

LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE PARLAMENTOS  
DE LOS LANDER:  
UN EJEMPLO DE FEDERALISMO COOPERATIVO  
Y DE COOPERACION INTERPARLAMENTARIA

ANTONIO EMBID IRUJO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL FEDERALISMO COOPERATIVO Y SUS MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO.—II. LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA EN LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA.—III. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES. CARACTERÍSTICAS DE SU FUNCIONAMIENTO. IV. LOS TEMAS OBJETO DE DISCUSIÓN Y LAS RESOLUCIONES ADOPTADAS: A) *Comisiones de investigación parlamentaria (Parlamentarische Untersuchungsausschüsse)*; B) *El Derecho de petición*; C) *Derecho de control y posición de la oposición*; D) *Parlamento y planificación*; E) *Consecuencias de la cooperación federal*; F) *Landtage y Bundesrat*; G) *Derecho presupuestario, control de las cuentas*; H) *Cuestiones relativas al estatuto de los Diputados*; I) *La relación Federación-Laender*; J) *Coordinación de fechas electorales*.—V. CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN. EL FEDERALISMO COOPERATIVO Y SUS MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

El objeto del presente trabajo es ofrecer al lector interesado en el derecho parlamentario el funcionamiento y actuación de una institución característica ya, por su tradición, del sistema político-parlamentario alemán, como es la de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Laender de la República Federal Alemana (Konferenz der Praesidenten der deutschen Laenderparlamente).

Como indica una parte del título de este artículo, voy a considerar a este órgano como una típica manifestación del federalismo cooperativo, considerando a éste como la característica que preside el funcionamiento de los sistemas federales contemporáneos, basados en un estrecho régimen de colaboración entre las instancias centrales y descentralizadas —por utilizar una terminología aséptica y de validez universal— del Estado (1). Viene bien recordar ahora

---

(1) Parece evidente que la intención de recoger en este lugar una bibliografía suficiente, aunque seleccionada, sobre el federalismo cooperativo sobrepasaría el objeto y configuración del presente trabajo. Prefiero, por tanto, remitirme a dos obras generales en el entendimiento de que el lector interesado podrá encontrar en ellas nuevas remisiones. Vid., así, K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, ed. Beck, München, 1977, pág. 500 y sigs. y H. J. VOGEL, *Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes*, pág. 805 y sigs. del *Handbuch des Verfassungsrechts*, de E. BENDA, W. MATHOFFER y H. J. VOGEL, ed. De Gruyter, Berlín, 1983.

que los primeros estudios doctrinales serios sobre el Estado de las Autonomías creado por la Constitución española de 1978, notaron cómo la expresión «federalismo cooperativo» podría definir el régimen de las relaciones jurídicas en países anglosajones y centroeuropeos, y cómo el entendimiento de una expresión tan indeterminada y, al mismo tiempo, capital en nuestra Constitución y en los distintos Estatutos de Autonomía como la de «competencias exclusivas» podía y debía hacerse a la luz de los principios del federalismo cooperativo (2). Igualmente, esa doctrina apuntó que había unas consecuencias organizativas que debían inmediatamente ser extraídas, como haría la Ley del Proceso Autonómico al prever las Conferencias sectoriales de Consejeros de las Comunidades Autónomas con el Ministro respectivo (3).

Entre los instrumentos de funcionamiento del federalismo cooperativo, los más importantes y significativos son los que se derivan de la propia estructura constitucional de cada Estado, o de las tradiciones propias que han creado mecanismos específicos de relación, con competencias definidas y efectos determinados también. Piénsese en la técnica de los acuerdos de Estado o de los convenios administrativos, de las tareas comunitarias o de las Conferencias permanentes de Ministros Sectoriales en Alemania (4). En esos casos nos encontramos con instrumentos jurídicos, derivados de la Constitución de unos supuestos —acuerdos de Estado, convenios administrativos, tareas comunitarias— o surgidos de la práctica particular hasta convertirse en tradición, Conferencias permanentes de

---

(2) La cita parece obligada a E. GARCÍA DE ENTERRÍA en su *Estudio preliminar* a la obra colectiva *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, y ahora en su libro *Estudios sobre autonomías territoriales*, ed. Civitas, Madrid, 1985, págs. 390 y 391 con abundante bibliografía.

(3) Vid. el artículo 4 de la Ley 12/1983 de 14 de octubre, del proceso autonómico que señala como objeto de estas conferencias el de «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos».

(4) Sobre los acuerdos de Estado (Staatsvertraegen) y convenios administrativos (Verwaltungsabkommen) vid. MAUNZ, en *Grundgesetz*, comentario al artículo 140. Sobre las tareas comunitarias (Gemeinschaftsaufgaben), puede verse, entre muchos otros, J. Abr. FROWEIN y I. VON MUNCH, *Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat*, VVDStRL, 31, 1973.

Ministros, pero que tienen expresa o implícitamente establecidas las reglas de juego, la forma de adopción de acuerdos y las consecuencias, el modo de hacer efectivos, esos acuerdos (5).

La Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de los Laender alemanes presenta evidentes diferencias en relación a lo dicho hasta aquí como se demostrará, a lo largo de este trabajo y, sobre todo, como consecuencia de la narración de sus características en el punto III. Sin embargo, puede considerarse como un instrumento típico del federalismo cooperativo en cuanto agrupa a representantes de los Laender y, desde hace ya bastantes años, también del Bundestag; igualmente porque en ella se tratan problemas comunes a los Laender y a la Federación, llevándose a cabo un intercambio de información y experiencias adoptándose a veces, también, resoluciones y recomendaciones consecuencia de los debates. Por último, la evidente función de integración que cubre esta Conferencia, coopera al cumplimiento de una de las tareas del federalismo moderno: acrecentar y reforzar las posibilidades de actuación conjunta de las diversas partes de una misma comunidad (6).

## II. LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA EN LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

Sería equivocado, sin embargo, tratar a la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Laender alemanes únicamente a la luz de la técnica del federalismo cooperativo. Hay un aspecto en la misma unido, indudablemente, al ser y la esencia del parlamentarismo y, también, a la comunicación científico-política de experiencias y de opiniones. Eso, creo, está muy presente en los

---

(5) Un estudio muy completo sobre las características de las conferencias permanentes, con referencias específicas a la de Ministros de Educación en FUS, *Verwaltung und Schule*, VVDStRL, 23, 1966.

(6) Esta función de integración suele ser destacada por los teóricos actuales del federalismo que ponen menos hincapié en la visión tradicional de posibilitar a los Estados (o a los Laender) la realización de propias direcciones políticas que en los «efectos de la estructura federal para la configuración y la vida de la completa comunidad». Cfr. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 13.ª ed., 1982, pág. 92

escasos trabajos dedicados al tema en Alemania (7) y se advierte, también, cuando se tienen en cuenta el tipo de cuestiones tratadas por la Conferencia, en muchas ocasiones ligado, exclusivamente, a problemas específicos de organización de los Parlamentos, de derechos de los parlamentarios, etc... (8). Que las cuestiones relativas a los problemas específicos de la Federación, y que, además, las tomas de postura en cuanto a la marcha del federalismo alemán hayan sido las que hayan dado más trascendencia externa a la Conferencia, no debe hacer que perdamos de vista una realidad indudablemente presente también en ella: su carácter de órgano de comunicación de problemas parlamentarios y de cauce, también, de resolución de los mismos. En ese sentido, la existencia de esta Conferencia se une a la de alguna otra Asociación actuante en Alemania cuya consideración escueta no vendría mal en este lugar, para tener una panorámica completa de la realidad a la que nos enfrentamos, y que podría muy bien ser designada con la expresión que he colocado como rúbrica de este punto segundo: la cooperación interparlamentaria en la República Federal Alemana.

Al margen de algunos antecedentes históricos, como la Asociación de «Directores» (Letrados Mayores o Secretarios Generales en nuestra terminología) de Parlamentos alemanes fundada en 1925 (9), habría que referirse hoy a la Comunidad de Trabajo Interparlamentario (Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft) fundada en 1953, seis años después de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Laender (10). Esta Comunidad se forma con la parti-

---

y siguientes; igual P. LERCHE, *Foederalismus als nationales Ordnungsprinzip*, en *VVDStRL*, 21, 1964, pág. 66 y sigs.

(7) Sobre la Conferencia puede verse H. DAU, *30 Jahre Konferenz der Praesidenten der Deutschen Laenderparlamente*, en la pág. 146 y sigs. de *Parlamentarismus und Foederalismus. Festschrift für Rudolf Hanauer aus Anlass seines 70 Geburtstages*, München, 1978, edición a cargo de H. ROSENBAUER y V. GABERT; igualmente A. BOEHRINGER, *Die Konferenz der Praesidenten der deutschen Landesparlamente*, en la pág. 153 y sigs. de *Parlamentarische Demokratie. Bewaehrung und Verteidigung. Festschrift für Helmut Schellknecht zum 65 Geburtstag*, Heidelberg, 1984.

(8) La narración específica de los temas objeto de debate y sus conclusiones se tratará en el punto IV) de este trabajo.

(9) Noticias sobre ella en A. BOEHRINGER, *op. cit.*, en nota (7), pág. 154.

(10) Sobre esta Asociación vid. W. BURHENNE y J. KEHRHAHN, *Neue Formen parlamentarischer Zusammenarbeit*, en la pág. 311 y sigs. de *Die*

cipación voluntaria de Diputados de todos los grupos parlamentarios del Bundestag y de los Landtag y tiene como finalidad la promoción de la cooperación interparlamentaria e interfraccional (11) y el tratamiento de los asuntos que interesen al conjunto de sus miembros. En su primera reunión formaban parte de ella 73 diputados y hoy son más de 500 entre los que se cuentan, también, miembros del Parlamento Europeo que acceden a ella desde las primeras elecciones a este órgano por sufragio universal.

El órgano de gobierno de esta Asociación es la Asamblea plenaria, pero también cuenta con un Comité permanente de 24 miembros, elegido cada dos años en una determinada proporción en relación con los resultados electorales (12). El trabajo normal se desarrolla mediante Comisiones en las que son tratados temas de medio ambiente, cuestiones parlamentarias, tratamiento de datos, política energética... Como consecuencia de las reuniones pueden ser adoptadas resoluciones que luego son enviadas a los Gobiernos, recomendaciones, proyectos de Ley, etc. que más tarde, mediante los procedimientos parlamentarios constitucionales, son tramitados en los respectivos Parlamentos, etc... (13).

---

*Freiheit des Anderen. Festschrift für Martin Hirsch*, 1981, quienes llevan a cabo un muy detenido examen de esta Asociación desde sus orígenes que enlazan con el renacimiento del parlamentarismo alemán tras la Segunda Guerra Mundial (pág. 313) hasta la actualidad, prestando una detenida atención a las resoluciones de sus reuniones y con un apoyo constante en los Estatutos de la Asociación. Igualmente puede verse a HUBNER, *Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft* en ROEHRING y SONTHEIMER, *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, 1970, pág. 217 y sigs. Los estatutos de 7 de febrero de 1953 y el Reglamento de la asociación de 29 de abril de 1957 pueden verse en *Recht und Organisation der Parlamente*, págs. 300101 y 300111, respectivamente.

(11) Esta sería la traducción de la definición de la Comunidad que hace el diccionario enciclopédico MEIERS y que recogen al comienzo de su trabajo BURHENNE y KEHRHAHN. Debo advertir que he preferido traducir literalmente la palabra «interfraktionell» por interfracción, por creerlo más adecuado al contexto, aunque es sabido que en alemán el concepto de «Fraktion» equivale al de grupo parlamentario en nuestra lengua.

(12) La mitad según los resultados de las elecciones al Bundestag y la otra mitad según los resultados de los Parlamentos de los Laender. Cfr. BURHENNE y KEHRHAHN, pág. 315.

(13) Valiosa información también sobre esta Comunidad en N. ACHTERBERG, *Parlamentsrecht*, Tübingen, 1984, pág. 106 y sigs.

Esta es la realidad de una evidente tradición en el trabajo de cooperación interparlamentario, en el que se desarrolla la vida de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Laender.

### III. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES. CARACTERÍSTICAS DE SU FUNCIONAMIENTO

En 1947 se reunió por primera vez en Wiesbaden la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Laender. Conviene llamar la atención de la fecha, muy significativa por dos circunstancias:

a) Por tener lugar sólo dos años después de reanudada la vida parlamentaria en Alemania tras la Segunda Guerra Mundial con la instauración en 1945 de varios Laender (14).

b) Por celebrarse en un momento en que no existía todavía una instancia parlamentaria central. Recordemos que la Ley Fundamental de Bonn, texto fundador de la República Federal Alemana, es de mayo de 1949.

Se trata, entonces, de un momento muy peculiar, de reinstauración del parlamentarismo en Alemania, pero sólo en los Laender. La vuelta, con matices todavía, dada la supremacía de que gozan las cuatro potencias ocupantes, a los esquemas democráticos tiene lugar en los Laender con antelación a la instancia central. Hay, por tanto, unas evidentes necesidades de prestigiar el sistema parlamentario en un país que sale de largos años de totalitarismo y de una terrible guerra. Prestigiar el parlamentarismo y contribuir a la formación de parlamentarios, dado que los miembros de los nuevos Landtag son en su mayoría muy jóvenes y desconocen los principios elementales de su función. En el trabajo de DAU (15), que sigo para esta narración y que es muy adecuado para ello dado el

---

(14) Puede seguirse un esquema útil de la instauración de los Laender en BURHENNE y KEHRHAHN, *op. cit.*, pág. 311 y sigs. Los Laender que se instauran en 1945 no serán, sin embargo, los definitivos, como sucede muy claramente en el caso de Baden-Württemberg. Noticias sobre la creación de este Laender en la introducción de R. HOFMANN a mi traducción del Reglamento del Parlamento de Baden-Württemberg de 19 de abril de 1972, en RAP 99, 1982, pág. 409 y sigs.

(15) Cfr. H. DAU, *30 Jahre...*

carácter de su autor, durante dieciocho años perteneciente a la Conferencia de Presidentes (16), se resalta de forma muy convincente esta necesidad de conferir «dignidad» al sistema parlamentario, de mejorar la formación de los parlamentarios y de llevar a cabo, incluso, una labor pedagógica cara al ciudadano, que confunde a los Landtag con las Asambleas representativas de los Municipios o de los «Kreis» (distritos podríamos traducir). Al mismo tiempo se utilizará la primera reunión para solicitar la instauración de un Parlamento central y la reunificación de las zonas de ocupación (17).

Dignidad del Parlamento que podríamos verter también como reivindicación de su personalidad. Resulta curioso que los Presidentes reunidos en Wiesbaden dediquen buena parte de sus esfuerzos a defenderse contra los Gobiernos regionales (18) y, sobre todo, contra los funcionarios de la Administración a los que reprochan seguir estando imbuidos de las prácticas administrativas dictatoriales (19). Igualmente hay un ataque nada velado contra la Prensa, plagada de periodistas «demasiado jóvenes» que desmerecen en sus informaciones al sistema parlamentario cuyas actividades apenas reseñan, aunque los Presidentes encuentran alguna lejana justificación en la «falta de papel» que todavía se vive (20).

Junto a todo ello surgen en la primera reunión cuestiones relativas a la inviolabilidad de los diputados, a la actividad de las Comisiones y a la retribución del trabajo parlamentario (21).

En suma, y como se habrá comprendido, la Conferencia nace fuertemente marcada por el recuerdo de la guerra, por la incertidumbre del presente, por las dudas en cuanto al porvenir, pero

---

(16) Cfr. H. DAU, *op. cit.*, pág. 152.

(17) Cfr. H. DAU, *op. cit.*, pág. 148.

(18) Cfr. H. DAU, *op. cit.*, pág. 148. Igualmente es significativa la frase con la que H. DAU abre su trabajo, pág. 146 y que es una cita del discurso del Presidente del Landtag de Württemberg-Baden (recuérdese lo dicho en la nota (14) sobre las transformaciones en el territorio de algunos Laender) en la Conferencia: «En lo que afecta a la relación de los Landtag con los Gobiernos, tiene que ser constatado que los Landtag por principio no están subordinados a los Gobiernos ni son órganos jerárquicamente inferiores de los Gobiernos.»

(19) Cfr. H. DAU, *op. cit.*, pág. 148.

(20) Cfr. H. DAU, *op. cit.*, pág. 148.

(21) Cfr. H. DAU, *op. cit.*, pág. 149.

con una inequívoca seña de contribuir al reforzamiento del sistema democrático-parlamentario y al surgimiento, de nuevo, del Estado alemán.

Es evidente que los años sucesivos llevarán consigo tales transformaciones que influirán también en la Conferencia que no perderá, sin embargo, sus rasgos originales. Desde 1969 se une a sus trabajos el Presidente del Bundestag (22) con lo que se acentúa su carácter cooperativo (23) y el Bundesrat es representado por su Director. Acuden a ella, cuando son llamados, altos funcionarios de la Administración o diputados singulares para llevar a cabo tareas de información. Las sesiones serán siempre preparadas por los directores de los Parlamentos y nunca se sentirá la necesidad de crear una organización administrativa específica de la Conferencia. La Presidencia de la misma cambia de año en año y son los servicios respectivos de cada Landtag los que llevan a cabo la ejecución de los acuerdos.

Otra cosa es siempre permanente: el carácter de la Conferencia como órgano de intercambio de opiniones, ideas y experiencias. Ello no impide que de la Conferencia puedan deducirse determinados acuerdos que adoptan la forma de «decisiones» o de «recomendaciones» (24). Estas decisiones se adoptan por unanimidad aunque no hay ningún precepto expreso que impida la adopción de decisiones por mayoría (25). No ha planteado la pertenencia de los

---

(22) Cfr. H. DAU, *op. cit.*, pág. 149. El Presidente del Bundestag era von HASSEL, cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 154.

(23) A título de mera especulación me gustaría decir aquí que en 1969 tuvo lugar también la reforma de la Ley Fundamental de Bonn a fin de dotar al sistema alemán de instrumentos de cooperación de la Federación a las tareas de los Laender. El concepto de «tareas comunitarias» (Gemeinschaftsaufgaben) tiene desde este momento una base constitucional, y el «federalismo cooperativo» su mayor apoyo. Es, por tanto, curioso que sea también en 1969 cuando el Presidente del Bundestag se incorpora a las tareas de la Conferencia de Presidentes de los Landtag y la tentación intelectual de unir ambos acontecimientos es bastante fuerte. Con la documentación de que dispongo no puedo más que formular esta idea a título de hipótesis y, en ningún caso, afirmarla.

(24) Decisiones (Entschliessungen) y recomendaciones (Empfehlungen) aunque a veces puedan utilizarse otras denominaciones. Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 154.

(25) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 154.

Presidentes a partidos distintos y nunca se ha intentado por el juego de las mayorías adoptar determinados acuerdos (26). Cuando por la importancia del tema se ha considerado necesario, se han hecho publicaciones específicas de los acuerdos en folletos o en revistas especializadas (27).

En suma, podríamos resumir que se trata de un funcionamiento flexible, ágil, poco burocratizado, valorado positivamente desde todas las instancias y con efectos positivos para la vida parlamentaria de los Landtag afectados y para la misma Federación. En el punto siguiente, cuando se examinen los temas tratados y las soluciones esbozadas, podrá observarse la progresiva tendencia de la Conferencia a plantearse problemas generales del Estado, su voluntad de tomar postura ante cuestiones constitucionales con vistas a defender los derechos de los Laender y, por supuesto, de los mismos Landtag ante la evolución del federalismo alemán y de las diversas propuestas de reforma constitucional. Esto es, sin duda, una gran inflexión sobre los temas de preocupación originaria en 1947, ligados exclusivamente a la afirmación de los Parlamentos y a la defensa del nuevo sistema de democracia parlamentaria. Cuando surge el Estado alemán como una República Federal, los Landtag adoptan una nueva dimensión, tienen un punto de referencia central que debe, forzosamente, influir en todo su comportamiento y actitudes, y también en este —casi marginal a esos efectos— de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de los Laender.

#### IV. LOS TEMAS OBJETO DE DISCUSIÓN Y LAS RESOLUCIONES ADOPTADAS

Llevar a cabo una enumeración exhaustiva de las cuestiones tratadas y, también, de los puntos de vista defendidos por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos resulta una tarea imposible de realizar porque precisa, además de la narración de la posición de

---

(26) Cfr. H. DAU, *op. cit.*, pág. 152.

(27) Aparecen acuerdos de la Conferencia en la prestigiosa y especializada *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (ZParl) por ejemplo.

la Conferencia en torno a cada tema, de una descripción singularizada de la situación jurídica existente a la que la Conferencia pretende dar respuesta, reacción o abrir nuevos caminos. No es ése, precisamente, el objeto de este trabajo sino, solamente, mostrar el funcionamiento de un órgano, sus virtualidades, y para ello basta con una exposición somera, con una enumeración de las cuestiones tratadas durante los casi cuarenta años de funcionamiento de la Conferencia. Para ello me voy a apoyar decisivamente en el trabajo de BOEHRINGER siguiendo su sistemática:

A) *Comisiones de investigación parlamentaria*  
(*Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*)

En muchas ocasiones se ha ocupado la Conferencia de procurar ofrecer a las Comisiones de encuesta o investigación de los Landtag unos claros fundamentos jurídicos para su trabajo (28). En 1961 se aprobaron unas recomendaciones para el procedimiento de estas Comisiones en las que se prestaba especial atención a los derechos de los afectados por la acción de las Comisiones y a la posición de las minorías parlamentarias en relación a la creación de las Comisiones. Dichas recomendaciones tuvieron el efecto de ser adoptadas por algunos Landtag (29).

Con posterioridad, la Conferencia de Presidentes llegó a la conclusión de que no bastaba con regulaciones internas de los Landtag para asegurar la acción de estas Comisiones sino que era necesaria una normativa de rango legal. Para ello se creó un grupo de trabajo en el seno de la Conferencia que preparó un proyecto de Ley modelo adoptado en 1972 por la Conferencia. Este modelo inspiró luego la redacción de algunas Leyes por los Laender (30).

---

(28) La cuestión había llegado, incluso, al pronunciamiento judicial en algunas ocasiones, por la negativa de algunos Ejecutivos a prestar información a determinadas Comisiones. Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 155.

(29) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 156. Sobre el tema vid. W.P. BECKER, *Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse*, ZParl 3, 1972, pág. 425 y siguientes.

(30) Vid., como ejemplo, la Ley sobre las Comisiones de investigación de Baden-Württemberg, de 3 de marzo de 1976, y el comentario de HOFMANN en el trabajo citado en nota (14), pág. 415 y sigs.

Por fin, y en relación con este tema, en 1979 se adoptaron unas recomendaciones para el desarrollo progresivo del derecho de las Comisiones parlamentarias de investigación que corregían algunas de las posiciones del proyecto de Ley modelo y que, también, han inspirado desarrollos legislativos posteriores (31).

### B) *El derecho de petición*

Es este un tema sobre el que, al decir de BOEHRINGER, la posición de la Conferencia de Presidentes ha ejercitado un influjo decisivo en toda la República Federal Alemana (32). En ese sentido hay que señalar que tras la acción durante tres años de un grupo de trabajo, se aprobaron por la Conferencia en 1966 unos «Principios del derecho de petición» donde había un amplio tratamiento de los autorizados a ejercerlo, de su garantía por los funcionarios, del derecho de información del Parlamento además de propuestas de procedimiento para su tratamiento en el Parlamento. Muchos de estos principios fueron adoptados por los Landtag en sus Reglamentos internos (33).

Cuestión importante fue la posición de la Conferencia en torno a la posible instauración de una figura semejante al Ombudsman escandinavo en la República Federal. Un grupo de trabajo de la Conferencia, tras una visita a Finlandia, Suecia y Dinamarca elaboró un informe en el que recomendaba el rechazo a esta figura y, por el contrario, el acrecentamiento de los poderes de los Landtag en cuestiones de protección de derechos de los ciudadanos (34). Esta recomendación tuvo el efecto de influir sobre el conjunto de la

---

(31) A estas recomendaciones corresponde una preocupación especial por la posición jurídica de los afectados por la acción de las Comisiones, en especial en cuanto a la grabación magnetofónica y filmica de sus testimonios que sólo puede hacerse con su consentimiento; protección especial de los testigos, restricción de las justificaciones del Ejecutivo para entregar información a las Comisiones... Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, págs. 157-158.

(32) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 158.

(33) Vid., por ejemplo, en nuestra lengua los parágrafos 65 y sigs. del Reglamento de Baden-Württemberg en mi traducción citada en nota (14).

(34) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 159.

Federación, paralizando leyes que estaban en tramitación excepto en el caso del Land Rheinland-Pfalz (35).

### C) *Derecho de control y posición de la oposición*

Parece evidente que la Conferencia de Presidentes tenía que prestar una atención especial al papel de la oposición política en el Parlamento. En tal sentido, la declaración contenida en las recomendaciones de 1973 sobre las funciones de la oposición en el Parlamento es bien expresiva: «El control sobre el Gobierno corresponde al Parlamento en su totalidad; todos los Grupos parlamentarios cooperan al control del Gobierno» (36). Esta amplia declaración inicial es acompañada, sin embargo, de una consideración especial de las minorías parlamentarias para las que se predicen particulares derechos de información y ayuda financieras, acceso a los bancos de datos, recepción de las encuestas realizadas por el Gobierno y financiadas con medios públicos, etc.

### D) *Parlamento y planificación*

En los años sesenta fue muy polémica la participación del Parlamento en los trabajos de la planificación de todo tipo que se llevan a cabo, tanto a nivel de Federación como de Laender. Con independencia de los problemas jurídicos subyacentes, conviene decir que tras el acostumbrado trabajo preparatorio de Comisiones, la Conferencia aprobó el 8 de mayo de 1980 unos llamados «principios para la participación del Parlamento en la planificación estatal» en los que se predicaba un amplio derecho de intervención del Parlamento (37).

---

(35) Sobre la cuestión vid. S. MILKE, *Reform des Petitionswesens in den Bundeslaendern*, ZParl, 2, 1971, pág. 419 y sigs. Igual H. MATTHES, *Der Bürgerbeauftragte*, ed. Duncker und Humblot, Berlín, 1981.

(36) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 161.

(37) Entre los derechos del Parlamento se señalan los de la información correcta y a tiempo, la comunicación de las desviaciones esenciales de la planificación aprobada, la información sobre las otras posibles opciones en la planificación, etc... Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 162.

E) *Consecuencias de la cooperación federal*

La introducción de las llamadas tareas comunitarias por la reforma constitucional de 1969 daría lugar a pronunciamientos de la Conferencia de Presidentes, centrados, fundamentalmente, en predicar la intervención de los Landtag en la adopción de las decisiones consiguientes (38).

Particular incidencia tiene la voluntad de los Presidentes de dar a los Landtag una intervención anterior a la firma de los distintos Convenios administrativos o acuerdos de Estado que se puedan realizar entre la Federación y los Laender. La Conferencia de Presidentes se preocupa, así, de que el federalismo cooperativo no tenga como consecuencia una desnaturalización de los derechos de los Landtag (39), reducidos, entonces, a ser una mera instancia ratificadora de los distintos acuerdos firmados por los respectivos ejecutivos (40).

En sentido muy semejante, la Conferencia de Presidentes aprueba en 1979 unos «principios para la información a los Landtag sobre las deliberaciones de las Conferencias sectoriales de Ministros» en los que se defiende una información inicial a los Parlamentos sobre los asuntos a tratar por estas Conferencias para facilitar el cumplimiento de sus tareas constitucionales (41).

---

(38) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 163.

(39) Hay una amplísima literatura sobre esta cuestión que yo he tratado pormenorizadamente en mi libro de próxima publicación *Los Parlamentos territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, reflexión final, especialmente. A él me remito en todo no sin, antes, indicar que la bibliografía básica sobre la materia estaría constituida por los siguientes títulos: W. LEISNER, *Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Foederalismus*, DoeV, 11-12, 1968, pág. 389 y sigs.; C. SAILER, *Die Dauerkrise der Landesparlamente*, Bayerische Verwaltungsblaetter, 23, 1978, pág. 713 y, por último, vid. el expresivo título *Haben Laenderparlamente eine Zukunft?* en ZParl, 1971, pág. 277 y siguientes.

(40) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 164. Sobre la cuestión en la bibliografía vid. R. GRAWERT, *Verwaltungsabkommen zwischen Bund Laendern in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1967.

(41) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 166.

F) *Landtage y Bundesrat*

La composición del Bundesrat basada en los Ejecutivos de los Laender y la imposibilidad inicial, por tanto, de que los Landtag tengan influencia determinante sobre los asuntos tratados por el Bundesrat de alta importancia tanto para la Federación como para los propios Laender (42), es la causa que mueve a la Conferencia a solicitar posibilidades de información previa a los Landtag de los asuntos tratados y hasta una prolongación de los plazos de deliberación del Bundesrat para posibilitar la toma de posición de los Landtag y poder ejercitar así, al menos, una influencia política mediata (43).

G) *Derecho presupuestario, control de las cuentas*

En este tema aprueba la Conferencia en 1971 unas «recomendaciones sobre la nueva ordenación del derecho presupuestario del Land y sobre la nueva configuración de la relación entre Parlamento y Tribunal de Cuentas». El objeto de esta recomendación es reforzar los poderes de control del Parlamento sobre el presupuesto y posibilitar una relación más fluida entre los miembros de los Tribunales de Cuentas y de los Landtag (44).

H) *Cuestiones relativas al estatuto de los Diputados*

Como podía ser pensado, el estatuto de los Diputados ha preocupado en muchas ocasiones a la Conferencia. Por lo reciente resulta de interés el pronunciamiento de la Conferencia en relación

---

(42) Vid. el artículo 51 de la Ley Fundamental de Bonn que refiere la composición del Bundesrat por los miembros de los Gobiernos de los Laender, el porcentaje de votos que corresponde a cada cual y la necesidad de votación unánime por los miembros presentes de cada Gobierno. Sobre el Bundesrat en la reciente bibliografía cfr. D. POSSER, *Der Bundesrat und seine Bedeutung*, en las páginas 899 y siguientes de la obra colectiva dirigida por BENDA, MAIHOFER y VOGEL citada en la nota (1) de este trabajo.

(43) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, págs. 167 y 168.

(44) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 168.

a la llamada «rotación» en los cargos parlamentarios, defendida por las candidaturas verdes o alternativas en los pasados años en diversas elecciones. La Conferencia consideró tal principio de rotación como inconstitucional, contrario al principio básico de la democracia representativa y encargó a los respectivos Presidentes la adopción de cuantas medidas fueran necesarias para impedir esa llamada rotación (45).

En otra cuestión, en 1972 fueron aprobadas unas llamadas regulaciones sobre la publicidad de las relaciones profesionales de los diputados adoptadas posteriormente por la mayoría de los Laender (46).

Igualmente la Conferencia se ha ocupado de la inmunidad de los diputados, adoptando en 1963 unos principios sobre asuntos de inmunidad en los que se indica el procedimiento a adoptar por los Landtag en las solicitudes para llevar a cabo el procesamiento de diputados (47).

También se han hecho regulaciones modelo para disciplinar el tema de la retribución de los diputados, muy distinto según los Landtag. En relación al tratamiento por la legislación de la Federación de la posición de los funcionarios diputados, la Conferencia ha solicitado que la legislación deje siempre un ámbito libre para la configuración por el propio Landtag de las especificidades necesarias para el respectivo Laender (48).

### I) *La relación Federación-Laender*

Es claro que este tema ha debido de preocupar profundamente a la Conferencia. Puede recordarse, así, la solicitud de participación en la Comisión de encuesta de reforma de la Constitución instaurada por el Bundestag, solicitud de participación a la que, curiosa-

(45) Sobre la cuestión en la reciente bibliografía vid. R. STÖBER, *Grüne und Grundgesetz*, ZRP, 1983, pág. 209 y sigs.; F. HASE, *Die Grünen. Eine verfassungsfeindliche Partei?*, ZRP, 1984, pág. 86 y sigs. Sobre la posición de la Conferencia, BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 170.

(46) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 171.

(47) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 171.

(48) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 173.

mente, se niegan los jefes de Gobierno de los Laender llegándose, entonces, a la configuración de una propia Comisión de reforma constitucional por parte de los Laender en la que tiene un papel importante la propia Conferencia (49). Cuando se hizo público el dictamen de la Comisión del Bundestag, la Conferencia creó un grupo de trabajo para valorarlo e hizo públicas sus coincidencias y discrepancias (50).

Recientemente, en 1983, la Conferencia ha aprobado una resolución sobre el papel de los Landtag en el sistema federal actual, en la que se llama la atención sobre la disminución de sus poderes por el creciente peso de la Federación y de los Ejecutivos respectivos (51).

#### J) *Coordinación de fechas electorales*

Es éste un tema muy antiguo en la vida política de la República Federal. En 1979 la Conferencia tomó postura negándose a una coordinación de las fechas electorales porque ello «quitaría al ciu-

(49) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 173.

(50) Ello tuvo lugar mediante la aprobación de una decisión de 20 de abril de 1978. Cfr. BOEHRINGER, pág. 173.

(51) Ver el texto íntegro de esta Resolución en ZParl 3, 1983, pág. 357 y siguientes. La problemática general planteada en la misma es muy semejante a la que se deduce de la lectura de las obras citadas en la nota (39) de este trabajo sobre la debilitación del parlamentarismo por la aplicación de la doctrina del federalismo cooperativo. Recientemente, y en torno a este mismo tema, se ha producido la toma de postura de un grupo interfraccional de diputados de todos los partidos federales reunidos en Mainz en los comienzos de 1985, y en la que llaman la atención sobre la necesidad de una reforma constitucional para preservar el carácter de Estado de los Laender y las competencias constitucionales de los Landtag. Hay, sobre ello, una publicación del Landtag de Rheinland-Pfalz con el título *Kompetenzen der Landtage* y, también, abundantes noticias periodísticas de la época en cuanto que la resolución tuvo gran transcendencia y difusión. Vid., así, el «Stuttgarter Zeitung», de 15 de enero, en un amplio artículo con el título significativo «Laender fürchten schleichenden Verlust ihrer Kompetenzen» (Los Laender temen la pérdida a hurtadillas de sus competencias). Naturalmente que, además de la posición de los Landtag, hay planteada una amplísima problemática general sobre el funcionamiento del federalismo alemán en la que, obviamente y aun siendo apasionante, no podemos entrar aquí.

dadano la posibilidad de expresar con su voto un propio juicio sobre la conducción de los asuntos por el respectivo Parlamento y Gobierno». Sin embargo, se considera defendible una coordinación en el caso de que por la proximidad entre dos fechas electorales, el resultado de una pueda influir en la otra (52).

## V. CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN FINAL

La enumeración de cuestiones tratadas y de resoluciones adoptadas por la Conferencia —y su mismo efecto en el mundo de la realidad— habrá sido la prueba convincente de la importancia de una institución que surge en momentos difíciles, prefundacionales, de la República Federal Alemana y que adopta pronto un carácter de «órgano de Estado» cooperador a las grandes decisiones, a la marcha del país, desde la óptica y la instancia que le es más propia: la de los Parlamentos de los Laender.

A los ojos del observador es esencialmente resaltable la aparente informalidad con que se desarrolla su vida, la falta de estatutos y prescripciones sobre el funcionamiento interno, la ausencia de estructuras burocráticas perdurables y tantas veces agostadoras de los impulsos políticos. Este culto a la tradición, a los usos, y esta deliberada ausencia de letra legal está, obviamente, muy unida también al ser y a la esencia del parlamentarismo que, muchas veces, vive más de costumbres y respetos inmemoriales que de regulaciones voluntariosas sin anclajes en las conciencias de los obligados a cumplirlas.

Probablemente el funcionamiento de una Conferencia como ésta no podría tener lugar de otra forma que de la actual. La variabilidad de temas tratados, la diversidad de sujetos destinatarios de las resoluciones, la pluralidad política y personal de los componentes, su mutabilidad a golpe de sucesiva convocatoria, no permite tampoco someterse a más dictados que los de la tradición, que, normalmente, suele separar el derecho bueno del malo. En cualquier caso, parece haberse alcanzado una forma de proceder completamente adecuada a las características de la reunión concreta.

---

(52) Cfr. BOEHRINGER, *op. cit.*, pág. 176.

Es obvio que cuando el observador es ciudadano de un país que inicia su andadura autonómica a la luz de la Constitución de 1978, puede tener la tentación o, al menos surgir la duda, acerca de la propiedad de la importación de una fórmula como la de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Laender alemanes. No es ése, sin embargo, el objetivo de este trabajo que no tiene más finalidades que las puramente científicas de proporcionar a los interesados en el derecho parlamentario las experiencias y saberes que uno posee extraídos de la observación y meditación de una determinada realidad. Pero aunque no se tengan finalidades ajenas al ámbito de lo científico sí que merece la pena dedicar dos líneas, siquiera, a la respuesta a una interrogación que, supongo y espero, se habrá hecho también el lector al que su paciencia o interés haya permitido llegar hasta este punto.

Las organizaciones, las instituciones se justifican solamente por su posibilidad fructificadora, por su capacidad de ofrecer soluciones a la sociedad en la que nacen, por su virtualidad para canalizar inquietudes, voluntades hacia un camino que la mayoría de los ciudadanos puede sentir como adecuado o mejor. En ese sentido me parece que el papel de la Conferencia que trato en este artículo está más que justificado y no encuentro ningún motivo para pensar que no pudiera ser de la misma forma en nuestro país. La configuración de una instancia alejada, en teoría, de los avatares de la administración diaria con su obligada acción de respuesta rápida a diversos problemas permite, también en teoría, el examen meditado de aquellos problemas y cuestiones que por su permanencia no exigen tratamientos apresurados. Cuando se piensa, además, en el carácter de los componentes de esta presunta Conferencia, Presidentes de Parlamento, y en las circunstancias que es de desear deben presidir la personalidad y actuación de estas personas, se encuentra un motivo más para desear la creación permanente de una instancia así (53). Con las mismas características de informalidad que las

---

(53) He recogido bibliografía sobre la posición de la Presidencia de los Parlamentos en el Capítulo octavo de mi libro *Los Parlamentos territoriales...* al que remito con el fin de obviar repeticiones inútiles. Sí que destaco aquí, sin embargo, el carácter de instancia en cierta forma imparcial, que no apartidista, que suele predicarse por toda la doctrina para los Presidentes de los Parlamentos, y que aplicada al tratamiento de cuestiones de Estado

encontradas en la Conferencia alemana. Con la misma voluntad de búsqueda unitaria de acuerdos (54).

Sin ninguna duda, en un país como el nuestro, necesitado de esfuerzos de integración continuos (55) para la búsqueda comunitaria de objetivos generales, la Conferencia contribuiría a reforzar el sentimiento de comunidad y la posición equiparada de los Presidentes tendería a acabar con los sentimientos que, a veces surgen entre la población, de desigualdades de naturaleza entre las Comunidades Autónomas que, sabemos, no existen en el plano jurídico.

---

como las que son tratadas por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Laender alemanes, puede dar excelentes resultados.

(54) Hasta el momento han tenido lugar en nuestro país algunas reuniones informales de Presidentes de Parlamentos de Comunidades Autónomas auspiciadas por el Presidente del Senado sin que pueda, sin embargo, hablarse del funcionamiento de una propia Conferencia al modo alemán.

(55) A esa labor de integración cooperaría de modo sumo la incorporación a la Conferencia de los Presidentes del Congreso y del Senado como sucede en el modelo alemán examinado desde 1969.