

FEDERALISMO Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO  
EN ALEMANIA:  
EL PECULIAR CASO DEL BUNDESRAT (\*)

VICENTE A. SANJURJO RIVO (\*\*)

SUMARIO: 1. EL DISEÑO DE REPARTO DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER.—2. LA PARTICIPACIÓN DEL BUNDESRAT EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE ELABORACIÓN LEGISLATIVA DE LA FEDERACIÓN.—A) *El derecho de iniciativa legislativa del Bundesrat.*—B) *Intervención del Bundesrat en primera lectura: la toma de postura ante los proyectos de ley del Gobierno Federal.*—C) *Posición del Bundesrat tras la intervención del Bundestag en el proceso legislativo.*—D) *Las leyes de aprobación o confirmación (Zustimmungsgesetze).*—E) *La Comisión de Conciliación (Vermittlungsausschuß).*—F) *El problema de la calificación: leyes de aprobación o confirmación versus leyes de impugnación.*—G) *El principio federativo y el principio partidista en el Bundesrat.*—3. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL BUNDESRAT: UN MODELO ATRACTIVO PERO POCO ACCESIBLE.

---

(\*) Este trabajo forma parte de la memoria de licenciatura que lleva por título «El modelo bicameral y su articulación en el ejercicio de la función legislativa: una visión de Derecho Comparado», defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela el 23 de octubre de 1996 y dirigida por el Prof. Fernández Segado.

(\*\*) Área de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago de Compostela.

1. EL DISEÑO DE REPARTO DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER.

La directriz organizativa de carácter general contenida en el artículo 30 de la Ley Fundamental, claramente favorable a una preeminencia competencial de los *Länder*, encuentra su versión en materia legislativa en el artículo 70 de la *Grundgesetz*, al establecer una suerte de competencia legislativa genérica en favor de los Estados. Ello, sin embargo, induce al error. En efecto, la participación de la Federación en el campo legislativo ha venido intensificándose progresivamente al punto que se ha desvirtuado la afirmación precedente. Esto ha venido propiciado por una estructuración de la función legislativa en la que aparecen intrincados criterios funcionales –distribución de las diversas funciones del Estado Federal entre los distintos Estados y la Federación– y materiales –atribución de distintos campos de actuación ya al *Bund*, ya a los *Länder*– y que ha dado lugar a tres tipos de legislación federal, de acuerdo, por otra parte, con la tradición alemana inaugurada en la Constitución imperial de 1871 y continuada por la Constitución de Weimar (arts. 6-12) (1). A saber:

La legislación exclusiva (*ausschließliche Gesetzgebung*), que supone la exclusión de los *Länder* de la competencia para legislar sobre una serie de

---

(1) K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I, C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1977, pág. 510.

materias contenidas en el artículo 73 de la Ley Fundamental (2). No obstante, cabe la posibilidad de que incluso sobre estas materias puedan legislar los Estados federados siempre y cuando la propia Federación, a través de una ley federal, les autorice a ello (art. 71 L.F.). Esta reserva a favor de la Federación obedece a la naturaleza de las materias que comprende, que por sus especiales características deben tener una regulación uniforme en todo el territorio.

En segundo lugar, la legislación concurrente (*Konkurrierende Gesetzgebung*), que afecta a una panoplia de cuestiones recogidas en los artículos 74 y 74a de la Ley Fundamental (3), respecto a las cuales los Estados

---

(2) La nómina de materias que se incluyen en esta categoría es la que se relaciona a continuación: asuntos exteriores, defensa y protección de la población civil; nacionalidad federal; libertad de movimiento y residencia, pasaportes, inmigración, emigración y extradición; régimen cambiario y monetario, acuñación de monedas, pesas y medidas y régimen horario; aduanas y comercio, tratados de comercio y navegación, libre circulación de mercancías, intercambio comercial y financiero con el extranjero, policía de aduanas y fronteras; ferrocarriles federales y navegación aérea; correo y telecomunicaciones; situación jurídica de las personas afectas al servicio de la Federación y de las corporaciones federales de Derecho Público; derecho de propiedad industrial, derechos de autor y derechos de edición; cooperación entre la Federación y los Estados en materia de policía criminal, defensa de la Constitución, creación de una oficina federal de Policía Criminal y lucha internacional contra la delincuencia y, por último, estadística para los fines de la Federación. *Vid. K. STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980, págs. 601-602.

(3) La legislación concurrente comprende un número considerable y variopinto de materias que a continuación se enumeran: Derecho Civil, Penal, régimen penitenciario, organización judicial, procedimiento judicial, régimen de la abogacía, del notariado y del asesoramiento jurídico; estado civil; derecho de asociación y reunión; derecho de residencia y de establecimiento de extranjeros; asuntos relativos a refugiados y expulsados; previsión pública; daños de guerra y reparación; asistencia a mutilados de guerra, viudas, huérfanos y antiguos prisioneros de guerra; tumbas de caídos en la guerra y otras víctimas de la guerra y de la tiranía; legislación económica; producción y aprovechamiento de energía nuclear con fines pacíficos; derecho laboral; ayudas a la formación profesional y a la investigación científica; derecho de expropiación en materias de los artículos 73 y 74 de la Ley Fundamental; transferencia de la tierra, riquezas naturales y medios de producción a la propiedad colectiva; prevención del abuso del poder económico; fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal; transacciones inmobiliarias, derecho del suelo y régimen de arrendamientos agrarios, de las viviendas y de las colonias y hogares; medidas contra epidemias y epizootias, la admisión en las profesiones médicas y paramédicas, y el comercio de medicamentos; régimen económico de los hospitales; medidas de protección en el comercio de productos alimenticios; navegación de alta mar y cabotaje, así como señales marítimas, navegación interior, servicio meteorológico, vías marítimas y vías navegables interiores; tráfico de carretera; los ferrocarriles que no sean federales, salvo los de montaña, y las cuestiones relativas a la ingeniería genética (art. 74 GG). Igualmente la legislación concurrente abarca la remuneración y previsión del personal perteneciente al servicio público, en una situación de servicio y lealtad de derecho público, en cuanto no corresponda a la Federación la legislación exclusiva, así como también la remuneración y previsión de los jueces de los *Länder* (art. 74a.1 y 4 GG).

únicamente podrán legislar en la medida en que el *Bund* no ejerza su derecho a hacerlo. A la Federación asistía el derecho a legislar sobre este amplio repertorio de materias siempre que se diesen las condiciones recogidas en el artículo 72.2 de la Ley Fundamental:

Cuando una cuestión no pueda ser adecuadamente regulada por los Estados (cláusula de la eficacia).

Cuando la regulación de una materia por un *Land* pueda dañar los intereses de otro u otros *Länder* o de la colectividad (cláusula del daño).

O bien cuando así lo exiga la unidad jurídica o económica, en especial la uniformidad de las condiciones de vida (cláusula de la salvaguarda de la unidad).

La disminución de competencias legislativas de los Estados federados en favor de la Federación acaecida en la última década tiene su causa no ya tanto en la vasta y constantemente engordada nómina de competencias concurrentes de la Federación, cuanto en la intrínseca indeterminación y laxitud de las condiciones que habilitan a aquélla para desplegar dichas competencias. A ello hay que añadir la postura mantenida por el Tribunal Constitucional Federal de no entrar a enjuiciar, ante las demandas planteadas por los *Länder*, la presencia de tales condiciones en los distintos supuestos de hecho, al considerar que éstas encierran en sí mismas una naturaleza estrictamente política no susceptible, por tanto, de una valoración o ponderación jurídica. Es por ello que, a instancias de los Estados, tras la Ley de reforma de la Ley Fundamental de 27 de octubre de 1994, cuyas disposiciones han entrado en vigor el 15 de noviembre de 1994, el actual artículo 72.2 de la *Grundgesetz* limita las posibilidades de la Federación, ya que sólo podrá legislar amparándose en su derecho de legislación concurrente «en cuanto el establecimiento de unas condiciones de vida equiparables en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en consideración a los intereses generales haga «indispensable» una disposición legal federal». Incluso sería factible que por medio de una ley federal se establezca que una determinada disposición de la Federación en la que no se aprecia aquel carácter indispensable prescrito por el artículo 72.2, sea reemplazada por el derecho de los *Länder* (art. 72.3 GG). Pero además, según el nuevo artículo 93.1.2a de la Ley Fundamental, el Tribunal Constitucional Federal deberá pronunciarse «en el caso de diversidad de opiniones sobre si una ley cumple las condiciones del artículo 72.2 a petición del *Bun-*

*desrat*, del Gobierno de un *Land* o de la representación popular de un *Land*», resultando a todas luces evidente la incompatibilidad de este precepto con la posición que venía manteniendo con anterioridad el Tribunal de Karlsruhe (*vid. supra*).

Por último, la legislación marco (*Rahmenvorschriften*), en virtud de la cual a la Federación se encomienda la regulación básica sobre las materias contenidas en el artículo 75 de la Ley Fundamental (4), mientras que el desarrollo legislativo posterior corresponde a los Parlamentos de los distintos Estados. En este sentido, y al objeto de evitar que la Federación, en lo que sería una utilización abusiva de la legislación marco, apenas deje margen a la autonomía legislativa de los *Länder*, se ha introducido un segundo párrafo en el artículo 75 de la Ley Fundamental, a cuyo tenor «las disposiciones marco sólo en casos excepcionales pueden contener regulaciones sobre pormenores que rijan o sean directamente vigentes».

A todo ello hay que añadir, por obra del Tribunal Constitucional, las llamadas «competencias implícitas o conexas» de la Federación. Es decir, cabe hablar de competencia federal sobre una materia no expresamente atribuida al *Bund*, cuando ésta se vea necesariamente afectada en el momento de regular otra materia expresamente atribuida a la Federación (5).

Por lo dicho hasta ahora, fácilmente se infiere que se ha asistido a un proceso de acumulación legislativa federal, de manera que las materias que entrarían en el campo de acción legislativa de los Estados —en teoría todas

---

(4) Los temas que pueden ser objeto de una regulación básica por la Federación, siempre en el caso de que se den los presupuestos establecidos en el artículo 72, son los que siguen: la situación jurídica de las personas afectas al servicio público de los *Länder*, municipios y otras corporaciones de Derecho Público, en cuanto el artículo 74a no determine otra cosa; los principios generales de la enseñanza superior; el régimen jurídico general de la prensa; la caza y la protección de la naturaleza y de la estética del paisaje; la distribución de la tierra, la planificación del espacio y el régimen hidráulico; el empadronamiento y los documentos de identidad, así como la protección del patrimonio alemán contra su evasión al extranjero.

(5) A esta variada gama de legislación cabe añadir lo que algunos autores, tales como STERN o BECKER, denominan legislación de bases (*Grundsatzgesetzgebung*), que, en última instancia, vienen a equiparar a la legislación marco. Cfr. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, cit., págs. 592 y 599-600; F. BECKER, *Grundzüge des öffentlichen Rechts*, 6.ª edic., Verlag Franz Vahlen, München, 1995, pág. 110. *Vid.* además para esta tripartición de la legislación, H-W. ARNDT y W. RUDOLF, *Öffentliches Recht*, 10.ª edic., Verlag Franz Vahlen, München, 1994, págs. 66 y sigs.

aquellas no asignadas expresamente a la Federación— han devenido residuales y marginales. Esta evolución ha sido alentada por dos fenómenos distintos:

En primer lugar, la federalización de competencias legislativas por medio de la reforma constitucional.

En segundo lugar, la voracidad competencial del *Bund* ha encontrado en la legislación concurrente y legislación marco un instrumento idóneo a sus fines.

Sin embargo, junto a este incontrovertible proceso de concentración competencial legislativa en manos de la Federación, corre en paralelo un progresivo robustecimiento de la posición constitucional del *Bundesrat*. En efecto, la atribución generalizada de la legislación a la Federación, ya a través de la reforma constitucional, ya de la legislación marco o concurrente, se ha efectuado «a cambio» de una mayor y más cualificada presencia del Consejo Federal en el procedimiento legislativo. Esto último —una posición cualificada— se ha conseguido a través de la ampliación del ámbito de las leyes de necesaria aprobación por el *Bundesrat* (*Zustimmungsgesetze*, *vid. infra*). Precisamente por ello, y si partimos de la consideración que desde la primera legislatura este tipo de leyes vienen ocupando un espacio legislativo en absoluto desdeñable, el *Bundesrat*, al menos desde un punto de vista puramente funcional, «se ha aproximado todavía más al estatus de una “auténtica segunda Cámara”» (6).

## 2. LA PARTICIPACIÓN DEL *BUNDESRAT* EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE ELABORACIÓN LEGISLATIVA DE LA FEDERACIÓN

El *Bundesrat* o Consejo Federal es una pieza principal en el engranaje constitucional ideado por la Ley Fundamental de 1949. No en vano se ha llegado a decir que «la colaboración de los *Länder* en las tareas legislativas y administrativas de la Federación —que en la actualidad se realiza a través

---

(6) H-P. SCHNEIDER, «Alemania», en *Informe Comunidades Autónomas 1994*, vol. I, E. AJA (dir.), Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, pág. 666. Obviamos —pues sobrepasa el objeto de estudio de este trabajo— la intensa disputa doctrinal en torno al hipotético carácter de Segunda Cámara del Consejo Federal. Al respecto, el Tribunal Constitucional Federal le ha negado dicho carácter a través de una resolución de 25 de junio de 1974.

del *Bundesrat* (...)— constituye un elemento esencial, cuando no el más característico del federalismo alemán en el derecho constitucional de la Federación» (7). Pero además, esta intervención de los distintos Estados federados en la determinación de la voluntad federal, cobra un especial relieve en el terreno de la legislación ya que «la participación en el proceso legislativo es el cometido más importante del Bundesrat» (8). Con todo, su posición dista bastante de la ocupada por el *Bundesrat* del *Kaiserreich*, aunque también es cierto que es bastante más vigorosa que la del *Reichsrat* de *Weimar*.

A continuación se analizará la actuación y posición del *Bundesrat* en el *iter* ordinario de elaboración de la ley, si bien es cierto que en el proceso de conformación legislativa existen otras posibilidades de intervención de dicho órgano que, dado su carácter excepcional o atípico —caso del estado de necesidad legislativa— soslayaremos.

#### A) *El derecho de iniciativa legislativa del Bundesrat.*

El Consejo Federal, junto con el Gobierno Federal y los miembros del *Bundestag*, tiene la capacidad de poner en marcha el procedimiento legislativo (art. 76.1 L.F.) (9). Ahora bien, y tal como se desprende de la literalidad del artículo referido, a diferencia de lo que sucede con el *Bundestag*, la iniciativa corresponde al *Bundesrat* en cuanto órgano constitucional, y no a sus miembros individualmente considerados. Así pues, para el ejercicio de este derecho es necesario el acuerdo mayoritario de la Cámara sobre un texto determinado, por lo regular presentado por uno o

---

(7) H-J. BLANKE, «El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania», en *La reforma del Senado*, AAVV., Senado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 358.

(8) D. POSSER, «Der Bundesrat und seine Bedeutung», en *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, E. BENDA, W. MAIHOFER, H-J. VOGEL (edit.), 2.ª edic., Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1994, pág. 1153.

(9) Al respecto *vid.* K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 12.ª edic., C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, Karlsruhe, 1980, págs. 208 y sigs.; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, cit., págs. 142, 154-155, y 622-623; C. DEGENHART, *Staatsrecht I*, 2.ª edic., C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1986, págs. 190 y sigs., y F. BECKER, *Grundzüge des öffentlichen Rechts*, cit., págs. 110 y sigs.

varios *Länder* (10). En este sentido, algunos Estados se han revelado especialmente prolíficos a la hora de realizar actuaciones de este tipo, e incluso se ha podido vislumbrar la tendencia o proclividad de algunos *Länder* por determinadas materias (11).

Una vez aprobada la iniciativa en el Consejo Federal, se da traslado de la misma al Gobierno Federal que, a su vez, deberá enviarla en plazo, debidamente estudiada y comentada, al *Bundestag*. El plazo de que disponía el Gobierno Federal para transmitir la iniciativa del *Bundesrat* al *Bundestag* se ha reducido sensiblemente con la reforma constitucional de octubre de 1994, pasando de los tres meses antes exigidos a seis semanas, con posibilidad de ampliarse a nueve, e incluso, en casos de urgencia, de reducirse a tres semanas. Por otra parte, el *Bundestag*, por mor del principio de independencia orgánica, no está mediatizado por plazo alguno para incluir las proposiciones de ley del Consejo Federal en su orden del día. Ello ha posibilitado la práctica por la cual el Parlamento Federal elude pronunciarse sobre una parte de tales iniciativas, de manera especial aquéllas de contenido político controvertido (12), hasta que caducan por agotamiento de la legislatura (*vid. infra*). De ahí que tras la mencionada reforma se haya compelido al *Bundestag* a resolver sobre el particular en un plazo razonable.

El recurso al derecho de iniciativa por parte del *Bundesrat* ha experimentado un notable cambio de tendencia a partir de 1969. Así, se ha pasado de las cinco proposiciones de ley presentadas por el Consejo Federal en el curso de la tercera legislatura del *Bundestag* (1957-1961), a las 112 de los dos períodos que comprenden de 1983 a 1990. Aunque la razón de esta transformación radica en que a partir de 1969 las mayorías de ambas Cámaras dejan de ser coincidentes, de manera que el *Bundesrat* es utilizado por la oposición en el Parlamento Federal como plataforma idónea para dar salida a sus iniciativas, lo cierto es que la continuidad de tendencia durante la década de los ochenta, en donde de nuevo se reproducen las mayorías en ambas Cámaras, hace pensar en la consolidación de una práctica que si bien

---

(10) Cfr. P. WAGUET, «Allemagne (République Fédérale). Le Bundesrat», en *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*, J. MASTIAS y J. GRANGÉ (dir.), Economica, París, 1987, pág. 112.

(11) Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, «El Bundesrat alemán», en *Ante el futuro del Senado*, AAVV., 1.ª edic., Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996, págs. 102-103.

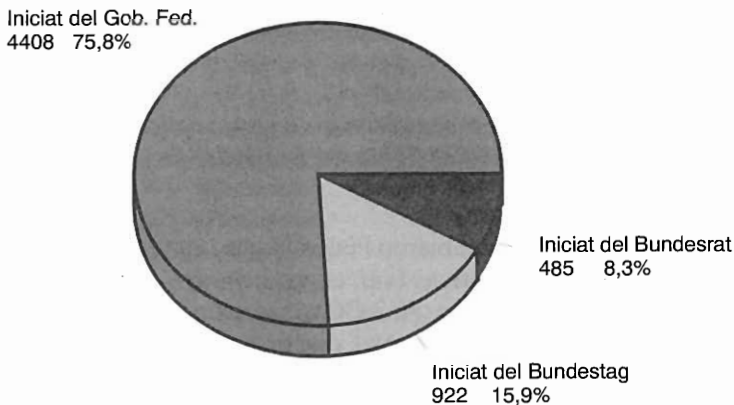
(12) D. POSSER, «Der Bundesrat und seine Bedeutung», cit., pág. 1153.



en sus orígenes respondió a una coyuntura política determinada, posteriormente se transforma en una línea de actuación estable.

La utilización de este recurso por el *Bundesrat* sigue siendo en cualquier caso reducida en relación al uso que de él hacen los otros dos órganos constitucionalmente legitimados para ello, esto es, el Gobierno Federal y el *Bundestag*. Bien es cierto que, desde un punto de vista cualitativo, el porcentaje de propuestas procedentes del Consejo Federal finalmente adoptadas no resulta, en absoluto, nada desdeñable (*vid.* gráficos I) (13), y que leyes importantes, especialmente en materia de consumo, Derecho Penal y Social (14), han sido aprobadas a partir de iniciativas que tenían su origen en dicho Consejo.

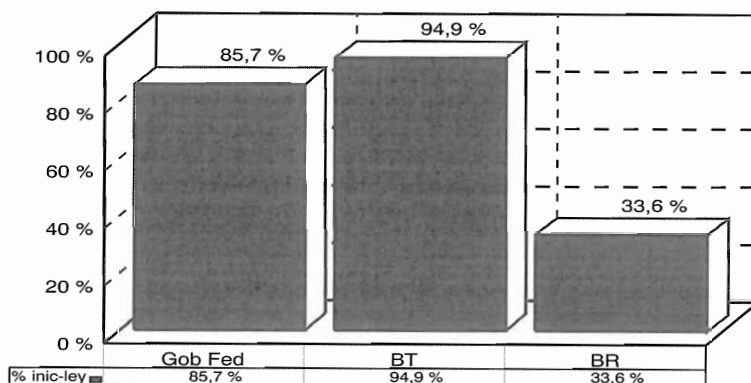
GRAFICO I. *Ejercicio del derecho de iniciativa por los órganos constitucionalmente legitimados*



(13) Elaboración propia a partir de los datos de E. ALBERTÍ ROVIRA, «El Bundesrat alemán», cit., pág. 132. Debe tenerse en cuenta, a la hora de hacer una valoración de estos datos, que la interrelación funcional de los tres órganos constitucionalmente legitimados para proponer iniciativas legislativas provoca el recurso a vías de procedimiento indirectas que pueden inducir al error o, al menos, a arrojar unos datos no del todo acordes a la realidad. Así, en ocasiones, el Gobierno Federal, con el fin de evitar la primera lectura de sus proyectos por el *Bundesrat* (*vid. infra*), se sirve de la mayoría parlamentaria que lo sustenta en el *Bundestag* para, a su través, dar cauce a sus propias iniciativas. Igualmente, la oposición en el Parlamento Federal puede trasladar sus proposiciones de ley al *Bundesrat*, valiéndose para ello de uno o varios *Länder* gobernados por el mismo partido, con lo cual aquéllas tendrán más posibilidades de éxito.

(14) P. WAGUET, «Allemagne (République Fédérale). Le Bundesrat», cit., pág. 119.

INICIATIVAS CONVERTIDAS EN LEY  
*Relación porcentual*



B) *Intervención del Bundesrat en primera lectura: la toma de postura ante los proyectos de ley del Gobierno Federal.*

Todos los proyectos del Gobierno Federal –que representan la gran mayoría en el conjunto de iniciativas (*vid.* en gráficos I)– deben remitirse en primer término al *Bundesrat* (art. 76.2 GG) (15). Éste, según rezaba el propio artículo 76.2 de la Ley Fundamental, disponía de un plazo de seis semanas para manifestar su opinión. Excepcionalmente, este plazo incluso podría verse reducido a tres semanas caso de que el Gobierno Federal remitiese el proyecto bajo el calificativo de especialmente urgente, en cuyo caso transcurridas las tres semanas podría aquél, aun cuando no hubiese recibido el informe del *Bundesrat*, trasladar el proyecto al *Bundestag*. No obstante, una vez le fuese enviado dicho informe, estaría obligado a remitirlo al Parlamento Federal. Sin embargo, estos plazos se han revelado excesivamente breves, y es por ello por lo que la reforma constitucional de octubre de 1994 introdujo la posibilidad de su ampliación hasta nueve semanas a instancias del *Bundesrat*.

(15) *Vid.* K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, cit., págs. 619-620.

No obstante, y como excepción a la regla precedente, el proyecto presupuestario federal y los proyectos de enmiendas a la Ley de Presupuestos y del plan presupuestario, se presentarán simultáneamente ante el *Bundestag* y el *Bundesrat* (art. 110.3 L.F.).

De ordinario, el *Bundesrat* hace uso de su derecho a pronunciarse sobre los proyectos de ley gubernamentales, incluso en ocasiones emitiendo, en relación a cuestiones de gran calado, dictámenes de más de cien páginas (16). En sus consideraciones, el Consejo Federal no está condicionado por ningún tipo de límite material, como pudieran ser cuestiones relativas a los intereses o competencias de los *Länder*, sino que, por el contrario, goza de absoluta libertad, pudiendo deliberar y decidir sobre cualquier cuestión sin cortapisa alguna.

Las observaciones del *Bundesrat* están desprovistas, desde el punto de vista jurídico, de carácter vinculante, e incluso pueden ser contestadas por el Gobierno Federal (*Gegenäusserung*). En cambio, políticamente son de gran valor, en la medida en la que representan un preámbulo de cuál va a ser su posicionamiento a lo largo de todo el procedimiento legislativo, por más que esta primera toma en consideración no comprometa sucesivos pronunciamientos.

El objetivo cardinal que cumple esta intervención del *Bundesrat* en primera lectura es plasmar la opinión de los *Länder* sobre el proyecto en cuestión. Este juicio inicial es de un valor extraordinario ya que, de ordinario, serán las administraciones de los *Länder* las encargadas de ejecutar la mayoría de leyes federales al contar la Federación con una escuálida estructura administrativa. De ahí que, tanto el Gobierno Federal como el *Bundestag*, suelen avenirse a los criterios fijados por el *Bundesrat* en materia de técnica legislativa y de práctica administrativa (17). En definitiva, se trata, por encima de cualquier otra consideración, de aportar, a partir de los trabajos desarrollados en las Comisiones de marcado carácter administrativo del *Bundesrat*, la mayor experiencia administrativa de los *Länder* a la legislación federal.

En ocasiones, el Gobierno Federal, al objeto de evitar esta primera lectura del *Bundesrat*, introduce su proyecto de ley valiéndose de la mayoría

---

(16) D. POSSER, «Der Bundesrat und seine Bedeutung», cit., pág. 1154.

(17) *Ibidem*, pág. 1154.

parlamentaria que lo sostiene en el *Bundestag*, ya que aquella toma de postura inicial no es extensible a las iniciativas nacidas en el Parlamento Federal. Esta maniobra, por otra parte de dudosa utilidad práctica (18), vendría a ser inconstitucional siempre que tuviese como única finalidad cercenar los derechos del Consejo Federal. Sin embargo, y ante la dificultad de prueba que ello supone, éste todavía no se ha dirigido al Tribunal Constitucional para denunciar al Gobierno Federal por no respetar el principio de lealtad a las instituciones (19). Lo que sí parece constitucionalmente intachable es la posibilidad de que el Gobierno, al tiempo que envía su proyecto al *Bundesrat*, procure que el mismo sea presentado desde el *Bundestag*, con el único objeto de anticipar el trabajo de sus Comisiones acelerando de este modo el procedimiento (20).

C) *Posición del Bundesrat tras la intervención del Bundestag en el proceso legislativo.*

El artículo 77.1 de la *Grundgesetz* dispone:

«Las leyes federales serán acordadas por el *Bundestag* cuyo Presidente las pasará, después de su adopción, sin demora alguna al *Bundesrat*».

De este precepto podemos extraer dos conclusiones: primeramente, el carácter preeminente del *Bundestag* en el proceso de formación de la legislación, mostrándose como un órgano principal y de necesaria referencia en el proceso legislativo y, en segundo lugar, la acaparación por el *Bundesrat* de toda la legislación federal, a lo que habría que añadir su indispensable intervención, según recoge el artículo 78 de la Ley Fundamental, para el perfeccionamiento de la ley.

No obstante, la consideración anterior que aludía a la actuación protagónica o hegemónica del Parlamento Federal en la conformación de la ley debe ser, a nuestro juicio, matizada. En efecto, el *Bundesrat* interviene muy activamente en la primera lectura de los proyectos de ley del Gobierno Federal que, por lo demás, son la inmensa mayoría. De hecho, de entre sus

---

(18) H.-J. BLANKE, «El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania», cit., pág. 371.

(19) D. POSSER, «Der Bundesrat und seine Bedeutung», cit., pág. 1154.

(20) *Ibidem*, pág. 1154.

propuestas en esta fase incipiente del procedimiento, las que hacen referencia a cuestiones de técnica legislativa o práctica administrativa, son normalmente recogidas por el Gobierno Federal o el propio *Bundestag*. De otra parte, ya en la fase postrera del procedimiento, el *Bundesrat*, en relación a las leyes que inexcusablemente deben contar con su aprobación, que en la praxis son la mayoría, goza de una posición equiparable a la del *Bundestag*. Aun así, podría argüirse que el Consejo Federal no adopta más que la posición de una especie de legislador negativo, sin capacidad, pues, de introducir modificaciones o mejoras en los textos que le son remitidos. Sin embargo, ello se palfa con la facultad que le asiste para convocar la Comisión de Conciliación encargada de resolver las desavenencias entre ambas Cámaras (*vid. infra*), en donde, además, sus planteamientos gozan de especial fuerza ante la presión que sobre dicha Comisión ejerce, curiosamente, no ya sólo la hipotética interposición del veto absoluto, sino incluso también del veto relativo sobre leyes que no precisan de la aprobación del *Bundesrat*, en la medida en que esta última modalidad de veto entorpece y dificulta el procedimiento. Así pues, aunque la primacía jurídico-formal del *Bundestag* es de todo punto indiscutible, al menos desde una visión estrictamente funcional, aquella hegemonía parece diluirse un tanto.

Siguiendo básicamente en este punto a POSSER (21), las posibilidades de actuación del *Bundesrat*, una vez que el proyecto ya ha sido adoptado por el *Bundestag*, se pueden articular o sistematizar en torno a si se trata de una ley que precisa o no de su necesaria aprobación.

Caso de que se trate de una ley de aprobación, el *Bundesrat* dispone de un abanico de posibilidades a la hora de intervenir:

Puede aprobar «expresamente» el proyecto sometido a su aprobación necesaria por la mayoría de votos de la Asamblea. En estos casos no basta

---

(21) D. POSSER, «Der Bundesrat und seine Bedeutung», cit., págs. 1154 y sigs. Igualmente cfr. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., págs. 209-210; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, cit., págs. 626 y sigs.; C. DEGENHART, *Staatsrecht I*, cit., págs. 192 y sigs.; O. JOUANJAN, «L'élaboration de la loi en République fédérale d'Allemagne», en *Pouvoirs*, núm. 66, (1993), págs. 81 y ss, especialmente págs. 92-95; ARNDT y RUDOLF, *Öffentliches Recht*, cit., págs. 69-71; H.-J. BLANKE, «El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania», cit., págs. 372-374; F. BECKER, *Grundzüge des öffentlichen Rechts*, cit., págs. 111-113. Un cuadro sinóptico del procedimiento puede encontrarse en J. SCHWABE, *Grundkurs Staatsrecht*, 5.<sup>a</sup> edic., Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1995, pág. 51.

la aprobación tácita. Los proyectos de reforma de la Ley Fundamental ofrecen la singularidad de que precisan para su aprobación una mayoría de dos tercios de los votos del *Bundesrat* (art. 79.2 GG).

El Consejo Federal, de otra parte, podrá rechazar el proyecto condicionado a su aprobación. En este supuesto tanto el Gobierno como el *Bundestag* tienen la facultad de convocar —en una sola ocasión cada uno y de forma sucesiva— la Comisión de Conciliación. Si, una vez que haya concluido el procedimiento de mediación, el *Bundesrat* persiste en su negativa, el proyecto se habrá malogrado.

En ambos casos, es decir, tanto si aprueba como si rehusa el texto sometido a su aprobación, el *Bundesrat* no está subordinado a plazo alguno. El único límite viene dado, en función del principio de discontinuidad, por la finalización de la legislatura en el *Bundestag*, de manera que el *Bundesrat* no podrá en ningún caso adoptar un texto acordado por una Asamblea cuyo mandato ha finalizado. Se suscita entonces la duda de si el Gobierno Federal o el *Bundestag*, ante la inactividad o pasividad del *Bundesrat*, estarían legitimados para convocar la Comisión de Conciliación. Evidentemente, si la demora no es excesiva, no les asistirá ese derecho de convocatoria, pues aquélla no podrá de ningún modo interpretarse como una denegación de la aprobación. En cambio, si la resolución del *Bundesrat* en uno u otro sentido se dilata en el tiempo más allá de algunos pocos meses, y si, a mayores, trascienden opiniones de gobiernos de los *Länder* de las que se pueda argüir que efectivamente se opondrán al proyecto de turno, entonces tanto el Gobierno Federal como el *Bundestag* tendrían la facultad de convocar dicha Comisión de Conciliación, aun cuando no hubiese recaído una resolución expresa del *Bundesrat*.

En tercer lugar, puede suceder que el *Bundesrat* no apruebe el proyecto en los términos en que se le remite, pero, al mismo tiempo tampoco se oponga frontal o radicalmente al mismo. En estos casos en los que las intenciones del Consejo Federal irían encaminadas a la introducción de enmiendas, podrá convocar la Comisión de Conciliación en el plazo preclusivo de tres semanas (art. 77.2 GG). Si el *Bundesrat* deja que transcurra dicho plazo sin proceder a la convocatoria, únicamente podrá entonces aprobar o rechazar el texto en su conjunto, a salvo, claro está, que la antedicha Comisión sea posteriormente llamada por el Gobierno Federal o el *Bundestag*, a los cuales no afecta dicho plazo. En cualquier caso, de lo anterior se colige que el *Bundesrat* no está obligado a recurrir al procedimiento de arbitraje, y ello

porque, para este tipo de leyes, aquél se encuentra en una situación homologable a la del *Bundestag*. Después de que se haya pronunciado la Comisión de Conciliación, el Consejo Federal de nuevo puede o bien aprobar, o rechazar, o guardar silencio en relación al proyecto en cuestión sobre el que, otra vez, podrá solicitarse la convocatoria de la Comisión de Conciliación por los órganos constitucionalmente legitimados para ello. Entretanto, dicho proyecto no caducará hasta que no se dé por terminada la legislatura del *Bundestag*.

Cuando se trata de leyes que no precisan de su aprobación (*Einsprachsgesetze*), también dispone el *Bundesrat* de distintas alternativas:

Si el Consejo Federal decide, en el plazo de tres semanas, y de manera expresa, no convocar la Comisión de Conciliación (supuesto más habitual), o bien, al contrario, deja transcurrir el plazo sin adoptar decisión alguna o, incluso, retira la solicitud de convocatoria de la Comisión, entonces el proyecto acordado por el *Bundestag* se convertirá en ley.

Por otra parte, si el *Bundesrat* se opone al proyecto adoptado por el *Bundestag*, deberá, en el plazo antes citado de tres semanas, convocar la Comisión de Conciliación. Debe tenerse en cuenta que no podrá presentar directamente su veto, ya que está forzado a solicitar aquella convocatoria con carácter previo.

Los debates en el seno de la Comisión de Conciliación, cuya duración máxima es de tres sesiones, podrán concluir o bien con una propuesta de conciliación o, por contra, sin resultado alguno, cuando, sus miembros, ante una situación de empate, son incapaces de formular una propuesta mayoritaria. La propuesta de conciliación, a su vez, puede arrojar soluciones diversas. En efecto, se podrá proponer la confirmación, la anulación o la modificación del proyecto de ley.

En el supuesto de que la Comisión de Conciliación proponga la anulación o la introducción de una o varias enmiendas en el proyecto, el *Bundestag* deberá resolver de nuevo. Si presta, en este nuevo acuerdo, su conformidad con la anulación, el proyecto se frustra y, sin necesidad de remitirlo al *Bundesrat*, se pondrá término al procedimiento. En la otra posibilidad que se contempla –la introducción de enmiendas– el *Bundestag* no podrá en ningún caso introducir modificaciones *ex novo*, quedando su capacidad de maniobra reducida a confirmar el texto inicial o a adoptar, en todo

o en parte, los cambios propuestos por la Comisión de Conciliación. Tras ello, el texto deberá ser dirigido al *Bundesrat*.

Si la Comisión de Conciliación decide la confirmación del proyecto, o bien finaliza el procedimiento de conciliación sin que se logre llegar a una propuesta de consenso, entonces el *Bundestag* no tendrá que adoptar una nueva resolución. Tanto en un caso como en otro, el Presidente de la Comisión de Conciliación notificará la decisión adoptada por la misma al Presidente del *Bundesrat*. El *Bundesrat*, por su parte, tendrá en cambio que decidir sobre el proyecto en su formulación inicial.

Puede ocurrir que una vez que la Comisión de Conciliación se haya decantado por una propuesta de anulación o modificación del proyecto, el *Bundestag* ignore o soslaye, total o parcialmente, las iniciativas introducidas por los miembros del *Bundesrat* en la susodicha Comisión. En ese caso éste podrá, en el plazo de dos semanas, proceder a la impugnación (*Einspruch*) de la decisión tomada por el Parlamento Federal. Otro tanto de lo mismo sucede cuando la Comisión de Conciliación opte por la confirmación del proyecto, o sencillamente haya finalizado el procedimiento conciliatorio sin propuesta concreta: el *Bundesrat* dispondrá de un plazo de dos semanas para impugnar el proyecto y, de no hacerlo, éste se convertirá en ley. En cualquier caso este derecho de impugnación no es más que un simple veto suspensivo que, por lo regular, no impide la aprobación del proyecto, simplemente la retrasa. En efecto, este veto podrá ser superado por la mayoría de los miembros del *Bundestag*, teniendo bien presente que esta mayoría lo es en relación al número de componentes establecido por ley, y no en consideración a los presentes. No obstante, si el *Bundesrat* acuerda presentar el veto con una mayoría de dos tercios, para levantarlo, el *Bundestag* precisará de idéntica proporción de votos, siempre que, además, representen la mayoría del número de miembros fijados por ley, lo que en gran medida lo aproxima al veto absoluto de las leyes de aprobación. El *Bundesrat* podrá retirar la impugnación mientras en el *Bundestag* no se alcancen las mayorías preceptivas para rechazarla. De aglutinar tales mayorías, para lo cual el *Bundestag* no es apremiado por plazo alguno, el proyecto quedará plenamente confirmado.

#### D) *Las leyes de aprobación o confirmación (Zustimmungsgesetze).*

Las leyes de aprobación, es decir, aquéllas que precisan ineludiblemente del consentimiento del *Bundesrat*, están expresamente recogidas en la



Ley Fundamental. Esta nómina de leyes de aprobación hace referencia, aproximadamente, a cuarenta bloques temáticos (22) que, sin embargo, pueden ser sintetizados de la manera que sigue: leyes de reforma de la *Grundgesetz*; leyes relativas a los derechos de los *Länder* en materia financiera y fiscal, y leyes que afectan a la organización administrativa y el procedimiento administrativo de los *Länder* (23). No hay, en cambio, un principio general explicativo de la necesidad de incluir una determinada materia en la categoría de las leyes de aprobación. A primera vista parecería que se podría dar con aquel principio reconociéndolo o identificándolo en las cuestiones que guardan una estrecha relación con los intereses propios de los *Länder*. Sin embargo, semejante conclusión resulta engañosa. En efecto, las leyes de aprobación no presuponen en todos los casos —aunque sí en buena parte de ellos— una vinculación a los asuntos que atañen a los *Länder*. Así, y a modo de ejemplo, cuando se somete a aprobación del *Bundesrat* una ley de reforma de la Constitución, lógicamente el contenido de la misma no tiene que hacer irremediablemente referencia a una materia de particular interés para los *Länder*, sino que, por el contrario, puede trascender ese espacio más reducido y alcanzar asuntos que se enmarcan en el ámbito de la Federación.

---

(22) H-J. BLANKE, «El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania», cit., pág. 373.

(23) Ahondando, no obstante, en este terreno, las posibilidades de intervención del *Bundesrat* se extienden a los siguientes supuestos: el nutrido grupo de leyes que inciden sobre las finanzas de los *Länder* (arts. 104a a 109 GG); modificaciones territoriales siempre que se trate de variaciones de poca entidad de las fronteras entre los *Länder*; leyes de reforma constitucional; conjunto de competencias que progresivamente han venido federalizándose pero a cambio de la obligatoria aprobación para esas materias por parte del *Bundesrat*; leyes que afectan a la organización o al procedimiento administrativo de los *Länder* (art. 84.1 GG), y que son de extraordinaria relevancia desde el momento en que una buena parte de la legislación que necesita de la aprobación del Consejo Federal se incluye en esta categoría; leyes que encargan a los tribunales de los *Länder* el ejercicio de la función jurisdiccional de la Federación (art. 96.5 GG); leyes que, en contra de la regla general, excluyen determinados reglamentos de la aprobación del *Bundesrat*, además de aquellas leyes que someten concretas instrucciones administrativas a la aprobación de un ministro, frente al criterio general que remite su aprobación al *Bundesrat*; las leyes de regulación de las «tareas comunes» (art. 91a2 GG); las leyes aprobadas en situación de «estado de necesidad legislativa», así como las previstas en los artículos 115c, 115k y 115l de la Ley Fundamental y, por último, en relación al proceso de integración europea, la transferencia de derechos de soberanía en el ámbito de la Unión Europea (art. 23.1, inciso 2 GG). Para un tratamiento exhaustivo de este catálogo de supuestos necesitados de aprobación por el *Bundesrat*, vid. E. ALBERTÍ ROVIRA, «El Bundesrat alemán», cit., págs. 110-113.

Las leyes de aprobación fueron concebidas como excepcionales y por ello están sometidas al principio de enunciación en la Ley Fundamental. Sin embargo, ya desde la primera legislatura, el volumen de legislación de necesaria aprobación apareció sobredimensionado, marcándose entonces una tendencia, que llega hasta nuestros días, que otorga a este tipo de leyes federales algo más de la mitad del total de la producción legislativa de la Federación e incluso, en algún momento, llega a incrementarse de forma muy sensible, como aconteció en la décima legislatura, en la que las leyes de aprobación supusieron el 60 por 100 del total.

Este crecimiento desmesurado responde a motivos diversos:

En primer lugar, por las consecuencias que se derivan del precepto contenido en el artículo 84.1 de la *Grundgesetz*, en virtud del cual, cualquier ley federal que, en materias que son de ejecución propia de los *Länder*, toque, aun someramente, cuestiones de procedimiento administrativo, deberá contar con la aprobación del *Bundesrat*.

Igualmente, y de forma paradójica, el proceso de centralización o federalización legislativa, por vía de la reforma constitucional o la utilización reiterada de la legislación concurrente y la legislación marco, vino a contribuir decisivamente a un acrecentamiento del protagonismo del *Bundesrat* en la tarea legislativa, aun a costa de dejar prácticamente desguarnecidos de atribuciones a los Parlamentos de los *Länder*. En este sentido, los *Länder* pierden capacidad de autonormación y ganan, a través de sus ejecutivos, en poder de influencia y decisión en la legislación federal (*vid. supra*).

A todo ello hay que sumar la proclividad del Tribunal Constitucional Federal hacia el *Bundesrat*. Efectivamente, el *BVerfG*, confirmando una práctica seguida por el Consejo Federal, ha defendido, con base en la tesis de la unidad procedimental y objetiva de la ley (*Sach und Verfahrenseinheit des Gesetzes*) y de la corresponsabilidad global del *Bundesrat* (*Gesamtverantwortung*), que la necesidad de la aprobación se predica de toda la ley, cual si fuera un todo indivisible, y aun cuando contuviese únicamente un precepto que materialmente mereciese la aprobación. Sin embargo, fue el propio Tribunal Constitucional el que, en contra de la práctica seguida por la Cámara de los *Länder*, decidió, por cinco votos contra tres, establecer una doctrina que en cierta medida entra en contradicción con la anterior y, en cuya virtud, las leyes que reformen leyes de aprobación, únicamente serán susceptibles de aprobación por el *Bundesrat*, en el caso de que modifi-

quen, siquiera de forma implícita, un precepto de la primera ley que, en su momento, hubiese requerido de aprobación.

Frente al aluvión de este tipo de leyes federales se han producido dos reacciones de distinta naturaleza (24):

Una primera, de carácter doctrinal, que hace hincapié en el carácter excepcional del derecho de aprobación del *Bundesrat* que, en consecuencia, no puede ser objeto de aplicación general.

En segundo lugar, en el intento de aminorar el número creciente de leyes de aprobación, se han fraguado dos artificios de tipo procedimental:

El primero de ellos consiste en presentar dos textos separados, incluyendo en uno de ellos los temas —especialmente aquéllos que hacen referencia a cuestiones de procedimiento— que requieren la aprobación del *Bundesrat*. Sin embargo, ante el recelo mostrado por esta Cámara, esta posibilidad ha sido infrutilizada, y ello a pesar de que cuenta con el beneplácito del *BVerfG*, si bien su utilización viene limitada por la exigencia de que la separación de los preceptos no provoque la quiebra de la unidad técnica de la ley.

En segundo lugar, cabría la posibilidad de retirar de los proyectos todos aquellos preceptos referidos a aspectos procedimentales, renunciando de esta manera a regular sobre los mismos. Sin embargo, esto permitiría a los distintos *Länder* aplicar de forma distinta una misma ley, con lo que se crearía un problema mayor que aquél que se pretende resolver.

Así pues, ya sea por su escasa utilización, ya por los problemas que en la práctica acarrearán, ambas técnicas aparecen más como artificios procedimentales, aplicables a algún caso concreto, que como auténticas respuestas que aporten soluciones de fondo al problema del creciente número de leyes de aprobación. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el *Bundesrat* ha sido muy comedido en la utilización de su derecho de veto absoluto, al igual que ha venido sucediendo con el de veto suspensivo (*vid.* gráficos II) (25), si bien es cierto que, con independencia de cualquier valoración estadística, debe

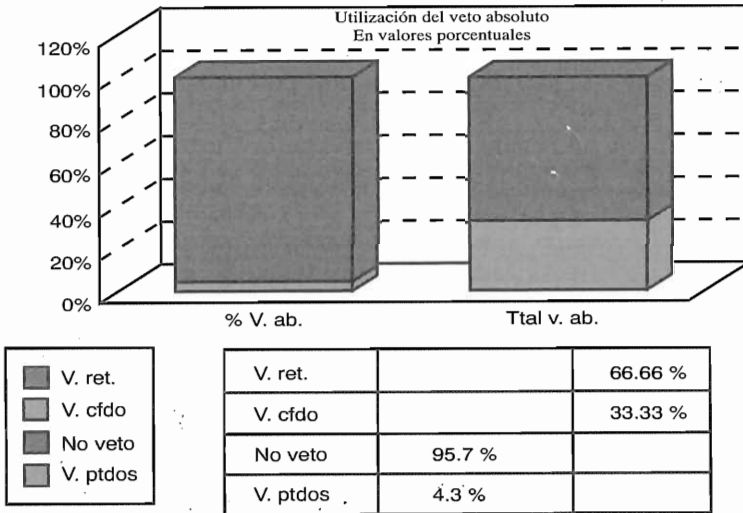
---

(24) P. WAGUET, «Allemagne (République Fédérale). Le Bundesrat», cit., págs. 122-123.

(25) Elaboración propia a partir de los datos de E. ALBERTÍ ROVIRA, «El Bundesrat alemán», cit., pág. 132.

tenerse muy presente la coacción que el posible ejercicio de ambas potestades, especialmente la de veto absoluto, ejerce a lo largo y ancho de todo el procedimiento legislativo, desde sus inicios, en el momento de la concepción del proyecto en el seno del Gobierno Federal, hasta las postrimerías del mismo, ya en la Comisión de Conciliación, pasando por su debate y discusión en el *Bundestag*.

GRAFICO II. Utilización por el Bundesrat del derecho de veto en sus dos variantes



### E) La Comisión de Conciliación. (*Vermittlungsausschuß*).

Se trata de un órgano permanente, común a ambas Cámaras, creado *ex artículo 77.2* de la Ley Fundamental, con el fin de superar las posibles diferencias entre las dos Cámaras.

El funcionamiento interno de esta Comisión se rige por un reglamento propio adoptado por el *Bundestag* que, a su vez, debe contar con la aprobación del *Bundesrat* (26). Está integrada dicha Comisión por 32 miembros, de los cuales 16 pertenecen al *Bundesrat*, a razón de uno por cada *Land*, y otros 16 al *Bundestag*, distribuidos en proporción a la presencia de los res-

(26) Vid. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, cit., pág. 98.

pectivos grupos parlamentarios en el Pleno. La propia Comisión elige de entre sus miembros a dos Presidentes, cada uno de una Cámara, los cuales van rotando en la Presidencia cada cuatro meses. Las decisiones adoptadas en su seno se toman por mayoría, siendo además necesario para que haya quórum en relación a la aprobación de propuestas de conciliación, la presencia de al menos siete representantes de cada Cámara.

Como ya se ha tenido ocasión de señalar en otra sede (*vid. supra*), cuando se trata de una ley de aprobación, están facultados –que no obligados– para convocar la Comisión de Conciliación, el *Bundesrat*, el *Bundestag* y el Gobierno Federal. En los demás casos, esto es, cuando se trata simplemente de leyes impugnables, únicamente podrá convocarla el *Bundesrat*, que además está obligado a hacerlo antes de interponer su veto de carácter suspensivo (27). Así pues, es posible, aunque circunscrito al ámbito de las leyes de aprobación, que para un mismo proyecto la Comisión sea convocada sucesivamente por los órganos que están legitimados para ello –*Bundesrat*, *Bundestag* y Gobierno Federal– aunque éstos sólo podrán hacerlo en una ocasión, de manera que tres sería el número máximo de convocatorias posibles para un mismo proyecto (28).

Además, la Comisión de Conciliación proporciona al Consejo Federal un foro idóneo para posibilitar una intervención creativa en el proceso de elaboración de la legislación, superando así –salvando, claro está, su derecho de iniciativa y la toma de postura en primera lectura– su posición inicial de legislador pasivo, capacitado pura y simplemente para aprobar o rechazar los proyectos adoptados por el Parlamento Federal (29).

---

(27) Entre 1949 y 1990 la Comisión de Conciliación fue convocada en 475 ocasiones a instancias del *Bundesrat*; 35 convocatorias se realizaron a petición del Gobierno Federal y en 10 casos a solicitud del *Bundestag*. Cfr. D. POSSER, «El Bundesrat», en *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*, A. LÓPEZ PINA (dir.), Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, pág. 293.

(28) POSSER nos da noticia de que esta triple convocatoria sólo se ha producido en cuatro ocasiones en lo que va del período constitucional iniciado por la Ley Fundamental, la última de las cuales ha tenido lugar en 1979, en relación con la nueva redacción de la Ley del Impuesto sobre Volumen de Ventas. *Ibidem*, pág. 294.

(29) Esta consideración cobra su auténtico valor si se tiene en cuenta que, por ejemplo, durante las cinco primeras legislaturas, un tercio de los proyectos examinados por la Comisión de Conciliación vinieron a plasmar los postulados del *Bundesrat*, mientras que para los dos tercios restantes, las propuestas de conciliación estaban más cerca de las intenciones del propio *Bundesrat* que de las del *Bundestag* o el Gobierno Federal que, además, nunca vieron que sus propuestas fuesen acogidas en su integridad por la Comisión. Cfr. P. WAGUET, «Allemagne (République Fédérale). Le Bundesrat», cit., pág. 121, en referencia a los trabajos realizados por L. TRIVELLI.

No obstante, el recurso a este procedimiento arbitral ha sido más bien escaso: la Comisión ha sido convocada en 575 ocasiones sobre un total de 4934 proyectos remitidos al *Bundesrat*, situándose así en torno al 10 por 100 de los casos (30). Sin embargo, es llamativo el elevado rendimiento de esta Comisión en la realización de su cometido. Es así que, sobre la base de aquel 10 por 100, entre el 80 ó el 90 por 100 de los casos concluyen no ya sólo con una propuesta de conciliación sino que, además, ésta resulta aprobada por ambas Cámaras. Varios son los factores que coadyuvan a tal éxito:

En primer lugar, el secreto de las sesiones, que, además, queda garantizado para las tres legislaturas subsiguientes.

En segundo lugar, la elevada cualificación política de sus miembros. Así, los representantes del *Bundesrat* en la Comisión son, de ordinario, miembros con peso político propio en los Gobiernos de sus respectivos *Länder*, al punto que, no en pocas ocasiones, resultan ser sus Presidentes. Si a ello añadimos que, al contrario de lo que sucede en el seno del *Bundesrat*, aquéllos no están sometidos a las instrucciones de sus Gobiernos, fácilmente se entenderá el ancho margen de maniobra política que acompaña a los trabajos desarrollados en esta Comisión. Es ello, junto con la posibilidad de configuración legislativa que este foro representa para el *Bundesrat*, lo que ha hecho que algunos autores vean en la nombrada Comisión una concesión a aquéllos que en su momento se habían pronunciado claramente a favor de una Cámara tipo Senado (31).

Por último, y como ya se ha tenido ocasión de comentar más arriba, sobre la Comisión pesa como una losa la posible interposición, en cualquiera de sus modalidades, del veto por parte del *Bundesrat*, lo cual, a su vez, sirve como acicate y estímulo hacia la consecución de una propuesta consensuada. Efectivamente, la perentoriedad del acuerdo está omnipresente en las negociaciones desarrolladas en la Comisión, pues de no alcanzarse aquél, el proyecto se frustraría o, en el mejor de los casos, el procedimiento se entorpecería considerablemente.

En definitiva, la Comisión de Conciliación se ha revelado como un instrumento extremadamente apto para la consecución de acuerdos que, como

---

(30) Sobre las posibles motivaciones o causas explicativas de esta circunstancia *vid.* E. ALBERTÍ ROVIRA, «El Bundesrat alemán», cit., págs. 107-108.

(31) Así opina, por ejemplo, L. TRIVELLI, citado en P. WAGUET, «Allemagne (République Fédérale). Le Bundesrat», cit., pág. 114.

en planos superpuestos, tienen lugar, por un lado, entre los partidos del Gobierno y la oposición, y, por el otro, entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los *Länder* o, dicho de otro modo, entre el Estado Federal y los *Länder*. Precisamente por su aptitud para el acuerdo, el papel desempeñado por dicha Comisión ha sido decisivo en la primera legislatura del *Bundestag* (1949-1953), en el período de la coalición SPD-FDP (1969-1982), así como después de 1990.

El buen funcionamiento de la susodicha Comisión, que ha colmado, y con mucho, las expectativas en ella depositadas, evidencia la adaptabilidad de las distintas fuerzas políticas de la República Federal alemana al principio de cooperación requerido por la propia organización institucional de ese país. De igual modo, ello manifiesta el elevado grado de consenso sobre lo esencial que todavía pervive entre los principales partidos políticos. Sin embargo, detrás de todo ello, también hay lugar para los cálculos que en términos de coste-beneficio llevan a cabo los partidos políticos. Y es que, efectivamente, los beneficios que se desprenden de la cooperación son mayores que los costes que representan, que, en cualquier caso, son mucho menores de los que se derivarían de la no cooperación y la consiguiente obturación del entramado institucional que posibilita el funcionamiento del sistema (32).

Producto de su cualificada composición, de su propio funcionamiento interno y, sobre todo, del éxito en la realización de su cometido, es por lo que se ha llegado a decir que estamos en presencia de una tercera Cámara o, incluso, de un Supraparlamento, especialmente en aquellos períodos de discordancia política entre el *Bundesrat* y el *Bundestag*. Sin embargo, como ya se ha constatado más arriba, la Comisión es convocada en pocas ocasiones en comparación al volumen global de legislación, si bien es cierto que, más allá del aspecto puramente cuantitativo, en ella se deliberan y consensúan proyectos de gran trascendencia política (33). Por otra parte, la Comisión de Conciliación carece de capacidades decisorias, pues únicamente tiene la facultad de diseñar propuestas sobre las que, en última instancia, deberán pronunciarse las Cámaras. No obstante, sin llegar a poner en duda,

---

(32) Vid. M. G. SCHMIDT, «Alemania: un Estado de gran coalición», en *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, J. M. COLOMER (dir.), 1.ª edic., Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1995, pág. 97.

(33) Así por ejemplo, leyes como las del divorcio o de las Universidades habfan sido en buena medida reelaboradas en la Comisión de Conciliación.

desde una perspectiva formalista, tal afirmación, es lo cierto que ésta debe ser matizada, ya que no en pocas ocasiones la decisión respecto al proyecto en cuestión ya está tomada de antemano en la propia Comisión, limitándose las Cámaras a ejercer una función de simple ratificación, lo que, de otra parte, vendría a explicar el elevado porcentaje de éxito de que gozan sus propuestas conciliatorias. Por último, esta Comisión carece también de un derecho de iniciativa legislativa, y así, sus propuestas no pueden estar completamente desvinculadas del objeto del proyecto que le es remitido. No obstante, el Tribunal Constitucional Federal ha accedido a que se incluyan en la propuesta conciliatoria preceptos o disposiciones de otros proyectos, siempre que éstos no hayan sobrepasado la fase de primera lectura, y su contenido esté íntimamente ligado al del proyecto sobre el que efectivamente se haya hecho el encargo a la Comisión para su discusión (34).

F) *El problema de la calificación: leyes de aprobación o confirmación versus leyes de impugnación.*

A pesar de que la Ley Fundamental pretende, en un intento seguramente inalcanzable, vencer la casuística con una prolija y detallada relación de supuestos que se incluyen en la categoría de leyes de aprobación, lo cierto es que de la práctica legislativa surgen supuestos sobre los que se cierne una cierta sombra de duda respecto a su polarización hacia uno de los dos tipos de leyes federales.

Pues bien, la *Grundgesetz* no prevé, para los casos de duda que se planteen, un procedimiento previo de calificación de los proyectos o proposiciones de ley. Así pues, cuando uno de ellos llega al *Bundesrat*, éste, frente al criterio seguido por el *Bundestag*, puede estimar que se incardina en la categoría de ley de aprobación. En ese caso, se mantendría la apreciación del *Bundestag* que, en su caso, deberá levantar el veto interpuesto por la Cámara de los *Länder*, ya que es posible, aunque constitucionalmente discutible, que ésta, al tiempo que presenta su veto suspensivo, pueda declarar expresamente la denegación de la aprobación.

---

(34) STERN, no obstante, entiende que en ocasiones la Comisión de Conciliación sobrepasa lo que sería el cumplimiento estricto de su cometido, equiparándose en estos casos *de facto* a una tercera Cámara. Cfr. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, cit., pág. 627. Igualmente *vid.* K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., pág. 209.



Esta discrepancia entre las Cámaras a la hora de categorizar un concreto proyecto o proposición de ley, es resuelta en un primer nivel por el Presidente de la República, al que corresponde la promulgación de las leyes y, por ende, el cuidado del riguroso cumplimiento de los requisitos necesarios para su perfeccionamiento. En un segundo nivel, esta decisión presidencial es fiscalizable por el propio Tribunal Constitucional Federal (35) a través del procedimiento de control abstracto de las normas, y por medio del conflicto constitucional entre órganos federales (36).

G) *El principio federativo y el principio partidista en el Bundesrat.*

El *Bundesrat* es la plataforma de la que se valen los *Länder* para participar en las decisiones de la Federación. No se trata de una «Cámara de los *Länder*» sino que, por el contrario, es un órgano federal cuyas decisiones, en consecuencia, son atribuibles al *Bund* y no a los distintos Estados federados, considerados ya sea individual o conjuntamente.

Efectivamente, en el *Bundesrat* se toman decisiones que atañen directamente a los intereses específicos de los *Länder*, pero además, y de manera señalada en el desempeño de la función legislativa, se supera ese ámbito competencial y de intereses privativo de los *Länder*, revelándose así como un órgano de orientación y dirección política de la Federación. De este modo, y en el terreno de la producción legislativa, algunas leyes de aprobación (como las de reforma constitucional), y todas las leyes de impugnación, no están circunscritas al círculo de intereses de los *Länder*, sino que, por el contrario, lo rebasan para adentrarse en cuestiones de índole general, lo que, por otra parte, aproxima al *Bundesrat* a una Segunda Cámara. A ello debe añadirse la ya aludida interpretación laxa del Tribunal de Karlsruhe respecto a lo que debe considerarse como leyes de aprobación, lo que permitirá al Consejo Federal, en posición de paridad al *Bundestag*, pronunciarse sobre aspectos que exceden el campo de acción característico de aquéllas. Pero es que además, esta tesis de no limitación del *Bundesrat* a los

---

(35) Vid. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, cit., pág. 630.

(36) Un ejemplo ilustrativo de este proceso decisonal en dos niveles, lo constituye el conflicto suscitado en torno a la Ley de reforma del servicio militar y del servicio civil de 13 de julio de 1977. Cfr. P. WAGUET, «Allemagne (République Fédérale). Le Bundesrat», cit., pág. 113, en donde se ofrece una detallada explicación de los azarosos avatares seguidos en el proceso de calificación de esta Ley.

particulares intereses y competencias de los *Länder*, viene a ser corroborada por su asentimiento y beneplácito al proceso de desmantelamiento de las capacidades legislativas de los Parlamentos regionales en favor del *Bund*, a cambio de su propia consolidación y fortalecimiento en el conjunto orgánico federal. En definitiva, podría decirse con ALBERTÍ ROVIRA que «si el origen de la representación está en los *Länder*, los intereses a defender, y la línea de discusión puede sobrepasarles, como ocurre en los asuntos de mayor importancia y más polémicos a nivel federal» (37).

Así pues, es palmario que el Consejo Federal no se ciñe exclusivamente a la defensa de los intereses de los *Länder*, sino que, además, aporta la experiencia administrativa de los Estados federados al proceso legislativo, actuando de este modo como Cámara de mejora técnica, así como también conduce y orienta la política global de la Federación. Precisamente será esto último –la capacidad de influir sobre las grandes líneas políticas de la Federación– lo que engendrará la pugna o tensión entre el principio federativo y la dinámica partidista o, dicho con otras palabras, entre el federalismo y el parlamentarismo.

En este sentido, el *Bundesrat*, como ninguna otra Cámara, se ajusta al principio federativo, al resultar sus miembros nombrados e instruidos por los ejecutivos de los distintos *Länder*, actuando en bloque cada *Land* en el momento de la emisión del voto. De este modo, puede percibirse en esta Cámara, y en relación a determinados supuestos, un cierto distanciamiento respecto de las directrices partidistas en favor de los intereses particulares de los *Länder*. Así por ejemplo, en relación a las leyes que afectan a las finanzas de los *Länder* que, además, se incluyen en la categoría de leyes de aprobación, aquéllos actúan en función de sus propios intereses patrimoniales-territoriales con independencia de cuáles sean los planteamientos al respecto del partido político al que pertenezca el Gobierno de turno (38). Igualmente, se puede dar cuenta de este relajamiento de la disciplina partidista en materia de iniciativa legislativa. En efecto, es sensiblemente mayor el número de propuestas de iniciativas aceptadas procedentes de los partidos minoritarios en el *Bundesrat*, que el del mismo tipo de propuestas

---

(37) E. ALBERTÍ ROVIRA, «El Bundesrat alemán», cit., pág. 125.

(38) No obstante, incluso en aquellas leyes con repercusiones financieras, cuando conlleven una línea política sustancial dentro del programa de gobierno, pueden llegar a prevalecer los intereses de partido sobre los estrictamente económicos. Vid. B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1990, págs. 126-127.

planteadas por el partido de la oposición en el *Bundestag*. Incluso puede ocurrir que, a modo de ejemplo, la Comisión de Conciliación sea convocada a instancias de los *Länder* democristianos aun cuando el texto había sido aprobado por la CDU en el Parlamento Federal.

No obstante, a pesar del incontrovertible fenómeno de atenuación de la política partidista en el seno del *Bundesrat*, es lo cierto que aquella no le es, ni puede serle, totalmente extraña o ajena (39). Y ello por dos razones:

En primer lugar, porque los miembros del *Bundesrat*, al defender los intereses de su *Land* respectivo, se rigen por las grandes líneas de actuación que marca el partido político en el que milita el Gobierno que los ha nombrado y del que reciben instrucciones. Las cuestiones o elementos de interés para los distintos Estados federados, o incluso para el mismo, resultan diversas en función de cuál haya sido el tamiz partidista utilizado para determinarlas. Así pues, no existe, ni puede existir, un interés en estado químicamente puro, absolutamente objetivado, sino que, por el contrario, su fijación exige un ejercicio de determinación de lo prioritario que, por definición, nunca es aséptico.

En segundo lugar, porque en las democracias actuales los partidos políticos desarrollan una función principal al propiciar el funcionamiento mismo del sistema. Podría decirse, pues, que no hay Estado democrático sin Estado de partidos. Es por ello que cuando chocan el principio federativo y el de partidos prevalece el segundo sobre el primero.

La práctica viene a corroborar tales argumentaciones. En efecto, en aquellos períodos en que las fuerzas mayoritarias de ambas Cámaras no eran coincidentes, los intereses de partido prevalecían por encima de cualquier otro. Así por ejemplo, en estos casos se produce un aumento considerable del número de convocatorias de la Comisión de Conciliación, así como de vetos, en cualquiera de sus modalidades, por parte del *Bundesrat* (40).

---

(39) MAUNZ, en cambio, estimaba que el *Bundesrat* debía quedar al margen de cualquier actuación en clave partidista. Cfr. Th. MAUNZ, «Die Rechtsstellung der Mandatsträger im Bundesrat», en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, 1974, págs. 209-210.

(40) Igual de sintomático resulta que cuando ambas Cámaras participan mayoritariamente del mismo color político, la conflictividad intercameral se reduce notablemente, lo que, a su vez, tiene su reflejo en el procedimiento de elaboración de la legislación, tal como sucedió a partir de septiembre de 1982, cuando el FPD abandona la coalición con los socialdemócratas para formar gobierno con la CDU, equiparándose entonces políticamente ambas Cámaras. Vid. B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale*, cit., págs. 122 y sigs.

Con todo, debe tenerse en cuenta que en aquellas fases de mayorías divergentes a las que aludíamos más arriba, no puede desencadenarse una suerte de enfrentamiento radical y generalizado entre ambas Cámaras, so pena de paralizar o bloquear el proceso decisonal de la Federación. Es por ello que el *Bundesrat*, y de manera especial la Comisión de Conciliación, representan, por encima de cualquier otra consideración, foros de integración y consenso; elementos, los dos últimos, indispensables e incluso consustanciales al régimen político alumbrado por la Ley Fundamental de 1949.

### 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL *BUNDESRAT*: UN MODELO ATRACTIVO PERO POCO ACCESIBLE

El *Bundesrat* es un órgano que ha venido funcionando razonablemente bien en sus ya casi cincuenta años de vida constitucional, y goza entre los alemanes, en términos generales, de gran crédito y consideración tanto a nivel político como doctrinal, al punto que, al menos a corto plazo, no es previsible una reforma sustancial de dicha institución.

Estamos además ante un arquetipo de Derecho Comparado plenamente consolidado, que goza de gran predicamento allende sus fronteras, donde cuenta con no pocos fervientes seguidores que aplauden su originalidad y eficacia. Ciertamente se trata de un modelo muy sugerente, con una gran *vis* atractiva, y por ello, frente a la tentación de efectuar traslaciones miméticas a otros ordenamientos, deben tenerse muy en cuenta las peculiaridades del sistema político alemán en el que se inserta dicho modelo. Entre otras, podemos advertir las siguientes:

En primer lugar, el propio proceso de construcción del Estado alemán, al que es consustancial el principio federal.

En segundo lugar, no puede pasarse por alto que el fortalecimiento y consolidación del *Bundesrat* en el proceso de toma de decisiones y orientación de la política general en el ámbito federal, se ha producido a costa de vaciar a los Parlamentos de los *Länder* de sus competencias legislativas, lo que se ha dado en llamar federalismo de ejecución.

Por otra parte, el complejo institucional instaurado por la Ley Fundamental de Bonn, necesita del acuerdo y el consenso para su propio funcionamiento, pues, de lo contrario, el sistema se bloquearía. Evidentemente,

para ello se precisa de unas fuerzas políticas lo suficientemente responsables y maduras, capaces de asumir tal exigencia.

En cuarto lugar, se debe reparar en el hecho de que aun siendo el *Bundesrat* probablemente la Cámara que mejor responde a las exigencias y requerimientos del principio federal, lo cierto es que en caso de conflicto prevalece el principio partidista sobre el federal. Así pues, no le es ajena, ni mucho menos, al Consejo Federal alemán la política partidista, y ello no es más que por la función absolutamente cardinal y principal que los partidos políticos desempeñan en el Estado democrático.

En fin, en el espectro partidista con representación tanto en el *Bundestag* como en el *Bundesrat*, no se advierte ningún partido de corte regional o nacionalista, con la salvedad del supuesto excepcional de la CSU, que en el Parlamento Federal se integra en el grupo parlamentario de la CDU.