-Estado federado en policía criminal; defensa de libertad y democracia, existencia o seguridad del

Land o de la federación (defensa de la Constitución)

14. Las medidas contra personas y actividades que por la violencia signifiquen riesgos para los intereses exteriores de la República.
15. La autoridad federal de policía criminal y la lucha internacional contra la delincuencia.
16. Las estadísticas federales
17. La tenencia de armas y explosivos
18. Los mutilados de guerra, las viudas, huérfanos y los antiguos prisioneros de guerra
19. La energía nuclear y materias relacionadas

La legislación que regule aspectos relacionados con el terrorismo internacional requiere aprobación del *Bundesrat*.

Competencias concurrentes

Son materias de competencia concurrente (Art.74):

1. El Derecho civil y el penal, la organización judicial, el procedimiento (salvo penitenciario), el ejercicio de la abogacía, notariado y asesoramiento jurídico
2. El estado civil
3. El derecho de asociación

4. El derecho de residencia y establecimiento de extranjeros
5. Los refugiados y expulsados
6. La asistencia social
7. Los daños y reparaciones de guerra
8. Las tumbas de guerra y de otras víctimas de la guerra y la tiranía
9. Derecho de la economía (salvo cierre, restaurantes, bares, salas de juego, de exhibición de personas, ferias, exposiciones, mercados)
10. El Derecho laboral
11. Las ayudas para formación profesional e investigación científica
12. La expropiación
13. La transferencia de tierras a propiedad colectiva
14. Los abusos de posición de poder económico
15. El fomento a la producción agrícola y forestal; el abastecimiento de alimentos, la importación y la exportación de productos agrícolas, ganaderos y forestales; la pesca costera y de alta mar, las costas
16. Las transacciones inmobiliarias, el derecho al suelo y los arrendamientos
17. Las medidas contra enfermedades humanas y animales contagiosas, las profesiones médicas, paramédicas y afines; el comercio de medicamentos, estupefacientes y tóxicos

18. El financiamiento hospitales y la regulación de sus tarifas
19. La protección al consumidor. La protección de los animales
20. La navegación
21. El tráfico por carretera
22. Los ferrocarriles que no sean de la federación, salvo los de montaña
23. La basura y la contaminación
24. La responsabilidad del Estado
25. La inseminación artificial humana, la genética, los trasplantes de órganos y tejidos
26. Derechos y obligaciones de funcionarios de los *Länder* y los municipios
27. La caza
28. El medio ambiente y paisaje
29. La distribución de la tierra
30. La ordenación del territorio
31. Las aguas
32. Admisión en universidades y diplomas universitarios

La legislación sobre responsabilidad del Estado y derechos y obligaciones de los funcionarios estatales y municipales debe ser aprobada por el *Bundesrat*

La formación de las leyes

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno Federal, a los miembros del *Bundestag* o al *Bundesrat* como cuerpo (Art.76.1).

Aquellos proyectos de ley presentados por el Gobierno inician su trámite por el *Bundesrat* (Art.76.2), los que se originan en el *Bundesrat* son enviados por el Gobierno Federal al *Bundestag* dentro del plazo constitucionalmente fijado (Art.76.3). Los miembros del *Bundestag* presentan los proyectos ante su Cámara.

Los proyectos de ley iniciativa del Gobierno que son la mayoría como es lógico en un sistema parlamentario, antes de su presentación pasan obligatoriamente por el Ministerio Federal de Hacienda para examinar sus implicaciones en ese campo y por el de Justicia para el control de su legalidad. Una vez aprobado en Gabinete es formalmente presentado al Consejo Federal por el Canciller Federal. Cumplida su revisión por aquel, irá al *Bundestag* con su Exposición de Motivos, el dictamen del *Bundesrat* y la respectiva réplica gubernamental.

Cada proyecto de ley recibe tres lecturas⁷⁸. La primera es un debate general sobre el mismo. Su propósito, su pertinencia. Al final del cual pasa a comisión, cuya revisión es obligatoria. En esa instancia se realiza un examen más exhaustivo del articulado, se

78 Así se denomina a las discusiones en Cámara plena.

escucha a expertos, se realizan audiencias de interesados y comparencias de funcionarios del Gobierno. Con base en el informe de la comisión, tiene lugar la segunda lectura, la cual consiste en un debate general y uno artículo por artículo. Si el proyecto es aprobado en segunda lectura sin modificaciones, se puede pasar directamente a la tercera, en la cual los diputados responden a la pregunta del Presidente si aprueban, lo rechazan o se abstienen.

Si se introdujeran enmiendas en la segunda lectura, al proyecto con sus enmiendas puede fijársele la tercera lectura para el segundo día contado a partir de la distribución de su versión impresa con las enmiendas que le fueron aprobadas, a menos que como ocurre frecuentemente, los diputados por mayoría de dos tercios de los presentes decidan proceder a la tercera lectura de inmediato.

El *Bundesrat* tiene seis semanas, para emitir su parecer sobre el proyecto, que pueden ser nueve si así lo solicita el cuerpo por la extensión del proyecto. En casos calificados de urgentes, el Gobierno puede remitir el proyecto al conocimiento del *Bundestag* transcurridas tres semanas, aunque no haya recibido el dictamen del *Bundesrat*. Cuando este Consejo se ha pronunciado, el Gobierno remitirá sin demora su dictamen al *Bundestag*.

Los proyectos de ley presentados por el Consejo Federal (*Bunderat*) los introducirá el Gobierno ante la Cámara Federal (*Bundestag*) en lapso de seis semanas, con su opinión al respecto. Ese plazo puede extenderse por tres semanas más si el proyecto lo requiere.

Las leyes federales las aprueba el *Bundestag*, cumplido lo cual su Presidente las envía al *Bundesrat*. Dentro de las tres semanas siguientes este Consejo puede exigir convocatoria de Comisión Conjunta. Ello también procede por iniciativa del Gobierno o del *Bundestag*. Si la Comisión introduce modificaciones al texto, el *Bundestag* debe considerarla una vez más y adoptar una nueva decisión.

Es distinto el procedimiento si la ley requiere o no aprobación del *Bundesrat*. Recuérdese que la legislación en materias de combate al terrorismo internacional, responsabilidad del Estado y derechos y obligaciones de los funcionarios de los estados federados y de los municipios, así como la prevista en el artículo 84.1 de la Ley Fundamental, lo exige. El artículo 77 de la Ley Fundamental, en sus números 2, 2.a y 3, establece los respectivos procedimientos.

En el caso de las leyes para cuya aprobación no es indispensable el asentimiento del Consejo Federal, si la mayoría del *Bundesrat* se opone a la aprobación de la ley, el *Bundestag* puede rechazar esas objeciones y desestimarlas, siempre por mayoría equivalente. Es

decir, si la oposición fue decidida por la mayoría de los votos del Consejo Federal, bastará una mayoría de los votos de la Cámara para aprobarla. Si lo hubiera sido por, al menos, dos tercios de los votos del cuerpo, dos tercios de los votos del *Bundestag* harían falta para aprobarla (Art.77.4).

La oposición del *Bundesrat* a un proyecto de ley aprobado por el *Bundestag* va al conocimiento de una Comisión conjunta paritaria de treinta y dos miembros, y ésta concluye en un informe que puede recomendar⁷⁹:

1. Modificar, complementar o eliminar aquellas disposiciones no aprobadas por el *Bundesrat*.
2. Confirmar lo aprobado por el *Bundestag* y por lo tanto rechazar el planteamiento del *Bundesrat*.
3. Aceptar la oposición del *Bundesrat* en su integridad y, por lo tanto, que el *Bundestag* anule su decisión aprobatoria anterior.
4. La Comisión no llega a decisión porque no es posible alcanzar una mayoría decisoria.

La sanción definitiva de leyes federales ocurre cuando

1. La han aprobado el *Bundestag* y el *Bundesrat*.

79 El *Bundesrat* y el Estado Federal. www.bundesrat.de

2. La ha aprobado el *Bundestag* y el *Bundesrat* no hubiese hecho uso de la facultad de solicitar la convocatoria de la Comisión de mediación para resolver diferencias, cuando la ley requiere su aprobación.
3. Si no requiriendo la Ley aprobación del *Bunderat* la haya aprobado el *Bundestag* y en el plazo constitucional de dos semanas, aquel Consejo no haya expresado su oposición, o la retirara o si la oposición fuese rechazada por el *Bundestag* con la votación requerida (Art.78)

Las reformas a la Ley Fundamental

La Ley Fundamental puede reformarse sólo mediante ley especialmente dedicada a ello.

En cuanto a los acuerdos internacionales, se dispone especialmente (Art.79.1)

En el caso de los tratados internacionales que tengan un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de u régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigencia de tales tratados, incluir

en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

La ley reforma debe contar con el voto de la mayoría de los dos tercios de los integrantes del *Bundestag* y de los dos tercios de los votos del *Bundesrat*; y en ningún caso puede modificar la organización federal del Estado, la participación de los *Länder* en la legislación o los principios consagrados en los artículos 1 y 20 de la Ley Fundamental, esto es, la garantía de la dignidad humana, el carácter democrático y social del Estado y las bases del Estado de Derecho (Art.79).

La dignidad humana y los demás derechos fundamentales, ocupan todo el Título I de la Ley Fundamental, el cual se reproduce en su integridad para mayor claridad acerca de su alcance.

Artículo 1

[Protección de la dignidad humana, vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales]

- (1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público.*
- (2) El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo.*

- (3) *Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.*

Artículo 2

[Libertad de acción y de la persona]

- (1) *Toda persona tiene el derecho al libre desarrollo de su personalidad siempre que no viole los derechos de otros ni atente contra el orden constitucional o la ley moral.*
- (2) *Toda persona tiene el derecho a la vida y a la integridad física. La libertad de la persona es inviolable. Estos derechos sólo podrán ser restringidos en virtud de una ley.*

Artículo 3

[Igualdad ante la ley]

- (1) *Todas las personas son iguales ante la ley.*
- (2) *El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. El Estado promoverá la realización efectiva de la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres e impulsará la eliminación de las desventajas existentes.*
- (3) *Nadie podrá ser perjudicado ni favorecido a causa de su sexo, su ascendencia, su raza, su idioma, su patria y su origen, sus creencias y sus concepciones religiosas o políticas. Nadie podrá ser perjudicado a causa de un impedimento físico o psíquico.*

Artículo 4

[Libertad de creencia, de conciencia y de confesión]

- (1) La libertad de creencia y de conciencia y la libertad de confesión religiosa e ideológica son inviolables.*
- (2) Se garantiza el libre ejercicio del culto.*
- (3) Nadie podrá ser obligado, contra su conciencia, a realizar el servicio militar con armas. La regulación se hará por una ley federal.*

Artículo 5

[Libertad de opinión, de los medios de comunicación, artística y científica]

- (1) Toda persona tiene el derecho a expresar y difundir libremente su opinión oralmente, por escrito y a través de la imagen, y de informarse sin trabas en fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y la libertad de información por radio, televisión y cinematografía serán garantizadas. La censura está prohibida.*
- (2) Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, en las disposiciones legales adoptadas para la protección de la juventud y en el derecho al honor personal.*
- (3) El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres. La libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución.*

Artículo 6

[Matrimonio y familia]

- (1) *El matrimonio y la familia se encuentran bajo la protección especial del orden estatal.*
- (2) *El cuidado y la educación de los hijos son el derecho natural de los padres y el deber que les incumbe prioritariamente a ellos. La comunidad estatal velará por su cumplimiento.*
- (3) *En contra de la voluntad de las personas autorizadas para su educación, los hijos sólo podrán ser separados de sus familias en virtud de una ley, cuando las personas autorizadas para su educación no cumplan con su deber o cuando, por otros motivos, los hijos corran peligro de quedar abandonados.*
- (4) *Toda madre tiene derecho a la protección y a la asistencia por parte de la comunidad.*
- (5) *La legislación debe asegurar a los hijos extra-matrimoniales las mismas condiciones que para los hijos nacidos dentro del matrimonio en lo que respecta a su desarrollo físico y espiritual y a su posición social.*

Artículo 7

[Sistema escolar]

- (1) *El sistema escolar, en su totalidad, está sometido a la supervisión del Estado.*
- (2) *Las personas autorizadas para la educación tienen el derecho de decidir la participación de sus hijos en la enseñanza de la religión.*

- (3) *La enseñanza de la religión es asignatura ordinaria del programa en las escuelas públicas, con excepción de las no confesionales. Sin perjuicio del derecho de supervisión del Estado, la enseñanza religiosa será impartida de acuerdo con los principios de las comunidades religiosas. Ningún profesor podrá ser obligado contra su voluntad a impartir la enseñanza de la religión.*
- (4) *Se garantiza el derecho a crear escuelas privadas. Las escuelas privadas que sustituyan a escuelas públicas necesitan la autorización del Estado y están sometidas a las leyes del respectivo Land. La autorización debe concederse cuando las escuelas privadas no se encuentren en un nivel inferior al de las escuelas públicas en lo que respecta a sus programas e instalaciones y a la formación científica de su personal docente y no fomenten una segregación de los alumnos en base a la situación económica de los padres. La autorización será denegada cuando no esté suficientemente asegurada la situación económica y jurídica del personal docente.*
- (5) *Una escuela privada de enseñanza primaria sólo será autorizada si la administración de la instrucción pública le reconoce un interés pedagógico especial o, si las personas autorizadas para la educación solicitan la creación de una escuela interconfesional, confesional o ideoló-*

gica y no existe escuela primaria pública de este tipo en el municipio.

- (6) Se mantiene la abolición de las escuelas preparatorias.*

Artículo 8

[Libertad de reunión]

- (1) Todos los alemanes tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin notificación ni permiso previos.*
- (2) Para las reuniones en lugares abiertos, este derecho puede ser restringido por ley o en virtud de una ley.*

Artículo 9

[Libertad de asociación]

- (1) Todos los alemanes tienen el derecho de crear asociaciones y sociedades.*
- (2) Están prohibidas las asociaciones cuyos fines o cuya actividad sean contrarios a las leyes penales o que estén dirigidas contra el orden constitucional o contra la idea del entendimiento entre los pueblos.*
- (3) Se garantiza a toda persona y a todas las profesiones el derecho de fundar asociaciones para mantener y fomentar las condiciones económicas y de trabajo. Los convenios que restrinjan o tiendan a obstaculizar este derecho serán nulos, e ilegales las medidas que se adopten con este fin. Las medidas que se adopten según los artículos 12a, 35 apartado 2 y 3, 87a apartado 4 y 91 no podrán dirigirse contra los conflictos labo-*

rales organizados por asociaciones en el sentido de la primera frase del presente apartado con el fin de mantener y fomentar las condiciones económicas y de trabajo.

Artículo 10

[Secreto epistolar, postal y de telecomunicaciones]

- (1) El secreto epistolar, así como el secreto postal y de las telecomunicaciones son inviolables.*
- (2) Las restricciones sólo podrán ser ordenadas en virtud de una ley. Si la restricción está destinada a proteger el régimen fundamental de libertad y democracia o la existencia o seguridad de la Federación o de un Land, la ley podrá disponer que no se informe al afectado y que el recurso jurisdiccional sea reemplazado por el control de órganos y de órganos auxiliares designados por los representantes del pueblo.*

Artículo 11

[Libertad de circulación y de residencia]

- (1) Todos los alemanes gozan de la libertad de circulación y de residencia en todo el territorio federal.*
- (2) Este derecho no podrá ser restringido más que por ley o en virtud de una ley y sólo en los casos en los que no existiesen medios suficientes de subsistencia y, por ello, surgiesen cargas especiales para la comunidad, o cuando fuese necesario para defenderse frente a un peligro que amenace la existencia o el régimen fundamen-*

tal de libertad y democracia de la Federación o de un Land, o para combatir el peligro de epidemias, catástrofes naturales o siniestros especialmente graves, para proteger a la juventud del desamparo o para prevenir actos delictivos.

Artículo 12

[Libertad de profesión, prohibición del trabajo forzoso]

- (1) Todos los alemanes tienen el derecho a elegir libremente su profesión, su lugar de trabajo y de formación profesional. El ejercicio de la profesión puede ser regulado por ley o en virtud de una ley.*
- (2) Nadie puede ser obligado a un trabajo determinado salvo en el marco de un deber público de prestación que sea habitual, general y igual para todos.*
- (3) El trabajo forzoso es admisible sólo en el caso de privación de libertad ordenada judicialmente.*

Artículo 12 a

[Servicio militar y civil obligatorio]

- (1) Los varones que hayan cumplido los dieciocho años de edad pueden ser obligados a prestar servicios en las Fuerzas Armadas, en el Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras o en una unidad de defensa civil.*
- (2) Quien por razones de conciencia rehúse el servicio militar con las armas, puede ser obligado a prestar un servicio sustitutorio. La duración*

del servicio sustitutorio no podrá superar a la del servicio militar. Las modalidades serán reguladas por una ley que no podrá restringir la libertad de decidir de acuerdo con la propia conciencia y que debe prever también la posibilidad de prestar un servicio sustitutorio que, en ningún caso, esté vinculado con unidades de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras.

- (3) En el caso de defensa, las personas sujetas al servicio militar y que no fueran llamadas a prestar uno de los servicios mencionados en los apartados 1 y 2 pueden ser obligadas por ley o en virtud de una ley, dentro del marco de una relación laboral, a prestar servicios civiles con fines de defensa, incluyendo la protección de la población civil; la prestación de servicios dentro de un régimen de derecho público podrá ser impuesta sólo para el ejercicio de funciones policiales o de aquellas funciones administrativas del poder público que sólo pueden cumplirse dentro de un régimen de servicio público. Las relaciones laborales con templadas en la primera frase podrán establecerse dentro de las Fuerzas Armadas, en el sector de abastecimiento de las mismas así como en la Administración pública; la imposición de relaciones laborales en el sector del abastecimiento de la población civil será admisible únicamente para cubrir las*

necesidades vitales de la misma o para garantizar su protección.

- (4) Cuando en el caso de defensa no pudieran cubrirse sobre una base voluntaria las necesidades de servicios civiles en el sector sanitario civil, así como en los hospitales militares establecidos, podrán ser obligadas, por ley o en virtud de una ley, a cumplir tales servicios las mujeres que hayan cumplido dieciocho años y tengan menos de cincuenta y cinco. En ningún caso las mujeres podrán ser obligadas a prestar servicio con las armas.*
- (5) Con anterioridad al caso de defensa, las obligaciones contempladas en el apartado 3 podrán ser establecidas sólo de acuerdo con el artículo 80a, apartado 1. Para la preparación de las prestaciones de servicios previstos en el apartado 3 cuyo cumplimiento requiera conocimientos o aptitudes especiales, podrá imponerse por ley o en virtud de una ley la participación obligatoria en cursos de formación. En este caso no se aplicará lo dispuesto en la primera frase.*
- (6) Si en el caso de defensa no pudieren cubrirse sobre una base voluntaria las necesidades de mano de obra para los sectores mencionados en el apartado 3, frase 2, por ley o en virtud de una ley podrá restringirse, para cubrir esas necesidades, la libertad de los alemanes de abandonar el ejercicio de una profesión o el puesto de trabajo. Antes de que se produzca el*

caso de defensa, es aplicable por analogía lo dispuesto en el apartado 5, frase l.

Artículo 13

[Inviolabilidad del domicilio]

- (1) El domicilio es inviolable.*
- (2) Los registros no podrán ser ordenados sino por el juez y, si la demora implicare un peligro inminente, también por los demás órganos previstos por las leyes, y únicamente en la forma estipulada en ellas.*
- (3) Cuando determinados hechos justifican la sospecha que alguien ha cometido un delito particularmente grave y específicamente así predeterminado por la ley, podrán ser utilizados en la persecución del hecho delictivo, en base a una autorización judicial, medios técnicos para la vigilancia acústica de viviendas en las cuales presumiblemente se encuentra el inculpado si la investigación de los hechos fuese de otra manera desproporcionadamente difícil o no tuviese ninguna probabilidad de éxito. La medida tiene que ser limitada en el tiempo. La autorización debe efectuarse por una sección con tres jueces. Si la demora implicare un peligro inminente, la medida podrá ser tomada por un único juez.*
- (4) En la defensa frente a peligros inminentes para el orden público, especialmente frente a un peligro para la comunidad o para la vida, los medios técnicos para la vigilancia acústica de viviendas sólo podrán ser utilizados en base a*

una autorización judicial. Si la demora implicare un peligro inminente, la medida puede ser autorizada por otro órgano predeterminado por la ley; una resolución judicial deber solicitarse sin dilación.

- (5) Si los medios técnicos están previstos exclusivamente para la protección de las personas que intervienen autorizadamente en la vivienda, la medida puede ser tomada por un órgano predeterminado por la ley. Una utilización con otra finalidad de los conocimientos recogidos en tal supuesto, sólo será permitida si sirve para la persecución penal o para la prevención ante un peligro y sólo si la legalidad de la medida ha sido verificada previamente por un juez; si la demora irnplicare un peligro inminente, la resolución judicial tiene que ser solicitada sin dilación.*
- (6) El Gobierno Federal informa al Bundestag anualmente sobre la utilización de los medios técnicos realizada según el apartado 3 así como en el ámbito de competencia de la Federación según el apartado 4 y, en la medida en que se exija un control judicial, según el apartado 5. Un órgano elegido por el Bundestag ejerce el control parlamentario sobre la base de este informe. Los Länder garantizan un control parlamentario equivalente.*
- (7) Por lo demás, las intervenciones y restricciones sólo podrán realizarse para la defensa frente a*

un peligro común o un peligro mortal para las personas; en virtud de una ley, tales medidas podrán ser tomadas también para prevenir peligros inminentes para la seguridad y el orden públicos, especialmente para subsanar la escasez de viviendas, combatir una amenaza de epidemia o proteger a menores en peligro.

Artículo 14

[Propiedad, derecho a la herencia y expropiación]

- (1) La propiedad y el derecho a la herencia están garantizados. Su contenido y sus límites serán determinados por las leyes.*
- (2) La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común.*
- (3) La expropiación está permitida sólo por razones de bien común. Podrá ser efectuada sólo por ley o en virtud de una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización. La indemnización se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y de los afectados. En caso de discrepancia sobre el monto de la indemnización quedará abierta la vía judicial ante los tribunales ordinarios.*

Artículo 15

[Socialización]

Con fines de socialización, el suelo, los recursos naturales y los medios de producción pueden ser situados bajo un régimen de propiedad colectiva o de otras formas de gestión colectiva

por una ley que fije el modo y el monto de la indemnización. Con respecto a la indemnización se aplicará por analogía lo establecido en el artículo 14, apartado 3, frases 3 y 4.

Artículo 16

[Nacionalidad, extradición]

- (1) Nadie podrá ser privado de la nacionalidad alemana. La pérdida de la nacionalidad sólo podrá producirse en virtud de una ley, y contra la voluntad del afectado únicamente cuando éste no se con vierta por ello en apátrida.*
- (2) Ningún alemán podrá ser extraditado al extranjero. Por ley se podrá adoptar una regulación divergente para extradiciones a un Estado miembro de la Unión Europea o a un Tribunal internacional, siempre que se respeten los principios del Estado de Derecho.*

Artículo 16 a

[Derecho de asilo]

- (1) Los perseguidos políticos gozan del derecho de asilo.*
- (2) El apartado 1 no podrá ser invocado por nadie que entre en el país desde un Estado miembro de las Comunidades Europeas o de otro tercer Estado en el cual esté asegurada la aplicación de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los refugiados y el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Los Estados fuera de las Comunidades Europeas en los cuales se*

cumplen las condiciones de la primera frase serán determinados por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat. En los casos de la primera frase, las medidas que pongan fin a la residencia pueden ser ejecutadas independientemente del recurso judicial interpuesto contra ellas.

- (3) Podrá determinarse por una ley, que requiere la aprobación del Bundesrat, los Estados en los cuales, en base a la situación jurídica, la aplicación del derecho y las condiciones políticas generales, parece estar garantizada la no existencia de persecuciones políticas ni de castigos o tratamientos inhumanos o degradantes. Se supondrá que un extranjero proveniente de uno de tales Estados no es perseguido, a menos que exponga hechos que fundamenten la presunción de que es perseguido políticamente, contrariamente a lo que se había supuesto.*
- (4) La ejecución de medidas, que pongan fin a la residencia en los casos mencionados en el apartado 3 y en otros casos manifiestamente injustificados o considerados como manifiestamente injustificados, sólo será suspendida por el tribunal si hay serias dudas en cuanto a la legalidad de la medida; la extensión de la investigación puede ser restringida y una alegación posterior al plazo fijado puede no ser tenida en cuenta. La regulación se hará por una ley.*

(5) *Los apartados 1 a 4 no contradicen los Tratados internacionales entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas y con terceros Estados que, tomando en cuenta las obligaciones que resultan de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los refugiados y del Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales cuya aplicación debe estar garantizada en los Estados contratantes, definen las reglas de competencia para el examen de las solicitudes de asilo, incluyendo el reconocimiento recíproco de las decisiones en materia de asilo.*

Artículo 17

[Derecho de petición]

Toda persona tiene el derecho de presentar individual o colectivamente, por escrito, peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y a los órganos de representación del pueblo.

Artículo 17a

[Restricción de determinados derechos fundamentales mediante leyes referentes a la defensa y al servicio sustitutorio]

(1) *Las leyes relativas al servicio militar y al servicio sustitutorio podrán determinar que para los integrantes de las Fuerzas Armadas y del servicio sustitutorio se restrinja durante el período de servicio el derecho fundamental de expresar y difundir libremente su opinión oralmente, por escrito y a través de la imagen (artículo 5, apar-*

tado 1, primera p arte de la frase 1), el derecho fundamental de la libertad de reunión (artículo 8) y el derecho de petición (artículo 17) en cuanto confiere el derecho de presentar peticiones o reclamaciones en forma colectiva.

- (2) Las leyes referentes a la defensa, incluyendo la protección de la población civil, podrán establecer que sean restringidos los derechos fundamentales de la libertad de circulación y de residencia (artículo 11) y de inviolabilidad del domicilio (artículo 13).

Artículo 18

[Privación de los derechos fundamentales]

Quien, para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia, abuse de la libertad de expresión de opinión, particularmente de la libertad de prensa (artículo 5, apartado 1), de la libertad de enseñanza (artículo 5, apartado 3), de reunión (artículo 8), de asociación (artículo 9), del secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones (artículo 10), así como del derecho de propiedad (artículo 14) y del de asilo (artículo 16a) pierde estos derechos fundamentales. La privación y su alcance serán declarados por la Corte Constitucional Federal.

Artículo 19

[Restricción de los derechos fundamentales]

- (1) Cuando de acuerdo con la presente Ley Fundamental un derecho fundamental pueda ser restringido por ley o en virtud de una ley, ésta debe

tener carácter general y no estar limitada al caso individual. Además, la ley debe mencionar el derecho fundamental indicando el artículo correspondiente.

- (2) En ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial.*
- (3) Los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas con sede en el país, en tanto por su propia naturaleza sean aplicables a las mismas.*
- (4) Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir a la vía judicial. Si no hubiese otra jurisdicción competente para conocer el recurso, la vía será la de los tribunales ordinarios. No queda afectado el artículo 10, apartado 2, frase 1.*

La habilitación legislativa al Ejecutivo

Gobierno federal, ministros federales o gobierno *länder* pueden ser habilitados mediante ley para otorgar decretos que son leyes en sentido material, cuyo contenido, objeto y alcance debe establecerse en la misma ley. En determinadas materias, como los principios y tasas en las comunicaciones y aquellos basados en leyes federales que requieran aprobación del *Bundesrat* los decretos habilitados deben ser aprobados por el *Bundesrat*.

El *Bundesrat* puede remitir al Gobierno Federal proyectos de decreto. La habilitación a los *länder*,

incluye igualmente la competencia reglamentaria con relación al correspondiente decreto-ley (Art.80).

Comentarios sobre el modelo

La legislación Federal predomina sobre la de los *Länder* y cada vez es más la que se dicta a ese nivel, en cambio el peso de la administración recae más en los estados federados que en la Federación y, por su parte, el *Bundesrat* sirve para compensar los desequilibrios que puedan generarse.

Al mismo tiempo Cámara territorial y compuesta por los representantes de los gobiernos de los *Länder* y no de los *Landtag* o parlamentos regionales, el *Bundesrat* vendría a ser un eslabón entre estados y gobiernos federados y Federación, y aporta a la legislación la experiencia administrativa en el manejo de las normas legales que es propia de la rama ejecutiva.

Según Escribano Úbeda-Portugués, trae la Ley Fundamental lo que podríamos llamar un dispositivo anti-centralista,

Donde se pone de manifiesto la realidad de operar como un federalismo equilibrado y cooperativo es en las llamadas "Zustimmungsgesetze" o Leyes que afectan la estructura básica del Estado Federal y a la distribución de poderes. Estas normas deben ser aprobadas por mayoría

*absoluta del “Bundesrat”, cámara que representa a los Estados miembros*⁸⁰.

En las leyes que requieren aprobación del *Bundesrat*, ésta Cámara ostenta un derecho a veto verdadero que cuando las mayorías en uno y otro cuerpo difieren, puede impedir la legislación. Esto lleva a la necesidad de buscar acuerdos entre los partidos a nivel federal, de lo *Länder* o en ambos. También es real que la Gran Coalición o *Gro e Koalition*, entre la CDU/CSU y el SPD ha existido a nivel Federal entre 1966 y 1969 (Gobierno Kiessinger), 2005 a 2009 (Gobierno Merkel I) y 2013 a la actualidad (Gobierno Merkel III) y que ello se reproduce en varios estados federados, lo cual ha generado una transformación del federalismo cooperativo en lo que algún autor llama “federalismo negociado”. Como la enmienda introducida en 1969 a la Ley Fundamental abre la puerta a programas e imposición conjuntos entre los niveles federal y de los *Länder*, opina Schneider⁸¹ que “...esta excesiva cooperación ha producido muchas desventajas, tales como una falta de transparencia, responsabilidades no claras, y una erosión del poder de los parlamentos de los estados federados.”

En 2006 se materializó una importante reforma al federalismo alemán, al convenir los partidos de la Gran Coalición CDU/CSU y SPD su acuerdo “Juntos

80 Escribano Úbeda-Portugués, José: *Obra citada*.

81 Schneider, Hans-Peter: *Obra citada*.

por Alemania, con coraje y humanidad”, una de cuyas prioridades era “la modernización del orden federal”⁸². La fragua de este cambio se había iniciado al menos tres años antes y sus resultados ya se reflejan en el texto constitucional que hemos manejado.

El debate transcurrió fluidamente en el *Bundesrat*, dado que los estados federados estaban bastante familiarizados con las propuestas en cuya elaboración habían participado. En cambio en el *Bundestag*, el proyecto suscitó oposición de los diputados de la Alianza 90/Los Verdes, la Izquierda, los liberales e incluso algunos parlamentarios social demócratas, alineados por tanto con la coalición gobernante, aunque no todos los planteamientos eran del mismo signo. El asunto principal en la contención era acerca de la naturaleza cooperativa o competitiva del federalismo.

Con modificaciones producto de mutuas concesiones, la reforma propuesta se aprobó en el *Bundestag* con 482 votos a favor, 162 en contra y tres abstenciones, y en el *Bundesrat* con 62 del total de 69 votos del Consejo.

Se afectó la distribución de competencias en el seno de la Federación; en relación con las tareas

82 Arroyo Gil, Antonio: *La Reforma Constitucional del Federalismo Alemán (Estudio crítico de la 52ª Ley de Modificación de la Ley Fundamental de Bonn del 28 de agosto de 2006)* Institut d'Etudes Autonòmics. Barcelona, 2009

comunes que fueron reducidas en desmedro del modelo “cooperativo”; el *Bundestag* al reforzar su protagonismo en la legislación federal; el *Bundesrat* al atenuar su participación legislativa a cambio de fortalecer a los *Länder* y hacerlos partícipes en la elaboración del Derecho Europeo, también con mayores responsabilidades en su incumplimiento, compartidas con la Federación; se fortaleció la autonomía municipal, con importante ventaja para el poder local, y se introdujeron elementos para una reforma financiera⁸³.

Entre sus resultados está una sensible reducción de las leyes que requieren aprobación del Consejo Federal, del 60% al 44,2% según estimación del año siguiente. Otro objetivo, menos cuantificable, es disminuir la incidencia de los *Poilitikverflechtungen* o enmarañamientos políticos, a través del esclarecimiento de responsabilidades, aunque ahí el papel, y por tanto la responsabilidad, central incumbe a los partidos políticos y no a las instituciones representativas cuya voluntad conforman, que es lo propio de una democracia moderna.

Tienen los partidos que mejorar sus mecanismos democráticos internos y su relacionamiento con una opinión pública más fluida, para la que la representación es una noción de difícil digestión, cuando no abiertamente impugnada, pero (y porque) no es

83 Ver Arroyo Gil: *Obra citada*.

menos cierto que la democracia necesita partidos sanos y fuertes, capaces de cumplir con sus tareas que, en el entorno actual y el previsible, serán más exigentes.

VI. El papel del Tribunal Constitucional Federal

Entre las previsiones constitucionales para la preservación de la supremacía de la Ley Fundamental, uno de cuyos pilares es la forma federal del Estado, está el Tribunal Constitucional Federal, considerado por Scholz como “el guardián genuino de la Constitución” y su jurisprudencia “uno de los grandes logros intelectuales del país”⁸⁴.

A diferencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos o el Tribunal Federal de Suiza, otros dos modelos federales a los cuales nos hemos referido en otros pasajes de este trabajo, la del Tribunal Constitucional Federal alemán no es una jurisdicción constitucional implícita en el marco de una jurisdicción general, sino una jurisdicción constitucional formal e institucionalmente independiente.

Dice el mismo Scholz que

Hoy no es posible practicar el derecho constitucional alemán, y mucho menos comprenderlo

84 Scholz, Rupert: *Alemania: Cincuenta Años de Corte Constitucional Federal* en www.juridicas.unam.mx.

*plenamente, sin recurrir en forma permanente a las jurisprudencias de la Corte Constitucional Federal. En virtud de su destacada autoridad, el tribunal se ha convertido en un genuino factor de la conducción política del Estado*⁸⁵.

Esa respetabilidad y reconocimiento a su papel, no exime a las decisiones del Tribunal Constitucional Federal de dudas o reservas. Una que no es inusual se relaciona con la materia que nos ocupa y se refiere a hasta qué punto su control de constitucionalidad de los actos legislativos del parlamento, no pudiera convertirlo en un “legislador sustituto” o, como diría Böckenförde, una suerte de “preceptor tutelar del Parlamento”. La democracia es, entre otras cosas, cuestión de equilibrios, y las naturales tensiones en su seno incidirán en la dinámica de los mismos, pues su estabilidad no puede ser rígida y, al contrario, está reñida con la rigidez.

El Tribunal Constitucional Federal es el máximo intérprete de la Ley Fundamental, su poder de control de la constitucionalidad se refiere a los actos de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ejerce el control de constitucionalidad abstracto y concreto de las leyes, y resuelve los conflictos de competencia entre la Federación y los estados federados o dentro de ellos, lo cual incluye velar por la autonomía muni-

85 Scholz: *Obra citada*

cipal, así mismo, los conflictos entre los órganos de la Federación, y los recursos de amparo interpuestos por personas que ven afectados sus derechos fundamentales. Ver los artículos 93 y 94 de la Ley Fundamental.

Lo integran dos salas con ocho miembros cada una. La mitad de sus magistrados, electos todos los períodos de doce años, son escogidos por el *Bundestag* y la mitad por el *Bundesrat* mediante una mayoría no inferior a los dos tercios.

La sala primera se ocupa preferentemente de las materias de derechos fundamentales y recursos de amparo. La sala segunda, de los litigios en el seno del Estado.

VII. Servicios de apoyo al trabajo parlamentario

Es claro que la crisis contemporánea de la política en general y de las instituciones democráticas en particular, fenómeno bastante difundido internacionalmente casi que con independencia de los niveles de desempeño del sistema político, “afecta muy especialmente a los órganos deliberativos y colegiados, con competencias básicas de representación popular”⁸⁶. La irrupción de los populismos de diverso signo y con múltiple pretexto, que se basan en el desencanto, la

86 Börnsen - Caetano: *Obra citada*.

insatisfacción y las expectativas no realizadas, es una manifestación de esa crisis.

Mucho hay que hacer para afrontar esos problemas, cuyo pronóstico no es de remisión, dada la intensa y veloz evolución, diríase más bien revolución constante, en las tecnologías de la información y la comunicación. Pero ellos no son la única motivación que aconseja que los parlamentos dispongan de sistemas actualizados, profesionalmente sólidos y eficaces de asesoría parlamentaria. Las buenas prácticas de los órganos legislativos no sólo dependerán del estudio constante por parte de los representantes populares, sino de la buena organización y el adecuado financiamiento de los servicios de apoyo al trabajo parlamentario.

Por eso no quisiera finalizar este trabajo sin detenerme, aunque sea unos breves momentos, en las instituciones de apoyo a los parlamentarios alemanes. Lo incluyo, además, para significar, sobre todo ante los políticos de nuestros países, el rigor que requiere el trabajo parlamentario. Detrás de las cámaras, y de la Cámara, hay un ejército profesional de funcionarios, expertos, académicos y analistas.

Dependiente de la Secretaría General del *Bundestag*, la Administración del Parlamento es una autoridad federal con más de dos mil funcionarios

al servicio del trabajo del *Bundestag* y sus miembros. Consta de cuatro direcciones generales.

Dirección General Z *Servicios Centrales* cuya jurisdicción administrativa es el presupuesto y su administración, el personal y los bienes inmuebles de la Cámara Federal.

Dirección General P Parlamento y Miembros (*Servicios Parlamentarios, servicios a los miembros, comisiones y asuntos europeos*) cuyas áreas de especialidad son tan amplias como el Derecho Parlamentario, la Secretaría parlamentaria, el financiamiento de partidos políticos, los Parlamentos de los *Länder*, el Servicio de Idiomas, las Relaciones Internacionales Parlamentarias, el Programa de Intercambios Internacionales, la Documentación de Prensa y los servicios Online y de Televisión del Parlamento.

Dirección General I *Información y Documentación*; a cargo de información y relaciones públicas, servicio de visitantes al Parlamento, eventos y proyectos especiales, arte en el *Bundestag*

Dirección General W Investigación y Relaciones Externas (*Servicios Científicos*) cuya responsabilidad abarca los servicios de Investigación y Documentación Científica que apoya el trabajo político de los diputados tanto en el Parlamento como en sus distritos al proveer información de especialistas, análisis

y opiniones de expertos; la Biblioteca del Parlamento con 1.4 millones de volúmenes y una adquisición anual de 15.000 títulos nuevos y 7.500 publicaciones periódicas y servicios como salas de lectura, biblioteca electrónica o catálogo online; el Archivo del Parlamento, la memoria parlamentaria incluye anales de la legislación en ambas cámaras con documentación de cada ley aprobada la Documentación Parlamentaria que ofrece material sobre debates, procedimientos, mociones, leyes, investigaciones parlamentarias, informes; y Peticiones y Solicitudes, de las cuales el parlamento recibe varios miles al año⁸⁷.

Las competencias profesionales específicas no sólo son útiles para que aporten las técnicas de campaña, organización, mercadeo, estudios de opinión pública, comunicaciones en medios convencionales y en TIC, y todas las disciplinas desarrolladas al fin de lograr ser electo o electa. Harán falta más adelante para poder realizar las tareas de legislación, control y representación encomendadas por los votantes. Para cumplir.

87 www.bundestag.de y Börnsen - Caetano: *Obra citada*.

Bibliografía

Libros

Alzaga Villaamil, Oscar: *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978.

Arroyo Gil, Antonio.: *La Reforma Constitucional del Federalismo Alemán (Estudio crítico de la 52ª Ley de Modificación de la Ley Fundamental de Bonn del 28 de agosto de 2006)* Institut d'Etudes Autonòmics. Barcelona, 2009.

Beeman, Richard: *The Penguin Guide to the United States Constitution*. Penguin. New York, 2010.

Börnsen (Bönstrup), Wolfgang-Caetano, Gerardo: *Un Modelo con Pequeñas Imperfecciones*. KAS. Montevideo, 2009

Burleigh, Michael: *El Tercer Reich. Una Nueva Historia*. Santillana. Madrid, 2004.

D'Angelo Rodríguez, Anibal: *Diccionario Político*. Claridad. Buenos Aires, 2004.

Ellis, Joseph J.: *The Quartet. Orchestrating the Second American Revolution 1783-1789*. Vintage Books. New York, 2016.

Escribano Úbeda-Portugués, José: *Sistemas Político-Constitucionales en el mundo*. Aebius. Madrid, 2011.

- Fulbrook, Mary: *Historia de Alemania*. Cambridge University Press. Cambridge, 1990
- García Pelayo, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*. En *Obras Completas*. Tomo I. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- Garrorena Morales, Angel: *La Reforma Constitucional del Senado en Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional*. Texto del informe y debates académicos. Edición a cargo de Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco. Consejo de Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006.
- Hauriou, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Demos. Ariel. Barcelona, 1971.
- House of Lords/House of Commons. Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill: *Draft House of Lords Reform Bill Report*. Session 2010-2012. Volume I. London, 23 of April 2012.
- Kessel, Wolfgang: The German Bundestag. History of Parliament since 1815. En *The German Bundestag in the Reichstag Building*. Berlin, 2007.
- Nixon, Richard M.: *Leaders*. Warner Books. New York, 1982.
- Ossorio, Manuel: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 36ª edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas De las Cuevas. Heliasta. Buenos Aires, 2008

- Peñarrubia Iza, Joaquín María: *Presupuestos Constitucionales de la Función Militar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.
- Reed Amar, Akhil: *America's Constitution. A Biography*. Random House. New York, 2005.
- Rowat, Donald C.: *El Ombudsman*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.
- Schneider, Hans-Peter: *The Federal Republic of Germany en Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries. A Global Dialogue on Federalism*. Volume 2. Forum of Federations-IACF/ McGill-Queen's University Press. Montreal, 2006.
- Schrenier, Hermann J. y Linn, Susanne: *Así trabaja el Bundestag Alemán (Organización y funcionamiento)*. La legislación de la Federación) NDV. Berlín, 2006.
- Universidad Central de Venezuela. Instituto de Estudios Políticos: *Parlamentos Bicamerales*. Estudio realizado bajo la dirección de Manuel García Pelayo, por Maruja Delfino de Palacios (Secretaria), Ricardo Combellas L., Alfonso Dietmann, Jesús Ferrero F., Humberto Njaim, Juan Carlos Rey M., José E. Rivera O., y Arístides Torres Galavís. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.
- Wella, John.: *The House of Lords*. Hodder & Stoughton. London, 1997
- Wende, Peter: *A History of Germany*. Palgrave Macmillan. Hampshire, 2005

Winkler, Heinrich August: *Germany. The Long Road West. 1933-1990*. Volumes I - II. Oxford University Press. Oxford, 2000

Aveledo R.G.: *Curso de Derecho Parlamentario*. UCAB-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas, 2013

Artículos

Alvear Valenzuela, Soledad: 60 Años de la Ley Fundamental Alemana: Un Marco para la democracia liberal y la economía social de mercado. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, N° 2, 2009, pp. 453-459. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. Wn <http://www.redalyc.org>

Elías Méndez, Cristina y Bleinsteiner, Oliver: *El Sistema Constitucional Alemán*. Universidad de Granada. www.ugr.es

Rodríguez-Patrón, Patricia: El Senado Suizo. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. UNAM. En <http://revistas.jurídicas.unam.mx>

Scholz, Rupert: Alemania: *Cincuenta Años de Corte Constitucional Federal* en www.jurídicas.unam.mx.

Von Beyme, Klaus: *El Federalismo en la República Federal Alemana*. Artículo. Dialnet. Unirioja.es.

Documentos

Constitución de la República Española del 9 de diciembre de 1931. www.congreso.es

Constituciones Europeas. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, 1960.

Transcripciones de las Comparecencias ante la Ponencia de Estudio para Reforzar las Funciones del Senado (Comisión de Reglamento. X Legislatura) Madrid, 11 de junio de 2012.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. (Promulgada el 23 de mayo de 1949) en *Constituciones Europeas.* Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, 1960. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

La Actualidad Alemana. Frankfurter Societäts-Medien GmbH - Ministerio Federal de Relaciones Exteriores. Fráncfort, Alemania. 2015

Sitios web

www.bundesrat.de

www.bundestag.de

www.bundestag.de/en

www.dw.com/es

Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres de Organización Gráficas Capriles C.A.,
Los Cortijos, Caracas,
en el mes de septiembre de 2017.

