

La formación del Gobierno Alemán: entre orden democrático constitucional y populismo europeo

Janire Mimentza Martín

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.111.2018.09>

Sumario: I. El reto europeo de formación de un gobierno estable en Alemania.—II. Resultado de las elecciones al Bundestag de 2017. 1. Información general. 2. Resultado de las elecciones. 3. Novedad: éxito del partido Alternativa para Alemania.—III. Análisis sobre el aumento de poder de la extrema derecha. 1. Razones externas: reacción a la Europa globalizada. 2. Razones internas. 2.1. Votos de los distritos en la Alemania del Este. 2.2. Pérdida de poder de los partidos tradicionales.—IV. Soluciones constitucionales a la crisis política en base al art. 63 GG. 1. Convocar nuevas elecciones. 2. Formar gobierno minoritario. 3. Formación de una gran coalición.—V. Pacto de gobierno para formar una gran coalición. 1. Nivel Europeo: un nuevo impulso para Europa. 2. Nivel interno: una nueva dinámica y cohesión para Alemania.—VI. Conclusiones.

I. El reto europeo de formación de un gobierno estable en Alemania

Finalmente, tras medio año de duras negociaciones Angela Merkel ha sido reelegida como canciller de la República Federal Alemana. Con esta investidura se pone fin a la gran incertidumbre⁽¹⁾ que ha rodeado el proceso de formación de gobierno desde las elecciones al 19. Parlamento (en adelante *Bundestag*) en septiembre 2017. La pieza clave final ha sido que

(1) Tras un largo período de negociaciones los intentos de crear la coalición «Jamaica» (CDU/CSU, verdes y liberales) fracasaron. Este singular fenómeno en la historia de postguerra alemana creó una crisis de gobierno. Este hecho llevó a los cristianodemócratas (CDU) a hacer lo impensable: volver a negociar una gran coalición con los socialdemócratas (SPD). Estos últimos, al ser conscientes de su fuerza negociadora, aprovecharon para presentar demandas de reforma que, en, otras circunstancias, difícilmente se aceptarían.

las bases del partido socialdemócrata (2) (SPD) aprobaron el 4 de marzo repetir la gran coalición con los democristianos (CDU/CSU). (3) El pacto de gobierno (4) acordado entre los dos partidos asegura un gobierno estable que promete una nueva dinámica para Alemania y un nuevo impulso para Europa. La primera reacción de Bruselas al conocer el contenido del capítulo Europa ha sido de alivio y de satisfacción, ya que el pacto clama por una Europa más fuerte y uniforme, en la que Alemania, rompiendo con su política de austeridad, está dispuesta a aumentar su contribución. (5)

Estas elecciones nos han enseñado que la crisis de la democracia parlamentaria ha llegado a Alemania. Hasta ahora, éste era el último gran país no afectado en Europa que superaba la crisis del sistema político. Sin embargo, la situación cambió con el resultado de las elecciones del 24 de septiembre 2017, en el que cayó el último bastión de resistencia al poder de la extrema derecha desbancando a los grandes partidos convencionales. Así, el porcentaje de votos conseguidos por el partido de extrema derecha (6) Alternativa para Alemania (*Alternative für Deutschland*, en adelante AfD) (12,6%) modifica el equilibrio político del país. (7) Como consecuencia, ningún partido ha conseguido una mayoría, lo que ha llevado a prolongar las negociaciones de formación de gobierno durante meses. Desde el punto de vista de derecho constitucional, la prolongación de las negociaciones es legítima y no presenta ningún tipo de problema. Un gabinete en funciones puede gobernar hasta que se forme un nuevo ejecutivo. (8) Por lo tanto, la crisis no se basa en problemas del

(2) En contra de las promesas originarias del SPD, éstos han crear un gobierno de coalición con los cristianodemócratas. Como el pacto de gobierno de 179 páginas fue aprobado por los 463.720 afiliados del SPD se pudo formar gobierno. De nada sirvieron las fuertes críticas internas de la fracción joven (Jusos) que apostaron contra el pacto y a favor de la renovación del partido en la oposición.

(3) GATHMANN, Florian, «Groko nach Mitgliederscheid. Aufwachen, bitte! Regieren!», en *SPIEGEL ONLINE*, <http://www.spiegel.de> (5.3.2018).

(4) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land (7.2.2018).

(5) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 84-286; VON LIEBEN, Matthias, «Koalitionsvertrag. Sieben Seiten Europa», en *Deutschlandfunk*, <http://www.deutschlandfunk.de> (8.2.2018).

(6) Así se autodefinió el AfD en el día de su partido el 3 diciembre 2017. Se caracteriza también por ser un partido populista, nacionalista y xenófobo.

(7) AYRAULT, Jean Marc, «Was ist los mit der Sozialdemokratie?», en *Der Spiegel Sonderaufgabe Wahl 2017*, n.º 39a, 2017, pág. 51.

(8) En principio la modalidad de gobierno en funciones (*Geschäftsführend im Amt*) tiene los mismos poderes que un gobierno «regular». Hasta ahora, sin embargo, ha sido práctica común no tomar decisiones que vinculen al gobierno federal posterior, como por ejemplo la adopción de proyectos de ley. Por lo tanto, nos encontramos ante una situación bastante excepcional.

presente, sino del futuro. En concreto, la provoca la exigencia de gobernabilidad basada en un gobierno estable en mayoría, lo que excluye rotundamente la opción de formar un gobierno en minoría. A diferencia de otros países de la Unión Europea, los alemanes necesitan acusadamente unas condiciones de gobernabilidad extremadamente estables y claras.(9) Este requisito está directamente relacionado con su memoria histórica, en concreto con los factores históricos que desencadenó la República de Weimar.(10)

Al igual que ha sucedido en otros países europeos, desaparece el bipartidismo —el sistema de partido preferido(11) para llevar a cabo estas tareas— para dejar paso a un paisaje político en el que destacan tres partidos.(12) Desde el enfoque constitucionalista, esta evolución es totalmente lícita, ya que la Ley Fundamental está abierto a un sistema de más partidos (*Mehrparteiensystem*) en base al art. 21.I.2 GG. El problema es otro: aunque ni las encuestas de voto, ni estudios electorales pronosticaron tal resultado,(13) era solo cuestión de tiempo el que un partido populista llegara al parlamento alemán, sumándose a la tendencia ya conocida en otros países vecinos como Austria, Francia, Polonia, Italia y Dinamarca.(14) Ahora bien, el hecho de que un partido de extrema derecha sea la tercera fuerza en el *Bundestag* no solo representa un reto para Alemania, sino también para el proyecto Europeo. Ante el continuo avance de la extrema derecha en Europa(15) y la proximidad de las elecciones al Parlamento europeo en junio del 2019, es de urgente necesidad estudiar el resultado y efecto de estas elecciones, con el fin de evitar la repetición de errores.

(9) HERZOG, Roman, «art. 63 GG parágrafo 44», en MAUNZ, Theodor/DÜRIG, Günter, *Grundgesetz Kommentar*, Verlag C.H. Beck, Vol. V, envío 16, Munich, 2001, pág.17.

(10) En base a esta experiencia se teme la inflación y cree que una mayoría parlamentaria es condición indispensable para formar gobierno. Como consecuencia, la opción constitucional de gobernar en minoría no procede por ser considerada incompleta y de segunda clase. Más sobre un gobierno en minoría *vid.* HERZOG, R., «art. 63 GG parágrafo 42», *op.cit.*, pág.17.

(11) HESSE, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller Juristischer Verlag, 18 edición, Heidelberg, 1991, pág.72.

(12) LETTA, Erico, «Revolutionäre Veränderung», en *Der Spiegel Sonderaufgabe Wahl 2017*, n.º 39a, 2017, pág. 47; BALÁZS, Péter, «Los valores socialistas y la Unión Europea», en *Temas para el debate*, n.º 278-279, 2018, pág. 11.

(13) DIEZ, Georg, «Unsere Meinungsproduktion», en *Der Spiegel Sonderaufgabe Wahl 2017*, n.º 39a, 2017, pág. 114.

(14) APPLEBAUM, Anne «Deutschland ist nicht so außergewöhnlich», en *Der Spiegel Sonderaufgabe Wahl 2017*, n.º 39a, 2017, pág. 48.

(15) Recordemos el éxito del populismo en las últimas elecciones 2018 en Italia.

II. El resultado de las elecciones al Bundestag de 2017

1. La información general

El art. 20.1 GG de la Ley Fundamental de 1949(16) (*Grundgesetz*, en adelante GG) define el sistema político de Alemania como una democracia constitucional y federal. Siguiendo las pautas marcadas por la constitución (art. 39 GG), el presidente de la república, por entonces Joachim Gauck,(17) anunció el 23 de enero del 2017 la convocatoria de elecciones para determinar la composición del decimonoveno Parlamento. La fecha oficial la fijó de acuerdo con el gobierno y los Länder, y las elecciones se celebraron exactamente ocho meses después de su anuncio (24 de septiembre). Según el art. 38.3 GG, las elecciones federales al Bundestag se regulan en base a la Ley Federal Electoral (*Bundeswahlgesetz*, en adelante *BWahlG*(18)).

El Parlamento se elige según el Método Sainte-Laguë por un período de legislatura de cuatro años. Los escaños en el Bundestag se reparten entre los partidos que obtienen más del 5% del segundo voto mediante representación proporcional o tres mandatos directos por el primer voto por representación directa.

Algunos elementos del actual sistema electoral, como la barrera mínima electoral del 5% o el art. 63 GG,(19) pueden considerarse una reacción(20) ante los problemas del periodo de Weimar (1918-1933). A la hora de justificar esta regulación se hace referencia a la memoria histórica con el objetivo de que esta no se repita, y evitar así la formación de gobiernos inestables que puedan alterar la paz social.(21) En general, una crítica común al sistema de representación proporcional puro de aquel gobierno es que originó un sistema partidario fragmentado y con gobiernos inestables, lo que permitió las reformas que facilitaron la llegada de los nazis al poder. Después del final de

(16) Ley Fundamental de la República Federal de Alemania en la versión modificada publicada en la BGBl. parte III, punto 100-1, que fue modificada por última vez por el artículo 1 de la Ley de 13 de julio de 2017 (BGBl. I, pág. 2347).

(17) Disposición sobre las elecciones parlamentarias 2017 (Anordnung über die Bundestagswahl), BGBI. I. p.74.

(18) Ley Federal Electoral (*Bundeswahlgesetz*) en la versión publicada el 23.7.1993 (BGBl. I págs. 1288, 1594), modificada por el art. 2.2.1 de 3.5.2013 (BGBl. I pág. 1084).

(19) SCHRÖDER, Meinhard, «Art. 63 GG», en MANGOLDT, Hermann/KLEIN, Friedrich/STARCK, Christian, *GG Bonner Grundgesetz Art. (20-78)*, Verlag Franz Vahlen München, vol. II, 2000, pág. 1929.

(20) GAVARA DE CARA, Juan Carlos/VALLÉS VIVES, Francesc, «Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia», en *Congreso de los Diputados*, Madrid, 2007, pág. 24.

(21) Para obtener más información sobre lo aprendido de Weimer *Vid.* MORTATI, Constantino, «Una valoración de conjunto sobre la experiencia de la Constitución de Weimer», en *La Constitución de Weimer. La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919*, Editorial Technos, Madrid, 2010, págs. 17-76.

la Gran Coalición en marzo de 1930, se fue desapoderando gradualmente al Parlamento. En concreto, como consecuencia del desorden social y político se declaró mediante un decreto (art. 48 Constitución) el estado de emergencia que suprimió derechos y libertades fundamentales. En esas condiciones se celebraron las elecciones en las que Hitler obtuvo el 44% del Parlamento.

Como consecuencia, el 25 de junio de 1953, el Bundestag aprobó una ley electoral federal con efectos en todos los votos válidos emitidos en todo el territorio federal. La ya mencionada Ley federal electoral (BWahlG) (22) recoge la barrera electoral (*Sperrklausel*). Esta indica el mínimo de votos a conseguir para la convalidación de votos en escaños. Según el art. 6.3 BWahlG, al distribuir los escaños en las listas de los *Länder*, solo se consideran aquellos partidos que por lo menos hayan conseguido el 5% de los segundos votos mediante representación proporcional del territorio electoral, o que hayan sido establecidos en al menos tres distritos electorales por representación directa (cláusula del mandato básico o *Grundmandatsklausel*). Estas cláusulas de barrera deben evitar la presencia de grupos minoritarios en el Bundestag.

Se cuestionó su constitucionalidad por el hecho de excluir a un considerable número de electores. El Tribunal Constitucional resolvió a favor de la cláusula, como adecuada y proporcionada a los objetivos perseguidos, y estimó que respetaba el principio de igualdad. (23) En España posiblemente una barrera electoral tan elevada no pasaría el filtro del control de constitucionalidad. (24) Sin embargo, Alemania lo permite y lo justifica por razones históricas.

En total se presentaron cuarenta y dos partidos, ocho más que en las elecciones anteriores. Pero tan solo ocho de los 42 compitieron con candidatos en distritos electorales. Mientras el número de habitantes en Alemania aumenta (82,8 millones) —debido a la acogida de refugiados y un ligero aumento de natalidad—, el número de ciudadanos con derecho a voto ha bajado ligeramente desde las últimas elecciones (61,95 millones a 61,5). De estos votó el 71,5% del electorado, lo que equivale a 44,31 millones de ciudadanos. Según una estimación de la Oficina Federal de Estadística, la mayoría del electorado se concentra en Renania del Norte-Westfalia (13,1 millones), Baviera (9,5 millones) y Baden-Württemberg (7,8 millones). Según la Agencia Electoral Federal, los *Länder* con el menor número de electores son Saarland (0,8 millones), Mecklenburg-vorpommern (1,3), Sach-

(22) Ley Federal Electoral (*Bundeswahlgesetz*) en la versión publicada de 23.7.1993 (BGBl. I pág. 1288, 1594), modificada por el art. 2.2.1 de 3.5.2013 (BGBl. I pág. 1084).

(23) BVerfG 82, 322 y siguientes a 29.9.1990; VIDAL PRADO, Carlos, «El sistema electoral alemán y su posible implantación en España», en *Colección Ciencia Política*, n.º 46, Tirant lo blanc, Valencia, 2012, pág. 77.

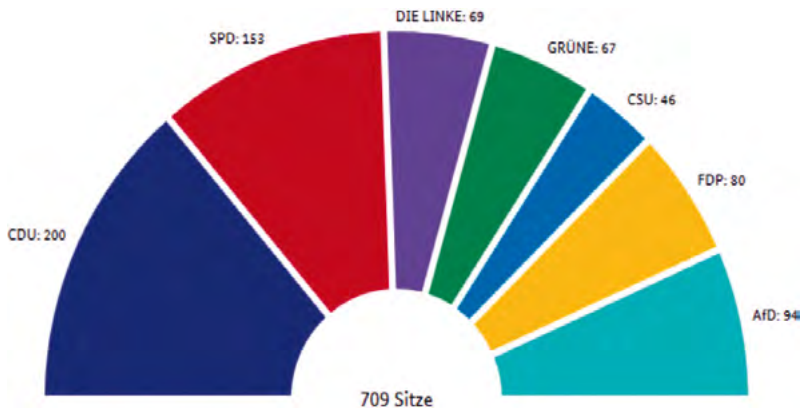
(24) *Ibid.*, pág. 127.

sen-Anhalt (1,8) y Turingia (1,3),(25) siendo estos tres últimos estados de la antigua Alemania del Este (DDR).(26) Según el Instituto de investigación de población (*Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, BiB*), la edad media del votante en Alemania es de 52 años.(27)

La nueva Ley Fundamental —en especial el art. 63 GG— se ha configurado de manera que los partidos nunca puedan evadir su responsabilidad de gobierno,(28) tal y como sucedió desde 1930. Berlín no es Weimar, Alemania está bien económicamente y, sin embargo, preocupa la actual fragmentación de los partidos, el fortalecimiento de los márgenes y la incapacidad de los partidos de alcanzar acuerdos(29).

2. El resultado de las elecciones

Un total de 61,5 millones de ciudadanos con derecho a voto fueron llamados a decidir la renovación de los escaños del Parlamento con un total de 709 diputados. El siguiente gráfico muestra el reparto de escaños en el nuevo Parlamento.



Fuente: Escaños por partidos en el Bundestag. Bundeswahlleiter, Wiesbaden 2017 (30).

(25) Excluyendo las ciudades-Land Bremen y Hamburgo.

(26) RALLO, Juan Ramón, «Alternativa para Alemania: los hijos del nacionalismo alemán», en *El Confidencial*, <https://blogs.elconfidencial.com> (26.9.2017)

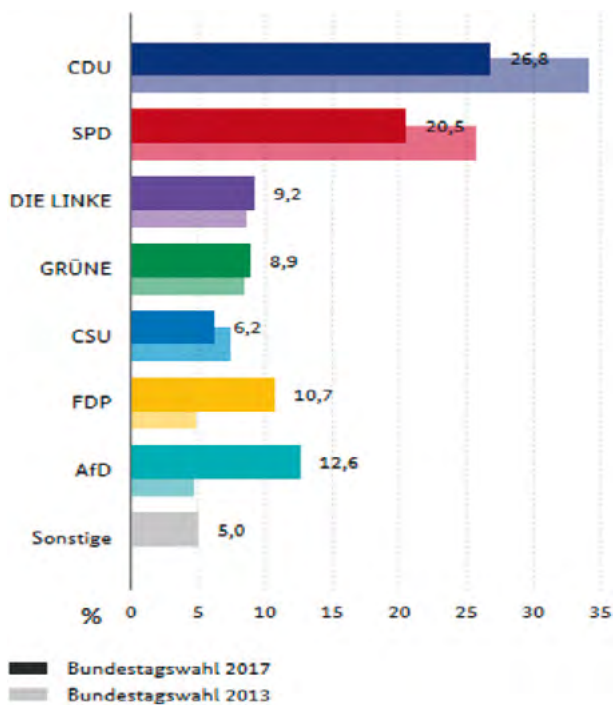
(27) Bundestagswahl 2017: Jeder zweite Wahlberechtigte ist älter als 52 Jahre. <http://www.demografie-portal.de>.

(28) Vid. HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts...*, op.cit., pág. 251.

(29) LÜBBERDING, Frank, Ende eines Schauspiels, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <http://www.faz.net> (20.11.2017).

(30) <https://www.bundeswahlleiter.de>.

El partido más votado fue la Unión Democrática Cristiana (CDU) que, sin embargo, sufrió grandes pérdidas. CDU alcanzó junto con la Unión Social Cristiana (CSU), con la que tradicionalmente forma una Unión y una fracción en el Bundestag, el 32,9% de los segundos votos válidos. El Partido Socialdemócrata (SPD) también perdió votos, con el 20,5% obteniendo su peor resultado en las elecciones al Bundestag. El ya mencionado AfD con un 12,6% logró entrar por primera vez en el Bundestag. El partido liberal FDP logró volver al Parlamento en un 10,7% después de que en el 2013 no superara la barrera electoral del 5%. La izquierda («Die Linke» 9,2%) y los verdes («Die Grünen» 8,9%) aumentaron ligeramente en votos. Siete partidos y seis fracciones estarán representados en el decimonoveno Bundestag.



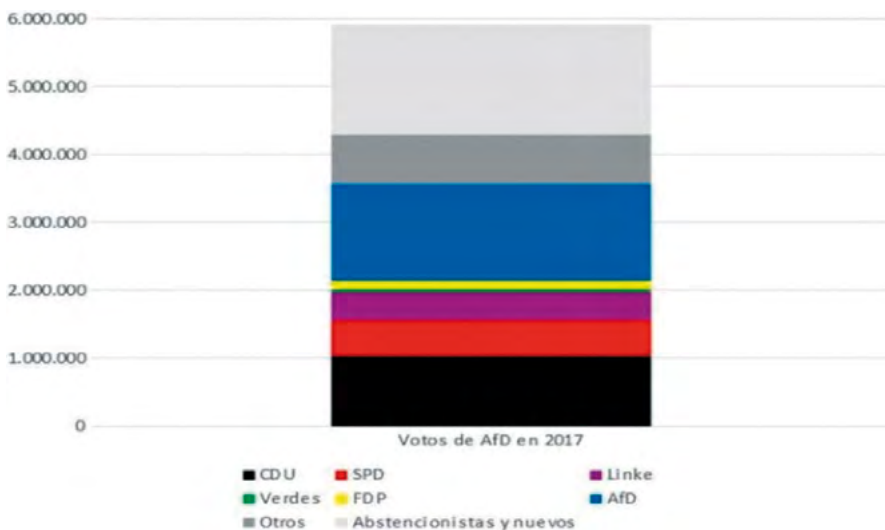
Fuente: Comparación de porcentaje de votos por partidos 2013 y 2017. Bundestagswahl, Wiesbaden 2017 (31).

(31) *Ibid.*

En definitiva, Angela Merkel fue reelegida para un cuarto periodo, aunque su partido CDU obtuvo el resultado más bajo en décadas. Como consecuencia, se ha enfrentado a un complicado proceso de formación de gobierno.

3. La novedad: el éxito del partido Alternativa para Alemania

Los resultados de las elecciones al Bundestag de 2017 muestran una clara ruptura: por un lado, el hundimiento de los grandes partidos tradicionales (tanto el CDU/CSU y el SPD han perdido un 20%); por otro lado, el ascenso del partido AfD, que ha conseguido el doble de votos en el Este que en el Oeste de Alemania. Casi un tercio de los votantes en el Este ha votado por el AfD. De alguna forma con Alemania se une a la tendencia política actual europea (32).



Fuente: ARD.

Transferencia de voto a AfD en las elecciones generales de 2017

(32) BALÁZS, P., «Los valores socialistas...», *op.cit.*, pág. 11; JESSE, Eckhard, Vereint und doch gespalten. Die Bundestagwahl hat gezeigt: auch 27 Jahre nach der Wiedervereinigung geht durch Deutschland ein politischer Graben», en *Neue Zürcher Zeitung. Internationale Ausgabe*, 3.10.2017, pág. 6.

La principal fuente de votos proviene de los antiguos «abstencionistas y de votantes primerizos (1,6 millones de votos), seguidos por aquel grupo de ciudadanos que han vuelto a apoyarlos electoralmente (1,4 millones de votos), así como por votos transversales de antiguos votantes de la CDU (un millón de votos), del SPD (510.000 votantes) y de Die Linke (420.000)». (33) Es de destacar que, aunque el Este de Alemania solo representa un sexto (1/6) del electorado, el voto del Este ha determinado en tres ocasiones las elecciones al Bundestag: 2002, 2005 y 2013. La mayoría del Oeste se impuso con un gobierno conservador-liberal (negro-amarillo) en 1994, 1998 y 2009. Esta vez se ha impuesto la voluntad de la mayoría del Este.

Sin duda, el histórico éxito del AfD es un punto de inflexión en la historia política del país, ya que desde la Segunda Guerra Mundial es la primera vez que un partido populista de extrema derecha logra escaños en el Bundestag. Ha conseguido, además, un resultado mejor del que se esperaba y se ha convertido en la tercera fuerza política del país.

III. El análisis sobre el aumento de poder de la extrema derecha

Sin duda la formación de gobierno alemán ha sido la más complicada de la historia política de la postguerra. Como la Constitución fue cuidadosamente creada para evitar situaciones similares a la de los años treinta, hoy la dificultad no radica en déficits del contenido constitucional. Sin embargo, todavía se puede fracasar por la falta de compromiso y debilidades de los demócratas. Aunque Angela Merkel como canciller en funciones transmite tranquilidad, es necesario analizar este resultado electoral para entender el por qué se ha trastocado la estabilidad política del país.

1. Las razones externas: la reacción a la globalización

A pesar de la barrera electoral, el AfD, hasta ahora un partido minoritario, ha llegado al Bundestag con 90 escaños. Si se tratara de otro partido, este hecho no destacaría. Sin embargo, el AfD es un partido de extrema derecha (34) muy polémico, porque rechaza algunos de los principios básicos de la democracia parlamentaria. Precisamente por esto, una gran mayoría democrática preferiría verlo fuera del Bundestag. Sin embargo,

(33) RALLO, J.R., «Alternativa para Alemania...», *op.cit.*

(34) Tal y como se mencionó anteriormente (*Vid.* nota 6) el AfD en el día del partido (3.12.2017) se autodefinió como un partido de extrema derecha.

como es evidente, ni la memoria histórica ni la criticada alta barrera electoral del 5% han impedido su ascenso. El AfD obtuvo en las pasadas elecciones 5,8 millones de votos (el 12,6% del total) (35).

Sin embargo, era solo cuestión de tiempo que un partido populista de derechas con ideología anti migratoria llegara al parlamento alemán, sumándose así a la tendencia (36) ya conocida en otros países vecinos. (37) Como es común entre este tipo de partidos, afirma ser la única fuerza que representa a los verdaderos ciudadanos, en este caso a los auténticos alemanes (38).

Para entender los resultados de estas elecciones es necesario conocer el partido en cuestión. Es decir, se debe analizar lo que une a los seguidores del AfD. En el contexto de la globalización, el capitalismo se expande consiguiendo más control de la sociedad y perdiendo control sobre la política nacional. (39) Este fenómeno genera inseguridad en la población. Según el análisis de intención de voto, el nexo de unión entre todos los votantes es su deseo de una mayor seguridad, de una mayor enemistad con el islam y de un cierre de fronteras para los refugiados. El 99% de los votantes de AfD considera que este partido «ha entendido mejor que ningún otro que muchas personas ya no se sienten seguras»; el 99% de sus votantes también cree que «es necesario reducir la influencia del islam en Alemania», y el 96% defiende que «se necesita limitar la afluencia de refugiados a Alemania». En cambio, el 45% de sus apoyos considera que no se ha distanciado lo suficiente de posiciones de extrema derecha y el 85% asegura votarlo a modo de protesta contra el sistema. En definitiva, a la vista de estos resultados, parece que los electores se han manifestado en contra de la política de refugiados de la canciller, (40) y asumido que es una consecuencia de la globalización. Es decir, como efecto de sus compromisos supranacionales.

(35) No fue así en las anteriores elecciones, celebradas el 22 de septiembre 2013 al decimotercero Bundestag, donde el AfD se quedó a las puertas de entrar al Parlamento con un 4,7%. Es decir, no superó la barrera electoral del 5%. En el caso español hubiera superado el 3% y llegado al Parlamento. Igualmente, otros partidos como el FDP (4,8%), Piratas (2,2%) y NPD (1,3%) tampoco superaron esta barrera con la consecuencia de que no consiguieron representantes en el Parlamento.

(36) De hecho, el AfD está representado en el Parlamento Europeo (6,9%) desde las elecciones de mayo del 2014.

(37) APPLEBAUM, A., «Deutschland ist nicht so außergewöhnlich», *op.cit.*, pág. 48.

(38) MÜLLER, Jean-Werner., «Bundestagswahl 2017. Ein bisschen Populismus ist immer», en <https://www.br.de> (31.8.2017).

(39) HEITMEYER, Wilhelm, «Erwachen aus wutgetränkter Apathie», en *Süddeutsche Zeitung*, <http://www.sueddeutsche.de> (4.10.2017).

(40) Basado en datos del Instituto alemán Infratest dimap. *Vid.* RALLO, J. R., «Alternativa para Alemania...», *op.cit.*

Sin embargo, hace escasos meses se desarrolló un primer análisis (41) sobre los efectos de los refugiados en la sociedad alemana. Sorprendentemente, los resultados contradicen las motivaciones de los votantes del AfD: la entrada de refugiados ni ha desplazado de sus empleos a los alemanes ni ha contribuido a incrementar la delincuencia. (42) De hecho, los economistas llegaron a la conclusión de que no había relación entre la cantidad de refugiados instalados en un determinado distrito electoral y el incremento del voto a AfD en ese distrito. Es decir, los refugiados no alteraron el modo de vida de aquellas comunidades de acogida y, en consecuencia, el voto a AfD no significaría una reacción a los problemas de convivencia. Es de destacar que el AfD logró sus mayores incrementos de votos en aquellos distritos electorales con menos presencia de inmigrantes: a mayor inmigración, menor crecimiento de los votos para AfD. El estudio indica que la exposición directa a la inmigración ni incrementa ni reduce la propensión de un determinado distrito electoral a votar por AfD.

Finalmente, el análisis de los votos de las últimas elecciones al Bundestag reafirma las conclusiones de este estudio. La situación económica de la mayor parte de los votantes del AfD es positiva. En otras palabras, el 73% de los votantes de AfD no son ni las víctimas de la globalización ni de los refugiados que quitan empleo. Además, el país y gran parte de la población goza de una estupenda coyuntura económica.

En definitiva, la entrada de los refugiados ha constituido una oportunidad única para que el populismo alimente los instintos nacionalistas —hasta entonces invisibles— de los alemanes. A los votantes de AfD no les preocupa la inmigración por lo que ya está sucediendo, sino por lo que pueda pasar en el futuro. (43) Así, el 95% teme que la cultura alemana vaya a disolverse; el 94% teme que habrá un cambio en el modo de vida alemán; el 92% teme que el islam adquirirá demasiado poder; el 91% teme que la cohesión social se reducirá, y el 91% teme que el crimen vaya a aumentar en el futuro de manera masiva.

Es decir, lo que une al votante de AfD es una idea nacionalista de Alemania, amenazada por culturas extranjeras que terminarán generando gran perjuicio en la sociedad. El votante medio de AfD está en contra de la inmigración no por sus experiencias, sino por lo que cree que va a vivir en el futuro. Tales temores son creados mayoritariamente por los me-

(41) GEHRSTZ, Martin/UNGERER, Martin, Jobs, «Crime, and Votes: A Short-run Evaluation of the Refugee Crisis in Germany», en *IZA Institute of Labor Economics*, DP n.º 10494, <http://ftp.iza.org> (enero 2017)

(42) Con la excepción de una cierta influencia en el tráfico de drogas y en el escaqueo a la hora de pagar por el transporte público.

(43) Basado en datos del Instituto alemán Infratest dimap. *Vid.* RALLO, J. R., «Alternativa para Alemania...», *op.cit.*

dios de comunicación. El populismo manipula a gran parte de la ciudadanía para exagerar la magnitud de los efectos negativos de la inmigración. Lo peligroso en este contexto es que el temor justifique la necesidad de cambios democráticos.

2. Las razones internas

2.1. EL VOTO DE LOS DISTRITOS ELECTORALES EN LA ALEMANIA DEL ESTE

La estrategia del AfD ha constituido en despertar los instintos dormidos del nacionalismo alemán aprovechando el tema de acogida de los refugiados para medrar electoralmente. Lo interesante en este contexto es entender dónde ha sido mayor la recepción y el por qué.

Tal y como muestran diversos estudios, el voto a AfD no guarda relación ni con la situación económica ni tampoco con la llegada de los refugiados, pero sí con los distritos que tradicionalmente han apoyado a partidos nacionalistas y xenófobos. En otras palabras, aquellas comunidades con sentimientos históricamente más nacionalistas y más cerrados al exterior. Alemania del Este (antigua DDR) constituía ya, antes de estas elecciones, la principal fuente de votantes del AfD.(44) El AfD ha conseguido el doble de votos en el Este que en el Oeste de Alemania. Casi un cuarto de los votantes en el Este (1/10 en el Oeste) ha votado por el AfD.(45) Es de destacar que la mayor proporción de electores es de antiguos votantes del partido de izquierdas *Die Linke*.

Estas elecciones han mostrado claramente que a pesar de que han pasado veintisiete años de la reunificación, las diferencias entre la antigua Alemania del Este y del Oeste siguen latentes.(46) Aunque parece una contradicción, las dos Alemanias unidas han crecido al mismo tiempo que se han ido separando. Es decir, han crecido *juntas* en el sentido de que, al contrario que en otros países europeos, no ha habido movimientos de secesión. *Separadas* en el sentido de que años después de la reunificación (3.10.1990) las diferencias económicas, políticas y culturales son evidentes. Sin duda, estos hechos han influido en las decisiones de voto al Bundestag.

(44) MANOW, Philips/SCHWANDER, Hanna, «It's not the economy! Explaining the electoral success of the German right-wing populist AfD», en *Center for Comparative and International Studies Working paper* n.º 94 of University of Zurich, <https://www.ethz.ch>.

(45) JESSE, E., «Vereint und doch gespalten...», *op.cit.*, pág. 6

(46) *Ibid.*, pág. 6; NEFF, Benedict/ACKERET, Markus, «Unbeirrbares Geister», en *Neue Zürcher Zeitung Internationale Ausgabe*, 28.9.2017, pág. 3; EISENRING, Christoph, «Alte Wunden brechen wieder auf. Der Dresdner Ökonom Joachim Ragnitz zum starken Abschneiden der AfD in Ostdeutschland», en *Neue Zürcher Zeitung Internationale Ausgabe*, 29.7.2017, pág. 10.

Es evidente el desinterés de los votantes del Este por los partidos tradicionales, donde ninguno de ellos (SPD ni CDU/CSU) ha conseguido una mayoría de votos. La población con menor renta per cápita y mayor desempleo teme una futura competencia laboral con los refugiados. El resultado es consecuencia de los problemas estructurales que todavía dividen a las dos Alemanias. (47) Además, a esto se le añade que se sienten ciudadanos de segunda clase, y no solo por las desventajas económicas que sufren, sino porque no se les han reconocido sus esfuerzos de adaptación al nuevo sistema. Estos al no ser reconocidos, han perdido fe en el sistema y en la democracia. (48) La brecha existente entre los dos lados del país es mayor de la que Berlín admite y muestra públicamente. (49)

Erróneamente, se ha creído que los ciudadanos de la antigua DDR adoptarían rápidamente las costumbres democráticas para así integrarse en el Estado de Bienestar. Sin embargo, no ha sido así. La desconfianza que se tiene del Oeste se ha trasladado al sistema democrático. (50) La DDR desapareció como Estado, pero sigue muy presente y vale hoy como punto de partida de comparaciones. (51) Buscan una identidad y paz con su propia biografía con un Estado que ya no existe. Esta imposible misión complica su identificación tanto con la República Federal de Alemania y con Europa. (52) Otro factor importante que influye en el comportamiento del electorado de las circunscripciones del Este son las expectativas hacia el Estado. Debido a su trayectoria histórica, esperan más participación del Estado que los del Oeste. Es, precisamente, un pensamiento en línea con el AfD, que apela por una sociedad con valores más autoritarios que liberales. (53) En otras palabras, en el Este todavía se superpone el pensamiento de la igualdad al de la libertad. (54)

(47) RÁSONYI, Peter, «Die etablierten Parteien nach der Bundestagswahl. Selbstkritik statt AfD-Kritik», en *Neue Zürcher Zeitung Internationale Ausgabe*, 27.9.2017, pág. 19.

(48) HEITMEYER, W., «Erwachen aus wutgetränkter Apathie», *op.cit.*

(49) Por ejemplo, el hecho de que un bajo porcentaje de ciudadanos de Este (23% representando 87% de la población) consiga puestos de dirección en el Este causa mucha frustración. EISENRING, C., «Alte Wunden brechen...», *op.cit.*

(50) *Ibid.*

(51) BERG, Stefan, «In der Kolonie. Am 3. Oktober wird wieder die Einheit gefeiert. Nur: welche?», en *Der Spiegel*, n.º 40, 2017, p. 124.

(52) BERG, S. «In der Kolonie...» *op.cit.*, p. 125.

(53) HEITMEYER, W., «Erwachen aus wutgetränkter Apathie», *op.cit.*

(54) JESSE, E., «Vereint und doch gespalten», *op.cit.*, pág. 6.

2.2. LA PÉRDIDA DE PODER DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES

Por el contrario, solamente un tercio de los votantes del AfD en el Oeste ha votado con convencimiento a este partido, el resto (2/3) ha votado a los dos partidos tradicionales. Por lo tanto, el resultado obtenido por AfD en estas elecciones podría desaparecer fácilmente. (55)

Es decir, la moraleja de estas elecciones no es únicamente que la extrema derecha va a estar representada en el Parlamento, sino que los grandes partidos políticos están en crisis. (56) El ciudadano ya no cree en ellos. Hay temas que preocupan a la población pero que los partidos tradicionales no tratan en la medida demandada. (57) Como consecuencia, el electorado no se identifica con ellos porque la política está en manos de las necesidades del mercado, por lo que casi es indiferente votar a partidos de izquierdas o de derecha. (58) Buen ejemplo de ello son las fuertes reformas laborales y de recortes de derechos sociales (por ejemplo, Hartz IV) que los socialdemócratas (SPD) realizaron para cumplir con la agenda 2010. Aunque en base a la orientación del partido estas reformas neoliberales tendrían que haber sido introducidas por el partido de centro derecha (CDU/CSU), increíblemente lo hicieron los socialdemócratas. Sus seguidores no lo han olvidado, por lo que el SPD pierde votos y afiliados de forma alarmante. El votante del AfD ha querido mostrar su desacuerdo y decepción con los grandes partidos favoreciendo que un partido político más «atrevido» (59) los represente.

IV. Las soluciones constitucionales a la crisis política en base al art. 63 GG

Alemania ha vivido una crisis sin precedentes en la historia del constitucionalismo alemán de postguerra. Nunca ha sido tan difícil formar gobierno, hasta el punto de discutir la posibilidad de celebrar nuevas elecciones.

(55) *Ibid.*, pág.6.

(56) BALÁZS, P., «Los valores socialistas...», *op.cit.*, pág. 11.

(57) NEFF, B./ACKERET, M., *Unbeirrbare Geister*, *op.cit.*, pág. 3.

(58) BULLAIN, Iñigo, «El proceso de oligarquización europeo. De la utopía federal a una distopía social y democrática», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 54, Bilbao, 2016, pág. 63.

(59) Ejemplo: la misma noche que se conocían los primeros resultados de las elecciones el número dos del partido AfD (Alexander Gauland) comunicaba lo siguiente: «La cazaremos. Nosotros cazaremos a la Señora Merkel o al que sea necesario. Al mismo tiempo que recuperaremos nuestro país y nuestro pueblo».

La constitución alemana en su art. 63 GG (60) prevé cómo elegir canciller en tres posibles rondas. (61) En las dos primeras es posible elegir candidato con el apoyo de una mayoría de los miembros del Parlamento (arts. 63.2 GG y 63.3 GG), mientras que la última ronda posibilita formar un gobierno en minoría (art. 63.4 GG). El CDU tenía en sus manos tres posibilidades constitucionales para salir de la crisis (nuevas elecciones, creación de un gobierno en minoría o llegar a formar una gran coalición), sin embargo, se enfocó exclusivamente en la última.

1. Convocar nuevas elecciones

La Ley Fundamental, en base al art. 63 GG, otorga importantes facultades al presidente federal (actualmente Frank-Walter Steinmeier) decisivas para la gobernabilidad del país. Por primera vez en la historia de la posguerra, el Presidente toma protagonismo con una función real —no solo representativa—, con la que decidió la vía constitucional de la formación del gobierno.

Según el art. 63.1 GG, el Canciller es elegido sin debate por el Bundestag a propuesta del Presidente. En una primera ronda resultará elegido quien obtenga los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag. Si la persona propuesta no fuera elegida por más de la mitad de sus miembros, en un plazo de catorce días siguientes a la votación se celebra una segunda ronda en la que deberá sacar la mayoría de votos del Bundestag. Si en el plazo de dos semanas no llega a conformarse esa mayoría absoluta, el Bundestag podrá elegir un canciller federal por mayoría simple para gobernar en minoría o disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones.

Al contrario que en muchas democracias, el Bundestag no se puede disolver por propia iniciativa. (62) Según el art. 63.4 GG, el Presidente federal tiene la capacidad de activar el mecanismo de disolución del Bundestag, que desembocaría en nuevas elecciones en un plazo de 60 días

(60) Artículo 63 GG sobre Elección y nombramiento del Canciller Federal: (1) El Canciller Federal es elegido sin debate por el Bundestag a propuesta del Presidente Federal. (2) Resultará elegido quien obtenga los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag. El elegido deberá ser nombrado por el Presidente Federal. (3) Si la persona propuesta no fuera elegida, el Bundestag podrá elegir, por más de la mitad de sus miembros, un Canciller Federal dentro de los catorce días siguientes a la votación. (4) Si en dicho plazo no se realizare la elección, se procederá de inmediato a otra votación; será elegido quien obtenga la mayoría simple de votos. Si el elegido obtuviera los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag, el Presidente Federal deberá nombrarlo en el plazo de los siete días siguientes a la elección. Si el elegido no alcanzare dicha mayoría, el Presidente Federal, en el plazo de siete días, deberá nombrarlo o disolver el Bundestag.

(61) HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts...*, *op.cit.*, pág. 251.

(62) HERZOG, R., «art. 63 GG parágrafo 40», *op.cit.*, pág.16.

a partir de esa fecha. Sin embargo, esta opción tiene muchos detractores. Aunque sería una fácil solución ante la amenaza del AfD, no es una opción popular. Los partidos eran conscientes del riesgo que conllevaría convocar nuevas elecciones. Se temía que, ante el actual fracaso para formar gobierno, el AfD ganara votos en detrimento de los demás partidos. Así lo indica un reciente estudio de intención de voto.(63) En este contexto la experiencia historia ha enseñado que con unas nuevas elecciones no se consiguen resultados de mayorías.(64) Frente a esto, existe un *quasi* consenso de no convocar nuevas elecciones.

2. Formar un gobierno minoritario

Como ya se mencionó, de acuerdo con el art. 63.4 GG, si al cabo de catorce días no llega a conformarse una mayoría absoluta, el Bundestag podrá elegir un Canciller federal por mayoría simple para gobernar en minoría.(65) Es importante destacar que en Alemania nunca ha gobernado un gobierno federal en minoría. Hasta que se formó el AfD había un sistema estable de partidos. Sin embargo, con el AfD termina la era de las mayorías seguras en el Parlamento.(66) Este nuevo paradigma invalida la opción de plantear nuevas elecciones. Por lo tanto, no queda más opción que formar un gobierno de minoría. Sin embargo, esta es una opción es aún menos popular que la primera.(67) La memoria histórica, todavía muy presente en el país, conserva un rechazo absoluto a un gobierno débil en minoría. Para entender la percepción de los alemanes se tiene que hacer referencia a la memoria histórica, destacando que la incapacidad de formar gobierno es un tema especialmente sensible para este país.(68)

Dejando aparte las experiencias del pasado, hoy se piensa que un país tan grande e importante como Alemania no puede tener un gobierno inestable. Es insoslayable que la constitución alemana debe ser aplicada por un gobierno apoyado por una mayoría absoluta. Ahora bien, al haber sido ya demostrado que se trata de una democracia madura, sólida y con experiencia, seguro podría adaptarse a un gobierno sin mayoría. Tene-

(63) Instituto de investigación de opiniones YouGov a petición de Redaktions Netzwerks Deutschland (RND), Focus Online/Wochit, <http://m.focus.de> (29.11.2017).

(64) HERZOG, R., «art. 63 GG parágrafo 42», *op.cit.*, pág.17.

(65) SCHRÖDER, M., «Art. 63 GG», *op.cit.*, pág.1943.

(66) GATZKE, Marcus/GREVEN, Ludwig/SCHRADER, Hannes, Regierungsbildung. Was denn nun?, en *Zeitonline*, <http://www.zeit.de> (22.11.2017).

(67) HERZOG, R., «art. 63 GG parágrafo 42», *op.cit.*, pág.17.

(68) *Vid.* Punto 2.1 de este trabajo (Información general) apartado relativo a la memoria histórica.

mos como ejemplo, el hecho de que los países escandinavos llevan décadas acumulando buenas experiencias con gobiernos en minoría. (69)

En este contexto, Alemania debería perder el miedo a la opción de gobernar con un gobierno en minoría, tal y como lo hacen ya muchos de sus países vecinos con éxito, aunque para ello sea necesario distanciarse de su memoria histórica. Es decir, debería dejar de temer una repetición del fracaso político vivido a principios del siglo XX, y experimentar alternativas de gobierno con fórmulas constitucionales sin mayorías. En otras palabras, al sistema constitucional alemán le convendría dejar su obsesión por la historia para inspirarse más en el derecho comparado.

3. La formación de una gran coalición

Ante la crisis de los partidos, formar una gran coalición parecía la mejor opción. En concreto, la posibilidad más factible ha sido la de formar una nueva coalición (CDU/CSU y SPD, conocida como GroKo). Ambos cuentan con una mayoría absoluta en el Parlamento, lo que naturalmente hará más fácil gobernar.

Al igual que las ya mencionadas dos opciones que ofrece el art. 63 GG —gobernar en minoría o convocar nuevas elecciones—, esta tampoco es una solución perfecta y cuenta con opiniones a favor y en contra. Las *primeras* destacan la buena gestión durante la crisis financiera y del euro y la consecución de la actual prosperidad económica. Las voces en *contra* de una gran coalición destacan dos argumentos. Por un lado, la extrema derecha (AfD), que se ha beneficiado del descontento popular de la última legislatura va a ganar seguidores estando en la oposición. Por otro lado, el partido socialdemócrata (SPD) ha perdido la orientación y podría recuperarla estando en la oposición. Estos dos últimos argumentos no han sido suficientes para descartar una nueva coalición. El pacto de gobierno fue aprobado con el apoyo del 66% de los votos de los 463.722 afiliados del SPD y fue hecho público el 4 de marzo.

Tras el fracaso en el intento de crear un gobierno de coalición «Jamaica» con los verdes y liberales, el presidente expresó su rechazo a las dos opciones constitucionales (art. 63.4 GG). Es decir, aunque las posibilidades de gobernar en minoría y convocar nuevas elecciones son muy legítimas, él las descartó, animando a las partes políticas a llegar a acuerdos de coalición. Finalmente, se ha apostado por la tercera opción de formar un gobierno estable de coalición entre el SPD y el CDU/CSU.

(69) GATZKE, M./GREVEN, L./SCHRADER, H., «Regierungsbildung...», *op.cit.*

V. El pacto de gobierno para la formar una gran coalición

El mismo día, el siete de febrero de 2018, en que se formalizó el pacto de gobierno entre el CDU/CSU y SPD, se distribuyeron los ministerios: el SPD obtuvo el ministerio de exteriores, financiero, laboral y social, y la Unión el ministerio de interior. El reparto fue el resultado del gran poder de negociación que ha tenido el SPD. Solo si entendemos el contenido del pacto, conoceremos el rumbo de la construcción europea, del Estado social alemán, y, en definitiva, el nuestro. Se compone de catorce capítulos repartidos en 179 páginas con el título, «Un nuevo impulso para Europa. Una nueva dinámica para Alemania. Una nueva cohesión para nuestro país». (70) En definitiva, el pacto realiza una clara diferencia entre los objetivos de la política interna y la europea.

1. El nivel europeo: un nuevo impulso para Europa

El primer párrafo del preámbulo afirma lo siguiente: Estamos experimentando nuevos tiempos políticos con múltiples desafíos para Alemania, tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Alemania es un socio reconocido a nivel mundial, pero solo con una nueva salida para Europa, Alemania podrá garantizar la paz, la seguridad y la prosperidad a largo plazo. La Unión Europea debe preservar y renovar sus valores y prosperidad. Solo una Unión Europea fuerte es la garante de un futuro de paz, seguridad y prosperidad. (71)

El primer capítulo del pacto gira en torno a Europa (*Ein neuer Aufbruch für Europa*). Comienza explicando que la Unión Europea es un proyecto de paz y de éxito históricamente único, y debe seguir siéndolo en el futuro. Combina la integración económica y la prosperidad con la libertad, la democracia y la justicia social. La clave de esta visión es que la UE utiliza su poder político y económico para llevar la paz al exterior, y seguridad y prosperidad al interior. (72) Añade que Alemania tiene mucho que agradecer a Europa. Por eso están comprometidos con su éxito. Para Alemania, una Europa fuerte y unida es la mejor garantía para un buen futuro en paz, libertad y prosperidad. (73) En definitiva, tanto el preám-

(70) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 7.2.2018.

(71) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 2-8.

(72) *Ibid.*, líneas 86-91.

(73) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 93-95.

bulo como el primer capítulo dejan claro que Alemania necesita a Europa para garantizar la paz y prosperidad nacional.

La introducción concluye con la declaración de que ante los grandes desafíos que afronta Europa, solo juntos podremos defender el valor y modelo social solidario, que va unida a la economía social de mercado.(74) Una Europa fuerte, democrática, competitiva y social de las personas debe ser nuestra respuesta a los actuales retos.(75) Propone tomar medidas en los siguientes cuatro campos:

- a) Una Europa de *democracia y solidaridad*:(76) Anuncia objetivos algo generales sin especificar cómo se va a ejecutar.(77)
- b) Una Europa de *competitividad e inversión*:(78) Parece que, al contrario que hasta ahora Europa, quiere apoyar no solo a las regiones pobres sino también a las más desarrolladas: «[...] se necesita una política de cohesión de la UE fuerte en todas las regiones, especialmente en las regiones en transición y más desarrolladas». Se van a preservar los fondos estructurales de la UE. Esto debe de cumplirse incluso después de que el Reino Unido abandone la UE.
- c) Una Europa de *oportunidades y justicia*:(79) Aclara que con la mejora de los salarios y seguridad social de los países más pobres en Europa, se asegura el bienestar de Alemania. Sin embargo, no se especifican las medidas concretas. Se admite que el interés está en preservar el bienestar en Alemania, no en los países socios de la unión. Se quiere desarrollar un marco para las regulaciones de salario mínimo y para los sistemas nacionales de seguridad social en los estados de la UE. Aquellos que luchan constantemente contra el dumping salarial y las desigualdades sociales en los países económicamente más débiles de Europa, aseguran el estado de bienestar y la economía de mercado social en Alemania.

(74) Conviene destacar la afirmación del ordoliberal Alfred Müller-Armack: «que hacer caso omiso al proceso de redistribución al evaluar la dimensión social del proceso de mercado, sería no apreciar el contenido social de la economía social de mercado. Es más, la creación de ingresos en el sistema de mercado libre proporciona una base sólida para la redistribución del ingreso por parte del Estado. Vid. MÜLLER-ARMACK, Alfred, «The meaning of the Social Market Economy», en PEACOCK, Alan/WILLGERODT, Hans, *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, MACMILLAN Press LTD, London, 1989, pág. 84.

(75) *Ibid.*, líneas 114-118.

(76) *Ibid.*, líneas 122-137.

(77) Por ejemplo: «se quiere profundizar la cohesión de Europa sobre la base de sus valores democráticos y constitucionales en todos los niveles y fortalecer el principio de solidaridad recíproca. [...] Debe ser una Europa de la democracia con un Parlamento Europeo fortalecido y un parlamentarismo dinámico a nivel nacional, regional y local».

(78) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 138-155.

(79) *Ibid.*, líneas 157-192.

Se anuncian objetivos algo más concretos sobre los impuestos de las grandes corporaciones. Se implantará un impuesto a las grandes corporaciones, especialmente las compañías de Internet como Google, Apple, Facebook y Amazon. Además, se aprecia que Alemania está dispuesta a avanzar con tan solo el apoyo de Francia, aunque no tenga el consenso de los 27 miembros. Significa que asume la Europa asimétrica (80) de varias velocidades, (81) donde solo un grupo reducido de países avanza, sin contar con los demás. (82) Se insiste en que la renovación de la UE solo tendrá éxito si Alemania y Francia trabajan juntos con todas sus fuerzas. Quieren desarrollar posiciones comunes sobre todas las cuestiones importantes de la política europea e internacional y en áreas en las que la UE no puede operar con veintisiete Estados miembros. (83) Hace mención especial a las relaciones con Polonia, (84) dejando a un lado a los demás miembros.

- d) Una Europa de *paz y responsabilidad global*: (85) Ninguna novedad al respecto. (86)

Para alcanzar estos objetivos, se quiere fortalecer la capacidad de actuar de la UE, en particular del Parlamento Europeo. Además, interesa fortalecer económicamente a la UE para que trabaje mejor: se prevén recursos presupuestarios específicos para la estabilización económica y la convergencia social y el apoyo a las reformas estructurales en la zona del euro. Para ello Alemania está dispuesta a aumentar su contribución al presupuesto de la UE.

Finalmente, especialmente en estrecha colaboración con Francia, se quiere fortalecer y reformar de manera sostenible la zona del euro, para

(80) Para conocer más sobre la asimetría en el contexto de la Unión *vid.* MARTINICO, Giuseppe, «La apuesta asimétrica de Europa en el marco de la crisis», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 109-II, Oñati, págs. 41-55.

(81) La opción asimétrica («Los que desean hacer más, hacen más») es la tercera de cinco posibilidades que contempla el Libro blanco sobre el futuro de Europa. *Vid.* Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025. Comisión Europea COM (2017) 2025, <https://ec.europa.eu> (1.3.2017).

(82) «Apoyamos una base tributaria común consolidada y tasas impositivas corporativas mínimas. Se quiere tomar esta iniciativa con Francia, para dar una respuesta europea a los cambios y desafíos internacionales en esta área, especialmente en los Estados Unidos.»

(83) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 262-265.

(84) *Ibid.*, líneas 267-277.

(85) *Ibid.*, líneas 194-226.

(86) «En la política de refugiados y migración, la UE debe cumplir con sus responsabilidades humanitarias a la vez que gestionar y organizar mejor la migración. Queremos abordar las causas de la inmigración de forma integral, proteger conjuntamente las fronteras exteriores de la UE de manera más efectiva y crear una división solidaria de la responsabilidad en la UE».

que la moneda única pueda resistir mejor las crisis globales. Al mismo tiempo, en el futuro nos seguiremos rigiendo por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo. La estabilidad y el crecimiento son mutuamente dependientes y forman una unidad. (87) Además, se tiene la intención de convertir el Pacto de estabilidad europeo en un Fondo Monetario Europeo controlado por el Parlamento anclado en el derecho comunitario. Los derechos de los parlamentos nacionales no se verán afectados. (88) Sin embargo, con la lectura del pacto, no queda claro cómo se va a conseguir.

En general, insiste en la necesidad de que la UE defienda la solidaridad entre los Estados miembros y sus ciudadanos. El principio de solidaridad mutua también debe aplicarse al presupuesto de la UE, (89) sin especificar cómo.

En definitiva, en el programa de gobierno se sigue utilizando un lenguaje positivo y una visión muy esperanzadora sobre Europa, marcando grandes objetivos, pero sin definir el plan ni pasos a seguir. Por lo que puede ser que quede en eso, en simple retórica.

2. El nivel interno: una nueva dinámica y cohesión para Alemania

El nuevo gobierno aspira a dar un giro en la dinámica del país. (90) Quiere que Alemania sea un país económicamente fuerte y socialmente justo, con cohesión social, calidad de vida y seguridad para los ciudadanos. Además, se aspira a modernizar el país y renovar la promesa de prosperidad y seguridad de su economía social de mercado en la era digital.

La República Federal de Alemania con sus más de 80 millones de personas quiere ofrecer al ciudadano un buen futuro. Se mejorará notablemente la vida cotidiana, se tendrán en cuenta las preocupaciones del ciudadano y se abrirán nuevas oportunidades. Para ello, la gran coalición se ha fijado objetivos concretos para la legislatura. Para 2021 deberá ser más equitativa, económicamente más fuerte, más segura y más habitable en todas sus regiones. (91) Los objetivos de dinamización se explican en los capítulos del pacto. Al contrario que las medidas y objetivos a nivel europeo, a nivel nacional son más concretas y se cuantifican en euros:

— *Atención a las familias y los niños* (Capítulo III): Los derechos de los niños se van a incluir expresamente en la Constitución. Como titu-

(87) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 239-242.

(88) *Ibid.*, líneas 247-250.

(89) *Ibid.*, líneas 252-254.

(90) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 287-684.

(91) *Ibid.*, líneas 299-307.

lares de derechos fundamentales, sus derechos tendrán un estatus constitucional. Además, el gobierno apoya más a las familias: aumenta la prestación por hijos en 25 euros por mes (total 215€) y la asignación fiscal por hijos. Mejorará la compatibilidad de la familia y el trabajo etc.

- *Ofensiva para la educación, la investigación y la digitalización* (Capítulo IV): La coalición invertirá en una mejor educación en un nivel récord: 2.000 millones de euros para la expansión de los servicios escolares y de cuidado infantil durante todo el día.
- *Empleo de calidad, amplia descarga y participación social* (Capítulo V). Se quiere alcanzar el pleno empleo y la reducción del desempleo de larga duración. En concreto, se invertirán 4 mil millones de euros adicionales para ofrecer nuevas oportunidades a los desempleados de larga duración. Se ha logrado un gran avance en la negociación de contratos temporales y en cadena. Los contratos de trabajo limitados sin justificación serán la excepción, el empleo fijo deberá volver a ser la regla en Alemania. Se eliminará el encadenamiento de contratos limitados en el tiempo. Se creará un derecho a trabajar a tiempo parcial limitado: se trata de un nuevo derecho laboral que se aplica en compañías con más de 45 empleados, donde se puede regresar a las horas de trabajo previas después de la fase de tiempo parcial etc.
- *Exitosa economía para la prosperidad del mañana* (Capítulo VI): en un primer paso se elimina gradualmente el impuesto solidario para alrededor del 90% de los solidarios etc...
- *Hacer que la seguridad social sea justa y de confianza* (Capítulo VII): Se asegura la estabilidad en la pensión legal al nivel actual de 48% por año. Detener la línea a la tasa de contribución del 20%. Establecimiento de una comisión de pensiones para la estabilización a largo plazo de las contribuciones y los niveles de pensión después de 2025.
- *Controlar la inmigración, exigir y apoyar la integración* (Capítulo VIII): El gobierno se compromete con sus obligaciones legales y humanitarias: no se toca el derecho fundamental de asilo. Pero se quiere evitar una repetición de la situación de 2015. (92)
- *Un Estado efectivo y fuerte para una sociedad libre* (Capítulo X): Se fortalecerá la seguridad en Alemania: Pacto por el estado de derecho con 15.000 nuevos puestos para agencias de seguridad federales y estatales y 2.000 nuevos puestos en la judicatura.

(92) Este capítulo es el más afectado por la influencia del AfD. Por miedo a las críticas los partidos de la coalición han utilizado un tono parecido al partido de extrema derecha. Con compararlo con el texto del pacto de 2013 se aprecia un gran contraste: «Alemania es un país abierto al mundo». Esta frase se ha sustituido por la de «sigue sus obligaciones legales respecto a los refugiados».

- *La responsabilidad de Alemania por la paz, la libertad y la seguridad en el mundo* (Capítulo XII): el país sigue comprometido con la paz: dando una forma justa a la globalización. Política de desarrollo sostenible. Más cooperación internacional y compromiso con el desarme. Nueva restricción de las exportaciones de armas etc.
- *La cohesión y la renovación: reviviendo la democracia* (Capítulo XIII): se está haciendo una política cultural para todo el país: «Agenda para la cultura y el futuro» con los países, los municipios y la sociedad civil. Nuevo programa «Cultura en las Regiones» para el arte y la cultura contemporáneos.
- *Los métodos de trabajo del gobierno y grupos políticos* (Capítulo XIV): se fortalece el Bundestag como un lugar central del debate político y social. Verificación del cumplimiento del pacto de gobierno: en la mitad del período parlamentario, se hará balance del pacto y se decidirá qué proyectos nuevos deben acordarse, etc. (93)

Se calcula que las promesas sociales acordadas en el pacto de gobierno GroKo aumentan en 46.000 millones el gasto social actual. Supone un 0,3 más de gasto. Lo que parece una suma considerable, no es nada comparada con los beneficios que sacará esta potencia económica durante la legislatura 2018-2021. Estos se estiman en más de 14 billones de euros. (94) Significa que Alemania sigue teniendo una economía social de mercado, en la que el Estado participa activamente en garantizar el bienestar a nivel individual y colectivo (95) (arts. 20.1. GG y 28.1.1 GG). Sobre todo, es de destacar el inmenso esfuerzo que el gobierno alemán hace en general en apoyo a las familias, a la infancia, trabajadores temporales y pensionistas. Tal y como se aprecia a lo largo del pacto de gobierno, el interés es, sobre todo, asegurar el bienestar a Alemania, no el de los países pobres de la unión. (96)

(93) Conviene recordar que la naturaleza jurídica de este tipo de programa no es legalmente vinculante, sino más bien un programa base de la política, con límites en la constitución. En la práctica el canciller se puede obligar a cumplir lo pactado con sus socios de coalición. Pero su no cumplimiento conllevará una pérdida de responsabilidad del gobierno, que en un sistema parlamentario es vinculante pero no procesable judicialmente. HERZOG, R., «art. 63 GG parágrafo 13», *op.cit.*, p.7.; *vid.* SCHRÖDER, M., «Art. 63 GG», *op.cit.*, págs.1935-1936; HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts...*, *op.cit.*, pág. 75.

(94) FRICKE, Thomas, «So teuer ist GroKo wirklich», en *SPIEGEL ONLINE*, <http://www.spiegel.de> (9.2.2018).

(95) HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts...*, *op.cit.*, pág. 87.

(96) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 157-192.

VI. Conclusiones

Este trabajo muestra cómo la democracia alemana sufre una crisis política, donde los grandes partidos —sobre todo los socialdemócratas— (97) pierden fuerza en beneficio de la extrema derecha (AfD). Esto ocurre principalmente por dos razones:

Por un lado, parece que ante los retos de la globalización y el desarrollo tecnológico, los partidos tradicionales no responden a las preocupaciones de los ciudadanos. (98) La clase media y baja temen perder poder adquisitivo y control sobre sus vidas. (99) Por otro lado, los grandes partidos hoy no son consecuentes con su ideología y valores. Sus actos responden principalmente a las necesidades del mercado. Un buen ejemplo son las reformas neoliberales realizadas en el mandato socialista de Gerhard Schröder (SPD) en torno a la agenda económica 2010. (100)

Como consecuencia, una gran parte del electorado deja de identificarse con su partido y vota a las nuevas formaciones como una forma de protesta política. Es decir, más que por convicción votan para expresar su descontento con las fuerzas gobernantes. Así, la extrema derecha es ahora la tercera fuerza en el Parlamento, sobre todo con el apoyo de los votantes de los distritos del Este de Alemania. Al contrario que en las elecciones al Bundestag de 2013, no ha servido la barrera electoral del 5%. Su influencia no solo ha evitado la celebración de nuevas elecciones, sino dificultado y alargado las negociaciones. Alemania se ha enfrentado a largos meses de incertidumbre, y se ha centrado solo en una de las tres vías constitucionales posibles (art. 63 GG): formar la gran coalición (GroKo). Entre el miedo a crear un gobierno minoritario débil, o perder más electores en unos nuevos comicios a favor del AfD, el GroKo parece haber sido la elección más segura, a pesar de dejar la oposición a los populistas.

A mi juicio, el SPD debería haber votado en contra de la gran coalición, y no solo en beneficio de su partido, sino por el de Alemania. (101)

(97) TOSCANO, Roberto, «La derrota mundial de la izquierda», en *Claves de razón práctica*, n.º 216, 11.10.2017, Prisa revistas, Madrid, pág. 44; BALÁZS, P., «Los valores socialistas ...», *op.cit.*, pág. 11.

(98) HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts...*, *op.cit.*, p. 69; HESSE, Konrad, «Escritos de Derecho Constitucional», en *Fundación Coloquio Jurídico Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, págs. 148-149.

(99) LUHMANN, Niklas, «Komplexität und Demokratie», en *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden, 1971, pág. 44.

(100) Lo mismo le ocurre al partido de centro derecha (CDU) que se ha vuelto «demasiado social» en especial con la acogida de los refugiados.

(101) AUGSTEIN, Jacob, «Groko. Regiert euch doch selbst», en *Der Spiegel Online*, <http://www.spiegel.de> (5.3.2018).

Los socialdemócratas apoyan ahora a un partido (CDU) que ha propiciado la llegada del AfD al Bundestag. Para la República Federal, seguramente hubiera sido más conveniente tener al SPD en la oposición que al AfD, el cual posiblemente saldrá beneficiado de la gestión y los errores del nuevo gobierno. El hecho de que las ideas intolerantes y xenófobas del AfD pasen casi desapercibidas o que en la próximas elecciones consigan el 20% del voto, dependerá en gran medida de cómo se gobierna en estos cuatro años. (102)

El nuevo gobierno tendrá el reto de dar respuesta a los muchos desafíos que amenazan al continente. (103) No hay duda que serán cuatro años importantes: las democracias europeas están en juego. Es evidente, que tanto los inmensos retos internos (falta de mayoría, AfD en la oposición, falta de apoyo dentro del mismo partido tanto CDU y SPD), como los externos (globalización, digitalización, bloqueo de países vecinos, avance del populismo) de esta legislatura exigen más solidaridad. Como se ha explicado en este trabajo ni la barrera electoral, ni la memoria histórica, ni la misma Ley Fundamental han evitado la llegada de la extra derecha al Bundestag. Es necesario que se tenga en cuenta las necesidades de las regiones más desfavorecidas tanto a nivel nacional (distritos del este de Alemania) como del continente (países del sur). De lo contrario, se corre el riesgo de que se vote a la extrema derecha a modo de protesta. En definitiva, la solidaridad sería la mejor forma de proteger nuestras democracias contra el populismo. Al parecer, la gran coalición lo ha entendido e incluido como una de las prioridades del pacto bajo el apartado «*una Europa de democracia y solidaridad*». (104) Desafortunadamente son objetivos demasiado generales que destacan por su falta de concreción.

Ya que la mayoría de los problemas de los Estados se producen en el contexto internacional, la respuesta a los problemas se debe de buscar, al menos, a nivel europeo. (105) La UE posibilita un marco apropiado para resolver cuestiones a un nivel supranacional. (106) Sin embargo, el concepto de solidaridad no tiene todavía suficiente arraigo en la UE, que

(102) BRINKBÄUMER, Klaus, «Der Rechtsruck. Die AfD siegt dramatisch, die Kanzlerin verliert dramatisch – und jetzt?», en *Der Spiegel Sonderaufgabe Wahl 2017*, n.º 39a, 2017, p. 6.

(103) LUHMANN, N., «Komplexität und Demokratie», *op.cit.*, pág. 44; LETTA, Eriko, «Revolutionäre Veränderung», *op.cit.*, pág. 47; MÜLLER, Peter, «Auf die Finger. Europa. Der Neustart, den die Große Koalition in ihrem Bündnisvertrag verspricht, könnte holprig ausfallen. Die Union bremst, viele Nachbarländer sperren sich», en *Der Spiegel*, n.º 7, 2018, pág. 22.

(104) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 122-137.

(105) HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts...*, *op.cit.*, pp. 68-69; HESSE, K., «Escritos de Derecho...», *op.cit.*, págs.148-149.

(106) BALÁZS, P., «Los valores socialistas...», *op.cit.*, pág. 11.

es muy liberal. (107) Aunque durante la presidencia de Alemania se definió la *economía social de mercado* (108) como sistema económico oficial el Tratado de la Unión Europea, en la práctica la parte *social* (109) de esta fórmula no se ha establecido. (110) Lo que significa, que no es posible tener una Europa social sin mercado, ni un mercado único europeo sin justicia social. (111) Sin embargo, en la Unión, la simbiosis entre la competitividad económica y justicia social todavía no es una realidad. El pacto de gobierno 2018 es un buen ejemplo de esta dinámica. Mientras que el contenido social a nivel nacional muestra fuerza con medidas concretas y detalladas, a nivel europeo queda en mera retórica. (112)

Es más, mientras Francia insiste en realizar reformas para garantizar la supervivencia de Europa, Merkel se concentra en su país. (113) Según el pacto de gobierno se luchará contra las desigualdades sociales en los países económicamente más débiles del continente, para asegurar el estado de bienestar y la economía social de mercado en Alemania. Esta idea se vuelve a repetir en el preámbulo (114) y en el primer capítulo sobre Euro-

(107) BULLAIN, I., «El proceso de oligarquización...», *op.cit.*, pág. 66; DE MIGUEL BARCENA, Josu, «El gobierno de la economía en la Constitución Europea. Crisis e indeterminación institucional», en *Cuadernos de Derecho Constitucional*, n.º 3, Bosch Editor, Barcelona, 2011, pág. 19.

(108) Art.3.3. (antiguo 2 TUE) «La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una *economía social de mercado* altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico», C 326/17, 26.10.2012.

(109) El ordoliberal Alfred Müller-Armack en su obra de 1965, reconoció que el aspecto de la política social no había quedado muy claro en la fase inicial de la creación de la economía social de mercado. Dado que la idea es estratégica en lugar de un dogma, es apropiado que el concepto «social» y con él el carácter de la política social, también cambie a través del tiempo. *Vid.* MÜLLER-ARMACK, Alfred, «The Principles of the Social Market Economy», en *German Economic Review*, Stuttgart, Vol. III, 1965.

(110) Para una panorámica sobre el tema *vid.* SCHARPF, Fritz W., «Weshalb die EU nicht zu sozialen Marktwirtschaften werden kann», en *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* n.º 7(3-4), Nomos, 2009, págs. 419 y ss.

(111) En este contexto procede recordar que A. Müller-Armack hacía una distinción estricta entre la producción, que se organizará sobre la base de la libre competencia y la redistribución. El estado debería tener una política social activa para redistribuir los frutos de una economía de libre mercado al igual que la igualdad de oportunidades y la justicia social. *Vid.* RAZEEN, Sally, «Ordoliberalism and the Social Market: Classical Political Economy from Germany», en *L'ordoliberalisme Allemand. Aux Sources de l'économie Sociale de marche, Travaux et documents du CIRAC*, Université de Cergy-Pontoise, 2003, pág. 35.

(112) BRINKBÄUMER, K., «Vor dem Weltensturm...», *op.cit.*, pág. 6; MÜLLER, P., «Auf die Finger...», *op.cit.*, pág. 22.

(113) BRINKBÄUMER, K., «Vor dem Weltensturm...», *op.cit.*, pág. 6

(114) «Alemania es un socio reconocido a nivel mundial, pero solo con un nuevo impulso para Europa, Alemania podrá garantizar la paz, la seguridad y la prosperidad a largo plazo. Solo una Unión Europea fuerte puede ser la garante de un futuro de paz, seguridad y prosperidad.» *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, líneas 2-8.

pa.(115) En otras palabras, se intenta garantizar un mínimo de bienestar en los países económicamente pobres de Europa, para potenciar un consumo de productos *made in Germany*, y garantizar por medio de las exportaciones el bienestar y la paz social en Alemania. Al final, corremos el riesgo de que una economía social *mínima* de mercado no garantice ni el bienestar de los países pobres ni de los ricos de Europa. En este contexto procede recordar la frase de Robert Schuman que aclara que Europa «se hará en base a una solidaridad de hecho» (116) no teórica.

En estos momentos, en el contexto de un descontento popular general, la extrema derecha es una amenaza para los órdenes democráticos constitucionales. Por lo tanto, a Europa solo le queda la opción de renovarse y salir del *status quo* actual. Como es sabido, la historia se «abre en dos direcciones opuestas: hacia la paz o la guerra, hacia la libertad o hacia la opresión.» (117) Europa solo puede apostar por la paz y la libertad. Tanto Francia como Alemania persiguen esta visión, cada uno a su manera. Así, el presidente Macron en su discurso sobre «una Europa soberana, unida y democrática,» (118) advierte que el estado nacional convencional en Europa no puede sobrevivir en el mundo globalizado.

Finalmente, el pacto de gobierno insiste en que la renovación de la UE solo tendrá éxito si Alemania y Francia trabajan juntas con todas sus fuerzas. Incluso desarrollarán posiciones comunes sobre cuestiones importantes de la política europea e internacional cuando la UE no pueda operar con 27 Estados miembros.(119) Este trabajo, sin embargo, discrepa de la idea de una Europa asimétrica (120) de varias velocidades. Será difí-

(115) «Alemania tiene mucho que agradecer a Europa. Esa es otra razón por la cual estamos comprometidos con su éxito. Para Alemania, una Europa fuerte y unida es la mejor garantía para un buen futuro en paz, libertad y prosperidad.» Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 93-95.

(116) Cita de Schumann, Robert: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho », 9 de mayo de 1950.

(117) FERRAJOLI, Luigi, «La crisis de la democracia en le era de la globalización», en ESCAMILLA CASTILLO, Manuel/SAAVEDRA LÓPEZ, Modesto (Ed.), *Derecho y Justicia en una sociedad global*, Anales de la Cátedra Francisco Suarez n.º 39, Granada, 2005, pág. 51.

(118) Discurso de Emmanuel Macron en la Sorbone 26.9.2017 «Europe souveraine, unie, démocratique», <http://www.elysee.fr>.

(119) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 262-265.

(120) Sobre los posibles efectos negativos de la asimetría *vid.* BAUBÖCK, Rainer, «United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations», en *ICE Working Paper Series 26*, Austrian academy of sciences research unit for institutional change and european integration, Viena, <http://eif.univie.ac.at>: 1. La cohesión podría ser afectada por la asimetría, que es «el pegamento que mantiene las partes componentes unidas», 2. unas competencias asimétricas podrían llevar a una «representación desigual de los ciudadanos en el gobierno federal y por lo tanto puede percibirse como una violación del compromiso con la igualdad de la ciudadanía federal», 3. Ésta podría ser percibida como una amenaza a la calidad del debate democrático, haciendo la *polity* menos comprensible para los ciudadanos y creando «incentivos para la negociación que generen incluso más asimetrías».

cil que esta visión mejore el respaldo de los ciudadanos. Es más, el mensaje utilitarista sobre las oportunidades y justicia en Europa,(121) conlleva el riesgo de que los europeos se sientan utilizados por la potencia económica alemana y el proyecto europeo pierda más popularidad.(122) Convendría crear una unión más social, con más calidad de vida para todos sus ciudadanos, para dejar de identificar a Europa con una continua crisis. Ahora que en las elecciones al Bundestag se ha «visto las orejas al lobo», esperemos que lo aprendido sirva a Bruselas para evitar errores futuros que aumenten la presencia de la extrema derecha en los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2019. Esperemos, que en las discusiones relativas al Libro Blanco(123) sobre el futuro de Europa, se insista en la necesidad de ampliar su dimensión social.

Abreviaturas

AfD	Alternative für Deutschland/Alternativa para Alemania
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BIB	Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung/Instituto Federal de investigación poblacional
BGBl.	Bundesgesetzblatt/Boletín oficial de la República Federal de Alemania
Bundestag	Cámara Baja Federal/ Parlamento Alemán
BVerfG	Bundesverfassungsgericht/Tribunal Constitucional Alemán
BWahlG	Bundeswahlgesetz/Ley Federal Electoral
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands/Unión Demócrata Cristiana de Alemania
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern/Unión Social Cristiana de Baviera
DDR	Deutsche Demokratische Republik/República Democrática Alemana
Die Linke	Partido político llamado La Izquierda
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei/Partido Democrático Libre
GG	Grundgesetz/Ley Fundamental (Constitución Alemana)
GroKo	Große Koalition/Gran coalición
Grüne	Partido político verde enfocado en el medio ambiente
Jusos	Jungsozialisten/jóvenes socialistas

(121) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, líneas 157-192.

(122) Vid. BULLAIN, I., «El proceso de oligarquización...», *op.cit.*, pág. 65.

(123) Libro Blanco sobre el futuro de Europa, *op.cit.*

Landtag	Parlamento regional alemán
Land	Una de las entidades territoriales en que se divide Alemania
Länder	Entidades territoriales de Alemania (plural de <i>Land</i>)
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands/Partido Nacional Demócrata de Alemania
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Partido Socialdemócrata de Alemania
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAU	Tratado de la Unión Europea

Trabajo recibido el 23 de abril de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 1 de junio de 2018

LABURPENA: Alemaniak, ziurgabetasun handiko hilabete luzeak igaro ondoren, gobernua eratu du Oinarrizko Legeak proposatzen dituen (art. 63) hiru auke-retako bat jarraituz: koalizio handia eratuz, hain zuzen ere. Ondorioz, sortutako Gobernuko itun berriak Alemaniari dinamika berria ematen dio eta Europari bultzada berri bat. Lan honek erakusten du aurreikusitakoa ez bezala, ez % 5 hauteskunde-oztopoak, ez memoria historikoak, ezta konstituzioak berak ere ez du saihestu eskuin muturreko alderdi bat Bundestagera heltzea. Hauteskunde emaitzen arabera, Alemaniako eskualde txiroenek protesta bezala AfDren alde bozkatu dute. Horretaz babesteko, koalizio handiak elkartasunaren hitza sartu du gobernu itunean: «demokraziaren eta elkartasunaren Europa». Alderdi populisten etengabeko aurrerapena Europan eta datorren urteko Europako Parlamenturako hauteskunderen hurbiltasuna kontuan izanik, beharrezkoa da alemaniako hauteskunde hauen emaitzez eta eraginez ikasi eta akatsak errepikatzea saihestea.

GAKO HITZAK: Oinarrizko legea. Gobernuaren ituna. Elkartasuna. Populismoa. Asimetria europar zuzenbidean

RESUMEN: Alemania, tras largos meses de incertidumbre, para la formación de gobierno ha apostado por una de las tres vías constitucionales posibles con base en el art. 63 Ley Fundamental: la gran coalición. El nuevo pacto de gobierno promete una nueva dinámica para Alemania, y un nuevo impulso para Europa. Este trabajo muestra como en contra de lo previsto, ni la barrera electoral, ni la memoria histórica, ni la misma Ley Fundamental han evitado la llegada de la extrema derecha al Bundestag. Las regiones más desfavorecidas han votado al AfD como protesta. Como protección la gran coalición ha incluido el termino de *solidaridad* en el pacto bajo el apartado «una Europa de democracia y solidaridad». Ante su continuo avance en Europa y la proximidad de las elecciones al Parlamento europeo en el 2019, es de urgente necesidad estudiar el resultado y efecto de estas elecciones, para aprender y evitar repetir errores.

PALABRAS CLAVE: Ley Fundamental. Pacto de gobierno. Solidaridad. Populismo. Asimetría en el Derecho europeo.

ABSTRACT: Germany, after many months of uncertainty for the formation of government has opted for one of the three possible constitutional ways based on art. 63 of the Fundamental Law: the grand coalition. Thereby the new government pact promises a new dynamic for Germany, and a fresh impetus for Europe. This work shows how, contrary to what was foreseen, neither the electoral threshold, nor the historical memory, nor the Constitution itself have prevented the arrival of the extreme right to the Bundestag. Results show that the most disadvantaged regions have voted for AfD as a protest. Against it, the grand coalition has included the term of *solidarity* in the pact under section «a Europe of democracy and solidarity». In the face of its continuous advance in Europe and the proximity of the European Parliament elections in 2019, there is an urgent need to study the result and effects of these elections in order to learn and avoid repeating mistakes.

KEYWORDS: Basic law. Government pact. Solidarity. Populism. Asymmetry in European Law.