

EL SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO EN ALEMANIA COMO FACTOR DE ESTABILIDAD(*)

CHRISTIAN STARCK (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. PRINCIPALES FACTORES DE LA ESTABILIDAD.—III. ELEMENTOS FEDERALES DEL SISTEMA DE GOBIERNO.—IV. LEGISLACIÓN.—V. POLÍTICA PRESUPUESTARIA.—VI. POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA EUROPEA.—VII. DERECHO DE INTERROGACIÓN Y COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.—VIII. PODER INDEPENDIENTE DEL GOBIERNO FUNDAMENTADO EN LA CONSTITUCIÓN.—IX. OPOSICIÓN PARLAMENTARIA Y POSIBILIDAD DE CAMBIO DE PODER.—X. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL COMO FACTOR DE ESTABILIDAD.

(*) Traducción a cargo de María J. ROCA, Catedrática de Derecho eclesiástico de la Universidad Complutense.

(**) Profesor Dr. Universidad de Gotinga.

I. INTRODUCCIÓN

Una característica central del sistema de gobierno parlamentario es la triple dependencia del Gobierno del Parlamento: El Gobierno, al menos el Jefe de Gobierno, es elegido por el Parlamento. Las normas necesarias para gobernar son emanadas por el Parlamento y los Presupuestos son aprobados por el Parlamento. El Gobierno permanece en sus funciones solo mientras que el Parlamento no le retire su confianza. La dependencia del Gobierno del Parlamento se modifica, si un Presidente elegido por el pueblo puede ejercer su influencia sobre el Gobierno. Pues de ese modo se alcanza un dualismo de legitimación democrática. Esto se dio en la Constitución de Weimar, y se da actualmente en los Estados que tienen un sistema de Gobierno semipresidencial como Francia o Polonia.

La conformación jurídica del sistema de gobierno parlamentario en concreto se deriva del respectivo Derecho constitucional y de otras normas del Estado. Por ello no se puede entender cada sistema de gobierno parlamentario, si se toman en consideración sólo las normas centrales de la Constitución sobre elección, control y caída del Gobierno. Características esenciales del sistema de gobierno son la formación del principio democrático, los principios y reglas de las elecciones periódicas, el sistema pluralista de partidos, los principios jurídicos de la división de poderes con distribución de competencias en el Estado y las reglas procesales como la garantía de los derechos fundamentales.

II. PRINCIPALES FACTORES DE LA ESTABILIDAD

En la redacción de la Ley Fundamental, el sistema de gobierno parlamentario ha sido sustancialmente modificado y mejorado en comparación con la Constitución de Weimar. La Ley Fundamental renuncia a un Presidente Federal con una legitimación plebiscitaria, y con ello refuerza al Gobierno. El Canciller federal, jefe del Gobierno, es elegido por el Parlamento federal (*Bundestag*) a propuesta del Presidente federal (Art. 63, 1 y 2 de la Ley Fundamental). La propuesta del Presidente federal acerca del Jefe de Gobierno se apoya en un sondeo previo y toma en consideración la relación de fuerzas entre las facciones parlamentarias. Si el propuesto no es elegido, el Parlamento en segunda vuelta puede, por mayoría de sus miembros, elegir al Canciller federal. Para esta segunda vuelta ya no tiene el Presidente federal derecho de propuesta. De ahí se deriva que el Presidente federal tenga el mayor interés en proponer un candidato que sea elegido por la mayoría de los Diputados en el Parlamento.

A la estabilidad del Gobierno federal contribuyen las siguientes reglas constitucionales:

— Los *Ministros* son nombrados a propuesta del Canciller por el Presidente federal (art. 64, 1 de la Ley Fundamental); no necesitan una confirmación del Parlamento federal, ni tampoco pueden ser obligados por éste a dimitir.

— El Parlamento sólo puede expresar al Canciller su desconfianza, eligiendo a un sucesor por mayoría de sus miembros (art. 67 de la Ley Fundamental); el Presidente federal tiene entonces que cesar al Canciller y nombrar al elegido. Esto es el llamado voto de *censura constructivo*. Con el derrocamiento del Canciller federal cae lógicamente el Gobierno en pleno, puesto que los Ministros son nombrados por el Canciller.

Ejemplos de la aplicación del voto de censura constructivo son: si la facción mayoritaria, o la facción que en caso de coalición ha apoyado al Canciller, se distancia de él en el plano político y ya no lo sigue apoyando, con ello desestabiliza al Gobierno, entonces puede volver a alcanzarse la necesaria estabilidad del Gobierno, eligiendo

un nuevo Canciller. En caso de un Gobierno de coalición que se desestabiliza por graves desavenencias, puede uno de los partidos de la coalición, juntamente con la oposición, elegir un nuevo Canciller. Esto ocurrió en 1982, cuando el Partido Liberal (FDP) abandonó la coalición con el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) y junto con la Unión Democrática Cristiana y la Unión Social Cristiana (CDU/CSU) formó una nueva mayoría, que mediante un voto de censura constructivo al Canciller en funciones, *Helmut Schmidt*, le expresó su desconfianza y simultáneamente eligió como nuevo Canciller al político de la Unión Demócrata Cristiana, *Helmut Kohl*. Con ello se produjo un giro político dentro de un periodo electoral del Parlamento federal. También en virtud del art. 67 de la Ley Fundamental posee el Canciller elegido la plena legitimidad democrática debido a la constitucionalidad de su elección(1).

— La finalidad de las elecciones en el Estado democrático constitucional es representar e integrar al pueblo así como legitimar y controlar el poder del Estado(2). Un elemento de estabilidad que no debe infravalorarse dentro del sistema de gobierno de la República federal de Alemania es la regla de la Ley electoral federal (*Bundeswahlgesetz*), según la cual para el reparto de escaños del Parlamento federal sólo son tenidos en cuenta aquellos partidos que han alcanzado al menos el 5 % de los votos válidos emitidos, o han obtenido un escaño al menos en tres distritos electorales con base en los votos válidos emitidos en esos distritos en primer lugar(3). El Tribunal Constitucional federal ha declarado esta cláusula cerrada, que limita la igualdad en el valor del resultado del voto individual, como compatible con el principio de igualdad en las elecciones (art. 38, 1, línea 1 de la Ley Fundamental). Pues ésta favorece el surgimiento de relaciones de mayorías equilibradas y la formación de un Gobierno capaz de actuar(4). El Tribunal argumenta sobre la base de la idea de representación como sigue(5): Las elecciones no tienen por objeto sólo hacer

(1) BVerfGE 62, 1, 43.

(2) Christian STARCK, *Freiheit und Institutionen*, 2002, p. 285 ss.

(3) Si sólo son elegidos uno o dos candidatos directamente, obtienen naturalmente un escaño.

(4) BVerfGE 6, 84, 89 ss.; 51, 222, 234 ss.

(5) BVerfGE 6, 84, 92.

valer la voluntad política de los electores como individuos del modo más exacto posible, es decir, alcanzar la representación popular, que refleja la imagen de la opinión política presente en el pueblo, sino que debe también proporcionar un Parlamento capaz de funcionar como órgano del Estado, es decir conseguir un efecto integrador. La barrera electoral hay que entenderla como una reacción a la dispersión de partidos ligada al sistema proporcional puro. En todo caso la barrera electoral del 5 % ejerce una influencia mucho menor sobre la igualdad de los votos en el valor del resultado que un sistema de elección mayoritario.

La barrera electoral del 5 % del Derecho electoral alemán es un factor de estabilidad muy importante del sistema de gobierno. Además, esta cláusula ha influido sustancialmente en el sistema de partidos y en el comportamiento de los electores. Cuanto mayores son los partidos tanto más tienen que ejercitarse ya en sus compromisos internos. Los compromisos son también necesarios en el programa de gobierno de un gobierno de coalición.

— *Los partidos políticos*, que a tenor del art. 21, 1, línea 1 de la Ley Fundamental colaboran en la formación de la voluntad política del pueblo, han alcanzado en el sistema de gobierno de la República federal una posición bastante fuerte. El derecho electoral proporcional personalizado(6) vigente en la República federal favorece a los partidos, porque son imprescindibles para la formación de las listas territoriales (*Landeslisten*)(7) y para la formación de una mayoría estable en el Parlamento. Puesto que las listas territoriales están puestas en las elecciones como han sido confeccionadas por los partidos, el elector no tiene ninguna influencia en el orden de los candidatos. Esto también fortalece a los partidos. Finalmente, la Ley Fundamental carece de elementos plebiscitarios.

Los partidos usan su posición de poder especialmente para el reparto de los nombramientos de cargos públicos y de cargos honoríficos, que no son cargos de gobierno en sentido estricto, porque en

(6) §§ 5, 6 Bundeswahlgesetz: Cada elector tiene dos votos. Con uno elige un candidato de su distrito electoral, con el otro vota una lista territorial.

(7) § 27 Bundeswahlgesetz.

todo caso están sometidos al partido o a los partidos en el Gobierno. Los cargos públicos y los cargos honoríficos se reparten mayoritariamente, siguiendo criterios de proporcionalidad, a propuesta de los dos grandes partidos la Unión Demócrata Cristiana Unión Social Cristiana (CDU/CSU) y el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), esto se asegura en la mayoría de los casos mediante los mecanismos federales o a través del requisito de la mayoría de dos tercios, si el Parlamento o el Consejo federal tienen que aprobar los nombramientos. Esta praxis proporcional está en principio en conflicto con el art. 33, 2 de la Ley Fundamental, a tenor del cual cada alemán tiene garantizado el acceso a *todos* los cargos públicos en condiciones de igualdad según su aptitud, su capacidad y su rendimiento competente.

III. ELEMENTOS FEDERALES DEL SISTEMA DE GOBIERNO

La República Alemana es un Estado federal, del carácter federal queda impregnando el sistema de gobierno. A nivel de los Estados federados existen también sistemas de gobierno parlamentario, que en su estructura no se diferencian sustancialmente entre sí, ni tampoco respecto del sistema de gobierno federal(8). Los Gobiernos de los Estados (*Länder*) envían algunos de sus miembros, según la regla constitucional de una proporcionalidad especial (art. 51, 2 de la Ley Fundamental) al Consejo federal (*Bundesrat*), que en cuanto órgano de la Federación interviene en la legislación, en la administración federal y en los asuntos de la Unión Europea (art. 50 de la Ley Fundamental). Mientras que en el Parlamento el Gobierno tiene normalmente una mayoría de los diputados, las relaciones de mayoría entre los partidos políticos en el Consejo federal pueden ser distintas. Pero incluso al margen de la constelación de partidos políticos representados en el Consejo federal, el gobierno encuentra oposición ocasionalmente en este órgano debido a los intereses federalistas. Con ello al Gobierno federal se le exige un esfuerzo superior para buscar compromisos siempre que esté abocado a una aprobación por el Consejo federal. Puesto que la mayoría de las leyes son

(8) Manfred FRIEDRICH, Das parlamentarische Regierungssystem in den Bundesländern, JöR 30 (1981), p. 197 ss.

aplicadas por los Estados federados (*Länder*), éstos tienen interés natural en que desde el punto de vista administrativo sean sencillos y practicables (9).

Especialistas de Derecho público y políticos de países con sistemas de gobierno centralistas tienden a ver en ello una dificultad agravada para la acción del Gobierno. Con frecuencia se admiran de que el sistema de gobierno de la República federal no quede lesionado por ello. El federalismo, que establece una responsabilidad estatal también en un nivel de Estado inferior (= división de poderes en sentido vertical) y que extiende a través del Consejo federal en cuando órgano federal la división de poderes en sentido horizontal, debería en su conjunto aportar mejores decisiones de las que aportan los mecanismos de decisión de los Estados gobernados por sistemas centralistas. Todos los miembros del Consejo federal con responsabilidad de Gobierno en los Estados aportan normalmente un gran potencial de experiencia y capacidad de compromiso en el procedimiento de toma de decisiones. Las tensiones políticas entre partidos pueden resolverse en el Consejo federal—con frecuencia también con efectos sobre el Parlamento—y ser reducidas a cuestiones objetivas. La influencia de los Estados federados en el Consejo federal posibilita articular mejor las visiones e intereses tanto de los partidos políticos como los regionales y presentar seriamente las diferencias políticas. Por ello, la estructura federal de la República alemana significa normalmente un fortalecimiento del sistema de gobierno. Un debilitamiento del sistema de gobierno tiene lugar sólo cuando la mayoría del Consejo federal se entiende a sí misma como oposición y lucha sistemáticamente contra el Gobierno federal y la mayoría del Parlamento.

La reunificación en el año 1990 fue sustancialmente facilitada por el carácter federal del Estado, porque la población de la antigua República Democrática Alemana tiene Parlamentos y Gobiernos propios en los nuevos Estados federados, que ejercen el poder del Estado que les corresponde, y con ello una parte del poder del Estado es ejercido mediante órganos representativos de la población de allí.

(9) Christian HEITSCH, *Die ausführung der Bundes-gesetze durch die Länder*, 2001, p.181 ss, 248 ss.

IV. LEGISLACIÓN

El Gobierno necesita leyes para poder gobernar en la medida en que la actividad de la Administración está sometida a la ley. En Alemania el Ejecutivo no puede en muchos ámbitos actuar con plenitud de potestad propia, sino que necesita para su actividad, como consecuencia del principio democrático, una base en la ley (reserva de ley). Esto se aplica a todas las medidas gravosas y también a otras actividades de la Administración que afecten a los derechos fundamentales(10), y en atención al principio de igualdad, también para la creación de sistemas de prestaciones. Con ello se han descrito las exigencias que conducen a una pesada carga para la legislación y el flujo legislativo.

La cifra preponderante de iniciativas legislativas parte del Gobierno. Éste dispone en los Ministerios de funcionarios que pueden redactar proyectos de ley. El Gobierno intenta con los proyectos de ley llevar a la práctica sus propios objetivos políticos, ejecuta también, y ciertamente en número creciente, las directivas de la Unión Europea (art. 288, 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Todos los proyectos de ley son presentados al Parlamento (art. 76, 1 y 2 de la Ley Fundamental) en ambas cámaras, en el pleno y comisiones repectivamente, allí se informan bajo la presencia permanente de los funcionarios ministeriales. Puesto que el Gobierno se ha formado de la mayoría parlamentaria, tiene en la mayoría de las ocasiones el apoyo de ésta a sus espaldas, así que las iniciativas legislativas del Gobierno tienen grandes posibilidades de ser aprobadas en el Parlamento. En la medida en que una ley requiere la aprobación del Consejo federal –especialmente cuando las relaciones de mayoría en este órgano son distintas a las de la Cámara baja– el Gobierno tiene que esforzarse por alcanzar un consenso más amplio, como ya se ha mencionado.

A través del derecho de iniciativa, el Gobierno tiene una gran influencia sobre la legislación. Con frecuencia las lecturas de Ley en el

(10) Cf. sobre todo BVerfGE 45, 400, 417 – Escuela ; BVerfGE 57, 295, 318; 73, 118, 172 – Radiotelefonía; BVerfGE 111, 191, 214 ss. – Libertad profesional; BVerfGE 116, 24, 52 – Revocación de actos administrativos; BVerfGE 116, 69, 80 ss. – Imposición de penas a menores.

Parlamento conducen a modificaciones de los proyectos, a pesar de que los proyectos de ley del Gobierno antes de ser presentados al Parlamento son negociados con los portavoces del grupo o los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno. De las Comisiones parlamentarias, en las que en realidad tienen lugar las deliberaciones legislativas esenciales, forman parte los miembros de cada una de las facciones especialistas en la materia. Su trabajo es la condición de la eficacia política en el Parlamento federal. Los funcionarios de los Ministerios siempre presentes tienen la tarea de armonizar y concordar las modificaciones propuestas por la Comisión con otras prescripciones del proyecto de ley.

Los motivos para las modificaciones de las propuestas del Gobierno son múltiples. En ocasiones se trata sólo de pequeñas mejoras o de suavizar algún aspecto. Pero también se presentan casos en los que el Parlamento es la puerta de entrada para las asociaciones de intereses, cuyos deseos no han sido escuchados o no han sido tomados en consideración por el Gobierno. Cuando el Gobierno se enfrenta a las opiniones minoritarias de la facción parlamentaria que lo sustenta, y que rechazan el proyecto, debe mostrar capacidad de acogida, si no quiere que la pretendida ley en su conjunto fracase.

El Gobierno y la mayoría parlamentaria tienen que volverse a someter a las elecciones transcurridos cuatro años a lo sumo, por ello tienen interés en una cooperación sin fricciones. Ahí radica un elemento esencial de la estabilidad del gobierno parlamentario en Alemania. Mientras que el Gobierno federal goce de la confianza de la mayoría en el Parlamento, es él el centro de gravedad de la planificación y la configuración políticas. Por ello, la relación de Gobierno y mayoría parlamentaria no es dualista o antitética sino cooperativa y de apoyo: la base para la legislación, la política presupuestaria, y la política europea y exterior. Si la mayoría parlamentaria y el Gobierno cooperan bien, no se incurre por ello en la ausencia de control parlamentario, sino que hay que ver en ello una condición para el funcionamiento del sistema de gobierno parlamentario [La situación es distinta cuando hay una coalición de dos grandes partidos, y ambos en las elecciones aspiran a la mayoría o a una mayoría junto con uno de los partidos pequeños.]

V. POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Así como el Gobierno necesita leyes para poder gobernar, también necesita dinero. Pero el Gobierno sólo puede gastar el dinero según la medida del presupuesto, que es aprobado anualmente en la ley presupuestaria, propuesta por el Gobierno e informada y aprobada en el Parlamento (art. 110, 2 de la Ley Fundamental), y en la que el Parlamento puede introducir modificaciones al proyecto del Gobierno, y en la práctica suele hacerlo. También la petición de créditos requiere una autorización por ley (art. 115, 1 de la Ley Fundamental). Es tarea del Gobierno presentar al Parlamento un proyecto presupuestario equilibrado entre ingresos y gastos, que sea la base de las deliberaciones. El presupuesto es deliberado y aprobado mediante ley (Art. 110, 2 y 3 de la Ley Fundamental).

La ejecución del presupuesto incumbe al Ministro de Finanzas, en la medida en que la ley presupuestaria no haga especiales reservas al Parlamento o eventualmente a la Comisión presupuestaria del Parlamento. Después de la ejecución del presupuesto el Ministro de Finanzas rinde cuentas, que son revisadas por el Tribunal federal de cuentas (art. 114 de la Ley Fundamental).

El derecho del Parlamento a la aprobación del presupuesto significa control democrático de la planificación y de la ejecución. Mediante el derecho de iniciativa exclusivo del Gobierno para la elaboración del presupuesto se le atribuye una facultad sustancial en su formación. Esto se ve especialmente con claridad en el deber del Gobierno de presentar un presupuesto equilibrado en ingresos y gastos. Un Gobierno sustentado por la mayoría parlamentaria no tiene normalmente dificultades para aprobar el presupuesto. El derecho presupuestario del Parlamento ha sido hoy debilitado, y las correspondientes tareas del Gobierno reforzadas, a través de la planificación financiera plurianual que realiza el Gobierno (Art. 109, 3 de la Ley Fundamental), y que ejerce una influencia política previa con relación al presupuesto.

Para el caso en el que no haya sido aprobado el presupuesto antes del comienzo del año, el art. 111 de la Ley Fundamental faculta directamente al Gobierno a desempeñar todas las tareas que son nece-

sarias para el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas o que han sido otorgadas por el presupuesto del año anterior. En una medida limitada pueden incluso pedirse créditos. Se puede llegar a una situación en la que no hay presupuesto a comienzo de año, si el Gobierno ha sido nombrado poco tiempo antes, y no ha tenido tiempo suficiente para presentar al Parlamento un proyecto de presupuestario dentro de plazo. Una situación sin presupuesto puede darse también, cuando el Gobierno ha perdido su mayoría y su propuesta de presupuesto no ha sido aprobada. La solución de emergencia del art. 111 de la Ley Fundamental hace difícil la gobernanza, y obliga a la formación de una nueva mayoría o a la disolución del Parlamento.

VI. POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA EUROPEA

El Gobierno hace la política exterior. El art. 59, 1 de la Ley Fundamental atribuye la competencia para la celebración de tratados internacionales al Presidente de la República. Pero su competencia se limita al anuncio de la voluntad del Estado al exterior. Las negociaciones y la aplicación interna de los tratados son atribuidos al Gobierno federal. Sin embargo, éste está sometido a la reserva parlamentaria que se formula en el art. 59, 2, línea 1 de la Ley Fundamental como sigue: „Los tratados que regulen las relaciones políticas de la Federación o se refieran a materias de la legislación federal, requieren la aprobación o la participación, bajo la forma de una ley federal, de los órganos competentes en la respectiva materia de legislación federal“.

Esta prescripción tiene por objeto que obligaciones de carácter internacional con largo plazo de vigencia o que no se pueden disolver en absoluto, sólo puedan adoptarse con la aprobación del Parlamento(11). El Gobierno Federal tiene que tener en cuenta en la negociación de los tratados la opinión del Parlamento y de las mayorías parlamentarias. De ahí se deriva que el poder exterior no es competencia exclusiva del Gobierno federal sino una competencia conjunta de Gobierno y Parlamento, en la medida en que haya reserva parlamentaria(12).

(11) BVerfGE 68, 1, 88; 80, 286, 357.

(12) Rüdiger WOLFRUM, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, en: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 56 (1997), p. 38 ss.

Sobre esta reserva parlamentaria el Tribunal constitucional federal ha expuesto, que el art. 59, 2, línea 1 y el art. 24, 1 de la Ley Fundamental(13) contienen una regulación definitiva para los supuestos de hecho en ellos comprendidos. Junto a esto, una reserva parlamentaria no puede ser fundamentada autónomamente desde el punto de vista del carácter esencial en las decisiones de envergadura política importante(14). Pertenecen al ámbito central de la capacidad de acción del Ejecutivo, decidir bajo su propia responsabilidad sobre los actos no convencionales frente a otros Estados. Ello se fundamenta en que sólo el Gobierno institucionalmente de manera típica y duradera dispone de las posibilidades personales, materiales y organizativas en la medida suficiente, para reaccionar con competencia y rapidez frente a las situaciones exteriores cambiantes y así asumir y cumplir responsablemente del mejor modo posible las tareas estatales en los asuntos exteriores.

Una modificación de estos principios se deriva de la jurisprudencia del Tribunal constitucional federal del año 1994, a tenor de la cual la legitimación para el empleo de tropas del ejército en el marco de sistemas de seguridad colectiva depende de la previa aprobación constitutiva del Parlamento en forma de decisión parlamentaria(15). En la base de esta interpretación extensiva de la Constitución están las siguientes razones: Si después de la entrada de Alemania en Naciones Unidas y con motivo de la situación política mundial cambiante, se contempla la intervención de las Fuerzas Armadas alemanas, que antes estaba prohibida, tiene que extenderse a estos nuevos casos la reserva Parlamentaria.

Para los Tratados internacionales dirigidos a la consecución de una Europa unida, mediante los cuales se ceden derechos de soberanía, el art. 23, 1 de la Ley Fundamental prevé leyes que necesitan la aprobación del Parlamento. Con ello se toma en consideración la circunstancia de que la cesión de derechos de soberanía a la Unión Europea atañe a las competencias de los Estados federados. Es decir, los Esta-

(13) Una reserva parlamentaria se deriva del art. 24, 1 de la Ley Fundamental para la cesión de derechos de soberanía a Instituciones interestatales. Cf. Ahora también el art. 23, 1 de la Ley Fundamental.

(14) BVerfGE 68, 1, p. 87 s., 109 también sobre lo siguiente.

(15) BVerfGE 90, 286, 381 ss.; críticos al respecto Georg NOLTE, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1994, S. 652, 674 ss.; Christian STARCK, *Verfassungen*, 2009, p. 127 s.

dos federados están obligados por los reglamentos de la Unión Europea en ámbitos de sus competencias, o tienen que transponer directivas de la Unión Europea mediante su propia legislación. En la sentencia de Lisboa, de 30 de junio de 2009, el Tribunal constitucional federal ha deducido del art. 38, 1 (derecho electoral) en relación con el art. 23, 1 de la Ley Fundamental que en procedimientos sencillos de la modificación de tratados (art. 48, 6, 7 del Tratado de Lisboa) el Gobierno federal no puede actuar sin la aprobación del Parlamento y del Consejo federal(16). Pues la „responsabilidad de integración“ en los numerosos casos de realización dinámica del desarrollo de los tratados no compete en exclusiva al Gobierno. Así, la ampliación de las materias de decisión mayoritaria en la Unión Europea y las facilidades en la asunción de competencias por parte de ésta, ha recortado las competencias de los órganos constitucionales alemanes.

VII. DERECHO DE INTERROGACIÓN Y COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Los derechos especiales de control del Parlamento se deciden según sean empleados por la minoría, o si presuponen un acuerdo mayoritario. Las minorías juegan por ello un importante papel, porque en el sistema de gobierno parlamentario la mayoría parlamentaria está estrechamente ligada al Gobierno y, en principio, no tiene ningún interés en poner en dificultades a „su Gobierno“. La originaria relación de tensión entre Parlamento y Gobierno, como se daba en las Monarquías constitucionales del siglo XIX, y como se da hoy frecuentemente en el sistema de gobierno presidencial, se ha modificado hoy en la democracia parlamentaria, cuya mayoría parlamentaria apoya al Gobierno. La relación de tensión política está aquí impregnada a través de la relación del Gobierno con los grupos parlamentarios que lo apoyan, por un lado, y, por otro con la oposición(17).

Por decisión del Parlamento o de una Comisión parlamentaria tiene que comparecer cada miembro del Gobierno ante el Parlamento (Art. 43, 1 de la Ley Fundamental). En este llamado derecho a pedir la com-

(16) BVerfGE 123, 267, 432 ss.

(17) BVerfGE 49, 70, 85; Klaus STÜWE, *Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgesetz*, 1997, p. 24 ss.

parecencia se incluye el derecho a formularle preguntas y a obtener respuestas. El Reglamento del Parlamento federal alemán(18) prevé distintos niveles en el derecho a formular preguntas. A tenor de este Reglamento pueden ser formulados breves o largos cuestionarios por los grupos parlamentarios o por el 5 % de los Diputados, que el Gobierno debe responder por escrito. Adicionalmente hay horas de ruegos y preguntas de los parlamentarios individuales sobre cuestionarios escritos.

A petición de la cuarta parte de sus miembros, el Parlamento tiene el deber de formar una Comisión de investigación, que recaba las pruebas necesarias en actuación pública (art. 44 de la Ley Fundamental). Objeto de la investigación puede ser cualquier asunto del que pueda ocuparse el Parlamento federal, es decir que sea de su competencia. La institución de una Comisión de investigación parte hoy en la mayoría de los casos de la oposición, que tiene con ello un medio para luchar contra el Gobierno. Sin embargo, puesto que las Comisiones de investigación se forman con una composición que refleja la que tiene el Parlamento, le falta a la oposición la mayoría en la Comisión de investigación, que decide sobre las peticiones de pruebas(19). Pero si una Comisión de investigación ya se ha constituido, en el marco de unas actuaciones públicas, ya no resulta fácil para la mayoría no aprobar la petición plausible de pruebas. Por eso pueden las Comisiones parlamentarias de investigación desplegar su actividad de control eficazmente, incluso si la mayoría parlamentaria no tiene interés en ello. Sobre el resultado de las pruebas presentadas, se emite un informe que es aprobado por la mayoría. La minoría puede libremente añadir un informe minoritario.

El Parlamento nombra un Encargado de Defensa como órgano auxiliar para el ejercicio del control parlamentario en el ámbito de la Defensa (art. 45b de la Ley Fundamental). El Encargado de Defensa elabora anualmente un informe, que puede ser discutido en el Parlamento.

(18) Cf. §§ 75 s., 100 ss. – Reglamento interno del Parlamento federal alemán.

(19) Algunas Constituciones de los Estados reconocen el derecho de solicitud a elevar pruebas en cuanto minoría (un cuarto de los Diputados): Art. 11, 2 de la Constitución de la Baja Sajonia, art. 35, 2 de la Constitución de Baden-Württemberg, art. 25, 1 de la Constitución de Hamburgo, art. 41 de la Constitución de Renania del Norte-Westfalia, art. 18, 3 de la Constitución de Schleswig.-Holstein (referido a un quinto de los Diputados).

Los derechos de control establecidos por ley son ejercidos a través de las Comisiones parlamentarias para la supervisión del Servicio Secreto(20), y para el control de las comunicaciones (correo y radiotelégrafo)(21).

VIII. PODER INDEPENDIENTE DEL GOBIERNO FUNDAMENTADO EN LA CONSTITUCIÓN

La interacción entre Gobierno y mayoría parlamentaria ha sido subrayada en múltiples ocasiones: en la legislación, en el presupuesto, y en la celebración de tratados internacionales con otros Estados. Ernst Friesenhahn(22) ha extraído de ahí la conclusión de que la dirección del Estado está en las manos del Gobierno y del Parlamento conjuntamente. Con estas atribuciones hay que ser cuidadosos, especialmente si son imprecisas y equívocas. Hay que subrayar la separación de funciones entre el Gobierno y el Parlamento.

El Gobierno sólo puede ser responsable frente al Parlamento, si tiene un ámbito de actuación propio. Si el Parlamento tiene que controlar al Gobierno y a la gestión administrativa de modo eficaz, se requiere que no haya una influencia previa de éste en las tareas del aquél(23). Por eso, va contra la división de funciones que determina la Constitución, hacer depender las decisiones de los Ministros de que hayan sido aprobadas por Comisiones parlamentarias. El Gobierno no debe ser paralizado por un „cogobierno parlamentario“. En la sentencia sobre la ley de representación de personal de Bremen, el Tribunal constitucional federal ha mostrado claramente(24) que el Gobierno sólo puede asumir su tarea de dar al conjunto del Estado una determinada dirección con responsabilidad frente a la represen-

(20) Ley sobre el control parlamentario de la actividad de las agencias de noticias, de 11.04.1978 (BGBl. I, S. 453).

(21) Ley sobre la limitación del secreto de las comunicaciones (Gesetz zu Art. 10 de la Ley Fundamental).

(22) *Parlament und Regierung im modernen Staat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol.16 (1958), p. 38.

(23) Klaus STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl. 1984, p. 967 s., también sobre los siguiente.

(24) BVerfGE 9, 268, 281.

tación popular, si puede decidir él mismo sobre su personal. Las sencillas resoluciones parlamentarias que atribuyen tareas al Gobierno son, desde el punto de vista de la distribución de funciones, no vinculantes para el Gobierno. Naturalmente el Gobierno puede asumir ese asunto como propio y llevar a cabo esa tarea.

IX. OPOSICIÓN PARLAMENTARIA Y POSIBILIDAD DE CAMBIO DE PODER

“La oposición es una parte esencial de la democracia parlamentaria”(25). La palabra oposición expresa que la minoría parlamentaria se ve como una concreta propuesta de cambio, alternativa al Gobierno respectivo. Como regla general, no se designa como mayoría de gobierno (eventualmente en coalición) a las facciones que pertenecen a la oposición. Por su función de ejercer la crítica al programa del Gobierno y a las medidas de gobierno adoptadas, no necesitan las distintas facciones de la oposición trabajar juntas. Pues la crítica pueden ejercerla por separado(26). En la medida en que una facción tolera al gobierno (eventualmente un Gobierno en minoría), no pertenece a la oposición(27).

Oposición significa lucha política, que se desarrolla no obstante en el marco del orden constitucional. A este orden constitucional pertenecen el pluralismo de partidos, la igualdad de oportunidades para todos los partidos políticos, y con ello la oportunidad de la minoría de convertirse en mayoría, es decir, la oportunidad de la alternancia en el poder(28). La actividad de la oposición está dirigida al cambio en el poder, que dentro de las estructura constitucional de la República federal y de cada sistema de gobierno democrático es algo normal.

(25) Así el tenor literal del art. 24 de la Constitución de Hamburgo, que sin embargo no afirma nada jurídico que no se derive ya en la regulación del sistema de gobierno parlamentario, así con acierto, ACHTERBERG, DVBl. 1974, p. 704.

(26) Disiente de esto la prescripción del art. 12, 2 de la Constitución de Schleswig - Holstein. Fuera de lugar, que determina como „líder de la oposición“ al presidente de la facción más fuerte que no esté en el Gobierno.

(27) Christian STARCK, *Praxis der Verfassungsauslegung II*, 2006, p. 199, 206 s.

(28) BVerfGE 2, 1, 13; 44, 125, 145.

La construcción federalista de la República alemana ha traído como consecuencia que la formación política que en el Parlamento federal forma la oposición, al mismo tiempo tenga la mayoría en algunos Estados federados y pueda formar Gobierno en ellos. Esto facilita el cambio de poder, porque también en los supuestos de un largo período de oposición en el Parlamento, cuando se asume el Gobierno se dispone de políticos que cuentan con experiencia política y de responsabilidad en el Gobierno de su propio Estado. Además la responsabilidad de gobierno en el propio Estado y la colaboración en el Consejo federal tiene como efecto que la oposición en el Parlamento federal es ejercida de un modo suficientemente pragmático. En la medida en que en la Federación y los propios Estados tienen que formarse coaliciones para poder alcanzar mayorías se puede dar la situación de que uno y el mismo pequeño partido en la Federación y en el Estado, dependiendo de que Estado se trate, forma gobierno con un partido distinto de los grandes. De ello se derivan presiones y consideraciones para una política pragmática.

Un problema de la oposición es que no puede hacer uso del aparato del Gobierno. De una gran ayuda es el servicio jurídico del Parlamento federal, que puede ser utilizado por los diputados. Además, todos los parlamentarios están en igual medida equipados con medios financieros, que pueden ser utilizados para pagar asistentes. A pesar de todas las ayudas hay que afirmar que cuanto mejor trabaja el Gobierno, tanto más difícil es la tarea de la oposición.

X. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL COMO FACTOR DE ESTABILIDAD

Una parte esencial de la estabilidad del sistema de gobierno parlamentario la tiene el Tribunal constitucional federal. Éste decide sobre las demandas de interpretación de la Ley Fundamental con ocasión de los conflictos sobre el alcance los derechos y deberes de un órgano superior de la Federación, o de la otra parte, que tienen derechos propios en virtud de la Ley Fundamental o en el reglamento interno de un órgano superior de la Federación (art. 93, 1 n.º. 1 de la Ley Fundamental). Por las razones expuestas no se producen normalmente conflictos orgánicos entre el Gobierno y el Parla-

mento, porque la mayoría de éste apoya al Gobierno. Pero puesto que los grupos parlamentarios, y también los Diputados individualmente tienen derecho de solicitud(29) para hacer valer los derechos del Parlamento federal, puede pedirse al Tribunal constitucional la protección prevista en la Constitución para garantizar la relación entre el Gobierno y el Parlamento federal. Así pueden ganarse los derechos de control del Parlamento como por ejemplo: los derechos de la minoría en la Comisión de investigación(30) o los derechos a examinar las actas(31).

El Tribunal Constitucional federal tiene el derecho de controlar las condiciones para las tareas no planificadas o que se exceden de las planificadas, a tenor del art. 112 de la Ley Fundamental(32). También los límites constitucionales del trabajo público del Gobierno federal en campaña electoral están sometidos al control constitucional(33). El Tribunal Constitucional federal ha decidido que el derecho de los partidos políticos a la igualdad de oportunidades se lesiona, si órganos del Estado en cuanto tales toman partido en favor o en contra de un partido político en la campaña electoral. En el período preelectoral le está prohibido al Gobierno federal, con medios presupuestarios gestionar publicidad por informes de rendimientos, resultados o trabajos.

Finalmente, puede acudir una facción de la oposición al Tribunal Constitucional federal, alegando que los derechos de intervención del Parlamento en el ámbito de las relaciones exteriores(34), del presupuesto o en general de la competencia legislativa han sido lesionados. Casi todas las cuestiones aquí planteadas pueden ser presentadas ante el Tribunal Constitucional federal como cuestiones jurídicas.

Pero no sólo los derechos de intervención y de control del Parlamento pueden ser exigidos ante el Tribunal Constitucional federal por

(29) Cf. §§ 63, 64 BVerfGG; BVerfGE 20, 56, 104; 45, 1, 28; 100, 266, 268; 114, 121, 146.

(30) BVerfGE 49, 70, 85 s.

(31) BVerfGE 67, 133 ss.

(32) BVerfGE 45, 1, 31 ss.

(33) BVerfGE 44, 125, 141 ss.; 63, 230, 243 ss.

(34) BVerfGE 68, 1, 79 ss.

los grupos parlamentarios. El procedimiento del control abstracto de las normas (art. 93, 1 n.º 2 de la Ley Fundamental) abre a un tercio de los miembros del Parlamento la posibilidad de someter a control constitucional, entre otras cuestiones, a leyes federales y a los reglamentos de la Federación. De esta posibilidad hace uso efectivo la oposición en los procedimientos de ley muy discutidos, si sus enmiendas no han sido aceptadas, y opina que la ley aprobada va contra la Constitución.

El sistema de gobierno parlamentario presupone una ordenada cooperación de Parlamento y Gobierno. Las reglas que para ello están en la Ley Fundamental son vinculantes para las fuerzas políticas que cooperan en los órganos del Estado. La primacía de la Constitución impone que también tenga vigencia sobre la mayoría parlamentaria. Garante de la primacía de la Constitución es el Tribunal Constitucional federal. Por eso, el Tribunal Constitucional federal es un factor que asegura las condiciones normativas del sistema de gobierno parlamentario de la República Federal de Alemania y con ello contribuye a determinar de modo decisivo la calidad de este sistema.