

DERECHO ELECTORAL Y DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA *

I

Para poder comprender el derecho electoral y el derecho de los partidos políticos vigentes en la República Federal de Alemania se deben tener en cuenta dos cosas: la naturaleza federal de la República y las experiencias históricas que presidieron la regulación vigente de estos temas.

PRIMERO. La República Federal de Alemania es un Estado federal, compuesto por once entidades federativas, en el cual las atribuciones en el campo de la legislación, de la administración y de la jurisprudencia, están distribuidas en una forma muy complicada entre el Estado general (*Bund*) y los Estados miembros (*Länder*). No solamente la federación, sino también las entidades federativas tienen parlamentos propios y gobiernos propios.¹ Las legislaturas de las entidades federativas (las cámaras de diputados de la entidad) son elegidas en fecha diferente, parcialmente para otros períodos electorales y según un derecho electoral, propio, que en algunos puntos se separa del derecho electoral vigente para el Parlamento Federal (*Bundestag*).

En mi ponencia debo limitarme a lo esencial en el derecho electoral de la Cámara Federal de Diputados. Debe empero tenerse en cuenta, que también las elecciones para las cámaras de diputados de las entidades (*Landtage*) tienen considerable significación, no sólo para la política propia del *Land* sino simultáneamente para la política de la federación (*Bund*). En efecto, la cámara alta federal, llamada Consejo Federal (*Bundesrat*), es un órgano constituido por representantes de los gobiernos de las entidades y coopera en la legislación y en la administración de la federación. Muchas leyes federales requieren del consentimiento del Consejo Federal, mientras que otras pueden ser objeto de su veto suspensivo.² Puesto que en el Consejo Federal pueden constituirse mayorías políticas distintas a las del Parlamento Federal, puede el Consejo Federal convertirse en una oposición muy eficaz.

No solamente el Parlamento Federal y las legislaturas estatales emanan

* Traducción del alemán por León Cortiñas-Peláez de la conferencia pronunciada el 7 de agosto de 1979 en la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹ Arts. 51 y 52 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949 (en lo sucesivo: L.F.).

² Arts. 77-79, L.F.

de elecciones generales, sino también los consejos municipales y los consejos de distrito, es decir, los parlamentos municipales y de las asociaciones municipales (distrito de las entidades o *Landkreise*). En muchas entidades son también elegidos directamente por la población los burgomaestres y los alcaldes distritales, que son los directores de las administraciones municipales y distritales estatales.

SEGUNDO. El actual derecho electoral alemán y el derecho de los partidos están profundamente determinados por experiencias históricas. En la Primera República Alemana, más conocida en castellano por la República de Weimar (1918-1933), hubo un gran número de partidos políticos. La atomización de los partidos, su radicalización y su incapacidad para construir coaliciones, contribuyeron intensamente para la destrucción de la democracia, así como introdujeron, o en su caso facilitaron, la toma del poder por la dictadura nacionalsocialista. Muchos preceptos del derecho contemporáneo pueden únicamente comprenderse como una reacción contra las relaciones políticas de aquella época. Por supuesto, es discutible si siempre se han derivado correctamente las consecuencias de las experiencias históricas.

II

PRIMERO. *Derecho electoral*. Sobre el derecho electoral para el Parlamento Federal, la Constitución de la República Federal de Alemania (la *Ley Fundamental* del 23 de mayo de 1949) determina que los diputados al Parlamento Federal alemán serán elegidos "en elección general, directa, libre, igual y secreta". Los diputados son "representantes de todo el pueblo, no vinculados ni por mandatos ni por instrucciones, y únicamente sometidos a su propia conciencia".³ Es elector quien ha cumplido su décimo octavo año de edad.⁴ Elegible es todo alemán mayor de edad; puesto que también la mayoría de edad, desde el 1.º de enero de 1975, ha sido reducida a los 18 años, podría un alemán, teóricamente, ser diputado ya desde esa edad. Más lejos determina también la *Ley Fundamental* que el período legislativo es de 4 años, en tanto que el Parlamento Federal no se haya disuelto con anterioridad,⁵ lo que sólo es posible en condiciones que se han hecho muy difíciles y sólo ha acontecido una única vez, en 1972.

La *Ley Fundamental* se ha pronunciado, pues, en favor del *mandato libre* y contra el mandato imperativo. Con el mandato libre es en particular inconciliable una estricta disciplina de fracción. Con todo, un diputado que no obedece en cuestiones fundamentales la línea política de su partido tiene que contar con que no será presentado como candidato en las próximas elecciones. En esta medida, existe una coerción directa en favor de una cierta "disciplina" partidaria.

Indudablemente, existe una cierta tensión entre la democracia de par-

³ Art. 38, párrafo 1, L.F.

⁴ Art. 38, párrafo 2, L.F.

⁵ Art. 39, párrafo 1, L.F.

tidos anclada en el artículo 21 de la Ley Fundamental y el principio del mandato libre (artículo 38 de la Ley Fundamental) que fuera tomado de una Constitución anterior. Entre tanto, no ha llegado a prevalecer la teoría inicialmente sustentada por algunos profesores de derecho público, en el sentido de que el mandato libre sea inconciliable con una democracia de partidos, y de que, por ello, el artículo 38 de la Ley Fundamental sea un residuo prácticamente inutilizable de tiempos pasados. Aun cuando el mandato libre ya no posea, como en otros tiempos, el significado de una "democracia de notables", no por ello ha quedado carente de sentido, como diferentes acontecimientos lo han así indicado.

SEGUNDO. *Sistema electoral.* La Ley Fundamental no contiene ninguna concreción referente a un determinado sistema electoral. Para no dificultar una modificación cualquiera del derecho electoral, su concreción ha sido deferida a la ley ordinaria.

La Ley Electoral Federal (ahora en el tenor del 10. de septiembre de 1975) ha practicado *una combinación del derecho electoral de representación proporcional con el derecho electoral de mayoría*, en la cual, sin embargo, domina la representación proporcional. Según esto, el Parlamento Federal se compone de 518 diputados.⁶ Mientras la Ley Fundamental no esté en vigor en toda su amplitud en Berlín Oeste como consecuencia de las reservas de las expotencias de ocupación, los 22 diputados elegibles por Berlín no son electos directamente por la población, sino enviados por el parlamento berlinés al Parlamento Federal,⁷ en el cual tienen voz sin voto. Los restantes 496 diputados son electos por la población. La mitad de ellos, es decir, 248, son electos en 248 distritos electorales.⁸

Cada ciudadano tiene derecho a emitir dos sufragios. Con el primer sufragio, elige al diputado de su distrito electoral, en régimen de mayoría relativa. Con el segundo sufragio, elige la lista de un partido político. El número de las curules que le corresponden a cada uno de los partidos se determina según el sistema de representación proporcional, y, en verdad, el segundo sufragio es el único decisivo para la distribución de todas las 496 curules. Las curules ganadas en elección directa con el primer sufragio, son imputadas al cálculo del conjunto de curules, que corresponden a los partidos después de la emisión del segundo sufragio.⁹

Para el número de diputados que representan a un partido en el Parlamento Federal, importan, pues, únicamente los segundos sufragios y por consiguiente aquel número depende exclusivamente de la representación proporcional. La elección mayoritaria en los distritos electorales modifica únicamente la selección de las personas en el marco de los mandatos que corresponden al partido. Para ello podría decirse que en esta combinación de sistema proporcional y sistema de mayoría predomina la representación proporcional; a este sistema se le llama una "representación proporcional

⁶ Parágrafo 1, párrafo 1 de la Ley Electoral Federal (en lo sucesivo: L.E.F.).

⁷ Parágrafo 53 de la L.E.F.

⁸ Parágrafo 1, párrafo 2, combinado con el parágrafo 53 de la L.E.F.

⁹ Parágrafos 4-7, L.E.F.

modificada". Brevemente debe recordarse que el derecho electoral de las entidades federativas es similar; se encuentran, empero, en éstas, ciertas diferencias parciales, pero a fin de cuentas prepondera el derecho electoral proporcional.

TERCERO. Cláusula del 5%. Una particularidad del derecho electoral alemán es el precepto de que sólo recibirán mandatos aquellos partidos que alcancen el 5% de los sufragios o logren ganar 3 mandatos directos por mayoría (cláusula del 5%).¹⁰ Si un partido no lo logra, no se computan los sufragios emitidos en su favor. Esta disposición sólo es comprensible a partir de la historia de la organización alemana de los partidos políticos. Ella pretende evitar una repetición de la atomización de los partidos, que tan funestas repercusiones tuvo en la Primera República Alemana.

Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, una disposición semejante no deja de ser sospechosa. La Corte Constitucional Federal ha consentido, sin embargo, esta "cláusula-barrera", porque ella sirve a la capacidad funcional de un Estado parlamentario de partidos; el sentido de la elección no radica exclusivamente en traer al parlamento una imagen exacta ("imagen de un espejo") de las opiniones, sino en hacer posible una mayoría gubernamental capacitada para la acción.¹¹ Las cortes constitucionales de las entidades, por el contrario, han condenado por inconstitucionales a las "cláusulas-barrera" que preveían un porcentaje mayor al 5%, porque "barreras" más altas no eran necesarias para el fin indicado.

En los hechos se ha dado en la República Federal, en contra de los temores iniciales y totalmente en contradicción con las realidades anteriores a 1933, una fuerte concentración de los partidos. Quizá haya contribuido la cláusula del 5% en algo. Pero el desarrollo político habría llevado presumiblemente también a la concentración, sin una cláusula semejante. Contemporáneamente están representados sólo cuatro partidos políticos en el Parlamento Federal, a saber, la Unión Demócrata Cristiana (CDU), la Unión Social Cristiana (CSU), el Partido Social Demócrata (SPD) y el Partido Liberal (FDP). Puesto que la CSU es un partido limitado a Baviera y que la CDU por su parte no representa candidatos en Baviera, CDU y CSU constituyen una fracción parlamentaria federal común, por lo cual nos encontramos en verdad únicamente ante 3 fuerzas políticas representadas en la cámara de diputados federal.

Esto no radica únicamente en la cláusula del 5%. En efecto, en los años iniciales de la República Federal y a pesar de esta cláusula, estaban representados más partidos en el Parlamento Federal. El desarrollo estriba más bien en un cambio de actitud de la población ante el sistema de partidos, en la inteligencia de que únicamente grandes partidos pueden ser políticamente eficaces. En la última elección parlamentaria federal de 1976, los

¹⁰ Parágrafo 6, párrafo 4, L.E.F.

¹¹ Repertorio de Decisiones de la Corte Constitucional Federal (en lo sucesivo R.D.C.C.F.), 1, 208 (247 ss.).

¹² Por ejemplo, R.D.C.C.F. 1, 260.

sufragios se distribuyeron así: 48,6% a las CDU/CSU, 42,6% al SPD, y 7,9% al FDP. Todos los demás partidos quedaron netamente debajo del 1%: el Partido Comunista Alemán (DKP) tuvo 0,3%; el Partido Nacional-democrático de Alemania (NPD), un partido radical de derecha, igualmente 0,3%. Grupúsculos comunistas de orientación maoísta y estalinista alcanzaron cada uno solamente el 0,1%. Respecto de las razones de esta participación inusualmente baja, en particular de los sufragios comunistas, volveremos más adelante.

III

PRIMERO. *Derecho de los partidos.* Tan interesante, por lo menos, como el derecho electoral, es el derecho de los partidos en la República Federal de Alemania. La Ley Fundamental parte de la base de que no puede subsistir una democracia libre sin partidos políticos. Aun cuando en una democracia parlamentaria todo poder público emana del pueblo, es necesario igualmente para este sistema que los partidos sean mediadores entre la población y el gobierno. Sin partidos políticos es imposible la construcción continua de la voluntad política en un Estado industrial, densamente poblado. La Ley Fundamental prescribe, sin embargo, en el artículo 21 que "los partidos concurren a la construcción de la voluntad política del pueblo". El texto reza además que la fundación de partidos políticos es libre, es decir, que no requiere de permiso alguno. El ordenamiento interior de los partidos debe corresponder a los principios democráticos. Están obligados a dar cuenta públicamente del origen de sus recursos financieros.¹³ Más lejos, se ocupa la Ley Fundamental de la posibilidad de hacer prohibir un partido contrario a la Constitución mediante decisión de la Corte Constitucional Federal;¹⁴ de ello hablaremos más adelante. La expresión detallada de estos principios es confiada por la Ley Fundamental a la ley ordinaria.

SEGUNDO. *Rango de derecho constitucional de los partidos.* La circunstancia de que los partidos sean mediadores entre la voluntad popular y la estatal ha llevado a diferencias de opinión respecto al rango de derecho constitucional de los partidos en la estructura del Estado. La jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal, en particular, ha fluctuado fuertemente en esta cuestión.

Inicialmente, la Corte acentuó intensamente la función concurrente de los partidos en la construcción de la voluntad del *Estado*. Designó a los partidos como "órganos constitucionales" y, entre otras, extrajo la conclusión de que tienen legitimación para recurrir ante la Corte Constitucional Federal para proteger sus derechos conformes a la Constitución; y esto a pesar de que, a diferencia de los órganos del Estado propiamente dichos, no estén mencionados los partidos en la Constitución como titulares de la legitimación procesal activa.¹⁵ Igualmente, la aprobación sin limitaciones

¹³ V. art. 21, párrafo 1, L.F.

¹⁴ Art. 21, párrafo 2, L.F., en combinación con la Ley de la Corte Constitucional Federal¹ (en los sucesivos L.C.C.F.), en el tenor actual del 3 de febrero de 1961.

¹⁵ R.D.C.C.F. 4, 27.

de una financiación de los partidos por el tesoro público fue motivada por la Corte en que los partidos asumen intensamente cometidos del poder público, por ejemplo, en la preparación y en la realización de las elecciones.¹⁶

Posteriormente distinguió la Corte entre la construcción de la voluntad del *pueblo* y la construcción de la voluntad de los órganos del Estado. A pesar de que ambas están entrelazadas de múltiples maneras, la construcción de la voluntad del pueblo sería en esencia ajena al poder público (*staatsfrei*); la concurrencia de los partidos en la construcción de esta voluntad se ubicaría, en todo caso, fuera de la lucha electoral, más cerca del campo social que del estatal. De donde la Corte extrajo la conclusión de que los partidos no deberían ser dependientes del Estado y, por ello, sería inadmisibles que se permitiera su financiamiento por el Poder Público, con excepción de su actividad en el cometido específicamente "estatal" de la preparación de las elecciones.¹⁷

TERCERO. Ley de los partidos. Mucho tiempo pasó hasta que el legislador promulgó, finalmente, en 1967, cumpliendo una previsión de la Ley Fundamental, la Ley de los Partidos.¹⁸ Fueron necesarios muchos fallos de la Corte Constitucional Federal hasta que el Parlamento Federal cumplió con su cometido. El imperativo constitucional de que el *orden interno* de los partidos debería ser conforme con los principios democráticos, planteó dificultades particulares. Un partido quiere conquistar o conservar una porción de autoridad estatal; en ello se encuentra en competencia con otros partidos y, por ende, en una situación de lucha. Ahora bien, una asociación ofensiva requiere, sin embargo, una cierta unidad y un liderazgo riguroso. Esto no es fácil de conciliar con la democracia interna del partido. Estas dificultades fueron una de las causas del largo tiempo transcurrido hasta la promulgación de la Ley de los Partidos.

A ello vino a agregarse la aversión a toda limitación de su poderío que, en los primeros años de la República Federal, tenían las direcciones muy autoritarias de los partidos. Quien era presentado como candidato de un partido para las elecciones federales o estatales, era entonces determinado por la jefatura del partido. Esto ha cambiado. La ley de los partidos contiene preceptos precisos al respecto: que los partidos tienen que poseer y publicar estatutos y programas;¹⁹ cómo pueden articularse en las asociaciones regionales o locales;²⁰ cómo las mesas directivas de las secciones y de la totalidad del partido deben ser elegidas en determinados períodos;²¹ que las violaciones de la disciplina partidaria sólo pueden ser sancionadas por un tribunal de arbitraje,²² etcétera. Globalmente la ley ha fortalecido, pues, considerablemente los derechos de los miembros del partido ante su diri-

¹⁶ R.D.C.C.F. 8, 51.

¹⁷ R.D.C.C.F. 20, 56.

¹⁸ Ley sobre los Partidos Políticos (en lo sucesivo: L.P.P.), de 24 de julio de 1967.

¹⁹ Parágrafo 6, L.P.P.

²⁰ Parágrafo 7, L.P.P.

²¹ Parágrafos 8 y 9 de la L.P.P.

²² Parágrafo 14, L.P.P.

gencia. La razón de estas regulaciones radica en la consideración de que un Estado democrático no puede ser gobernado por partidos de estructura antidemocrática. Partidos cuya estructura interna es antidemocrática estarán siempre tentados de guiar al poder público en forma antidemocrática. Por ello, las asociaciones lugareñas, de circuito, distritales y estatales, en cuya circunscripción tiene lugar elecciones, asumen hoy una influencia esencial en la presentación de los candidatos en todos los niveles.

Este fortalecimiento del rango de los miembros de los partidos es también naturalmente debido a que el número de los cotizantes en los partidos ha aumentado fuertemente en los últimos años. Sólo cuando el ciudadano puede decirse a sí mismo que, en cuanto integrante de un partido, puede asumir una influencia eficaz en su política, se vuelve atractiva la calidad de integrante del partido. Naturalmente que si comparamos con el número de los electores, el número de socios cotizantes es todavía relativamente reducido. A fines de 1976, constituyó un total de 1.022,000, en el SPD, de 796,000, en la CDU/CSU, y de 79,000, en el FDP. Particularmente fuerte fue en los últimos años el aumento de los miembros cotizantes de la CDU/CSU, mientras que el SPD es desde siempre, en muy fuerte medida, un "partido de miembros cotizantes".

CUARTO. *Financiamiento de los partidos.* Un papel muy importante desempeñan los preceptos sobre el financiamiento de los partidos. Los partidos requieren para su trabajo mucho dinero, especialmente para propaganda y luchas electorales. Antes los partidos se financiaban predominantemente con las cotizaciones de sus miembros, así como mediante donativos. El papel decisivo al respecto lo desempeñaban las cotizaciones, principalmente en el SPD, y los donativos, tanto en la CDU/CSU como en el FDP; hoy esta diferencia es mucho menor.

La financiación mediante donativos fue limitada por un fallo de la Corte Constitucional Federal de 1958.²³ Hasta esta fecha, al igual que respecto de los donativos para fines de beneficencia o de utilidad general, podían los donativos a los partidos políticos ser igualmente deducibles de los ingresos fiscalmente gravables. Esto significaba un gran estímulo para dar donativos a los partidos, y en verdad especialmente para personas pudientes, que podían ahorrar muchos impuestos derivados de la progresividad tributaria, gracias a grandes donativos. La Corte Constitucional Federal declaró inconstitucional a esta regulación, porque ella contradecía al principio de la igualdad de posibilidades. Los partidos se vieron entonces obligados a buscarse otras fuentes de dinero.

En el fallo citado, la Corte había indicado que los partidos tienen que cumplir un cometido de poder público, en la preparación y realización de las elecciones, por lo cual sería legítimo poner a su disposición medios financieros estatales. De ello se hizo en el tiempo siguiente una utilización muy abundante, porque todos los partidos representados en el Parlamento Federal tenían el mismo interés en disponer en lo posible de grandes medios financieros. Siendo así, la Corte Constitucional Federal declaró que este

²³ R.D.C.C.F. 8, 51.

“autoservicio” de los partidos por el tesoro era contrario a la Constitución, en un fallo de 1966.²⁴

La Corte limitó la posibilidad de financiamiento estatal para los partidos a una restringida restitución de los gastos de campaña electoral. Esta restitución es calculada mediante un tanto alzado: actualmente, los partidos reciben, después de la elección, tres marcos y medio (3.5DM) por elector, como restitución de los costos de campaña electoral. Reciben además, previamente, pagos anticipados. Esta restitución de gastos la reciben no solamente los partidos que están representados en el Parlamento Federal, sino todos los partidos que alcanzan más del 0,5% de los sufragios. Este tope debería asegurar que reciban dinero únicamente aquellos partidos cuyos esfuerzos de campaña electoral son auténticos; deben ser excluidos aquellos grupos que sólo presentan candidatos para cobrar ese dinero. El tope, inicialmente fijado mucho más arriba, en el 2.5% de los sufragios, fue declarado, sin embargo, inconstitucional por la Corte Constitucional Federal, que vio en ello una manera injusta de dificultar la formación de nuevos partidos.²⁵

QUINTO. *Prohibición de los partidos contrarios a la Constitución.* Una peculiaridad especial del derecho alemán de los partidos es la posibilidad, prevista en el artículo 21 párrafo 2 de la Ley Fundamental, de prohibición de los partidos contrarios a la Constitución. Según este precepto son partidos contrarios a la Constitución “los que según sus fines o el comportamiento de sus integrantes se proponen perjudicar o eliminar el ordenamiento fundamental DEMOCRÁTICO-LIBERAL o amenazar la existencia de la República Federal de Alemania”. Sobre la cuestión de inconstitucionalidad resuelve la Corte Constitucional Federal.

Esta disposición debe entenderse en el marco de las experiencias de la Primera República Alemana. Entonces tuvieron partidos de extrema izquierda y de extrema derecha —que tenían la finalidad de eliminar a la democracia y de reemplazarla por una dictadura (de izquierda o en su caso de derecha)— una cuantiosa participación en el hundimiento de la democracia. Alcanzaron, finalmente unidos, la mayoría en el parlamento y con ello hicieron imposible la constitución de un gobierno democrático.

La democracia de la Primera República era “relativista”: se opinaba que la democracia puede suprimirse, a sí misma, en forma legal; puesto que una democracia consiste en dar validez a la voluntad del pueblo, esto obliga a que sea también respetada la voluntad del pueblo, cuando ella quiere eliminar a la propia democracia y, así, a la futura determinación de la voluntad popular. Los padres de la Ley Fundamental tenían una opinión diferente. Querían plantar el valor de la democracia como un absoluto. Querían una “democracia valiente” que estuviera en la postura de defenderse de sus enemigos. Libertad: sí; ¡pero ninguna libertad para los enemigos de la libertad, cuyo fin es precisamente destruir esta libertad! Con este fundamento, la Ley Fundamental ha previsto la prohibición de los par-

²⁴ R.D.C.C.F. 20, 56.

²⁵ R.D.C.C.F. 24, 300 (350 ss.).

tidos contrarios a la Constitución. Naturalmente, se trata de un arma peligrosa. La posibilidad de prohibición de un partido podría representar para un gobierno la tentación de eliminar a partidos contrarios, bajo el pretexto de la inconstitucionalidad. Por ello la decisión sobre la inconstitucionalidad está exclusivamente en manos de la Corte Constitucional Federal. Naturalmente no puede la Corte, al igual que en todas sus restantes decisiones, asumir competencia de oficio. Es necesario, más bien, una petición del Parlamento Federal, del Consejo Federal o del Gobierno Federal.²⁶ Si se produce la presentación de semejante petición por estos órganos, es una cuestión de oportunidad política. Cuando la petición se plantea, la decisión de la cuestión jurídica radica exclusivamente en la Corte.

Hasta ahora se ha utilizado en dos ocasiones la posibilidad de semejante prohibición de partidos. En 1952 fue declarado inconstitucional²⁷ el Partido Imperial Socialista —un partido radical de derecha, con patrimonio intelectual nacional socialista—. En 1956 siguió la prohibición del Partido Comunista de Alemania (KPD).²⁸ Particularmente en este segundo fallo, utilizó la Corte una muy profunda interpretación del precepto prohibitivo. Expresó que un partido no es contrario a la Constitución desde que desconoce los principios de un ordenamiento fundamental liberal-democrático. Un partido es más bien contrario a la Constitución sólo “cuando asume una actitud activamente belicosa y agresiva ante el ordenamiento existente, y cuando la tendencia fundamental del rumbo del partido está orientada a combatir al ordenamiento liberal y democrático”.

A pesar de la prohibición del Partido Comunista en 1956, existe hoy nuevamente un partido comunista, el cual, a pesar de llevar un nombre diferente (“Partido Comunista Alemán” = DKP) es considerado como una organización sustitutiva del antiguo partido (KPD), hoy prohibido. En verdad, la ley prohíbe la fundación de una organización sustitutiva en reemplazo de un partido que ha sido declarado contrario a la Constitución. Pero hasta ahora nadie ha objetado la fundación del nuevo Partido Comunista Alemán porque los órganos públicos estatales y federales han considerado más inteligente no empujarlo nuevamente a la clandestinidad. En efecto, con ello, al ser este partido tolerado y al permitirsele concurrir a las elecciones, se puede demostrar sin duda alguna cuán reducido es el número de sus partidarios. Como ya hemos indicado, en las últimas elecciones de diputados federales el DKP sólo tuvo el 0,3% de los sufragios. Mientras que los comunistas tenían que actuar en la clandestinidad como consecuencia de su ilegalidad, podían pretender que tenían un número de partidarios mucho mayor.

Uno puede preguntarse por qué los comunistas tienen en la República Federal un número de partidarios tan reducido y en eclipse, a diferencia de lo que sucede en otros países europeos democráticos. Esencialmente hay dos razones para ello. *En primer lugar*, no debe olvidarse que la Primera

²⁶ Parágrafo 43 de la L.C.C.F.

²⁷ R.D.C.C.F. 2, 1.

²⁸ R.D.C.C.F., 5, 85.

República Alemana no fue destruida únicamente por las fuerzas antidemocráticas del nacionalsocialismo, sino que a ello contribuyeron decisivamente también los comunistas. En efecto, sólo la alianza dirigida contra los gobiernos democráticos por nacionalsocialistas y comunistas incapacitó la acción de los gobiernos democráticos y llevó con ello al fin de la democracia. *En segundo lugar*, aterra el ejemplo de la dominación comunista en la porción oriental de Alemania, la llamada República Democrática Alemana. El Partido Comunista en Alemania Occidental no es otra cosa que una sucursal del Partido Comunista de Alemania Oriental, que en ésta ejerce prácticamente una hegemonía exclusiva, bajo el nombre de Partido Unificado Socialista de Alemania (SED). Su objetivo es llevar a toda Alemania bajo la dominación del comunismo; y, en verdad, un comunismo de coloración ruso-soviética. en tanto el régimen alemán oriental siga encerrando a sus ciudadanos detrás de muros, alambradas de púas, minas y torres de vigilancia ocupadas por tiradores de élite, no podrá el comunismo encontrar en la República Federal sino muy escasos simpatizantes.

Dejo en suspenso la cuestión de si quizás un mayor número adheriría al comunismo, si existiera en la República Federal un partido con los objetivos del "eurocomunismo" de tipo francés, italiano o español. A corto y mediano plazo no existen, con seguridad, posibilidades de ningún tipo en la República Federal para un comunismo de cuño ruso-soviético o alemán oriental.

IV

He tratado de brindarles una visión panorámica sobre el derecho electoral y de los partidos políticos en la República Federal de Alemania. Para ello tuve que limitarme a algunos puntos particularmente importantes. Igualmente he presentado muchas cosas en forma necesariamente simplificada.

Si yo tuviera que formular un juicio sobre el funcionamiento del sistema así presentado, creo que podría decir que, globalmente, ha dado buen resultado. La población de la República Federal parece convencida de que no hay otra alternativa para la democracia de partidos. Los partidos que tan violentamente fueran combatidos y despreciados por muchos alemanes durante la Primera República Alemana, son hoy aceptados como mediadores necesarios entre pueblo y Estado.

Lo testimonia *en primer lugar* la alta participación electoral que, en las últimas dos elecciones para el Parlamento Federal, en 1972 y 1976, alcanzó respectivamente el 91,1 y el 90,7%. Lo testimonia *en segundo lugar*, la muy reducida significación que, de elección en elección, tienen los partidos radicales tanto de izquierda como de derecha, que no lograron conjuntamente en las últimas elecciones ni siquiera el 1% de los sufragios.

Como signo positivo de la madurez política de la población, debe contemplarse igualmente la concentración en pocos grandes partidos: desde 1965 están representados en el Parlamento Federal solamente tres grandes partidos o bloques de partidos. Condición de esta concentración ha sido naturalmente una profunda desideologización de los partidos. Mientras que

en los años iniciales de la República Federal subsistían todavía fuertes antagonismos ideológicos entre los partidos, éstos se han —entre tanto— acercado bastante en sus programas. Existen en verdad entre los partidos, como antes, considerables diferencias de opinión, inclusive en cuestiones fundamentales. Así, el bloque CDU/CSU y el FDP se inclinan fuertemente por una economía de mercado; mientras que socialdemocracia (SPD) tiende más a una política económica acuñada por el poder público. Pero se trata más bien aquí de una diferencia de acentos y no de contrastes bruscos. Ello se pone de manifiesto en que los tres grupos de partidos se consideran recíprocamente en condiciones de coaligarse para el ejercicio del gobierno; por lo menos en una ocasión, cada uno de ellos ha entrado en coalición con alguno de los otros.²⁹ Ello se pone de manifiesto también en que, simultáneamente, han existido y existen diversas coaliciones a nivel de la federación por una parte, y a nivel de las entidades federativas por la otra.

Debe, empero, constatarse nuevamente en los últimos años una creciente ideologización, principalmente en el ala izquierda de la socialdemocracia y en parte también en el partido liberal. En ello han celebrado una cierta resurrección ideas marxistas que se habían tenido casi por olvidadas. Esto vale particularmente para las organizaciones juveniles de ambos partidos. Me parece evidente que el punto culminante de esta reideologización —que llevará a considerables tensiones, sobre todo en el seno de la socialdemocracia— ya ha sido nuevamente rebasado. Las dirigencias de los partidos y el grueso de los integrantes de ambos partidos mencionados no se han dejado desviar, sea como fuere, de un rumbo pragmático en sus respectivas políticas.

Por ello cabe esperar que la democracia surgida en 1949 con la Segunda República Alemana, haya sido mejor fundada y se haya mostrado más durable que la de la Primera República Alemana de 1919. Las modalidades jurídicas constitucionales y legales, tanto del derecho electoral como del derecho de los partidos, se han revelado como adecuadas para contribuir a ello. Naturalmente, las seguridades institucionales no son útiles para la democracia, cuando la población no está convencida del valor de la democracia. La convicción democrática de la población es la única seguridad eficaz de la democracia. Pero regulaciones jurídicas e instituciones pueden contribuir a mantener la capacidad de funcionamiento de la democracia, a hacer comprensible el proceso democrático y, de esta manera, a fortalecer la convicción de valor de la democracia. Con ello contribuyen las regulaciones jurídicas y las instituciones a apoyar a la democracia misma.

Otto BACHOF

(Ex-Rector y Catedrático de Derecho Administrativo
en la Universidad de Tübingen, Alemania Occidental)

²⁹ La coalición bipartidaria fue de demócratas cristianos (CDU) y socialcristianos (CSU), con el partido liberal (FDP), entre 1949-1956 y entre 1961-1966; de CDU/CSU con los socialdemócratas (SPD) entre 1966-1969; desde 1969, la coalición comprende exclusivamente a los socialdemócratas y a los liberales. Dejamos de lado la participación de partidos menores en algunas formaciones gubernamentales anteriores a 1961.