

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**EL BUNDESTAG Y EL BUNDESRAT ALEMÁN EN TIEMPOS DE COVID-19****por Mario Kölling**

Profesor de Ciencia Política, UNED, y Fundación Manuel Giménez Abad

“Juntos, demostraremos que la democracia liberal con sus reglas y principios, incluyendo el sistema federal, puede hacer frente a la magnitud de esta crisis.”

25/03/2020, debate Bundestag

Wolfgang Schäuble, Presidente del Bundestag

**I. INTRODUCCIÓN**

La pandemia de COVID-19 ha supuesto un desafío extraordinario para todos los países del mundo. En Alemania, la economía, la sociedad, el estado de bienestar y el sistema sanitario se encuentran ante el mayor desafío desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Pero también el sistema federal y el delicado equilibrio entre los tres poderes se enfrentan a una enorme presión.

El primer caso de COVID-19 en Alemania fue descubierto el 28 de enero de 2020 en Baviera. Las autoridades locales actuaron con gran rapidez y pudieron rastrear los contactos para encontrar otras personas infectadas y detener la proliferación del virus mediante la puesta en cuarentena de estas personas. Los siguientes casos surgieron cerca de la frontera con los Países Bajos, en una ciudad de 12.000 habitantes. También allí se emitió una orden de cuarentena para todos los posibles contactos y cerraron las escuelas. La primera expansión del virus se debe principalmente a personas que pasaron sus vacaciones esquiendo en el norte de Italia y Austria y a la temporada de carnaval. Según los datos de los primeros estudios, se trataba principalmente de personas jóvenes que pasaron la enfermedad sin síntomas graves, por lo que los servicios sanitarios tuvieron tiempo para prepararse. Estas y otras actuaciones rápidas de las autoridades evitaron una propagación exponencial del virus. Alemania no ha reaccionado con la declaración del estado de emergencia. En cambio, las restricciones en la vida pública se han basado en acuerdos intergubernamentales entre el gobierno federal y los gobiernos de los Länder y modificaciones de leyes existentes, en particular la Ley de Protección contra las Infecciones. La Ley Fundamental de 1949 no reconoce el estado de emergencia, ya que este término y la idea asociada a un papel dominante del ejecutivo en situaciones de crisis están histórica e ideológicamente sesgados (Schäfer, 2020). En 1968 se incluyeron en la Ley Fundamental una serie de circunstancias excepcionales para una situación de defensa (Verteidigungsfall) (art. 115), pero también en situaciones previas a una agresión armada (Spannungsfall) (art. 80) que deben de ser declarados por el Bundestag, y en el caso del art. 115 también por el Bundesrat. La emergencia interna (doméstica) (art. 91) y catástrofes naturales (art. 35) pueden ser declarados por el gobierno federal, pero tales dispositivos nunca han sido aplicados y no existen leyes para su desarrollo. Tampoco la crisis de COVID-19 presentó una situación de defensa, ni una agresión armada, ni se pudo constatar un peligro para el orden democrático de la Federación o de un Land. El art. 35 que se refiere principalmente a terremotos o inundaciones, prevé en el caso de que se active, una colaboración policial entre los Länder o la intervención del ejército en el interior, medidas que tampoco han sido adoptadas en la situación de pandemia.

En este sentido Alemania no ha entrado en un confinamiento total, sin embargo, el alcance de las medidas adoptadas corresponde sin duda a una situación excepcional (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2020). El punto de partida

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

de las medidas adoptadas fueron “directrices” para restringir los contactos sociales, basados en un acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos de los Länder firmado el 12 de marzo de 2020 y que se prorrogó el 22 de marzo de 2020. El gobierno de cada Land decidió en qué debían consistir exactamente las medidas de distanciamiento social y como se deberían de definir las medidas para la desescalada. El gobierno federal y los gobiernos de los Länder acordaron en varias ocasiones mantener estas restricciones. El 20 de abril de 2020 se acordaron las primeras “flexibilizaciones”.

Alemania contabilizaba el 3 de junio 2020, 182.000 personas confirmadas de COVID-19, y hasta entonces 8.551 personas fallecidas. La tasa de letalidad (fallecidos respecto a confirmados) era del 4,56%. Por estos datos, Alemania se ha puesto como ejemplo de buena gestión de la crisis sanitaria de la COVID-19, sin embargo, a nivel doméstico las diferentes medidas adoptadas por los gobiernos de los Länder han provocado críticas y confrontaciones y el federalismo alemán ha sido considerado una y otra vez como un obstáculo para una gestión eficaz de la crisis. Del mismo modo, las limitaciones del Parlamento provocaron críticas sobre el declive del sistema democrático que ponía en peligro el sistema político establecido por la Ley Fundamental. Finalmente, hay que apuntar que las amplias medidas aprobadas desde mediados del mes de marzo de 2020, son objeto de numerosas causas judiciales. Las causas abiertas se refieren sobre todo a las cuestiones de constitucionalidad de los fundamentos jurídicos de las medidas y su proporcionalidad, en particular en lo que respecta al equilibrio entre los derechos fundamentales y la protección de la población. A continuación, se analizarán las medidas adoptadas por el Bundestag y Bundesrat para garantizar el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Asimismo, se pretenden estudiar algunas decisiones y sus posibles repercusiones para el sistema político alemán a largo y corto plazo.

**II. EL BUNDESTAG****1. El contexto**

En la “Democracia del Canciller” alemán (Kanzlerdemokratie), el equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo se inclina desde los primeros años de la República Federal a favor de este último (Niclauss, 2004). Sobre todo los recursos, la *expertise* y la posición de la Cancillería en la organización gubernamental alemana han incrementado gradualmente durante las últimas décadas, lo que se refleja en una mayor capacidad de iniciativa de la Cancillería en el proceso político. En este sentido, el cambio de la República de Bonn a la República de Berlín se asocia también con una presidencialización de la política alemana (Poguntke, 2015). Esto se debe principalmente al proceso de integración europea y a la creciente complejidad de los procesos políticos, pero también a los gobiernos de (gran) coalición, donde los socios de la coalición determinan la agenda en la mayoría de las materias a través del tratado de coalición, y han reducido la capacidad de iniciativa del Parlamento. La gran mayoría de los proyectos de ley se originan en el gobierno federal. En el 17º período legislativo (2009-2013), el gobierno federal presentó 522 leyes al Bundestag, que aprobó 492 y las sometió a la consideración del Bundesrat, donde fueron aprobadas las 492. Desde el Bundestag se iniciaron 52 leyes y se enviaron al Bundesrat. El Bundesrat aprobó las 52 leyes. El Bundesrat aprobó 55 proyectos de ley, que el gobierno federal también presentó al Bundestag. El Bundestag aprobó 9 de ellos.

No obstante, la debilidad inicial del Bundestag ha sido objeto de medidas correctivas, principalmente en base a sentencias del Tribunal Constitucional. La primera ley que garantizó la participación parlamentaria en los asuntos europeos ya había sido promulgada en 1957. Los cambios constitucionales introducidos tras las sentencias sobre

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

el Tratado de Maastricht y Lisboa no sólo introdujeron un artículo sobre la integración europea (art. 23 LF), sino que también llevaron a un fortalecimiento institucional, p.e. se constitucionalizó el Comité de asuntos europeos, (art. 45 LF), y al fortalecimiento de las funciones de control del Bundestag, p.e. con la apertura de una oficina en Bruselas. A pesar de la profesionalización del trabajo del Bundestag, desde los noventa se constata una limitación a la hora de ejercer su función de control al gobierno (Sturm, Pehle, 2005). La crisis financiera y económica fue también un punto de inflexión. El margen de maniobra del Bundestag (Beichelt, 2012) durante la adopción de las medidas anticrisis fue claramente escaso. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, el Tribunal Constitucional Federal asumió un papel fundamental y varias sentencias fortalecieron los derechos de información (Unterrichtungspflichten) del gobierno federal y participación (Stellungnahmen) del Bundestag<sup>1</sup>. La última sentencia con la que el Tribunal Constitucional Federal reforzó los derechos del Bundestag para controlar al gobierno federal fue dictada en 2017.

En el 19º periodo legislativo, el Bundestag está compuesto por 709 diputados, una cifra récord, por lo que se requieren amplias adaptaciones del pleno para albergar todos ellos. El Bundestag cuenta también con 2.800 empleados propios, entre ellos el servicio científico con 65 investigadores y el departamento de asuntos europeos con 40 asistentes. Según el 2018 World e-Parliament Report, el Bundestag emplea también a más de 200 personas para funciones de TIC. En la oficina del Bundestag en Bruselas trabajan 20 personas. Además de estos empleados propios, como asistentes para los diputados se contabilizan 1.700 personas (Inter-Parliamentary Union, 2018).

## 2. COVID-19 y el Bundestag

Básicamente todos los dispositivos de la Ley Fundamental sobre el Bundestag (art. 38-49 LF) y también su Reglamento (Geschäftsordnung) se adaptan al hecho de que los diputados se reúnen e interactúan en un espacio físico de forma presencial. Esto significa que estas normas se refieren a suposiciones, incluso implícitas, sobre cómo se produce la comunicación entre ellos, cómo se atrae la atención de los medios de comunicación, y qué dinámica tiene el debate y el trabajo en las comisiones. Este modo de trabajo no puede ser traducido fácilmente a lo digital. Sin embargo, las recomendaciones del 9 de marzo de 2020, del ministro federal de Salud, Jens Spahn, sobre las limitaciones del contacto social tuvieron entonces consecuencias para el trabajo del Bundestag. Inmediatamente se aprobaron medidas de distanciamiento social, p.e. la decisión de dejar dos asientos libres entre los diputados, se redujo el tiempo disponible para el debate plenario y las deliberaciones en las comisiones. En lugar de tres días, se recortó el tiempo de debates a dos días, eliminando las sesiones nocturnas.

### A) El parlamento de urgencia

Debido a la emergencia general causada por la COVID-19 y las recomendaciones del ministerio federal de salud, ya a principios de marzo 2020 comenzó un debate sobre la forma y los medios para asegurar la funcionalidad del Bundestag y para garantizar que el parlamento pueda cumplir en todo momento sus tareas constitucionales. Al mismo tiempo, había que asegurarse de que se cumplieran los requisitos para contener

1. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, 4/07/2013 (BGBl).

Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung gemäß § 5 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG), 24/01/2012.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

la COVID-19 y que se eviten los riesgos de contagio en el Bundestag. A mediados de marzo, el presidente del Bundestag, Wolfgang Schäuble, lanzó un debate sobre una reforma de la Ley Fundamental para posibilitar la creación de un parlamento de emergencia ante la creciente probabilidad de que gran parte de los diputados enfermarían o tendrían que ser puestos en cuarentena. Aunque la Ley Fundamental incluye la figura de un parlamento de urgencia, esto solamente podría constituirse para el caso de que el territorio federal fuera objeto de una agresión armada o que una agresión fuera inminente (art 115<sup>a</sup>1)<sup>2</sup>. Según el artículo 53a de la Ley Fundamental una “Comisión conjunta” de 48 miembros del Bundestag y del Bundesrat - dos tercios miembros del Bundestag y un tercio miembros del Bundesrat - constituiría el parlamento de urgencia si este no puede reunirse a tiempo. No obstante, la Ley Fundamental no prevé la creación de esta Comisión conjunta en una situación de urgencia por causas naturales.

Ante la ausencia de otros mecanismos, la propuesta del Presidente se basaba en el hecho de que el Bundestag no podría transferir sus competencias constitucionales a un parlamento de urgencia por una mera modificación de su reglamento. Por ello se proponía un nuevo artículo, el 53b LF, según el cual el Bundestag debería poder crear un parlamento de emergencia cuyos miembros serían designados de acuerdo a la proporción de los grupos parlamentarios. Este parlamento de emergencia debería asumir la posición del Bundestag y ejercer sus competencias en el caso de que una emergencia, como un peligro debido de una epidemia, un accidente o desastre o un peligro inminente para el orden básico democrático libre de la RFA, creara obstáculos insuperables para una oportuna reunión del Bundestag o si éste por los mismos motivos no tuviera quórum (Rossmann 2020).

La propuesta no encontró un apoyo mayoritario entre los grupos parlamentarios del Bundestag. Por un lado, porque una reforma de la Ley Fundamental requería la presencia y el voto a favor de al menos dos tercios de los 709 miembros, y por otro, una mayoría de los grupos parlamentarios consideraba más prácticas otras vías para resolver el problema, sin una interferencia tan seria en la LF en un momento tan inestable.

### B) La modificación del reglamento (*Geschäftsordnung*)

El 25 de marzo se celebró una sesión plenaria histórica del Bundestag, sin la participación de la Canciller que se encontraba en cuarentena por sospecha de haberse contagiado. Entre las 9:00 y las 15:30 se aprobaron varios paquetes legislativos con repercusiones políticas y económicas muy importantes. Para reducir al máximo el riesgo de infección, se emitieron los votos en urnas fuera de la sala plenaria. El procedimiento de votación se extendió para que los parlamentarios no acudieran a votar al mismo tiempo.

En esta sesión plenaria, se aprobó en primer lugar una modificación del reglamento del Bundestag. En concreto, se introdujo un artículo 126a por un período de tiempo limitado (hasta el 30 de septiembre 2020).<sup>3</sup> Además se complementó el Anexo 6 del

2. Según art 115<sup>a</sup>1, LF, La declaración de que el territorio federal es objeto de una agresión armada o que una agresión tal es inminente (caso de defensa) la hará el Bundestag con la aprobación del Bundesrat. Dicha declaración se hará a petición del gobierno federal y requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos y, como mínimo, la mayoría de los miembros del Bundestag. 2. Cuando la situación exigiera de modo irrecusable una actuación inmediata y existiesen obstáculos insuperables para una reunión a tiempo del Bundestag o, si no se pudiera deliberar por falta de quórum, el caso de defensa será declarado por la Comisión Conjunta por mayoría de los dos tercios de los votos emitidos y, como mínimo, por la mayoría de sus miembros.

3. **Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**, Regelung zur besonderen Anwendung der Geschäftsordnung aufgrund der allgemeinen Beeinträchtigung durch COVID-19 sowie Änderung der Anlage 6 GO-BT, Drucksache 19/18126.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

reglamento para aprobar las medidas que se podrían tomar en base a la Ley de Protección contra las Infecciones (Infektionsschutzgesetz – IfSG) contra los miembros del Parlamento. En términos generales, estas modificaciones del reglamento pueden dividirse en dos medidas: (1) introducción del voto y participación electrónica; y (2) reducción del número del quorum necesario para las sesiones plenarias y las comisiones.

- La introducción del voto y participación electrónica

El artículo 72 del Reglamento del Bundestag solo preveía la votación por escrito en determinadas comisiones parlamentarias y en circunstancias específicas, por ejemplo, para votaciones de asuntos urgentes fuera de las semanas de las sesiones plenarias. La participación y el voto electrónico habían suscitado durante varios años intensos debates, pero la introducción de medidas relativas a estos asuntos siempre quedaba aplazada por aspectos técnicos y consideraciones de seguridad. Y no en balde, en el 2015 más de 20.000 ordenadores del Bundestag fueron infectados con malware. También en 2019 un ciberdelincuente había entrado en el sistema del Bundestag y robado y difundido a través de las redes sociales, datos y documentos confidenciales de varios diputados.

No obstante, desde el brote de la pandemia, la participación y el voto electrónico se convirtieron en mecanismos para garantizar la continuidad de los trabajos parlamentarios. Con la modificación del reglamento, las comisiones parlamentarias han podido organizar y celebrar reuniones utilizando medios de comunicación electrónicos y adoptar decisiones jurídicamente vinculantes y válidas utilizando los mismos canales (Artículo 126a). Los diputados que participen a distancia se consideran como presentes para determinar si se ha alcanzado el quórum. Según el párrafo 3, las comisiones pueden, en aplicación del art. 72 del Reglamento, autorizar por unanimidad a su presidente a realizar votaciones de forma electrónica fuera de sesiones establecidas.

- La Reducción del número de miembros del parlamento que participan en el pleno o en las comisiones

Aunque, en principio, el artículo 45 del reglamento exige la presencia de la mitad de los diputados para adoptar decisiones vinculantes en votaciones válidas, este umbral se ha reducido considerablemente. En la nueva versión del artículo 45, el quórum para la sesión plenaria y las comisiones se reduce a un cuarto de los miembros. Esto permite que se celebren reuniones plenarias y comisiones con un número menor de miembros presentes. Las deliberaciones públicas de las comisiones pueden conceder el acceso al público exclusivamente por medios electrónicos. Esto asegura que las deliberaciones de las comisiones puedan seguir teniendo lugar y se eviten los riesgos de infección debidos a la presencia de un gran número de personas en las salas de reuniones.

Ante el caso de posible confinamiento de los diputados, se modificó el Anexo 6 del Reglamento. Aunque el artículo 46.3 de la Ley Fundamental<sup>4</sup> exige la autorización del Bundestag en caso de restricciones a la libertad personal de un diputado, el nuevo párrafo 6<sup>a</sup> del anexo autoriza, de forma generalizada, las medidas contra la libertad de los diputados prevista en la IfSG. No obstante, las autoridades deben informar al Presidente del Bundestag de las medidas ordenadas contra un miembro del Bundestag.

4. (3) La autorización del Bundestag es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

La Comisión de Verificación electoral, Inmунidades y Reglamento debe examinar si estas medidas están justificadas y si la medida perjudica desproporcionadamente al funcionamiento del Bundestag. Si dicha comisión considera que las medidas son inaceptables o que no se justifican en este sentido, se puede solicitar la suspensión de las medidas ordenadas. Además, el reglamento modificado estipula que las medidas previstas en la IfSG, como los toques de queda, no pueden impedir que los miembros del Parlamento ejerzan su mandato, en particular los viajes a las reuniones del Bundestag.

La modificación del reglamento fue aprobada con los votos de los grupos parlamentarios de CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE y BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN con la abstención del grupo parlamentario AfD que había pedido una limitación de las medidas hasta el 31 de mayo.

*C) Decisiones urgentes en tiempo record*

En la ya comentada sesión plenaria del 25 de marzo, se aprobaron modificaciones de la Ley de Protección contra las Infecciones (Infektionsschutzgesetz - IfSG). El objetivo de esta ley es la prevención de las enfermedades transmisibles y su detección en una fase temprana para evitar su posterior propagación (art. 1.1 IfSG). En base al art. 5 de la antigua versión de la IfSG, desde principios de marzo 2020 el gobierno federal coordinaba el intercambio de información sobre casos de importancia epidémica con los gobiernos de los Länder, p.e. el acuerdo entre el gobierno federal y los Länder del 16 de marzo de 2020 sobre directrices contra la propagación del coronavirus<sup>5</sup>. El nuevo artículo 5 del IfSG concentra estas funciones en el Ministerio Federal de Salud. En concreto, la Ley autoriza al Ministerio Federal de Salud a emitir decretos legislativos en las materias de inmigración, suministro de bienes médicos, transporte aéreo y aeropuertos, y además puede ordenar la suspensión temporal de ciertas normas médicas, limitar los derechos de patente y asumir la coordinación y el intercambio de datos con los Länder e instituciones científicas junto con el Instituto Robert Koch (RKI)<sup>6</sup>. Este marco competencial ampliado plantea varias cuestiones. Según el artículo 80.1, el gobierno federal, un ministro federal o los gobiernos de los Länder podrán ser habilitados mediante ley para otorgar decretos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal establece también límites muy claros. El legislador no puede delegar reglamentos de tal importancia y en tal medida que esto dé lugar a un desplazamiento de competencias entre los poderes legislativo y administrativo dentro de la estructura del Estado.<sup>7</sup> Además, el contenido, la finalidad y el alcance de la autorización concedida (para dictar órdenes legales) deben determinarse claramente (80.1 LF). Tanto el alcance como la claridad de la modificada IfSG suscitaron dudas sobre si era compatible con el artículo 80.1 de la Ley Fundamental y con el reparto de competencias entre el gobierno federal y los Länder. El Servicio Científico del Bundestag expresó “considerables dudas” sobre la constitucionalidad de la modificación (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages<sup>2020</sup>). También varios autores consideran la reforma como un auto-desempoderamiento parlamentario (Parlamentarische Selbstentmächtigung) (Möllers 2020) e inconstitucional, ya que un ministerio (ni siquiera el gabinete) no puede cambiar las leyes del Bundestag por decretos de emergencia sin que el Bundestag tenga la posibilidad de impedirlo (Kingreen, 2020).

5. Bund-Länder-Vereinbarung: Leitlinien gegen Ausbreitung des Coronavirus, 16/03/2020. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/leitlinien-bund-laender-1731000>

6. El Instituto Robert Koch es una agencia del gobierno federal alemán e instituto de investigación responsable del control y prevención de enfermedades.

7. BVerfGE 8, 155 (171).

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

Con efecto del 28 de marzo de 2020, el Bundestag no sólo aprobó la modificación de la IfSG, sino que aprobó también la existencia de la situación epidémica de importancia nacional (art. 5.1 IfSG). Cabe subrayar que el primer borrador del proyecto del IfSG asignaba esta competencia al ministerio federal de sanidad. Con ello, el Bundestag sentó las bases a una restricción de gran alcance de los derechos fundamentales, según lo dispuesto en IfSG. Aunque la prevención de infecciones y el control de enfermedades forman parte de las competencias legislativas los Länder y las “medidas contra las enfermedades transmisibles o contagiosas”, son una competencia legislativa concurrente en virtud del artículo 74.1.19 de la Ley Fundamental, al promulgar el IfSG para todo el territorio de la RFA, el Ministerio Federal de Sanidad asumió las funciones de coordinación.

*D) Suspensión del Freno al endeudamiento*

El 25 de marzo, el Bundestag también aprobó el paquete de medidas para hacer frente a las repercusiones económicas del coronavirus. El presupuesto suplementario presentado por el gobierno federal, de 122.000 millones de euros, representó casi la mitad del presupuesto federal para el año 2020 (362.000 millones de euros). Tras media hora de debate, se aprobó con una amplia mayoría parlamentaria el presupuesto suplementario, junto con las medidas que se iban a financiar con estos recursos<sup>8</sup>, solamente el AfD se abstuvo. Para financiar la enmienda al presupuesto se prevén préstamos que superan en 99.755 millones de euros el límite establecido en el artículo 115.2 de la Ley Fundamental. Según el artículo 115 de la Ley Fundamental, solamente se permite una deuda federal estructural del 0,35 por ciento del producto interno bruto (PIB). Para ampliar este margen el Bundestag aprobó entonces, el mismo día 25 de marzo, la situación de emergencia excepcional en el sentido del artículo 115.2 de la Ley Fundamental,<sup>9</sup> según el cual en caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal, puede superarse el límite máximo de crédito. El plan de amortización – obligatorio y vinculante según art. 115.2 - prevé que los préstamos se reembolsarán con cargo al presupuesto federal de 2023 y en los 19 ejercicios siguientes.<sup>10</sup>

*E) Fin del consenso*

Las medidas expuestas anteriormente encontraron el respaldo de un amplio margen de los grupos parlamentarios. Una vez que se han dado los primeros pasos hacia la normalidad, se han ido incrementando los conflictos entre los partidos políticos y entre los gobiernos de los Länder sobre las medidas para la fase de desescalada, y sobre las ayudas públicas a los ciudadanos y los sectores de la economía. En la sesión de control del 23 de abril, la Canciller Angela Merkel criticó duramente los planes de los gobiernos de los Länder para la fase de desescalada. Merkel reprobó

8. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020), 27. März 2020

Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – Wstfg) 27. März 2020

Gesetz für den erleichterten Zugang zu Sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung Sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus Sars-Cov-2 (Sozialschutz-Paket) 27. März 2020

9. Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksachen 19/18108, 19/18131

10. Ebda.

## SUMARIO

la competición entre los gobiernos de los Länder por ganar la carrera del desconfiamiento como “orgías de reapertura”.

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

De igual manera los grupos parlamentarios de Bundestag se posicionaron reclamando un mayor rol del Bundestag en la gestión de la fase de desescalada, y sobre las ayudas públicas. Aunque el líder del grupo parlamentario de la Unión (CDU/CSU), Ralph Brinkhaus, subrayó su apoyo a las políticas de Merkel, fue muy crítico con el predominio del ejecutivo: “Esta es una República que se basa en el poder legislativo [...] Somos el cuerpo constitucional”, dijo Brinkhaus. Pero fue el líder de los liberales el que subrayó que “las dudas han crecido [...] hoy se marca el fin de la gran unanimidad en la gestión de crisis.” Igualmente, otros grupos parlamentarios incrementaron la crítica hacia este modelo. Por lo que, como algunos comentaristas afirman, el debate del 23 de abril constituye la vuelta a la normalidad del Bundestag, por lo menos en lo que se refiere al control del gobierno, ya que las medidas de distanciamiento social siguen estando en vigor.

**III. EL BUNDESRAT**

Para finalizar este breve análisis se quieren añadir algunas anotaciones sobre el rol del Bundesrat. El Bundesrat no es, en su calidad de órgano federativo constitucional, una “Cámara de los Länder” o un órgano de los Länder, el Bundesrat es un órgano constitucional del Estado Federal que ejerce exclusivamente competencias federales. Los miembros del Bundesrat tienen por lo tanto una doble función, representan al Land y simultáneamente a la Federación. Tampoco se trata de una cámara parlamentaria, cuyos diputados se organizan en grupos parlamentarios con la función de controlar al gobierno, sino que se trata de una asamblea de los poderes ejecutivos de los *Länder*, cuyos representantes reciben “instrucciones” de los gobiernos de sus propios *Länder*. Los votos de un Land son emitidos por sus miembros del Bundesrat. Normalmente vota sólo un miembro, el “líder de votación”, por cada Land. Ese líder de votación emite todos los votos, aun cuando además de él no participe en la sesión ningún otro representante de su Land. Esta práctica facilitó sin duda el funcionamiento del Bundesrat desde el comienzo de la crisis COVID-19. Las sesiones plenarios necesarias para la aprobación de las medidas propuestas por el gobierno federal se celebraron poco después de la lectura en el Bundestag con un representante por cada Land. En la mayoría de los casos se trataba de altos funcionarios destinados en las oficinas de representación de cada Land en Berlín, que previamente habían recibido las instrucciones de sus gobiernos. En este sentido, el Bundesrat ratificó el 27 de marzo el paquete de medidas del Gobierno federal por unanimidad, solo dos días después de su aprobación en el Bundestag. También para el Bundesrat se redujo entonces el tiempo de reacción y se vio condicionado en su agenda por el desarrollo de los acontecimientos. Este órgano no estuvo exento de ciertas presiones. Previamente a la votación del 27 de marzo, la Canciller comentaba: “después de todo, no sería particularmente lógico que adoptáramos algo en el Bundestag que no sea apoyado posteriormente por el Bundesrat.” (Rinke, 2020).

No obstante, las consultas entre los gobiernos de los Länder se mantuvieron estables desde la celebración de la conferencia de los primeros ministros el 12 de marzo, donde los gobiernos de los Länder acordaron una posición común. Posteriormente, el 16 de marzo, se firmaron los primeros acuerdos intergubernamentales entre el gobierno federal y los gobiernos de los Länder sobre las medidas generales de distanciamiento social.

Por otro lado, con la aprobación de la modificación de la IfSG de intervenciones, el Bundesrat se vio limitado en sus funciones. Con la declaración de la situación pandémica



SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

a nivel nacional en el sentido de la IfSG, el Ministro Federal de Sanidad puede, por orden legal y sin el consentimiento del Bundesrat, declarar excepciones al marco legal vigente con respecto a la prevención y el control de las enfermedades transmisibles y tomar medidas sin el consentimiento del Bundesrat para garantizar el suministro de medicamentos [...] así como confiscar artículos de equipo de protección personal y productos para la desinfección por orden legal. Como ya se ha mencionado, esto puede extender el marco establecido por el art. 80.2 LF según el cual “las ordenanzas basadas en leyes federales o que sean aplicadas por los Länder en nombre de la Federación o como asunto propio, requieren la aprobación del Bundesrat”. Asimismo, según el artículo 83 de la Ley Fundamental, son los Länder (y no la Federación) los que aplican las leyes federales como asuntos propios. No obstante, la modificación del IfSG no ha provocado un gran debate en el Bundesrat, ya que, acorde al art. 32 IfSG, los gobiernos de los Länder pueden tomar medidas para combatir la pandemia de COVID-19 (independientemente de si el Bundestag ha identificado una “situación epidémica de importancia nacional”).

#### IV. CONCLUSIONES Y UNA EVALUACIÓN CRÍTICA

Una de las lecciones de la crisis financiera y económica (2008-2012) fue que en una crisis llega la hora del ejecutivo, y esta experiencia se repite también en la gestión de la pandemia por COVID-19. Los tiempos de crisis son tiempos de la personalización, de la aceleración, del dominio de las imágenes y de los expertos. En tiempos de crisis, se requiere velocidad ejecutiva y no un debate parlamentario que consuma tiempo, se requiere liderazgo y no comités interminables, se requieren decisiones del gobierno y no declaraciones de la oposición parlamentaria. En tiempos de crisis los parlamentos y los parlamentarios y sus métodos de trabajo se encuentran en desventaja. Pasada la emergencia, los parlamentos deben volver y en muchas ocasiones reparar los errores cometidos.

En el contexto de la crisis por COVID-19, el Bundestag y el Bundesrat han mantenido su actividad parlamentaria cumpliendo con su función constitucional, pero con limitaciones. No obstante, todos los acuerdos intergubernamentales sobre las medidas de distanciamiento social y sobre cómo se deben definir las medidas para la desescalada, no fueron debatidos ni tampoco fueron aprobados ni por el Bundestag, ni por el Bundesrat, ni por los parlamentos de los Länder.

La modificación del reglamento del 25 de marzo del Bundestag está limitada hasta el 30 de septiembre 2020. No obstante, la habilitación del voto electrónico a distancia seguirá siendo un elemento de trabajo en el futuro. Si se llega realmente a una reforma constitucional para incluir la posibilidad de un parlamento de urgencia en caso de catástrofes en el sentido amplio, será también un elemento de debate en el futuro. Sin embargo, una vez más queda evidente que el número de diputados debe de ser reducido por lo que una reforma electoral tal y como fue encomendado por el Tribunal Constitucional seguirá siendo una prioridad en la “nueva” normalidad.

La reforma de la IfSG suscitó un amplio debate, sobre todo en relación a las nuevas competencias del Ministro Federal de Sanidad, pero también sobre la “autolimitación” del Bundestag y los efectos para el sistema federal. Varios miembros del Bundestag reconocieron que la reducción del tiempo de debate, la urgencia de la situación y el detallado proyecto de ley propuesto por el gobierno federal, han tenido un efecto negativo en la calidad legislativa. En este sentido, se puede confirmar que el debate en el Bundestag ha cambiado más allá de la modificación del reglamento. Con las limitaciones en el tiempo se redujo la posibilidad de estudiar los proyectos de ley y la posibilidad de formular las enmiendas oportunas. Se debatieron cuestiones complejas

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

en un tiempo récord en condiciones como las restricciones de contacto personal. Muchos temas entraron en votaciones antes de que los grupos parlamentario tuvieran la posibilidad de debatirlo en las comisiones, y menos aún antes de un debate público –una de las características principales del Bundestag-. Las decisiones sobre la ley contra el extremismo y el odio, la fiscalía europea o la protección del historial clínico, son ejemplos de actos legislativos que fueron tomados sin el debate oportuno. También las necesarias medidas económicas para gestionar los efectos de la crisis fueron aprobadas en un tiempo récord, pero tendrán efectos presupuestarios para los próximos 20 años. En este contexto, el Bundestag ha demostrado su espíritu federal respaldando las medidas aprobadas por el Bundestag, sin embargo, queda evidente su carácter intergubernamental.

Si bien inicialmente las medidas de protección tuvieron una amplia aceptación entre la población, cuanto más tiempo se mantuvieron las restricciones menos fueron respaldadas políticamente y socialmente. La presión fue cada vez mayor, ya que el deseo de querer volver a la “normalidad” iba aumentando, y este deseo incluye también el trabajo parlamentario de control al gobierno y el proceso legislativo con sus debidas características.

En una declaración conjunta en los grandes medios alemanes, los líderes de los grupos parlamentarios del SPD y CDU a finales del mes de mayo constataron: “En la crisis COVID-19, la rápida acción del gobierno fue inicialmente importante. Ahora el Parlamento revisará, debatirá y si es necesario corregirá sus decisiones - porque aquí es donde late el corazón de nuestra democracia -. [...] Para poder reaccionar más rápidamente al desafío de la pandemia, se transfirieron deliberadamente las facultades reglamentarias al poder ejecutivo. Pero nuestro papel como parlamento también exige que revisemos ahora cómo el gobierno federal ha usado estos poderes. Y cuando sea necesario, transferiremos estos poderes de regulación de nuevo al parlamento. [...] Hemos entrado en la siguiente fase de la gestión de crisis. Las restricciones se irán relajando poco a poco. Esto también crea más espacio en el Bundestag para el debate parlamentario directo y personal. Sólo un intenso debate público - ya sea en las comisiones o en la sesión plenaria - creará la legitimidad necesaria a largo plazo, de la que vive toda democracia parlamentaria. En este sentido, el Bundestag alemán funciona como un espejo de la sociedad, una fuerza que debemos aprovechar al máximo, especialmente en tiempos tan turbulentos” (Brinkhaus; Mützenich 2020). El Bundestag está mucho mejor posicionado para enfrentarse al futuro que muchos parlamentos de los Länder. Es un problema para el parlamentarismo alemán, aunque no es completamente nuevo, porque se puede constatar una divergencia de interés de la opinión pública en la política federal y las competencias de los Länder y sus parlamentos. Tal vez también deba considerarse como un llamamiento a los parlamentos de los Länder para que se profesionalicen y ejerzan las competencias que tienen atribuidas y lo reflejen en público.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

## BIBLIOGRAFÍA

- BEICHELT, T. (2012): *Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics*, in *German Politics*, vol. 21, n. 2, pp. 143-160.
- BRINKHAUS, R.; MÜTZENICH, R. (2020): *Gastbeitrag, der Spiegel*, 28.05.2020.
- DÍAZ CREGO, M.; MAÑKO, R. (2020): *Parliaments in emergency mode - How Member States' parliaments are continuing with business during the pandemic*, European Parliamentary Research Service, PE 649.396 – April 2020.
- KINGREEN, T. (2020): *Whatever it Takes? Der demokratische Rechtsstaat in Zeiten von Corona*, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/whatever-it-takes>
- MÖLLERS, C. (2020): *Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus*, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/>.
- NICLAUß, K. (2004): *Kanzlerdemokratie*, Schöningh, Paderborn.
- RINKE, A. (2020): *Das Coronavirus versetzt Bundestag und Bundesrat in Turbomodus*, *Euroactiv*, 24.03.2020.
- ROßMANN, R. (2020): *Parlament der leeren Sitze*, *Sueddeutsche*, 20.03.2020.
- SCHÄFER, B. (2020): *Das Recht des Ausnahmezustands - Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Integration des Ausnahmefalls in das einfache Recht*, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, 29/05/2020.
- STURM, R.; PEHLE, H. (2005): *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern*, in *Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Wiesbaden.
- WISSENSCHAFTLICHER DIENST DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (2020): *Staatsorganisation und § 5 Infektionsschutzgesetz*, 3000-080/2, 2/04/2020.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION (2018): *World e-parliament report*, [ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018](http://ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018) ■