Proemio de contextualización política y social al

Curso-taller sobre Lenguaje Jurídico en la Constitución Alemana (redactado a comienzos de 2013 y necesitado de actualizaciones)

El curso-taller sobre Lenguaje jurídico en la Constitución Alemana , que al abogado Carlos Enrique Haller propone iniciar desde abril de 2013 en la Facultad de Derecho (estatal) de Mar del Plata, pedirá a los participantes un centrarse conceptual y práctico en torno de los vocablos básicos en que se encuentra formulada la Ley Fundamental [*Grundgesetz*] de la República Federal de Alemania. Ello circunscribe la mayor parte de la tarea a la lectura y comprensión del texto *positivo* de ese constructo de normas y deja fuera – o da por sabido – el encuadre histórico del mismo.

Sólo para refrescar de modo somero ese encuadre, se ensaya aquí su resumen. No es posible siquiera remontarlo hasta el siglo XIX, donde nacen muchas de sus ideas y realidades, ni a la República de Weimar de 1919 y su desfiguración con el régimen nacionalsocialista. Nunca hay en la historia un “punto cero” más atrás del cual no sea posible rastrear antecedentes, aun los que la propia disciplina histórica “científica” excluye de su investigación. Pero entre el 7 y el 9 de mayo de 1945 la derrota y capitulación del Estado hitleriano fue una especie de aniquilamiento total de las estructuras militares, políticas y económicas del 3er. Reich, por más que importantes elementos del sistema social y cultural de Alemania continuaran vegetando, a la espera de lo que siguiera de ahí en más.

Lo que siguió fue la adquisición de todo el poder militar y político de las cuatro principales potencias vencedoras sobre los restos del territorio alemán, la fragmentación de éste en cuatro zonas de ocupación y administración a merced de gobernadores militares designados por esas potencias, y la coordinación de dichas gobernaciones por un Allied Control Council que ejercía la suprema potestad gubernamental sobre lo que quedaba de Alemania. Casi de inmediato se diseñaron en dichas zonas los nuevos modelos estructurales que respondían a los intereses políticos y organizativos de las referidas potencias. Las divergencias de esos intereses se fueron acentuando hasta que en lo práctico y en lo jurídico pronto quedaron diseñadas las condiciones que llevaron a la división de Alemania en dos formaciones políticas y socioeconómicas distintas.

Las desavenencias entre los aliados vencedores acerca del destino político, militar y económico que asignarían a la Alemania derrotada se agudizaban a medida que las contraposiciones de intereses y proyectos las iban poniendo de manifiesto. Sólo hubo acuerdo en borrar del mapa al viejo estado prusiano. Los procedimientos administrativos de “desnazificación” se cumplían de manera incompleta y desigual en cada una de las zonas de ocupación. La restitución de los prisioneros de guerra alemanes a su patria tendría lugar a partir del 31 de diciembre de 1948.

Se insinuaban los comienzos de la “guerra fría”. Ello abrió la ruta hacia una gradual soberanía estatal alemana en lo económico y luego en la política interna, donde comenzaban a configurarse las organizaciones de signo democrático que emergían de las cenizas del nacionalsocialismo y de otras corrientes soterradas por la marea de éste. De a poco se perfilaba la idea de una Europa unificada, a la cual el Plan Marshall y la Comunidad del Carbón y del Acero conferían los primeros sostenes económicos.

Dentro de Alemania, sobre todo desde los parlamentos de los Länder *(Landtage),* comenzaban a oírse reclamos de autonomía. De las primeras elecciones a esos parlamentos regionales resurgía el embrión de dos líneas políticas tradicionales: la cristiano-demócrata (cristiano-social en Bayern) y la socialdemócrata. En febrero de 1949 los comunistas tomaron el poder en Praga, mientras el SED (Partido de la Unidad Socialista) reforzaba sus estructuras y el enrolamiento en la porción territorial alemana ocupada por la URSS. Poco antes de que los primeros mandatarios de Francia, Gran Bretaña y los EE.UU. se reunieran con el fin de acordar un status común para las tres zonas que las fuerzas occidentales ocupaban, se produjo el enclaustramiento de la ciudad de Berlin por parte de los soviéticos. Ello determinó la ruptura de las tratativas con estos últimos y obligó a las potencias occidentales a forjar un “puente aéreo” que día y noche proveyera a los habitantes de Berlin West de los elementos de subsistencia y salud imprescindibles. En la atmósfera de las fluctuantes ideologías, la odiada ciudad capital de Prusia y del nazismo se convertía ahora en el baluarte de la libertad.

Mientras tanto, avanzaban las gestiones para la habilitación de un nuevo Estado alemán occidental, resuelta en la conferencia de primeros ministros de Londres. El 26 de julio de 1948, los once jefes de gabinete de otros tantos *Länder* regionales y muchos de los burgomaestres de importantes ciudades alemanas iniciaron los acuerdos para la elección de una asamblea general constituyente. En agosto de ese año, los parlamentos de esos *Länder* ratificaron el proyecto de constituir un Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat)* compuesto con delegados designados, sin elección popular, por esos parlamentos regionales. Por cada 750.000 habitantes se designaba un delegado. Esos delegados, reunidos en convención constituyente del 10 al 23 de agosto de 1948, sancionan un extenso documento que servirá al Consejo Parlamentario como proyecto fundante de su trabajo. La tarea del Consejo Parlamentario se cumple en la ciudad renana de Bonn desde el uno de septiembre de 1948 hasta mayo de 1949, con la presidencia del jefe de la Unión Cristiano Demócrata (CDU) de la zona británica, Konrad Adenauer. Desde ya, los debates de los constituyentes se ven a menudo interferidos por memorandos y oficiales de enlace de las tres potencias occidentales, que procuran influir sobre las decisiones.

El 8 de mayo de 1949, el Parlamentarische Rat aprueba el proyecto de Constitución con 53 votos a 12. El documento es sometido a aprobación de los cuerpos legislativos de cada Land *(Landtage)*, todos los cuales – excepto el de Bayern – lo ratifican. La nueva *Grundgesetz* entra en vigencia el 24 de mayo de 1949, sin perjuicio de que los ministros de exteriores de las tres superpotencias occidentales hayan declarado solemnemente en Washington que mantienen en sus manos los supremos poderes en el territorio del nuevo Estado.

Casi al mismo tiempo, bajo ocupación soviética, surge en Alemania del Este la RDA (DDR). Esta última, de sistema socioeconómico progresivamente socialista, duró hasta el 9 de noviembre de 1989, al desmoronarse el control de sus autoridades políticas sobre la mayoría de la población. Sigue siendo interesante estudiar la evolución económica, política y jurídica de la DDR, no sólo como curiosidad intelectual y erudita, sino porque algunos alemanes siguen afectos a las bondades de ese régimen. De haber subsistido, el presente seminario se habría visto desbordado por un marco temático más extenso, a no ser que se lo estrechara hasta abarcar uno solo de los dos instrumentos constitucionales. Siempre habrá oportunidad de proyectar análisis comparativos de ambos sistemas, aunque al responsable de este curso no le alcancen las fuerzas para ello.

La LEY FUNDAMENTAL PARA LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA  *(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)* es el nombre de la Constitución promulgada el 23 de mayo de 1949 para Alemania Occidental.

Fue redactada por el Consejo Parlamentario, formado por 65 miembros nombrados por los estados federados de la Alemania Occidental, territorios bajo el dominio de los franceses, británicos y estadounidenses. El 8 de mayo fue aprobada con mayoría absoluta.

El parlamento de Baviera, el 20 de mayo de 1949, rechazó la constitución, exigiendo mayores competencias para los estados federados. Desde ese mismo año, ha sido modificada sesenta veces y las reformas más importantes fueron:

-         la reintroducción del servicio militar obligatorio

-         la creación de las Fuerzas Armadas Federales

-         las normas para el Caso de Emergencia, con la posibilidad de restricciones de derechos civiles en el caso de guerra

-         la reforma del sistema de Hacienda

Finalmente, después de la reunificación, adhirieron los cinco estados federados orientales al ámbito de vigencia de la Ley Fundamental.

Sin adherir a ortodoxias ideológicas y sin eludir la inevitable inclinación hacia alguna de ellas, que se deduce de la metodología elegida, procúrase en este proemio caracterizar el telón de fondo de la actual Constitución alemana pintando sobre él un boceto inspirado en un enfoque sistémico. Considerada la sociedad jurídicamente abarcada por dicha Constitución *(Grundgesetz)* como un todo complejo atravesado por acontecimientos de diversa intensidad, que se van adensando en corrientes lo bastante fuertes como para determinarla en conjunto, podemos intentar uno de los posibles relatos interpretativos de su devenir.

**Biogeografía de un Estado trunco**

Aplastada económica y militarmente esa nación en 1945, no es arbitrario entender que su reconstrucción social y jurídica dependió de decisiones tomadas (desde antes de la finalización de la guerra y en etapas posteriores) por las potencias vencedoras de mayor peso: EE.UU., Gran Bretaña, U.R.S.S. y Francia. Las iniciales pautas programáticas al respecto tuvieron que ser luego rectificadas a impulsos de la creciente tensión entre los intereses de los dos bloques hegemónicos: el capitalista y el soviético. Así ocurrió con la decidida inclinación constitucional de la BRD por una economía de libre de mercado y competencia, morigerada con principios de solidarismo social *(soziale Marktwirtschaft)*, así como el énfasis en las libertades públicas, los derechos humanos básicos, la libertad de asociación, de coalición y del régimen de partidos

Al designar ambos sistemas como comunista y capitalista (y no, por ejemplo, como el “occidental” y el “oriental”, o el “democrático” y el “autoritario”), estamos asignando cierta preferencia en el análisis al subsistema económico de la Alemania de hoy cuya Constitución nos proponemos examinar. Sin perder de vista las decisiones políticas que la precedieron, ni las no calculadas influencias que en ese subsistema ejerció la temporaria coexistencia, a veces muy tensa, otras más amigable, con la vecina *Deutsche Demokratische Republik (DDR).*

Un modo productivo de comprender cualquier constitución formulada por escrito consistiría en leerla en constante remisión a los acontecimientos políticos de superficie y a los desplazamientos estructurales de fondo que se fueron dando bajo su vigencia, sin incurrir en acentuaciones idealistas de su texto ni olvidar que una porción de éste aporta preceptos de eficacia normativa inmediata (es decir, puestos en acción apenas sancionados), mientras que otra parte reúne declaraciones programáticas u orientativas – a veces dogmáticamente enunciadas – que apuntan hacia metas y valores. Estas últimas, lejos de reducirse a ser meras declaraciones de anhelos, tiñen de color ideológico el proyecto de convivencia social instaurado e influyen desde su letra y su doctrina a las resoluciones administrativas y judiciales, en especial las dictadas por los tribunales de materia constitucional en el Bund y en los Länder.

Subsistema económico

La libre iniciativa de individuos y asociaciones en el mercado alentó una recuperación relativamente veloz de la actividad económica, doblemente necesaria por la destrucción de bienes y servicios causada por la guerra y por la afluencia masiva de multitudes de población fugitiva que era expulsada de sus lugares de residencia en territorios alemanes del este. Esa economía estaba llamada a funcionar con creciente eficacia a través de los mecanismos de oferta y demanda, cautelosa y módicamente canalizados por el Estado (un modelo de circulación permanente y sin trabas).

Los empresarios tomaron las decisiones sobre inversión, producción y destino de las ganancias netas; la oferta de mercancías obedecía a los requerimientos de la demanda. Salarios e ingresos se regulaban según las mismas bases. El Estado sólo intervenía para destrabar en el corto plazo los cuellos de botella que impidiesen la fluidez de las transacciones y trató de canalizarlas mediante políticas financieras y crediticias del Bundesbank (banca central).

Tan exitoso fue el modelo, que en los primeros años se lo denominó *Wirtschaftswunder* (milagro económico), el que posibilitó el funcionamiento de un sistema de jubilaciones, pensiones y seguros de desempleo, lo que a su vez garantizó una paz social donde cada uno procuraba insertarse en el proceso económico sin pensar en cierres ni huelgas. El éxito mismo del modelo fue alejándolo de su originaria inspiración liberal, permitiendo así a los poderes públicos la cobertura progresiva de intereses colectivos en materia de obras y servicios de magnitud. Al mismo tiempo, aparecieron las inevitables tendencias concentracionarias del gran capital con sus secuelas de crecimiento de la economía en los aspectos organizativos y técnicos, y a su vez el aumento de sus posibilidades de influir en la sociedad, en el mercado y en la política.

Entiéndase ello como un reflorecimiento de poderosas corporaciones y élites económicas, ya iniciadas en las etapas previas del Reich alemán de 1871, subsistentes en el período weimariano y muy poderosas bajo el régimen nacionalsocialista (al que habían contribuido a instaurar). Es preciso considerar esta tendencia a la concentración del capital como un elemento decisivo del sistema social alemán, como lo demuestran estos datos:

1. Hacia 1970, el 74% del capital productivo de la Bundesrepublik (es decir, de la riqueza privada invertida en emprendimientos productivos) provenía de sólo el 1,7% de los inversores particulares. Esa proporción de inversiones particulares iba en veloz crecimiento, lo que llevaba a acelerar la concentración sobre todo en ramas de las industrias metálicas pesadas y livianas, en las electrotécnicas, en las papeleras y en las de la vestimenta. Leyes limitadoras y de control de los cárteles no han podido introducir cambios apreciables en esa tendencia, ya que era dificultoso demostrar en cada caso los efectos monopolísticos de la misma.
2. Por los años de 1976 y siguientes, las cien mayores empresas de la RFA tenían participación directa en el capital de unas 4800 empresas menores de dentro del país.
3. En el sector de las patentes técnicas o de invención ya era insignificante el número de patentes en manos de particulares. En cambio, y en especial en las ramas de la gran industria química y de la electrónica, se registraban paquetes de varios miles de patentes.
4. Fenómenos análogos de concentración capitalista se comprobaron en los paquetes accionarios de bancos y otras compañías financieras, en títulos de créditos y no en último lugar en los sectores de la prensa y otros medios de información y comunicación.

Lo que antecede no es todo el panorama del subsistema económico de la RFA ni está actualizado; pero señala la tendencia de su desarrollo. Significa que el Estado (Bund o Länder), cualesquiera que sean los partidos que estén a cargo del gobierno, no puede sino orientarse a tono con las características de esa economía si no quiere correr el riesgo de arruinar las coyunturas favorables y el crecimiento. Y demuestra que el empresariado alemán mantiene un poder muy superior al de los demás agrupamientos de intereses y por consiguiente está en situación de imponerse a los otros factores del sistema, sin que por ello se acentúe la intensidad de los conflictos de clases. Las negociaciones salariales y de otras condiciones de trabajo han podido tramitarse durante muchos años con un bajo índice de huelgas y despidos, por más que en los últimos tiempos al recrudecer la crisis global haya habido un cierto incremento de esas tensiones.

Una amplia libertad de asociación y de confrontación de intereses sindicales, en consonancia con la ya tradicional adhesión de los gremios mayoritarios de la industria y de la burocracia estatal al muchas veces cogobernante partido socialdemócrata SPD, han permitido que la reducción de la jornada laboral en varias ramas y las mejoras en el sistema de seguridad social hayan podido negociarse, aun con mediación del Estado, sin demasiado agudas rispideces disfuncionales para el sistema socioeconómico y político. En cuanto al gradual abandono de fuentes de energía altamente contaminantes, tales las usinas productoras de energía atómica, ello constituye un arduo desafío para la economía alemana de los próximos 50 años y será interesante observar su resultado.

Subsistemas jurídico y político

La forma del Estado, del gobierno, de la administración pública, del régimen jurídico y de la orientación internacional de la BRD estuvo y continúa decididamente influida por las circunstancias históricas que determinaron el nacimiento de la misma después del derrumbe alemán en 1945. No es este el sitio oportuno para rememorar los pormenores de ese derrumbe y de sus muchas veces reseñadas consecuencias: fraccionamiento administrativo y luego político del país, ciudades e industrias en gran parte destruidas, traslado físico de maquinarias, tecnología e investigadores alemanes a territorio extranjero, capacidad productiva restringida en varios campos, afluencia masiva y casi simultánea de oleadas de refugiados que escapaban o eran expulsados de sus antiguos territorios de residencia, descrédito y vituperio casi universal por el anterior régimen nacionalsocialista y sus crímenes.

La veloz integración de la República Federal a las organizaciones internacionales de sus aliados occidentales (Consejo de Europa, Comunidad del Carbón y del Acero, NATO, Comunidad Económica Europea y Tratado sobre Energía Atómica) respondió al no menos rápido antagonismo de intereses estratégicos, militares y de regímenes socioeconómicos entre los primeros y la URSS, también potencia ocupante de Alemania y luego tutora de la Deutsche Demokratische Republik y de la fracción oriental de Berlin.

Los tempranos intentos de reunificación fracasaron ante esas divergencias, aunque Stalin había ofrecido superarlas con la condición de que una Alemania unida fuese neutralizada y desmilitarizada. La colaboración gubernamental entre los dos principales partidos políticos de Alemania occidental (la Unión Cristiano-Demócrata CDU/CSU y el viejo Partido Socialdemócrata SPD) y el prestigio personal del primer Bundeskanzler (Canciller federal) Konrad Adenauer terminaron por inclinar decididamente a la BRD en pro de estrechar los lazos con USA, Francia, Gran Bretaña y demás socios de occidente. El mejoramiento general del nivel de vida, consecuencia de la política económica encarada, dio respaldo a la estabilización política. La Ley Fundamental (“constitución”) para la República Federal (de) Alemania, fundamento jurídico y acta fundacional de ésta, entró en vigencia el 23 de mayo de 1949, después de que las representaciones parlamentarias de más de los dos tercios de los *Länder* (estados miembros) aprobaran el proyecto elaborado poco antes por el Consejo Parlamentario reunido en la primera capital, la ciudad renana de Bonn.

En ese proceso de reorganización estatal no dejó de ejercer una notable influencia política el congreso general partidario del viejo Partido Socialdemócrata (SPD) reunido en Bad Godesberg en 1959, donde una mayoría de los delegados impuso un cambio ideológico en el programa partidario, cambio que implicaba el abandono de los originarios postulados de la doctrina marxista (entre ellos, la inevitabilidad de la lucha de clases y la necesidad de tomar el poder a través de una revolución violenta). Ello dejó abierta a los liberales del FDP la posibilidad cierta de participar en gobiernos de coalición, fundados sobre las bancas obtenidas en las elecciones por las respectivas agrupaciones en el Bundestag.

Desde ya, ese abandono del dogma marxista por parte de los socialistas hizo nacer en los bordes del espectro político alemán-occidental minoritarios agrupamientos de izquierda que, sin alcanzar en las elecciones federales los votos necesarios para llegar a reunir el mínimo del cinco por ciento de los votos válidos (exigido por la ley electoral, no por la Grundgesetz), constituyeron grupos de agitación extraparlamentaria. Algunos se mantuvieron en la legalidad; otros derivaron hacia el terrorismo (p.ej. el grupo Baader-Meinhof). Más tarde aparecieron “Die Grünen” (Los Verdes), con consignas ambientalistas y reivindicaciones sociales, que llegaron a obtener representación parlamentaria y cargos ministeriales en el gobierno federal, sin contar los conseguidos en los cuerpos parlamentarios de los Länder y las comunas.

Prohibido en la BRD el Partido Comunista Alemán con el fundamento jurídico del art. 21, Absatz 2 y art. 93 y concordantes de la GG, su equivalente de la DDR proveyó la cúpula conductora del Partido de la Unidad Socialista (SED) hasta el desmoronamiento de esa república en 1989/90. Varios políticos de claras simpatías comunistas constituyen hoy en Alemania Federal un partido político (“Die Linke”=La Izquierda) que reúne los requisitos legales para funcionar como tal y obtiene escaños en el Bundestag.

También busca su acceso al parlamento federal un partido de extrema derecha, filonazi, denominado Nationaldemokratische Partei Deutschlands-Die Volksunion (NPD), cuya organización y cuyos fines están siendo examinados por el Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal) con vistas a su eventual prohibición, ya que próximamente alcanzaría el número de votos necesarios para superar el umbral del 5% de mandatos directos, exigidos para poder ocupar bancas en los cuerpos parlamentarios. En los Landtage de algunos *Länder* ya sus representantes han logrado ingresar al superar esa cláusula de bloqueo.

***La función del Bundestag en la división republicana de poderes***

El Bundestag expresaría el principio de la *soberanía del pueblo* y la forma *representativa* de ejercerla a escala federal. En los *Länder* encuentra su equivalente en diversos tipos de asambleas legislativas denominadas casi siempre L*andtag* o bien *Abgeordnetenhaus* en Berlin, *Bürgerschaft* en Bremen y Hamburg.

Se integran con representantes (*Abgeordnete)* elegidos por ciudadanos/as alemanes con 18 años cumplidos; el ejercicio del voto es optativo; son elegibles quienes hayan alcanzado la mayoría legal de edad. La fracción mayoritaria de esos diputados (o una coalición de fracciones de dos o más partidos) asumen la responsabilidad de formar gobierno. En el orden federal esos mandatos duran cuatro años, excepto cuando se producen disoluciones anticipadas del Bundestag.

La persona del Bundeskanzler (Canciller federal) es propuesta al Bundestag por el Presidente federal (Bundespräsident), quien suele proponer al líder político del partido que haya obtenido más sufragios y que por ende esté en condiciones de formar gobierno. Si la mayoría del Bundestag aprueba al propuesto, el Presidente lo designa como Kanzler. Si no hay mayoría parlamentaria en favor del propuesto, el Bundestag puede nombrar a otro por simple mayoría de votos dentro de los 14 días después de la última elección general. Si no lo nombra, hay que convocar a nuevas elecciones. El engorroso procedimiento está regulado en art 63 de la GG.

Los ministros del gabinete son designados y cesanteados por el Presidente federal, a pedido del/de la Canciller (art. 64).

En suma, el Bundestag posee las siguientes atribuciones: dicta leyes; administra su propio presupuesto; elige al Kanzler; participa en la asamblea federal conjuntamente con delegados de los parlamentos de los Länder para elegir al Presidente federal (art. 53 de la GG ); participa en la designación de jueces del Bundesverfassungsgericht (art. 94 GG); participa en la designación de los Tribunales superiores de justicia (art. 95 GG); controla al Bundeskanzler (art.67 GG) e interpela a los ministros del gabinete federal; acusa al Presidente federal en los casos del art. 61, inc. 1 de la GG.

Las tres componentes del poder estatal republicano deberían encontrarse separadas y controlarse la una a la otra (control horizontal). La estructura federativa de la Bundesrepublik, con 16 Länder, hace que el control horizontal en cada uno de ellos se complemente con la división de competencias entre Bund y Länder.

Los proyectos o peticiones de índole legislativa emanados de particulares o de organizaciones sociales pueden ser públicamente difundidos, aunque suelen ser canalizados a través de los diversos partidos políticos (con o sin representación parlamentaria). Lo mismo ocurre con las propuestas de ciudadanos para cargos electorales, cuando los partidos nominan a sus candidatos en asambleas plenarias o en caucus de delegados.

En la teoría de la democracia parlamentaria son los parlamentos los centros del debate y de las decisiones políticas. Cabe investigar la composición social de cada uno de ellos y en qué medida se encuentran sujetos a las influencias de los grupos de presión y los factores de poder *(lobbies).* No pueden ser ajenos a esos estudios los análisis sobre la formación y la circulación de informaciones y de la opinión pública.

En la tensión siempre existente entre los parlamentos y los gabinetes ministeriales, es comprobable en la mayoría de los casos un predominio de estos últimos, derivado del disciplinamiento de los diputados y ministros a partir de las cúpulas partidarias.

***Funciones del Bundesrat.***

El Bundesrat o Consejo Federal es la segunda cámara colegisladora del Bund alemán. No participa en la sanción de todas las leyes federales, sino en aquellas cuyas cláusulas atañen específicamente a la existencia e intereses de los estados federados en ese Bund, incluso las de la propia Constitución y las de la UE. Por eso se lee en el actual art 50 y siguientes de la Grundgesetz:

*Los Länder participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea.*

 *El Consejo Federal se compone de miembros de los Gobiernos regionales, nombrados y depuestos por el Gobierno respectivo. Dichos miembros podrán ser representados por otros componentes del Gobierno correspondiente.*

*Cada Land tiene, por lo menos, tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis. Cada Land podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Land sólo se podrán emitir en bloque y por los miembros presentes o sus representantes.*

 El Consejo Federal elegirá a su Presidente por un año. El Presidente convocará al Consejo Federal, y deberá hacerlo si lo piden los representantes de, por lo menos, dos Länder o el Gobierno Federal. El Consejo Federal adoptará sus decisiones por la mayoría, por lo menos, de los votos totales. Elaborará su propio Reglamento y deliberará públicamente, si bien podrá excluirse en un momento dado la publicidad. Para asuntos de la Unión Europea, el Bundesrat podrá crear una Cámara de asuntos europeos cuyas decisiones serán consideradas como decisiones del Bundesrat.

Los miembros del Gobierno Federal tendrán el derecho, y cuando se les requiera, la obligación, de tomar parte en las deliberaciones del Consejo Federal y de sus Comisiones, y deberán ser escuchados en todo momento. El Consejo Federal deberá ser tenido al corriente por el Gobierno Federal sobre la gestión de los asuntos de gobierno.

**La Comisión Mixta o *Gemeinsamer Ausschuss*:**

La Comisión mixta estará compuesta en sus dos tercios por diputados del Bundestag y en el otro tercio por miembros del Bundesrat. Los diputados serán designados por el Bundestag en proporción a los grupos parlamentarios (*Fraktionen*), pero no podrán pertenecer al Gobierno Federal. Cada Land será representado por un miembro del Consejo Federal elegido por el propio Land, y estos miembros no estarán sujetos a directivas. La formación de la Comisión Mixta y su procedimiento de trabajo se regularán por un reglamento que deberá ser aprobado por el Bundestag y que requerirá la aprobación del Bundesrat.

El Gobierno Federal deberá informar a la Comisión Mixta sobre sus planes para el caso de defensa. No quedarán afectadas las facultades del Bundestag y de sus Comisiones con arreglo al artículo 43, parr. 1.

 ***Aspectos ideológicos del subsistema político alemán.***

Es función de la ideología en los sistemas políticos complejos la de impartir convicciones generalizadas acerca del rango social de ciertos valores frente a otros que se les oponen. Algunos de primer rango en la BRD han sido los de “eficiencia del Estado”, sometimiento a situaciones de hecho y “nivelación social en torno de prejuicios de la clase media”.

Con ellos se facilitó la aceptación del “Estado de bienestar” como un desiderátum de óptima jerarquía en la escala de las realizables alternativas de funcionamiento societario, lo que implicaba asentir al proceso de acentuada concentración capitalista – examinado en el apartado precedente – y las tendencias burocráticas y tecnocráticas predominantes en los órganos públicos. Todo ello en progresión hacia formas burocrático-autoritarias de dominación estatal.

No obstante esa orientación ideológica global, se extendieron también en Alemania movimientos ciudadanos “antisistema” como los de preservación del medio, el desarrollo de emprendimientos comunales, la inclusión de indigentes e inmigrantes en programas de ayuda, la liberación femenina, el respeto de la orientación sexual de las personas y otros. Partidos minoritarios o casi marginales como “Los Verdes” o “los Piratas” son expresiones más politizadas de estas resistencias.

Obsérvanse asímismo creencias mayoritarias, rayanas en rasgos de “ceguera voluntaria”, acerca de la perdurabilidad automática y sempiterna del Estado de Derecho democrático, republicano y constitucional – cuya preservación siempre correspondería “a otros” y jamás habilitaría el retroceso hacia repudiadas formas autocráticas o totalitarias de convivencia. Cunden síntomas de apatía o desencanto político que apartan a las personas del compromiso con las condiciones requeridas por ese Estado de Derecho. Ese desapego aún no ha restado de modo significativo votantes a los actos eleccionarios, aunque sería asombroso que así no ocurriera en adelante. No estamos recomendando con ello que se instaure en Alemania la obligación compulsiva de ir a votar. Tampoco la sufrían quienes en julio de 1932 dieron sus votos a los candidatos nacionalsocialistas.

El subsistema de las clases y ocupaciones

Estrechamente conectado con el subsistema económico arriba aludido, el sistema social de las relaciones interpersonales y ocupacionales es demasiado intrincado como para que este resumen pueda siquiera intentar un atisbo de su integral panorama. A lo sumo se ensaya un planeo sobre sus principales sectores, con algún aterrizaje en los más llamativos.

Consígnese de entrada que la sociedad de la RFA es en sumo grado pluralista. El veloz crecimiento poblacional después del colapso bélico (causado no sólo por incrementos endógenos sino también por los vínculos con las tropas invasoras y la afluencia de millares de refugiados alemanes expulsados de sus residencias de origen), se configura desde el punto de vista laboral con un 40% de trabajadores en relación de dependencia (incluyendo los aprendices), un 35% de empleados públicos (con tendencia a aumentar), un 8% de autónomos y un 4% de empleados domésticos. Son datos de 1977. Hace falta rectificarlos en más de un sentido, principalmente para las etapas de recesión económica y sobre todo desde 1990 por la incorporación de *Länder* y población residente en la ex DDR.

Según datos hasta 1999, la población de Alemania llega a alrededor de 82 millones de de habitantes (incluyendo 7,3 millones de extranjeros), desigualmente distribuidos entre los 16 Länder. La densidad poblacional promedio es de 230 personas por kilómetro cuadrado. Unos 26 millones residen en ciudades de más de 100.000 habitantes; el resto lo hace en aldeas o ciudades pequeñas. La tasa de natalidad está en retroceso y aumentan los ancianos, entre cuyos miembros es mayor el número de mujeres.

**Idiomas:** La lengua más hablada es el alemán, rama indogermana que posee afinidades idiomáticas con el danés, el noruego, el sueco, el neerlandés y el flamenco, si bien la mayoría de los alemanes se expresa oralmente en uno de sus numerosas variantes dialectales. La escuela, el teatro, el servicio militar, el periodismo y otros medios de comunicación contribuyen a la difusión de un “Hochdeutsch” que no borra la riqueza de los dialectos pero permite una más ágil fluencia de las informaciones y notificaciones.

**Tasas de empleo y desempleo:** En el sector laboral, después de la reunificación de las “dos Alemanias”, la breve coyuntura favorable a altas tasas de empleo cedió lugar a una fuerte recesión, en contraste con el pleno empleo de la década de 1970. Desde 1994 hay un ligero repunte de cifras alentadoras.

El seguro obligatorio de desempleo existe en Alemania desde 1927, aunque tiene precedentes en ciertas ramas de la industria y la minería en el Reich fundado en 1871, con las medidas asistenciales encaradas por el canciller Bismarck como un medio de desalentar el crecimiento del socialismo. Otros subsidios son por períodos de trabajo reducido y, según los oficios, los causados por la estacionalidad.

La brecha o “abanico” entre los ingresos de los pobres y de los más ricos continúa ensanchándose lentamente al compás de los períodos de desempleo, la inmigración clandestina o legalizada y las tendencias a la concentración de la estructura empresarial. Un informe ministerial leído por quien suscribe, el 5.3.2013, en la Frankfurter Allgemeine Zeitung online, da cuenta de que en 1984 uno de cada cinco asalariados no ganaba lo suficiente para alcanzar el umbral que lo mantuviese dentro de la clase media; y que en el año 2010 algo más del 21 por ciento de la población pertenecía al sector de más bajos ingresos. Además, a veinte años de la reunificación alemana no han llegado a equipararse las condiciones salariales de los *Länder* que pertenecían a la BRD y a la DDR: en el este sigue siendo el 30% de la población la del nivel salarial más exiguo.

No obstante, además de la industria continúan en toda Alemania a buen ritmo productivo la banca, el transporte, el comercio exportador e interno, la agricultura, la silvicultura y la pesca, los medios de comunicación, el turismo, la educación superior y la cultura.

**Status jurídico y social de las mujeres:** La *Grundgesetz* proclama con intención programática la igualdad de derechos de hombres y mujeres (art 3, inc 2). Frente a la antigua premisa que enaltecía las “tres K” (*Kinder, Küche und Kirche)* como únicas metas dignas en la vida de la mujer, los tiempos modernos y dos guerras mundiales hicieron más en favor de la emancipación femenina que los encendidos discursos. Ya en la Constitución de Weimar estaba concedido a las mujeres el derecho electoral activo y pasivo, del cual muchas hicieron uso. La participación femenina en los campos de la cultura, el arte y la política ya fue intensa desde el fin de la primera Gran Guerra. El cine y los periódicos documentaron la entusiasta adhesión prestada por hombres y mujeres, en igual número, a la exhortación participativa instrumentada – como engañoso impulso liberador – por la demagogia hitleriana; apoyo que no decayó significativamente ni siquiera en los peores tiempos del desmoronamiento de ciudades, fábricas y ejércitos.

La letra igualitaria de la Grundgesetz se fue plasmando en una práctica legislativa y concreta, en curso de ampliación, con varias medidas. En 1957 llegó la equiparación de la esposa con el marido en el régimen patrimonial del matrimonio. Se continuó con el reconocimiento de iguales derechos de ambos cónyuges para la celebración y la disolución del vínculo conyugal: ahora basta el disenso como causal rescisoria.

Disposiciones equiparativas rigen también para la mujer en el régimen laboral, con énfasis en la promoción de mujeres en los organismos públicos, sanciones severas para el acoso sexual en los lugares de trabajo, protección para embarazadas, evitación de tareas corporales penosas y no discriminación para las oportunidades de ascensos.

Casi la mitad de las mujeres entre los 15 y 65 años tienen hoy en Alemania un puesto de trabajo, aunque sus salarios siguen siendo a veces menores que los de sus colegas varones para el mismo tipo de tareas. Muchas de ellas optan por trabajos de tiempo parcial, cuando éstos están disponibles, para compatibilizarlos con su imprescindible rol en el hogar.

La intervención de la mujer en la política partidaria viene aumentando desde principios del siglo XX. En casi todos los partidos políticos alemanes rigen en favor del género femenino cuotas mínimas para la asignación de cargos partidarios y electivos. En el *Bundestag* hay actualmente un 30% de diputadas, y en el gabinete federal un importante número de ministerios encabezados por mujeres, propuestas y nombradas a iniciativa de la influyente *Kanzlerin* Angela Merkel.

El capítulo de las mujeres dedicadas a la docencia y a la investigación en todos los niveles es tan frondoso que no puede ser dignamente abarcado en este resumen. Su inserción en la vida eclesiástica activa obliga a un estudio más específico sobre este aspecto institucional.

**Comunidades religiosas:** Más de 55 millones de alemanes adultos reconocen su afiliación a alguna iglesia cristiana, en casi absoluta paridad numérica entre evangélicos de prosapia luterana y católicos romanos, y pequeñas fracciones de otras comunidades cristianas. No hay en Alemania una “iglesia de Estado” ni sostenimiento estatal de determinado culto. Las iglesias poseen un estatuto jurídico de corporaciones autónomas de derecho público. Cuando una persona mayor de edad asume una relación de dependencia laboral, el formulario de su contrato contiene una cláusula donde se le pregunta a favor de qué iglesia debe descontarse de su salario el “dinero eclesiástico”, que en realidad es un aporte voluntario pero recaudado y depositado por el empleador, salvo que el trabajador se niegue a ese descuento.

El Estado (Bund y Länder) participa en el financiamiento de ciertos establecimientos que se encuentran administrados y dirigidos por las iglesias, como jardines de infantes (*Kindergärten)* y escuelas, o eventualmente residencias para ancianos o discapacitados. En la dotación y creación de cátedras universitarias de teología, los convenios permiten escuchar la opinión eclesiástica. La organización territorial y jerárquica de las iglesias no es tema de este sumario.

Sí debe serlo la situación del judaísmo en un país que antes de 1933, o sea antes del régimen nacionalsocialista, poseía 530.000 habitantes de esa religión. Actualmente residen en Alemania unos 70.000 judíos, de los cuales la mayoría habita en Berlin, Frankfurt am Main y München. El Consejo general de los judíos en Alemania coordina y defiende a las comunidades regionales y locales de ese culto. Por supuesto, el art 4 de la Grundgesetz les garantiza libertad e igualdad con las otras religiones. A raíz de las criminales persecuciones del período nazi, la actual población cristiana y agnóstica (salvo los adherentes a las minoritarias agrupaciones de la extrema derecha) tributa un cuidadoso respeto a los fieles y dirigentes judíos.

**Inmigrantes:** Desde que el “milagro económico” inicial de la *Bundesrepublik* hizo necesaria la aceptación masiva de fuerza laboral inmigrante y el derecho constitucional de asilo fue garantizado a perseguidos políticos de todo el mundo (con las restricciones ahora introducidas en el art 16 a), la residencia de mucha población de origen extranjero en el país causó la aparición de agrupaciones religiosas antes apenas conocidas. Las comunidades numéricamente más importantes, en ese rubro, son las islamitas de origen turco, de las naciones árabes, de la ex Yugoslavia y del sudoeste asiático. Todas ellas procuran conservar sus ritos y costumbres, sin perjuicio de loables intentos de asimilación al país receptor.

**Fuerzas armadas, Bundeswehr:** Una de las centrales preocupaciones de las potencias vencedoras en la 2ª Guerra Mundial fue la de aniquilar “para siempre” la capacidad bélica de Alemania. Ello comprendía no sólo la industria de armamentos y la de otras tecnologías de destrucción masiva, que en parte fueron aprovechadas por los aliados, sino encontrar una solución drástica al tema de las fuerzas militares aún subsistentes. Se había llegado al extremo insostenible de demonizarlas incluso en su condición de soldados profesionales, como si todos hubiesen sido autores de crímenes de guerra. Hasta el vuelo a vela y la esgrima estuvieron prohibidos por un tiempo como “actividades militaristas”

Muy pronto, la realidad de la “guerra fría” y su cotidiana vivencia en la frontera donde ambos bloques se veían cara a cara impusieron la urgencia del “rearme alemán”. El Kanzler Adenauer y muchos demócratas sinceros dieron su aprobación; otros alemanes de buena conciencia y mejor memoria lo rechazaban aunque debían conceder que “la fuerza de los hechos” tornaba razonable el renacimiento de una controlada fuerza militar.

Los primeros contingentes aparecían ante la opinión pública como “colaboradores técnicos” de las tropas estadounidenses, británicas y francesas de ocupación. Sólo en 1955 el Bundespräsident alemán pudo entregar a un par de militares de carrera sus nombramientos de general de cuatro estrellas. Para la asignación de los nuevos nombramientos era requisito previo el dictamen favorable de una comisión de acuerdos, habilitada por el Bundestag e integrada por honorables personalidades de la vida pública y por antiguos oficiales de carrera con notorios antecedentes de humanidad y decencia. Es conocida la rectitud de criterio de esa comisión a la hora de aprobar o rechazar las propuestas de nombramientos.

A la vez, mediante reformas constitucionales y leyes de desarrollo constitucional el Bundestag introdujo une serie de controles para supervisar el desempeño de las nuevas fuerzas armadas. Entre ellos, la creación de un comisionado o delegado parlamentario para el control de esas fuerzas que se encarga asímismo de mantener fluidas relaciones informativas entre ellas y el Bundestag; actúa también como *ombudsman* o defensor en las quejas de soldados de todas las jerarquías por las condiciones de vida en los cuarteles o abusos de autoridad de los superiores.

El servicio militar obligatorio y la negativa de prestarlo con contacto y uso de armas se encuentran reglamentados en el prolijo articulado del art 12a de la *Grundgesetz.* La praxis jurídica de esas prestaciones y exenciones ha ido oscilando entre la fluidez y la tension de los respectivos trámites, en lógica conexidad con los vaivenes de la vida política partidaria y con la radicalización de algunos movimientos juveniles.

El nombre de "Bundeswehr" fue idea del parlamentario del [Partido Democrático Liberal](http://es.wikipedia.org/wiki/Partido_Democr%C3%A1tico_Liberal) (FDP) [Hasso von Manteuffel](http://es.wikipedia.org/wiki/Hasso_von_Manteuffel), un antiguo general de la [Wehrmacht](http://es.wikipedia.org/wiki/Wehrmacht). La Bundeswehr no se considera como su sucesora ni sigue tradiciones de ninguna organización militar alemana anterior. Después de una enmienda de la constitución la [República Federal de Alemania](http://es.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica_Federal_de_Alemania) fue admitida como miembro de la [OTAN](http://es.wikipedia.org/wiki/OTAN) en [1955](http://es.wikipedia.org/wiki/1955). En [1956](http://es.wikipedia.org/wiki/1956), se reintrodujo el reclutamiento para todos los varones entre 18 y 45 de años de edad, que más adelante se complementa mediante una alternativa de servicio civil con una duración más larga.

Tras la [Reunificación alemana](http://es.wikipedia.org/wiki/Reunificaci%C3%B3n_alemana) en 1990, 20.000 soldados de la antigua [NVA](http://es.wikipedia.org/wiki/NVA) (Ejército Nacional Popular), las Fuerzas Armadas de la [DDR](http://es.wikipedia.org/wiki/RDA), entraron en la Bundeswehr. Además, se asumió una pequeña parte de su armamento.

«Defensa Federal» (Bundeswehr en [alemán](http://es.wikipedia.org/wiki/Idioma_alem%C3%A1n)) comprende las [fuerzas armadas](http://es.wikipedia.org/wiki/Fuerzas_armadas) unificadas de [Alemania](http://es.wikipedia.org/wiki/Alemania) y su administración civil. La [Ley Fundamental para la República Federal de Alemania](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Fundamental_para_la_Rep%C3%BAblica_Federal_de_Alemania) no permite a los *Länder* mantener sus propias fuerzas armadas y establece que las tareas de defensa son responsabilidad exclusiva del Gobierno federal. La parte militar de la fuerza de defensa federal está formada por las ramas de [Ejército](http://es.wikipedia.org/wiki/Ej%C3%A9rcito) ([*Heer*](http://es.wikipedia.org/wiki/Heer)), [Armada](http://es.wikipedia.org/wiki/Armada) ([*Marine*](http://es.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Marine)), [Fuerza aérea](http://es.wikipedia.org/wiki/Fuerza_a%C3%A9rea) ([*Luftwaffe*](http://es.wikipedia.org/wiki/Luftwaffe)), el Servicio de apoyo conjunto ([*Streitkräftebasis*](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Streitkr%C3%A4ftebasis&action=edit&redlink=1)) y el Servicio médico Central ([*Zentraler Sanitätsdienst*](http://es.wikipedia.org/wiki/Zentraler_Sanit%C3%A4tsdienst)). En tiempo de paz, la administración está bajo las órdenes del [Ministro de Defensa](http://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_Federal_de_Defensa_de_Alemania) (actualmente [Thomas de Maizière](http://es.wikipedia.org/wiki/Thomas_de_Maizi%C3%A8re)) y el [Canciller](http://es.wikipedia.org/wiki/Canciller_de_Alemania)(actualmente [Angela Merkel](http://es.wikipedia.org/wiki/Angela_Merkel)), el cual es además comandante en jefe en estado de guerra.

A mediados de [2007](http://es.wikipedia.org/wiki/2007) la Bundeswehr contaba con 250.000 soldados; el Heer con 105.000, la Luftwaffe con 45.000 y la Deutsche Marine con 19.000, el [Zentraler Sanitätsdienst](http://es.wikipedia.org/wiki/Zentraler_Sanit%C3%A4tsdienst) con 19.000 y la Streitkräftebasis con 56.000; de ellos 7,500 formaban parte de varias fuerzas internacionales de pacificación en lugares como los [Balcanes](http://es.wikipedia.org/wiki/Balcanes), [Afganistán](http://es.wikipedia.org/wiki/Afganist%C3%A1n) y [Líbano](http://es.wikipedia.org/wiki/L%C3%ADbano). Además, la Bundeswehr contaba con más de 90.000 oficiales civiles.

Antes de la reunificación de las dos Alemanias en 1990, la BRD se había comprometido a reducir el número de sus tropas. De ahí que en la actualidad (2013) la dotación total de soldados sea de 340.000 hombres y mujeres, contra los 490.000 que habían llegado a ser hacia 1990. La conducción política de la Bundeswehr se encuentra, pues, en manos del ministro federal de Defensa en tiempos de paz, y del Canciller federal (jefe de gobierno) en situaciones de conflicto armado. Además, la Bundeswehr, está bajo la supervisión de varias comisiones internas del Bundestag, es especial la comisión de Defensa. Ya se mencionó la función controladora y mediadora que específicamente ejerce el comisionado parlamentario para las fuerzas armadas, elegido por el Bundestag con mandatos de cinco años.

**Para finalizar...**

Sírvanse los participantes del curso tener en cuenta que la inactualidad de la bibliografía consultada, excepto el recopilado oficial *Tatsachen über Deutschland,* condiciona la desactualización de los datos citados en este proemio. A ello se añade la dificultad de conseguir en Mar del Plata publicaciones alemanas puestas al día y que hagan comprender las reformas impuestas a la Grundgesetz por la velocidad y magnitud de los cambios políticos y sociales que ha venido soportando la BRD, la importancia de las leyes de desarrollo constitucional que esas reformas han requerido, las transformaciones experimentadas por Alemania en más de 50 años de su renovada existencia estatal, la aparición de nuevos partidos, corrientes de opinión y agrupamientos de presión, y la vigencia de usos, ritos, costumbres y prácticas parlamentarias que resultan inaccesibles cuando no se los puede estudiar en el terreno sobre el cual se despliegan. Agradeceré a quienes por su propia experiencia, por sus indagaciones o por ser representantes del Estado alemán quieran rectificar los datos premencionados o añadir los que falten.

En cuanto a la caracterización nominal del trabajo didáctico intentado en los campos interconfluentes del derecho y del lenguaje – si corresponde llamarlo taller, curso, seminario o de otro modo -- dejo el dictamen final a los especialistas.

Nota: Cuando cito en contextos castellanos el vocablo *Grundgesetz*, debo sobreponerme a cierta incomodidad lingüística al articularlo y adjetivarlo con género femenino: *“la GG”.* Así lo exige la recomendación académica de tratar las palabras de otro idioma cuando las citamos sin traducirlas. En alemán, *das Gesetz* es vocablo neutro y su régimen declinatorio corresponde al de las palabras masculinas.-

**Carlos Enrique R. Haller - Mar del Plata, marzo de 2013.-**

**Bibliografía consultada:**

**Behr, Wolfgang (1979):** *Bundesrepublik Deutschland – Deutsche Demokratische Republik. Systemvergleich.-* Stuttgart, Verlag W.Kohlhammer.

**Blondel, Jean (1972):** *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos.* [trad. del inglés]. Madrid, ed. Revista de Occidente.

**Deutsch,** **Karl W.** (1976): *Política y gobierno.* [traducc. del inglés]. México, Fondo de Cultura Económica.- Capítulo XIV.-

**Faller, Hans Joachim** (1979: *Defensa constitucional por medio de la jurisdicción constitucional en la República Federal de Alemania.*[traducido del alemán]. Revista de Estudios Políticos, Madrid,

**Grosser,** **Alfred (1972):** *Deutschlandbilanz. Geschichte Deutschlands seit 1945* [traducida del francés]. München, Carl Hanser Verlag.-

**Hauriou, André** (1971): *Derecho constitucional e instituciones políticas.* [trad. del francés]. Barcelona, Ediciones Ariel.

**Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1999):** *Tatsachen über Deutschland.* Frankfurt am Main, Societäts-Verlag.