

**EL SISTEMA POLÍTICO DE LA
REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA**

*Comunicación del Profesor Wolfgang Hirsch-Weber, en la
sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales
y Políticas, el 8 de noviembre de 1995*

EL SISTEMA POLÍTICO DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

Por el PROFESOR WOLFGANG HIRSCH-WEBER

La Ley Básica de la República Federal Alemana es la segunda constitución republicana que se ha dado el pueblo alemán. Está formulada en la tradición de las democracias occidentales, pero tiene particularidades que se deben a la experiencia nazi y a algunas fallas de la constitución anterior. Por esto es aconsejable dedicar algunas palabras a la primera constitución.

Después de la derrota en la Primera Guerra Mundial y el derrumbe de la monarquía, se convocó, en 1919, a una Asamblea Nacional que había de reunirse en Weimar, ciudad que simbolizaba la época clásica de la literatura alemana.

La Constitución de Weimar concedió al ciudadano los más amplios derechos cívicos. Creó, por una parte, una democracia parlamentaria, y por otra, un Presidente de la República electo directamente por el pueblo. El Presidente nombraba al Canciller y estaba autorizado a gobernar con leyes de emergencia. Recuerda al monarca. Además, se institucionalizó el plebiscito. De este modo, había tres instituciones estatales legitimadas por el voto del pueblo que competían entre sí. El Canciller y su gabinete necesitaban la confianza del Parlamento y del Presidente y estaban bajo la amenaza de plebiscitos.

Esta constitución, casi libertaria en su reconocimiento de derechos cívicos, y contradictoria en sus elementos parlamentarios y plebiscitarios, contribuyó para que Hitler subiera al poder. Claro, él no fue el producto de la constitución, pero la

constitución, lejos de oponerle suficientes obstáculos, ayudó a prepararle el camino.

Los autores de la Ley Básica que debía regir la parte occidental de Alemania -entonces todavía bajo la administración militar de los EE.UU., Gran Bretaña y Francia- estaban resueltos a fundamentar una República gobernable democráticamente y resistente a tendencias totalitarias. Para este fin se institucionalizó lo que sigue:

Un catálogo de derechos humanos. A estos derechos cívicos, en cambio, -de libre opinión, libre asociación, etc.- los podrá perder aquél que los use para luchar contra el orden libre y democrático de la República. Sobre la pérdida decidirá, no el gobierno, sino el Tribunal Constitucional.

Inmutable es también la definición de la República como Estado Federal y “Estado Social de Derecho”.

Se fortaleció la posición del Parlamento. Es ahora el único órgano del estado electo directamente y el único legitimado por el pueblo. Es él quien elige al Presidente, cuyas atribuciones son mínimas, fuera de representar, simbolizar y aconsejar. El plebiscito, que se prestaba en la República de Weimar a “emocionalizar” y “demagogizar” la política, prácticamente fue abolido.

Mas el poder del Parlamento no es absoluto. Encuentra sus límites en las facultades de la Corte Constitucional y de los estados de la Federación, además de las barreras extra-constitucionales: los grupos de interés económicos y cívicos, y también la opinión pública.

Tratemos ahora a los diferentes órganos del estado.

Bundestag

Elección

2 votos: candidato y lista partidos
efecto: voto proporcional

5%: experiencia Weimar: con veintitantos partidos

país ingobernable

Su función principal es la legislación

Proyectos de ley: provienen tanto del ejecutivo como del seno del parlamento. Son *discutidos*, primero, en el *pleno*, luego *elaborados en las comisiones* -de hacienda, del interior, de economía, de trabajo, etc.- donde en “hearings” se escucha también a las asociaciones y gremios interesados en la materia.

El trabajo en las *comisiones* es *muy intenso*. A diferencia del parlamento inglés, el Bundestag tiene el centro de su labor, no en los debates, sino en las comisiones.

Controlar al gobierno

Función limitada, ya que el Canciller es jefe de la mayoría parlamentaria, sin embargo:

*Comisiones investigativas,
y preguntas*

La gran mayoría de leyes promulgadas son el resultado de acuerdos, de compromisos entre los partidos

Elige al Canciller

Voto de desconfianza constructivo (Weimar)

Elige a la mitad de los jueces del Tribunal Constitucional

Envía mitad de electores a la Asamblea federal: Presidente República

Puede ser disuelto si niega la confianza al Canciller sin elegir a otro -supuesto que Canciller y Presidente lo quieran- (Weimar).

Gobierno

Fuerte posición Canciller

“Kanzlerdemokratie”

“determina los rumbos de la política”

nombra los ministros,

es el jefe del partido de gobierno en el Parlamento

sin embargo:

tiene que considerar a los *partidos de coalición* y a las *alas y corrientes del propio partido*

Federalismo

La RFA consta, desde la reunificación, de 16 estados de diferentes tamaños, con sus propias constituciones, propias leyes, propios parlamentos, gobiernos y burocracias.

Sin embargo, las materias sobre las que pueden legislar los estados son relativamente pocas -la educación pública es de su casi exclusiva competencia-, mientras que les corresponde la ejecución no sólo de sus propias leyes, sino también del grueso de las leyes nacionales.

El producto de los impuestos se divide, en un complicado sistema de recaudación, entre la Federación, los estados y los municipios.

La jurisdicción administrativa y financiera de los estados tiene como resultado que, más o menos, la mitad de las leyes nacionales precisan del consentimiento de los estados.

El órgano que representa a los estados en la legislación conjunta es la

Dieta Federal

Sus miembros son apoderados -ministros- de los gobiernos, no de los parlamentos estatales, teniendo cada estado según su tamaño, entre 3 y 6 votos.

Si la Dieta Federal y el Parlamento discrepan, la ley en cuestión pasa a la *Comisión de Mediación*.

Los miembros de la Dieta Federal no votan solamente según los intereses particulares de sus estados, sino también según posiciones de los partidos políticos a los que pertenecen.

Hay períodos -y actualmente tenemos uno de ellos- en los que la mayoría partidista es otra en la Dieta que en el Parlamento nacional. En estas instancias, la tentación es grande de utilizar la Dieta para "corregir" decisiones del parlamento. Recientemente, el SPD lo hizo, y se sorprendió cuando sus jefes

regionales -primeros ministros de los estados- de paso lograron aumentar su propio poder político.

Tribunal Constitucional

Modelo: Supreme Court, pero restringido a cuestiones constitucionales

Decide en conflictos
entre *Federación y Estados*
entre *órganos del estado* (hasta 1989 hubo 148 casos)

cuando *juzgados ordinarios* dudan de la
constitucionalidad de una ley (2.650 casos)

sobre *quejas de individuos* contra actos de un órgano
de estado, inclusive de un juzgado (75.140 casos)

Electo ½ por Parlamento
½ por Dieta
en Comités de Selección, cuyos miembros vienen, una
mitad, de los partidos de gobierno, otra, de la oposición.
Los Comités deciden con mayoría de 2/3

No obstante, los fallos del Tribunal no parecen ser partidistas.

Los Partidos

Art. 21:

“Los partidos concurren en la formación de la voluntad política”

Que se legitime los partidos por medio de la Constitución, también tiene su raíz en la República de Weimar: en la difamación sistemática de los partidos, del “estado de los partidos” por la extrema derecha y la extrema izquierda.

Elevación constitucional de los partidos es singular, también lo es la

Ley de Partidos

Exige *democracia interna* -elecciones- e información pública sobre el origen de sus ingresos (escándalo Flick 1981, nueva ley 1983)

Financiamiento

Cuotas de los afiliados, donaciones de individuos, empresas y asociaciones; y una contribución del estado: financia las campañas electorales (DM 5,- por voto en elección nacional para partidos con 5% o más del voto popular, suma global a partidos con 2%).

Financiamiento por estado (inventado en Puerto Rico 1957) desde 1959, modelo para otros países.

Grupos de interés

Por falta de tiempo no puedo hablar, como se debía, sobre los grupos de interés. Solamente diré que éstos participan en el proceso político en todas sus fases. Tienen acceso al ejecutivo como al legislativo y a un sinnúmero de entidades estatales y semiestatales. Ejercen influencia no solamente en los campos económico y social: véase el enorme éxito que han tenido los grupos ecológicos en influir tanto en la opinión pública, como en el parlamento y el gobierno.

Críticas

Una crítica es que se ha *extremado* el parlamentarismo *representativo* al no permitirse el plebiscito, al no dejar lugar alguno a la democracia directa.

Otra: Los órganos del estado *no expresan* la *voluntad del ciudadano* común y corriente. Este no es representado, sino mediatizado por los partidos y los grupos de interés.

Los partidos han *penetrado* no solamente los *órganos del estado* y sus burocracias, sino también *todas las entidades públicas* a todos los niveles: federal, regional y municipal (radio y televisión, empresas de transporte público y de energía).

Oligopolio de poder de los partidos: es antidemocrático y lleva a la *venalidad*.

Los *políticos* tienden a alejarse del pueblo: son consentidos y soberbios, solamente buscan poder y dinero.

Aunque el sistema sea uno de eficaces *checks and balances*, los *partidos*, la *burocracia* estatal y los *intereses* económicos están *enmarañados*.

Consecuencia: “*Staatsverdrossenheit*”, tedio del estado, al menos tedio de los partidos. Los ciudadanos pierden confianza en los políticos, se alejan de ellos.

Radicalismo y extremismo de izquierda y derecha, *voto de protesta*, “republicanos”. *Abstención* electoral.

Aun el partidario de la democracia representativa, quien considera la crítica a los partidos exagerada, admitirá que un poco más de cercanía del representante a los ciudadanos no sería peligrosa, y reformas internas de los partidos no serían una calamidad pública.

Reunificación

El parlamento nacional y la dieta federal instituyeron una comisión conjunta que debía deliberar sobre unas 80 propuestas de cambios de la constitución. Después de dos años de deliberación, la comisión recomendó -con mayoría de 2/3- incluir en la Ley Básica las siguientes “metas que el estado debía perseguir”:

igualdad de derechos de la mujer
protección del medio ambiente
unificación de Europa

Entre sus otras recomendaciones, aceptadas por la legislativa, vale mencionar el fortalecimiento del federalismo y de la autonomía municipal.

La comisión rehusó, entre otras propuestas, la de introducir elementos plebiscitarios en el nivel nacional.

En fin, la comisión y, con ella, los poderes establecidos, desistieron de hacer cambios fundamentales.

Se creyó que el sistema político de la RF, hasta ahora, ha funcionado satisfactoriamente, y que no habría por qué hacer cambios profundos en una constitución que ha producido una democracia estable que garantiza los derechos humanos y las libertades cívicas de sus ciudadanos.

La antigua RDA fue incorporada en la RFA.

Tarea:

“Estandarización de las condiciones de vida”,
integración mental y de valores.

Unión Europea:

Llevará cambios en el sistema.

Peligro:

Desplazamiento de incumbencias y jurisdicciones del parlamento nacional y de los estados federales al Consejo de Ministros Europeo y a las instituciones en Bruselas, proceso que ya ha comenzado.