

LA BÚSQUEDA DEL CONSENSO COMO
LEITMOTIV DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
FEDERAL ALEMÁN

MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA (*)

SUMARIO: I. INICIATIVA LEGISLATIVA. 1.1. *Las diversas consultas en la elaboración del proyecto de ley gubernamental y su remisión al Bundesrat.* 1.2. *La intervención del Gobierno federal en la iniciativa del Bundesrat.* - II. FASE DE ELABORACIÓN DE LA LEY EN EL *BUNDESTAG*. LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LAS COMISIONES. - III. LA PARTICIPACIÓN DEL *BUNDESRAT* EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. - 3.1. *La Comisión de Conciliación.* 3.2. *El ejercicio de la facultad de veto suspensivo de las leyes por el Bundesrat.* 3.3. *El ejercicio de la facultad de veto absoluto de las leyes por el Bundesrat.*

(*) Profesora de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad de Barcelona.

El procedimiento legislativo alemán participa de los rasgos esenciales que caracterizan a este proceso en la mayor parte de países de la Europa occidental. Tales elementos son el protagonismo del gobierno en la presentación de iniciativas –todavía más acusado en cuanto al número de iniciativas que se convierten en ley por su acción conjunta con la mayoría parlamentaria–, la trascendencia de la fase de comisión en cuanto a fase de negociación y estudio detallado del texto y el carácter más solemne de la discusión plenaria. Asimismo, como todo procedimiento legislativo en el Estado democrático actual, independientemente de sus trámites concretos, se encuentra estructurado en función del principio democrático y del de pluralismo político (1), de modo que sus diferentes fases están encaminadas a garantizar la participación de los diversos grupos representados en la Cámara y la manifestación de los diversos intereses (2). A este fin responden la pluralidad de la iniciativa legislativa, la presentación de enmiendas por los diputados y la discusión y votaciones sucesivas del proyecto. Relacionado con el principio de pluralismo político, se encuentra el objetivo de la búsqueda del consenso entre los diversos participantes en el procedimiento, característica presente de modo destacado en el procedimiento alemán. Ello es así porque tal pretensión u objetivo no sólo se produce en relación con los di-

(1) OSSENBÜHL, F., «Verfahren der Gesetzgebung», en ISENSEE/KIRCHHOF (Hrsgs.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1988, p. 335.

(2) Kelsen señaló que «todo el procedimiento parlamentario, con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones tiende a la consecución de transacciones y es la garantía para que los distintos intereses de los grupos representados en el Parlamento se manifiesten y puedan darse a conocer en un procedimiento público». *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Madrid, 1977, p. 86.

versos grupos políticos de la Cámara, algo innato al procedimiento legislativo, y con las diferentes entidades territoriales a las que les puede afectar el texto que se está aprobando (los *Länder*), algo propio de un Estado descentralizado, sino también en relación con los grupos sociales afectados o interesados en la norma que se va a aprobar. Evidentemente, el carácter de tales intervenciones es radicalmente diverso, como lo es la propia naturaleza de estos sujetos, pública o privada. Así, como no puede ser de otro modo, sólo los poderes públicos, los *Länder* a través del *Bundesrat*, pueden tener una intervención decisiva en la aprobación de la ley, teniendo la participación de los grupos sociales afectados, a través de organizaciones, carácter meramente consultivo. No obstante, observadas esas intervenciones y trámites en su conjunto podemos llegar a la conclusión de que estamos ante un procedimiento legislativo cuyo *leitmotiv* es la búsqueda del consenso e integración de intereses y voluntades. Naturalmente, y de acuerdo con el principio democrático, tras los procedimientos que garantizan el objetivo integrador, la regla de la mayoría y la libre configuración del legislador determinarán el contenido final de la ley.

Los distintos trámites en los que se plasma esa finalidad aparecen inicialmente en la fase pre-parlamentaria de elaboración de los proyectos de ley en sede gubernamental, a través de las consultas e informes que el Gobierno realiza y, en el ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental y del *Bundesrat*, mediante el juego de remisiones entre ambas establecida por la Constitución. Posteriormente, en la fase de la elaboración de la ley, tanto en sede del *Bundestag* como en la intervención posterior del *Bundesrat*, existen trámites que tienen por objeto aunar las distintas voluntades participantes en el proceso: en el primer caso, a través de las audiencias públicas a las organizaciones sociales y, en el segundo, en el procedimiento negociador entre ambas cámaras cuando existen discrepancias en torno a la aprobación de una ley. La diversa naturaleza de esta intervención, ya antes apuntada, tiene su reflejo también en el tipo de norma que la prevé: en un caso, participación del *Bundesrat*, el soporte normativo es la Constitución federal y en los restantes, consultas a grupos sociales, son los respectivos reglamentos internos del Gobierno y del *Bundestag*. Veamos con mayor detalle los caracteres y peculiaridades de cada uno de estos procedimientos.

I. INICIATIVA LEGISLATIVA

Ante el *Bundestag* tienen iniciativa legislativa el Gobierno Federal, el *Bundesrat* y los diputados del *Bundestag* (3). No se prevé la iniciativa legislativa de origen popular, pues la ley Fundamental no hace concesión alguna a las instituciones de democracia directa o participativa en la aprobación de las leyes (4). Ultimamente, tal carencia ha dado lugar a numerosas críticas doctrinales que propugnan una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones estatales (5).

La iniciativa legislativa en el seno del *Bundestag* se atribuye por el Reglamento parlamentario a los grupos parlamentarios y a un 5 por ciento de los miembros de la Cámara (art. 76 del Reglamento parlamentario del *Bundestag*, en adelante RPB), porcentaje que coincide con el mínimo exigido para formar un grupo parlamentario (art. 10 RPB). En la práctica se presentan pocos proyectos por parte de los diputados y grupos y, entre éstos, los presentados por el grupo mayoritario, en muchas ocasiones, son en realidad proyectos gubernamentales (6).

Es en la iniciativa del Gobierno y del *Bundesrat* donde se refleja en primer lugar el propósito de lograr el máximo consenso, es decir, se prevén los primeros trámites encaminados a aglutinar voluntades. En el caso del Gobierno, como dijimos, ello se produce tanto en la elaboración del an-

(3) Así lo dispone la Constitución federal en su artículo 76.1: «los proyectos de ley serán presentados en el *Bundestag* a través del Gobierno Federal, por medio del *Bundesrat* o a través del *Bundestag*» (art. 76.1) Vid. al respecto, SCHÜRMANN, M., *Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz*, Berlín, 1987.

(4) Únicamente se prevé la posibilidad de celebrar referéndum en el caso de reestructuración territorial de los *Länder*

(5) MAIHOFER, W., «Abschliessende Äusserungen der Herausgeber», en BENDA, E. MAIHOFER, W. VOGEL, H. J., (Hrgs.), *Handbuch des Verfassungsrechts* (2), WdG, Berlín, New York, 1995, p.p. 1710 y ss; en el mismo sentido, HESSE, K., «Beitrag der Verfassungen in den neuen Bundesländern zur Verfassungsentwicklung», *KritV*, Heft 1, 1993, p.10.

(6) En la IX Legislatura (1980-1983), el 74% de las leyes publicadas procedían de proyectos gubernamentales y el 11% de iniciativas del *Bundestag*. Los proyectos presentados por el *Bundestag* de origen gubernamental pretenden evitar el paso por el *Bundesrat* que impone la Constitución o agilizar el proceso no teniendo que respetar la prórroga del art. 76.2 LFB. Vid. SCHULZE-FIELTIZ, H., *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, 1988 p. 79.

teproyecto de ley, a través de las consultas que lleva a cabo, como en el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el *Bundestag*, mediante la remisión del proyecto al *Bundesrat*; en el caso del *Bundesrat* tiene lugar mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el *Bundestag*, pues sus proyectos de ley se presentan a través del Gobierno federal.

1.1. *Las diversas consultas en la elaboración del proyecto de ley gubernamental y su remisión al Bundesrat*

La iniciativa legislativa gubernamental le corresponde al Ejecutivo como órgano colegiado, lo que se desprende del art. 76 de la Ley Fundamental de Bonn (en adelante, LFB) Esta iniciativa destaca tanto por su importancia cuantitativa como cualitativa, pues son los los proyectos gubernamentales los que tienen mayores probabilidades de convertirse en ley, fenómeno común en el parlamentarismo comparado (7).

El procedimiento interno de elaboración de una norma en sede gubernamental está regulado en la normativa interna gubernamental reguladora de la organización y funcionamiento de la Cancillería federal y los ministerios (8). El ministerio competente por razón de la materia es el encargado de dirigir toda la fase de elaboración del anteproyecto y asume la responsabilidad última al respecto. Una vez redactado, antes de publicarse se presenta al ministro competente y a los ministerios afectados para que den su aprobación. El texto pasa diferentes exámenes para garantizar su adecuación en distintos ámbitos, político, jurídico, entre otros, y en ocasiones por comisiones de expertos compuestas por jueces, representantes del ministerio de justicia y otras personas competentes en materia jurídica. El texto debe remitirse también al Ministerio de Justi-

(7) Entre otros, SCHNEIDER, H., *Gesetzgebung*, C.F. Müller, Heidelberg, 1991, p. 65; FROHN, H., *Gesetzesbegriff und Gewaltenteilung*, 1981, p.p. 41 y ss; ZEH, W., «Die Beratung von Gesetzen im Deutschen Bundestag», *Theorie und Methoden der Gesetzgebung*, Frankfurt am Main, 1983, p. 57; BRYDE, B. O., «Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren», en SCHNEIDER, H. P., ZEH, W., (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, de Gruyter, Berlín, 1989, p. 855.

(8) El Reglamento del Gobierno federal de 11.5.1951 (GMBI, pág. 137), modificado el 17.7.1987 (GMBI, pág. 382) y el Reglamento conjunto de los ministerios federales I y II regulan el funcionamiento interno del Gobierno y contienen la normativa reguladora del proceso de elaboración de proyectos de ley en el seno de la Cancillería federal.

cia para su análisis jurídico y al de Finanzas para el económico y finalmente debe ser sometido a la aprobación del Gabinete. A partir del momento en que ésta se produce, el texto adquiere la cualidad de proyecto del Gobierno.

En la elaboración del anteproyecto de ley deben o pueden llevarse a cabo diversas consultas. Así, el artículo 27 del Reglamento conjunto dispone que pueden ser consultados los sectores afectados y, a pesar de que su práctica es discrecional para el Gobierno (9), se produce con regularidad. La apertura del proyecto a algunos sectores de la opinión pública en esta fase embrionaria del texto puede tener una gran incidencia. Cuando tenga lugar esta consulta el proyecto también debe comunicarse a los grupos parlamentarios del *Bundestag*. Tal previsión se estableció tras una reforma que puso fin a una situación un tanto anómala: que el Gobierno informase a las organizaciones interesadas, defensoras de intereses sectoriales, y no a los encargados de salvaguardar los intereses generales (10). A los *Länder* también se les informa sobre el proyecto para que manifiesten su opinión lo cual tiene gran trascendencia pues así el Ejecutivo puede conocer la posición que después adoptarán en el *Bundesrat*. Asimismo, deben ser oídas las entidades representativas de los intereses locales, las federaciones de municipios, cuando un proyecto de ley les afecte (art. 25.1 del Reglamento conjunto)

En definitiva, el Reglamento conjunto dispone la comunicación del proyecto en diversas direcciones: las organizaciones interesadas, los grupos parlamentarios, los *Länder* y las entidades locales. Con ello se pretende que el proyecto nazca con las menores oposiciones posibles, ya que estas primeras consultas permitirán al Gobierno conocer la posición de algunos actores posteriores del procedimiento y, si lo considera oportuno, puede introducir modificaciones en esta fase. Cuando esto sucede, el Ejecutivo suele enviar las reformas a los consultados para que manifiesten de nuevo su opinión, lo cual constituye una muestra de la importancia de este trámite (11).

(9) Salvo los supuestos excepcionales de previsión legal, donde esta consulta es obligatoria como es el caso de la Ley de régimen local que obliga a oír a las federaciones de municipios y la Ley de la función pública a los sindicatos (art. 94).

(10) La reforma tuvo lugar a raíz de las quejas de los diputados del *Bundestag* ante la regulación anterior que preveía la comunicación del anteproyecto a los sectores afectados y no a los grupos parlamentarios.

(11) SCHRÖDER, H. J., *Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung*, Dunkler & Humblot, Berlín, 1976, p. 78.

Los proyectos gubernamentales, una vez aprobados, deben ser enviados al *Bundesrat* para que manifieste su opinión al respecto (art. 76.2 LFB), trámite que constituye una nueva y trascendente expresión del objetivo de integrar voluntades a lo largo del procedimiento legislativo. Esta remisión se ha denominado la primera vuelta o lectura en el *Bundesrat* («*Erste Durchgang*») (12) ya que es el primer pronunciamiento de esta Cámara sobre el proyecto. El segundo se producirá una vez aprobada la ley por el *Bundestag*. Son dos formas de participación con un carácter muy distinto y la segunda es donde la Cámara federal tiene una posición más decisoria.

El *Bundesrat* puede manifestar su opinión en el plazo de seis semanas aunque éste puede ampliarse a nueve a solicitud de la propia Cámara, especialmente en caso de proyectos de grandes dimensiones (art. 76.2 LFB). La reforma de la Constitución de 1994 modificó los plazos (13) con el objeto de solucionar el problema de la insuficiencia del tiempo concedido al *Bundesrat* para examinar el texto, sobre todo si éste era complejo o muy extenso (14). Otras razones pueden ser la necesidad de coordinación con diferentes sectores afectados (15). En todo caso, el pleno del *Bundesrat* debe decidir acerca la existencia de una causa de solicitud de prórroga (art. 30 de su Reglamento).

La Cámara federal, en la manifestación de su opinión en referencia al proyecto presentado presta especial atención a su adecuación competencial (16) aunque también expresa su posición respecto al contenido material de la totalidad del proyecto. Debe tenerse en cuenta que esta remi-

(12) POSSER, D. «Der Bundesrat und seine Bedeutung», *Handbuch des Verfassungsrechts (III)*, BENDA, MAIHOFFER, W., VOGEL, H. J., (Hrsgs.), de Gruyter, Berlín, 1995, pp. 1153-1154.

(13) Anteriormente existía un único plazo de seis semanas y excepcionalmente de tres lo que se consideraba insuficiente para llevar a cabo las actuaciones en los *Länder* y después en el *Bundesrat*. La reforma también estableció una especificidad para proyectos de ley especialmente trascendentes: en los proyectos de reforma constitucional o que supongan transferencia de competencias estatales del art. 23 o 24 LFB, el plazo que tiene el *Bundesrat* para pronunciarse es de 9 semanas inmodificables, sin que puedan reducirse o ampliarse en ningún caso (art. 76.2 LFB). Reforma de 17 de octubre de 1994 (BGBl. I. pág. 146).

(14) Vid. SANWALD, R., «Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens nach den Beschlüssen der Gemeinsamen Verfassungskommission von *Bundestag* und *Bundesrat*», *ZG*, 1994, 9, p.p. 134 y ss.

(15) HOFFMANN, H. «Die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens nach der Reform des Grundgesetzes», *NVwZ*, 1995, pág. 136.

(16) SCHNEIDER, H., *Gesetzgebung*, C.F. Müller, Heidelberg, 1991, pág. 78.

sión también es importante para la competencia de los *Länder* de ejecución de la legislación federal (art. 83 y ss. de la Constitución) pues éstos pueden vislumbrar los posibles requerimientos y exigencias que la ejecución de las nuevas normas les puede suponer para su organización administrativa (17).

Desde el punto de vista gubernamental. La finalidad de la remisión del proyecto es que el Ejecutivo pueda conocer la posición de los *Länder* y, en caso de considerarlo oportuno, poder introducir modificaciones para evitar una eventual oposición. Se pretende, en definitiva, evitar conflictos en el futuro procedimiento legislativo integrando las diversas posturas (18). En este primer momento, el *Bundesrat* no está obligado a expresar su opinión aunque generalmente lo hace. Una vez remitido el texto al *Bundesrat*, el Gobierno no lo puede modificar, por tanto, si la Cámara federal se mostrara contraria a determinadas partes del proyecto –y ello pudiera poner en peligro la aprobación definitiva de la ley – el Gobierno, si quiere extraer del texto los preceptos controvertidos, debería volver a ejercer la iniciativa (19). Asimismo, el Gobierno puede «contestar» la opinión en contra manifestada por el *Bundesrat* acompañándola al texto que remitirá al *Bundestag*. Con ello, esta Cámara puede recibir, junto al proyecto de ley gubernamental, la opinión del *Bundesrat* y la que tiene el Gobierno sobre ella. Desde el punto de vista del *Bundestag* contar con la posición de la Cámara federal es importante pues la podrá tener en cuenta a lo largo del *iter* legislativo y en la práctica lo lleva a cabo sobre todo cuando una eventual oposición pudiera poner en peligro la aprobación de la ley.

1.2. La intervención del Gobierno federal en la iniciativa del *Bundesrat*

A través del *Bundesrat*, como señala el artículo 50 LFB, los *Länder* participan en la legislación y administración de la Federación y en los asuntos relativos a la Comunidad Europea.

(17) KIRN, M., «Die Umgebung des Bundesrates bei ganz besonders eilbedürftigen Gesetzen», en *ZRP*, 1974, pág. 4.

(18) SANNWALD, R., *Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesstaat*, *Bundesanzeiger*, Köln, 1995, pág. 41.

(19) PESTALOZZA, C., «Ausschaltung des Bundesrates durch Einbringung von Gesetzsteilen als Teilgesetze?», en *ZRP*, 1976, pág. 153 ss.

La iniciativa legislativa corresponde a la Cámara en su conjunto y suele partir de uno o varios *Länder*. El Reglamento del *Bundesrat* no regula de forma específica la forma de elaboración de los proyectos de ley, sino que éstos se engloban en general en la categoría de propuestas de los miembros del *Bundesrat*. Se señala que cada *Land* tiene derecho a formular propuestas, las cuales se someten al dictamen y estudio de la Comisión correspondiente (art. 26.1 y 3 del Reglamento del *Bundesrat*) y la decisión debe adoptarse por mayoría (art. 52.3 LFB).

La Constitución dispone que los proyectos del *Bundesrat* deben ser enviados al *Bundestag* a través del Gobierno federal dentro de las seis semanas siguientes a su adopción (20) y el Gobierno debe fijar su posición obligatoriamente dentro de ese plazo (21). La exigencia de que los proyectos del *Bundesrat* se remitan al Gobierno federal ha conllevado que algunos autores consideren esta iniciativa como indirecta (22) aunque ello es excesivo pues el Gobierno tiene la obligación de remitir el proyecto al *Bundestag* (23) y lo que pretende la Constitución con esta remisión es promover el consenso en el procedimiento legislativo (24) y no establecer una condición añadida al ejercicio de la iniciativa legislativa por el *Bundesrat*.

En cuanto a la decisión del *Bundestag*, la Constitución señala que debe elaborar y decidir sobre los proyectos remitidos por el *Bundesrat* «en un plazo adecuado» (76.3), lo que se considera aplicable a todos los

(20) En la reforma de 1994, este plazo sustituyó al de tres meses. Con estas modificaciones se pretende la consecución de la denominada «igualdad de armas» entre ambas instituciones, (*Waffengleichheit*) RÜDIGER, S., «Reform der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens», *ZG*, n.9, 1994, pág. 145.

(21) Como en la iniciativa gubernamental, este plazo puede elevarse a nueve semanas por las mismas razones expuestas con anterioridad. De igual modo, el *Bundesrat* puede declarar el proyecto urgente reduciéndose el plazo a tres semanas (y en el caso de que éste se haya aumentado a nueve, a seis). Estas nueve semanas son inmodificables en el caso de proyectos de reforma de la Constitución o para el traspaso de competencias soberanas del art. 23 o 24 LFB, en cuyo supuesto no se aplica la posible reducción antes señalada (art. 76.3 LFB).

(22) MANGOLDT/KLEIN, Art. 76, Anm. VI 4 a.

(23) La regulación de la Constitución hasta 1969 no establecía un plazo para el envío del proyecto del *Bundesrat* al *Bundestag* por parte del Gobierno federal, lo cual fue objeto de reforma constitucional (BGBl. 1969, I, p. 817).

(24) BRYDE, B. O., cit., p. 863.

proyectos que se presenten al Parlamento federal (25). Este precepto fue introducido con la reforma de 1994 y está en íntima conexión con el también novedoso artículo 77 de la Constitución federal, referido a la intervención posterior del *Bundesrat* en el procedimiento legislativo. Así, se requiere al *Bundestag* que tramite y decida los proyectos del *Bundesrat* en un plazo adecuado, al igual que en el art. 77 se exige al *Bundesrat* que cuando una ley requiera su aprobación lo haga teniendo en cuenta el mismo límite temporal (26).

Cabe señalar, finalmente, que el ejercicio de la iniciativa legislativa por el *Bundesrat* es bastante limitado (27), si bien ha experimentado un cierto aumento en los últimos tiempos, coincidiendo con la finalización de la época donde las mayorías en ambas Cámaras eran coincidentes (28).

II. FASE DE ELABORACIÓN DE LA LEY EN EL *BUNDESTAG*. LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LAS COMISIONES

Tras el ejercicio de la iniciativa comienza la tramitación en el seno del *Bundestag*, donde todos los proyectos reciben el mismo trato, cualquiera que sea su procedencia (29).

El procedimiento legislativo del *Bundestag* hay que incluirlo en los denominados de tres lecturas pues así lo indica expresamente el propio Re-

(25) JARAS/PIEROTH, *Grundgesetz Kommentar*, 3. Aufl., Múnich, 1995, Art. 76, Rn. 4, 7

(26) Como se deriva del informe de la Comisión constitucional conjunta, en esta reforma se tuvieron en cuenta las peticiones de los *Länder* acerca de la igualdad de trato entre *Bundesrat* y *Bundestag*. Vid. los Acuerdos de la Comisión Constitucional conjunta *Bundestag-Bundesrat*, BT-Drs- 123/6000, p. 38.

(27) Desde 1949 hasta 1990 se presentaron 377 iniciativas y se convirtieron en ley 136. Vid. *Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1991/1992*, p. 283.

(28) OSCHATZ, G., RISSE, H., «Bemerkungen zum Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates», ZG, 1989, pág. 318.

(29) Los legitimados para presentar una iniciativa tienen derecho a que el *Bundestag* la estudie y adopte una decisión sobre la misma, BVerfGE 1, 144 (153). Vid. KABEL, R., «Die Behandlung der Anträge im *Bundestag*: Rechte, Formen und Verfahren», en SCHNEIDER, H. P., ZEH, W., (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, de Gruyter, Berlín, 1989, p. 887.

glamento de la Cámara (art. 78 RPB) (30). En la primera lectura se celebra normalmente un debate general (31) y no se pueden presentar enmiendas. Al final de la misma se remite el proyecto a la comisión correspondiente (32) y la votación que decide esa remisión cierra la primera lectura (33).

En la comisión tiene lugar la discusión, negociación y mejora del proyecto legislativo ya que son los expertos de los grupos y los representantes ministeriales los que lo estudian, llegan a acuerdos y proponen modificaciones (34). Es de destacar la normal presencia de los representantes ministeriales en estas discusiones lo cual contribuye a que en las comisiones tenga lugar la auténtica negociación y transacción entre los distintos grupos parlamentarios sin que ello se traslade a otras sedes. El Gobierno participa en los trabajos de la comisión a través de los funcionarios ministeriales que han tomado parte en la elaboración del anteproyecto y si bien su postura va a ser principalmente la de defensa del texto presentado por el Ejecutivo, en la práctica es importante la colaboración de estos expertos –los mejores conocedores del texto– con los diputados.

La fase de la comisión es también el primer momento en que todos los diputados van a poder presentar enmiendas. En su seno se nombra una

(30) Sólo las leyes de ratificación de los tratados internacionales (*Zustimmungsgesetze*) se tramitan en dos, salvo que la Cámara decida hacerlo en tres.

(31) Según el Reglamento éste sólo tiene lugar cuando así lo proponga la Mesa, o cuando lo soliciten un grupo parlamentario o un 5% de diputados del *Bundestag*. Que la propuesta del debate general provenga de la Mesa o de los diputados puede tener efectos diferentes: mientras la proposición de la primera puede ser eludida por la aprobación por mayoría simple de la Cámara pero ello no puede realizarse en caso de propuesta por los diputados o grupos de la Cámara. (arts. 23-25 RPB).

(32) No obstante, a petición de un grupo o el 5% de los diputados, la Cámara puede decidir, por dos tercios de los presentes, pasar directamente a la segunda lectura sin que tenga lugar esa remisión, lo cual se aplica muy excepcionalmente.

(33) La remisión puede hacerse a varias comisiones cuando el proyecto escape materialmente del ámbito de una de ellas. A pesar de que el Reglamento anude esta posibilidad a supuestos especiales, se hace de forma frecuente. En ese caso, la Cámara deberá determinar también la comisión directora (*Federführender Ausschuss*). Ésta dirige el proceso y las restantes manifestarán su parecer, que no es vinculante para aquélla. Junto a esta posibilidad, otras comisiones pueden, de acuerdo con la comisión directora, participar en la tramitación de determinadas cuestiones del proyecto a título meramente consultivo.

(34) ELLWIN, T., HESSE, J., *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 1987, pág. 266.

ponencia que según el reglamento puede ser de uno o más miembros (art. 65 del RPB) pero en la práctica casi siempre es colegiada (35). Los ponentes son los que coordinan la discusión y en función de los acuerdos van recogiendo las propuestas de modificación o supresión de la redacción inicial. El dictamen que realizan es el texto a partir del cual trabaja la comisión y suele ser bastante determinante (36). Cabe destacar que el trabajo de las comisiones en el *Bundestag* es en general a puerta cerrada con lo que en las mismas puede tener lugar una discusión política donde los representantes no se encuentren «atados de manos» porque trabajen directamente ante el juicio de la opinión pública y pueden negociar con gran flexibilidad (37).

La excepción a la no publicidad de las comisiones se produce en el trámite de audiencia a las organizaciones representativas de intereses. Las audiencias públicas están previstas en el Reglamento parlamentario del *Bundestag* desde 1951 (38). En la actualidad se encuentran ampliamente reguladas en el art. 70 (39) y con ese objeto fue creado también un registro de asociaciones en la Presidencia del *Bundestag*. Debe reseñarse que

(35) Si bien en algunos casos, dependiendo del tipo de proyecto, se designa a un solo ponente o a uno por la mayoría parlamentaria y otro por la oposición, BÜCKER, J., «Art. 65», *Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, Frankfurt am Main, Kommentator, 1987.

(36) ZEH, W., op.cit. pág. 65.

(37) LINK, J., «Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht», *DÖV* 1973, pp. 513 y ss.

(38) Publicado el 28 de enero de 1952, BGBl.II, p. 389.

(39) El artículo 70 del Reglamento del Bundestag dispone lo siguiente*:

De las sesiones de audiencia en las comisiones.

1. Podrá toda comisión, para informarse sobre cualquier materia objeto de deliberación en su seno, acordar la audición en público de expertos, representantes de intereses u otros informadores. En el caso de propuestas legislativas remitidas a una comisión, la que haya sido designada como dictaminadora deberá realizar la audición si lo solicita una cuarta parte de sus miembros; en el supuesto de materias de deliberación no remitidas en el marco del artículo 62, apartado 1, inciso tercero, sólo habrá audición si así lo acuerda la propia comisión. Solamente podrá adoptarse este acuerdo cuando figure una moción en este sentido en el orden del día de la comisión.
2. Si se pidiere, al amparo del apartado 1, una audición por una minoría de los miembros de una comisión, deberán ser oídas las personas que dicha minoría haya propuesto. Si la comisión acordare, sin embargo, limitar el número de las personas a quienes proceda oír, sólo podrá dicha minoría designar un número de las mismas que guarde con el total de las así propuestas la misma proporción que los efectivos de la minoría solicitante con el total de miembros de la comisión.

a pesar de su temprana previsión, no fue hasta la V Legislatura (1965-1969) cuando las audiencias empezaron a ser practicadas con asiduidad y regularidad (40) y desde su institucionalización hasta la actualidad su práctica e importancia en el procedimiento legislativo ha ido en aumento progresivo hasta alcanzar un importante grado de popularidad (41). Si bien se inspiraron inicialmente en las *hearings* del Congreso norteamericano, las consultas a organizaciones sociales en el Parlamento germano ha estado presente en buena parte del proceso de consolidación y desarrollo del parlamentarismo en Alemania (42), lo cual se encuentra relacionado con la sólida tradición de los intereses organizados existente en este país y su participación en el poder público, especialmente en el Gobierno pero también en el ámbito parlamentario (43). En Alemania, a diferencia de lo

-
3. Podrá cualquier comisión designada colaboradora acordar, de acuerdo con la dictaminadora, que se lleve a cabo una audición, en caso de que la segunda no hiciese uso de la facultad que le concede el apartado 1 o bien de que limite sus audiciones a cuestiones parciales de la propuesta legislativa que afecten únicamente a su propio ámbito de competencia. Se comunicarán en todo caso a la comisión dictaminadora el lugar y la fecha de la audición, así como los nombres de las personas que vayan a ser oídas. Los miembros de la comisión dictaminadora tendrán derecho a hacer preguntas durante la audición, si bien este derecho podrá ser limitado a miembros determinados de la misma, de acuerdo con la propia comisión dictaminadora.
 4. Podrá la comisión entablar un debate general con la persona informante cuando así lo exija el esclarecimiento de la materia, si bien se limitará en este caso el tiempo para el uso de la palabra. Podrá la comisión asimismo encargar a determinados miembros suyos que dirijan la audición, debiéndose en este caso tomar en consideración a todos los grupos parlamentarios representados en la comisión.
 5. La comisión deberá, en principio, para preparar cualquier audición en público, remitir a los informantes las preguntas respectivas. Podrá, por otra parte, recabar de aquellos que adopten posición por escrito.
 6. El reembolso de gastos a los expertos y a los informantes en virtud de citaciones recibidas sólo podrá efectuarse previo acuerdo de la comisión, después de haber dado su conformidad el Presidente de la Dieta federal.
 7. Se aplicarán asimismo a las audiciones en sesión no pública los apartados 1 al 6.

* Se ha reproducido la traducción del artículo 70 del Reglamento del *Bundestag* publicada en el *Boletín de Legislación Extranjera*, núms. 127-128, mayo-junio 1992, Cortes Generales.

(40) SCHINDLER, P., *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1982*, 1983, p.603 ss.

(41) BRENNER, M., «Interessenverbände und öffentliche Anhörungen», *ZG*, 1993, p. 31.

(42) VON BEYME ha afirmado que la «historia del parlamentarismo es una historia de la lucha por la ampliación del derecho de consulta de los grupos de interés», en *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, p.235.

(43) VON BEYME, K., cit., p.p. 130 y ss. TEUBNER, G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1978, p.p. 120 y ss.

que ocurre en los Estados Unidos, las relaciones entre los grupos sociales y el Estado se llevan a cabo esencialmente a través de organizaciones de intereses, sindicatos, asociaciones de empresarios, u otras entidades existentes en los diferentes sectores de la realidad social (destacadamente en materia medioambiental, en la enseñanza y en la defensa de los consumidores) y los «lobbies profesionales» apenas tienen intervención (44).

Las audiencias parlamentarias constituyen un importante mecanismo de participación ciudadana en la elaboración de la ley distinto a los tradicionales instrumentos de democracia directa pues a través de ellas los ciudadanos afectados por una ley, por intermediación de las organizaciones sociales, tienen acceso a su procedimiento de elaboración. Tal participación no tiene carácter decisorio sino consultivo por lo que constituyen una institución de las denominadas de democracia participativa en el Parlamento (45). Las audiencias permiten integrar los diferentes intereses sectoriales afectados con los representados en el Parlamento, lo cual tiene lugar con la manifestación pública de las distintas posturas existentes independientemente de si éstas logran tener o no plasmación en el texto final. Como hemos indicado, tales consultas también son celebradas con asiduidad por el Gobierno, pero sin que en ellas estén presentes los principios de pluralismo político y publicidad. Así, mientras que en las practicadas por el Ejecutivo sólo está presente un partido político (o más en caso de coalición) y no son públicas, en el *Bundestag* están presentes todos los grupos parlamentarios, las pueden proponer las minorías parlamentarias y se caracterizan por su celebración en forma pública en la mayoría de los casos.

En su regulación específica destaca la existencia de un registro de organizaciones, así como los rasgos ya apuntados de solicitud por una minoría y la publicidad del trámite. Las organizaciones interesadas en tomar parte en un proyecto legislativo deben inscribirse en el mencionado registro siendo éste un requisito aunque formal imprescindible para que

(44) RONIT, K., SCHNEIDER, V., «The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany», *Parliamentary Affairs*, 1998, 51. n.4, p. 559.

(45) Vid. PIZZORUSSO, A., «Democrazia partecipativa e attività parlamentare» en *Studi in onore di Antonio Amorth*, Giuffrè, Milán, 1982, p.p. 517-518 y ZAMPETTI, P., «Il nuovo concetto di democrazia partecipativa», en *Studi per il XX anniversario dell'Assamblea costituente*, v. IV, Florencia, 1968, p.p. 520 y ss.

puedan ser llamadas por la institución parlamentaria (46). La comparecencia de las organizaciones es totalmente voluntaria, sin que en ningún caso se apliquen sanciones a la incomparecencia, puesto que ello sólo puede tener lugar en el caso de comisiones de investigación (art. 44.2 LFB) (47). Asimismo, tampoco existe un derecho a comparecer por parte de las organizaciones sociales sino que la decisión queda en manos de los grupos parlamentarios (48). Todos los grupos de la comisión pueden proponer las organizaciones que quieren consultar y la solicitud de una minoría cualificada, una cuarta parte de los miembros de la comisión, es vinculante con lo que queda garantizado el principio de pluralismo político (art. 70.3 RPB) (49). No obstante, la mayoría parlamentaria puede limitar el número de comparecientes (art. 70.2 RPB) y en ese caso se repartirán entre los distintos grupos en función de su representatividad. Tras la decisión acerca de las organizaciones a consultar tienen lugar las comparecencias de organizaciones a las que normalmente se les ha requerido el envío previo de una previa expresión por escrito de su posición (50). Las entidades sociales que comparecen con más asiduidad son las organizaciones de empresarios y sindicatos (51).

Por otro lado, cabe señalar que otras organizaciones con un carácter distinto a las referidas hasta el momento, como son las que agrupan a en-

(46) En un anexo al Reglamento del *Bundestag* se regula el registro de organizaciones y sus representantes. Vid. RITZEL, H. G., BÜCKER, J., H, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis*, 1987, p.p. 7-8.

(47) SCHRÖDER, H. J, *cit.*, p.111.

(48) El Tribunal Constitucional Federal negó la existencia de un derecho de las organizaciones a ser llamadas a la audiencia en la Sentencia de 5 de marzo de 1974.

(49) Existen algunos supuestos en que la decisión de celebrar una audiencia la debe adoptar la comisión. Así, en caso de que se trate de materias que no hayan sido remitidas a la comisión, la decisión debe adoptarse por mayoría (art. 70.1 RPB). Por otro lado, si la comisión está conociendo la propuesta legislativa como «colaboradora» y no como directora la decisión de celebrar una audiencia debe adoptarse de acuerdo con la comisión dictaminadora, por tanto por mayoría. Asimismo, en este caso, sólo podrá hacerse cuando esta última no haya llevado a cabo este trámite o lo haya limitado a cuestiones que afecten a su propio ámbito de competencia.

(50) STEINBERG, R., «Das Verhältnis der Interessenverbände zu Regierung und Parlament», *ZRP*, n. 9, 1972, p.210.

(51) WESSELS, «Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Parlamentsausschüssen», *Zparl*, 1987, p. 293. En el *Land* de Renania Palatinado incluso se les reconoce en la Constitución el derecho a ser oídas, por el Gobierno o Parlamento, cuando se elabore una disposición que les afecte (art. 67).

tidades locales, las federaciones de municipios, tienen también acceso a la institución parlamentaria (52) para manifestar su posición cuando se está elaborando un texto que pueda afectar a sus intereses. Su participación tiene un carácter distinto a la de las organizaciones sociales pues se trata de órganos representativos de intereses de las entidades locales, las cuales cuentan con legitimación democrática. No obstante, tiene también una enorme trascendencia en orden al consenso necesario a nivel local para que la ley sea aplicada de modo eficaz. Muchas de las leyes aprobadas son ejecutadas por los municipios y éstos, a través de las audiencias, pueden defender sus intereses en el marco del procedimiento legislativo así como mostrar los efectos de la legislación proyectada en el ámbito local.

Como hemos indicado, las audiencias se celebran en comisión habitualmente de forma pública (53) y se ha llegado a afirmar que ello compensa la falta de publicidad del trabajo de las comisiones (54). En cuanto al procedimiento, en primer lugar intervienen los comparecientes durante unos 5 o 10 minutos y posteriormente los miembros de la comisión efectúan preguntas. En ocasiones tiene lugar una discusión entre los propios comparecientes (55) lo cual proporciona una buena panorámica de las diferentes posiciones en los sectores implicados (56). Losporádicamente toman parte en el interrogatorio de la audiencia miembros del Gobierno federal y del *Bundesrat* que pueden estar presentes en todas las sesiones del *Bundestag* y tienen derecho a ser oídos siempre (art. 43.2 de la Constitución federal). En

(52) Algunas Constituciones de los *Länder* reconocen a estas entidades el derecho a ser oídas cuando se vaya a adoptar una decisión que afecte a sus intereses (arts. 71 de la Constitución de Baden Württemberg, 84.2 de la de Sajonia y 97.4 de la de Brandenburgo). Vid. RIEDERLE, M. W., *Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren*. C.F. Müller, 1995, p.p. 21 y ss.

(53) La mayoría puede decidir su no publicidad pero, mientras que inicialmente se celebraban mayoritariamente de forma no pública, en las últimas legislaturas la tendencia es la contraria. Así, en la VIII Legislatura el 40% fueron públicas y en la X lo fueron el 70%. WESSELS, B., «Kommunikationspotentiale zwischen *Bundestag* und Gesellschaft: öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Parlamentsausschüssen», *Zpart*, 1987, p.290.

(54) BÜCKER, J., «Rechtliche Probleme und parlamentarische Praxis der Anhörung bei den Ausschüssen des Deutschen *Bundestages*», en *ZG*, 1989, pp. 97 y 195.

(55) Ello es así porque la comisión puede decretar la comparecencia conjunta de más de una organización.

(56) DACH, R. P., «Das Ausschuerfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis», en SCHNEIDER, H.P., ZEIL, W., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*. de Gruyter. 1989, Berlín, New York, p. 1127.

el supuesto mayoritario de tramitación de proyectos gubernamentales, el delegado ministerial que ha llevado el peso en la elaboración interna del proyecto va a tener un papel importante en la formulación de preguntas a las organizaciones comparecientes. Finalmente se realiza un protocolo de la audiencia donde se anotan todas las intervenciones realizadas, lo cual es importante para la elaboración del dictamen por parte de la comisión, texto base del trabajo posterior del Pleno. Las opiniones de todos los que han tomado parte son frecuentemente enviadas a los organismos potencialmente interesados, Gobierno Federal, representantes de los *Länder* o la prensa y en este último caso se requiere autorización del afectado (57).

Tras la fase de comisión tienen lugar la segunda y tercera lectura, dirigidas a la determinación de la configuración final del texto legislativo que acabará votando el Pleno de la Cámara. La segunda lectura se inicia con un debate general si así lo propone la Mesa o un grupo o el 5% de los diputados presentes pero ello suele ser muy poco frecuente (58). Tanto alguno de los proponentes del proyecto como el ponente (o uno de ellos) tienen derecho a tomar la palabra antes y después de ese debate (art. 28.2 RPB). En la segunda lectura se pueden presentar las enmiendas por los diputados individualmente (art. 82.1 RPB) hasta que no se haya decidido de forma definitiva sobre el artículo al que se refieren (59) y se discute y se vota sobre cada enmienda y artículo (art. 81.2 RPB) pues así como la primera lectura está dirigida al debate general la segunda está al servicio del examen detallado del texto. La tercera lectura se celebra si no se han rechazado todas las partes del proyecto en la segunda (60), ya que en ese caso finalizaría el procedimiento (art. 83 RPB). Tras la misma tiene lugar la votación final en el Pleno de la Cámara, con lo que finaliza el procedimiento de elaboración de la ley en el *Bundestag*, si bien puede volver a intervenir con posterioridad en caso de que el *Bundesrat* plantee un veto a la ley.

(57) BÜCKER, J., cit., p.p. 112-113.

(58) BRYDE, B. O., «Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren», en SCHNEIDER, H. P, ZEH, W., (Hrsgs.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, de Gruyter, Berlín, 1989, p. 872.

(59) Por lo que constituye uno de los derechos más importantes de los diputados individualmente considerados RITZEL/BÜCKER, cit., Art. 29.2, Anm.b.

(60) Esta lectura tiene lugar de forma semejante a la segunda: se celebra un debate general sólo si no se ha celebrado en la anterior y si se propone por la mesa o por el 5% de los diputados presentes (art. 84.2 RPBtag). Por otro lado, la presentación de enmiendas está limitada a los grupos o a un 5% de los diputados.

III. LA PARTICIPACIÓN DEL *BUNDESRAT* EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

3.1. *La Comisión de Conciliación*

Una vez el *Bundestag* ha aprobado la ley, la Constitución federal reserva al *Bundesrat* una intervención en la legislación de carácter más decisivo que la producida en la iniciativa gubernamental (61). La participación del *Bundesrat* puede producirse de dos modos distintos en función del objeto del proyecto de ley: o bien su conformidad se exige ineludiblemente para que una ley sea definitivamente aprobada, con lo que dispone de una facultad de veto absoluto (*Zustimmungsgesetze*) o bien puede interponer un veto que puede ser superado por el *Bundestag*, es decir con efectos suspensivos (*Einspruchsgesetze*).

El supuesto que la Constitución prevé como general es que el *Bundesrat* puede vetar de modo suspensivo las leyes aprobadas por el *Bundestag*. Como supuesto especial, en aquellos casos en que la ley afecte a las competencias de los *Länder* se requiere la aceptación del *Bundesrat*, sin la cual la ley no puede aprobarse. Estas leyes son señaladas por la Constitución de forma expresa, según el «principio de enumeración» (62). La distinción entre ambos tipos de leyes anade una gran complejidad al procedimiento legislativo (63) y la postura del Tribunal Constitucional, considerando que cuando una ley tenga un precepto que exige la aprobación del *Bundesrat* (64) ésta se exigirá para todo el texto, ha elevado el número de estas leyes a más de la mitad (un 60%).

Las relaciones *Bundesrat-Bundestag* en el marco del procedimiento legislativo se enmarcan en un órgano de composición paritaria, la Comisión de Conciliación, cuya función consiste en tratar de resolver las posiciones discordantes entre ambas Cámaras acerca de un proyecto legislativo. Representa, por tanto, uno de los elementos más destacados del carácter consensuado del procedimiento legislativo. Debe ser convocada por el *Bundesrat* cuando esta Cámara, ante una ley de las que sólo puede

(61) Intervención se ha denominado segunda lectura en el *Bundesrat* («*zweiter Durchgang*»), POSSER, D., «Der Bundesrat und seine Bedeutung», *Handbuch des Verfassungsrechts (II)*, BENDAD, MAIHOFFER, W., VOGEL, H. J. (Hrgs.), de Gruyter, Berlín, 1995, p.1155.

vetar con efectos suspensivos, pretende oponerse a ella. En cambio, cuando su intervención en el procedimiento legislativo se equipara al *Bundestag*, es decir, cuando debe dar su consentimiento a la ley para poder ser aprobada, la convocatoria de la Comisión es potestativa. No obstante, en este último caso también pueden convocarla el Gobierno federal y el *Bundestag*.

El art. 77.2 LFB dispone que la composición y procedimiento de la Comisión de Conciliación se regulará en un reglamento, aprobado por el *Bundestag* con el acuerdo del *Bundesrat*. Asimismo señala que los miembros del *Bundesrat* de esa Comisión no están ligados a instrucción alguna. La Comisión se encuentra regulada en el Reglamento conjunto del *Bundestag* y del *Bundesrat* para la Comisión prevista en el art. 77 de la Constitución (Comisión de Conciliación), de 19 de abril de 1951. Cada una de las Cámaras elige 16 miembros, los cuales la forman permanentemente. Se elige un miembro del *Bundestag* y otro del *Bundesrat* que se turnan la Presidencia cada cuatro años y se representan mutuamente. Para cada integrante debe nombrarse un suplente. Los miembros del Gobierno pueden acudir a la Comisión, estando obligados si ésta lo solicita. Como muestra de la trascendente posición de este órgano y de las funciones que realiza, cabe destacar el elevado perfil político de los que la forman en la práctica. Así, por parte del *Bundesrat* frecuentemente son miembros de derecho personas de importante calado político en los Gobiernos de los *Länder*, incluso los propios jefes de los ejecutivos y, por parte del *Bundestag*, diputados de gran peso en sus grupos. La adopción de las decisiones de la Comisión se hace por mayoría, debiendo estar presentes al menos siete miembros de cada Cámara para poder formular una propuesta de acuerdo. El Reglamento regula el procedimiento de forma muy poco precisa y en la práctica depende más de la habilidad y de la capacidad de compromiso de sus miembros (65). Las decisiones se adoptan a puerta cerrada lo cual, junto con la falta de sometimiento a instrucciones de sus miembros, es una muestra de la importante función negociadora de esta comisión pues así se evita que las discusiones se formalicen y que sus miembros actúen más en función de la trascendencia de su posición ante la opinión pública que en orden a la consecución de un acuerdo.

(62) BVerfGE 1, 76 (79).

(63) BRYDE, B., cit., p. 862.

(64) BVerfGE 8, 274 (294).

(65) BRYDE, B., cit., p. 876.

La función de la Comisión es siempre la misma independientemente de que la ley que se haya remitido al *Bundesrat* pueda ser únicamente vetada o requiera su aprobación. Así, convocada la Comisión ésta elabora una propuesta de modificación o de supresión del proyecto acordado por el *Bundestag*. La propuesta debe ser de modificación o supresión, pero no de un nuevo texto. No obstante, en la práctica la Comisión sobrepasa en muchas ocasiones el marco de competencias atribuidas (66), lo cual ha suscitado polémica en torno a su legitimación (67). Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado algunos de los límites que debe respetar en el ejercicio de sus funciones. Así, de acuerdo con su carencia de iniciativa legislativa, no puede introducir materias que no hayan sido tratadas en el procedimiento legislativo (68). También constituyen límites el texto de la ley aprobada por el *Bundestag*, la convocatoria de conciliación –donde deben fijarse las razones de la discrepancia– y la coherencia interna con la ley aprobada (*Inhaltlichen Sachzusammenhang*) (69). No obstante, son límites poco precisos y, por tanto, son fácilmente sobrepasados en la práctica. De todos modos, hay que tener en cuenta que la Comisión está compuesta por miembros del *Bundestag* y del *Bundesrat* y que tan sólo hace una propuesta que después debe ser aceptada de un modo u otro por ambas Cámaras. Las ventajas y las posibilidades de consenso que ofrece este órgano, que se ha convertido en pieza fundamental para la resolución de diferencias entre ambas Cámaras en la elaboración de la ley, son mucho mayores que sus posibles problemas, cuestión que, sin embargo, escapa del objeto de estas líneas (70).

(66) STERN, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, München, 1980, p. 37; ZEH, W., cit., pp. 75-76; BISMARCK, H. «Grenzen des Vermittlungsausschusses», *DÖV* 1983, p.p. 269 y ss; HENSELER, P., «Möglichkeiten und Grenzen des Vermittlungsausschusses», *NJW*, 1982, p.p. 849 ss.

(67) FRANSSEN, E., «Der Vermittlungsausschu», en *Festschrift für M. HIRSCH*, 1991, pp. 273 y ss; DIETLEIN, M., «Zulässigkeitsfragen bei Anrufung des Vermittlungsausschusses», *AöR*, 106, 1981, p.p. 527 y ss; BRYDE, B., cit. p. 877.

(68) BVerfGE 72, 175 (189)

(69) BVerfGE 72, 175 (189)

(70) Vid. POSSER, D., cit., 1150 y ss. En castellano puede verse el análisis efectuado en el apartado dedicado al *Bundesrat* en el Informe previo de la publicación de las Jornadas celebradas por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya en julio de 1995, coordinado por E. ALBERTÍ, *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1996, p.p. 102-116. También, SANJURJO RIVO, V. A., «Federalismo y procedimiento legislativo en Alemania: El peculiar caso del *Bundesrat*», *RCG*, n. 40, 1997.

Si bien la actuación de la comisión es igual en todos los casos –elaboración de una propuesta de consenso– el régimen de convocatoria y las potestades del *Bundesrat* son distintos en función del tipo de ley de que se trate. Veamos con algo más de detenimiento tales cuestiones.

3.2. *El ejercicio de la facultad de veto suspensivo de las leyes por el Bundesrat*

Como hemos apuntado, en la práctica, las leyes en las que la potestad del *Bundesrat* se limita a la posibilidad de vetarlas con efecto suspensivo se han convertido en el supuesto minoritario. Estas leyes son todas las aprobadas por el *Bundestag* y sobre las que la Constitución no exige la conformidad del *Bundesrat*. Cuando se trate de este supuesto, si la Cámara de representación de los *Länder* quiere vetar la ley debe, obligatoriamente, convocar la Comisión –de forma exclusiva (art. 77.2 LFB)– y deberá llevarlo a cabo dentro de las tres semanas siguientes a la recepción del texto.

En cuanto a la actuación «conciliadora» de la Comisión, si ésta elabora un texto de consenso, el *Bundestag* deberá volver a pronunciarse sobre él, aprobándolo o rechazándolo, sin posibilidad de enmienda. Tras ese pronunciamiento, el *Bundesrat* debe decidir si interpone o no el veto suspensivo en un plazo de dos semanas tras la finalización del procedimiento en la Comisión (art. 77.3 LFB). Si, en cambio, el órgano de composición paritaria no llega a un acuerdo, el *Bundesrat* podrá entonces interponer su veto suspensivo al texto originario de la ley en el mismo plazo, sin que sea necesaria la nueva intervención del *Bundestag*. Finalmente, si la Comisión rechaza el proyecto aprobado por el *Bundestag*, éste deberá manifestarse y si acepta finaliza el procedimiento legislativo sin que el *Bundesrat* se tenga que pronunciar.

En los casos en que el *Bundesrat* mantiene el veto, entran en juego los poderes del *Bundestag* para levantarlo y la mayoría exigida para ello viene determinada por el quórum con que se ha vetado la ley. Así, el veto debe interponerse por mayoría absoluta (art. 52.3 LFB), y en ese caso el *Bundestag* podrá superarlo también por mayoría de sus miembros (art. 77.4 LFB en relación con el 121). Si se ha interpuesto por una mayoría cualificada, dos terceras partes de sus votos, para poder ser superado en el

Bundestag deberán votar a favor dos tercios de los diputados presentes que sean, a su vez, la mayoría de sus miembros. Si el veto se levanta, la ley se considera aprobada. En caso contrario, la iniciativa fracasa, sin que se prevea celebrar otra votación en un período de tiempo determinado. No existe un plazo en el que el *Bundestag* tenga que pronunciarse y hasta ese momento el *Bundesrat* podrá modificar su oposición inicial, retirando o levantando el veto. En caso de retirada y también si no ha interpuesto veto en el plazo previsto el proyecto queda aprobado (art. 78 LFB).

En la actualidad este tipo de leyes, como dijimos, representan menos del 50 por ciento del total de las aprobadas y en la práctica el *Bundesrat* ejerce el voto de forma muy reducida, lo cual es debido a la importante labor de desbloqueo que realizan, tanto la primera intervención del *Bundesrat* en la manifestación de su postura en los proyectos del Gobierno como, especialmente, la tarea de la Comisión de Conciliación (71).

3.3. *El ejercicio de la facultad de veto absoluto de las leyes por el Bundesrat*

La posición de la Cámara de representación de los *Länder* en estas leyes se equipara al *Bundestag* pues para ser aprobadas es necesario también su asentimiento. Estas leyes son las expresamente establecidas por la Constitución federal, la cual no lo hace siempre de forma precisa y en esos casos se plantean problemas para la determinación del tipo de ley de que se trata y, consecuentemente, la intervención que debe tener el *Bundesrat* (72). Materialmente son aquellas leyes que de un modo u otro afectan al ámbito de autonomía de los *Länder* (73). No obstante, cabe seña-

(71) Vid. STROHMEIER, R. W., «Der Vermittlungsausschuss als überauschuss?», en *ZParl*, 1982, p. 476.

(72) Lo cual resulta agravado por el hecho de que el Tribunal Constitucional Federal ha dicho en alguna ocasión que estos casos no sólo son los expresamente establecidos en la Norma fundamental sino también en los que proceda interpretarlo así, BVerfGE 1, 76 (79).

(73) Las leyes cuya definitiva aprobación está sometida al acuerdo de ambas Cámaras son las siguientes: normas que afecten a la organización o al procedimiento administrativo de los *Länder* (art. 84.1 LFB); leyes que suponen una intervención de la Federación en el ámbito financiero y presupuestario de los *Länder*; leyes referidas a la reordenación territorial de la Federación, siempre que sean pequeñas alteraciones de fronteras entre los *Länder*,

lar que, a pesar de que esa mayor participación del *Bundesrat* en la legislación federal se hace atendiendo a la afectación competencial para los *Länder* de la ley en tramitación, frecuentemente en las votaciones se advierte como, en caso de conflicto, prevalecen los intereses partidistas sobre los federales (74).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal atribuye «efecto contaminante» a la existencia de un sólo precepto que requiera aprobación del *Bundesrat* a toda la norma lo cual ha sido fuertemente criticado por la doctrina (75). El Tribunal ha derivado ese efecto de la unidad procedimental y objetiva de la ley (*Sach- und Verfahrenseinheit des Gesetzes*) y la corresponsabilidad del *Bundesrat* por la totalidad de la ley. Esta interpretación ha ocasionado prácticas como la separación y reunión de los concretos aspectos que requieren la aprobación del *Bundesrat* en una ley específica y el resto de la regulación en otra. Esta técnica, a pesar de que puede poner en peligro la unidad y coherencia de la regulación de la materia, ha sido declarada válida por el Tribunal Constitucional (76). La interpretación del Tribunal ha sido más restrictiva en relación con la necesidad o no de aceptación por el *Bundesrat* de las leyes de reforma de las que exigieron la aprobación de esta Cámara pero que materialmente no la requerirían. Así, ha entendido que no será necesaria siempre que no afecten o modifiquen los preceptos sometidos a aprobación por el *Bundesrat* (77) o no alteren del significado de estos preceptos (78).

ya que la gran reforma está reservada fundamentalmente a la decisión popular; en caso de que se introduzcan por reforma constitucional nuevas competencias federales se ven compensadas mediante la introducción de específicas necesidades de aprobación por el *Bundesrat* (arts. 73.8 en relación al 74.a.3, 74a.1 y 2, 74a.4, 87b.1 y 2, 87c, 87d.2 de la LFB); leyes que encomiendan a los tribunales de los *Länder* el ejercicio de la función jurisdiccional de la Federación (art. 96.5 LFB); leyes que exceptúan determinados reglamentos de la aprobación del *Bundesrat* (80.2 LFB) y leyes que encomiendan la aprobación de instrucciones administrativas a un ministro concreto; leyes de regulación de las «tareas comunes» (art. 91.a2 LFB); leyes referidas al «estado de necesidad legislativa» y las previstas en los 115 c), 115 k) y 115 l) LFB; leyes de reforma constitucional. (art. 79.2 LFB).

(74) Vid. SANJURJO RIVO, V. A., «Federalismo y procedimiento legislativo en Alemania: El peculiar caso del *Bundesrat*», *RCG*, n. 40, 1997, p. 37.

(75) ANTONI, M., «Zustimmungsvorbehalte des Bundesrates zu Rechtsetzungsakten des Bundes. Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen», *AöR*, 1988, p.p. 329 y ss.

(76) BVerfGE 37, 363.

(77) BVerfGE 37, 363 (383).

(78) BVerfGE 37, 363 (401 y ss).

En las leyes que requieren su consentimiento, el *Bundesrat* no está obligado a convocar la Comisión de Conciliación para pronunciarse, pero puede hacerlo. En estos casos, el *Bundestag* y el Gobierno federal también pueden pedir su convocatoria (art. 77.2 LFB). Sea quien sea el que la convoque, el procedimiento es el mismo que el descrito con anterioridad para las restantes leyes, es decir, si la Comisión introduce propuestas de modificación deberá el *Bundestag* pronunciarse de nuevo. Posteriormente, la Cámara de representación de los *Länder* decide dar o no su aprobación. Si la Comisión no llega a un acuerdo, el *Bundesrat*, si no lo ha hecho puede entonces interponer el veto. Si ya lo ha llevado a cabo sin convocar la comisión pero lo han hecho los restantes legitimados, el Gobierno o el *Bundestag*, el proyecto se considera rechazado. El *Bundesrat*, en todo caso, debe decidir si aprueba o no la ley en «un plazo adecuado» –según señala la Constitución sin precisar– y sólo se considerará aprobada cuando esta Cámara le otorgue la mayoría de sus votos (art. 52.3 de la Constitución). La aprobación debe ser expresa y no sirve el mero acuerdo de no convocar la Comisión de Conciliación (79).

Cabe finalmente hacer referencia a la problemática que puede suscitar la circunstancia apuntada de que la distinción entre un tipo y otro de leyes no siempre es cuestión pacífica, cuando ambas cámaras no coinciden en la calificación del texto como perteneciente a una u otra categoría. Así, la Ley Fundamental dispone que una ley que no requiere conformidad del *Bundesrat* (aquellas que sólo puede vetar suspensivamente) se considera aprobada si en tres semanas no se convoca la Comisión de Conciliación (arts. 77.2 y 78 LFB). Puede suceder que la Cámara federal considere que una ley exige su aprobación y por ello no convoca la Comisión, pues no está obligado a ello, con la intención de oponerse posteriormente a ella. El problema se planteará si el *Bundestag* la considera como de las que sólo pueden ser vetadas suspensivamente y, transcurrido el plazo previsto para ello sin haberse llevado a cabo, la envía al Presidente federal para su promulgación. Si éste la promulga, el *Bundesrat* no habrá podido utilizar ni siquiera su arma menor para oponerse a la ley (con independencia de que le quede la vía de recurso al Tribunal Constitucional). Ante esta situación se ha planteado cuáles son los

(79) BVergfGE 8, 274, (296 y ss); 28, 66 (80).

poderes del Presidente federal en la promulgación de la norma. En esta función se considera que el Presidente federal ostenta una «potestad de comprobación» (*Prüfungsrecht*), pues la Constitución establece que el Presidente promulgará las leyes aprobadas conforme a todos los preceptos de la Constitución (art. 82.1) (80). Este control implica el examen del cumplimiento de los requisitos necesarios para la promulgación de la ley y, dentro de éstos, se encuentra el de si ésta requiere o no la aprobación por el *Bundesrat* (81). Una vez aprobada la ley, si hay desacuerdo sobre el procedimiento seguido podrá acudir al Tribunal Constitucional Federal a través de la vía del control abstracto de leyes. Asimismo, también podría controlarse la decisión del Presidente federal a través del planteamiento por el *Bundesrat* de un conflicto constitucional entre órganos federales. No obstante, en la práctica, el *Bundesrat* como medida preventiva cuando está en desacuerdo con una ley, interpone veto simultáneamente a su negativa a aprobar el texto, con lo que evita el efecto descrito (82).

Con la promulgación y posterior publicación de la ley finaliza el procedimiento legislativo. En el transcurso de ese procedimiento se han llevado a cabo distintos trámites con el objeto de que tengan reflejo en la ley

(80) SCHNEIDER, H., *Gesetzgebung*, C.G.Müller, Heidelberg, 1991, p. 265.

(81) La cuestión de los poderes del Presidente federal en la promulgación de las leyes no es pacífica pues la doctrina se divide entre los que le reconocen una potestad de control material de la ley y los que entienden que éste es sólo formal. Los partidarios de un cierto control material entienden que ello no le permite ni le obliga hacer un control exhaustivo de cada norma que debe promulgar, pero le concede la posibilidad, dado su sometimiento a la Constitución, de denegar la promulgación de leyes que supongan una evidente vulneración de las normas constitucionales desde el punto de vista material. En este sentido, HERZOG, el cual mantiene que no sólo en esos supuestos el Presidente podría negarse la promulgación sino también si la ley es claramente contraria a un principio desarrollado por el Tribunal Constitucional Federal, en MAUNZ, T., DÜRIG, G., HERZOG, R., *Grundgesetz Kommentar*, Beck, Munich, 1989, Marginal. 19, p. 609. En contra del control material, FRIESENHANH, E., «Zur Prüfungsrecht des Bundespräsidenten», *Festschrift für Gerhard Leibholz*, Bd.2, 1966, p. 679. En cuanto a la práctica, el Presidente RICHARD v. WEIZSÄCKER denegó la promulgación de la reforma de la Ley del tráfico aéreo, aprobada el 31 de mayo de 1990 por el *Bundestag* y el 22 de junio de 1990 por el *Bundesrat*, por considerarla contraria a los artículos 33.4 y 87d.1 LFB. Vid al respecto, RIEDEL, N., SCHMIDT, A., «Die Nichtausfertigung des Gesetzes zur Privatisierung der Flugsicherung durch den Bundespräsidenten», *DÖV*, n. 9, 1991, p.p. 371 y ss.

(82) Vid. acerca de esta práctica. DIETLEIN, M., *cit.*, p.p. 527 ss.

las distintas posturas existentes e intereses afectados. Naturalmente, ello no quiere decir que todas las posturas hayan tenido reflejo en el texto final, pues la decisión final se habrá adoptado, de acuerdo con el principio democrático, por la regla de la mayoría. No obstante, la circunstancia de que los diferentes intereses se publiquen y se manifiesten a lo largo de todo el procedimiento, con la posibilidad de ser negociados y consensuados supone, por sí solo, la realización del principio de pluralismo político, principio rector de todo procedimiento legislativo en el Estado democrático actual.