

SCHNEIDER, HANS-PETER y ZEH, WOLFGANG, eds., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, ed. de Gruyter, Berlín-New York, 1989, 1924 págs.

ANTONIO EMBID IRUJO

La pretensión de ocupar unas páginas en esta *Revista de las Cortes Generales* se fundamenta en lo que creo objetivo plenamente insertado en la responsabilidad del aficionado al Derecho Parlamentario, como es la de dar noticia en nuestra lengua de la aparición de un libro excepcional por su tamaño y calidad sobre una materia, como el Derecho Parlamentario, en la que no abundan tanto como en otras las obras científicas de altura. La obra de SCHNEIDER y ZEH como editores y, con ellos, otros sesenta y cinco profesores, abogados, letrados de Parlamentos —Bundestag o de los Ländern— o profesionales de variada dedicación —sociólogos, historiadores del arte—, está llamada a incorporarse al acervo de las obras clásicas sobre Derecho parlamentario y no sólo en lengua alemana (1) y, por ello, conviene reparar nuestra atención sobre ella y, con ese pretexto, llevar a cabo alguna pequeña reflexión.

1. Lo primero que debe hacerse notar es que la obra aparece

---

(1) Es el momento adecuado para recordar aquí entre los libros incorporados a ese clasicismo al que me refiero, al de N. ACHTERBERG, *Parlamentsrecht*, ed. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1984, libro excepcional por su calidad también y que, al revés del recensionado, procede de un solo autor, dato que impresiona por el volumen de información y reflexión jurídica proporcionada. La trayectoria científica, tan valiosa, de ACHTERBERG, ha tenido, por desgracia, un punto final dado que el citado autor ha muerto en plena juventud científica a la edad de cincuenta y cinco años. Vid. su nota necrológica que firma el Rector de Münster, Hans-Uwe Erichsen, en la *Neue Juristische Wochenschrift*, 28, 1988, pág. 1711.

en un momento simbólico, por más de un motivo, en la historia del parlamentarismo y de la misma evolución de los sistemas de gobierno parlamentarios. Se publica en 1989, a cuarenta años justos de la aprobación de la *Grundgesetz*, y, a la vez, en el mismo pórtico de la unificación alemana con la extensión a la llamada República Democrática Alemana del mismo sistema de gobierno parlamentario de la República Federal Alemana, cuyo nombre, y ello es significativo, preside el Estado ampliado territorialmente aunque no en sus basamentos constitucionales. Esta doble «conmemoración» tiene su pequeña trascendencia en el cuerpo del libro. Así, reconociendo el simbolismo de los cuarenta años, es la Presidenta del Bundestag, la profesora Rita Süßmuth, quien pone unas líneas introductorias en las que se recuerda la evolución parlamentaria de la RFA. Igualmente hay que notar cómo uno de los trabajos recogidos en el volumen y dedicado a la Cámara del Pueblo (Volkskammer) de la República Democrática, ha quedado automáticamente convertido en historia del Derecho lo que, de seguro, no es lamentado por su autor (2).

2. El objeto del libro es un tratamiento exhaustivo del Parlamento en sus fundamentos teórico-jurídicos y, también, en su praxis aplicativa. El recuerdo a los títulos de las diez partes en las que se divide el Tratado (que así podría con toda propiedad denominarse a esta obra colectiva) y a algunos de sus respectivos trabajos, puede ser bien descriptivo de este objetivo sin entrar, porque no es ésta la ocasión, en la narración de contenidos de fondo.

La primera parte, así, lleva como título «Nacimiento y desarrollo del Parlamentarismo en Alemania» y contiene tres trabajos que recorren la historia parlamentaria de Alemania de la Edad Media a la actualidad (3). La segunda parte se denomina «Fundamentos de la democracia Parlamentaria», con cinco trabajos en los que se examina la posición del Parlamento en la *Grundgesetz*, la relación

---

(2) Cfr. el trabajo de Eckhard Jesse, profesor en la Universidad de Trier, titulado «Die Volkskammer der DDR: Befugnisse und Verfahren nach Verfassung und politischer Praxis», en las págs. 1821-1845 del volumen recensio-

(3) En particular puede destacarse aquí un modélico, aunque excesivamente breve, trabajo de Klaus von BEYME sobre la más reciente historia: «Wandlungen des Parlamentarismus: Von Weimar nach Bonn.»

con los intereses organizados o los medios de comunicación. La tercera parte, muy breve, es un recorrido sobre «El Derecho parlamentario en la historia y en el presente», en el que se examinan las características jurídicas de las principales fuentes del Derecho parlamentario partiendo de la Constitución y de las Leyes y llegando a los Reglamentos, usos, costumbres u observancias...

Con la cuarta parte se inicia un tratamiento exclusivo del Bundestag. Esta lleva como título «El Bundestag y sus miembros» y se divide en varias subpartes dedicadas a la elección de los diputados, sus derechos y obligaciones —lugar, en el que, por cierto colaboran algunos de los profesores alemanes de Derecho público más conocidos— (4) y un interesante trabajo sobre sociología del Parlamento en el que se pasa revista a la historia del Bundestag a partir de profesiones, edad, titulación, incompatibilidades, etc... de sus miembros (5).

La quinta parte sigue versando sobre el Bundestag y se dedica a «Divisiones, órganos y procedimientos del Bundestag». El título es representativo de que en esta parte se van a encontrar estudios sobre el poder de autoorganización, órganos (Presidente, Präsidium), procedimiento legislativo y muy interesantes trabajos —desconocidos en cuanto a su objeto en nuestra doctrina todavía— sobre teoría y práctica del debate parlamentario, o sobre los problemas jurídicos de la transcripción de los debates.

Sigue a continuación una nueva división, la sexta, sobre «El Bundestag como fórum central de la formación de la voluntad política» (6). Son trabajos sobre la publicidad de la acción parlamentaria el papel de la oposición (7), el significado de las Comisiones, los que allí se contienen.

---

(4) Por ejemplo, el profesor de Göttingen y Juez del Tribunal Constitucional Federal Alemán Hans Hugo KLEIN, escribe sobre la retribución e inmunidad de los diputados (pág. 555 y sigs.), y P. BADURA elabora un trabajo general sobre la posición constitucional de los diputados (pág. 489 y sigs.).

(5) Lo realiza el funcionario del Bundestag A. HESS y lleva como título «Zusammensetzung und Sozialstruktur des Bundestages», en las págs. 727 y siguientes.

(6) La expresión del título habrá recordado, sin duda, a la reflexión de L. CAZORLA sobre la «centralidad» del Parlamento que se contiene en su trabajo «Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?» en *Las Cortes*

La séptima división, «El sistema de gobierno parlamentario», me resulta especialmente atractiva, al menos desde un punto de vista temporal e interesado, por coincidir su temática con el objeto actual de mi dedicación en este campo. En ese sentido hay muy interesantes reflexiones dedicadas al significado del control parlamentario (8) y a los derechos del Bundestag frente al Gobierno (9).

La octava parte abandona la limitación funcional del Parlamento hasta ahora seguida y se dedica a las relaciones exteriores de sus órganos. El sistema federal alemán y el tratamiento del Bundesrat es, así, obligado y de muy interesante consideración desde la perspectiva de un Estado de corte parecido al alemán como es el nuestro (10). Igualmente se trata de la elección del Presidente federal y de la relación con la Jurisdicción Constitucional. Por fin, hay un trabajo sobre las relaciones entre el Bundestag y las Asambleas interestatales (Consejo de Europa, OTAN, Parlamento europeo, etcétera) (11).

De nuevo el federalismo alemán y la realidad de la existencia de

---

*Generales*, vol. I, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 25 y siguientes y también, como libro separado, editado en Madrid, 1985.

(7) Vid., en particular, el muy interesante estudio de uno de los directores, Hans Peter SCHNEIDER, sobre «Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition», significación constitucional y práctica política de la oposición parlamentaria, en la pág. 1055 y sigs.

(8) Cfr. el de Winfried STEFFANI, «Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle», en la pág. 1325 y sigs. donde la reflexión sobre el control parlamentario como competencia de la mayoría parlamentaria ocupa un lugar central.

(9) Cfr. el trabajo de Siegfried MAGIERA, «Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung», en la pág. 1421 y sigs. La posición específica del Gobierno, la posibilidad de negativa fundada en determinados títulos (interés del Estado, protección de la intimidad de los ciudadanos, ámbito de tareas protegido del Gobierno) a las pretensiones de información del Parlamento es, por su actualidad no limitada territorialmente, y por la calidad del tratamiento, de obligada lectura.

(10) Son varios los trabajos dedicados al tema, los de REUTER («Der Bundesrat als Parlament der Länderregierungen», pág. 1523 y sigs.), DIETLEIN («Vermittlung zwischen Bundestag und Bundesrat», pág. 1565 y sigs.) y SCHICK («Der Gemeinsame Aussohuß», pág. 1579 y sigs.).

(11) Es su autor el profesor de Passau M. SCHWEITZER y tiene como título «Europarat'WEU, Nato, Europäisches Parlament», pág. 1657 y sigs.

Parlamentos territoriales (Länderparlamente) resurge y es la causa de la construcción de la novena parte del libro dedicada al «Derecho Parlamentario en los Estados de la federación». Cinco trabajos de conocidos especialistas en el tema (FRIEDRICH, SCHULZ, KLATT, etcétera...) componen esta parte.

La décima, por fin, lleva el título de «Excurso» y en ella, aparte de la referencia a la Volkskammer antes referenciada, se contiene un muy interesante trabajo sobre los edificios parlamentarios tratados desde el punto de vista de su representatividad, monumentalidad y finalidad (12).

3. Hasta aquí la narración del contenido formal de un libro sobre Derecho parlamentario que, como he indicado al comienzo de estas líneas, por su calidad inusual debe tener un lugar dedicado precisamente en esta *Revista de las Cortes Generales*, absolutamente fundamental en el camino, largo y delicado, de construcción sobre bases científicas del Derecho Parlamentario en nuestro país. Un Derecho parlamentario que, como no podía ser de otra forma, no ha podido cultivarse entre nosotros hasta tanto no ha existido un Parlamento digno de tal nombre en un sistema de gobierno parlamentario como el que instaura la Constitución de 1978 (13). Un Derecho parlamentario, también, que posteriormente y con la creación de los diecisiete Parlamentos territoriales (14) conoce un dina-

---

(12) Sin ninguna duda que el desarrollo actual de la cuestión en España, donde la instauración de los Parlamentos territoriales ha dado lugar a la asunción coincidente en la finalidad, pero no coordinada en su origen, de políticas de restauración de viejos palacios para dedicarlos a sede parlamentaria, merecería de un estudio semejante al que emprende M. CULLEN cuyo título transcribo en alemán y he traducido en el texto: «Parlamentshäuser zwischen Zweckmäßigkeit, Repräsentationsanspruch und Denkmalpflege», en la pág. 1845 y sigs.

(13) En otras materias jurídicas es pensable la elaboración dogmática de calidad en ausencia de un sistema de gobierno como el actual constitucional y que pueda ser trasladable con escasas matizaciones al presente. El ejemplo del Derecho Administrativo y la elaboración dogmática del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA —que pervive en su esencialidad— es, así, muy representativo. En el ámbito del Derecho parlamentario, derecho tan absolutamente pegado a la realidad política, sin embargo, es imposible una elaboración dogmática sin Parlamento al que sea aplicada.

(14) He insistido en variadas ocasiones sobre el Derecho parlamentario común a las Cortes Generales y a los Parlamentos territoriales que surge

mismo digno de realce como se muestra, y es un ejemplo más que significativo, con el recordatorio a las muy frecuentes ocasiones en las que el Tribunal Constitucional —por Auto o Sentencia— tiene ocasión de enfrentarse con asuntos puros y propios del Derecho Parlamentario (inmunidad, derechos fundamentales del Parlamentario, tramitación interna, procedimiento legislativo, etc.).

Sin ninguna duda están creadas las bases para un tratamiento dogmático de máxima calidad en nuestro Derecho parlamentario, y son ya muchos los autores que desde prismas jurídicos se dedican a él sin contar a los que desde el punto de vista de la sociología o de la ciencia política toman también al Parlamento como ejemplo de su dedicación profesional. Ejemplos de acierto en ese camino pueden señalarse cada día con más profusión (15) siendo resaltante la cualificación variada de quienes trabajan en Derecho parlamentario y que proceden tanto del campo del Derecho constitucional como del Administrativo reconociendo, así, la muchas veces separación artificial de áreas de conocimiento que se produce en nuestro sistema académico que lo diferencia del más pegado a la realidad de países más avanzados como es, y la referencia aquí no es imperinente, el alemán (16).

---

en nuestro ordenamiento jurídico, la primera de ellas en esta revista, precisamente. Cfr., así A. EMBID IRUJO, «Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico», RCG, 3, 1984, pág. 25 y sigs. No obstante, la pura traslación de principios entre Parlamentos no puede hacerse mecánicamente sin tener en cuenta, al menos, un elemento de distinción como es el de la competencia limitada, por principio, de los Parlamentos territoriales.

(15) En la línea de lo que se señala en el texto, que un manual de Derecho parlamentario haya alcanzado en nuestro país su segunda edición debe ser digno de resaltarse. Me refiero al *Derecho Parlamentario español* de F. SANTAOLALLA, ed. Editora Nacional, Madrid, 1990 en su segunda edición (la primera es de 1984). Igualmente puede recordarse cómo en el reciente libro colectivo *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría* (ed. de S. MARTÍN RETORTILLO), ed. Civitas, Madrid, 1991, se contienen varios trabajos de derecho parlamentario (vid. el tomo III y a los trabajos de LAVILLA RUBIRA, DÍEZ PICAZO, QUINTANA LÓPEZ, CLAVERO ARÉVALO y COBREROS MENDAZONA).

(16) Viene bien recordar cómo ACHTERBERG, autor de un libro de Derecho parlamentario destacado en esta reseña (vid. la nota primera) es, al mismo tiempo, autor de un *Manual de Derecho Administrativo* de notable calidad y éxito editorial. Igualmente y entre la nómina de los colaboradores en el

Probablemente falta todavía algún tiempo para que con pretensiones de completo rigor pueda entre nosotros emprenderse una obra colectiva como la dirigida por SCHNEIDER y ZEH que, por otra parte, muy difícilmente puede ser objetivo de una sola persona. Sin embargo, ese lapso de tiempo parece cada día menor para el observador de nuestra realidad jurídica dada la progresión en la calidad del trabajo aquí realizado y de la que, creo, se han proporcionado en esta recensión algunas muestras evidentes. En ese camino de mejora y progreso científico, la lectura y reflexión meditada de esta obra por parte de quienes comprendemos el Derecho público —y dentro de él, como una parte, al Derecho parlamentario— como objeto de nuestra actividad, colaborará a que metas que hoy pueden ser utópicas, estén a nuestro alcance mucho antes, por supuesto, de que la Constitución de 1978 cumpla cuarenta años.

---

libro recensionado, los nombres de MEYER, BADURA, KLEIN y del propio editor SCHNEIDER son más que conocidos entre los aficionados al Derecho Administrativo o al Derecho público en general.