

C E S E D E N .

SITUACION DE CRISIS Y CONTINUIDAD DE LA ACCION  
DE GOBIERNO EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

- Por D. Julián PEÑAS MORA.

Mayo - Junio 1988.

BOLETIN DE INFORMACION nº 210-V.

SITUACIONES DE CRISIS Y CONTINUIDAD DE LA ACCION DE GOBIERNO,  
EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA.

A - Situaciones diversas y sus efectos:

La intervención de los órganos del Estado en las esferas administrativas, legislativa, judicial y económica, así como en la privada del individuo, consecuencia de la aplicación de la normativa vigente, en la República Federal Alemana, en los diferentes periodos de crisis, viene graduada en función de la intensidad de la perturbación originada, en la que se distinguen varias situaciones o niveles:

- (I) Situación normal de TIEMPO DE PAZ (Friedenszeiten)
- (II) Estado de EMERGENCIA INTERIOR (Innerer Nostand) y PERIODOS DE CRISIS (Krisenzeiten) que preceden a la declaración del "estado de tensión"
- (III) ESTADO DE TENSION (Spannungsfall)
- (IV) ESTADO DE AGRESION o amenaza de ella (Verteidigungsfall)

I TIEMPO DE PAZ (Friedenszeiten):

Cuando se dan las circunstancias propias de este estado, la legislación vigente ofrece una base limitada que sirve

adecuadamente a los fines de la conducción de las crisis que - pueden presentarse (Krisisbewältigung) mediante la aplicación de ciertas medidas preparatorias que permiten crear una situación de disposición defensiva frente a los acontecimientos. Así, ya en tiempos de paz se aplican:

1) La ley de abastecimiento de aguas (Wassersicherstellungsgesetz), en cuanto pueden tomarse las medidas preparatorias para su posterior y plena aplicación;

2) Las leyes de protección de la industria, alimentación y transportes (Sicherstellungsgesetze für Wirtschaft, Ernährung und Verkehr) contemplan obligaciones ejecutables en época de paz que afectan tanto a la Federación (Bund) como a los Länder y a los municipios, que deben adoptar ciertas medidas preparatorias que afectan a la organización y a la mano de obra, así como otras de carácter sustantivo, con lo cual se garantiza la plena entrada en vigor de la totalidad de su contenido normativo una vez que se produce la situación de emergencia:

3) Estas leyes de protección, para aplicarse, requieren que entren en vigor un elevado número de normas reglamentarias, a cuyo fin, ellas mismas contienen las competencias para dictar tales normas (Rechtverordnungen), sobre aspectos relacionados con el control de la industria, el aprovisionamiento alimenticio y los transportes. Sin embargo, estas normas reglamentarias solo pueden aplicarse cuando se dan determinadas condiciones. Así se establece en el Art. 80a de la Ley Fundamental, o Grundgesetz, que dice: " (1) Cuando en esta ley fundamental, o en una ley federal sobre la defensa, se establezca que determinadas disposiciones no podrán aplicarse más que con arreglo a lo señalado en el presente artículo, la aplicación de las mismas no se considerará legal, aparte en el "estado de agresión" (Verteidigungsfall), más que cuando el parlamento constate formalmente que existe un "estado de tensión" (Spannungsfall) o cuando apruebe su aplicación de manera especial. La constatación (Feststellung), o declaración, del "estado de tensión" y la aprobación especial... requieren una mayoría de 2/3 de los votos emitidos.

(3) No obstante lo establecido en el inciso (1), la aplicación de tales disposiciones será legal sobre la base y en los términos de la decisión que adopte un organismo internacional comprendido en el marco de un tratado de alianza, con la aprobación del gobierno federal";

4) La ley de adquisición de terrenos para fines de la defensa (Landbeschaffungsgesetz) posibilita que los órganos

de planificación de la defensa puedan adquirir terrenos y otros inmuebles para dichos fines;

5) De igual forma, la ley federal de adquisición de bienes y servicios (Bundesleistungsgesetz) también encuentra aplicación en época de paz, como es el caso en la realización de maniobras y ejercicios militares;

6) El derecho fundamental de libre elección de la profesión, de actividad laboral y lugar de formación (Art. 12 de la Ley fundamental: Berufes, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte) queda limitado, o restringido, en determinadas circunstancias, en lo referente a las personas sometidas al servicio militar, teniendo en cuenta su obligación de:

- servir en las fuerzas armadas, o en la policía federal de fronteras, o en servicios de protección civil;
- realizar, en calidad de objetores de conciencia, ciertos trabajos sustitutorios; o
- participar en cursos de instrucción civil comprendidos en la ley de protección de la disponibilidad de mano de obra (Ausbildungsveranstaltungen nach dem Arbeitssicherstellungsgesetz).

No obstante, solamente se puede exigir a una persona que participe en cursos de instrucción civil, en aplicación de la anteriormente citada ley, cuando el número de voluntarios disponibles es insuficiente. De todas maneras, el periodo inicial de instrucción no puede exceder de 28 días, ni de 14 el de recuerdo.

Y también funcionan, casi en su plenitud, los servicios de alerta y alarma (Warn und Alarmdienst); así como se procede al almacenamiento de artículos sanitarios, que se renuevan convenientemente.

## II ESTADO DE EMERGENCIA INTERIOR (Innerer Nostand) y PERIODOS DE CRISIS (Krisenzeiten) que preceden a la declaración del "estado de tensión":

Ante todo, hay que hacer referencia al "estado de emergencia interior" (Innerer Nostand), previsto por el Art. 91 de la Ley fundamental - Grundgesetz - en los siguientes términos:

(1) "Para la defensa contra un peligro que amenace la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación, o de un Land, se podrá reclamar por un Land el concurso de las fuerzas policiales de otros Länder, así como del personal y material de otras instituciones (por ejemplo: defensa civil, servicio auxiliar técnico, bomberos y policía federal de fronteras).

(2) Si el Land amenazado por el peligro no estuviere por sí mismo en disposición, o en condiciones de combatirlo, el gobierno federal podrá tomar bajo su dirección la policía de dicho Land y las fuerzas policiales de otros Länder, así como a unidades de la policía federal de fronteras. Esta dirección será retirada después de desaparecer el peligro, y, además, en cualquier momento en que lo exija el Bundesrat. Si el peligro se extiende más allá del territorio de un solo Land, el gobierno federal podrá dar instrucciones a los gobiernos de los Länder cuando así lo requiera la conjuración eficaz de dicho peligro;."

En circunstancias en que se agrava una determinada crisis internacional, las leyes en vigor ofrecen la posibilidad de estructurar el sistema defensivo del Estado, efectuándolo por fases, de acuerdo con la forma en que vaya desarrollándose la situación.

Sin necesidad de acudir al Parlamento, el gobierno federal puede decidir, en casos de crisis, que se adopten ciertas medidas, previstas en determinadas leyes. Así:

1) Se puede aplicar ya la ley federal de adquisición de bienes y servicios, no solamente por la administración civil sino también por las autoridades militares (Bundeswehrverwaltung).

2) Pueden suprimirse las restricciones al empleo de terrenos y otros inmuebles.

3) De acuerdo con el Art. 12 de la Ley sobre Catástrofes (Katastrophenschutzgesetz), se puede exigir que la población civil no abandone su domicilio habitual sin mediar autorización previa. Con todo, esta limitación de la libertad de movimiento puede anularse si así lo deciden ambas cámaras legislativas.

4) De acuerdo con el Art. 80a, de la Ley fundamental, en situaciones de crisis se pueden aplicar otras normas, en los casos en que:

- el Bundestag expresamente determine la adopción de ciertas medidas, antes de proclamarse el "estado de tensión" o el "estado de agresión";
- la NATO, con acuerdo del gobierno federal, decida que se ve afectado el sistema defensivo de la Alianza, en aplicación de la llamada "Bündnisklausel".

(Se excluyen las medidas previstas por la ley de - protección de disponibilidad de mano de obra, cuya adopción requiere una decisión de 2/3 del Bundestag).

### III. ESTADO DE TENSION (Spannungsfall):

Si la situación internacional se agrava hasta el punto de requerirse mayores medidas de protección, el Bundestag, por mayoría de 2/3, puede declarar el "estado de tensión", acogiéndose al Art. 80a de la Ley fundamental.

Esta declaración tiene los siguientes efectos:

1) Son de aplicación las disposiciones dictadas al amparo de las leyes de protección a la industria, aprovisionamiento alimenticio y transportes, pudiendo dictarse otras nuevas, con inmediata entrada en vigor.

2) Según la ley de protección de la disponibilidad de mano de obra, los asalariados (hombres, entre 18 y 65 años; y las mujeres, entre 18 y 55) y empresarios privados no pueden resolver sus contratos de trabajo más que mediando acuerdo de la Oficina de Trabajo (Arbeitsamt); mientras que los obligados al servicio militar pueden destinarse a ciertos puestos civiles.

3) Sin embargo, las limitaciones y obligaciones solamente se imponen en los siguientes sectores:

- 3.1 - En la Bundeswehr y fuerzas aliadas;
- 3.2 - en organismos federales, incluyendo los ferrocarriles y correos, en los que los Länder, de las comunidades municipales y municipios, y en determinadas organizaciones de derecho público;
- 3.3 - en organizaciones e instituciones de la Protección civil;

- 3.4 - en instalaciones y organizaciones de abastecimientos de agua y energía, aguas residuales y productos de desecho;
- 3.5 - en hospitales y otras instituciones dedicadas al cuidado de las personas;
- 3.6 - en organismos de abastecimiento de productos petrolíferos;
- 3.7 - y en empresas de transportes terrestre y marítimo, interior o transatlántico.

Caso de ser necesario en circunstancias taxativamente definidas, el gobierno federal puede modificar, mediante normas reglamentarias, el ámbito de aplicación de la ley de protección de la disponibilidad de la mano de obra.

Desde un punto de vista estrictamente militar, en este "estado de tensión", y periodos de crisis que le preceden, el ejército de tierra está en condiciones de ofrecer una importante contribución a la conducción de las crisis políticas preparándose para el despliegue y ocupación de zonas defensivas, y para alcanzar rápidamente, mediante la movilización, los niveles que requiera el "estado de agresión", si se produce. En tales circunstancias, para garantizar que los preparativos defensivos establecidos dentro del marco de la Alianza Atlántica pueden materializarse adecuadamente, las principales unidades del ejército de campaña que tienen prevista su participación en el sistema de defensa avanzada, y por decisión del gobierno federal, quedan asignadas a los mandos de la NATO previamente establecidos, mientras las del ejército territorial siguen bajo mando nacional para el cumplimiento de sus particulares misiones. Una de las actividades principales que, en estos momentos, ha de desarrollar el ejército consiste en la activación de un elevado número de unidades, a través de la movilización, cuyo techo anticipado es de 1.055.000 hombres.

Por lo que se refiere a la Luftwaffe, junto con las fuerzas aéreas de la NATO, contribuye a la detección de los preparativos de los elementos del Pacto de Varsovia ante un posible ataque sobre las fuerzas atlánticas, así como a la obtención de información que permita conocer las intenciones del potencial agresor, complementando así el conocimiento de la situación, necesario para la formulación de las decisiones políticas y militares. Las fuerzas aéreas ofensivas pasan a colocarse bajo mando de la NATO, por decisión del gobierno federal, y se inicia la movilización para poder llegar a los 217.000 hombres previstos.

En cuanto a las unidades navales, habrán de realizar una constante vigilancia del posible enemigo, haciendo acto de presencia donde la situación lo requiere y garantizando el transporte de reservas.

#### IV. ESTADO DE AGRESION ARMADA O DE AMENAZA DE AGRESION

(Verteidigungsfall):

Si el territorio de la República federal alemana fuera atacado con fuerzas armadas, o si fuese inminente ese ataque, corresponde al Bundestag, con aprobación del Bundesrat, proclamar el "estado de agresión" (Verteidigungsfall), según el Art. 115a (1) de la Ley fundamental.

A los efectos que interesan, la Ley fundamental, o Grundgesetz, modificada en ocasiones sucesivas, pero muy particularmente, por la Ley 17ª complementaria de la Grundgesetz, de 24 junio 1968, en sus artículos 53a ("Comisión Conjunta"), 80a ("estado de tensión") y 115a a 115L ("estado de agresión"), contiene una serie de disposiciones aplicables en las esferas legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

##### 1) Esfera legislativa:

La declaración formal de que el territorio de la República federal alemana está siendo atacada por las armas, o que se halla bajo amenaza directa de tal ataque - situaciones que en la RFA se conocen como "Verteidigungsfall", que, conceptualmente, podría traducirse libremente como "caso de agresión" o "estado de agresión", ya que de hacerlo de manera literal resultaría una expresión un tanto difusa, tal como la de "caso de defensa" - corresponde hacerla al Bundestag (Parlamento federal), con la aprobación del Bundesrat (Consejo federal, tal como señala el Art. 115a (1), de la Ley fundamental.

Ahora bien, si la situación es tal que exige, de manera irrecusable, una actuación inmediata, y no fuera posible la reunión del Bundestag con tiempo suficiente, o cuando no se formara quoron, de éste, la "Comisión Conjunta" (Gemeinsamer Ausschuss) sería la que habría de declarar el "estado de agresión", por mayoría de 2/3 de los votos emitidos y, como mínimo, por mayoría simple de sus miembros (Art. 115a (2)).



Y en caso extremo si los órganos federales competentes no pudieran proclamar, inmediatamente, el "estado de agresión" - por ejemplo, por la acción del agresor - se considera - que dicho estado ha sido proclamado automáticamente el mismo día que tuvo lugar el ataque. (Art. 115a (4), de la Ley fundamental).

La "Comisión Conjunta" aparece creada y establecida en el Art. 53a de la Ley fundamental, introducida en ésta por la Ley 17a complementaria de la Grundgesetz, de 24-VI-1968, que señala su composición, constituida en sus dos terceras partes por miembros del Bundestag, y un tercio por los del Bundesrat. Igualmente determina que los diputados procedentes del Bundestag se designarán, cuantitativamente, de acuerdo con la importancia numérica de los grupos parlamentarios, no pudiendo pertenecer al gobierno federal.

Asimismo, señala que cada Land estará representado - por un miembro, perteneciente al Bundesrat, quien no estará sometido a mandato vinculante de ningún género.

Finalmente, el mismo Art. 53a establece que la composición de la Comisión Conjunta y su procedimiento se ajustarán a un reglamento interno, aprobado por el Bundestag y el Bundesrat.

En los períodos legislativos séptimo y octavo, la distribución de miembros del Bundestag fue como sigue:

7° periodo.-

- SPD .....	10 miembros
- CDU/CSU .	10 "
- FDP .....	2
	<u>22</u> miembros

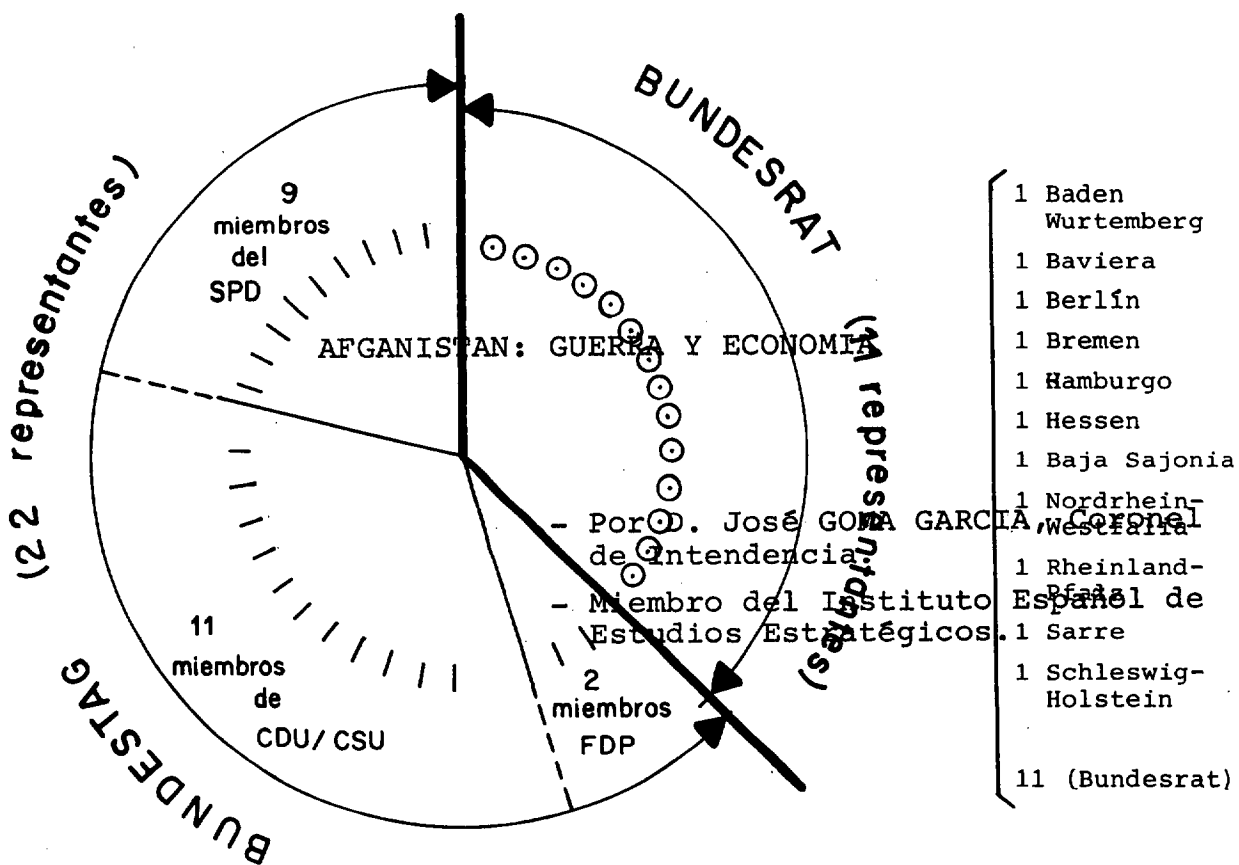
8° periodo.-

- SPD.....	9 miembros
- CDU/CSU.,	11 "
- FDP.....	<u>22</u> miembros

(Ver esquema).

C E S E D E N.

Esquema de la composición de la "Comisión Conjunta", de la República Federal Alemana, durante el 8º período legislativo.



- PRESIDENTE: El del Bundestag.

- VICEPRESIDENTE: Un representante del Bundesrat.

Mayo 1988.

BOLETIN DE INFORMACION nº 210-VIII.

das por la Comisión Conjunta, pudiendo el Bundesrat exigir que el Bundesrat tome una decisión al respecto (Art. 115L (1)). La misma facultad tiene, conjuntamente, respecto a las demás medidas que haya podido adoptar dicha Comisión, o el propio gobierno federal.

## 2) Esfera ejecutiva:

En este ámbito, las previsiones contenidas en la Ley fundamental aparecen:

2.1.- En el Art. 115f (1), donde se establece que, en el "estado de agresión", el gobierno federal podrá, en tanto y cuanto lo requieran las circunstancias:

- (a) emplear la policía federal de fronteras en todo el territorio federal;
- (b) impartir instrucciones no solamente a la administración federal sino también a los gobiernos de los Länder, así como delegar dichas competencias en los miembros de los Länder que determine.

Todo ello, informando sin demora al Bundestag, al Bundesrat y a la Comisión Conjunta.

2.2.- En el Art. 115h (2), que prevé la designación de nuevo Canciller federal, estableciendo que "en el caso que la Comisión Conjunta tenga que elegir a un nuevo Canciller federal, lo hará por mayoría de sus miembros, proponiéndolo al Presidente de la Federación", así como el caso de la moción de confianza, para el que se prevé que la Comisión Conjunta no podrá expresar su desconfianza al Canciller federal si no es mediante la elección de sucesor por mayoría de 2/3 de sus componentes.

2.3.- En el Art. 115i donde puede leerse, en su párrafo (1), que "cuando los órganos federales competentes no fueren capaces de adoptar las medidas necesarias para contrarrestar el peligro, y cuando la situación requiera, irrecusablemente, una actuación inmediata en determinadas partes del territorio federal, los gobiernos de los Länder, o las autoridades o delegados por ellos designados, estarán facultados para adoptar dentro de la esfera de su competencia, las medidas mencionadas en el Art. 115f (1)", es decir, el empleo de la policía federal de fronteras e impartir determinadas instrucciones a determinados órganos.

2.4.- En el Art. 87a (2), que al decir que "fuera de las actividades de la defensa, las fuerzas armadas no podrán emplearse más que cuando así lo autorice expresamente la Ley fundamental", viene complementado por el inciso del mismo Art. 87a (3), al señalar, que "en los estados de agresión armada y de tensión, las fuerzas armadas estarán autorizadas a proteger la propiedad civil y asumir funciones de reglamentación del tráfico, siempre que lo requiera así el cumplimiento de sus misiones de defensa. También podrá confiarse a las fuerzas armadas la protección de la propiedad civil para apoyar las medidas policiales; en tales casos, las fuerzas armadas cooperarán con las autoridades competentes".

2.5.- Y en el Art. 115b, donde se prevé que "promulgada la declaración del estado de agresión, la jefatura y mando de las fuerzas armadas (Befehls-und Kommandogewalt) pasarán al Canciller federal", lo que supone una alteración de lo previsto para tiempo de paz, en que, según el Art. 65a, de la misma ley, "el ministro federal de defensa ejerce la jefatura y el mando de las fuerzas armadas".

### 3) Esfera jurisdiccional:

En este ámbito, y teniendo en cuenta que la ley del Tribunal Constitucional (Verfassungsgericht) no podrá modificarse por ley adoptada por la Comisión Conjunta más que cuando, a juicio de dicho alto tribunal, sea necesario esta modificación para su normal funcionamiento, el Tribunal Constitucional podrá adoptar las medidas necesarias para hacer posible la continuidad de la actividad jurisdiccional, hasta que se dicte una ley de aquella naturaleza.

Para tales medidas, y para llegar a formar dicho juicio, basta contar con la mayoría de los jueces presentes (Art. 115g).

Otra previsión se recoge en el Art. 115h, al disponerse que el periodo de mandato de un miembro del Tribunal Constitucional que expire mientras está en aplicación el "estado de agresión" concluirá a los 6 meses de terminado dicho estado.

-----

Resumiendo, las distintas fases para la aplicación gradual de la legislación de emergencia en las distintas situaciones de crisis queda esquemáticamente reflejada así:

Situación

Efectos

TIEMPOS DE PAZ  
(Friedenszeiten)

Medidas preparatorias

PERIODOS DE CRISIS QUE  
PRECEDEN AL ESTADO DE  
TENSION (Krisenzeiten)

Aplicación de la legislación ex-  
cepcional, particularmente la  
prevista en el Art. 80a, inciso  
1), de la Ley Fundamental, y de  
las decisiones respecto a la NA  
TO, con acuerdo del gobierno fe-  
deral (Art. 80a, inciso 3), de  
la misma Ley.

ESTADO DE TENSION  
(Spannungsfall)

Aplicación de todas las disposi-  
ciones previstas en el Art. 80a  
de la Ley Fundamental.

ESTADO DE AGRESION  
(Verteidigungsfall)

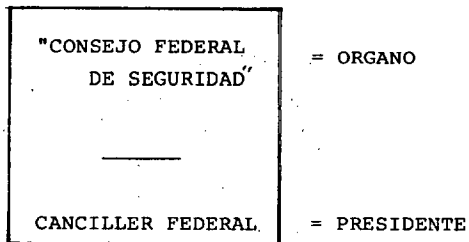
Aplicación de la normativa pre-  
vista en el Art. 80a y Art. -  
115a e incisos siguientes, de  
la repetida Ley Fundamental.

B.- Organos especiales para situaciones de crisis:

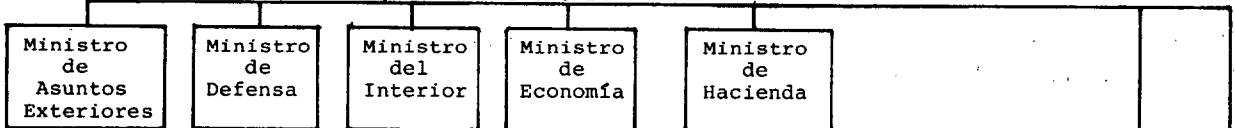
Fundamentales son los dos que se reseñan a continua-  
ción.

I. CONSEJO FEDERAL DE SEGURIDAD ("Bundessicher-  
heitsrat").

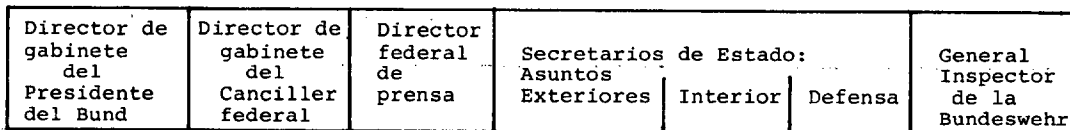
Por recomendación hecha en noviembre 1955, por el  
Consejo del Atlántico Norte, a los países de la Alianza se creó,  
en la RFA, el Consejo Federal de Defensa (Bundesverteidigungs-  
rat), que, en 1969, pasó a denominarse Consejo Federal de Se-  
guridad (Bundessicherheitsrat), como órgano asesor del gobierno  
federal en materia de política de seguridad, particularmente en  
todos los sectores de la defensa, rearme y control de armamen-  
tos.



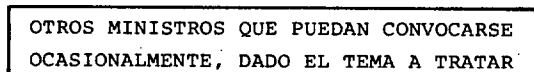
M I E M B R O S :



ASISTENTES NO MIEMBROS:



MIEMBROS NO ESTATUTARIOS:



- STAFF: Bajo la dirección del funcionario designado, de la Cancillería federal
- SECRETARIO INTERMINISTERIAL: Lo forman funcionarios de cada Ministerio representado, bajo la dirección de un funcionario de la Cancillería Federal.

Su presidencia corresponde a la Cancillería Federal, que puede delegarla en el Ministro de Defensa. Además de éste, son miembros estatuarios los Ministros de Asuntos Exteriores, - Interior, Economía y Hacienda, pudiendo ser convocados a las reuniones, en casos especiales por los asuntos a tratar, otros ministros no miembros.

Participan en las reuniones, no en calidad de miembros, el Director del Gabinete del Presidente del Bund, el del Gabinete del Canciller Federal, el Director federal de prensa, así como los Secretarios parlamentarios de Estado, o el Secretario de Estado, de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Defensa.

(Ver el esquema que se acompaña a continuación)

## II. GABINETE INTERMINISTERIAL DE CRISIS ("Interministerieller Krisenstab")

Por decreto de 12-V-1972, se creó, en la Cancillería federal, el Gabinete interministerial de Crisis, con la misión de impulsar, coordinar y activar, así como elaborar, las medidas interministeriales encaminadas a la solución de situaciones de crisis, caracterizadas por:

- hacer peligrar la seguridad exterior de la República federal (crisis político-militares).
- poner en peligro la estabilidad o el ordenamiento democrático de la Federación o de algún Land (crisis interna).
- hacer peligrar el territorio de más de un Land, con efectos federales, teniendo como origen una catástrofe (catástrofes).

Así pues, según el tipo de crisis se prevén tres clases de subcomisiones, con la composición que refleja el siguiente esquema:

