

# **EL BUNDESRAT**

**Javier CREMADES**

Asistente Científico, Cátedra de Derecho Público, Universidad de Regensburg –RFA-

Becario de Investigación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid- España-

# EL BUNDESRAT

## Índice

### Índice

#### Abreviaturas utilizadas

## PRIMERA PARTE

### EL *BUNDESRAT* EN EL ESTADO FEDERAL

#### I. INTRODUCCION.

#### II. EL *BUNDESRAT* COMO ORGANO CONSTITUCIONAL FEDERATIVO.

1. Carácter federativo del *Bundesrat*.
2. Carácter federal del *Bundesrat*.
3. Derechos de intervención (*Ingerenzrechte*) de los *Länder* frente a la Federación.
4. El *Bundesrat* en el Estado federal cooperativo.
  - a. La discusión sobre el Estado federal cooperativo.
  - b. El Estado federal cooperativo y el *Bundesrat*.

#### III. RELACIONES DEL *BUNDESRAT* CON OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES.

1. Relaciones con el *Bundestag*.
2. Relaciones con el Ejecutivo.
  - a. Aprobación de decretos y reglamentos.
  - b. Competencias de control.

## SEGUNDA PARTE

### NATURALEZA, FUNCIONES, COMPETENCIAS, COMPOSICION, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL *BUNDESRAT*

## I. NATURALEZA DEL *BUNDESRAT*.

1. Introducción. El *Bundesrat* como Cámara de los *Länder*.
2. El *Bundesrat* y los partidos políticos.
3. La componente administrativa.
4. El problema de la legitimidad democrática del *Bundesrat*.

## II. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL *BUNDESRAT*.

1. Introducción.
2. Competencias de codecisión (*Mitentscheidungsrechte*).
  - a. Derechos de codecisión en el proceso legislativo.
    - aa). Las leyes de consenso (*Zustimmungsgesetze*).
    - bb). Estado de emergencia legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*).
    - cc). La legislación de emergencia (*Notgesetzgebung*) en el estado de defensa (*Verteidigungsfall*).
    - dd). Derechos de iniciativa (*Initiativrechte*) del *Bundesrat*.
  - b. Derechos de codecisión en relación con el Ejecutivo.
    - aa). Decretos necesitados de consenso (*zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen*).
    - bb). Reglamentos necesitados de consenso (*zustimmungsbedürftige Verwaltungsvorschriften*).
    - cc). La vigilancia (*Bundesaufsicht*) y la coacción federal (*Bundeszwang*).
    - dd). Derechos de codecisión en asuntos de política exterior.
    - ee). Declaración del estado de Defensa.
    - ff). Derechos de codecisión concedidos por la ley.
  - c. ¿Derechos de codecisión en relación con el Poder Judicial?
3. Facultades de participación en la formación de otros órganos (*Kreationsrechte*).
  - a. En relación con el Parlamento y con el Gobierno federal.
  - b. En relación con el Presidente Federal.
  - c. En relación con el Tribunal Constitucional federal.
  - d. Derechos de elección previstos en leyes ordinarias.
4. Derechos de control sobre el Gobierno federal.
5. Derechos de autoorganización (*Selbstorganisationsrechte*).

## III. COMPOSICIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL *BUNDESRAT*.

1. Los miembros del *Bundesrat*.
  - a. Los miembros ordinarios y sus comisionados.
    - aa). Miembros ordinarios.

- bb). Comisionados de los miembros ordinarios.
- cc). La notificación.
- b. El estatuto de los miembros del *Bundesrat*.
  - aa.) Falta de inmunidad e inviolabilidad.
  - bb). Incompatibilidades.
  - cc). El mandato imperativo.
- 2. Estructura del *Bundesrat*.
  - a. El Presidente del *Bundesrat*.
  - b. El Vicepresidente del *Bundesrat*.
  - c. La Mesa de la Presidencia (*Präsidium*).
  - d. El Consejo Consultivo Permanente (*Ständiger Beirat*).
  - e. Las Comisiones técnicas (*Fachausschüsse*).
  - f. La secretaría del *Bundesrat*.
- 3. Funcionamiento del *Bundesrat*.
  - a. Introducción.
  - b. Funcionamiento del Pleno del *Bundesrat*.
    - aa). Convocatoria, derecho de participación y carácter de las sesiones.
    - bb). La conferencia preliminar (*die Vorbesprechung*).
    - cc). Las deliberaciones en el Pleno.
    - dd). La adopción de acuerdos en el Pleno.
  - c. Funcionamiento de las Comisiones.

## CONCLUSION

### Bibliografía citada

### Abreviaturas utilizadas

<b>BGBI</b>	<i>Bundesgesetzblatt.</i>
<b>AöR</b>	<i>Archiv des öffentlichen Rechts.</i>
<b>RBR</b>	<i>Reglamento del Bundesrat.</i>
<b>LF</b>	<i>Ley Fundamental.</i>
<b>DÖV</b>	<i>Die Öffentliche Verwaltung.</i>
<b>DVBL</b>	<i>Deutsches Verwaltungsblatt.</i>
<b>BRD</b>	<i>Bundesrepublik Deutschland.</i>
<b>BayVBl</b>	<i>Bayerischer Verwaltungsblätter.</i>
<b>VVDStRL</b>	<i>Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler.</i>

## PRIMERA PARTE

### EL BUNDESRAT EN EL ESTADO FEDERAL

#### I. INTRODUCCION.

Coyunturas de naturaleza interna e internacional han dado un nuevo protagonismo a la polémica en torno a una posible transformación de nuestro Estado de las Autonomías en un Estado federal. Semjante debate, si bien no es reciente, ha cobrado especial virulencia en las últimas semanas como consecuencia de los aires independentistas que soplan tanto desde el Báltico, como desde los Balcanes y que, sin duda, ha trastocado el ánimo de no pocos que, renunciando a viejos atrincheramientos doctrinales, han decidido apoyar si no el Estado federal, si una reforma constitucional que pudiera modificar el equilibrio autonómico o, cuando menos, una reforma del Reglamento de la Cámara Alta, cuyo papel político ha sido frecuentemente cuestionado.

Al hilo del mencionado debate, la presente contribución pretende aportar luz sobre uno de los modelos concretos más invocados ante una hipotética reforma del Senado español: el *Bundesrat* o Consejo Federal de la RFA. No sólo nos centraremos en los fundamentos dogmáticos, aspectos organizativos y de funcionamiento, etc., de dicho órgano sino que, sobre todo, al hilo de dichas exposiciones intentaremos plasmar su virtualidad concreta en la experiencia estatal de la RFA durante más de cuarenta años.

El estatuto, funcionamiento y relevancia del *Bundesrat* sólo puede comprenderse en su totalidad en el marco de un Estado federal. En este sentido, es necesario comenzar afirmando que tanto los defensores como los detractores del sistema federal suelen utilizar argumentaciones de tipo teórico-dogmático, dejando a un lado la fundamental dimensión pragmática que rodea la concreta realidad federativa.

Los detractores del mismo son de la opinión de que el creciente protagonismo de la técnica y de las interdependencias socioeconómicas, así como la irrenunciable función de planificación, distribución y dirección, exigen estructuras políticamente unitarias<sup>1</sup>.

Por contra, sus defensores opinan que el federalismo fomenta, con el requisito de la responsabilidad conjunta, sistemas racionales de autogobierno. Un sistema representativo que acerca la Administración a los ciudadanos, racionalizando su efectividad, y que posibilita una justa división vertical del poder<sup>2</sup>.

Con independencia de la diversidad de pareceres al respecto, en la República Federal de Alemania nunca ha llegado a cuestionarse el carácter federal del Estado. Ello se debe tanto a motivos de índole histórico-político como a la propia estructura jurídico-constitucional de qué país. En el art. 20.1 de la Ley Fundamental se define a la República Federal como un Estado *federal*, democrático y social. Dicho artículo no es, en ningún caso, susceptible de modificación constitucional: el art. 79.3 LF declara inadmisibile toda modificación de la Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en Estados, al principio de la cooperación interestatal en materia legislativa

<sup>1</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, Bonn, 1972, p. 3; Konrad HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962, p. 13.

<sup>2</sup> El argumento de la división vertical del poder es quizá el que más oco ha encontrado en la doctrina alemana. Cfr., con respecto a todos los planteamientos al respecto, Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 3; Heinz LAUFER, *Bundesrat und Bundesstaat*, sexta edición, Bonn, 1989, pp. 11-12; Heinz LAUFER, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, 1991, pp. 73-79; Olle NYMANN, *Der Westdeutsche Föderalismus*, Stockholm, 1960, p. 5; Karl LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, Tübingen, 1959, pp. 295 ss.; Werner WEBER, *Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus*, Göttingen, 1966, p. 11.

o a los principios consagrados en los artículos 1 y 20 (el de Estado federal, entre ellos). Se trata de una cláusula constitucional de garantía de la propia Ley Fundamental. La República Federal de Alemania no puede existir sino en forma de Estado federal. La discusión federalismo sí, federalismo no, sería, en este sentido, vana. Sin embargo, sí se ha discutido, sobre la distribución de competencias entre la Federación y los Estados<sup>3</sup>, la autenticidad o el carácter pseudofederal de la organización territorial del Estado, la evolución del Estado federal y su tendencia a la unidad (la Federación ha ganado peso político con respecto a los *Länder*, sobre todo debido a su mayor protagonismo en el desarrollo legislativo experimentado<sup>4</sup>), la lentitud y, en ocasiones, ineficacia del proceso político de toma de decisiones en el Estado federal, etc.<sup>5</sup>.

En cualquier caso, la virtualidad del sistema federal alemán cercena todo intento de crítica de carácter global. Dicho sistema ha posibilitado:

- (a.) Una razonable división vertical del poder, en beneficio de la propia jurisdicción estatal.
- (b.) Una pluralidad de centros con relevancia económica, político-institucional, y cultural, favoreciendo una estructura regional equilibrada.
- (c.) Una multiplicidad de voces políticas: la del Gobierno federal y la de los Gobiernos de los *Länder*, lo que supone una fuerza integradora para el conjunto del Estado.
- (d.) La existencia de un liderazgo político nacional, que encuentra su génesis en la política de los *Länder*.

El origen del Estado federal en Alemania se encuentra en el Documento núm. 1 de Frankfurt<sup>6</sup>, de 1 de julio de 1948, decreto que expresa la voluntad de los poderes aliados que ocuparon Alemania con respecto al futuro político del vencido *Tercer Reich*<sup>7</sup>. Por

<sup>3</sup> Ver Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 4; Rainer ARNOLD, *La ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale Tedesca*, en *Le Regioni*, año XVI, núm. 4, agosto 1988, pp. 368 ss.

<sup>4</sup> Cfr. Rainer ARNOLD, *La ripartizione delle...*, obra citada, p. 912; Gerhard KONOW, *Der Bundesrat und das Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern: Anmerkungen zur und aus der Arbeit des Bundesrates von 1958 bis 1988*, en *Miterteilt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 244; Roman HERZOG, *Mängel des deutschen Föderalismus*, en *Bayrische Verwaltungsbücher*, fascículo 17, I.X.1991, p. 514; Konrad REUTER, *Föderalismus: Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik*, tercera edición, Heidelberg, 1990, p. 34; Friedrich HALSTENBERG, *Die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur seit 1949 und ihre Auswirkungen auf den Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundschwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 129.

<sup>5</sup> Cfr., por todos, Peter LERCHE, *Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen*, Munich, 1968, p. 7; Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 4; Konrad HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, obra citada, p. 13; Ulrich SCHEUNER, *Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik*, en *DÖV*, 1966, pp. 513 ss.; Werner WEBER, *Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus*, p. 19.

<sup>6</sup> Reproducido en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. I, Tübingen, 1951, pp. 1 ss. y de publicación reciente, en Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, p. 277.

<sup>7</sup> Respecto a los planes de los aliados sobre la futura estructuración jurídico-política alemana, ver Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, pp. 45-48; Gerhard MÜLLER, *Der Föderalismus ist anpassungsfähig*, en *Miterteilt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 23; Karl Uwe VON HASSL, *Bundesstaatlichkeit - Garant politischer Stabilität*, en *Miterteilt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 35; Rudolf MORSEY, *Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundschwanzigjährigen Bestehen*

otro lado, la mayoría del Consejo Parlamentario alemán se pronunció a favor del Estado federal<sup>8</sup>. También así lo hizo el propio poder constituyente<sup>9</sup>, que, tras intensas discusiones y controversias, optó, abandonando el principio senatorial de corte norteamericano, por la fórmula del Consejo Federal -*Bundesrat*- según la propia tradición alemana<sup>10</sup>.

## II. EL *BUNDESRAT* COMO ORGANO CONSTITUCIONAL FEDERATIVO.

### 1. Carácter federativo del *Bundesrat*.

El *Bundesrat* se afirma como la institución política, el órgano constitucional que posibilita la participación del *subsistema* integrado por los *Länder* en determinados procesos de toma de decisión de la Federación<sup>11</sup>. Podemos señalarlo, pues, como el órgano (único) constitucional federativo de la Federación que, con independencia de la propia existencia de los *Länder* y de sus órganos constitucionales, expresa su carácter federal, colectivo<sup>12</sup>. Todos los demás altos órganos federales -*oberste Bundesorgane*- (esto es: Presidente Federal, Gobierno federal, Bundestag o Parlamento, Bundesversammlung o Asamblea Federal -unión del Bundestag y del Bundesrat cuya única misión es la de elegir al Presidente Federal- y Tribunal Constitucional) no son de carácter federativo, sino que están unitariamente organizados<sup>13</sup>.

### 2. Carácter federal del *Bundesrat*.

Independientemente de su carácter federativo, el *Bundesrat* es un órgano federal, esto es, de la Federación. Esto significa que, como tal, participa del poder del Estado y posee la facultad procesal de iniciar un conflicto constitucional de órganos (*Organstreit*) ante el Tribunal Constitucional, según lo previsto en el art. 93.1 LF. El estatuto de igualdad del que gozan los *Länder* entre sí es el fundamento de la actual configuración del Consejo

*des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 65.

<sup>8</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 4; Olle NYMANN, *Der Westdeutsche Föderalismus*, obra citada, pp. 18 ss.

<sup>9</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 4; Olle NYMANN, *Der Westdeutsche Föderalismus*, obra citada, pp. 8 ss.; Peter H. MERKL, *Die Entstehung der BRD*, Stuttgart, 1965, pp. 37 ss., 49 ss., 78 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENBERG / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, p. 474; Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, pp. 5-6; Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, pp. 98-99.

<sup>11</sup> Cfr. Gunter KISKER, *Die Beziehungen des Bundesrates zu den Ländern*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 153.

<sup>12</sup> Cfr. Hans-Uwe ERICHSEN, *Verfassungsgeschichtliche Prälegomena zur Bestimmung von Standort und Funktion des Bundesrates*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 11; Gerhard LEIBHOLZ / Dieter HESSELBERGER, *Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 105.

<sup>13</sup> Ver Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 468.



Federal, con independencia de que se tenga en cuenta la población a la hora de adjudicar el número de escaños a cada *Land*<sup>14</sup>.

### 3. Derechos de intervención (*Ingerenzrechte*) de los *Länder* frente a la Federación.

Los llamados derechos de intervención que los *Länder* poseen con respecto a las competencias propias de la Federación se ejercen, en su totalidad, a través del *Bundesrat*. La mayoría de las competencias atribuidas a este órgano no representan sino el derecho de los Gobiernos de los *Länder* a participar en el ejercicio del poder estatal federal. Puede, por tanto, afirmarse que los derechos de intervención de los *Länder* se encuentran sustancialmente vinculados a la figura del *Bundesrat*.

La posibilidad de intervención de los *Länder* en las competencias de la Federación se observa, por ejemplo, en los siguientes puntos: su tarea colegislativa en la aprobación de leyes federales (artículos 77, párrafos 2 a 4 LF), sus derechos de codecisión (*Mitentscheidungsrechte*) en la aprobación de decretos (*Rechtsverordnungen*) (artículo 80.2 LF) y de reglamentos (*Verwaltungsvorschriften*) (arts. 84.2, 85.2 frase primera, 108.7 LF), la necesidad de su aprobación para el ejercicio de la vigilancia federal (*Bundesaufsicht*) del Gobierno federal sobre los *Länder* para que éstos ejecuten las leyes federales (art. 84.3 LF), su función mediadora al respecto (según el artículo 84.4, si las deficiencias comprobadas por el Gobierno federal en la ejecución de las leyes federales en los *Länder* no fueran subsanadas, el *Bundesrat*, a solicitud del Gobierno federal o del *Land* en cuestión, decidirá si la actuación de éste ha sido antijurídica; la decisión del Consejo Federal podrá ser impugnada por el *Land* ante el Tribunal Constitucional federal), y, por último, la coacción federal -*Bundeszwang*- (según el art. 37.1 LF, si un Estado no cumple las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan con respecto a la Federación, el Gobierno federal, que necesita para ello la aprobación del *Bundesrat*, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a dicho *Land* al cumplimiento de las mencionadas obligaciones por vía coercitiva federal).

Aunque la cooperación y trabajo conjunto de la Federación y los *Länder* se realiza básicamente a través del *Bundesrat*, existen diversas excepciones al respecto. Así sucede en los casos de consulta a los *Länder* sobre determinados tratados internacionales de la Federación (art. 32.2 LF) o la composición de la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*, art. 54.3 LF)<sup>15</sup>.

### 4. El *Bundesrat* en el Estado federal cooperativo.

#### a. La discusión sobre el Estado federal cooperativo.

La cooperación es un concepto fundamental en la teoría y práctica de un Estado federal<sup>16</sup>. En este sentido, todo Estado federal, en tanto que Estado social, es un Estado cooperativo. Aunque la doctrina anglosajona ya conociera el concepto y la expresión *cooperative federalism* desde los años treinta<sup>17</sup>, en Alemania la discusión doctrinal y política sobre el Estado federal cooperativo (*kooperativer Bundesstaat*) o el federalismo cooperativo (*kooperativer Föderalismus*) no se produjo hasta la segunda mitad de los años

14 Ver Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 469.

15 Ver Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 471.

16 Cfr. Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. I, Heidelberg, 1987, p. 1145.

17 Cfr. Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1146; Wilhelm KFWENIG, *Kooperativer Föderalismus und Bundesstaatliche Ordnung*, en *AöR*, 1968, p. 434.

sesenta. Todo comenzó con el llamado dictamen Troeger (*Troeger-Gutachten*)<sup>18</sup>, informe sobre la reforma financiera presentado en 1966<sup>19</sup>.

Con el *federalismo cooperativo* quería designarse el trabajo institucional conjunto entre la Federación y los *Länder*, y de los *Länder* entre ellos.

En sentido amplio, pertenecen al federalismo cooperativo aquellas actividades comunes reguladas en el derecho positivo. En sentido estricto, sin embargo, éste se limitaba a la cooperación voluntaria, constitucionalmente admisible, entre los órganos constitucionales en el Estado federal<sup>20</sup>.

Puede afirmarse que con el federalismo cooperativo se ha pretendido buscar una fórmula general que permita mejorar la cooperación entre la Federación, los *Länder* y las Administraciones Locales (*Gemeinden*).

La institucionalización de dicha cooperación supondría, en la práctica, la creación de un nivel competencial intermedio entre la Federación y los *Länder*. Se trataría de la cooperación en lo que la doctrina alemana ha venido a denominar *tercer nivel (dritte Ebene)*<sup>21</sup>. Estas perspectivas de desarrollo provocaron voces de alarma que señalaban un riesgo implícito para la existencia misma del Estado federal. Dichos temores han sido superados en la actualidad. El federalismo cooperativo se muestra no sólo compatible con el Estado federal, sino que se afirma como un factor que le permite adaptarse a nuevas necesidades manteniendo el equilibrio entre las tendencias unitarias y federalistas<sup>22</sup>.

El refuerzo de las competencias de la Federación y el protagonismo alcanzado por los *Länder* ha imposibilitado el desarrollo y establecimiento de un Estado federal cooperativo. Es evidente que la realización de dicho modelo hubiera reforzado el peso y relevancia política de los *Länder* en el conjunto del Estado. Pero la influencia de la Federación en la legislación federal, en la que los *Länder* también cooperan a través del *Bundesrat*, ha propiciado un ordenamiento jurídico que, como afirmábamos, desplaza el peso político hacia aquélla, promoviendo un Estado federal de corte unitario y no cooperativo.

## b. El Estado federal cooperativo y el Bundesrat.

Aunque en un principio parecería lógico pensar que el *Bundesrat* ha desempeñado y desempeña un papel fundamental en el desarrollo del llamado Estado federal

18 Ver al respecto, Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1146; Gunter KISKER, *Kooperation im Bundesstaat*, 1971, p. 4; Werner PATZIG, *Der kooperative Föderalismus - Bemerkungen zum Sachverständigen Gutachten über die Finanzreform*, en *DVBl.*, 1966, pp. 389 ss.; Rolf GRAWERT, *Finanzreform und Bundesstaatsreform*, en *Der Staat* 7, 1968, pp. 63 ss.; Heinz LIEBRECHT, *Der kooperative Föderalismus*, en *DVBl.*, 1967, pp. 72 ss.; Helmut C. F. HESENGANG y Rainer PLÖGER, *Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?*, en *DÖV*, 1971, pp. 228 ss.

19 Ver al respecto Alfred KUBEL, *Bewährungen und Versäumnisse im Bundesrat*, en *Mitteilungsblätter: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 55-58.

20 Ver Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1146; Herbert WÜST, *Der Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsproblem*, en *BayVBl.*, 1970, p. 419.

21 Fritz W. SCHARPF, *Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene"*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 121.

22 Cfr. Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1146; Walter RUDOLF, *Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht*, Bad Homburg, 1968, pp. 26 ss.

cooperativo, la realidad político-constitucional alemana de los últimos años no parece confirmar dicha suposición<sup>23</sup>.

La propensión a lo que HESSE vino a denominar Estado federal unitario<sup>24</sup> ha afectado también a la propia relevancia política del *Bundesrat*. KIMMINICH fundamenta el crecimiento de las tendencias unitarias en el Estado federal en los siguientes factores: (1.) la creciente concentración de tareas estatales en la Federación, que no sólo se manifiesta en la ampliación de la Administración federal, sino, en la cada vez mayor influencia de la Federación en las propias administraciones de los *Länder*; (2.) la aspiración a establecer unas condiciones de vida uniformes en todo el territorio federal; (3.) la creciente relevancia del *Bundesrat*<sup>25</sup>.

Las sucesivas modificaciones constitucionales experimentadas han venido a aumentar el número y la significación política de las competencias de la Federación. De este modo, ha quedado reforzado el papel del *Bundesrat*, medio directo por excelencia de participación de los *Länder* en los asuntos de la Federación, tanto legislativos como administrativos -sobre todo en lo referente a la aprobación de los Reglamentos-.

No parece difícil prever la futura evolución político-institucional en los próximos años al respecto. A pesar de que la brusca incorporación de los 5 nuevos *Länder* fomenta fórmulas cooperativas (no debe olvidarse que los nuevos Estados federados se encuentran aún en una fase de *rotaje* institucional que demanda cooperación -ninguno de ellos se encuentra en disposición de prestar los servicios exclusivos de los *Länder* en el momento de su incorporación a la RFA-), el mencionado desarrollo legislativo experimentado en Alemania, por un lado, y el proceso de integración europea, por otro, son los principales aliados del federalismo unitario<sup>26</sup>. Se trata de una reconocida tendencia a la uniformidad, que supera y en ocasiones ignora los hechos diferenciales de los *Länder*<sup>27</sup>. En ese sentido, el *Bundesrat* continuará incrementando su relevancia política e institucional, contribuyendo, así, decisivamente a la futura evolución de la propia RFA.

### III. RELACIONES DEL *BUNDESRAT* CON OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES.

#### 1. Relaciones con el *Bundestag*.

Limitaremos el análisis de las relaciones entre el *Bundesrat* y el *Bundestag* a aquellas cuestiones que se enmarcan en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes.

Es necesario destacar dos momentos concretos en los que se observa una conexión del trabajo de ambos órganos.

23 Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, pp. 471-472.

24 Nos referimos a su obra *Der unitarische Bundesstaat* (citada).

25 Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1147.

26 Sobre la debilitación de los *Länder* por la cesión de competencias a la Federación y a las Comunidades Europeas, Jochen Abr. FROWEIN, *Bundesrat, Länder und europäische Einigung*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 285.

27 Cfr. Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1147; Peter LERCHE, *Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip*, en *VVDStRL* 21, 1964, p. 101; Heinrich OBERKEUTER, *Dezentralisierung und Verflechtung - Beobachtungen und Überlegungen zum föderalistischen Prinzip*, en *Die Politische Meinung*, fascículo 199, 1981, p. 24.

El primero de ellos, es el previsto en el artículo 76.1 LF en relación con el art. 76.3 LF. Aquél atribuye al *Bundesrat*, además de al Gobierno federal y a los propios parlamentarios, la iniciativa para presentar proyectos de ley ante el Parlamento Federal. El Consejo Federal debe ejercer dicha iniciativa legislativa a través del Gobierno federal. El art. 76.3 LF prevé que los proyectos de ley del *Bundesrat* sean enviados al Parlamento por el Gobierno federal en el plazo de tres meses. Este deberá, además, exponer su opinión al respecto.

El segundo de ellos es el del ejercicio de los llamados derechos de codecisión (*Mitentscheidungsrechte*) del Consejo Federal en la elaboración de las leyes federales. Tras su aprobación en el *Bundestag*, su Presidente deberá remitirlas sin demora al *Bundesrat* (art. 77.1 LF). En las tres semanas siguientes, el Consejo Federal podrá exigir la convocatoria de una Comisión paritaria del *Bundestag* y *Bundesrat* para la discusión conjunta del documento presentado. Tanto la composición como el funcionamiento de dicha Comisión deberán determinarse por un reglamento interno dictado por el Parlamento federal que deberá contar para ello con la aprobación del *Bundesrat*. Los miembros que representen al Consejo Federal en dicha Comisión no estarán sometidos a instrucciones. Cuando, para una ley, sea necesaria la aprobación del *Bundesrat*, la convocatoria podrá ser exigida también por el *Bundestag* y el Gobierno federal (art. 77.2 LF, ver también los párrafos 3 y 4 del mismo precepto).

La aprobación del *Bundestag* es inevitable en el caso de las llamadas leyes de consenso (*Zustimmungsgesetze*). Se trata, aproximadamente, del 55-60 % de las leyes federales. En el 40-45 % restante de los casos, es decir en las denominadas leyes de impugnación (*Einspruchsgesetze*), es posible eludir el veto del Consejo Federal a través del *Bundestag*. Así, el art. 77.4 LF establece, con referencia al último tipo de leyes mencionadas, que, cuando el *Bundesrat* decida su impugnación por mayoría simple, el *Bundestag* podrá rechazarla también por mayoría simple. Si el *Bundesrat* hubiera acordado la impugnación por una mayoría de al menos dos tercios de sus votos, el rechazo parlamentario requerirá, asimismo, idéntica mayoría<sup>28</sup>.

Según lo previsto en el art. 33 RBR, el *Bundesrat* puede enviar a uno o varios de sus miembros tanto al Pleno como a las Comisiones del *Bundestag* para defender los acuerdos adoptados en aquél. Tan sólo en contadas ocasiones se ha procedido de esta manera. Esta facultad es independiente del derecho que asiste a cada miembro individual del *Bundesrat* a acceder y ser oídos en todas las sesiones del Pleno y de las Comisiones del *Bundestag* (art. 43.2 LF)<sup>29</sup>.

La teórica subordinación constitucional del Consejo Federal al *Bundestag* en cuanto al proceso legislativo deja de apreciarse en el caso de las leyes de consenso (*Zustimmungsgesetze*), con respecto a las cuales existe un equilibrio entre las facultades de ambos órganos<sup>30</sup>.

Las relaciones entre el *Bundesrat* y el *Bundestag* se alteran significativamente en dos situaciones. La primera, es el estado de emergencia legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*), en el cual el Consejo Federal llega incluso a asumir algunas responsabilidades propias del *Bundestag* -art. 81.2 LF-. La segunda es el estado de Defensa (*Verteidigungsfall*), previsto en el Título Xa de la LF<sup>31</sup>.

28 Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 479.

29 Cfr. Roman HERZOG, *Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, p. 521.

30 Cfr. Jochen Ahr. FROWEIN, *Bemerkungen zu den Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Homburg, Darmstadt, 1974, p. 120.

31 Ver, en especial, los artículos 115.e), 115.d) y 115.c) LF.

## 2. Relaciones con el Ejecutivo.

### a. Aprobación de decretos y reglamentos.

Del art. 50 LF se desprende que el *Bundesrat* no sólo participa en la legislación, sino también en la administración federal. Así, el Gobierno federal necesita el consentimiento de aquél para la aprobación de determinados decretos y reglamentos.

El art. 80.2 LF requiere la aprobación del *Bundesrat*, siempre que no existan disposiciones federales en contrario, para los decretos del Gobierno federal o de un Ministro federal referentes a los principios y tasas para la utilización de las instalaciones de los ferrocarriles federales, del correo y de las telecomunicaciones, a la construcción y el servicio de ferrocarriles, así como para decretos basados en leyes federales que requieran la aprobación del Consejo Federal o que sean ejecutadas por los Estados, sea por delegación de la Federación, sea como materia de competencia propia.

Según el art. 84.2 LF, el Gobierno federal necesita la aprobación del *Bundesrat* para dictar disposiciones administrativas de carácter general. En el mismo sentido se pronuncia el art. 85.2 LF. En el art. 108.7 LF se establece que el Gobierno federal, con la aprobación del *Bundesrat*, podrá dictar disposiciones administrativas generales en tanto en cuanto la administración corresponda a las autoridades financieras de los Estados o a las Entidades Locales.

También las leyes federales podrán establecer el requisito de aprobación del *Bundesrat* con respecto a los decretos y reglamentos gubernamentales.

### b. Competencias de control.

El *Bundesrat* posee, al igual que el *Bundestag*, el derecho a exigir la presencia de miembros del Gobierno para ser informado o para interpelarlos (art. 53 LF, art. 19 RBR). Se trata de una competencia atribuida por el constituyente al Consejo Federal para que éste pueda ser informado de la marcha de la política nacional. La comunicación Gobierno-*Bundesrat*, sin embargo, discurre en la práctica por otros canales<sup>32</sup>.

La doctrina ha discutido la posibilidad de que el *Bundesrat* cree Comisiones de investigación. La creación de dichas Comisiones no ha sido abordada por el Consejo Federal hasta la fecha, pero probablemente sería admisible, ya que una prohibición en este sentido tan sólo podría haber sido establecida en la LF, la cual no se pronuncia al respecto. En cualquier caso, señala HERZOG, dichas Comisiones no disfrutarían de los especiales derechos procesales de orden penal que, según el art. 44.2 LF, ostentan las Comisiones investigadoras del Parlamento<sup>33</sup>.

Asimismo, en el art. 53 LF se constitucionaliza el derecho de los miembros del Gobierno federal a asistir a las sesiones del *Bundesrat* y de sus Comisiones, debiendo ser oídos en cualquier momento. Además, el precepto obliga al Gobierno federal a mantener informado al *Bundesrat* sobre la gestión de los negocios públicos.

<sup>32</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Die Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung (insbesondere die Information nach Art. 53 Satz 3 GG)*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 172.

<sup>33</sup> Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 484.

Debe señalarse, en último lugar, que el *Bundesrat* no participa en la elección del Canciller federal, Jefe del Ejecutivo. Esta tarea está constitucionalmente reservada al *Bundestag* (art. 63.1 LF).

## SEGUNDA PARTE

### NATURALEZA, FUNCIONES, COMPOSICION, COMPETENCIAS, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL BUNDES RAT

#### I. NATURALEZA DEL BUNDES RAT.

##### 1. Introducción. El Bundesrat como Cámara de los Länder.

El Bundesrat no forma parte del Parlamento<sup>34</sup>. No puede, por lo tanto, ser considerado como una segunda cámara<sup>35</sup>. El Bundesrat no se compone ni de representantes directamente elegidos en las urnas, ni de los Parlamentos de los Länder. En virtud del artículo 51.1 LF, el Consejo Federal se compone de miembros de los Gobiernos de los Länder, que tienen la facultad de nombrarlos y retirarlos. Se trata, por tanto, de una cámara de los Gobiernos de los Länder. En este sentido, el Bundesrat es el Parlamento de los que gobiernan<sup>36</sup>. Este hecho condiciona y mediatiza su estructura, funcionamiento y forma de ser, en definitiva<sup>37</sup>.

##### 2. El Bundesrat y los partidos políticos.

Una decisión a favor del sistema senatorial norteamericano hubiera supuesto, en las circunstancias de la RFA, un auténtico control directo del Bundesrat por los partidos políticos. En Alemania, a diferencia de los EEUU, el sistema de partidos tiene una clara orientación federal, primando los órganos centrales sobre los locales.

Con independencia de que el juego de partidos también se encuentre presente en el Consejo Federal<sup>38</sup>, el peso de los grupos políticos no tiene en este órgano todo el alcance y significado que podría pensarse<sup>39</sup>. Habitualmente, de los 50 a 80 puntos que

34 Cfr. Klaus VON BEYME, *Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsanzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 367.

35 Así se ha pronunciado también el Tribunal Constitucional federal alemán: BVerfGE 37, 363, 380.

36 Así el título de la obra de Helmut HERLES, *Das Parlament der Regierenden*, Stuttgart, Landsberg/Lech, 1989; ver también, Helmut HERLES, *Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 231; Heribert WESTERATH, *Die Landesvertretungen und der Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 346.

37 Esta forma de ser ha venido a determinar un estilo de trabajo muy concreto y diferente del del Bundestag: cfr. Helmut HERLES, *ibidem*.

38 Cfr. Kai-Uwe VON HASSEL, *Der Bundesrat zwischen Länderinteressen, gesamtstaatlicher Verantwortung und Parteipolitik*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 74-76; Hans KOSCHNIK, *Der Bundesrat - geformt und gezeichnet in aktueller politischer Auseinandersetzung*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 115 ss.;

39 No debe olvidarse que tanto en la actualidad como durante los años 1969-1982, los partidos dominantes en el Bundesrat y en el Bundestag no eran los mismos. Cfr. Udo SCHOLL, *Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung: Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz*, Berlin, 1982, pp. 133-134; Rolf HERZOG, *Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes seit 1949*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge*

suelen componer el orden del día del *Bundesrat*, tan sólo 2 ó 3 suelen estar revestidos de auténtica relevancia política. En estos casos, las organizaciones centrales de los partidos políticos suelen influir en las delegaciones gubernamentales de los *Länder* donde ostentan la mayoría. Los restantes puntos suelen girar en torno a temas de interés regional de índole económica o financiera. Consecuentemente, las decisiones al respecto suelen adoptarse en base a criterios del mencionado interés, con independencia de la determinada adscripción política del Gobierno, cuyo Jefe difícilmente podría presentarse a las próximas elecciones con esperanzas de una nueva victoria si, por motivos partidistas, *traiciona* los intereses de sus votantes, esto es, de la población del *Land*. Los líderes de los Gobiernos de los *Länder* deben su mandato a la política regional, a la que están consagrados. Con referencia a algunos de esos líderes, en Alemania se ha llegado a utilizar la expresión de *Landesfürsten*, *príncipes de los Estados*. Sin duda, la independencia que el *Bundesrat* ha venido disfrutando y demostrando a lo largo de su existencia, tanto frente al Gobierno federal como con respecto a la mayoría parlamentaria (la del *Bundestag*), es en buena parte debida a la relativa desconexión de éste órgano federal del debate político propio de los partidos políticos<sup>40</sup>.

### 3. La componente administrativa.

El artículo 51.1 LF señala que el *Bundesrat* se compone de los miembros de los Gobiernos de los Estados, que los designan y los retiran. Además, en virtud del art. 52.4 LF, también podrán ser miembros de las Comisiones del Consejo Federal otros miembros o delegados de los Gobiernos de los Estados. Se establece con ello la posibilidad de que representantes de las burocracias ministeriales de los Estados participen, con su trabajo y experiencia, en las funciones del Consejo Federal. De hecho, la falta de tiempo material de los ministros de los *Länder* ha generalizado la práctica de enviar, conforme a lo previsto en el art. 52.4 LF, funcionarios ministeriales como delegados a las Comisiones del *Bundesrat*. De la dependencia, también por razones de tiempo, del Consejo Federal del trabajo preparatorio de sus Comisiones, se desprende fácilmente la enorme influencia de la componente administrativa que dichos funcionarios aportan a las decisiones y resoluciones adoptadas<sup>41</sup>.

### 4. El problema de la legitimidad democrática del *Bundesrat*.

La RFA no es sólo un Estado federal sino, sobre todo, una democracia libre en la que el poder público emana del pueblo (art. 20.2 1.F).

La legitimidad democrática del *Bundesrat* ha sido cuestionada por la doctrina alemana<sup>42</sup>. No es posible defender la existencia directa de ésta con respecto a los miembros del Consejo Federal, ya que, a diferencia de los senadores, no son elegidos directamente en

---

zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 248-249.

<sup>40</sup> Ver Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 475.

<sup>41</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, pp. 476-477; Sigurd DÜLLZ, *Als Landesbeamter im Bundesratsausschuß, ein Mitarbeiter, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 374 ss.; Theodor ELLWEIN, *Der Entscheidungsprozeß im Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 229 ss.; Heinz LAUPER, *Der Bundesrat*, obra citada, pp. 16-17, ya puso de manifiesto hace 20 años la creciente influencia de la componente administrativa en el Consejo Federal.

<sup>42</sup> Cfr. Werner WEBER, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, Stuttgart, 1958, pp. 91 ss.; Heinz LAUPER, *Der Bundesrat*, obra citada, pp. 8-9; Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, pp. 477-478.



elecciones populares, sino por decisión de los Gobiernos de los Estados, que tampoco son titulares de una legitimidad democrática directa<sup>43</sup>. En este contexto se enmarca la problemática sobre el carácter del *Bundesrat*: ¿institución representativa u órgano de la Federación?<sup>44</sup>.

A pesar de la existencia de ciertos planteamientos dubitativos, que se fundamentan en una concepción estricta del concepto de legitimidad democrática, como aquella que proviene directamente de un acto electoral, tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia constitucional alemana han terminado por defender con rotundidad la legitimidad democrática del Consejo Federal, órgano diseñado por voluntad del legislador constituyente<sup>45</sup>.

Tampoco el poder constituyente dudó de la legitimidad democrática del *Bundesrat*. Así, en el art. 81.2 LF se otorga al Consejo Federal la facultad de aprobar un proyecto de ley cuando, en el estado de emergencia legislativa, el *Bundestag*, órgano de legitimación democrática directa, rechazara de nuevo dicho proyecto o lo aprobara en una versión no aceptable por el Gobierno federal<sup>46</sup>.

## II. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL *BUNDESRAT*.

### 1. Introducción.

La única disposición constitucional con respecto a las funciones del *Bundesrat* es el art. 50: *Por medio del Bundesrat, los Estados cooperan en la legislación y administración de la Federación*. Los demás preceptos hacen referencia a las facultades y competencias que se le atribuyen para realizar aquéllas.

### 2. Competencias de codecisión (*Mitentscheidungsrechte*).

Se habla de derechos de codecisión del Consejo Federal cuando la aprobación de éste es necesaria para la realización de un acto de otro alto órgano federal.

#### a. Competencias de codecisión en el proceso legislativo.

El peso del proceso de aprobación de las leyes recae principalmente, resulta obvio, en el Parlamento, esto es, en el *Bundestag*.

<sup>43</sup> Cfr. Klaus VON REYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Munich, 1970, pp. 497 ss.; Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 478.

<sup>44</sup> Ver Hans Josef VONDERBECK, *Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim, 1964, pp. 76 ss.; Hans POLLMANN, *Repräsentation und Organschaft*, Berlin, 1969, pp. 102 ss., 114 ss.; Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 8.

<sup>45</sup> Cfr. BVerfGE 62, 1 (p. 43); Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 9; Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 478; Werner KALTERLEITER, *Der Bundesrat in der öffentlichen Meinung*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 98; Hans H. KLEIN, *Die Legitimation des Bundesrates und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen*, en *Vierzig Jahre Bundesrat* (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 103.

<sup>46</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 478; Klaus STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II*, Munich, 1980, p. 152.

El *Bundesrat* sólo ostenta derecho de codecisión en lo que respecta a las leyes de consenso (*Zustimmungsgesetze*)<sup>47</sup>. Sobre las leyes de impugnación (*Einspruchsgesetze*), el Consejo Federal puede opinar, emitir informes, participar en las discusiones, pero su aprobación no es finalmente necesaria para la de la ley (art. 77.4 LF).

*aa). Las leyes de consenso (Zustimmungsgesetze).*

El proceso de aprobación de las llamadas leyes de consenso ofrece numerosas variantes. Lo significativo, en lo que a nuestro interés respecta, es la necesidad de la aprobación del *Bundesrat*. Si existen diferentes posiciones al respecto, la ley no podrá ser aprobada, debiendo iniciarse, bien por el Consejo Federal, bien por el *Bundestag* o por el Gobierno federal, el proceso de intermediación, mediante la convocatoria de la Comisión mediadora (*Vermittlungsausschuß*)<sup>48</sup>.

Tan sólo se consideran como leyes de consenso las que la LF señala expresamente como tales<sup>49</sup>. Entre 30 y 40 preceptos constitucionales exigen la aprobación del Consejo Federal en la legislación de ciertas materias<sup>50</sup>. Se trata, habitualmente, de leyes fiscales y de armonización financiera, ley de presupuestos, de organización administrativa, de reestructuración territorial, modificaciones constitucionales, etc.<sup>51</sup> En la práctica, alrededor del 55-60 % del volumen legislativo corresponde a leyes de consenso, políticamente muy relevantes<sup>52</sup>.

Según la doctrina mayoritaria y la práctica constitucional, cuando tan sólo uno los puntos o materias que una ley regula o aborda sea calificado por la LF como materia que requiere la aprobación del *Bundesrat*, toda la ley en su conjunto deberá ser considerada como de consenso<sup>53</sup>.

*bb). Estado de emergencia legislativa (Gesetzgebungsnotstand).*

El Presidente Federal, según lo previsto en el art. 81.1 frase primera LF, necesita la aprobación del *Bundesrat* para la declaración del estado de emergencia legislativa.

En el caso previsto en el art. 81.2 LF, el proyecto de ley nuevamente rechazado por el Parlamento, y que el Gobierno considera urgente, necesita para su aprobación la del

47 Ver artículo 74a párrafos 2 a 4 LF.

48 Sobre dicha Comisión, Hans KUTSCHER, *Erinnerungen an den Rechtsausschuß des Bundesrates und den Vermittlungsausschuß 1951 bis 1955*, en *Mittelecht, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 348-373.

49 Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, p. 492.

50 Una enumeración completa de las leyes necesitadas de consenso puede encontrarse en Fritz OSSENBUHL, *Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht*, en *AoR*, 99, 1974, pp. 373 ss. y en Klaus STERN, *Das Staatsrecht der...*, obra citada, pp. 145 ss.

51 Además del artículo 74a párrafos 2 a 4, ver, entre otros, los artículos de la LF: 105.2; 106.3 frase tercera; 106.4 frase segunda; 104a.4 frase segunda; 107.1 frases segunda y cuarta; 106.5 frase segunda; 106.6 frase cuarta; 91a.2; 104a.3 frase tercera; 104a.5 frase segunda; 109.3; 109.4 frase primera; 84.1; 85.1; 108.2 frase primera; 108.4 frase primera; 108.5 frase segunda; 29.7 frases primera y segunda; art. 77.2; 87.3 frase segunda; 87h.1 frases segunda y tercera; 87b.2 frases primera y segunda; 87c; 87d.2; 120.1 frase primera.

52 Cfr. Peter LERCHE, *Zustimmungsgesetze*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 185-186.

53 Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates*, obra citada, p. 494.



Siempre que no existan disposiciones legales de carácter federal en contrario, los decretos del Gobierno federal o de alguno de sus Ministros necesitan, según lo dispuesto en el art. 80.2 LF, la aprobación del *Bundesrat* cuando se refieran a los principios y tasas para la utilización de instalaciones de los ferrocarriles federales, del correo y de las telecomunicaciones, a la construcción y el servicio de ferrocarriles, así como cuando se basen en leyes federales que requieran la aprobación del *Bundesrat* o que sean ejecutadas por los Estados, sea por delegación de la Federación (art. 85 LF), sea como materia de competencia propia (art. 84 LF).

En los arts. 109.4 frase tercera; 119 frase primera; 129.1 frase segunda y 130.1 frase segunda LF, se contienen otros decretos que necesitan la aprobación del Consejo Federal<sup>58</sup>.

*hh). Reglamentos necesitados de consenso (zustimmungspflichtige Verwaltungsvorschriften).*

Las disposiciones administrativas de carácter general que deban ser ejecutadas por la Administración de los *Länder* (arts. 84, 85 LF) necesitan, sin excepción, la aprobación del Consejo Federal. Esta actividad supone, como es el caso de los decretos, una importante parte de su orden del día.

*cc). La vigilancia (Bundesaufsicht) y la coacción federal (Bundeszwang).*

El Gobierno federal, como ya se ha visto, tiene encomendada constitucionalmente, art. 84.3 LF, el ejercicio de la vigilancia para que los *Länder* ejecuten las leyes conforme al derecho vigente. A este respecto, debe destacarse la necesidad de autorización del *Bundesrat* en el caso de que aquél envíe comisionados ante las autoridades supremas de los *Länder* y éstas no autoricen que dichos comisionados sean igualmente enviados ante las autoridades que le son dependientes (art. 84.3 frase segunda LF). Además, cuando las deficiencias comprobadas por el Gobierno federal en la ejecución de las leyes federales no fueran subsanadas, corresponde decidir al *Bundesrat*, cuando así lo soliciten el Gobierno federal o el *Land* de que se trate, si ha existido una vulneración del ordenamiento jurídico por parte de este último (art. 84.4 frase primera).

En los casos de coacción federal, la adopción de medidas para obligar a un *Land* a cumplir las obligaciones que le impongan la LF u otra ley federal respecto a la Federación necesita la aprobación del *Bundesrat*.

*dd). Derechos de codecisión en asuntos de política exterior.*

El problema de la existencia o no de derechos de codecisión del Consejo Federal en asuntos de política exterior ha sido largamente discutido<sup>59</sup>. Sin embargo, el art. 59.2, frase primera LF se pronuncia claramente al respecto. Según el mencionado precepto, los tratados que regulen las relaciones políticas de la Federación o se refieran a materias propias de la legislación federal, requieren la aprobación o participación,

<sup>58</sup> Puede encontrarse una enumeración de las distintas materias que deben ser reguladas por este instrumento legislativo en, Heinz LAUFER, *Bundesrat und Bundesstaat*, obra citada, p. 44.

<sup>59</sup> Sobre los antecedentes de estas competencias de *Bundesrat* durante el Segundo Reich alemán ver Ernst DEUERLEIN, *Der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten 1870 - 1918*, Regensburg, 1955, pp. 111-206. Cfr. Thomas OPPERMAN, *Bundesrat und auswärtige Gewalt*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsingzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el *Bundesrat*), Bad Homburg, Darmstadt, 1974, pp. 301 ss.

mediante una ley federal, de los respectivos órganos competentes. Entre ellos, como hemos visto, se encuentra el Consejo Federal. Este precepto constitucional contradice la teoría, frecuentemente defendida en la doctrina alemana, del derecho de reserva absoluto de la Federación en asuntos de política exterior<sup>60</sup>.

El Tribunal Constitucional federal alemán ha afirmado que el art. 59.2 LF se refiere exclusivamente a aquellos actos de naturaleza internacional que revistan la forma de tratado<sup>61</sup>.

#### ee). Declaración del estado de defensa.

El Parlamento federal necesita la aprobación del *Bundesrat* para declarar constitucionalmente el estado de defensa (art. 115a.1 frase primera LF).

#### ff). Derechos de codecisión concedidos por la ley.

Como en la doctrina y en la práctica estatal se reconoce, la LF no ha agotado los derechos de codecisión de que goza el Consejo Federal. Es, por tanto, constitucionalmente admisible ampliarlos mediante leyes ordinarias<sup>62</sup>. Así, el *Bundesrat* participa, *codecide* en cuestiones tan diferentes como el derecho electoral o el nombramiento de los abogados de la Federación (*Bundesanwälte*, art. 149 de la Ley de Organización y Competencias de los Tribunales -*Gerichtsverfassungsgesetz*-).

### c. ¿Derechos de codecisión en relación con el Poder Judicial?

El principio de independencia del Poder Judicial otorga una respuesta claramente negativa a la cuestión planteada. Tan sólo es posible observar una influencia indirecta en la actividad jurisprudencial que desarrollan los jueces y tribunales, ya que éstos, por mandato constitucional (arts. 20.3 y 97.1 LF), están sujetos a la Ley y al Derecho, cuyo contenido es, en cierta medida, determinado por el *Bundesrat*, a través de los derechos de codecisión en el proceso legislativo.

## 3. Facultades de participación en la formación de otros órganos (*Kreationsrechte*).

Al contrario que el *Bundestag*, el Consejo Federal apenas si es titular de lo que la ciencia política ha venido a denominar derechos de creación. Ello se debe a la opción de la LF por un sistema de Gobierno parlamentario.

### a. En relación con el Parlamento y con el Gobierno federal.

El *Bundesrat* no influye en la composición ni del *Bundestag* ni del Gobierno federal. Tampoco influye en la composición de la Asamblea federal (*Bundesversammlung*), a pesar de que la mitad de sus miembros sean elegidos por las representaciones populares de los Estados según los principios de elección proporcional (art. 54.3 LF). Ni siquiera, en lo que a la composición de la Comisión Conjunta respecta, decide el Consejo Federal

<sup>60</sup> Cfr. Ernst FRIESENHAHN, *Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungshedürftigkeit von Gesetzen und Verordnungen des Bundes*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsanzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 256.

<sup>61</sup> BVerfGE 68, 1 (pp. 80 ss.).

<sup>62</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates*, obra citada, p. 498; Klaus STERN, *Das Staatsrecht der...*, obra citada, p. 131.

quien ha de sentarse en el llamado *banco del Bundesrat*, en el que cada Estado nombra directamente un representante (art. 53a.1 frase tercera LF).

#### b. En relación con el Presidente Federal.

La influencia del *Bundesrat* en la elección del Presidente Federal es prácticamente inexistente. Tan sólo pueden mencionarse al respecto algunas relaciones y derechos de participación que pueden ser calificados prácticamente como de secundarios. Así, el Presidente Federal electo presta juramento, al tomar posesión de su cargo, ante el *Bundestag* y el *Bundesrat* reunidos (art. 56 LF). De otro lado, el Presidente del *Bundesrat* es el único sustituto del Presidente Federal en caso de impedimento de éste o de disolución anticipada de la legislatura (art. 57 LF)<sup>63</sup>. Por último, el *Bundesrat*, así como el *Bundestag*, ostenta el derecho de acusar al Presidente Federal ante el Tribunal Constitucional federal. Para presentar dicha demanda (*Präsidentenklage*), que puede ser motivo de la destitución del Presidente Federal, son necesarios dos tercios de los votos del *Bundesrat* (art. 61.1 LF).

#### c. En relación con el Tribunal Constitucional federal.

Aquí encontramos el único derecho de creación auténtico del *Bundesrat*, que tiene derecho a elegir la mitad de los jueces del Tribunal Constitucional federal (art. 94.1 frase segunda).

#### d. Derechos de elección previstos en leyes ordinarias.

Debe señalarse, por último, que los derechos de elección atribuidos por la LF al Consejo Federal pueden ser ampliados a través de leyes ordinarias. Esta posibilidad ha sido frecuentemente utilizada, siendo así que el Consejo Federal participa en la designación de los miembros de numerosas instituciones y, sobre todo, de Comisiones públicas<sup>64</sup>.

### 4. Derechos de control sobre el Gobierno federal.

El Consejo Federal, por razones obvias, no participa en las relaciones Parlamento-Gobierno propias de un sistema parlamentario moderno como el de la RFA. El *Bundesrat* no influye de manera directa, por lo tanto, en la constitución y cese del Gobierno federal. La voluntad del Consejo Federal tan sólo adquiere relevancia sobre el destino del Ejecutivo en el mencionado caso del estado de emergencia legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*).

A pesar de lo señalado, la LF atribuye determinadas facultades al Consejo Federal con el fin de efectuar una función de control del Ejecutivo. Así sucede con el derecho de información e interpelación que ya hemos estudiado (III, 2., b. -primera parte- *Competencias de control*) o con el control financiero. Con respecto a este último, el art. 114.1 LF prevé que el Ministro federal de Hacienda rinda cuentas ante el *Bundesrat*, así como ante el *Bundestag*, tanto de los ingresos y gastos, como de los bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio. De otro lado, el Tribunal Federal de Cuentas

<sup>63</sup> Cfr. Paul DÖRING, *Die Beziehungen zwischen Bundespräsident und Bundesrat, ein Miteinander, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 286-292, que recoge algunos casos y circunstancias concretas en las que el Presidente del *Bundesrat* ha sustituido al Presidente Federal.

<sup>64</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates*, obra citada, p. 500. Ejemplos concretos de estas Comisiones en Klaus STERN, *Das Staatsrecht der...*, obra citada, pp. 150 ss.

(*Bundesrechnungshof*) debe informar anualmente no sólo al *Bundestag* sino también al *Bundesrat* sobre la legalidad de la ejecución del presupuesto federal y la dirección gubernamental de la economía (art. 114.2 frase segunda LF). De esta forma, el Tribunal Federal de Cuentas puede ser calificado como órgano auxiliar del *Bundesrat*, al menos en cuanto a su función fiscalizadora de las finanzas del Estado.

Deben mencionarse, por último, los llamados derechos de intercesión (*Interzessionsrechte*) frente a ciertas medidas adoptadas por el Gobierno federal en ciertos casos excepcionales. Se trata de medidas de control o policía adoptadas por el Gobierno frente a los *Länder*. Así puede ocurrir, por ejemplo, cuando una catástrofe natural pusiere en peligro el territorio de más de un Estado (*Katastrophennotstand*). Según lo previsto en el art. 35.3 LF, las medidas adoptadas al respecto por el Gobierno federal podrán suspenderse en cualquier momento a petición del *Bundesrat*. De igual modo sucede con respecto a las medidas adoptadas con motivo de los llamados desarrollos revolucionarios (*revolutionäre Entwicklungen*) previstos en el art. 91 LF, así como con respecto a la actuación de las Fuerzas Armadas para prevenir peligros directos para la existencia del régimen de libertad y de democracia de la Federación o de un Estado (art. 87a.4, frase segunda LF). Las medidas adoptadas con motivo de la declaración del estado de defensa podrán ser derogadas en cualquier momento por el *Bundestag*, que, para ello, necesita la aprobación del Consejo Federal, que podrá exigir al *Bundestag* que adopte una decisión a este respecto (art. 119L.1 I.F), así como decretar, en unión con él, su terminación (art. 115L.2 LF).

##### 5. Derechos de autoorganización (*Selbstorganisationsrechte*).

Estos derechos otorgan la posibilidad al Consejo Federal de constituir subórganos (*Untergane*) y órganos auxiliares (*Hilfsorgane*), así como de regular su funcionamiento, en tanto en cuanto éste no sea regulado por la Ley Fundamental.

Es necesario mencionar al respecto el art. 52 I.F, que prevé la elección del Presidente del Consejo Federal, así como la composición de las Comisiones, el derecho de autoconvocatoria, las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos y resoluciones, y la publicidad de las sesiones. De extraordinaria relevancia práctica es la frase segunda del art. 53.2 I.F que otorga al Consejo Federal el derecho a dotarse de un Reglamento<sup>65</sup>.

Además, el Consejo Federal debe aprobar, en unión con el *Bundestag*, los reglamentos de los diferentes órganos conjuntos, regular las sesiones conjuntas, etc. Este es el caso de las discusiones conjuntas previstas en el art. 115d.2 frase cuarta I.F, de la Comisión para la discusión conjunta de proyectos de ley (art. 77.2 frase segunda LF) o de la Comisión Conjunta (art. 53a.1 frase segunda LF).

65

El actual Reglamento es de fecha 1 de julio de 1966 (RGBl I, p. 437).

### III. COMPOSICION, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL *BUNDESRAT*.

#### 1. Los miembros del *Bundesrat*.

##### a. Los miembros ordinarios y sus comisionados.

###### aa). *Miembros ordinarios.*

Según el art. 51.1 LF, los miembros del Consejo Federal no son los *Länder* sino los miembros individuales de sus Gobiernos.

Entre los miembros del *Bundesrat* puede diferenciarse entre los miembros ordinarios y los comisionados de éstos. Cada Gobierno estatal puede nombrar, habitualmente por decisión mayoritaria del Gabinete, tantos miembros ordinarios del Consejo Federal como votos en el mismo le corresponden según lo previsto en el art. 51.2 LF. El único requisito para la elegibilidad de los candidatos es que sean miembros del Gobierno del Estado correspondiente, lo que significa tener voz y voto en el Gabinete<sup>66</sup>. Es práctica habitual que los Ministros-presidentes de los *Länder* correspondientes o alcaldes, en los casos de Hamburgo y Berlín, sean designados miembros del Consejo Federal por los Gobiernos que presiden.

En la actualidad, el reparto de los escaños en el Consejo Federal ha quedado, tras la incorporación de los nuevos 5 *Länder* (antigua RDA) de la siguiente forma: a *Bayern* (Baviera), *Baden-Württemberg*, *Nordrhein-Westfalen* (Renania del Norte/Westfalia) y *Niedersachsen* (Baja Sajonia) les corresponden 6, respectivamente; a *Rheinland-Pfalz* (Renania-Palatinado), *Hessen* (Hesse), *Thüringen* (Turingia), *Sachsen* (Sajonia), *Sachsen-Anhalt* (Sajonia-Anhalt), *Brandenburg* (Brandenburgo), *Schleswig-Holstein* y *Berlin* les corresponden 4, respectivamente; y, por último, a *Saarland* (Sarre), *Bremen*, *Mecklenburg-Vorpommern* (Mecklemburgo-Pomerania Occidental) y *Hamburg* (Hamburgo) les corresponden 3, respectivamente<sup>67</sup>.

###### bb). *Comisionados de los miembros ordinarios.*

El mismo artículo 51.1 LF prevé la posibilidad de que los miembros del Consejo Federal puedan ser representados por otros miembros de sus respectivos Gobiernos. Este derecho a nombrar comisionados puede ejercerse en todo momento y en relación con cualquier tipo de asuntos.

Los comisionados de los miembros ordinarios tienen los mismos derechos y obligaciones que éstos, tanto cuando actúan en Pleno como en Comisiones (art. 46 RBR).

###### cc). *La notificación.*

El disfrute de los derechos ligados a la condición de miembro del Consejo Federal comienza en el momento de la notificación del nombramiento por el Gobierno correspondiente. Del mismo modo, la pérdida de dichos derechos se produce tras la

<sup>66</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Zusammensetzung und Verfahren...*, obra citada, p. 508; Hans SCHÄFER, *Der Bundesrat*, 1955, p. 34.

<sup>67</sup> *Ver Handbuch des Bundesrates 1990/91* (editado por el Bundesrat), Munich, 1993, p. 15.



notificación de su separación del *Bundesrat*. Al derecho estatal respectivo corresponde establecer la forma y el momento de dicha notificación.

El artículo 23.1 RBR prevé que el Presidente del Consejo Federal dé a conocer, al comienzo de cada sesión, los cambios habidos en su composición. Tanto con respecto a los miembros ordinarios como con respecto a los comisionados de éstos (art. 49 RBR). Esta notificación tan sólo reviste efectos declarativos<sup>68</sup>.

## b. El estatuto de los miembros del Bundesrat.

### *aa.) Falta de inmunidad e inviolabilidad.*

El estatuto de los miembros del Consejo Federal viene determinado por dos hechos básicos. El primero es que el *Bundesrat* no forma parte del Parlamento (unicameral en la RFA) y, por lo tanto, sus miembros no disfrutan de los privilegios propios del estatuto parlamentario. En segundo lugar, todos los miembros del Consejo Federal ejercen su función de forma accesoria. Su principal responsabilidad es la que ostentan como miembros del Gobierno de un Estado. En representación exterior de éste, ejercen su función en el *Bundesrat*.

De este modo, los miembros del Consejo Federal no disfrutan ni de la inmunidad, ni de la inviolabilidad, ni de la facultad de negarse a prestar testimonio (*Zeugnisverweigerungsrecht*) que la LF reconoce a los parlamentarios (arts. 46-47 LF).

### *bb.) Incompatibilidades.*

Las posibles incompatibilidades de los miembros del *Bundesrat* no se encuentran reguladas en el derecho constitucional alemán, ni en el federal ni en el de los *Länder*. Para encontrarlas habrá que remitirse a las incompatibilidades propias de los miembros del Gobierno de los Estados, reguladas tanto en el respectivo ordenamiento jurídico como en el federal. Así, el art. 55.2 LF prevé la incompatibilidad entre el cargo de Presidente Federal y la pertenencia al Gobierno de un *Land*; el art. 66 LF, entre la pertenencia al Gobierno federal y al de un *Land* y excepcionalmente, en el artículo 33 de la Ley del Tribunal Constitucional federal, se prevé una incompatibilidad directa entre la pertenencia a éste y al *Bundesrat*.

### *cc.) El mandato imperativo.*

Como de la mera lectura del art. 51.3 frase segunda LF (que prevé la emisión uniforme de los votos de cada *Land*) puede desprenderse, los miembros del Consejo Federal están sujetos a mandato imperativo<sup>69</sup>.

En el art. 77.2 frase tercera LF se establece que los miembros que el Consejo Federal designe en la Comisión Conjunta *Bundestag-Bundesrat* no estarán sometidos a instrucciones. Dicho precepto se encuadra en el diseño constitucional del Consejo Federal, imposibilitando que éste pueda obligar a sus miembros delegados en la Comisión Conjunta a seguir instrucciones. Estas tan sólo pueden provenir de los respectivos Gobiernos estatales.

<sup>68</sup> Ver Konrad REUTER, *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, 1991, pp. 446-447.

<sup>69</sup> Cfr. Theodor MAUNZ, *Die Rechtsstellung der Mandatsträger im Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 196.

El mandato imperativo de los miembros del Consejo Federal existe con respecto al Gobierno del *Land* respectivo, y no con respecto a los correspondientes Parlamentos estatales<sup>70</sup>. En la práctica, las posiciones de los *Länder* en el Bundesrat son habitualmente decididas por sus Gobiernos, siendo excepcional el caso en el que la decisión del voto se deja al arbitrio de los miembros concretos designados como sus representantes en el Consejo Federal.

## 2. Estructura del Bundesrat.

### a. El Presidente del Bundesrat.

El artículo 52.1 LF dispone: *El Bundesrat elige su Presidente por un año*. La limitación de la duración del mandato a un año tiene como finalidad facilitar la alternancia de los distintos *Länder* en la presidencia, evitando así la creación de magistraturas de influencia.

Aunque la LF no se pronuncia al respecto, de los artículos 5.1 y 46 RBR se desprende que el Presidente del Consejo Federal debe ser miembro del mismo, bastando con que sea comisionado. Sin embargo, desde la firma del Acuerdo *Königsteiner*, de fecha 30 de agosto de 1950, el Presidente del Consejo Federal es elegido entre los Jefes de Gobierno de los *Länder* exclusivamente, siguiendo para ello el orden establecido por el número de habitantes de cada uno de ellos<sup>71</sup>.

Según el art. 6.1 RBR, el Presidente del *Bundesrat* representa a la RFA en todos los asuntos que sean competencia del Consejo Federal. El Presidente del Consejo Federal es la autoridad máxima de los funcionarios adscritos al *Bundesrat*. Los artículos 6.3 y 22 RBR le atribuyen competencias de orden interno. Según el art. 15 RBR, le corresponde la convocatoria y la determinación del orden del día del Consejo Federal. El art. 20 RBR, por último, le atribuye la dirección de los Plenos<sup>72</sup>.

### b. El Vicepresidente del Bundesrat.

El art. 5.1 RBR prevé la elección de tres Vicepresidentes. Tras el Acuerdo *Königsteiner*, el Presidente saliente pasa a ocupar la primera Vicepresidencia. También los otros dos Vicepresidentes son Jefes de Gobierno. El orden de su elección es el contrario al del Presidente: se comienza por los *Länder* de menor población. En caso de ausencia, con independencia del motivo, el Vicepresidente sustituye al Presidente del *Bundesrat* (art. 7.1 frase primera RBR).

### c. La Mesa de la Presidencia (*Präsidium*).

El Presidente y los tres Vicepresidentes forman la Mesa de la Presidencia del Consejo Federal, cuyas competencias se limitan a asuntos internos, incluido el establecimiento del presupuesto (art. 8.1 y 2 BRB).

Además, el *Bundesrat* podrá nombrar dos Secretarios, que no pertenecen a la Mesa de la Presidencia. Los Secretarios no suelen ser Jefes de Gobierno.

<sup>70</sup> Cfr. Georg STRICKRODT, *Das Bundesratsmandat - gebunden und frei*, en *Der Bundesrat* (Dieter WILKE / Bernd SCHULTE editores), Darmstadt, 1990, pp. 115 ss.

<sup>71</sup> Ver Albert PFITZER, *Die Organisation des Bundesrates*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundschwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Homburg, Darmstadt, 1974, pp. 181-182.

<sup>72</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, pp. 103-104.

#### d. El Consejo Consultivo Permanente (*Ständiger Beirat*).

Se trata de un subórgano que no encuentra paralelo en la estructura de los demás órganos constitucionales. El Consejo Consultivo Permanente, regulado en el art. 9 RBR, está compuesto por los apoderados de los *Länder* ante la Federación. Suele reunirse con una periodicidad semanal (los miércoles, concretamente). Dos son sus tareas principales. La primera de ellas, ayudar y asesorar al Presidente y a la Mesa de la Presidencia en la preparación de las sesiones del Consejo Federal y de las decisiones administrativas. En segundo lugar, actúa como canal de información entre el *Bundesrat* y el Gobierno federal. Para ello, en sus sesiones participa un representante de este último órgano que informa sobre cada una de las decisiones gubernamentales adoptadas. El representante del Ejecutivo suele ser o el Ministro para el Consejo Federal (*Bundesratminister*), cuando lo haya, o el Jefe de la Oficina del Canciller federal (*Chef des Bundeskanzleramtes*).

#### e. Las Comisiones técnicas (*Fachausschüsse*).

Las Comisiones técnicas tienen una especial importancia en el cumplimiento de las funciones constitucionales del *Bundesrat*. El Pleno, con un tiempo corto y limitado para sus reuniones<sup>73</sup>, depende de las decisiones adoptadas en ellas.

Según el art. 11.1 RBR, el Consejo Federal constituye Comisiones permanentes, aunque también puede constituir las para asuntos especiales. Las reglas para la composición de Comisiones son básicamente las mismas que en el *Bundestag*<sup>74</sup>. El ordenamiento jurídico alemán no se pronuncia sobre la posibilidad de que el Consejo Federal cree Comisiones de investigación. Aunque no se ha hecho, en opinión de la doctrina nada obsta para su constitución. En cualquier caso, dicha Comisión no disfrutaría de los privilegios y facultades que el artículo 44 LF otorga a las Comisiones parlamentarias de investigación.

Cada *Land* cuenta en las Comisiones con un representante, al que tan sólo corresponde un voto (arts. 11.2 y 42.2 RBR).

Los miembros ordinarios de las Comisiones suelen ser los ministros correspondientes, excepto en el caso de las llamadas Comisiones políticas (de Asuntos Exteriores, de Relaciones Interalemanas y de Defensa) cuyos miembros ordinarios suelen ser los Ministros-Presidentes de los *Länder*<sup>75</sup>. Estos suelen tener diferentes comisionados acreditados que, habitualmente, son altos funcionarios de sus respectivos departamentos. El funcionamiento de las Comisiones está, de hecho, mediatizado por la presencia y forma de trabajo de dichos funcionarios. Ellos determinan la componente administrativa del Consejo Federal a la que se ha hecho referencia.

El Pleno del Consejo Federal es competente para nombrar al Presidente de cada una de las Comisiones (art. 12.1 RBR). La propia Comisión elige al Vicepresidente (art. 12.2 RBR). Habitualmente, cada Comisión suele ser presidida por el Ministro correspondiente de un *Land* determinado. Esto no ocurre en las Comisiones de Asuntos Exteriores, de Asuntos Interiores y de Defensa, donde la presidencia tiene un carácter rotativo, según lo previsto en el Acuerdo de *Königsteiner* para la propia Presidencia del Consejo Federal, y suele ser ocupada por Jefes de Gobierno.

<sup>73</sup> Ver Karlheinz NEUNREITHER, *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg, 1959, p. 19.

<sup>74</sup> Cfr. Wolfgang ZEH, *Gliederung und Organe des Bundestages*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 411-415.

<sup>75</sup> Cfr. Gebhard ZILLER, *Der Bundesrat*, octava edición, Düsseldorf, 1989, p. 57.

En la actualidad, el *Bundesrat* está dotado de las siguientes Comisiones: Comisión de Agricultura, Comisión de Trabajo y Política Social, Comisión de Asuntos Exteriores, Comisión para Asuntos de las Comunidades Europeas, Comisión de Finanzas, Comisión de Relaciones Interalemánicas, Comisión de Asuntos Interiores, Comisión de Juventud, Familia y Sanidad, Comisión de Asuntos Culturales, Comisión Jurídica, Comisión de Medioambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad de los Reactores, Comisión de Transportes y Correos, Comisión de Defensa y Comisión de Economía.

#### f. La secretaría del *Bundesrat*.

Se trata del necesario aparato burocrático del *Bundesrat* (art. 14.1 RBR). Al frente de la secretaría se encuentra el Director del *Bundesrat*, que dirige su funcionamiento y asesora al Presidente (art. 14.2 RBR)<sup>76</sup>. Cada Comisión tiene a su servicio un alto funcionario que actúa como secretario de la misma<sup>77</sup>. La secretaría del Consejo Federal es significativamente menor que la del *Bundestag*.

### 3. Funcionamiento del *Bundesrat*.

#### a. Introducción.

El proceso de toma de decisiones en el Consejo Federal se diferencia del parlamentario en dos cuestiones principales.

La primera de ellas es que los miembros individuales no pueden disponer libremente de su voto. Están sujetos a mandato imperativo. Todos los votos de un Estado se emiten de manera uniforme (art. 51.3 LF). De esta manera, es suficiente con que, en el momento de la votación, un sólo representante de cada *Land*, que reúne en sí los votos de los demás representantes de dicho *Land*, esté presente. De hecho, así sucede en la práctica. Una sólo persona, el llamado *Stimmführer* (jefe de voto), aún cuando se encuentren otros miembros ordinarios presentes, suele actuar al respecto en nombre del Estado, contando para ello con todos los votos que a éste le corresponden. Cada Gobierno elabora una lista de voto (*Stimmliste*) en la que se recoge el comportamiento que habrán de tener sus representantes en la votación de cada uno de los puntos. En ella se regulan de forma minuciosa las posibles posturas a adoptar ante los diferentes puntos del orden del día. En muy pocos casos se deja la orientación del voto a la decisión personal del *Stimmführer*. De otro lado, tan sólo en casos que revisten una alta significación política se decide el voto directamente en el Gabinete del propio *Land*.

La segunda diferencia es la no celebración de discusiones o debates de los temas, incluso los legislativos, que integran el orden del día. Por razones de tiempo, el Pleno del Consejo Federal se limita a aprobar, o en su caso rechazar, lo dispuesto por las Comisiones. El proceso de elaboración del dictamen que el *Bundesrat* debe elaborar sobre los proyectos de ley que le son remitidos por el Gobierno federal (art. 76.2 LF) no es comparable con los debates y discusiones de naturaleza parlamentaria.

<sup>76</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, pp. 108-109; Gebhard ZILLER, *Mitglieder von Landesregierungen als Bundespolitiker: Beobachtungen und Eindrücke im Bundesrat, ein Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 272.

<sup>77</sup> Sobre el trabajo de la secretaría con respecto a las Comisiones Karlheinz OBERTHÜR, *Ausschussarbeit aus der Sicht des Sekretariats, ein Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 386.

## b. Funcionamiento del Pleno del Bundesrat.

Tras la celebración de las sesiones de las Comisiones en cada capital de los respectivos *Länder* se elabora la lista de voto (*Stimmliste*), en la que se toma una posición definitiva sobre las decisiones de las Comisiones.

### *aa). Convocatoria, derecho de participación y carácter de las sesiones.*

La convocatoria del Consejo Federal es efectuada por el Presidente, que estará obligado a hacerlo cuando así lo solicite un *Land* o el Gobierno federal (art. 52.2 I.F, art. 15.1 RBR). La discrepancia de criterio existente entre la LF, que exige la solicitud de dos *Länder* como mínimo para la convocatoria del Consejo Federal, y del RBR, que tan sólo exige la de uno, se salva por la denominada autonomía del Reglamento (*Geschäftsordnungsautonomie*).

Al Presidente corresponde también la elaboración del orden del día (art. 15.2 RBR), que deberá ser aprobado por el Pleno (art. 23.2 RBR). Habitualmente, el orden del día suele contener entre 50 y 80 puntos<sup>78</sup>.

La Presidencia del Pleno corresponde al Presidente o, en su ausencia, al Vicepresidente (art. 20 RBR). Si aquél desea participar en el debate o discusión, deberá ser sustituido por el segundo durante la duración de ésta (art. 21 RBR).

Tanto los miembros ordinarios como sus comisionados tienen derecho a participar en el Pleno. Unos y otros podrán contar con la ayuda y el asesoramiento de los funcionarios oportunos (art. 18.2 RBR).

Las sesiones del Pleno son públicas (art. 52.3 frase tercera I.F), aunque también podrán celebrarse, cuando así se acuerde por mayoría, sesiones a puerta cerrada (art. 52.3 frase cuarta LF).

### *bb). La conferencia preliminar (die Vorbesprechung).*

Con anterioridad a la celebración de las sesiones plenarias, que suelen comenzar a las 9:30 horas, suele tener lugar, alrededor de las 9:00 horas y a puerta cerrada, la llamada conferencia preliminar. En ella se estructura el contenido de la sesión plenaria, se tantean las intenciones de voto, se abordan cuestiones que pueden ir desde el orden de intervenciones, hasta la inclusión o exclusión de determinados argumentos en el debate. Solicitudes de los *Länder* ya admitidas pueden ser modificadas o retiradas por sus representantes.

Si alguno de los portavoces desea negociar o conversar de forma confidencial con los representantes de otros *Länder* solicita la llamada *habitación 13 (Zimmer 13)*<sup>79</sup>. Se trata de la sala de conferencias del Director del Consejo Federal. Esta suele ser la última oportunidad para preparar y negociar los debates y las votaciones antes de la celebración de la sesión plenaria.

<sup>78</sup> Ver Roman HERZOG, *Erfahrungen mit dem Bundesrat, ein Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 226.

<sup>79</sup> Cfr. Peter M. SCHMIDHUBER, *Zimmer 13, ein Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 266-270.

*cc). Las deliberaciones en el Pleno.*

Las deliberaciones sobre cada uno de los puntos del orden del día que va anunciando el Presidente comienzan, al menos oficialmente, con la lectura del informe de la Comisión correspondiente. Estos informes suelen ser de naturaleza escrita; en ese sentido, el art. 26.1 RBR, que recomienda informes orales sobre cuestiones de relevancia, no suele ser observado.

Los *Länder*, a través de sus representantes, tienen derecho a presentar solicitudes en el Pleno en relación con alguno de los puntos del orden del día (art. 26.1 RBR).

*dd). La adopción de acuerdos en el Pleno.*

Cada punto del orden del día, tras su debate, debe ser aprobado de forma independiente.

El Consejo Federal puede adoptar acuerdos vinculantes cuando estén representados la mayoría de los votos (art. 28.1 RBR). Cuando no exista tal quórum, la sesión debe ser suspendida por el Presidente (art. 28.2 RBR). Habitualmente, suelen estar representados todos los *Länder*, contándose, por tanto, con el 100 % de los votos.

El Pleno del Consejo Federal adoptará sus decisiones por mayoría de los votos (art. 52.3 frase primera LF).

La modalidad de emisión del voto es la de mano alzada. Todos los portavoces que deseen votar afirmativamente ante una pregunta o propuesta deberán levantar sus manos. No se solicita alzar la mano para comprobar los votos negativos. Todo *Land* puede exigir que el voto se efectúe individualmente, tras el nombramiento, por orden alfabético, de cada uno de los *Länder* (art. 29.1 RBR). Este procedimiento tan sólo se utiliza en cuestiones de gran trascendencia política, como es el caso de la elección del Presidente del Consejo Federal o de la aprobación de modificaciones constitucionales. Los votos correctamente emitidos serán considerados como válidos, con independencia de que el portavoz haya seguido las instrucciones de su Gobierno o no, y de su propia responsabilidad política.

Los acuerdos y resoluciones adoptadas por el Pleno del Consejo Federal serán efectivos al término de cada sesión (art. 32 RBR).

c. Funcionamiento de las Comisiones.

El funcionamiento de las Comisiones es de una enorme importancia, ya que éstas representan el único foro donde los asuntos pueden discutirse en detalle y profundidad. Esto no es posible en los Plenos del Consejo Federal, debido a la falta de tiempo existente. Aunque en ocasiones sucede que un *Land* decide votar en el Pleno de manera diferente a como lo hizo su representante en una determinada Comisión, en general, las decisiones de éstas determinan el trabajo y los acuerdos del Pleno.

Las sesiones de las Comisiones no son, en ningún caso, públicas (art. 37.2 RBR). El Presidente de las mismas, o el Vicepresidente, en ausencia de aquél, convoca y dirige dichas sesiones (art. 38.1 RBR).

Las sesiones de las Comisiones estarán facultadas para adoptar decisiones cuando se encuentren representados más de la mitad de los *Länder*. Las decisiones se adoptan por mayoría simple (art. 42.3 RBR). Cada uno de los *Länder* cuenta con un solo voto en las

Comisiones (art. 42.2 RBR). De ahí que, en ocasiones, las decisiones adoptadas en el Pleno tengan un signo diferente a las que se alcanzaron en las Comisiones.

Los acuerdos de las Comisiones revisten la naturaleza de propuestas al Pleno (art. 26.3 RBR). Sucede en ocasiones que el Pleno recibe propuestas o recomendaciones diametralmente opuestas, provenientes de distintas Comisiones; en estos casos, es frecuente que en el Pleno se propongan, directamente, nuevas soluciones al respecto.

Para descargar el orden del día del Pleno, la administración del *Bundesrat* configura el llamado *impreso verde* (*grüne Drucksache*). En él se recoge los asuntos que han aglutinado a una mayoría suficiente y cuya futura aprobación resulta claramente previsible. La ventaja radica en que todas las propuestas contenidas en el *impreso verde* se aprueban en un solo acto, en el primer punto del orden del día<sup>80</sup>.

---

80

Cfr. arts. 29.2, 35 RBR; Roman HERZOG, *Zusammensetzung und Verfahren...*, obra citada, p. 517.

## CONCLUSION

La juridicidad estatal de la RFA, a los cuarenta y dos años de la aprobación de la LF, arroja un balance claramente positivo. A ello ha contribuido significativamente la acción del *Bundesrat*. Desde la celebración de su primer Pleno -7.IX.1949-, la posición de este órgano ha experimentado continuas variaciones. La acumulación de las más importantes competencias legislativas en la Federación, por deseo expreso del poder constituyente, ha propiciado un continuo aumento del protagonismo del *Bundesrat*, órgano de participación de los *Länder* en las competencias ejecutivas y legislativas de la Federación. Dicho protagonismo creció aún más entre los años 1969-1982 en los cuales, el *Bundesrat* fue el principal instrumento de la oposición en el juego político institucional. De igual forma ocurre en la actualidad. La influencia creciente del Consejo Federal, en el que están representados los Gobiernos de los *Länder*, ha provocado un debilitamiento del papel de los Parlamentos de los Estados, y, con ello, el del elemento democrático-parlamentario de los *Länder*. De otra forma, a través del *Bundesrat*, los *Länder*, en su conjunto, han ganado influencia en el proceso legislativo de la Federación (también, de una forma más limitada, en el ámbito ejecutivo-administrativo), pero han perdido, individualmente, capacidad legislativa propia. Este fenómeno, sin embargo, ha sido contemplado con buenos ojos por los Gobiernos de los *Länder* que han capitalizado la pérdida de influencia de sus respectivos Parlamentos.

El órgano que se ha venido analizando sólo resulta comprensible en el marco jurídico-constitucional de la RFA, cuyo federalismo se diferencia de todos los demás existentes (con excepción de la Comunidad Europea, si es que de federal pudiera calificarse su estructura) por la participación directa de los Estados federados (*Länder*) en las decisiones del Estado central (*Bund*). El Consejo Federal es el instrumento que permite dicha participación. La discusión sobre el modelo de Senado (y tras ella la pretendida configuración de un nuevo equilibrio autonómico) en España, debe comenzar por los planteamientos nucleares. La primera de las alternativas planteables es: el sistema senatorial o el sistema del *Bundesrat*. Pensamos que el modelo del *Bundesrat*, en su conjunto, no es, con los actuales condicionamientos constitucionales, alternativa al actual sistema senatorial español. Ello exigiría un Estado federal, y además, un Estado federal de las características del alemán. Semejante opción es, hoy por hoy, inimaginable. Sí es posible, sin embargo, optar por algunas de las características y elementos funcionales del *Bundesrat* que, a la luz de su efectividad, han venido a mostrar una enorme virtualidad. Dicha opción no sólo sería útil para posibilitar la consecución del objetivo deseado, la revalorización de la segunda Cámara y, con ella, una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la legislación del Estado, sino que, además, supondría dotar al ordenamiento jurídico español de una institución más flexible, capaz y competente. Significaría, en definitiva, dar un nuevo paso en la propia construcción y perfeccionamiento de la estructura jurídico-político-institucional del Estado español.



### Bibliografía citada

**ARNOLD, R.**, *La ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale Tedesca*, en *Le Regioni*, año XVI, núm. 4, agosto 1988, pp. 868-914.

**DEUERLEIN, E.**, *Der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten 1870 - 1918*, Regensburg, 1955.

**DÖRING, P.**, *Die Beziehungen zwischen Bundespräsident und Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 283-306.

**DÜLZ, S.**, *Als Landesbeamter im Bundesratsausschuß*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 374-385.

**ELLWEIN, Th.**, *Der Entscheidungsprozeß im Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 213-234.

**ERICHSEN, H.-U.**, *Verfassungsgeschichtliche Prolegomena zur Bestimmung von Standort und Funktion des Bundesrates*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 9-34.

**FRIESENHAHN, E.**, *Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen und Verordnungen des Bundes*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 251-276.

**FRWEIN, J. A.**, *Bemerkungen zu den Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 115-126.

**FRWEIN, J. A.**, *Bundesrat, Länder und europäische Einigung*, en *Vierzig Jahre Bundesrat* (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 285-302.

**GRAWERT, R.**, *Finanzreform und Bundesstaatsreform*, en *Der Staat* 7, 1968.

**HALSTENBERG, F.**, *Die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur seit 1949 und ihre Auswirkungen auf den Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 127-150.

*Handbuch des Bundesrates 1990/91* (editado por el Bundesrat), Munich, 1991.

HERLES, H., *Das Parlament der Regierenden*, Stuttgart, Landsberg/Lech, 1989.

HERLES, H., *Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 231-250.

HERZOG, R., *Aufgaben des Bundesrates*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 489-503.

HERZOG, R., *Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes seit 1949*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 235-250.

HERZOG, R., *Die Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung (insbesondere die Information nach Art. 53 Satz 3 GG)*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 167-178.

HERZOG, R., *Erfahrungen mit dem Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 224-237.

HERZOG, R., *Mängel des deutschen Föderalismus*, en *Bayrische Verwaltungshblätter*, fascículo 17, 1.IX.1991, pp. 513-517.

HERZOG, R., *Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 467-488.

HERZOG, R., *Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 505-522.

HESSF, K., *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.

*Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. I, Tübingen, 1951, pp. 1 ss.

KALTEFLEITER, W., *Der Bundesrat in der öffentlichen Meinung*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 79-98.

KEWENIG, W., *Kooperativer Föderalismus und Bundesstaatliche Ordnung*, en *AöR*, 1968, pp. 433-484.

KIMMINICH, O., *Der Bundesstaat*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. I, Heidelberg, 1987, pp. 1113-1150.

**KISKER, G.**, *Die Beziehungen des Bundesrates zu den Ländern*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 151-172.

**KISKER, G.**, *Kooperation im Bundesstaat*, 1971.

**KLEIN, H. H.**, *Die Legitimation des Bundesrates und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 95-111.

**KONOW, G.**, *Der Bundesrat und das Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern: Anmerkungen zur und aus der Arbeit des Bundesrates von 1958 bis 1988*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 244-265.

**KOSCHNIK, H.**, *Der Bundesrat - geformt und gezeichnet in aktueller politischer Auseinandersetzung*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 115-126.

**KUBEL, A.**, *Bewährungen und Versäumnisse im Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 50-65.

**KUTSCHER, H.**, *Erinnerungen an den Rechtsausschuß des Bundesrates und den Vermittlungsausschuß 1951 bis 1955*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 348-373.

**LAUFER, H.**, *Bundesrat und Bundesstaat*, sexta edición, Bonn, 1989.

**LAUFER, H.**, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, 1991.

**LAUFER, H.**, *Der Bundesrat*, Bonn, 1972.

**LEIBHOLZ, G. / HESSELBERGER, D.**, *Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 99-114.

**LERCHE, P.**, *Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen*, Munich, 1968.

**LERCHE, P.**, *Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip*, en *VVDStRL 21*, 1964, pp. 66-104.

**LERCHE, P.**, *Zustimmungsgesetze*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 183-198.

**LIEBRECHT, H.**, *Der kooperative Föderalismus*, en *DVBl*, 1967, pp. 72 ss.

LIESEGANG, H. C. F. / PLÖGER, R., *Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?*, en *DÖV*, 1971, pp. 228-236.

LOEWENSTEIN, K., *Verfassungslehre*, Tübingen, 1959.

MAUNZ, Th., *Die Rechtsstellung der Mandatsträger im Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebenzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 193-211.

MERKL, P. H., *Die Entstehung der BRD*, Stuttgart, 1965.

MORSEY, R., *Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebenzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 63-78.

MÜLLER, G., *Der Föderalismus ist unpassungsfähig*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 23-34.

NEUNREITHER, K., *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg, 1959.

NYMANN, O., *Der Westdeutsche Föderalismus*, Stockholm, 1960.

OBERREUTER, H., *Dezentralisierung und Verflechtung - Beobachtungen und Überlegungen zum föderalistischen Prinzip*, en *Die Politische Meinung*, fascículo 199, 1981, pp. 24 ss.

OBERTHÜR, K., *Ausschussarbeit aus der Sicht des Sekretariats*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 386-404.

OPPERMANN, Th., *Bundesrat und auswärtige Gewalt*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebenzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 299-332.

OSSENBUHL, F., *Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht*, en *AöR*, tomo 99, 1974, pp. 369-436.

PATZIG, W., *Der kooperative Föderalismus - Bemerkungen zum Sachverständigengutachten über die Finanzreform*, en *DVBl*, 1966, pp. 389 ss.

PFITZER, A., *Die Anfangsjahre im Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 83-114.

PFITZER, A., *Die Organisation des Bundesrates*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebenzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 173-192.

POLLMANN, H., *Repräsentation und Organschaft*, Berlin, 1969.

POSSER, D., *Der Vermittlungsausschuß*, en *en Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 203-225.

REUTER, K., *Föderalismus: Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik*, tercera edición, Heidelberg, 1990.

REUTER, K., *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, 1991.

RUDOLF, W., *Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht*, Bad Homburg, 1968.

SCHÄFER, H., *Der Bundesrat*, Köln, Berlin, 1955.

SCHÄFER, H., *Der Vermittlungsausschuß*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundschwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 277-298.

SCHARPF, F. W., *Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene"*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 121-162.

SCHEUNER, U., *Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik*, en *DöV*, 1966, pp. 513 ss.

SCHMIDHUBER, P. M., *Zimmer 13*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 266-270.

SCHOLL, U., *Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung: Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz*, Berlin, 1982.

STERN, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II*, Munich, 1980.

STRICKRODT, G., *Das Bundesratsmandat - gebunden und frei*, en *Der Bundesrat* (Dieter WILKE / Bernd SCHULTE editores), Darmstadt, 1990, pp. 115-124.

VON BEYME, K., *Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundschwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 365-394.

VON HASSEL, K.-U., *Bundesstaatlichkeit - Garant politischer Stabilität*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 35-49.

VON HASSEL, K.-U., *Der Bundesrat zwischen Landesinteressen, gesamtstaatlicher Verantwortung und Parteipolitik*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 71-80.

VONDERBECK, H. J., *Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim, 1964.

WEBER, W., *Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus*, Göttingen, 1966.

WEBER, W., *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, Stuttgart, 1958.

WESTERATH, H., *Die Landesvertretungen und der Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 337-347.

WÜST, H., *Der Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsproblem*, en *BayVBl*, 1970, pp. 417-420.

ZEH, W., *Gliederung und Organe des Bundestages*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 391-423.

ZILLER, G., *Der Bundesrat*, octava edición, Düsseldorf, 1989.

ZILLER, G., *Mitglieder von Landesregierungen als Bundespolitiker: Beobachtungen und Eindrücke im Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 271-282.

# **EL BUNDESRAT**

**Javier CREMADES**

*Asistente Científico, Cátedra de Derecho Público, Universidad de Regensburg -RFA-  
Becario de Investigación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid -España-*

# EL BUNDESRAT

## Indice

### Indice

### Abreviaturas utilizadas

## PRIMERA PARTE

### EL *BUNDESRAT* EN EL ESTADO FEDERAL

#### I. INTRODUCCION.

#### II. EL *BUNDESRAT* COMO ORGANO CONSTITUCIONAL FEDERATIVO.

1. Carácter federativo del *Bundesrat*.
2. Carácter federal del *Bundesrat*.
3. Derechos de intervención (*Ingerenzrechte*) de los *Länder* frente a la Federación.
4. El *Bundesrat* en el Estado federal cooperativo.
  - a. La discusión sobre el Estado federal cooperativo.
  - b. El Estado federal cooperativo y el *Bundesrat*.

#### III. RELACIONES DEL *BUNDESRAT* CON OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES.

1. Relaciones con el *Bundestag*.
2. Relaciones con el Ejecutivo.
  - a. Aprobación de decretos y reglamentos.
  - b. Competencias de control.

## SEGUNDA PARTE

### NATURALEZA, FUNCIONES, COMPETENCIAS, COMPOSICION, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL *BUNDESRAT*



## I. NATURALEZA DEL *BUNDESRAT*.

1. Introducción. El *Bundesrat* como Cámara de los *Länder*.
2. El *Bundesrat* y los partidos políticos.
3. La componente administrativa.
4. El problema de la legitimidad democrática del *Bundesrat*.

## II. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL *BUNDESRAT*.

1. Introducción.
2. Competencias de codecisión (*Mitentscheidungsrechte*).
  - a. Derechos de codecisión en el proceso legislativo.
    - aa). Las leyes de consenso (*Zustimmungsgesetze*).
    - bb). Estado de emergencia legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*).
    - cc). La legislación de emergencia (*Notgesetzgebung*) en el estado de defensa (*Verteidigungsfall*).
    - dd). Derechos de iniciativa (*Initiativrechte*) del *Bundesrat*.
  - b. Derechos de codecisión en relación con el Ejecutivo.
    - aa). Decretos necesitados de consenso (*zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen*).
    - bb). Reglamentos necesitados de consenso (*zustimmungsbedürftige Verwaltungsvorschriften*).
    - cc). La vigilancia (*Bundesaufsicht*) y la coacción federal (*Bundeszwang*).
    - dd). Derechos de codecisión en asuntos de política exterior.
    - ee). Declaración del estado de Defensa.
    - ff). Derechos de codecisión concedidos por la ley.
  - c. ¿Derechos de codecisión en relación con el Poder Judicial?
3. Facultades de participación en la formación de otros órganos (*Kreationsrechte*).
  - a. En relación con el Parlamento y con el Gobierno federal.
  - b. En relación con el Presidente Federal.
  - c. En relación con el Tribunal Constitucional federal.
  - d. Derechos de elección previstos en leyes ordinarias.
4. Derechos de control sobre el Gobierno federal.
5. Derechos de autoorganización (*Selbstorganisationsrechte*).

## III. COMPOSICION, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL *BUNDESRAT*.

1. Los miembros del *Bundesrat*.
  - a. Los miembros ordinarios y sus comisionados.
    - aa). Miembros ordinarios.

- bb). Comisionados de los miembros ordinarios.
- cc). La notificación.
- b. El estatuto de los miembros del *Bundesrat*.
  - aa.) Falta de inmunidad e inviolabilidad.
  - bb). Incompatibilidades.
  - cc). El mandato imperativo.
- 2. Estructura del *Bundesrat*.
  - a. El Presidente del *Bundesrat*.
  - b. El Vicepresidente del *Bundesrat*.
  - c. La Mesa de la Presidencia (*Präsidium*).
  - d. El Consejo Consultivo Permanente (*Ständiger Beirat*).
  - e. Las Comisiones técnicas (*Fachausschüsse*).
  - f. La secretaría del *Bundesrat*.
- 3. Funcionamiento del *Bundesrat*.
  - a. Introducción.
  - b. Funcionamiento del Pleno del *Bundesrat*.
    - aa). Convocatoria, derecho de participación y carácter de las sesiones.
    - bb). La conferencia preliminar (*die Vorbesprechung*).
    - cc). Las deliberaciones en el Pleno.
    - dd). La adopción de acuerdos en el Pleno.
  - e. Funcionamiento de las Comisiones.

## CONCLUSION

### Bibliografía citada

## Abreviaturas utilizadas

<b>BGBI</b>	<i>Bundesgesetzblatt.</i>
<b>AöR</b>	<i>Archiv des öffentlichen Rechts.</i>
<b>RBR</b>	<i>Reglamento del Bundesrat.</i>
<b>LF</b>	<i>Ley Fundamental.</i>
<b>DÖV</b>	<i>Die Öffentliche Verwaltung.</i>
<b>DVBl.</b>	<i>Deutsches Verwaltungsblatt.</i>
<b>BRD</b>	<i>Bundesrepublik Deutschland.</i>
<b>BayVBl</b>	<i>Bayerischer Verwaltungshilfblätter.</i>
<b>VVDStRL</b>	<i>Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler.</i>

## PRIMERA PARTE

### EL BUNDESRAT EN EL ESTADO FEDERAL

#### I. INTRODUCCION.

Coyunturas de naturaleza interna e internacional han dado un nuevo protagonismo a la polémica en torno a una posible transformación de nuestro Estado de las Autonomías en un Estado federal. Semejante debate, si bien no es reciente, ha cobrado especial virulencia en las últimas semanas como consecuencia de los aires independentistas que soplan tanto desde el Báltico, como desde los Balcanes y que, sin duda, ha trastocado el ánimo de no pocos que, renunciando a viejos atrincheramientos doctrinales, han decidido apoyar si no el Estado federal, si una reforma constitucional que pudiera modificar el equilibrio autonómico o, cuando menos, una reforma del Reglamento de la Cámara Alta, cuyo papel político ha sido frecuentemente cuestionado.

Al hilo del mencionado debate, la presente contribución pretende aportar luz sobre uno de los modelos concretos más invocados ante una hipotética reforma del Senado español: el *Bundesrat* o Consejo Federal de la RFA. No sólo nos centraremos en los fundamentos dogmáticos, aspectos organizativos y de funcionamiento, etc., de dicho órgano sino que, sobre todo, al hilo de dichas exposiciones intentaremos plasmar su virtualidad concreta en la experiencia estatal de la RFA durante más de cuarenta años.

El estatuto, funcionamiento y relevancia del *Bundesrat* sólo puede comprenderse en su totalidad en el marco de un Estado federal. En este sentido, es necesario comenzar afirmando que tanto los defensores como los detractores del sistema federal suelen utilizar argumentaciones de tipo teórico-dogmático, dejando a un lado la fundamental dimensión pragmática que rodea la concreta realidad federativa.

Los detractores del mismo son de la opinión de que el creciente protagonismo de la técnica y de las interdependencias socioeconómicas, así como la irrenunciable función de planificación, distribución y dirección, exigen estructuras políticamente unitarias<sup>1</sup>.

Por contra, sus defensores opinan que el federalismo fomenta, con el requisito de la responsabilidad conjunta, sistemas racionales de autogobierno. Un sistema representativo que acerca la Administración a los ciudadanos, racionalizando su efectividad, y que posibilita una justa división vertical del poder<sup>2</sup>.

Con independencia de la diversidad de pareceres al respecto, en la República Federal de Alemania nunca ha llegado a cuestionarse el carácter federal del Estado. Ello se debe tanto a motivos de índole histórico-político como a la propia estructura jurídico-constitucional de qué país. En el art. 20.1 de la Ley Fundamental se define a la República Federal como un Estado *federal*, democrático y social. Dicho artículo no es, en ningún caso, susceptible de modificación constitucional: el art. 79.3 LF declara inadmisibles toda modificación de la Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en Estados, al principio de la cooperación interestatal en materia legislativa

<sup>1</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, Bonn, 1972, p. 3; Konrad HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962, p. 13.

<sup>2</sup> El argumento de la división vertical del poder es quizá el que más eco ha encontrado en la doctrina alemana. Cfr., con respecto a todos los planteamientos al respecto, Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 3; Heinz LAUFER, *Bundesrat und Bundesstaat*, sexta edición, Bonn, 1989, pp. 11-12; Heinz LAUFER, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, 1991, pp. 73-79; Olle NYMANN, *Der Westdeutsche Föderalismus*, Stockholm, 1960, p. 5; Karl LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, Tübingen, 1959, pp. 295 ss.; Werner WEBER, *Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus*, Göttingen, 1966, p. 11.

o a los principios consagrados en los artículos 1 y 20 (el de Estado federal, entre ellos). Se trata de una cláusula constitucional de garantía de la propia Ley Fundamental. La República Federal de Alemania no puede existir sino en forma de Estado federal. La discusión federalismo sí, federalismo no, sería, en este sentido, vana. Sin embargo, sí se ha discutido, sobre la distribución de competencias entre la Federación y los Estados<sup>3</sup>, la autenticidad o el carácter pseudofederal de la organización territorial del Estado, la evolución del Estado federal y su tendencia a la unidad (la Federación ha ganado peso político con respecto a los *Länder*, sobre todo debido a su mayor protagonismo en el desarrollo legislativo experimentado<sup>4</sup>), la lentitud y, en ocasiones, ineficacia del proceso político de toma de decisiones en el Estado federal, etc.<sup>5</sup>.

En cualquier caso, la virtualidad del sistema federal alemán cercena todo intento de crítica de carácter global. Dicho sistema ha posibilitado:

- (a.) Una razonable división vertical del poder, en beneficio de la propia jurisdicción estatal.
- (b.) Una pluralidad de centros con relevancia económica, político-institucional, y cultural, favoreciendo una estructura regional equilibrada.
- (c.) Una multiplicidad de voces políticas: la del Gobierno federal y la de los Gobiernos de los *Länder*, lo que supone una fuerza integradora para el conjunto del Estado.
- (d.) La existencia de un liderazgo político nacional, que encuentra su génesis en la política de los *Länder*.

El origen del Estado federal en Alemania se encuentra en el Documento núm. 1 de Frankfurt<sup>6</sup>, de 1 de julio de 1948, decreto que expresa la voluntad de los poderes aliados que ocuparon Alemania con respecto al futuro político del vencido *Tercer Reich*<sup>7</sup>. Por

<sup>3</sup> Ver Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 4; Rainer ARNOLD, *La ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale Tedesca*, en *Le Regioni*, año XVI, núm. 4, agosto 1988, pp. 868 ss.

<sup>4</sup> Cfr. Rainer ARNOLD, *La ripartizione delle...*, obra citada, p. 912; Gerhard KONOW, *Der Bundesrat und das Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern: Anmerkungen zur und aus der Arbeit des Bundesrates von 1958 bis 1988*, en *Miterteilt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 244; Roman HERZOG, *Mängel des deutschen Föderalismus*, en *Bayrische Verwaltungshilfen*, fascículo 17, 1.IX.1991, p. 514; Konrad REUTER, *Föderalismus: Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik*, tercera edición, Heidelberg, 1990, p. 34; Friedrich HALSTENBERG, *Die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur seit 1949 und ihre Auswirkungen auf den Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebenzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 129.

<sup>5</sup> Cfr., por todos, Peter LERCHE, *Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen*, Munich, 1968, p. 7; Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 4; Konrad HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, obra citada, p. 13; Ulrich SCHEUNER, *Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik*, en *DStV*, 1966, pp. 513 ss.; Werner WEBER, *Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus*, p. 19.

<sup>6</sup> Reproducido en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 1, Tübingen, 1951, pp. 1 ss. y, de publicación reciente, en Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, p. 277.

<sup>7</sup> Respecto a los planes de los aliados sobre la futura estructuración jurídico-política alemana, ver Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, pp. 45-48; Gebhard MÜLLER, *Der Föderalismus ist anpassungsfähig*, en *Miterteilt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 23; Karl Lwe VON HASSEL, *Bundesstaatlichkeit - Garanti politischer Stabilität*, en *Miterteilt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 35; Rudolf MORSEY, *Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Ru.*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebenzigjährigen Bestehen*

otro lado, la mayoría del Consejo Parlamentario alemán se pronunció a favor del Estado federal<sup>8</sup>. También así lo hizo el propio poder constituyente<sup>9</sup>, que, tras intensas discusiones y controversias, optó, abandonando el principio senatorial de corte norteamericano, por la fórmula del Consejo Federal -*Bundesrat*- según la propia tradición alemana<sup>10</sup>.

## II. EL BUNDESRAT COMO ORGANO CONSTITUCIONAL FEDERATIVO.

### 1. Carácter federativo del *Bundesrat*.

El *Bundesrat* se afirma como la institución política, el órgano constitucional que posibilita la participación del *subsistema* integrado por los *Länder* en determinados procesos de toma de decisión de la Federación<sup>11</sup>. Podemos señalarlo, pues, como el órgano (único) constitucional federativo de la Federación que, con independencia de la propia existencia de los *Länder* y de sus órganos constitucionales, expresa su carácter federal, colectivo<sup>12</sup>. Todos los demás altos órganos federales -*oberste Bundesorgane*- (esto es: Presidente Federal, Gobierno federal, Bundestag o Parlamento, Bundesversammlung o Asamblea Federal -unión del Bundestag y del Bundesrat cuya única misión es la de elegir al Presidente Federal- y Tribunal Constitucional) no son de carácter federativo, sino que están unitariamente organizados<sup>13</sup>.

### 2. Carácter federal del *Bundesrat*.

Independientemente de su carácter federativo, el *Bundesrat* es un órgano federal, esto es, de la Federación. Esto significa que, como tal, participa del poder del Estado y posee la facultad procesal de iniciar un conflicto constitucional de órganos (*Organstreit*) ante el Tribunal Constitucional, según lo previsto en el art. 93.1 LF. El estatuto de igualdad del que gozan los *Länder* entre sí es el fundamento de la actual configuración del Consejo

*des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 65.

<sup>8</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 4; Olle NYMANN, *Der Westdeutsche Föderalismus*, obra citada, pp. 18 ss.

<sup>9</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 4; Olle NYMANN, *Der Westdeutsche Föderalismus*, obra citada, pp. 8 ss.; Peter H. MERKL, *Die Entstehung der BRD*, Stuttgart, 1965, pp. 37 ss., 49 ss., 78 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, p. 474; Heinz LAUFER, *Der Bundestrat*, obra citada, pp. 5-6; Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, pp. 98-99.

<sup>11</sup> Cfr. Gunter KISKER, *Die Beziehungen des Bundesrates zu den Ländern*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 153.

<sup>12</sup> Cfr. Hans-Uwe ERICHSEN, *Verfassungsgeschichtliche Prolegomena zur Bestimmung von Standort und Funktion des Bundesrates*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 11; Gerhard LEIBHOLZ / Dieter HESSELBERGER, *Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 105.

<sup>13</sup> Ver Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 468.

Federal, con independencia de que se tenga en cuenta la población a la hora de adjudicar el número de escaños a cada *Land*<sup>14</sup>.

### 3. Derechos de intervención (*Ingerenzrechte*) de los *Länder* frente a la Federación.

Los llamados derechos de intervención que los *Länder* poseen con respecto a las competencias propias de la Federación se ejercen, en su totalidad, a través del *Bundesrat*. La mayoría de las competencias atribuidas a este órgano no representan sino el derecho de los Gobiernos de los *Länder* a participar en el ejercicio del poder estatal federal. Puede, por tanto, afirmarse que los derechos de intervención de los *Länder* se encuentran sustancialmente vinculados a la figura del *Bundesrat*.

Los posibilidad de intervención de los *Länder* en las competencias de la Federación se observa, por ejemplo, en los siguientes puntos: su tarea colegislativa en la aprobación de leyes federales (artículos 77, párrafos 2 a 4 LF), sus derechos de codecisión (*Mitentscheidungsrechte*) en la aprobación de decretos (*Rechtsverordnungen*) (artículo 80.2 LF) y de reglamentos (*Verwaltungsvorschriften*) (arts. 84.2, 85.2 frase primera, 108.7 LF), la necesidad de su aprobación para el ejercicio de la vigilancia federal (*Bundesaufsicht*) del Gobierno federal sobre los *Länder* para que éstos ejecuten las leyes federales (art. 84.3 LF), su función mediadora al respecto (según el artículo 84.4, si las deficiencias comprobadas por el Gobierno federal en la ejecución de las leyes federales en los *Länder* no fueran subsanadas, el *Bundesrat*, a solicitud del Gobierno federal o del *Land* en cuestión, decidirá si la actuación de éste ha sido antijurídica; la decisión del Consejo Federal podrá ser impugnada por el *Land* ante el Tribunal Constitucional federal), y, por último, la coacción federal -*Bundeszwang*- (según el art. 37.1 LF, si un Estado no cumple las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan con respecto a la Federación, el Gobierno federal, que necesita para ello la aprobación del *Bundesrat*, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a dicho *Land* al cumplimiento de las mencionadas obligaciones por vía coercitiva federal).

Aunque la cooperación y trabajo conjunto de la Federación y los *Länder* se realiza básicamente a través del *Bundesrat*, existen diversas excepciones al respecto. Así sucede en los casos de consulta a los *Länder* sobre determinados tratados internacionales de la Federación (art. 32.2 LF) o la composición de la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*, art. 54.3 LF)<sup>15</sup>.

### 4. El *Bundesrat* en el Estado federal cooperativo.

#### a. La discusión sobre el Estado federal cooperativo.

La cooperación es un concepto fundamental en la teoría y práctica de un Estado federal<sup>16</sup>. En este sentido, todo Estado federal, en tanto que Estado social, es un Estado cooperativo. Aunque la doctrina anglosajona ya conociera el concepto y la expresión *cooperative federalism* desde los años treinta<sup>17</sup>, en Alemania la discusión doctrinal y política sobre el Estado federal cooperativo (*kooperativer Bundesstaat*) o el federalismo cooperativo (*kooperativer Föderalismus*) no se produjo hasta la segunda mitad de los años

<sup>14</sup> Ver Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 469.

<sup>15</sup> Ver Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 471.

<sup>16</sup> Cfr. Otto KIMMICH, *Der Bundesstaat, ein Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. I, Heidelberg, 1987, p. 1145.

<sup>17</sup> Cfr. Otto KIMMICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1146; Wilhelm KEWENIG, *Kooperativer Föderalismus und Bundesstaatliche Ordnung*, en *AöR*, 1968, p. 434.

sesenta. Todo comenzó con el llamado dictamen Troeger (*Troeger-Gutachten*)<sup>18</sup>, informe sobre la reforma financiera presentado en 1966<sup>19</sup>.

Con el *federalismo cooperativo* quería designarse el trabajo institucional conjunto entre la Federación y los *Länder*, y de los *Länder* entre ellos.

En sentido amplio, pertenecen al federalismo cooperativo aquellas actividades comunes reguladas en el derecho positivo. En sentido estricto, sin embargo, éste se limitaba a la cooperación voluntaria, constitucionalmente admisible, entre los órganos constitucionales en el Estado federal<sup>20</sup>.

Puede afirmarse que con el federalismo cooperativo se ha pretendido buscar una fórmula general que permita mejorar la cooperación entre la Federación, los *Länder* y las Administraciones Locales (*Gemeinden*).

La institucionalización de dicha cooperación supondría, en la práctica, la creación de un nivel competencial intermedio entre la Federación y los *Länder*. Se trataría de la cooperación en lo que la doctrina alemana ha venido a denominar *tercer nivel (dritte Ebene)*<sup>21</sup>. Estas perspectivas de desarrollo provocaron voces de alarma que señalaban un riesgo implícito para la existencia misma del Estado federal. Dichos temores han sido superados en la actualidad. El federalismo cooperativo se muestra no sólo compatible con el Estado federal, sino que se afirma como un factor que le permite adaptarse a nuevas necesidades manteniendo el equilibrio entre las tendencias unitarias y federalistas<sup>22</sup>.

El refuerzo de las competencias de la Federación y el protagonismo alcanzado por los *Länder* ha imposibilitado el desarrollo y establecimiento de un Estado federal cooperativo. Es evidente que la realización de dicho modelo hubiera reforzado el peso y relevancia política de los *Länder* en el conjunto del Estado. Pero la influencia de la Federación en la legislación federal, en la que los *Länder* también cooperan a través del *Bundesrat*, ha propiciado un ordenamiento jurídico que, como afirmábamos, desplaza el peso político hacia aquélla, promoviendo un Estado federal de corte unitario y no cooperativo.

#### b. El Estado federal cooperativo y el Bundesrat.

Aunque en un principio parecería lógico pensar que el *Bundesrat* ha desempeñado y desempeña un papel fundamental en el desarrollo del llamado Estado federal

18 Ver al respecto, Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1146; Gunter KISKER, *Kooperation im Bundesstaat*, 1971, p. 4; Werner PATZIG, *Der kooperative Föderalismus - Bemerkungen zum Sachverständigen Gutachten über die Finanzreform*, en *DVBl.*, 1966, pp. 389 ss.; Rolf GRAWERT, *Finanzreform und Bundesstaatsreform*, en *Der Staat* 7, 1968, pp. 63 ss.; Heinz LIEBRECHT, *Der kooperative Föderalismus*, en *DVBl.*, 1967, pp. 72 ss.; Helmuth C. F. LIESEGANG y Rainer PLÖGER, *Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?*, en *DOV*, 1971, pp. 228 ss.

19 Ver al respecto Alfred KUBEL, *Bewährungs- und Versäumnisse im Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 55-58.

20 Ver Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1146; Herbert WÜST, *Der Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsproblem*, en *BayVBl.*, 1970, p. 419.

21 Fritz W. SCHARPF, *Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene"*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 121.

22 Cfr. Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1146; Walter RUDOLF, *Bund und Länder in aktuellem deutschen Verfassungsrecht*, Bad Honnurg, 1968, pp. 26 ss.



cooperativo, la realidad político-constitucional alemana de los últimos años no parece confirmar dicha suposición<sup>23</sup>.

La propensión a lo que HESSE vino a denominar Estado federal unitario<sup>24</sup> ha afectado también a la propia relevancia política del *Bundesrat*. KIMMINICH fundamenta el crecimiento de las tendencias unitarias en el Estado federal en los siguientes factores: (1.) la creciente concentración de tareas estatales en la Federación, que no sólo se manifiesta en la ampliación de la Administración federal, sino, en la cada vez mayor influencia de la Federación en las propias administraciones de los *Länder*; (2.) la aspiración a establecer unas condiciones de vida uniformes en todo el territorio federal; (3.) la creciente relevancia del *Bundesrat*<sup>25</sup>.

Las sucesivas modificaciones constitucionales experimentadas han venido a aumentar el número y la significación política de las competencias de la Federación. De este modo, ha quedado reforzado el papel del *Bundesrat*, medio directo por excelencia de participación de los *Länder* en los asuntos de la Federación, tanto legislativos como administrativos -sobre todo en lo referente a la aprobación de los Reglamentos-.

No parece difícil prever la futura evolución político-institucional en los próximos años al respecto. A pesar de que la brusca incorporación de los 5 nuevos *Länder* fomenta fórmulas cooperativas (no debe olvidarse que los nuevos Estados federados se encuentran aún en una fase de *rodaje* institucional que demanda cooperación -ninguno de ellos se encontraba en disposición de prestar los servicios exclusivos de los *Länder* en el momento de su incorporación a la RFA-), el mencionado desarrollo legislativo experimentado en Alemania, por un lado, y el proceso de integración europea, por otro, son los principales aliados del federalismo unitario<sup>26</sup>. Se trata de una reconocida tendencia a la uniformidad, que supera y en ocasiones ignora los hechos diferenciales de los *Länder*<sup>27</sup>. En ese sentido, el *Bundesrat* continuará incrementando su relevancia política e institucional, contribuyendo, así, decisivamente a la futura evolución de la propia RFA.

### III. RELACIONES DEL *BUNDESRAT* CON OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES.

#### 1. Relaciones con el *Bundestag*.

Limitaremos el análisis de las relaciones entre el *Bundesrat* y el *Bundestag* a aquellas cuestiones que se enmarcan en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes.

Es necesario destacar dos momentos concretos en los que se observa una conexión del trabajo de ambos órganos.

<sup>23</sup> Cfr. Roman HERZUG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, pp. 471-472.

<sup>24</sup> Nos referimos a su obra *Der unitarische Bundesstaat* (citada).

<sup>25</sup> Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1147.

<sup>26</sup> Sobre la debilitación de los *Länder* por la cesión de competencias a la Federación y a las Comunidades Europeas, Jochen Abr. FROWEIN, *Bundesrat, Länder und europäische Einigung, an Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el *Bundesrat*), Baden-Baden, 1989, p. 285.

<sup>27</sup> Cfr. Otto KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, obra citada, p. 1147; Peter LERCHE, *Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip*, en *VVDStRL* 21, 1964, p. 109; Heinrich OBERKELLER, *Dezentralisierung und Verflechtung - Beobachtungen und Überlegungen zum föderalistischen Prinzip*, en *Die Politische Meinung*, fascículo 199, 1981, p. 24.

El primero de ellos, es el previsto en el artículo 76.1 LF en relación con el art. 76.3 LF. Aquél atribuye al *Bundesrat*, además de al Gobierno federal y a los propios parlamentarios, la iniciativa para presentar proyectos de ley ante el Parlamento Federal. El Consejo Federal debe ejercer dicha iniciativa legislativa a través del Gobierno federal. El art. 76.3 LF prevé que los proyectos de ley del *Bundesrat* sean enviados al Parlamento por el Gobierno federal en el plazo de tres meses. Éste deberá, además, exponer su opinión al respecto.

El segundo de ellos es el del ejercicio de los llamados derechos de codeterminación (*Mitentscheidungsrechte*) del Consejo Federal en la elaboración de las leyes federales. Tras su aprobación en el *Bundestag*, su Presidente deberá remitirlas sin demora al *Bundesrat* (art. 77.1 LF). En las tres semanas siguientes, el Consejo Federal podrá exigir la convocatoria de una Comisión paritaria del *Bundestag* y *Bundesrat* para la discusión conjunta del documento presentado. Tanto la composición como el funcionamiento de dicha Comisión deberán determinarse por un reglamento interno dictado por el Parlamento federal que deberá contar para ello con la aprobación del *Bundesrat*. Los miembros que representen al Consejo Federal en dicha Comisión no estarán sometidos a instrucciones. Cuando, para una ley, sea necesaria la aprobación del *Bundesrat*, la convocatoria podrá ser exigida también por el *Bundestag* y el Gobierno federal (art. 77.2 LF, ver también los párrafos 3 y 4 del mismo precepto).

La aprobación del *Bundesrat* es inevitable en el caso de las llamadas leyes de consenso (*Zustimmungsgesetze*). Se trata, aproximadamente, del 55-60 % de las leyes federales. En el 40-45 % restante de los casos, es decir en las denominadas leyes de impugnación (*Einspruchsgesetze*), es posible eludir el veto del Consejo Federal a través del *Bundestag*. Así, el art. 77.4 LF establece, con referencia al último tipo de leyes mencionadas, que, cuando el *Bundesrat* decida su impugnación por mayoría simple, el *Bundestag* podrá rechazarla también por mayoría simple. Si el *Bundesrat* hubiera acordado la impugnación por una mayoría de al menos dos tercios de sus votos, el rechazo parlamentario requerirá, asimismo, idéntica mayoría<sup>28</sup>.

Según lo previsto en el art. 33 RBR, el *Bundesrat* puede enviar a uno o varios de sus miembros tanto al Pleno como a las Comisiones del *Bundestag* para defender los acuerdos adoptados en aquél. Tan sólo en contadas ocasiones se ha procedido de esta manera. Esta facultad es independiente del derecho que asiste a cada miembro individual del *Bundesrat* a acceder y ser oídos en todas las sesiones del Pleno y de las Comisiones del *Bundestag* (art. 43.2 LF)<sup>29</sup>.

La teórica subordinación constitucional del Consejo Federal al *Bundestag* en cuanto al proceso legislativo deja de apreciarse en el caso de las leyes de consenso (*Zustimmungsgesetze*), con respecto a las cuales existe un equilibrio entre las facultades de ambos órganos<sup>30</sup>.

Las relaciones entre el *Bundesrat* y el *Bundestag* se alteran significativamente en dos situaciones. La primera, es el estado de emergencia legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*), en el cual el Consejo Federal llega incluso a asumir algunas responsabilidades propias del *Bundestag* -art. 81.2 LF-. La segunda es el estado de Defensa (*Verteidigungsfall*), previsto en el Título Xa de la LF<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 479.

<sup>29</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISRNSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, p. 521.

<sup>30</sup> Cfr. Jochen Abr. FROWEIN, *Bemerkungen zu den Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 120.

<sup>31</sup> Ver, en especial, los artículos 115.c), 115.d) y 115.e) LF.

## 2. Relaciones con el Ejecutivo.

### a. Aprobación de decretos y reglamentos.

Del art. 50 LF se desprende que el *Bundesrat* no sólo participa en la legislación, sino también en la administración federal. Así, el Gobierno federal necesita el consentimiento de aquél para la aprobación de determinados decretos y reglamentos.

El art. 80.2 LF requiere la aprobación del *Bundesrat*, siempre que no existan disposiciones federales en contrario, para los decretos del Gobierno federal o de un Ministro federal referentes a los principios y tasas para la utilización de las instalaciones de los ferrocarriles federales, del correo y de las telecomunicaciones, a la construcción y el servicio de ferrocarriles, así como para decretos basados en leyes federales que requieran la aprobación del Consejo Federal o que sean ejecutadas por los Estados, sea por delegación de la Federación, sea como materia de competencia propia.

Según el art. 84.2 LF, el Gobierno federal necesita la aprobación del *Bundesrat* para dictar disposiciones administrativas de carácter general. En el mismo sentido se pronuncia el art. 85.2 LF. En el art. 108.7 LF se establece que el Gobierno federal, con la aprobación del *Bundesrat*, podrá dictar disposiciones administrativas generales en tanto en cuanto la administración corresponda a las autoridades financieras de los Estados o a las Entidades Locales.

También las leyes federales podrán establecer el requisito de aprobación del *Bundesrat* con respecto a los decretos y reglamentos gubernamentales.

### b. Competencias de control.

El *Bundesrat* posee, al igual que el *Bundestag*, el derecho a exigir la presencia de miembros del Gobierno para ser informado o para interpellarles (art. 53 LF, art. 19 RBR). Se trata de una competencia atribuida por el constituyente al Consejo Federal para que éste pueda ser informado de la marcha de la política nacional. La comunicación Gobierno-*Bundesrat*, sin embargo, discurre en la práctica por otros canales<sup>32</sup>.

La doctrina ha discutido la posibilidad de que el *Bundesrat* cree Comisiones de investigación. La creación de dichas Comisiones no ha sido abordada por el Consejo Federal hasta la fecha, pero probablemente sería admisible, ya que una prohibición en este sentido tan sólo podría haber sido establecida en la LF, la cual no se pronuncia al respecto. En cualquier caso, señala HERZOG, dichas Comisiones no disfrutarían de los especiales derechos procesales de orden penal que, según el art. 44.2 LF, ostentan las Comisiones investigadoras del Parlamento<sup>33</sup>.

Asimismo, en el art. 53 LF se constitucionaliza el derecho de los miembros del Gobierno federal a asistir a las sesiones del *Bundesrat* y de sus Comisiones, debiendo ser oídos en cualquier momento. Además, el precepto obliga al Gobierno federal a mantener informado al *Bundesrat* sobre la gestión de los negocios públicos.

<sup>32</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Die Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung (insbesondere die Information nach Art. 53 Satz 3 GG)*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 172.

<sup>33</sup> Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 484.

Debe señalarse, en último lugar, que el *Bundesrat* no participa en la elección del Canciller federal, Jefe del Ejecutivo. Esta tarea está constitucionalmente reservada al *Bundestag* (art. 63.1 LF).

## SEGUNDA PARTE

### NATURALEZA, FUNCIONES, COMPOSICION, COMPETENCIAS, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL *BUNDESRAT*

#### I. NATURALEZA DEL *BUNDESRAT*.

##### 1. Introducción. El *Bundesrat* como Cámara de los *Länder*.

El *Bundesrat* no forma parte del Parlamento<sup>34</sup>. No puede, por lo tanto, ser considerado como una segunda cámara<sup>35</sup>. El *Bundesrat* no se compone ni de representantes directamente elegidos en las urnas, ni de los Parlamentos de los *Länder*. En virtud del artículo 51.1 LF, el Consejo Federal se compone de miembros de los Gobiernos de los *Länder*, que tienen la facultad de nombrarlos y retirarlos. Se trata, por tanto, de una cámara de los Gobiernos de los *Länder*. En este sentido, el *Bundesrat* es el Parlamento de los que gobiernan<sup>36</sup>. Este hecho condiciona y mediatiza su estructura, funcionamiento y forma de ser, en definitiva<sup>37</sup>.

##### 2. El *Bundesrat* y los partidos políticos.

Una decisión a favor del sistema senatorial norteamericano hubiera supuesto, en las circunstancias de la RFA, un auténtico control directo del *Bundesrat* por los partidos políticos. En Alemania, a diferencia de los EEUU, el sistema de partidos tiene una clara orientación federal, primando los órganos centrales sobre los locales.

Con independencia de que el juego de partidos también se encuentre presente en el Consejo Federal<sup>38</sup>, el peso de los grupos políticos no tiene en este órgano todo el alcance y significado que podría pensarse<sup>39</sup>. Habitualmente, de los 50 a 80 puntos que

<sup>34</sup> Cfr. Klaus VON BRYMF, *Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsingzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 367.

<sup>35</sup> Así se ha pronunciado también el Tribunal Constitucional federal alemán: BVerfGE 37, 363, 380.

<sup>36</sup> Así el título de la obra de Helmut HERLES, *Das Parlament der Regierenden*, Stuttgart, Landsberg/Lech, 1989; ver también, Helmut HERLES, *Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 231; Heribert WESTERATH, *Die Landesvertretungen und der Bundesrat*, en *Mierlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 346.

<sup>37</sup> Esta forma de ser ha venido a determinar un estilo de trabajo muy concreto y diferente del del Bundestag: cfr. Helmut HERLES, *ibidem*.

<sup>38</sup> Cfr. Kai-Uwe VON HASSEL, *Der Bundesrat zwischen Länderinteressen, gesamtstaatlicher Verantwortung und Parteipolitik*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 74-76; Hans KUSCHNIK, *Der Bundesrat - geformt und gezeichnet in aktueller politischer Auseinandersetzung*, en *Mierlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 115 ss.

<sup>39</sup> No debe olvidarse que tanto en la actualidad como durante los años 1969-1982, los partidos dominantes en el Bundesrat y en el Bundestag no eran los mismos. Cfr. Udo SCHOLL, *Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung: Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz*, Berlin, 1982, pp. 133-134; Roman HERZOG, *Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes seit 1949*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge*

suelen componer el orden del día del *Bundesrat*, tan sólo 2 ó 3 suelen estar revestidos de auténtica relevancia política. En estos casos, las organizaciones centrales de los partidos políticos suelen influir en las delegaciones gubernamentales de los *Länder* donde ostentan la mayoría. Los restantes puntos suelen girar en torno a temas de interés regional de índole económica o financiera. Consecuentemente, las decisiones al respecto suelen adoptarse en base a criterios del mencionado interés, con independencia de la determinada adscripción política del Gobierno, cuyo Jefe difícilmente podría presentarse a las próximas elecciones con esperanzas de una nueva victoria si, por motivos partidistas, *traiciona* los intereses de sus votantes, esto es, de la población del *Land*. Los líderes de los Gobiernos de los *Länder* deben su mandato a la política regional, a la que están consagrados. Con referencia a algunos de esos líderes, en Alemania se ha llegado a utilizar la expresión de *Landesfürsten, príncipes de los Estados*. Sin duda, la independencia que el *Bundesrat* ha venido disfrutando y demostrando a lo largo de su existencia, tanto frente al Gobierno federal como con respecto a la mayoría parlamentaria (la del *Bundestag*), es en buena parte debida a la relativa desconexión de éste órgano federal del debate político propio de los partidos políticos<sup>40</sup>.

### 3. La componente administrativa.

El artículo 51.1 LF señala que el *Bundesrat* se compone de los miembros de los Gobiernos de los Estados, que los designan y los retiran. Además, en virtud del art. 52.4 LF, también podrán ser miembros de las Comisiones del Consejo Federal otros miembros o delegados de los Gobiernos de los Estados. Se establece con ello la posibilidad de que representantes de las burocracias ministeriales de los Estados participen, con su trabajo y experiencia, en las funciones del Consejo Federal. De hecho, la falta de tiempo material de los ministros de los *Länder* ha generalizado la práctica de enviar, conforme a lo previsto en el art. 52.4 LF, funcionarios ministeriales como delegados a las Comisiones del *Bundesrat*. De la dependencia, también por razones de tiempo, del Consejo Federal del trabajo preparatorio de sus Comisiones, se desprende fácilmente la enorme influencia de la componente administrativa que dichos funcionarios aportan a las decisiones y resoluciones adoptadas<sup>41</sup>.

### 4. El problema de la legitimidad democrática del *Bundesrat*.

La RFA no es sólo un Estado federal sino, sobre todo, una democracia libre en la que el poder público emana del pueblo (art. 20.2 LF).

La legitimidad democrática del *Bundesrat* ha sido cuestionada por la doctrina alemana<sup>42</sup>. No es posible defender la existencia directa de ésta con respecto a los miembros del Consejo Federal, ya que, a diferencia de los senadores, no son elegidos directamente en

---

zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 248-249.

<sup>40</sup> Ver Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 475.

<sup>41</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, pp. 476-477; Sigurd DÜLZ, *Als Landesbeamter im Bundesratsausschuß, ein Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 374 ss.; Theodor ELLWEIN, *Der Entscheidungsprozeß im Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 229 ss.; Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, pp. 16-17, ya puso de manifiesto hace 20 años la creciente influencia de la componente administrativa en el Consejo Federal.

<sup>42</sup> Cfr. Werner WEBER, *Spannungen und Kämpfe im westdeutschen Verfassungssystem*, Stuttgart, 1958, pp. 91 ss.; Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, pp. 8-9; Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, pp. 477-478.

elecciones populares, sino por decisión de los Gobiernos de los Estados, que tampoco son titulares de una legitimidad democrática directa<sup>43</sup>. En este contexto se enmarca la problemática sobre el carácter del *Bundesrat*: ¿institución representativa u órgano de la Federación?<sup>44</sup>.

A pesar de la existencia de ciertos planteamientos dubitativos, que se fundamentan en una concepción estricta del concepto de legitimidad democrática, como aquella que proviene directamente de un acto electoral, tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia constitucional alemana han terminado por defender con rotundidad la legitimidad democrática del Consejo Federal, órgano diseñado por voluntad del legislador constituyente<sup>45</sup>.

Tampoco el poder constituyente dudó de la legitimidad democrática del *Bundesrat*. Así, en el art. 81.2 LF se otorga al Consejo Federal la facultad de aprobar un proyecto de ley cuando, en el estado de emergencia legislativa, el *Bundestag*, órgano de legitimación democrática directa, rechazara de nuevo dicho proyecto o lo aprobara en una versión no aceptable por el Gobierno federal<sup>46</sup>.

## II. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL BUNDESRAT.

### 1. Introducción.

La única disposición constitucional con respecto a las funciones del *Bundesrat* es el art. 50: *Por medio del Bundesrat, los Estados cooperan en la legislación y administración de la Federación. Los demás preceptos hacen referencia a las facultades y competencias que se le atribuyen para realizar aquéllas.*

### 2. Competencias de codecisión (*Mitentscheidungsrechte*).

Se habla de derechos de codecisión del Consejo Federal cuando la aprobación de éste es necesaria para la realización de un acto de otro alto órgano federal.

#### a. Competencias de codecisión en el proceso legislativo.

El peso del proceso de aprobación de las leyes recae principalmente, resulta obvio, en el Parlamento, esto es, en el *Bundestag*.

<sup>43</sup> Cfr. Klaus VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Munich, 1970, pp. 497 ss.; Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 478.

<sup>44</sup> Ver Hans Josef VONDERBECK, *Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim, 1964, pp. 76 ss.; Hans POLLMANN, *Repräsentation und Organschaft*, Berlin, 1969, pp. 102 ss., 114 ss.; Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 8.

<sup>45</sup> Cfr. BVerfGE 62, I (p. 43); Heinz LAUFER, *Der Bundesrat*, obra citada, p. 9; Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 478; Werner KALTEFLEITER, *Der Bundesrat in der öffentlichen Meinung*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsanzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 98; Hans H. KLEIN, *Die Legitimation des Bundesrates und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen*, en *Vierzig Jahre Bundesrat* (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 103.

<sup>46</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Stellung des Bundesrates...*, obra citada, p. 478; Klaus STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II*, Munich, 1980, p. 152.

El *Bundesrat* sólo ostenta derecho de codecisión en lo que respecta a las leyes de consenso (*Zustimmungsgesetze*)<sup>47</sup>. Sobre las leyes de impugnación (*Einspruchsgesetze*), el Consejo Federal puede opinar, emitir informes, participar en las discusiones, pero su aprobación no es finalmente necesaria para la de la ley (art. 77.4 LF).

*aa). Las leyes de consenso (Zustimmungsgesetze).*

El proceso de aprobación de las llamadas leyes de consenso ofrece numerosas variantes. Lo significativo, en lo que a nuestro interés respecta, es la necesidad de la aprobación del *Bundesrat*. Si existen diferentes posiciones al respecto, la ley no podrá ser aprobada, debiendo iniciarse, bien por el Consejo Federal, bien por el *Bundestag* o por el Gobierno federal, el proceso de intermediación, mediante la convocatoria de la Comisión mediadora (*Vermittlungsausschuß*)<sup>48</sup>.

Tan sólo se consideran como leyes de consenso las que la LF señala expresamente como tales<sup>49</sup>. Entre 30 y 40 preceptos constitucionales exigen la aprobación del Consejo Federal en la legislación de ciertas materias<sup>50</sup>. Se trata, habitualmente, de leyes fiscales y de armonización financiera, ley de presupuestos, de organización administrativa, de reestructuración territorial, modificaciones constitucionales, etc.<sup>51</sup> En la práctica, alrededor del 55-60 % del volumen legislativo corresponde a leyes de consenso, políticamente muy relevantes<sup>52</sup>.

Según la doctrina mayoritaria y la práctica constitucional, cuando tan sólo uno los puntos o materias que una ley regula o aborda sea calificado por la LF como materia que requiere la aprobación del *Bundesrat*, toda la ley en su conjunto deberá ser considerada como de consenso<sup>53</sup>.

*bb). Estado de emergencia legislativa (Gesetzgebungsnotstand).*

El Presidente Federal, según lo previsto en el art. 81.1 frase primera LF, necesita la aprobación del *Bundesrat* para la declaración del estado de emergencia legislativa.

En el caso previsto en el art. 81.2 LF, el proyecto de ley nuevamente rechazado por el Parlamento, y que el Gobierno considera urgente, necesita para su aprobación la del

<sup>47</sup> Ver artículo 74a párrafos 2 a 4 LF.

<sup>48</sup> Sobre dicha Comisión, Hans KUTSCHER, *Erinnerungen an den Rechtsausschuß des Bundesrates und den Vermittlungsausschuß 1951 bis 1955, en Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 348-373.

<sup>49</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates, en Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, p. 497.

<sup>50</sup> Una enumeración completa de las leyes necesitadas de consenso puede encontrarse en Fritz OSSENBÜHL, *Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht*, en *AoR*, 99, 1974, pp. 373 ss. y en Klaus STERN, *Das Staatsrecht der...*, obra citada, pp. 145 ss.

<sup>51</sup> Además del artículo 74a párrafos 2 a 4, ver, entre otros, los artículos de la LF: 105.2; 106.3 frase tercera; 106.4 frase segunda; 104a.4 frase segunda; 107.1 frases segunda y cuarta; 106.5 frase segunda; 106.6 frase cuarta; 91a.2; 104a.3 frase tercera; 104a.5 frase segunda; 109.3; 109.4 frase primera; 84.1; 85.1; 108.2 frase primera; 108.4 frase primera; 108.5 frase segunda; 29.7 frases primera y segunda; art. 77.2; 87.3 frase segunda; 87b.1 frases segunda y tercera; 87b.2 frases primera y segunda; 87c; 87d.2; 120.1 frase primera.

<sup>52</sup> Cfr. Peter LERCHE, *Zustimmungsgesetze, en Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 185-186.

<sup>53</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates*, obra citada, p. 494.



Consejo Federal que, de esta forma, llega incluso a asumir algunas responsabilidades propias del *Bundestag*. En este sentido, la doctrina ha discutido si se trata de un derecho de codecisión o de un auténtico derecho de decisión legislativa<sup>54</sup>.

cc). *La legislación de emergencia (Notgesetzgebung) en el estado de defensa (Verteidigungsfall).*

El *Bundesrat* posee un derecho de codecisión legislativa, a través de la Comisión Conjunta, en el estado de defensa (art. 115e.1 LF)<sup>55</sup>. Dicha Comisión asume las funciones del *Bundestag* y del *Bundesrat*. Este designa un tercio de los miembros de la Comisión Conjunta, entre los cuales debe haber, al menos, un miembro de cada Estado federado.

dd). *Derechos de iniciativa (Initiativrechte) del Bundesrat.*

El *Bundesrat* cuenta, desde su creación<sup>56</sup>, con diferentes medios para influir en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes.

En primer lugar, disfruta, junto al Gobierno federal y al *Bundestag*, del derecho de iniciativa legislativa (art. 76.1 LF). El Gobierno federal está obligado a remitir al Parlamento los proyectos de ley del *Bundesrat* en el plazo de tres meses. El Gobierno federal podrá exponer su opinión al respecto (art. 76.3 LF).

Del mismo modo, los proyectos de ley del Gobierno federal deberán ser remitidos al *Bundesrat* en primer lugar. Este podrá dictaminar sobre ellos en el plazo de seis semanas. En el caso de que el proyecto de ley fuera calificado por el Gobierno federal como particularmente urgente, podrá ser enviado al *Bundestag* en el plazo de tres semanas, aun cuando aquél no hubiere recibido el dictamen del Consejo Federal, que deberá ser remitido al *Bundestag* sin dilación, en cuanto obre en su poder.

Además, los miembros del Consejo Federal tienen derecho de participación (con voz, pero sin voto) en todas las sesiones del *Bundestag* y de sus Comisiones (art. 43.2 LF; art. 33 RBR). Asimismo, el *Bundesrat* podrá defender sus opiniones e intereses a través de la mencionada Comisión mediadora (*Vermittlungsausschuss*)<sup>57</sup>.

b. Derechos de codecisión en relación con el Ejecutivo.

Los preceptos que consagran los derechos de codecisión del *Bundesrat* con respecto al Gobierno federal se encuentran diseminados en el texto constitucional. Sin embargo pueden distinguirse los siguientes grupos de derechos o competencias.

aa). *Decretos necesitados de consenso (zustimmungspflichtige Rechtsverordnungen).*

54 Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates*, obra citada, p. 495.

55 Es necesario observar las diferencias entre las competencias de dicha Comisión en el estado de defensa, y las ordinarias. Cfr. Dieter POSSER, *Der Vermittlungsausschuss*, en *en Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, p. 206.

56 Ver, con respecto a los derechos de iniciativa en los primeros años de existencia del *Bundesrat*, Albert PFITZER, *Die Anfangsjahre im Bundesrat*, en *Miterlebt, migestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 92-93.

57 Cfr. Hans SCHÄPER, *Der Vermittlungsausschuss*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 279.

Siempre que no existan disposiciones legales de carácter federal en contrario, los decretos del Gobierno federal o de alguno de sus Ministros necesitan, según lo dispuesto en el art. 80.2 LF, la aprobación del *Bundesrat* cuando se refieran a los principios y tasas para la utilización de instalaciones de los ferrocarriles federales, del correo y de las telecomunicaciones, a la construcción y el servicio de ferrocarriles, así como cuando se basen en leyes federales que requieran la aprobación del *Bundesrat* o que sean ejecutadas por los Estados, sea por delegación de la Federación (art. 85 I.F), sea como materia de competencia propia (art. 84 LF).

En los arts. 109.4 frase tercera; 119 frase primera; 129.1 frase segunda y 130.1 frase segunda LF, se contienen otros decretos que necesitan la aprobación del Consejo Federal<sup>58</sup>.

*bb). Reglamentos necesitados de consenso (zustimmungsbedürftige Verwaltungsvorschriften).*

Las disposiciones administrativas de carácter general que deban ser ejecutadas por la Administración de los *Länder* (arts. 84, 85 LF) necesitan, sin excepción, la aprobación del Consejo Federal. Esta actividad supone, como en el caso de los decretos, una importante parte de su orden del día.

*cc). La vigilancia (Bundesaufsicht) y la coacción federal (Bundeszwang).*

El Gobierno federal, como ya se ha visto, tiene encomendada constitucionalmente, art. 84.3 LF, el ejercicio de la vigilancia para que los *Länder* ejecuten las leyes conforme al derecho vigente. A este respecto, debe destacarse la necesidad de autorización del *Bundesrat* en el caso de que aquél envíe comisionados ante las autoridades supremas de los *Länder* y éstas no autoricen que dichos comisionados sean igualmente enviados ante las autoridades que le son dependientes (art. 84.3 frase segunda LF). Además, cuando las deficiencias comprobadas por el Gobierno federal en la ejecución de las leyes federales no fueran subsanadas, corresponde decidir al *Bundesrat*, cuando así lo soliciten el Gobierno federal o el *Land* de que se trate, si ha existido una vulneración del ordenamiento jurídico por parte de este último (art. 84.4 frase primera).

En los casos de coacción federal, la adopción de medidas para obligar a un *Land* a cumplir las obligaciones que le impongan la LF u otra ley federal respecto a la Federación necesita la aprobación del *Bundesrat*.

*dd). Derechos de codecisión en asuntos de política exterior.*

El problema de la existencia o no de derechos de codecisión del Consejo Federal en asuntos de política exterior ha sido largamente discutido<sup>59</sup>. Sin embargo, el art. 59.2, frase primera LF se pronuncia claramente al respecto. Según el mencionado precepto, los tratados que regulen las relaciones políticas de la Federación o se refieran a materias propias de la legislación federal, requieren la aprobación o participación,

<sup>58</sup> Puede encontrarse una enumeración de las distintas materias que deben ser reguladas por este instrumento legislativo en, Heinz LAUFER, *Bundesrat und Bundesstaat*, obra citada, p. 44.

<sup>59</sup> Sobre los antecedentes de estas competencias de *Bundesrat* durante el Segundo Reich alemán ver Ernst DEUERLEIN, *Der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten 1870 - 1918*, Regensburg, 1955, pp. 111-206. Cfr. Thomas OPPERMANN, *Bundesrat und auswärtige Gewalt, en Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el *Bundesrat*), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 301 ss.

mediante una ley federal, de los respectivos órganos competentes. Entre ellos, como hemos visto, se encuentra el Consejo Federal. Este precepto constitucional contradice la teoría, frecuentemente defendida en la doctrina alemana, del derecho de reserva absoluto de la Federación en asuntos de política exterior<sup>60</sup>.

El Tribunal Constitucional federal alemán ha afirmado que el art. 59.2 LF se refiere exclusivamente a aquellos actos de naturaleza internacional que revistan la forma de tratado<sup>61</sup>.

#### ee). Declaración del estado de defensa.

El Parlamento federal necesita la aprobación del *Bundesrat* para declarar constitucionalmente el estado de defensa (art. 115a.1 frase primera LF).

#### ff). Derechos de codecisión concedidos por la ley.

Como en la doctrina y en la práctica estatal se reconoce, la LF no ha agotado los derechos de codecisión de que goza el Consejo Federal. Es, por tanto, constitucionalmente admisible ampliarlos mediante leyes ordinarias<sup>62</sup>. Así, el *Bundesrat* participa, *codecise* en cuestiones tan diferentes como el derecho electoral o el nombramiento de los abogados de la Federación (*Bundesanwälte*, art. 149 de la Ley de Organización y Competencias de los Tribunales -*Gerichtsverfassungsgesetz*-).

### c. ¿Derechos de codecisión en relación con el Poder Judicial?

El principio de independencia del Poder Judicial otorga una respuesta claramente negativa a la cuestión planteada. Tan sólo es posible observar una influencia indirecta en la actividad jurisprudencial que desarrollan los jueces y tribunales, ya que éstos, por mandato constitucional (arts. 20.3 y 97.1 LF), están sujetos a la Ley y al Derecho, cuyo contenido es, en cierta medida, determinado por el *Bundesrat*, a través de los derechos de codecisión en el proceso legislativo.

## 3. Facultades de participación en la formación de otros órganos (*Kreationsrechte*).

Al contrario que el *Bundestag*, el Consejo Federal apenas si es titular de lo que la ciencia política ha venido a denominar derechos de creación. Ello se debe a la opción de la LF por un sistema de Gobierno parlamentario.

### a. En relación con el Parlamento y con el Gobierno federal.

El *Bundesrat* no influye en la composición ni del *Bundestag* ni del Gobierno federal. Tampoco influye en la composición de la Asamblea federal (*Bundesversammlung*), a pesar de que la mitad de sus miembros sean elegidos por las representaciones populares de los Estados según los principios de elección proporcional (art. 54.3 LF). Ni siquiera, en lo que a la composición de la Comisión Conjunta respecta, decide el Consejo Federal

<sup>60</sup> Cfr. Ernst FRIESENHAHN, *Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen und Verordnungen des Bundes*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 256.

<sup>61</sup> BVerfGE 68, 1 (pp. 80 ss.).

<sup>62</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates*, obra citada, p. 498; Klaus STERN, *Das Staatsrecht der...*, obra citada, p. 131.

quien ha de sentarse en el llamado *banco del Bundesrat*, en el que cada Estado nombra directamente un representante (art. 53a.1 frase tercera LF).

#### b. En relación con el Presidente Federal.

La influencia del *Bundesrat* en la elección del Presidente Federal es prácticamente inexistente. Tan sólo pueden mencionarse al respecto algunas relaciones y derechos de participación que pueden ser calificados prácticamente como de secundarios. Así, el Presidente Federal electo presta juramento, al tomar posesión de su cargo, ante el *Bundestag* y el *Bundesrat* reunidos (art. 56 LF). De otro lado, el Presidente del *Bundesrat* es el único sustituto del Presidente Federal en caso de impedimento de éste o de disolución anticipada de la legislatura (art. 57 LF)<sup>63</sup>. Por último, el *Bundesrat*, así como el *Bundestag*, ostenta el derecho de acusar al Presidente Federal ante el Tribunal Constitucional federal. Para presentar dicha demanda (*Präsidentenklage*), que puede ser motivo de la destitución del Presidente Federal, son necesarios dos tercios de los votos del *Bundesrat* (art. 61.1 LF).

#### c. En relación con el Tribunal Constitucional federal.

Aquí encontramos el único derecho de creación auténtico del *Bundesrat*, que tiene derecho a elegir la mitad de los jueces del Tribunal Constitucional federal (art. 94.1 frase segunda).

#### d. Derechos de elección previstos en leyes ordinarias.

Debe señalarse, por último, que los derechos de elección atribuidos por la LF al Consejo Federal pueden ser ampliados a través de leyes ordinarias. Esta posibilidad ha sido frecuentemente utilizada, siendo así que el Consejo Federal participa en la designación de los miembros de numerosas instituciones y, sobre todo, de Comisiones públicas<sup>64</sup>.

### **4. Derechos de control sobre el Gobierno federal.**

El Consejo Federal, por razones obvias, no participa en las relaciones Parlamento-Gobierno propias de un sistema parlamentario moderno como el de la RFA. El *Bundesrat* no influye de manera directa, por lo tanto, en la constitución y cese del Gobierno federal. La voluntad del Consejo Federal tan sólo adquiere relevancia sobre el destino del Ejecutivo en el mencionado caso del estado de emergencia legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*).

A pesar de lo señalado, la LF atribuye determinadas facultades al Consejo Federal con el fin de efectuar una función de control del Ejecutivo. Así sucede con el derecho de información e interpelación que ya hemos estudiado (III, 2., b. -primera parte- *Competencias de control*) o con el control financiero. Con respecto a este último, el art. 114.1 LF prevé que el Ministro federal de Hacienda rinda cuentas ante el *Bundesrat*, así como ante el *Bundestag*, tanto de los ingresos y gastos, como de los bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio. De otro lado, el Tribunal Federal de Cuentas

<sup>63</sup> Cfr. Paul DÖRING, *Die Beziehungen zwischen Bundespräsident und Bundesrat*, en *Miterteilt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 286-292, que recoge algunos casos y circunstancias concretas en las que el Presidente del *Bundesrat* ha sustituido al Presidente Federal.

<sup>64</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Aufgaben des Bundesrates*, obra citada, p. 500. Ejemplos concretos de estas Comisiones en Klaus STERN, *Das Staatsrecht der...*, obra citada, pp. 150 ss.

(*Bundesrechnungshof*) debe informar anualmente no sólo al *Bundestag* sino también al *Bundesrat* sobre la legalidad de la ejecución del presupuesto federal y la dirección gubernamental de la economía (art. 114.2 frase segunda LF). De esta forma, el Tribunal Federal de Cuentas puede ser calificado como órgano auxiliar del *Bundesrat*, al menos en cuanto a su función fiscalizadora de las finanzas del Estado.

Deben mencionarse, por último, los llamados derechos de intercesión (*Interzessionsrechte*) frente a ciertas medidas adoptadas por el Gobierno federal en ciertos casos excepcionales. Se trata de medidas de control o policía adoptadas por el Gobierno frente a los *Länder*. Así puede ocurrir, por ejemplo, cuando una catástrofe natural pusiere en peligro el territorio de más de un Estado (*Katastrophennotstand*). Según lo previsto en el art. 35.3 LF, las medidas adoptadas al respecto por el Gobierno federal podrán suspenderse en cualquier momento a petición del *Bundesrat*. De igual modo sucede con respecto a las medidas adoptadas con motivo de los llamados *desarrollos revolucionarios* (*revolutionäre Entwicklungen*) previstos en el art. 91 LF, así como con respecto a la actuación de las Fuerzas Armadas para prevenir peligros directos para la existencia del régimen de libertad y de democracia de la Federación o de un Estado (art. 87a.4, frase segunda LF). Las medidas adoptadas con motivo de la declaración del estado de defensa podrán ser derogadas en cualquier momento por el *Bundestag*, que, para ello, necesita la aprobación del Consejo Federal, que podrá exigir al *Bundestag* que adopte una decisión a este respecto (art. 119.1 LF), así como decretar, en unión con él, su terminación (art. 115l.2 LF).

##### 5. Derechos de autoorganización (*Selbstorganisationsrechte*).

Estos derechos otorgan la posibilidad al Consejo Federal de constituir subórganos (*Unterorgane*) y órganos auxiliares (*Hilfsorgane*), así como de regular su funcionamiento, en tanto en cuanto éste no sea regulado por la Ley Fundamental.

Es necesario mencionar al respecto el art. 52 LF, que prevé la elección del Presidente del Consejo Federal, así como la composición de las Comisiones, el derecho de autoconvocatoria, las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos y resoluciones, y la publicidad de las sesiones. De extraordinaria relevancia práctica es la frase segunda del art. 53.2 LF que otorga al Consejo Federal el derecho a dotarse de un Reglamento<sup>65</sup>.

Además, el Consejo Federal debe aprobar, en unión con el *Bundestag*, los reglamentos de los diferentes órganos conjuntos, regular las sesiones conjuntas, etc. Este es el caso de las discusiones conjuntas previstas en el art. 115d.2 frase cuarta LF, de la Comisión para la discusión conjunta de proyectos de ley (art. 77.2 frase segunda LF) o de la Comisión Conjunta (art. 53a.1 frase segunda LF).

<sup>65</sup> El actual Reglamento es de fecha 1 de julio de 1966 (BGBl I, p. 437).

### III. COMPOSICION, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL *BUNDESRAT*.

#### I. Los miembros del *Bundesrat*.

##### a. Los miembros ordinarios y sus comisionados.

###### aa). *Miembros ordinarios.*

Según el art. 51.1 LF, los miembros del Consejo Federal no son los *Länder* sino los miembros individuales de sus Gobiernos.

Entre los miembros del *Bundesrat* puede diferenciarse entre los miembros ordinarios y los comisionados de éstos. Cada Gobierno estatal puede nombrar, habitualmente por decisión mayoritaria del Gabinete, tantos miembros ordinarios del Consejo Federal como votos en el mismo le corresponden según lo previsto en el art. 51.2 LF. El único requisito para la elegibilidad de los candidatos es que sean miembros del Gobierno del Estado correspondiente, lo que significa tener voz y voto en el Gabinete<sup>66</sup>. Es práctica habitual que los Ministros-presidentes de los *Länder* correspondientes o alcaldes, en los casos de Hamburgo y Berlín, sean designados miembros del Consejo Federal por los Gobiernos que presiden.

En la actualidad, el reparto de los escaños en el Consejo Federal ha quedado, tras la incorporación de los nuevos 5 *Länder* (antigua RDA) de la siguiente forma: a *Bayern* (Baviera), *Baden-Württemberg*, *Nordrhein-Westfalen* (Renania del Norte/Westfalia) y *Niedersachsen* (Baja Sajonia) les corresponden 6, respectivamente; a *Rheinland-Pfalz* (Renania-Palatinado), *Hessen* (Hesse), *Thüringen* (Turingia), *Sachsen* (Sajonia), *Sachsen-Anhalt* (Sajonia-Anhalt), *Brandenburg* (Brandenburgo), *Schleswig-Holstein* y *Berlin* les corresponden 4, respectivamente; y, por último, a *Saarland* (Sarre), *Bremen*, *Mecklenburg-Vorpommern* (Mecklenburgo-Pomerania Occidental) y *Hamburg* (Hamburgo) les corresponden 3, respectivamente<sup>67</sup>.

###### bb). *Comisionados de los miembros ordinarios.*

El mismo artículo 51.1 LF prevé la posibilidad de que los miembros del Consejo Federal puedan ser representados por otros miembros de sus respectivos Gobiernos. Este derecho a nombrar comisionados puede ejercerse en todo momento y en relación con cualquier tipo de asuntos.

Los comisionados de los miembros ordinarios tienen los mismos derechos y obligaciones que éstos, tanto cuando actúan en Pleno como en Comisiones (art. 46 RBR).

###### cc). *La notificación.*

El disfrute de los derechos ligados a la condición de miembro del Consejo Federal comienza en el momento de la notificación del nombramiento por el Gobierno correspondiente. Del mismo modo, la pérdida de dichos derechos se produce tras la

<sup>66</sup> Cfr. Roman HERZOG, *Zusammensetzung und Verfahren...*, obra citada, p. 508; Hans SCHÄFER, *Der Bundesrat*, 1955, p. 34.

<sup>67</sup> *Ver Handbuch des Bundesrates 1990/91* (editado por el Bundesrat), Munich, 1991, p. 15.

notificación de su separación del *Bundesrat*. Al derecho estatal respectivo corresponde establecer la forma y el momento de dicha notificación.

El artículo 23.1 RBR prevé que el Presidente del Consejo Federal dé a conocer, al comienzo de cada sesión, los cambios habidos en su composición. Tanto con respecto a los miembros ordinarios como con respecto a los comisionados de éstos (art. 49 RBR). Esta notificación tan sólo reviste efectos declarativos<sup>68</sup>.

## b. El estatuto de los miembros del Bundesrat.

### *aa.) Falta de inmunidad e inviolabilidad.*

El estatuto de los miembros del Consejo Federal viene determinado por dos hechos básicos. El primero es que el *Bundesrat* no forma parte del Parlamento (unicameral en la RFA) y, por lo tanto, sus miembros no disfrutan de los privilegios propios del estatuto parlamentario. En segundo lugar, todos los miembros del Consejo Federal ejercen su función de forma accesoría. Su principal responsabilidad es la que ostentan como miembros del Gobierno de un Estado. En representación exterior de éste, ejercen su función en el *Bundesrat*.

De este modo, los miembros del Consejo Federal no disfrutan ni de la inmunidad, ni de la inviolabilidad, ni de la facultad de negarse a prestar testimonio (*Zeugnisverweigerungsrecht*) que la LF reconoce a los parlamentarios (arts. 46-47 LF).

### *bb.) Incompatibilidades.*

Las posibles incompatibilidades de los miembros del *Bundesrat* no se encuentran reguladas en el derecho constitucional alemán, ni en el federal ni en el de los *Länder*. Para encontrarlas habrá que remitirse a las incompatibilidades propias de los miembros del Gobierno de los Estados, reguladas tanto en el respectivo ordenamiento jurídico como en el federal. Así, el art. 55.2 LF prevé la incompatibilidad entre el cargo de Presidente Federal y la pertenencia al Gobierno de un *Land*; el art. 66 LF, entre la pertenencia al Gobierno federal y al de un *Land* y excepcionalmente, en el artículo 3.3 de la Ley del Tribunal Constitucional federal, se prevé una incompatibilidad directa entre la pertenencia a éste y al *Bundesrat*.

### *cc.) El mandato imperativo.*

Como de la mera lectura del art. 51.3 frase segunda LF (que prevé la emisión uniforme de los votos de cada *Land*) puede desprenderse, los miembros del Consejo Federal están sujetos a mandato imperativo<sup>69</sup>.

En el art. 77.2 frase tercera LF se establece que los miembros que el Consejo Federal designe en la Comisión Conjunta *Bundestag-Bundesrat* no estarán sometidos a instrucciones. Dicho precepto se encuadra en el diseño constitucional del Consejo Federal, imposibilitando que éste pueda obligar a sus miembros delegados en la Comisión Conjunta a seguir instrucciones. Estas tan sólo pueden provenir de los respectivos Gobiernos estatales.

<sup>68</sup> Ver Konrad REUTER, *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, 1991, pp. 446-447.

<sup>69</sup> Cfr. Theodor MAUNZ, *Die Rechtsstellung der Mandatsträger im Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundsiebenzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, p. 196.

El mandato imperativo de los miembros del Consejo Federal existe con respecto al Gobierno del *Land* respectivo, y no con respecto a los correspondientes Parlamentos estatales<sup>70</sup>. En la práctica, las posiciones de los *Länder* en el Bundesrat son habitualmente decididas por sus Gobiernos, siendo excepcional el caso en el que la decisión del voto se deja al arbitrio de los miembros concretos designados como sus representantes en el Consejo Federal.

## 2. Estructura del Bundesrat.

### a. El Presidente del Bundesrat.

El artículo 52.1 LF dispone: *El Bundesrat elige su Presidente por un año*. La limitación de la duración del mandato a un año tiene como finalidad facilitar la alternancia de los distintos *Länder* en la presidencia, evitando así la creación de magistraturas de influencia.

Aunque la LF no se pronuncia al respecto, de los artículos 5.1 y 46 RBR se desprende que el Presidente del Consejo Federal debe ser miembro del mismo, bastando con que sea comisionado. Sin embargo, desde la firma del Acuerdo *Königsteiner*, de fecha 30 de agosto de 1950, el Presidente del Consejo Federal es elegido entre los Jefes de Gobierno de los *Länder* exclusivamente, siguiendo para ello el orden establecido por el número de habitantes de cada uno de ellos<sup>71</sup>.

Según el art. 6.1 RBR, el Presidente del *Bundesrat* representa a la RFA en todos los asuntos que sean competencia del Consejo Federal. El Presidente del Consejo Federal es la autoridad máxima de los funcionarios adscritos al *Bundesrat*. Los artículos 6.3 y 22 RBR le atribuyen competencias de orden interno. Según el art. 15 RBR, le corresponde la convocatoria y la determinación del orden del día del Consejo Federal. El art. 20 RBR, por último, le atribuye la dirección de los Plenos<sup>72</sup>.

### b. El Vicepresidente del Bundesrat.

El art. 5.1 RBR prevé la elección de tres Vicepresidentes. Tras el Acuerdo *Königsteiner*, el Presidente saliente pasa a ocupar la primera Vicepresidencia. También los otros dos Vicepresidentes son Jefes de Gobierno. El orden de su elección es el contrario al del Presidente: se comienza por los *Länder* de menor población. En caso de ausencia, con independencia del motivo, el Vicepresidente sustituye al Presidente del *Bundesrat* (art. 7.1 frase primera RBR).

### c. La Mesa de la Presidencia (*Präsidium*).

El Presidente y los tres Vicepresidentes forman la Mesa de la Presidencia del Consejo Federal, cuyas competencias se limitan a asuntos internos, incluido el establecimiento del presupuesto (art. 8.1 y 2 BRB).

Además, el *Bundesrat* podrá nombrar dos Secretarios, que no pertenecen a la Mesa de la Presidencia. Los Secretarios no suelen ser Jefes de Gobierno.

<sup>70</sup> Cfr. Georg STRICKRODT, *Das Bundesratsmandat - gebunden und frei*, en *Der Bundesrat* (Dieter WILKE / Bernd SCHULTE editores), Darmstadt, 1990, pp. 115 ss.

<sup>71</sup> Ver Albert PFITZER, *Die Organisation des Bundesrates*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Homburg, Darmstadt, 1974, pp. 181-182.

<sup>72</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, pp. 103-104.



#### d. El Consejo Consultivo Permanente (*Ständiger Beirat*).

Se trata de un subórgano que no encuentra paralelo en la estructura de los demás órganos constitucionales. El Consejo Consultivo Permanente, regulado en el art. 9 RBR, está compuesto por los apoderados de los *Länder* ante la Federación. Suele reunirse con una periodicidad semanal (los miércoles, concretamente). Dos son sus tareas principales. La primera de ellas, ayudar y asesorar al Presidente y a la Mesa de la Presidencia en la preparación de las sesiones del Consejo Federal y de las decisiones administrativas. En segundo lugar, actúa como canal de información entre el *Bundesrat* y el Gobierno federal. Para ello, en sus sesiones participa un representante de este último órgano que informa sobre cada una de las decisiones gubernamentales adoptadas. El representante del Ejecutivo suele ser o el Ministro para el Consejo Federal (*Bundesratminister*), cuando lo haya, o el Jefe de la Oficina del Canciller federal (*Chef des Bundeskanzleramtes*).

#### e. Las Comisiones técnicas (*Fachausschüsse*).

Las Comisiones técnicas tienen una especial importancia en el cumplimiento de las funciones constitucionales del *Bundesrat*. El Pleno, con un tiempo corto y limitado para sus reuniones<sup>73</sup>, depende de las decisiones adoptadas en ellas.

Según el art. 11.1 RBR, el Consejo Federal constituye Comisiones permanentes, aunque también puede constituir las para asuntos especiales. Las reglas para la composición de Comisiones son básicamente las mismas que en el *Bundestag*<sup>74</sup>. El ordenamiento jurídico alemán no se pronuncia sobre la posibilidad de que el Consejo Federal cree Comisiones de investigación. Aunque no se ha hecho, en opinión de la doctrina nada obsta para su constitución. En cualquier caso, dicha Comisión no disfrutaría de los privilegios y facultades que el artículo 44 LF otorga a las Comisiones parlamentarias de investigación.

Cada *Land* cuenta en las Comisiones con un representante, al que tan sólo corresponde un voto (arts. 11.2 y 42.2 RBR).

Los miembros ordinarios de las Comisiones suelen ser los ministros correspondientes, excepto en el caso de las llamadas Comisiones políticas (de Asuntos Exteriores, de Relaciones Interalemanas y de Defensa) cuyos miembros ordinarios suelen ser los Ministros-Presidentes de los *Länder*<sup>75</sup>. Estos suelen tener diferentes comisionados acreditados que, habitualmente, son altos funcionarios de sus respectivos departamentos. El funcionamiento de las Comisiones está, de hecho, mediatizado por la presencia y forma de trabajo de dichos funcionarios. Ellos determinan la componente administrativa del Consejo Federal a la que se ha hecho referencia.

El Pleno del Consejo Federal es competente para nombrar al Presidente de cada una de las Comisiones (art. 12.1 RBR). La propia Comisión elige al Vicepresidente (art. 12.2 RBR). Habitualmente, cada Comisión suele ser presidida por el Ministro correspondiente de un *Land* determinado. Esto no ocurre en las Comisiones de Asuntos Exteriores, de Asuntos Interiores y de Defensa, donde la presidencia tiene un carácter rotativo, según lo previsto en el Acuerdo de *Königsteiner* para la propia Presidencia del Consejo Federal, y suele ser ocupada por Jefes de Gobierno.

<sup>73</sup> Ver Karlheinz NEUNREITHER, *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg, 1959, p. 19.

<sup>74</sup> Cfr. Wolfgang ZEH, *Gliederung und Organe des Bundestages*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1967, pp. 411-415.

<sup>75</sup> Cfr. Gebhard ZILLER, *Der Bundesrat*, octava edición, Düsseldorf, 1989, p. 57.

En la actualidad, el *Bundesrat* está dotado de las siguientes Comisiones: Comisión de Agricultura, Comisión de Trabajo y Política Social, Comisión de Asuntos Exteriores, Comisión para Asuntos de las Comunidades Europeas, Comisión de Finanzas, Comisión de Relaciones Interalemanas, Comisión de Asuntos Interiores, Comisión de Juventud, Familia y Sanidad, Comisión de Asuntos Culturales, Comisión Jurídica, Comisión de Medioambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad de los Reactores, Comisión de Transportes y Correos, Comisión de Defensa y Comisión de Economía.

#### f. La secretaría del Bundesrat.

Se trata del necesario aparato burocrático del *Bundesrat* (art. 14.1 RBR). Al frente de la secretaría se encuentra el Director del *Bundesrat*, que dirige su funcionamiento y asesora al Presidente (art. 14.2 RBR)<sup>76</sup>. Cada Comisión tiene a su servicio un alto funcionario que actúa como secretario de la misma<sup>77</sup>. La secretaría del Consejo Federal es significativamente menor que la del *Bundestag*.

### **3. Funcionamiento del Bundesrat.**

#### a. Introducción.

El proceso de toma de decisiones en el Consejo Federal se diferencia del parlamentario en dos cuestiones principales.

La primera de ellas es que los miembros individuales no pueden disponer libremente de su voto. Están sujetos a mandato imperativo. Todos los votos de un Estado se emiten de manera uniforme (art. 51.3 LF). De esta manera, es suficiente con que, en el momento de la votación, un sólo representante de cada *Land*, que reúne en sí los votos de los demás representantes de dicho *Land*, esté presente. De hecho, así sucede en la práctica. Una sólo persona, el llamado *Stimmführer* (jefe de voto), aún cuando se encuentren otros miembros ordinarios presentes, suele actuar al respecto en nombre del Estado, contando para ello con todos los votos que a éste le corresponden. Cada Gobierno elabora una lista de voto (*Stimmliste*) en la que se recoge el comportamiento que habrán de tener sus representantes en la votación de cada uno de los puntos. En ella se regulan de forma minuciosa las posibles posturas a adoptar ante los diferentes puntos del orden del día. En muy pocos casos se deja la orientación del voto a la decisión personal del *Stimmführer*. De otro lado, tan sólo en casos que revisten una alta significación política se decide el voto directamente en el Gabinete del propio *Land*.

La segunda diferencia es la no celebración de discusiones o debates de los temas, incluso los legislativos, que integran el orden del día. Por razones de tiempo, el Pleno del Consejo Federal se limita a aprobar, o en su caso rechazar, lo dispuesto por las Comisiones. El proceso de elaboración del dictamen que el *Bundesrat* debe elaborar sobre los proyectos de ley que le son remitidos por el Gobierno federal (art. 76.2 LF) no es comparable con los debates y discusiones de naturaleza parlamentaria.

<sup>76</sup> Cfr. Heinz LAUFER, *Das föderative System...*, obra citada, pp. 108-109; Gebhard ZILLER, *Mitglieder von Landesregierungen als Bundespolitiker: Beobachtungen und Eindrücke im Bundesrat, en Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 272.

<sup>77</sup> Sobre el trabajo de la secretaría con respecto a las Comisiones Karlheinz OBERTHÜR, *Ausschüßarbeit aus der Sicht des Sekretariats, en Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 386.

## b. Funcionamiento del Pleno del Bundesrat.

Tras la celebración de las sesiones de las Comisiones en cada capital de los respectivos *Länder* se elabora la lista de voto (*Stimmliste*), en la que se toma una posición definitiva sobre las decisiones de las Comisiones.

### *aa). Convocatoria, derecho de participación y carácter de las sesiones.*

La convocatoria del Consejo Federal es efectuada por el Presidente, que estará obligado a hacerlo cuando así lo solicite un *Land* o el Gobierno federal (art. 52.2 I.F, art. 15.1 RBR). La discrepancia de criterio existente entre la LF, que exige la solicitud de dos *Länder* como mínimo para la convocatoria del Consejo Federal, y del RBR, que tan sólo exige la de uno, se salva por la denominada autonomía del Reglamento (*Geschäftsordnungsautonomie*).

Al Presidente corresponde también la elaboración del orden del día (art. 15.2 RBR), que deberá ser aprobado por el Pleno (art. 23.2 RBR). Habitualmente, el orden del día suele contener entre 50 y 80 puntos<sup>78</sup>.

La Presidencia del Pleno corresponde al Presidente o, en su ausencia, al Vicepresidente (art. 20 RBR). Si aquél desea participar en el debate o discusión, deberá ser sustituido por el segundo durante la duración de ésta (art. 21 RBR).

Tanto los miembros ordinarios como sus comisionados tienen derecho a participar en el Pleno. Unos y otros podrán contar con la ayuda y el asesoramiento de los funcionarios oportunos (art. 18.2 RBR).

Las sesiones del Pleno son públicas (art. 52.3 frase tercera I.F), aunque también podrán celebrarse, cuando así se acuerde por mayoría, sesiones a puerta cerrada (art. 52.3 frase cuarta I.F).

### *bb). La conferencia preliminar (die Vorbesprechung).*

Con anterioridad a la celebración de las sesiones plenarias, que suelen comenzar a las 9:30 horas, suele tener lugar, alrededor de las 9:00 horas y a puerta cerrada, la llamada conferencia preliminar. En ella se estructura el contenido de la sesión plenaria, se tantean las intenciones de voto, se abordan cuestiones que pueden ir desde el orden de intervenciones, hasta la inclusión o exclusión de determinados argumentos en el debate. Solicitudes de los *Länder* ya admitidas pueden ser modificadas o retiradas por sus representantes.

Si alguno de los portavoces desea negociar o conversar de forma confidencial con los representantes de otros *Länder* solicita la llamada *habitación 13 (Zimmer 13)*<sup>79</sup>. Se trata de la sala de conferencias del Director del Consejo Federal. Esta suele ser la última oportunidad para preparar y negociar los debates y las votaciones antes de la celebración de la sesión plenaria.

<sup>78</sup> Ver Roman HERZOG, *Erfahrungen mit dem Bundesrat, ein Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, p. 226.

<sup>79</sup> Cfr. Peter M. SCHMIDHUBER, *Zimmer 13, ein Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 266-270.

*cc). Las deliberaciones en el Pleno.*

Las deliberaciones sobre cada uno de los puntos del orden del día que va anunciando el Presidente comienzan, al menos oficialmente, con la lectura del informe de la Comisión correspondiente. Estos informes suelen ser de naturaleza escrita; en ese sentido, el art. 26.1 RBR, que recomienda informes orales sobre cuestiones de relevancia, no suele ser observado.

Los *Länder*, a través de sus representantes, tienen derecho a presentar solicitudes en el Pleno en relación con alguno de los puntos del orden del día (art. 26.1 RBR).

*dd). La adopción de acuerdos en el Pleno.*

Cada punto del orden del día, tras su debate, debe ser aprobado de forma independiente.

El Consejo Federal puede adoptar acuerdos vinculantes cuando estén representados la mayoría de los votos (art. 28.1 RBR). Cuando no exista tal quórum, la sesión debe ser suspendida por el Presidente (art. 28.2 RBR). Habitualmente, suelen estar representados todos los *Länder*, contándose, por tanto, con el 100 % de los votos.

El Pleno del Consejo Federal adoptará sus decisiones por mayoría de los votos (art. 52.3 frase primera LF).

La modalidad de emisión del voto es la de mano alzada. Todos los portavoces que deseen votar afirmativamente ante una pregunta o propuesta deberán levantar sus manos. No se solicita alzar la mano para comprobar los votos negativos. Todo *Land* puede exigir que el voto se efectúe individualmente, tras el nombramiento, por orden alfabético, de cada uno de los *Länder* (art. 29.1 RBR). Este procedimiento tan sólo se utiliza en cuestiones de gran trascendencia política, como es el caso de la elección del Presidente del Consejo Federal o de la aprobación de modificaciones constitucionales. Los votos correctamente emitidos serán considerados como válidos, con independencia de que el portavoz haya seguido las instrucciones de su Gobierno o no, y de su propia responsabilidad política.

Los acuerdos y resoluciones adoptadas por el Pleno del Consejo Federal serán efectivos al término de cada sesión (art. 32 RBR).

c. Funcionamiento de las Comisiones.

El funcionamiento de las Comisiones es de una enorme importancia, ya que éstas representan el único foro donde los asuntos pueden discutirse en detalle y profundidad. Esto no es posible en los Plenos del Consejo Federal, debido a la falta de tiempo existente. Aunque en ocasiones sucede que un *Land* decide votar en el Pleno de manera diferente a como lo hizo su representante en una determinada Comisión, en general, las decisiones de éstas determinan el trabajo y los acuerdos del Pleno.

Las sesiones de las Comisiones no son, en ningún caso, públicas (art. 37.2 RBR). El Presidente de las mismas, o el Vicepresidente, en ausencia de aquél, convoca y dirige dichas sesiones (art. 38.1 RBR).

Las sesiones de las Comisiones estarán facultadas para adoptar decisiones cuando se encuentren representados más de la mitad de los *Länder*. Las decisiones se adoptan por mayoría simple (art. 42.3 RBR). Cada uno de los *Länder* cuenta con un solo voto en las

Comisiones (art. 42.2 RBR). De ahí que, en ocasiones, las decisiones adoptadas en el Pleno tengan un signo diferente a las que se alcanzaron en las Comisiones.

Los acuerdos de las Comisiones revisten la naturaleza de propuestas al Pleno (art. 26.3 RBR). Sucede en ocasiones que el Pleno recibe propuestas o recomendaciones diametralmente opuestas, provenientes de distintas Comisiones; en estos casos, es frecuente que en el Pleno se propongan, directamente, nuevas soluciones al respecto.

Para descargar el orden del día del Pleno, la administración del *Bundesrat* configura el llamado *impreso verde* (*grüne Drucksache*). En él se recogen los asuntos que han aglutinado a una mayoría suficiente y cuya futura aprobación resulta claramente previsible. La ventaja radica en que todas las propuestas contenidas en el *impreso verde* se aprueban en un solo acto, en el primer punto del orden del día<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. arts. 29.2, 35 RBR; Romano HERZOG, *Zusammensetzung und Verfahren...*, obra citada, p. 517.

## CONCLUSION

La juridicidad estatal de la RFA, a los cuarenta y dos años de la aprobación de la LF, arroja un balance claramente positivo. A ello ha contribuido significativamente la acción del *Bundesrat*. Desde la celebración de su primer Pleno -7.IX.1949-, la posición de este órgano ha experimentado continuas variaciones. La acumulación de las más importantes competencias legislativas en la Federación, por deseo expreso del poder constituyente, ha propiciado un continuo aumento del protagonismo del *Bundesrat*, órgano de participación de los *Länder* en las competencias ejecutivas y legislativas de la Federación. Dicho protagonismo creció aún más entre los años 1969-1982 en los cuales, el *Bundesrat* fue el principal instrumento de la oposición en el juego político institucional. De igual forma ocurre en la actualidad. La influencia creciente del Consejo Federal, en el que están representados los Gobiernos de los *Länder*, ha provocado un debilitamiento del papel de los Parlamentos de los Estados, y, con ello, el del elemento democrático-parlamentario de los *Länder*. De otra forma, a través del *Bundesrat*, los *Länder*, en su conjunto, han ganado influencia en el proceso legislativo de la Federación (también, de una forma más limitada, en el ámbito ejecutivo-administrativo), pero han perdido, individualmente, capacidad legislativa propia. Este fenómeno, sin embargo, ha sido contemplado con buenos ojos por los Gobiernos de los *Länder* que han capitalizado la pérdida de influencia de sus respectivos Parlamentos.

El órgano que se ha venido analizando sólo resulta comprensible en el marco jurídico-constitucional de la RFA, cuyo federalismo se diferencia de todos los demás existentes (con excepción de la Comunidad Europea, si es que de federal pudiera calificarse su estructura) por la participación directa de los Estados federados (*Länder*) en las decisiones del Estado central (*Bund*). El Consejo Federal es el instrumento que permite dicha participación. La discusión sobre el modelo de Senado (y tras ella la pretendida configuración de un nuevo equilibrio autonómico) en España, debe comenzar por los planteamientos nucleares. La primera de las alternativas planteables es: el sistema senatorial o el sistema del *Bundesrat*. Pensamos que el modelo del *Bundesrat*, en su conjunto, no es, con los actuales condicionamientos constitucionales, alternativa al actual sistema senatorial español. Ello exigiría un Estado federal, y además, un Estado federal de las características del alemán. Semejante opción es, hoy por hoy, inimaginable. Sí es posible, sin embargo, optar por algunas de las características y elementos funcionales del *Bundesrat* que, a la luz de su efectividad, han venido a mostrar una enorme virtualidad. Dicha opción no sólo sería útil para posibilitar la consecución del objetivo deseado, la revalorización de la segunda Cámara y, con ella, una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la legislación del Estado, sino que, además, supondría dotar al ordenamiento jurídico español de una institución más flexible, capaz y competente. Significaría, en definitiva, dar un nuevo paso en la propia construcción y perfeccionamiento de la estructura jurídico-político-institucional del Estado español.

### Bibliografía citada

ARNOLD, R., *La ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale Tedesca*, en *Le Regioni*, año XVI, núm. 4, agosto 1988, pp. 868-914.

DEUERLEIN, E., *Der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten 1870 - 1918*, Regensburg, 1955.

DÖRING, P., *Die Beziehungen zwischen Bundespräsident und Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 283-306.

DÜLZ, S., *Als Landesbeamter im Bundesratsausschuß*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 374-385.

ELLWEIN, Th., *Der Entscheidungsprozeß im Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 213-234.

ERICHSEN, H.-U., *Verfassungsgeschichtliche Prolegomena zur Bestimmung von Standort und Funktion des Bundesrates*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 9-34.

FRIESENHAHN, E., *Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen und Verordnungen des Bundes*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 251-276.

FRÖWEIN, J. A., *Bemerkungen zu den Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 115-126.

FRÖWEIN, J. A., *Bundesrat, Länder und europäische Einigung*, en *Vierzig Jahre Bundesrat* (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 285-302.

GRÄWERT, R., *Finanzreform und Bundesstaatsreform*, en *Der Staat* 7, 1968.

HALSTENBERG, F., *Die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur seit 1949 und ihre Auswirkungen auf den Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 127-150.

*Handbuch des Bundesrates 1990/91* (editado por el Bundesrat), Munich, 1991.

HERLES, H., *Das Parlament der Regierenden*, Stuttgart, Landsberg/Lech, 1989.

HERLES, H., *Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 231-250.

HERZOG, R., *Aufgaben des Bundesrates*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 489-503..

HERZOG, R., *Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes seit 1949*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 235-250.

HERZOG, R., *Die Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung (insbesondere die Information nach Art. 53 Satz 3 GG)*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 167-178.

HERZOG, R., *Erfahrungen mit dem Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 224-237.

HERZOG, R., *Mängel des deutschen Föderalismus*, en *Bayrische Verwaltungsblätter*, fascículo 17, I.IX.1991, pp. 513-517.

HERZOG, R., *Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 467-488.

HERZOG, R., *Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 505-522.

HESSE, K., *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.

*Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. I, Tübingen, 1951, pp. 1 ss.

KALTEFLEITER, W., *Der Bundesrat in der öffentlichen Meinung*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 79-98.

KEWENIG, W., *Kooperativer Föderalismus und Bundesstaatliche Ordnung*, en *AöR*, 1968, pp. 433-484.

KIMMINICH, O., *Der Bundesstaat*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. I, Heidelberg, 1987, pp. 1113-1150.



**KISKER, G.**, *Die Beziehungen des Bundesrates zu den Ländern*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 151-172.

**KISKER, G.**, *Kooperation im Bundesstaat*, 1971.

**KLEIN, H. H.**, *Die Legitimation des Bundesrates und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 95-111.

**KONOW, G.**, *Der Bundesrat und das Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern: Anmerkungen zur und aus der Arbeit des Bundesrates von 1958 bis 1988*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 244-265.

**KOSCHNIK, H.**, *Der Bundesrat - geformt und gezeichnet in aktueller politischer Auseinandersetzung*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 115-126.

**KUBEL, A.**, *Bewährungen und Versäumnisse im Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 50-65.

**KUTSCHER, H.**, *Erinnerungen an den Rechtsausschuß des Bundesrates und den Vermittlungsausschuß 1951 bis 1955*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 348-373.

**LAUFER, H.**, *Bundesrat und Bundesstaat*, sexta edición, Bonn, 1989.

**LAUFER, H.**, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, 1991.

**LAUFER, H.**, *Der Bundesrat*, Bonn, 1972.

**LEIBHOLZ, G. / HESSELBERGER, D.**, *Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 99-114.

**LERCHE, P.**, *Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen*, Munich, 1968.

**LERCHE, P.**, *Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip*, en *VVDStRL 21*, 1964, pp. 66-104.

**LERCHE, P.**, *Zustimmungsgesetze*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 183-198.

**LIEBRECHT, H.**, *Der kooperative Föderalismus*, en *DVBl.*, 1967, pp. 72 ss.

LIESEGANG, H. C. F. / PLÖGER, R., *Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?*, en *DÖV*, 1971, pp. 228-236.

LOEWENSTEIN, K., *Verfassungslehre*, Tübingen, 1959.

MAUNZ, Th., *Die Rechtsstellung der Mandatsträger im Bundesrat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 193-211.

MERKL, P. H., *Die Entstehung der BRD*, Stuttgart, 1965.

MORSEY, R., *Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 63-78.

MÜLLER, G., *Der Föderalismus ist anpassungsfähig*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 23-34.

NEUNREITHER, K., *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg, 1959.

NYMANN, O., *Der Westdeutsche Föderalismus*, Stockholm, 1960.

OBERREUTER, H., *Dezentralisierung und Verflechtung - Beobachtungen und Überlegungen zum föderalistischen Prinzip*, en *Die Politische Meinung*, fascículo 199, 1981, pp. 24 ss.

OBERTHÜR, K., *Ausschußarbeit aus der Sicht des Sekretariats*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 386-404.

OPPERMANN, Th., *Bundesrat und auswärtige Gewalt*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 299-332.

OSSENBÜHL, F., *Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht*, en *AöR*, tomo 99, 1974, pp. 369-436.

PATZIG, W., *Der kooperative Föderalismus - Bemerkungen zum Sachverständigengutachten über die Finanzreform*, en *DVBl.*, 1966, pp. 389 ss.

PFITZER, A., *Die Anfangsjahre im Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 83-114.

PFITZER, A., *Die Organisation des Bundesrates*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 173-192.

**POLLMANN, H.**, *Repräsentation und Organschaft*, Berlin, 1969.

**POSSER, D.**, *Der Vermittlungsausschuß*, en *en Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 203-225.

**REUTER, K.**, *Föderalismus: Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik*, tercera edición, Heidelberg, 1990.

**REUTER, K.**, *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, 1991.

**RUDOLF, W.**, *Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht*, Bad Homburg, 1968.

**SCHÄFER, H.**, *Der Bundesrat*, Köln, Berlin, 1955.

**SCHÄFER, H.**, *Der Vermittlungsausschuß*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 277-298.

**SCHARPF, F. W.**, *Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene"*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 121-162.

**SCHNEIDER, U.**, *Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik*, en *DöV*, 1966, pp. 513 ss.

**SCHMIDHUBER, P. M.**, *Zimmer 13*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 266-270.

**SCHOLL, U.**, *Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung: Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz*, Berlin, 1982.

**STERN, K.**, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II*, Munich, 1980.

**STRICKRODT, G.**, *Das Bundesratsmandat - gebunden und frei*, en *Der Bundesrat* (Dieter WILKE / Bernd SCHULTE editores), Darmstadt, 1990, pp. 115-124.

**VON BEYME, K.**, *Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland*, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland* (editado por el Bundesrat), Bad Honnef, Darmstadt, 1974, pp. 365-394.

**VON HASSEL, K.-U.**, *Bundesstaatlichkeit - Garant politischer Stabilität*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 35-49.

**VON HASSEL, K.-U.**, *Der Bundesrat zwischen Landesinteressen, gesamtstaatlicher Verantwortung und Parteipolitik*, en *Vierzig Jahre Bundesrat*, (editado por el Bundesrat), Baden-Baden, 1989, pp. 71-80.

**VONDERBECK, H. J.**, *Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim, 1964.

**WEBER, W.**, *Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus*. Göttingen, 1966.

**WEBER, W.**, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, Stuttgart, 1958.

**WESTERATH, H.**, *Die Landesvertretungen und der Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 337-347.

**WÜST, H.**, *Der Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsproblem*, en *BayVBl*, 1970, pp. 417-420.

**ZEH, W.**, *Gliederung und Organe des Bundestages*, en *Handbuch des Staatsrechts* (Josef ISENSEE / Paul KIRCHHOF editores), vol. II, Heidelberg, 1987, pp. 391-423.

**ZILLER, G.**, *Der Bundesrat*, octava edición, Düsseldorf, 1989.

**ZILLER, G.**, *Mitglieder von Landesregierungen als Bundespolitiker: Beobachtungen und Eindrücke im Bundesrat*, en *Miterlebt, mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick* (R. HRBEK editor), Stuttgart, 1989, pp. 271-282.