

EL CONSEJO FEDERAL ALEMÁN

Antonio López Castillo

Universidad Autónoma de Madrid

I. Historia de la institución.

1. Antecedentes constitucionales.

Se ha hecho ya un lugar común la caracterización del Consejo federal o *Bundesrat (BRat)* como un órgano constitucional singularísimo, resultado de una inveterada tradición anterior a la propia formación del estado alemán, carente de correspondiente en otros sistemas federales.

Si de la historia de la institución se trata, debe aludirse tanto al *Bunsesrath (Brath)*, de la Constitución del *Reich*, como al *Reischsrat (RRat)*, con la Constitución de *Weimar*, pero podría aludirse también al *Bundesrat* de la Confederación de la Alemania del Norte, al *Zollbundesrat* de la Unión aduanera o incluso a la llamada Asamblea nacional de la Confederación germánica por no remontarse, en impostación tradicionalista, a la mitificada Dieta imperial permanente del Sacro imperio germánico que, a lo largo de un siglo y medio, actuara en Ratisbona.

La sumaria introducción histórica que sigue se centrará únicamente en los precedentes constitucionales de 1871 y 1919. La CR de 1871 venía de atrás; de una Constitución nacida tras la guerra austriaco-prusiana de 1866 que siguiera al abandono prusiano de la Confederación germánica¹, la de la Confederación de

¹ Llama la atención el grado de continuidad que se advierte entre los caracteres de la llamada "Dieta federal" y el *BRat* de la LF, a. e., en la ponderación del coto de los Estados o en la sujeción del voto de los representantes a instrucción y, en su caso, a la obligación de emitirlo en bloque. Y si aun hoy se discute, sobre el grado de legitimidad democrática del *BRat*, entonces estaba claro que aquella "Dieta federal" amén de al pangermanismo servía básicamente al

Alemania del Norte, complementada en virtud de los llamados “tratados de noviembre”. En su marco, como foro de príncipes y ciudades soberanas, el *Bundesrath* era el órgano decisivo, hasta que la evolución hacia la colegiabilidad y responsabilidad del Gobierno ante el *Reichstag* (*Rtag*) culminara un deslizamiento parlamentario reductor del potencial de una Cámara territorial que Prusia habría dirigido *de iure* (a través del Canciller federal y, más tarde, de sus representantes) y dominado *de facto* (si a su hegemonía política se añade el veto a la reforma constitucional o la plétora competencial del *Kaiser*).

La paulatina centralización y democratización del poder propiciaría un desplazamiento del predominio político del *BRath* sobre el *RTag* (Cámara a la que inicialmente no llegaban proyectos normativos del Gobierno sin su previo asentimiento, a la que se podía llegar a disolver con el consentimiento del *Kaiser*, ante la que hasta la reforma reglamentaria de 1912 -y 1918- se respondía -políticamente- y cuyas leyes quedaban a expensas de un veto de carácter absoluto) hacia una posición de equivalencia en el plano legislativo; en línea con la tradición se conservaban, no obstante, otras facultades relevantes, como el desarrollo reglamentario de la legislación federal, la decisión de la ejecución federal o la resolución de conflictos de competencias entre los *Länder*.

Con la *CW*, en correspondencia con su nueva base democrática, y presupuesta la soberanía popular; el *RRat* distaría bastante de su(s) precedente(s) aunque no tanto como hubiese sido el caso de haberse impuesto el proyecto PREUSS (representación parlamentaria de *Länder* integrantes de un Estado políticamente descentralizado).

principio democrático entonces a la defensiva; de hecho, durante este período se sucederían intentos varios de reforma; a destacar, al margen de los planes de las potencias (Austria: *Erfurter Unionsparlament*, de 1850; Prusia: *Frankfurter Fürstentag*, de 1863) el muy relevante proyecto de la Iglesia de San Pablo de Francfort, de 28 de marzo de 1849, radicado sobre la soberanía popular y finalmente decaído a manos de F. W. IV de Prusia.

Formalmente compuesto por miembros de los Gobiernos de los *Länder*, el *RRat* funcionaría de ordinario como un resorte burocrático por el nivel funcional de sus comisionados y, no obstante su empeño por una plena asunción de competencias, quedaría expuesto a la preeminencia política, v. gr. competencial, del *RTag*. Al reforzamiento competencial de la Federación, aun en materia administrativa (así, por ejemplo, mediante ley cabía privar a los *Länder* de la aplicación de la legislación federal), se vendría a sumar la limitación de su participación en el procedimiento legislativo a la eventual oposición de una objeción o veto suspensivo, en último extremo superable mediante una mayoría cualificada de dos tercios en el *RTag*, a salvo la hipótesis de referéndum que, en el uso de sus atribuciones, podría haber llegado a convocar el Presidente del *Reich*².

2. Debates constituyentes.

El origen inmediato del actual *BRat* está en los debates constituyentes de la LF³; debates que, presupuesta una estructura estatal democrática y federal⁴, girarían básicamente en torno a la cuestión del tipo de representación territorial a

² Con el III *Reich*, el *RRat* y los *Landtage* serían disueltos y los *Länder* desapoderados en el marco del Estado unitario, mediante leyes (dictadas al amparo de la *Ermächtigungsgesetz*, 1933) de 14 de febrero y 30 de enero de 1934.

³ Aunque existe también lo que bien cabría denominar inmediato sustrato constituyente; es decir, el conjunto orgánico desarrollado en el tracto que va de la derrota nazi y el desempeño de sendas administraciones territoriales aliadas hasta el momento constituyente mismo -descuella, en particular, la convergencia orgánica en las zonas británica y estadounidense; de hecho, entre otros elementos de interés, la práctica del turno presidencial que en su momento decidirían los Ministros-Presidentes de los *Länder* para el *BRat* se encuentra ya presente en la rotación trimestral, de mayor a menor, en la presencia del llamado (*bizonaler*) *Länderrat* que en su relación con un denominado *Wirtschaftsrat* adelantaría ciertas reglas ulteriormente proyectadas a la relación *BRat* / *BTag*-.

⁴ En tanto que presupuesto condicionante (por prescripción de los aliados) asumido por la asamblea constituyente (o “Consejo parlamentario”) compuesta por 65 miembros electos por los *Landtage* (políticamente agrupados como sigue: *CDU/CSU*, 27; *SPD*, 27; *FDP*, 5; *DP*, 2, *KPD*, 2, y *Zentrum*, 2) que a nueve años de la nefanda invasión de Polonia iniciaba el proceso conducente a la constitución, en las zonas administradas por los (tres) aliados occidentales, de la RFA (a propósito del alcance constituyente de los “documentos francfortianos” de 1948, vide W. Benz, *Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik*, 1984, págs. 156 y sigs.).

instaurar, si una de corte senatorial o del tipo Consejo federal o, acaso, de estructura mixta, fue asunto particularmente controvertido.

Si la izquierda tendía más bien hacia un Senado electo, ya fuese directa o indirectamente, mediante los *Landtage* (ya en la época de *Weimar*, el proyecto *Preuss* postularía una llamada *Staatenhaus*, concebida como Cámara parlamentaria integrada por miembros de esos Parlamentos territoriales), el partido de centro y la derecha se inclinarían desde un principio, en la tradición del federalismo histórico alemán, por un Consejo federal. Cual tercera vía, se apuntarían también otras fórmulas de compromiso; si el sistema propuesto por *Heuss* (Consejo compuesto en parte de representantes de los Gobiernos y en parte de Senadores electos por los *Landtage*) recuerda una fórmula de mediados del s. XIX (proyecto de la Iglesia de San Pablo de *Frankfort*: *Staatenhaus*, concebida como un órgano federativo compuesto de miembros designados por mitades por sendos Parlamentos y Gobiernos de los *Länder*), la llamada “solución tricursal” debida a *Adenauer* apuntaba a la previsión, junto al *Btag*, tanto de un Senado electo, cuanto de un Consejo federal compuesto de miembros de los Gobiernos de los *Länder*.

El fiel de la balanza acabaría apuntando a un Consejo federal, foro históricamente probado de contribución de los *Länder* al buen gobierno de la Federación y contrapeso de un parlamentarismo exorbitante, en virtud del significativo compromiso *Ehard-Menzel*, sellado entre las dos fuerzas políticas mayoritarias, *CDU/CSU* y *SPD*, extensivo a la cuestión de sus competencias y a la determinación del peso específico de los representantes de los Gobiernos de los *Länder*⁵. Si se aceptó la solución *BRat* (por lo demás, bajo reserva bávara de ulterior aceptación de un mínimo de 2/3 de *Landtage*) fue a condición de dejar sentada una asimetría a favor del *Btag*, únicamente exceptuada en las hipótesis de necesario asentimiento o aprobación por parte del Consejo federal. Igualmente

controvertida sería la determinación del peso de cada *Land* que, entre los extremos de la igualdad absoluta y una representación directamente proporcional a la población, en línea con la tradición, decantaría en una cierta ponderación a partir de un mínimo común.

Como sus antecedentes más próximos, tendría el *BRat* el carácter de un órgano constitucional partícipe de las tareas de legislación y administración federales, compuesto de miembros de los Gobiernos de los *Länder*, sujetos a instrucción y obligados a votar en bloque, conforme a reglada ponderación constitucional.

Debe llamarse la atención, en este punto, sobre el ensanchamiento de la potencialidad del Consejo federal inicialmente previsto en la LF, por una doble vía: espacial / temporal, como consecuencia, primero, de la reincorporación de El Sarre (1957), y, andando el tiempo, de los reviviscencia de los *Länder* de la (zona soviética y luego) extinta RDA (1990); y, causal / modal, por el reforzamiento de su nivel de intervención, explicitado mediante sucesivas acomodaciones del texto constitucional, en un proceso de centralización legislativa que, si bien ha socavado las potestades atribuidas a los *Landtage*, ha impulsado la participación de sus Gobiernos a través del *BRat*, y por la paulatina magnificación del potencial de los supuestos genéricos de intervención, particularmente, a propósito de su facultad de asentir o aprobar, supuesto en torno a cuyo carácter residual, o secundario, girase ya el referido consenso constitucional acerca del *BRat*.⁶

II. Composición y estructura.

1. Número de miembros.

⁵ Cf., por otros, R. Morsey, <<Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat>>, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, 1974, págs. 63, 71.

Conforme al artículo 51. 1 LF la composición del Consejo federal resulta indirectamente determinada a partir de la propia composición de los Gobiernos de los *Länder*. En su concreta formulación (“El Consejo federal se compone de miembros de los Gobiernos de los *Länder*”) se advierte cierto distanciamiento respecto de un carácter burocrático más patente en señeros precedentes (*Bundesrath* y *Reichsrat* en las Constituciones de 1871 y 1919) y, en esa misma medida, un reforzamiento de su naturaleza política.

La determinación de los componentes de los Gobiernos de los *Länder* que hayan de integrar el *BRat* queda a la autonomía organizativa de esos Gobiernos. De la LF se infiere, en todo caso, que se ha de tratar de personas que tomen asiento y dispongan de voz y voto en el seno de su respectivo Gobierno; en la práctica, se tratará siempre de (todos los) Ministros, incluido el Ministro-presidente (o Senador y Alcalde, en el caso de las hanseáticas ciudades-Estado de Hamburgo y Bremen, así como de la rediviva Berlín) y, más excepcionalmente, Secretarios (o Consejeros) de Estado⁷; en su mayor parte, como miembros suplentes.

En el artículo 51. 2 LF se articula una asignación de votos a los *Länder* que, en contraste con la paridad presente en el Senado estadounidense o el *Ständerat* suizo, comporta la cristalización de una tradición federal *sui generis* basada en una indudable homogeneidad cultural (y política) y una cierta asimetría territorial (particularmente operativa en la Const. de 1871⁸ y enfrentada, en la Constitución

⁶ Cf. J. Lücke, en M. Sachs (coord.), GG-K, 1999, artículo 77, marginal 13, a propósito de la práctica cuatuplicación actual de los escasos supuestos originariamente concernidos.

⁷ Respecto de los Secretarios de Estado (artículos 43 y 50. 2, Constitución bávara y artículo 59. 2, Constitución sajona) y en cuanto a los Consejeros de Estado (artículo 45. 2, 2 y 4, Constitución de *Baden-Württemberg*).

⁸ Del total de 58 votos, según la Const. de 1871 (art. 6) Prusia dispondría, en efecto, de 17 votos frente a otros 17 resultantes de otros tantos *Länder* menores y los dos de *Braunschweig* y *Mecklenburg-Schwerin*, los tres de *Hessen* y *Baden*, los cuatro de *Württemberg* y Sajonia y los seis de Baviera. A partir de 1911, y conforme a las previsiones de la ley de 31 de mayo de ese mismo año, a los 58 votos se les habrían de sumar los 3 votos de Alsacia.

de *Weimar*, mediante la llamada cláusula *antiborussica*⁹) y cuyo sentido último ha apuntado siempre a la búsqueda de una cobertura estatal lo más homogénea y uniforme posible de la desarticulada nación alemana; en el arbitrio de un sistema de asignación de voto basado en el compromiso entre la tendencial equiparación territorial (federalizante), de una parte, y una mínima observancia del componente poblacional (unitarista), de otra parte, el artículo 51. 2 LF ha supuesto inequívocamente una revivificación de la tradición.

Reformado a resultas de la incorporación a la RFA de los *Länder* de la extinta RDA, en los términos convenidos en el (artículo 4 del) Tratado de unificación, el artículo 51. 2 LF establecía: “*Cada Land tiene un mínimo de tres votos; Los Länder con más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los Länder con más de seis millones de habitantes, cinco; y los Länder, con más de siete millones de habitantes, seis votos*”.

Esta novedad no es enteramente gratuita; el sentido último del reparto de los actuales 69 votos (que resultan de sumar a los 45 iniciales, los nuevos 19 votos de los cinco *Länder* del Este y cinco adicionales, sumados por los *Länder* más poblados que pasan a contar con seis (cuatro) y cinco (*Hessen*) votos¹⁰) está en

⁹ Cf. CW, arts. 61 -“(…) *Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein...*”- y 63 -“(…) *Jedoch wird die Hälfte des preussischen Stimmen nach Massgabe eines Landesgesetzes von den preussischen Provinzialverwaltungen bestellt...*”-. El resultado sería que, en 1930, sobre un total de 66 votos Prusia, pese a contar c más de la mitad de la población sólo dispondría de 26 (como Baviera de 11; Sajonia de 7; etc...), la mitad de los cuales se hallarían al margen de instrucciones gubernamentales y desvinculados de la regla de la emisión del voto en bloque.

¹⁰ El reparto resultante de la asignación de los votos correspondientes a cada *Land*, por lo general calculados a partir del censo oficial -*vide*, párrafo 37 del reglamento del BRat “*Die Anzahl der Stimmen... bemisst sich nach den Ergebnissen der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung, sofern nicht die Ergebnisse einer amtlichen Volkszählung vorliegen*”-, arroja el siguiente resultado (actualizados a 2003): seis para Baden-Württemberg (con más de diez millones y medio de habitantes), Baviera (con algo más de doce millones), Baja Sajonia (sobre unos ocho millones) y Renania del Norte-Westfalia (el más poblado, con dieciocho millones); cinco para *Hessen* (que pasa ya de los seis millones); cuatro para Berlín (con casi tres millones y medio), Brandemburgo (con dos millones y medio), Renania-Palatinado (con cuatro millones), Sajonia (con casi cuatro millones y medio), Sajonia-Anhalt (con algo más de dos millones y medio), *Schleswig-Holstein* (que sobrepasa los dos millones y tres cuartos) y Turingia (con casi dos millones y medio); y, por último, tres para Bremen (el más pequeño, con unos tres cuartos de

la intención de no socavar el peso político de la Alemania occidental, más poblada (que, no obstante sumar más de la mitad de la población de la RFA, de algo menos de la mitad de los votos pasaría a disponer ya solamente de algo más de un tercio), pensando en mantener una mínima capacidad decisoria para las mayorías cualificadas (cf. artículos 77. 4, 79. 2, 23. 1, LF).

2. Duración de la legislatura.

El *BRat* no es una segunda Cámara (territorial) resultante de una elección popular¹¹ directa, o indirecta (como Estados Unidos, Suiza, e incluso Austria), ni es tampoco una reeditada *Staatenhaus* (a la manera del fracasado proyecto de Const. de 1848) compuesta al tiempo por representantes de los Gobiernos y de los Parlamentarios territoriales; como bien se sabe, es un Consejo configurado mediante la presencia de los miembros de los Gobiernos de los *Länder* que desde el entorno del *BRat* ha podido caracterizarse, impropia, de “Parlamento de los Gobiernos de los *Länder*”¹².

En consecuencia, el desempeño de sus funciones no radica sobre la base de una periódica legitimación democrática del pueblo a la manera del *BTag*. De aquí deriva una de sus características más aguzadas, la de su continuidad, por la inexistencia de una elección *ad hoc*; ello no contradice, no obstante, una renovación personal que trae causa de la renovación de los Gobiernos de los *Länder* (sea como consecuencia de elecciones que, como en todo sistema parlamentario, también en los *Länder* arrojan una determinada mayoría

millón), Hamburgo (con casi un millón y tres cuartos), *Mecklenburg-Antepomerania* (con algo menos de dos millones) y el Sarre (con algo más de un millón).

¹¹ En efecto, en torno a esta vieja disputa (meramente “terminológica”; *vide*, a título ilustrativo, A. Pfitzer, *Der Bundesrat. Mitwirkung der Länder im Bund...*), el TCF ha resuelto que <<conforme a la regulación de la LF el Consejo federal no es una segunda Cámara de un único órgano legislativo que, en paridad con la “primera Cámara”, participase decisivamente en el procedimiento legislativo>> (vid. En BVerfGE 37, 363, 380); cf., en particular, la contribución de E. Friesenhahn, en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft...*, 1974, págs. 251, 253, sigs.

parlamentaria al efecto de formar Gobierno, sea en virtud de remodelaciones, por ceses, dimisiones, etc...) y que ha podido llevar a caracterizar al *BRat* como un órgano constitucional de carácter (si no eterno) permanente¹³.

La continuidad del órgano no obsta la previsión de un calendario anual de trabajos que, según lo dispuesto en el párrafo tercero de su reglamento interno, comienza el primero de noviembre de cada año y concluye el treinta y uno de octubre del año siguiente, como bien se refleja en la correlación numérica de las sesiones plenarias y de las comisiones; sesiones que, sin perjuicio de ocasional presencia testimonial en la vieja sede, desde el día uno de agosto de 2000 tienen ya lugar en la nueva capital federal, Berlín.

3. Los modos de acceso

3. 1. Elección o designación.

Se trata -dicho queda- no de elección, ni siquiera indirecta o de segundo grado, sino de designación. El artículo 51. 1 LF lo explicita diciendo que el Consejo federal se compone de miembros de los Gobiernos de los *Länder* “que los nombran y destituyen”.

a) Simultaneidad o incompatibilidad del mandato parlamentario en la segunda Cámara con otra función legislativa o ejecutiva. Por la naturaleza misma de la institución, los miembros del *BRat* se ven forzados a simultanear el desempeño de una doble función pública; como componentes de un Gobierno participan del ejercicio de la llamada función ejecutiva o de gobierno en su respectivo *Land* y en su calidad de miembros integrantes del Consejo federal están llamados a cooperar en la legislación y administración de la Federación,

¹² *Vide*, al efecto, el folleto divulgativo de K. Reuter, *Bundesrat und Bundesstaat...*, editado por el servicio de prensa del *BRat*, 2003, 12ª ed., pág. 14.

algo que trasluce de modo particularmente claro del remozado tenor del artículo 50 LF, a propósito de su participación en asuntos relativos a la Unión Europea.

Esta inescindibilidad de funciones públicas se agota en el *BRat* cuyos miembros no podrían pertenecer simultáneamente a otros órganos constitucionales. Explicitada en la LF respecto del TCF, de la Presidencia federal y, mediante la normativa de desarrollo, del Gobierno federal, la incompatibilidad de la simultánea pertenencia al Consejo y a la Dieta federales se establece en el Reglamento del *BRat*, parágrafo segundo, para el caso de resultar electo al *BTag* uno de los miembros del *BRat*, mediante prescripción de la obligación de comunicar a su presidente en un plazo razonable su concreta opción¹⁴. A los miembros (titulares y suplentes) del Consejo federal se les reconoce, ex artículo 43. 2 LF, el derecho a tomar parte en “todas las sesiones del *BTag* y de sus comisiones (aun no siendo públicas, y) a ser oídos en cualquier momento y, ya en vía reglamentaria, la posibilidad de una defensa de sus resoluciones en el plenario y en las comisiones del *BTag*¹⁵.”

El resultante de esta doble previsión normativa ha sido el desarrollo de una paralela práctica de presencia de miembros del *BRat* en los debates del *BTag*, en calidad de comisionados o en su específica cualidad de miembros de los Gobiernos de los *Länder* (a destacar, sin duda, el interés político de Ministros-Presidentes y otros miembros destacados de los Gobiernos de los *Länder*, con

¹³ Cf., por otros, K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, marginal nº 612.

¹⁴ A propósito del estado de la cuestión, a falta de base normativa uniforme en los *Länder*, cf. los comentarios de H. Hendrichs, en von Münch / König (eds.), GG-K, art. 51, 2ª ed., marginal 14; W. Krebs, *ibidem*, 3ª ed., marginal 10.

¹⁵ Si se atiende al hecho cierto de que la Const. de 1871 se negaba, explícita e inequívocamente, un “doble mandato parlamentario” (artículo 9: “*Jedes Mitglied des Bundesrates... im Reichstage zu erscheinen und... auf Verlangen jederzeit gehört zu werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben, von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert worden ist*”) que en el marco de la *CW* no quedaba excluido a radice (de hecho, a falta de regulación, la doctrina llegaría a admitir la posibilidad de doble pertenencia a *RTag* y *RRat*), en esta apertura de la Cámara federal a los miembros del Consejo federal y a los miembros de los Gobiernos de los *Länder* acaso pueda verse la conexión personal que de otro modo carecería de cauce.

ocasión de debates significativos, en materia financiera, medioambiental, educativa, etc...); por lo demás, no obstante la imprevisión, por esta vía podría arbitrarse un (complementario) cauce de expresión política de posiciones minoritarias derrotadas en el seno de su propia delegación (por hipótesis, en supuestos de discrepancia a propósito de asuntos no concertados o excluidos del programa comprometido, en gobiernos regionales de coalición), advertido que, conforme a lo prescrito en el artículo 51. 3 LF, los *Länder* han de manifestar una posición unitaria; de lo contrario, no se computaría al efecto contribuir a la formación de voluntad del *BRat*.

b) Naturaleza de la representación: ¿nacional?, ¿de estados u otras entidades territoriales? La representación articulada en el *BRat* es la de los Gobiernos de los *Länder*, más que la de los propios *Länder*¹⁶; en otro caso, nada concluyente se habría podido oponer en la hipótesis de una eventual regulación normativa que pretendiese establecer la posible prescripción parlamentaria (o referendaria) del voto del representante (gubernamental) del *Land* en el Consejo federal. Como pronta y explícitamente resolviera el TCF, en congruencia con la procedencia gubernamental de los miembros del *BRat*, la praxis estatal ha llevado al reconocimiento de una especie de mandato imperativo cifrado en la impartición de instrucciones; sin perjuicio de una cierta proyección o incidencia de la expresa voluntad popular, mediante el ejercicio del control parlamentario de los Gobiernos en los sendos *Landtage*, quedaría excluíría a *radice* cualquier tentativa de “instruir” el voto de los miembros de esos Gobiernos en el *BRat*, ni siquiera como pauta de un comportamiento ulterior en el *BRat*, al extremo de declarar extraña a su estructura constitucional, y a la propia LF, la práctica de *referenda* en los *Länder* a tal efecto¹⁷.

¹⁶ La doctrina alemana polemiza acerca de los auténticos componentes del *BRat*, pasando de los *Länder*, en una línea de entronque con la tradición (cf. P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, 1911, 5ª ed., pág. 98; A. Hanikel, *Die Organisation des Bundesrates*, 1991, págs. 81, sigs.), a los miembros de sus Gobiernos (cf. contribuciones de R. Herzog, en *HdbStR* II, &46, nº 1, y W. Krebs, en von Münch / König, eds., *GG-K II*, art. 51, 1995, 3ª ed., nº 2).

¹⁷ Vide, in extenso, en *BVerfGE* 8, págs. 120-1: “*Der Bundesrat ist ein Verfassungsorgan des Bundes. Dieses kollegiale Organ <<besteht>> aus Mitgliedern der Landesregierungen (Art. 51*

c) Sistema electoral. *Stricto sensu*, ninguno; sobre el modo de su designación cf. 3. 2.

d) Paralelismo o divergencia política respecto de la primera Cámara. Como sus componentes son los miembros de los Gobiernos de los *Länder*, el *BRat* se integra mediata e indirectamente a partir de las diversas mayorías parlamentarias presentes en los respectivos *Landtage* mediante elecciones no (necesariamente) coincidentes con las del *BTag*. En la reciente historia de la RFA no ha sido infrecuente la disonancia política entre la Dieta y el Consejo federales; particularmente, entre finales de 1969 y 1982 y desde mediados de 1991.

Abs. 1); es wird nicht <<aus Ländern gebildet>>; Art. 50 umschreibt zutreffend die Funktion dieses Bundesverfassungsorgans, wenn er heisst: <<Durch den Bundesrat wirken... mit>>. Die Mitwirkung wird aber kraft der Entscheidung der Bundesverfassung nur durch die Mitglieder der Landesregierungen vermittelt. Die Rechtsstellung der Mitglieder des kollegialen Organs <<Bundesrat>> gründet im Grundgesetz. Dieses hat das vor allem auf dem Gedanken der Repräsentanz des Landesstaatsvolks beruhende Senatsprinzip gerade nicht verwirklicht, sondern für das Bundesratsprinzip entschieden, d. h. für eine Vertretung der Landesregierungen in diesem föderativen Bundesorgan.

Die Staatspraxis leitet aus dem Recht der Landesregierungen, ihre Vertreter im Bundesrat zu bestellen und abzurufen, ein Recht der Landesregierung zu Weisungen an ihre Mitglieder im Bundesrat ab. Das besagt jedoch noch nichts dafür, dass das Landesparlament oder gar das Landesvolk zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrates befugt sei.

Wenn die Landesregierungen über <<Weisungen>> an ihre Mitglieder, die die Landesregierung im Bundesrat vertreten, Einfluss auf die Staatswillensbildung im Bund nehmen kann, so handelt es sich jedenfalls nicht um ein Übergreifen in die Wahrnehmung von Kompetenzen des Bundes, um die Bildung von Landesstaatswillen an Stelle von Bundesstaatswillen, sondern um die Tätigkeit eines Landesorgans, das durch die eigenartige Struktur des Bundesrates von Bundesverfassung wegen berufen ist, mittelbar an der Bildung des Bundeswillens selbst mitzuwirken.

Soweit das Landesparlament -auch wegen der Haltung der Landesregierung im Bundesrat- die Landesregierung oder ein Mitglied der Landesregierung nach Landesverfassungsrecht zur Rechenschaft ziehen kann, ist dies in der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament begründet; das Parlament befasst sich also hier mit der von ihm abhängigen Regierung, nicht mit Bundesangelegenheiten; seine Massnahmen unter dem Gesichtspunkt der bundesstaatlichen Ordnung nicht als ein Hinübergreifen in Zuständigkeiten des Bundes qualifiziert werden. Aus dieser Überlegung folgt aber zugleich, dass sie keine Begründung für eine konsultative Volksbefragung im Land abgeben kann. Eine <<Instruktion>> der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk, auch eine bloss rechtlich unverbindliche in der Weise, dass sich die Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machen, ist nicht der Struktur des Bundesrates angeschlossen. Eine von einem Land zu diesem Zweck angeordnete Volksbefragung widerspricht dem GG".

En todo caso, no debiera perderse de vista que, por su singularidad, en el *BRat* la correspondencia política y decisoria no siempre van unidas; la adscripción ideológica de los miembros del *BRat* y el sentido de su voto no debiera traducirse mecánica o automáticamente, pues junto a la divisoria ideológica siempre latente, y a veces manifiesta, se ha de considerar siempre una base territorial consustancial al Consejo federal y que, ocasionalmente, se impone a la anterior¹⁸.

Por lo demás, esta disonancia política deviene tanto más conflictiva, cuanto más extendidas y menos compactas (si cupiera hablar en tales términos) resulten las eventuales coaliciones de gobierno en (cada uno de) los *Länder*. Al margen de sus dificultades y consecuencias políticas, por su carácter más o menos inflexible, nada obsta el ordenamiento constitucional a la práctica política de concertación del voto en el *BRat* como consecuencia de posibles pactos de coalición.

La práctica política ha ido por esta vía del compromiso llegando a solventar la resolución de eventuales desacuerdos en virtud de ententes, más o menos cordiales, mediante la abstención a fin de no llegar a emitir un voto contra la manifiesta voluntad de (alg)una de las partes o mediante abierta manifestación de discrepancias en la representación gubernamental que, a falta de criterio uniforme, simplemente quedaría preterida sin llegar a computarse ese voto a efectos decisorios¹⁹.

3. 2. Designación: ¿Quién? ¿Cómo? ¿Qué condiciones formales y reales?

Dicho queda que el artículo 51. 1 LF dispone que los miembros del Consejo federal deben ser miembros integrantes del respectivo Gobierno del *Land* que expresamente los nombra y, en su caso (por abandono o cese), destituye,

¹⁸ Así, a título de referencia, podría recordarse el voto en la sesión del *BRat* de 14 de febrero de 1992 de los miembros del Gobierno del SPD de Brandemburgo a las resoluciones en materia fiscal adoptadas en el *BTag*, contra el criterio del SPD, por la mayoría socialcristiana que sostenía entonces al Gobierno federal (cf. D. Posser, Significado... *cit.*, pág. 703).

mediante una resolución o acto *ad hoc*; conforme al párrafo primero de su Reglamento interno, esas modificaciones se comunicarán al Presidente del *BRat*²⁰.

La afirmación de que “cada *Land* podrá enviar (al *BRat*) tantos miembros, como votos tenga” unida a la prescripción de que “sólo podrían emitirse mediante miembros presentes o sus representantes” permite una divagación teórica sobre el exacto alcance de un mandato constitucional que en la práctica carece, no obstante, de actualidad, pues si bien del tenor del artículo 51. 3 LF seguramente no quepa inferir el deber de los Gobiernos de los *Länder* de nombrar tantos miembros como votos, en la práctica se ha impuesto una suerte de convención conforme a la cual no sólo es que se designe a tantos miembros como votos, sino que tal designación se hace además extensiva al conjunto de los componentes del respectivo gabinete del *Land*.

Se ha impuesto, en efecto, la praxis de que junto a los miembros ordinarios del *BRat* (por regla general, Ministro-Presidente, o Alcalde, y Ministro para asuntos federales -si tiene ese rango- y tantos otros Ministros, o Senadores, como permita el número de sus votos -así, suele tratarse además del representante o suplente del Ministro-Presidente, del Ministro de hacienda, etc.-) pueda haber otros que los suplan o representen (por lo común, los restantes miembros del Gobierno) sin que, más allá de la formal prelación derivada de su carácter de miembros ordinarios, exista diferencia real alguna entre ellos (cf. artículo 51. 1 (y 3) LF, en relación con el párrafo 46 del Reglamento del *BRat*).

A las de miembro ordinario y suplente o representante se ha de sumar, por último, una tercera categoría de rango no ministerial, la de los comisionados o

¹⁹ Así, a título de referencia, cabría recordar los acuerdos de coalición en El Sarre, de 23 de febrero de 1977 y 12 de mayo de 1980 (*vide* en D. Posser, Significado... *cit.*, págs. 702-3).

²⁰ De su lectura se colige con claridad el carácter meramente declarativo de esta notificación a la Presidencia del *BRat*. Y otro tanto debe afirmarse por lo que a la comunicación relativa a los

delegados (por lo general, funcionarios ministeriales competentes por razón de la materia) cuya posible presencia en las Comisiones, que no en el Pleno, del Consejo federal se halla expresamente prevista en el artículo 52. 4 LF²¹.

3. 3. *Derecho propio (miembros natos).*

No los hay; el acto de nombramiento es requisito previo al anuncio de su pertenencia al *BRat*.

4. Estructura.

4. 1. *Organización funcional interna (Pleno, Comisiones...).*

a) Pleno y *Europakammer*. Integrado por el conjunto de sus (sesenta y nueve) miembros, representantes de los Gobiernos de los *Länder*, agrupados por su procedencia y según un orden alfabético, el Pleno del *BRat* se reúne de ordinario los viernes, cada tres semanas, para deliberar acerca de los numerosos puntos del orden del día.

Al margen de la composición plenaria, en la propia LF (artículo 53. 3a) se prevé la posible existencia de una *Europakammer* (con antecedente en la *EG-Kammer* que, por vía reglamentaria, se instituyera hacia 1988) encargada de tramitar los asuntos relativos a la Unión Europea de carácter urgente o reservado (párrafo 45d 1). Se trata de un remedo o sustitutivo del propio *BRat*, cuya finalidad sería facilitar una efectiva participación en asuntos europeos sin la gravosa e incómoda convocatoria de sesiones plenarias de carácter

componentes de sus comisiones y a sus miembros en la Comisión mediadora prevista en el artículo 77. 2 LF se refiere (párrafo 11. 3 y 4 Reglamento *cit.*).

²¹ A partir de una formulación tan abierta como la del artículo 43 LF podrán asistir, en cambio, tales comisionados o delegados a las sesiones tanto de las comisiones (su mayor centro de interés y en donde, por lo general, a petición de la propia comisión pueden llegar a tomar la palabra) como del Pleno (en cuyo seno es norma que, llegado el caso, alcancen a intervenir sólo los miembros -ordinarios o no- del Consejo federal) del *BTag*.

extraordinario; si se atiende a los datos (sólo una reunión en cada una de los dos últimas legislaturas), de la operatividad de esta singular articulación del *BRat* con capacidad decisoria (parágrafo 45b 1)²² y compuesta por un miembro ordinario, o suplente, de sendos Gobiernos de los *Länder* (si bien ese representante será el plenipotenciario ante la Federación, a esa singular “comisión” podrían acceder otros miembros ordinarios, o suplentes (parágrafo 45b 2) no puede decirse sino que no ha trascendido de lo anecdótico.

b) Comisiones. Aunque más vagamente, en la LF se presume la existencia de (otras) Comisiones y en vía reglamentaria se explicita que “(e)l *BRat* constituye comisiones permanentes (y) para asuntos especiales podrá constituir otras comisiones” (parágrafo 11. 1) y que “(l)as comisiones pueden constituir subcomisiones” (parágrafo 39. 4)²³.

En las Comisiones, en las que se busca cierta correspondencia con los ámbitos de competencia de los Ministerios federales (en la actualidad, suman un total de dieciséis²⁴) están representados todos los *Länder* mediante un miembro del *BRat*, otro miembro, delegado o comisionado, de su Gobierno (parágrafo 11.

²² Como se puntualiza en el (parágrafo 45d 5 del) Reglamento del *BRat*, en tanto no se haya adoptado una decisión en su seno, nada empece a la deliberación en las comisiones y a la resolución en el Pleno.

Conforme a su naturaleza refleja, a escala, del Pleno, en el (parágrafo 45h del) Reglamento del *BRat* se hace extensivo a esta *Europakammer* el mismo sistema de voto ponderado que el artículo 51. 2 LF prevé para el Pleno. Presente, al menos, la mitad de los votos se tendrá la capacidad para adoptar aquellas resoluciones, imputables al *BRat*, que cuenten con una mayoría de votos.

²³ Está claro que las subcomisiones pretenden aligerar la carga de trabajo de ciertas comisiones, como las de hacienda o agricultura, por ejemplo; más controvertida resulta la pertinencia y posible rendimiento de comisiones de investigación que, en (el artículo 44 de) la LF sólo se han previsto expresamente en relación con el *BTag* (cf., en contra, H. Hendrichs, en von Münch / Kunig, eds.: *GG-K cit.*, art. 52, marginal 10; a favor, R. Herzog, en Isensee / Kirchhof, eds.: *HdbStR II*, parágrafo 46, marginal 15).

²⁴ De las dieciséis comisiones permanentes (con un sistema de reparto tradicional, alterado con ocasión del ingreso de los nuevos *Länder* del Este) dos se caracterizan de “políticas” (asuntos exteriores y defensa) por oposición a las de carácter técnico, las catorce restantes (agricultura, trabajo y política social, cuestiones relativas a la UE, familia y mayores, hacienda, mujeres y juventud, salud, asuntos de interior, cultura, urbanismo, vivienda y ordenación del territorio, asuntos jurídicos, medio ambiente, protección de la naturaleza y seguridad nuclear, tráfico y economía).

2); también otros miembros del *BRat* y delegados o comisionados de Gobiernos de los *Länder*, que no las integren, y delegados o comisionados del Gobierno federal podrán tomar parte, aunque sin voto, en sus deliberaciones (parágrafo 40. 1).

A diferencia de lo que es el caso en el Pleno y en la *Europakammer*, en las Comisiones los Gobiernos de los *Länder* no disponen sino de un voto y, de existir *quorum* (más de la mitad de los *Länder*), sus Resoluciones se adoptan por mayoría simple (parágrafo 42), aun a sabiendas de que, en virtud de la ulterior ponderación, en el Pleno podría resultar otra cosa.

Hasta la votación se desenvuelve, no obstante, la acostumbrada deliberación de los asuntos propios de su ámbito de competencia sobre los que habrá de resolver luego el Pleno del modo que, si bien esquemáticamente (*in extenso*, en párrafos 36 y siguientes), a continuación se expone: -) envío de los textos por el Presidente (o, en su caso, Director) del *BRat* a la(s) comisión(es) competente(s); tratándose de la variante en plural, sin que ello suponga privilegio alguno respecto de las otras, se designará una comisión responsable; a no perder de vista, la preparación de las sesiones de la comisión en las capitales de los *Länder*; -) sesiones deliberativas en la(s) comisión(es) de carácter reservado (en el proceso de intercambio franco y abierto de opiniones y experiencias entre los miembros, y funcionarios ministeriales de los Gobiernos de los *Länder*, y los representantes, y funcionarios ministeriales, del Gobierno federal (que a este nivel, por regla general, sustituyen a los miembros ordinarios y a los Ministros federales) suele identificarse uno de los principales haberes de la institución; recomendaciones de la comisión; y, entre tanto, nueva preparación en las capitales de los *Länder*, en comités de expertos, y eventualmente en el propio Gabinete; preparación de instrucciones y decisión del sentido del voto; reunión semanal (los miércoles) de la Junta permanente antes del Pleno; conferencia preliminar al Pleno en la “sala 13” y, de inmediato, sesión plenaria que, con base

en el orden del día, decide por mayoría absoluta (35 votos); y, vuelta a empezar en las comisiones preparatorias del próximo Pleno.

4. 2. Órganos de gobierno; singularidad funcional de algún órgano de gobierno (Presidente...)

a) Presidente. En línea con su carácter de órgano constitucional, “(e)l BRat elige a su Presidente...” (artículo 52. 1 LF) y, como corresponde a su autonomía orgánica y funcional, “de entre sus miembros”²⁵. Si bien la prescripción del mandato anual de la Presidencia electa en nada obstaría una práctica de reelección presidencial, que acaso permitiese una mayor continuidad institucional, antes de agotarse el primer mandato, los Ministros-Presidentes de los *Länder* acordaron un turno de rotación presidencial, expresivo de su igualdad *de iure*, a fin de erradicar la lucha partidaria en un foro de base territorial. El turno, que corre de mayor a menor en una relación directa con la población, ha funcionado sin interrupción, aun tras la entrada en juego de los nuevos *Länder*, desde su establecimiento con el llamado Pacto de *Königstein*.

Designada (más que electa) en el mes de octubre, La Presidencia ejerce su mandato desde primeros de noviembre hasta final de octubre siguiente; salvo en la hipótesis de muerte o pérdida de la condición de Ministro(-Presidente) del Gobierno del *Land*, en la que se habría de proceder a nueva elección. Entre sus tareas propias destacan la preparación y convocatoria (obligada, de exigirlo el Gobierno federal o algún(os) Gobierno(s) de los *Länder*²⁶), la dirección y

²⁵ “El BRat elige de entre sus miembros, sin debate y por un año, un Presidente y tres Vicepresidentes”. De este modo, se deja atrás ya una tradición de Presidencias ajenas al Consejo (parágrafo 5. 1 Regl.; cf. artículos 15 y 12 de la Constitución de 1871, conforme a los cuales la presidencia correspondía al Canciller del *Reich* y la dirección de sus trabajos al Emperador; así como, artículo 65 de la *CW*, conforme al que tanto la presidencia como la dirección de sus trabajos correspondería a “un miembro del Gobierno del *Reich*”) al tiempo que se formaliza en extremo el acto, *cuasi* protocolario, de la elección.

²⁶ Aun cuando el artículo 52 LF se refiere a la petición de los representantes “de al menos dos *Länder*”, en vía reglamentaria (artículo 15) se estima bastante la pretensión de “un (solo) *Land*”; la disonancia, con ser llamativa, no plantea dificultades en virtud de la rareza de las

ordenación de las sesiones del Consejo; y ejerce, además, funciones de carácter representativo (a destacar, la eventual asunción de competencias propias de la Presidencia federal en los supuestos del artículo 57 LF²⁷), así las propias de jefatura del personal funcionario al servicio de la institución y observancia del régimen interior, en los términos y con el alcance previsto en el reglamento.

b) *Präsidium*. El Presidente integra, con los tres vicepresidentes, el llamado *Präsidium*, que no funge exactamente como una “Mesa”. Los vicepresidentes asesoran al Presidente y, en caso de sustitución, asumen sus funciones. Convocado (necesariamente, si así lo pide uno de sus Vicepresidentes) por su Presidente, que lo dirige, el *Präsidium* del *BRat* raramente se reúne y entre sus funciones (de carácter residual) destaca la elaboración (previa deliberación en la Junta permanente) del proyecto de presupuesto del *BRat*.

En la “Mesa” destaca la actuación de un peculiar *Ständiger Beirat* o Junta permanente (de portavoces), órgano de asesoramiento y apoyo de la Presidencia y de la Mesa en lo atinente a la preparación del orden del día de las sesiones del Consejo y en cuestiones administrativas y de personal. Integrado por los “plenipotenciarios”, apoderados o representantes, de los *Länder* en la capital federal, esta peculiar Junta ha ganado peso con los años y en sus reuniones, generalmente de periodicidad semanal, intervienen el Director del Consejo federal que, a falta de una mínima permanencia de las Presidencias en la sede del *BRat*, deviene el elemento de conexión permanente con los Gobiernos de los *Länder* y la Federación y, en su caso, “el Ministro federal encargado de los asuntos del

convocatorias extraordinarias, dada la programación previa del trabajo y calendario de sesiones cada tres semanas y, en todo caso, difícilmente quedaría desatendida una petición fundada por parte de un (solo) *Land*.

²⁷ “En caso de impedimento o de terminación anticipada del mandato, las competencias del Presidente federal serán asumidas por el Presidente del Consejo federal”. A propósito, en el párrafo 7. 1 del reglamento del *BRat* se ha previsto a su vez la sustitución de su Presidente por los Vicepresidentes, según el orden de precedencia (que, conforme al Pacto político de treinta de agosto de 1950, será: primero, el Presidente saliente, y después, los otros dos Vicepresidentes, según un turno inverso a la población). A propósito de la continuidad en el desempeño de sus

Consejo federal y de los *Länder*, que “deberá ser oído en cualquier momento” (parágrafo 9. 3 Regl.); se favorece así una relación fluida con el Gobierno federal que, en la práctica, se concreta en las reuniones que la tarde del día en que el Gobierno federal celebra Consejo tiene la Junta, a fin de conocer prontamente y en detalle sus decisiones e intenciones por boca, si no de una figura ministerial (ya inexistente), de Ministros (de Estado) adjuntos al Canciller.

4. 3. *Autonomía reglamentaria y presupuestaria.*

Como órgano constitucional, el *BRat* tiene amplia autonomía organizativa y presupuestaria. El presupuesto es elaborado por la Mesa asistida por el *Ständiger Beirat*. Y, ex artículo 52. 3 LF, se le reconoce una autonomía reglamentaria, que se plasma en la elaboración de un Reglamento interno²⁸ cuya interpretación presidencial sólo mediante resolución unánime del Consejo podría eludirse.

La autonomía reglamentaria del *BRat* se proyecta también a otros supuestos de codecisión con el *BTag* expresamente previstos por la LF, como los asuntos a

funciones como Ministro-Presidente de su respectivo *Land* cf. A. Pfitzer, *Der Bundesrat...* cit., pág. 36.

²⁸ La estructura, en títulos, responde a lo siguiente: I. Disposiciones generales (miembros, incompatibilidades, períodos de sesiones, documentación y billetes de viaje); II. Órganos e instituciones del Consejo federal (elección y posición del Presidente y Vicepresidentes, Mesa, Junta permanente, Secretarios, comisiones y elección de su presidente, representantes del Consejo federal en otros órganos, secretaría); III. Sesiones del Consejo federal (preparación de las sesiones: convocatoria, proclamación y listas, reglas procedimentales de carácter general: sesiones a puerta cerrada, participación en las deliberaciones, preguntas, dirección de la sesión, participación del Presidente en las deliberaciones y ordenación presidencial, recorrido en el Consejo federal: establecimiento y desarrollo del orden del día, negociaciones, ponencia, propuestas y recomendaciones, número de votos, *quorum*, reglas de votación, procedimiento para resoluciones del artículo 77. 2 LF, vigencia de las resoluciones, participación en las deliberaciones de la Dieta federal, actas de la sesión y procedimiento simplificado); IV. Procedimiento en las comisiones (asignación de documentos, lugar de la sesión, sesiones a puerta cerrada y con lista de asistencia, convocatoria, dirección y orden del día, deliberación, participación y preguntas, ponencia en comisión, resoluciones, procedimiento de encuesta, transcripción de la sesión y comunicación de las recomendaciones de las comisiones); IVa. El procedimiento en asuntos de la Unión Europea (asignación de informes sobre propuestas en el marco de la UE a las comisiones, *Europakammer*: presidencia, competencias, preparación de sus sesiones, publicidad, participación en las deliberaciones, número de votos, *quorum* y adopción de decisiones, representantes de los *Länder*, informe de la sesión y aplicación de (otras) disposiciones procedimentales); V.

resolver mediante la comisión mediadora del artículo 77. 2 LF, los supuestos de deliberación conjunta del artículo 115d. 2 LF y los asignados a la comisión conjunta del artículo 53a LF (no así, a una comisión constitucional conjunta de reforma de la LF, ex artículo 5 del Tratado de unificación, acogida al reglamento del *BTag*).

5. El status parlamentario de sus integrantes.

El régimen de incompatibilidades de los miembros del *BRat* resulta tanto de la LF, como de su Reglamento que, mediante párrafo 2º, excluye la posibilidad de su doble pertenencia al *BRat* y al *BTag* (respecto de las regulaciones propias del ámbito de los *Länder*, cabe remitir, a título de mera referencia, al artículo 64. 4 de la Constitución de Renania del Norte - Westfalia).

En cuanto a los institutos de inviolabilidad e inmunidad, las diferencias de régimen jurídico con los diputados del *BTag* dificultaría una aplicación extensiva de los artículos 46 y 47 de la LF.

Los miembros del *BRat* no reciben un sueldo, sino como miembros de sus respectivos Gobiernos. Por vía reglamentaria se ha previsto, no obstante, la entrega de una identificación, billetes de tren, etc. a modo de resarcimiento; mediante “disposiciones sobre el reintegro de gastos..” se prevén dietas para los gastos derivados de su asistencia a las sesiones y se ordena la restitución de otra serie de gastos de viajes, ferroviarios o aéreos, pernoctaciones, etc. por parte de la Secretaría del *BRat* en colaboración con los Gobiernos de los *Länder*.

6. Juicio político

Disposiciones finales (representantes, interpretación del reglamento, desviación respecto del reglamento y entrada en vigor).

En el *BRat* se sientan, junto a otras menos descollantes y de nivel funcional, figuras políticas de relieve, como los Ministros-Presidentes que lo presiden y, llegado el momento, han de sustituir al Presidente federal; relevancia que, en perspectiva política, no cabría sino enfatizar, en la medida en que los Ministros-Presidentes, y otros destacados miembros, de los Gobiernos de los *Länder* sean dirigentes, o referentes, en la organización (no sólo) territorial de los partidos políticos.

Por lo demás, suele caracterizarse al *BRat* de cantera de Gobierno, pues buena parte de Cancilleres (y Ministros) federales, antes de serlo, han desempeñado tareas de Gobierno (regional) y han sido miembros del *BRat*. Suele subrayarse, a propósito, que mediante el contacto continuado con otros dirigentes territoriales y con los miembros del Gobierno federal bien pueden gestarse liderazgos políticos y, en todo caso, adquirirse una experiencia de otro modo imposible con vistas a una futurible asunción de tareas de gobierno federal.

En perspectiva orgánico-institucional, destaca una naturaleza ambivalente, federal y relativa a los *Länder*, que la doctrina germana no siempre se ha mostrado dispuesta a reconocer²⁹.

III. Funciones

1. Participación en la función legislativa.

Según ha resuelto el TCF en virtud de una interpretación sistemática de los artículos 77. 1 (“El Bundestag aprueba las leyes federales (... que) tras su aprobación se remitirán sin demora al *Bundesrat*”) y 50 (“Mediante el *Bundesrat*, los *Länder* concurren a la legislación y..”) LF, que la propia fórmula de publicación de las leyes (“El Bundestag ha aprobado con el concurso del *Bundesrat* la siguiente ley”) vendría a corroborar, el Consejo federal no sería una segunda

Cámara de un único órgano legislativo que participase en el procedimiento legislativo con un peso idéntico al de la primera. Ahora bien, en su desarrollo, el federalismo unitario, que en conocida expresión *hessiana* caracteriza la andadura de la RFA, comporta un considerable reforzamiento de la posición legislativa del *BRat*, paralelo a la irremisible pérdida de tales facultades por parte de los *Landtage*³⁰.

El creciente influjo de los Gobiernos de los *Länder* mediante el *BRat* en la legislación federal, aunque en muy diversa medida, es considerable y bien podría sintetizarse como sigue:

a) Iniciativa legislativa del *BRat*. Conforme al artículo 76. 1 LF “En el *Bundestag*, la iniciativa legislativa puede surgir... del *Bundesrat*”. La iniciativa resulta del Consejo como tal, mediante acuerdo plenario sobre una propuesta a iniciativa de uno o más Gobiernos de los *Länder*. Estas iniciativas legislativas y, en general, las iniciativas de resoluciones de carácter político, guardan una cierta correspondencia con la significación política del *Land* o *Länder* proponentes. Suele apuntarse al cambio político producido por las diversas mayorías políticas en la “Cámaras” a finales de los sesenta, como al disparo de salida propiciatorio de una práctica luego persistente al margen ya de disonancias o consonancias políticas en la Federación.

Aun cuando no cabe una remisión directa al *BTag* de la iniciativa del *BRat* pues, ex artículo 76. 3 LF, “(est)os proyectos de ley (..) deberán ser enviados al *BTag* por el Gobierno federal...”, la iniciativa lo es, en efecto, puesto que no

²⁹ Cf., con otras referencias, St. Oeter, La posición del *Bundesrat* en el sistema constitucional alemán... (trad. M^a Salvador Martínez), en TRC 16, 2005, págs. 181, 194 y sigs.

³⁰ Vide, a propósito, D. Posser, Significado... *cit.*, págs. 682-3, en donde se alude a los argumentos de K. Stern para criticar la concepción demasiado apodíctica del TCF (y, tal vez pueda considerarse así, pero desde luego no porque los artículos 59. 2 y 122. 2 LF parezca razonable concluir otra cosa; es dudoso que a partir de tales fundamentos pueda oponerse nada concluyente a la tesis del TCF) y de K. Hesse, cuya caracterización del federalismo alemán data ya de 1962, año de la primera edición de su conocida monografía *Der unitarische Bundesstaat*.

depende de otra voluntad que la del propio Consejo; de ahí que la fórmula “deberán...” no puede ser obviada por el Gobierno federal. Desde que el proyecto de ley del Consejo federal llega, con el parecer (conforme o disconforme) del Gobierno federal, al *BTag*, arranca una tramitación que, por la imprevisión de plazos y en virtud de la plena discrecionalidad sobre el fondo del asunto, que a veces se ralentiza y retrasa.

Y ahí está precisamente la base de unas demandas de los *Länder* que, en parte, han propiciado la reforma de la LF al efecto de garantizar a las iniciativas legislativas del *BRat* un régimen más favorable. A la modificación a la baja del plazo previsto en el artículo 76. 3 LF para su envío al *BTag* (de tres a seis -y, en su caso, nueve- semanas) se sumaría una cierta constricción de la discrecionalidad política del *BTag* del que se espera ya de la tramitación (deliberación y resolución) de tales iniciativas en un plazo adecuado, un criterio vago, aunque determinable; con todo, ante la resistencia o renuencia del *BTag*, al *BRat* no le queda sino la vía política de la resolución instando del Gobierno la adopción de esa pretendida iniciativa³¹.

b) Informe o dictamen de los proyectos de ley del Gobierno federal. Según señala el artículo 76. 2 LF los proyectos resultantes de la iniciativa legislativa del Gobierno federal “deberán ser enviados en primer lugar al *Bundesrat*”. Como quiera que el grueso de las iniciativas legislativas es de origen gubernamental y que, aun con diversa intensidad, el Consejo federal se pronuncia sobre todos los proyectos de ley remitidos por el Gobierno federal, se entenderá la significación y alcance extraordinarios de esta primera intervención, mediante el Consejo federal, de los Gobiernos de los *Länder* en el procedimiento legislativo, en un momento, además, en el que aun cabe influir decisivamente en la orientación de cualesquiera asuntos. Se entiende, por ello, que los *Länder* suelen lamentar la inexistencia de un trámite semejante respecto de las iniciativas procedentes del

³¹ Cf., a propósito de estos raros supuestos, K. Reuter, *Bundesrat... cit.*, pág. 42.

BTag y, más aun, que se rebelen contra la práctica elusiva (si no torticera) que consiste, bien en la presentación de iniciativas a través de la mayoría parlamentaria que sostiene al Gobierno en el *BTag*, bien en una doble iniciativa que, a lo anterior, suma la remisión del proyecto gubernamental al Consejo (en virtud de un ejercicio discrecional, no siempre favorable a los intereses de los Gobiernos de los *Länder*, pero constitucional).

El Consejo federal podrá (no) pronunciarse en un plazo ordinario de seis semanas, que, eventualmente, podría reducirse a tres (por motivos de urgencia) o ampliarse a nueve (por motivos de peso, dicho sea en toda la extensión de la palabra). Hay, además, otras previsiones especiales en materia de enmienda presupuestaria (plazo de tres semanas) o en relación con la reforma de la LF y la atribución-cesión de derechos de soberanía a la UE o / y a (otras) instituciones internacionales.

De ordinario, en esa primera lectura en comisión, el *BRat* suele introducir correcciones, no sólo formales, marcando así la senda del ulterior debate parlamentario, sobre la base de un previo debate de expertos que, atendido el contraste constitucional, financiero, etc... de las disposiciones en cuestión, sólo de forma caricaturesca cabría tachar de meramente técnico³². El informe del *BRat* se remite sin demora al *BTag* por el Gobierno federal generalmente acompañado de *Gegenäusserung*.

c) Leyes aprobadas por el *BTag* y Comisión de mediación o conciliación. Una vez aprobada por el *BTag*, la ley federal (pasa o) vuelve al *BRat* antes de que, según las variantes establecidas en el artículo 78 LF, pueda quedar definitivamente fijado su texto. Como quiera que esta imbricación orgánica en el

³² Más bien se trata de un debate amplio, en el que se abordan las cuestiones desde todos sus ángulos (financiero, administrativo, constitucional, etc.), entre personas competentes por razón de la materia de las Administraciones concernidas; R. Herzog, *Stellung...* cit., en HdbStR II, parágrafo 44, marginales 21 y sigs., lo ha caracterizado como una pugna entre burocracias ministeriales de la que no siempre saldría bien parada la burocracia federal.

proceso de gestación de la ley podría provocar diferencias de criterio, en la LF se ha previsto una llamada comisión mediadora o conciliadora que, si bien presenta las características propias de un órgano auxiliar de agregación o composición política de intereses y exigencias de principio, tiende a ser vista como una especie de supraparlamento o parlamento superpuesto.

Conforme a las previsiones de su Reglamento (Regl. Conjunto de la Dieta y el Consejo federales para la comisión del artículo 77 LF), esta comisión permanente tiene un carácter paritario, manifiesto en los turnos trimestrales de presidencia alterna y su composición (treinta y dos miembros procedentes por mitades de *BTag* (en correspondencia con la representación de los grupos políticos) y *BRat* (presencia paritaria de todos *Länder*).

A la exigencia *de iure* de la sola presencia de miembros (excluyéndose a otros comisionados o delegados), en principio, no intercambiables (por limitarse las sustituciones a un máximo de cuatro por legislatura del *BTag*), ha de sumarse además el hecho de una considerable presencia de Ministros-Presidentes acaso porque, entre otras razones, los componentes de esta comisión de mediación o conciliación se hallan libres de instrucción o mandato alguno y porque, a fin de cuentas, nadie como el propio responsable del Gobierno de un *Land* para determinar los elementos irrenunciables y los transigibles, en una negociación básicamente política (puesto que los criterios técnicos, presentes ya desde el inicio del trámite, no habrían bastado para allanar los obstáculos para una aprobación de la propuesta de compromiso o *Einigungsvorschlag* conforme a las previsiones reglamentarias³³), si no reservada, ajena a la inmediatez típica de la publicidad, puesto que los protocolos de sus sesiones no se conocen hasta la siguiente legislatura.

³³ Esto es, si existe *quorum* para decidir (al menos siete representantes de cada parte) y vota a favor la mitad de los presentes (parágrafos 7. 3 y 8 Regl.). Debe señalarse además la

De ahí resultará el decaimiento de la ley sujeta a controversia o, lo que es más frecuente, una propuesta bien de modificación, bien de confirmación del texto sujeto a discusión.

Mediante su participación en esta comisión mediadora se brinda al *BRat* una importante vía de reacción (lógicamente, sujeta a plazo) frente a una legislación que, de otro modo, se vería en la (más simplista) tesitura de tener que consentir o rechazar (temporal o definitivamente, según el caso, pero) en bloque. Lo que para el *BRat* es una atribución frente a cualesquiera leyes aprobadas por el *BTag*, queda, en cambio, para el Gobierno y la Dieta federales limitado a una facultad ejercitable sólo en relación con aquellas leyes que precisen de la aprobación del *BRat*. La razón parece evidente. Si en tal hipótesis no se pudiese forzar una vía de compromiso el *BRat* podría rehuir su responsabilidad a falta de esa misma voluntad de acuerdo mediante un rechazo que, en el supuesto de mera suspensión temporal, al margen ahora de las previsiones del artículo 77. 3 LF, podría ser revocado por la expresa voluntad de la Dieta federal, disponiendo de las mayorías precisas (artículo 77. 4 LF). Por lo demás, los trabajos de la Comisión conciliatoria se ven sometidos a ciertas limitaciones materiales (cuestiones objeto de controversia, identificadas y motivadas) y de carácter procedimental (sin ser descartable una convocatoria sucesiva a instancia del *BRat* y de los otros dos legitimados, de no tratarse de materias necesitadas de asentimiento o aprobación, la comisión de mediación podrá convocarse una sola vez y a instancia del *BRat*).

Antes de concluir este punto, conviene reiterar la significación de una comisión interorgánica, cuya función cualitativa más relevante es la de integración de intereses encontrados ante discrepancias que, si bien afloran más en momentos de disonancia política entre *BTag* y *BRat*, tampoco desaparecen por completo en presencia de mayorías consonantes.

d) Leyes que requieren del asentamiento o aprobación del Consejo federal. Esta paridad legislativa respecto a un determinado número de materias, representa la parte mollar del peso político del *BRat*, por lo que a su participación en tareas legislativas se refiere. Por lo demás, tanto el Gobierno como la Dieta federales pueden convocar la comisión de mediación o conciliación en supuestos de manifiesta negativa del *BRat* a pronunciarse tanto si no se convoca la comisión mediadora o de conciliación como si, convocada ésta, no se lograse ningún acuerdo (¿si aun a falta de tal pronunciamiento? es asunto abierto y no del todo claro³⁴).

En la intención originaria de los constituyentes parece haber estado la idea de impedir toda incidencia gravosa de la legislación federal en el ámbito propio de los *Länder* sin la explícita aprobación del *BRat*; se partía de un listado ciertamente disperso (espacial y temáticamente) que aun excluyendo una interpretación residual a favor de los *Länder* no obsta el alumbramiento, mediante un ordinario ejercicio exegético, de competencias necesariamente conexas³⁵.

Y a partir de tales aperturas interpretativas se ha desenvuelto una práctica política y doctrinal que ha llevado a que de modo manifiestamente imprevisto por los constituyentes las leyes de asentimiento sobrepasen con creces el 50%, acercándose a porcentajes en torno al 60%, del total de la legislación federal. A hacer de la excepción la regla en el sistema ha contribuido sobremanera el supuesto previsto en el artículo 84. 1 LF; dada la escasa infraestructura administrativa de la Federación, muchas leyes federales acabarían incidiendo, siquiera sea mediante tangenciales disposiciones de carácter procedimental (así, a. e., al prever plazos, establecer tasas, etc... o establecer instituciones de nueva

Regl.).

³⁴ Cf. D. Posser, Significado... *cit.*, pág. 686.

³⁵ *Vide* ya en *BVerfGE* 1, 76, sigs.; en síntesis, D. Posser, Significado... *cit.*, pág. 688; E. Friesenhahn, Die Rechtswirkung... *cit.*, en *Der Bundesrat...* (1974), pág. 555; R. Herzog, Der Einfluss des Bundesrates... *cit.*, en *Der Bundesrat...* (1974), pág. 242.

planta o bien proceder a encomienda o asignación competencial) en una parcela propia de los *Länder* y ello al margen de una real afectación de sus intereses.

La Federación ha intentado reaccionar acometiendo calificaciones discutibles de las leyes remitidas al *BRat* (lo que ha dado lugar a discrepancias al extremo de que, ocasionalmente, el Presidente federal ha llegado a dejar en suspenso la promulgación de la ley³⁶), mediante la argucia de agrupar las normas de procedimiento administrativo en leyes de asentimiento dejando, en cambio, el grueso material de la normación en otro continente no sujeto a tal exigencia, práctica polémica, pero amparada por el TCF³⁷. Vedada como está la opción de una parcial asunción de la ley, al *BRat* le queda siempre la alternativa de un rechazo que sólo excepcionalmente (en siete ocasiones, en la pasad legislatura) se produce.

En suma, un sistema de enumeración o lista, tan flexible que de los trece originarios ha llegado a los cincuenta supuestos; esquemáticamente, y entresacando lo más significativo, se trataría de lo siguiente: -) leyes atinentes a ciertos derechos e intereses de los *Länder* en materia administrativa y en materia de desarrollo y ejecución de la legislación federal. Es decir, aunque no sólo (*vide*, asimismo, artículos 84. 5, 85. 1, 87. 3 y 108 LF), básicamente se habla del muy significado artículo 84. 1 LF, un precepto al que cabe imputar ya unos dos tercios del total de leyes requeridas de asentimiento por parte del *BRat*. Su trascendencia

³⁶ En efecto, al parecer al menos en un supuesto el Presidente federal, por compartir con el Consejo federal, la tesis de la necesidad de su asentimiento, se negó a la promulgación de una ley (de objeción de conciencia); cf. D. Posser, Significado... cit., pág. 690, nota a pie de pág. nº 26, que para la descripción del caso, a su vez, se remite a F. K. Fromme, *Gesetzgebung im Widestreit*, 1980, págs. 52 y 197.

³⁷ *Vide* en BVerfGE 37, 363, 381 (en donde se afirma -de conformidad con la tesis unitaria, cf. BVerfGE 8, 274, 294-5- que al examinar una ley de asentimiento, el *BRat* “revisará su entero contenido y no sólo las disposiciones que lo hagan necesario”) y 382 (“Nada impide a la Dieta federal en el libre ejercicio de su competencia regular un determinado proyecto en diversas leyes. La Dieta federal puede incluir los preceptos materiales en una ley frente a la que el Consejo federal sólo pueda oponer objeciones e insertar los preceptos sobre procedimiento de la Administración de los *Länder* en una ley distinta que requiera el asentimiento del Consejo federal”). Cf. D. Posser, Significado... cit., págs. 688-91; IEA (ed.), Ante el futuro del Senado, pág. 109.

no puede ser más ponderada (esta hipertrofia del artículo 84.1 LF ha reavivado la controversia a propósito de su sentido y alcance al extremo de haberse mostrado los *Länder* dispuestos a tolerar la incidencia de la legislación federal en este ámbito a cambio de una mejora de su posición actual en el ámbito de la legislación concurrente, ex artículo 72. 1 LF ³⁸); como asimiladas a este apartado cabría entender, además, otra serie un tanto dispersa en los artículos 74 a, 87 b,...; -) leyes relativas a los derechos de los *Länder* en materia financiera e impositiva. Se trata de casi una quincena de asuntos (*vide*, artículos 104 a. 3, 4 y 5; 105. 2; 106. 3 y 4, 5 y 6; 107. 1 y 2; 109. 3 y 4); -) leyes atinentes a las llamadas “tareas comunes” (artículo 91 a. 2); -) etc...³⁹.

Como un supuesto particularmente relevante se ha de considerar, en este punto, la intervención del *BRat* en el ejercicio del poder de reforma y en el *ius integrationis* ⁴⁰. Un caso específico, el de las leyes de atribución-cesión de derechos de soberanía, potestades o competencias, a la UE (artículo 23. 1 LF) y las leyes de reforma constitucional (artículo 79. 2 LF) que en ambos supuestos, en el primer caso por remisión (teóricamente no siempre necesaria) al segundo, brinda al Consejo federal una posición paritaria a la del Parlamento federal, mediante la exigencia de una mayoría cualificada de dos tercios de (los diputados del *BTag* y de) los votos del *BRat*.

e) Leyes que no requieren del asentimiento o aprobación del *BRat*. Concebido inicialmente como un supuesto mayoritario, con el paso del tiempo y la progresiva

³⁸ La falta de resultados de la referida comisión sobre el federalismo habría dejado en suspenso esta interesada modulación del alcance del artículo 84. 1 LF; a propósito de los trabajos de esta fallida comisión *vide*, por otros, R. O. Schultze, *Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 13-14, 2005, págs. 13, sigs.

³⁹ Para listados exhaustivos o, en todo caso, más detallados *vide*, a. e., R. Herzog, *Aufgaben des...*, en *Isensee / Kirchhof* (eds.), *HdbStR II*, parágrafo 45, marginales 6, sigs.; W. Krebs, en *von Münch / Kunig*, art. 50, marginal 14; en castellano, IEA (ed.), *Ante el futuro... cit.*, págs. 110-3 (en donde se da noticia de la fallida iniciativa de los *Länder* de extensión de esta paridad decisoria del *BRat* al campo de las competencias concurrentes, un fracaso sólo a medias pues mediante reforma constitucional se ha sometido la discrecionalidad del legislador federal al criterio del TCF); J. Lücke, en M. Sachs (coord.), *GG-K*, 1999, artículo 77, *cit.* (nota 6).

centralización de competencias legislativas en la Federación paralela al reconocimiento de nuevos supuestos de asentimiento o aprobación a cambio, cabría decir, de la pérdida competencial correspondiente de los *Landtage*, ha devenido un supuesto, si no residual, pues sigue estando cerca del 50%, secundario.

En los supuestos de objeción o veto suspensivo, el *BRat* dispone de un plazo de dos semanas a condición de una convocatoria (en este caso, obligada) de la comisión de mediación o conciliación si no ha habido modificaciones o si el *BTag* ha insistido en sus tesis. La objeción o veto suspensivo podrá ser, no obstante, salvado por el *BTag* siempre que se alcancen las mayorías constitucionalmente exigidas: mayoría absoluta si la objeción se formuló por mayoría absoluta de votos del *BRat*; y mayoría de dos tercios que suponga al menos una mayoría absoluta en los casos de objeción acordada por mayoría de al menos dos tercios de los votos del *BRat* (artículo 77. 4 LF).

Las cifras hablan, por lo demás, de un uso más que prudente por parte del Consejo federal de la práctica de objeciones a leyes federales (algo más de una cincuentena que algunos casos -menos de la cuarta parte- habrían devenido efectivas).

2. Participación del BRat en la Administración federal.

Debe llamarse la atención sobre el título del epígrafe que no hace justicia a su contenido, puesto que la participación del *BRat* en la Administración federal, al margen de que el grueso de su conducción corresponda a las burocracias ministeriales, trasciende de la mera función ejecutiva.

⁴⁰ En torno a este renovado fundamento constitucional del *ius integrationis* en la RFA vide, en detalle, A. López Castillo, *Constitución e integración* (1996), págs. xxx, sigs.

a) Reglamentos necesitados del asentimiento o aprobación del Consejo federal. De la relevancia de esta función da cuenta el hecho de que, enviados al Consejo, hasta la pasada legislatura (1998-2002), más de siete mil trescientos Reglamentos, sólo en contadas ocasiones (menos del 1% de los casos) habrían decaído, sea porque el Gobierno federal los informe favorablemente, sea porque asuma las modificaciones propuestas; la falta de una comisión de conciliación, carente de sentido en un marco, el de las comisiones del *BRat*, caracterizado por la continuada negociación entre burocracias ministeriales, se palia mediante remisión de una nueva regulación a fin de lograr el inexcusable asentimiento del Consejo federal.

A la paridad de las facultades decisorias del Consejo en este marco y en el de leyes de asentimiento, sirve el reconocimiento en el (nuevo) artículo 80. 3 LF de que “(e)l Consejo federal podrá remitir propuestas para dictar reglamentos que requieran su aprobación”.

Salvo disposición en contrario por medio de una ley federal que requeriría del asentimiento del Consejo federal, estos reglamentos (del Gobierno federal o sus Ministros) serían: -) aquellos que se dicten con base en ley federal que requiera del asentimiento o aprobación del *BRat* o sean ejecutados por los *Länder*, como asunto propio o por encomienda o encargo de la Federación (artículo 80. 2, *in fine*); -) los relativos a los principios y tasas de la utilización de instalaciones de los servicios de correos, telecomunicaciones y ferrocarriles federales (artículo 80. 2 LF).

b) Otras disposiciones administrativas (generales) o *Verwaltungsvorschriften*. Requieren asimismo del asentimiento del *BRat* en la medida en que se dirijan a las autoridades administrativas de los *Länder* encargadas de la ejecución de leyes federales, sea como asunto propio, sea por encomienda o encargo de la Federación, y en tanto les incumba la administración (artículos 84. 2 y 85. 2 -y

108. 7- LF; hasta la pasada legislatura, se habrían remitido al *BRat* más de novecientas disposiciones de este tipo que sólo en contadísimas ocasiones habrían encontrado oposición.

3. El *BRat* y los asuntos relativos a la UE.

En relación con los asuntos europeos se ha impuesto un acercamiento específico a caballo de lo iusinternacional e interno; especificidad a la que se ha respondido de un doble modo, según que se tratase del denominado *ius integrationis* o de la cumplimentación de exigencias resultantes del ejercicio de poder público derivado de atribuciones competenciales en su virtud realizadas.

A lo primero, luego de intentos que arrancan ya de la discusión constituyente relativa al artículo 24. 1 LF se ha llegado con el reconocimiento no de un *ius integrationis* propio de los *Länder* que, ex artículo 24. 1 a LF, a caballo de los artículos 24. 1 y 32. 3 LF, pero sí de la exigencia de una mayoría de dos tercios de los votos del *BRat* previa a la ratificación alemana de los tratados (y textos asimilados o equivalentes) relativos a la UE, ex artículo 23. 1 LF⁴¹.

También en el artículo 23 (2 y 4-6) LF se responde al deseo manifiesto de participación de los *Länder*, a través del *BRat*, en los asuntos iuscomunitarios. Presupuesta la contribución de los *Länder* a los asuntos relativos a la UE (básicamente) mediante su participación en el *BRat* (artículos 50 y 23. 2 LF), sólo resta considerar la “novedad” antes de conocer su articulación y alcance.

⁴¹ Como quiera que en los propios Tratados de integración han previsto diversas cláusulas de revisión evolutiva, caracterizadas por la unanimidad en la decisión de los representantes estatales en el Consejo y la exigencia de ulterior ratificación nacional conforme a sendas exigencias constitucionales (en materia de ciudadanía, de régimen electoral...), esta inquietante previsión del artículo 23. 1, in fine, LF encierra una potencial reserva de verificación política (eventualmente fiscalizable por el propio TCF a la luz del programa de integración cubierto por el mandato de aplicación... en los términos ya conocidos de su doctrina *Maastricht*) de los desarrollos competenciales iuscomunitarios desenvueltos a partir de las cláusulas genéricas de los Tratados (así, en particular, del artículo 308 TCE).

Lo novedoso de esta constitucionalización ex artículo 23. 4-6 LF, dado que desde 1986-87 se le consideraba ya como un foro de canalización de la participación iuscomunitaria de los *Länder*, estribaría en su acrecimiento competencial y en la formal asunción *ex constitutione* de una funcionalidad cooperativa del *BRat* hasta entonces asentada sólo en una base legal⁴².

Deviene así el *BRat*, superando una añeja controversia en este ámbito de los asuntos iuscomunitarios, un Consejo de los *Länder* al tiempo que sigue siendo el Consejo federal (r)establecido en la LF. Y en esta misma medida, se avanza hacia una concepción federal que, al margen de la rigidez competencial, progresivamente se ha impuesto en la andadura de un federalismo que pugna por recomponer las trazas desvaídas por años de unificación cooperadora.

Por lo demás, ya con los tratados de Roma comenzaría a perfilarse una paulatina imbricación del *BRat* en los asuntos iuscomunitarios en el marco de una comisión que hasta mediados los sesenta no sería permanente; una comisión (que desde la reforma reglamentaria de finales de 1993 se denomina “comisión para asuntos de la Unión Europea”) a la que se ha venido a sumar esa jibarizada articulación a escala del *BRat* llamada *Europakammer*, un marco alternativo de estudio y resolución de asuntos iuscomunitarios urgentes o/y reservados de efectividad relativa.

En cuanto al detalle de la participación, al margen de la tradicional obligación gubernamental de brindar información amplia y pronta (artículo 23. 2 LF), y a partir del reconocimiento de la doble faz del *BRat*, según se trate de materias objeto de su competencia (órgano federal) o de materias de competencia de los *Länder* a negociar con el Gobierno federal (como *Länderrat*) adoptando resoluciones expresivas de un parecer que, conforme a una gradación basada en

⁴² En torno al detalle de esta previsión y, más generalmente, sobre las fórmulas cooperativas anteriormente desenvueltas al margen del *BRat*, vide A. López Castillo, Los *Länder* y el proceso... *cit.*, en RER 1987, págs. 93, sigs.

el diverso grado de asunción competencial, alcanzarán un diverso eco en la posición negociadora alemana. En resumen: -) si los intereses de los *Länder* resultasen afectados por el ejercicio de competencias exclusivas federales o, en otro caso, por la legislación federal, el parecer u opinión expresado por el *BRat* será tenido en cuenta (artículo 23. 5, *ab initio*; y parágrafo 3 de la Ley de cooperación...*cit.*); -) de incidirse en el centro de gravedad de competencias legislativas de los *Länder*, en su organización y procedimiento administrativos, ese parecer u opinión expresada por el *BRat* se habrá de tener en cuenta de forma determinante (artículo 23. 5 LF; y parágrafo 5, párrafo segundo, de la Ley de cooperación... *cit.*, en donde “se traduce”, no sin problemas, la enigmática formulación de la LF estableciendo primero la necesidad de alcanzar un compromiso con el Gobierno en caso de discrepancias y, no siendo ello posible, se considerará ya determinante una posición que volviese a contar con el asentimiento del *BRat*, en este caso, con una mayoría cualificada de 2/3 de sus votos⁴³; por otra parte, *in fine* del artículo 23. 5 LF se advierte tanto de la obligada preservación de la responsabilidad de la Federación en su conjunto como del necesario asentamiento del Gobierno federal, de producirse aumento de gastos o disminución de ingresos de la Federación; -) si la incidencia se produjese sobre competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, la articulación de la participación trascendería ya del plano meramente interno nombrándose en el *BRat* un representante de los *Länder* y no, como de ordinario, uno del Gobierno federal, al efecto de asumir el ejercicio de los derechos que, como miembro de la UE, corresponden a la RFA (artículo 23. 6 LF; según se desprende del parágrafo 6, párrafo segundo, de la citada ley de cooperación..., el designado -que necesariamente tendrá rango ministerial (cf. artículo 146 TCE)- dirigirá las negociaciones en los grupos de trabajo (de la Comisión) y las reuniones ministeriales; también en este caso opera la salvaguardia última de responsabilidad de la Federación en su conjunto y la cautela que resulta de

⁴³ Sobre su dudosa constitucionalidad, *vide* O. Rojahn, en von Münch / Kunig (eds.), GG-K, art. 23, marginal 72.

vincular esa asunción de la dirección de negociaciones comunitarias a la “colaboración” y “acuerdo” del Gobierno federal (artículo 23. 6, *in fine*, LF)⁴⁴.

Si a esas atribuciones a los *Länder*, mediante el *BRat*, se suma que buena parte (casi la mitad) de sus puntos a debate versa sobre documentos comunitarios, se entenderá la trascendencia y alcance de la reforma.

4. El *BRat* y las relaciones internacionales.

La relevancia de las funciones del *BRat* en este ámbito se halla lejos de las reconocidas a segundas Cámaras de tipo senatorial (así, a. e., Senado estadounidense), pero el *BRat* participa también en este tipo de asuntos federales desde una perspectiva orgánica y desde un enfoque funcional, mediante intercambio de opiniones entre los miembros -Ministros/Presidentes- de los Gobiernos de los *Länder* y federal en la comisión de asuntos exteriores (caracterizada, hasta la unificación alemana, por el turno presidencial del *BRat*).

En relación con el ejercicio federal del *ius contrahendi*, a partir del artículo 59. 2 LF se ha tendido a estimar, tanto en relación con los supuestos de afectación de materias reservadas a la ley como, ya más polémicamente, a propósito de las llamadas relaciones políticas de la Federación, que el criterio determinante al efecto de calibrar el alcance de la participación del *BRat* sería menos formal que material, a fin de no alterar, mediante conexión externa, el régimen competencial propio de sendas atribuciones. Esto genera con frecuencia solapamientos de los regímenes competenciales *ad intra* y *ad extra* y no obstante

⁴⁴ Por “colaboración”, entiende la doctrina germana la presencia de representantes del Gobierno federal y de la REPER de la RFA en todas las sesiones y contactos de tipo formal; por su parte, el “acuerdo” no se entendería sólo respecto de la preparación de las sesiones sino también respecto del transcurso de las negociaciones. Por lo demás, el artículo 23. 6 LF no escapa a la controversia (cf. O. Rojahn, en von Münch / Kunig (eds.), GG-K, art. 23, marginal 76).

la contención y medida del *BRat*, ocasionalmente provoca conflictos que, de no diluirse en el tráfigo de la negociación, habrán de ser resueltos por el TCF⁴⁵.

Particularmente controvertible parece, a propósito, la jurisprudencia *Misiles* del TCF que reconocería al Gobierno un considerabilísimo ámbito de discrecionalidad a la hora de calificar actuaciones iusinternacionales que, a falta de cobertura convencional, no estaría en la obligación de presentar ante las “Cámaras”⁴⁶.

5. Función de control (información...).

Queda claro que el *BRat* no es un Parlamento y que, en consecuencia, no ejercita un control parlamentario del Gobierno que, en la RFA, se verifica en el seno del *BTag*, único foro de exigencia de la responsabilidad política del Gobierno federal.

Ahora bien, esto no significa que el *BRat* no desarrolle una efectiva labor de seguimiento, o control *lato*, de las actividades de gobierno federal con ocasión del ejercicio de sus competencias y de algunos instrumentos y posibilidades, de carácter general o específico.

Entre las previsiones de carácter general, cuyo empleo guarda cierta relación con la composición de las “Cámaras”, deben computarse el derecho a intervenir en el *BTag* que asiste a los miembros del *BRat*, en representación de la “Cámara” o a título individual, el derecho a plantear preguntas a los miembros del Gobierno federal (parágrafo 19 Regl. *BRat*), una posibilidad a la que la práctica de

⁴⁵ A destacar, entre otros posibles ejemplos, los conocidos como Tratados occidentales (Tratado alemán y Tratado sobre la Comunidad Europea de Defensa) y orientales (Tratados de Moscú y Varsovia); por lo demás, no obstante las discrepancias, ningún tratado internacional habría dejado de entrar en vigor por la oposición del *BRat* (cf. D. Posser, Significado... *cit.*, pág. 692).

⁴⁶ Vide en *BVerfGE* 68, 1, 80, sigs.; cf. J. Nicolás Muñiz / G. Gómez Orfanel, El estacionamiento de los misiles..., en REDC 14, 1985, págs. 281, sigs.

colaboración continuada y de diálogo permanente y reservado con los miembros del Gobierno deja para hipótesis extremas de enfrentamiento abierto y, en fin, la labor de control (con base en los informes del Tribunal federal de Cuentas) de la rendición anual del estado de cuentas de la Federación por parte del Ministro federal de hacienda (artículo 114 LF).

Entre las previsiones de las que cabría extraer posibilidades de un control específico del Gobierno deberían contarse los supuestos de inspección, coerción e intervención federales.

La facultad abierta ex artículo 84. 3 y 4 LF al Gobierno federal para controlar la adecuación al derecho federal de la ejecución de las leyes federales por los (órganos infragubernamentales de los) *Länder*, en tanto no se pronuncie el TCF, precisará de la decisión del *BRat*.

La llamada coerción federal, ante incumplimientos (y desobediencias) por parte de un *Land* de sus obligaciones iusfederales, requiere asimismo del consentimiento del *BRat* (artículo 37 LF).

La intervención federal en defensa del Estado y del orden democráticos, por omisión o defección por parte de un *Land*, permite al Gobierno federal instruir a su policía y recurrir a la policía de fronteras e incluso a las Fuerzas Armadas; conforme a los artículos 91. 2 y 87 a. 4 LF, el Consejo federal podría dejar sin efecto tales órdenes policiales y ordenar el cese de la eventual intervención militar (como puede, asimismo, ordenar el cese de las medidas federales de movilización ante catástrofes naturales previstas en el artículo 35. 3 LF).

6. Otras funciones.

a) Intervención del *BRat* en la designación de otros órganos constitucionales. Mediante esta función integradora, el *BRat* contribuye a articular la composición de un órgano constitucional y de otros organismos de creación legal. Destaca quizás su ausencia de la Asamblea federal que designa al Presidente federal (artículo 54. 3 LF), del que es sustituto nato el Presidente del *BRat*; por lo demás, el Consejo federal puede plantear una llamada querrela presidencial ante el TCF de la que, *ex artículo* 61. 1 LF y párrafos 49 y siguientes de su Ley reguladora (LTCF), podría resultar una declaración cautelar de incapacitación y, tras la sentencia, la separación del cargo.

Según lo prescrito en el artículo 94. 1 LF los miembros del TCF “serán elegidos por mitades por... y por el Consejo federal”. La elección suele prepararse en comisión, estudiándose el currículum de los candidatos y no sin atender a la política partidaria y de compromiso pensando en la consecución ulterior de los dos tercios exigidos para la elección; cuando la propuesta llega al Pleno, suele venir “blindada” como parte de un “paquete” cerrado con el otro colegio elector, el *BTag*, incluida la (alternativa) designación de Presidente y Vicepresidente del TCF (artículo 9 LTCF).

Si bien no participa en la promoción de los jueces federales superiores, el *BRat* se reserva la manifestación de su conformidad a las propuestas gubernamentales de nombramiento del Fiscal general de la Federación y de los fiscales federales.

El *BRat* interviene además en la designación de miembros de toda una plétora de organismos, comités, consejos de administración, etc...; por destacar algunos cabría aludir, entre otros muchos, a los consejos de programación financiera o de administración de Correos, del Banco alemán de cooperativas o, en materia audiovisual, de Onda alemana y radiotelevisión alemana.

b) Otras facultades derivadas de la legitimación del *BRat* en procedimientos constitucionales. Al efecto, al margen de un proceso relativo a la vigencia de derecho preconstitucional (artículo 126 LF, párrafo 86. 1 LTCF) y de la ya referida “querrela presidencial”, el *BRat* podría plantear recurso para la declaración de inconstitucionalidad de partidos políticos, ex artículo 21. 2 LF y párrafo 43. 1 LTCF, interponer conflicto de atribuciones, ex artículo 93. 1. 1 LF, párrafo 63 LTCF, y activar una vía (más reciente) de control constitucional de la discrecionalidad gubernamental en el ámbito de la legislación concurrente abierta, así como al *BRat*, a los Gobiernos y los Parlamentos de los *Länder*.

Podría pronunciarse, asimismo, en otros procesos constitucionales abiertos (control concreto de normas, quejas por inconstitucionalidad); no, en cambio, en los procedimientos de control abstracto de normas o conflicto de competencias.

c) El *BRat* en el caso o estado de defensa. Al efecto de mantener una cierta normalidad institucional en supuestos de agresión o peligro de ataque armado, en el título Xa LF se ha previsto la adopción por parte del *BTag*, con la aprobación del *BRat*, del llamado estado de defensa⁴⁷. En caso de impedimento de la Dieta federal, esa declaración será adoptada por una llamada “comisión común” (artículo 53a LF⁴⁸) por mayoría de dos tercios (artículo 115 a LF). Esta “comisión común” se compone de cuarenta y ocho miembros, en una proporción de 2/3 por el *BTag* y 1/3 (por regla general los dieciséis representantes de los *Länder* en la capital federal) por el *BRat* y la preside el Presidente del *BTag*, siendo vicepresidente un miembro del *BRat*.

En síntesis, en este procedimiento especial se simplifica el procedimiento; los proyectos urgentes se remiten simultáneamente a las dos Cámaras para su

⁴⁷ Vide Reglamento relativo al procedimiento (de deliberación de proyectos de ley de carácter urgente en casos de defensa) del artículo 115 d LF, de 23 de julio de 1969 (*BGBI.* I, pág. 1100).

deliberación conjunta; la competencia legislativa de los *Länder* puede ser asumida por la Federación; la comisión común puede sustituir a las Cámaras por una mayoría de 2/3, pudiendo incluso elegir un nuevo Canciller federal; informará, además, el Gobierno a esta comisión sobre sus planes para el estado de defensa.

d) Una intervención *sui generis* del *BRat* se arbitra en relación con el estado de necesidad legislativa. El llamado estado de necesidad legislativa pretende la superación de un estado crítico en el funcionamiento ordinario del sistema parlamentario con base en la confianza parlamentaria del Gobierno; cual remedio, se arbitra la atribución al *BRat* de facultades co-decisionarias. Por carácter extraordinario, sólo cabe una declaración por mandato gubernamental (aprobado por el *BRat* a propuesta del Gobierno federal, en caso de rechazo de proyectos urgentes o presentados al efecto de constatar la confianza de la Cámara); la declaración que permite la aprobación de tales proyectos con la aprobación del Consejo federal está sujeta a límite, temporal (durará sólo seis meses) y material (salvaguada de la vigencia de la LF), ex artículo 81 LF.

7. Función real del BRat en el sistema político.

El *BRat*, uno de los (cinco) órganos constitucionales, se caracteriza por su permanencia. Como órgano expresivo del federalismo participa de su intangibilidad (artículo 79. 3 LF). Compuesto por miembros de los Gobiernos de los *Länder* y cauce de su participación en la formación de la voluntad federal, sus resoluciones y dictámenes son imputables a la Federación, aun si (como en algunos supuestos recién glosados, en relación con los asuntos comunitarios) las resoluciones conciernen a materias de la competencia de los *Länder*. De otra parte, a falta de expresa previsión constitucional, nada obsta otras posibles

⁴⁸ Vide Reglamento para la “comisión común”, de 23 de julio de 1969 (*BGBl.* I, pág. 1102), ulteriormente revisado... , dictado por el *BTag*, con aprobación del *BRat*, en desarrollo del artículo 53 a LF.

formas de participación (si no sustitutiva o alternativa, complementaria) de los *Länder*, a condición de que no se actúe al margen de las atribuciones del *BRat*⁴⁹.

Si en el ejercicio de su respectivo poder público los *Länder* operan en el ámbito de su competencia, sin otra limitación que las explícitamente acordadas (de ahí que en el llamado “tercer plano”, característico del fenómeno conocido como federalismo cooperativo, no queden comprometidos sin su previo consentimiento), como partícipes en la formación de la voluntad federal en el *BRat*, ni su limitación competencial es otra que la federal, ni retienen derecho de veto alguno puesto que, de ordinario, en el *BRat* se decide por mayoría de votos.

Este estado de cosas se ha visto alterado por la reforma constitucional previa a la ratificación del TUE en virtud de la cual el *BRat* intervendrá en asuntos iuscomunitarios no sólo cuando sea competente, sino también cuando se trate de la competencia de los *Länder*⁵⁰ que si, en este difuso ámbito propio, renuncian a la unanimidad por una mayor y más efectiva contribución a la formación y manifestación de la voluntad comunitaria de la RFA (abundando con ello en el proceso de quiebra de la (mermada) participación de los *Landtage* en virtud de una recomposición competencial que incide particularmente en sus atribuciones), en relación con su contribución a los asuntos de la Federación alcanzarían a recuperar espacios de codecisión formalizados como consecuencia de la atribución-cesión de competencias federales.

Al tiempo que órgano expresivo del federalismo alemán, el *BRat* es también un foro político y aunque de ordinario se impone el interés territorial, con base en

⁴⁹ Vide BVerfGE 1, 311: “El artículo 50 LF no excluye que una ley federal ordinaria introduzca otras formas de influencia de los *Länder* en la voluntad federal, en tanto no se opongan a ello disposiciones expresas de la LF o no resulten limitadas competencias de la Federación (...) En la medida en que se hayan atribuido al *BRat* competencias, los *Länder* no podrán actuar en su lugar”.

⁵⁰ Se habla así del *BRat* como de una especie de comisionado o administrador de los *Länder*; vide O. Rojahn, en *loc. cit.*, marginal 57; cf. BVerfGE 92, 203, sigs., con un comentario de M. Zuleeg, en JZ 1995, págs. 673, sigs.

un trabajo técnico (previo a la votación por bloques de interés, agrícola, industrial, etc...), ocasionalmente aflora una sustancia política que, siendo como son los miembros de los Gobiernos de los *Länder* afiliados (relevantes) de los partidos políticos federales, difícilmente cabría excluir *a radice*⁵¹; en coyunturas de confrontación de las mayorías de gobierno, esta latencia de contienda política aflora en la intensificación de las demandas de información e intentos de compensación (y control) de la mayoría federal de Gobierno.

8. *Aceptación de la institución: ¿es objeto de discusión? ¿Hay propuestas de reforma?*

Discutida en sus primeros años, en particular, con ocasión de la entonces controvertida contribución militar alemana, que en aquella Europa de posguerra pretendiera articularse en una frustrada Comunidad europea de defensa (CED), como es notorio, el paso del tiempo ha ido dando al *BRat* una paulatina presencia política que, tras sucesivas reformas constitucionales, amplía su espacio co-decisorio y de colaboración en tareas y asuntos federales (y de los *Länder*); en paralelo, su imagen como órgano de trabajo y carácter técnico ha calado paulatinamente en la población.

Entre los rasgos más destacados del *BRat* descuella su naturaleza integradora; contrapunto político de las diferencias que, como expresión del pluralismo ideológico, se encauzan en los *Landtage* y, a nivel federal, en el *BTag*, en el *BRat* se tiende a la integración de posiciones (políticamente) diversas en el común interés de los *Länder*. Pasados los años, el Consejo federal acredita un trabajo (serio y) efectivo en una continua negociación que, sustentado en la experiencia de gobierno territorial, contribuye al mejor conocimiento de los asuntos federales. Ello explica el magro soporte de propuestas tendentes a su

⁵¹ Cf., por otros, G. Leibholz / D. Hesselberger, Die Stellung des Bundesrates... , en *Der Bundesrat als...* (1974), págs. 99, sigs.; Th. Maunz, Die Rechtsstellung der..., en *Der Bundesrat*

sustitución por otros modelos de base territorial, de carácter senatorial o bien de tipo mixto, como los glosados en el momento constituyente y con posterioridad, en los años setenta y ya más recientemente en los últimos meses, en torno a la fallida comisión sobre el federalismo.

Discutidas las propuestas (en una especie de reedición del debate constituyente), se persistiría en las bondades de una fórmula, la del Consejo federal, de legitimación democrática (no menor, sino) distinta; a propósito, se apunta que la población de un *Land* no se hallaría mejor, si acaso doblemente, representada y que, de optarse por alguna alternativa, acaso la influencia de los *Länder* quedase mermada⁵². Por ello, se descartaría sujetar a los miembros de los Gobiernos a mandatos o instrucciones de unos *Landtage* que, en su caso, podrían exigir a sus Gobiernos esa ordinaria responsabilidad política que todo sistema parlamentario implica⁵³ y se intenta frenar la deriva del *BRat* hacia ese *Länderrat* en que podría devenir de articularse en su seno una cooperación en asuntos exclusivos de los *Länder* (como ocurre con la política iuscomunitaria alemana, desde la reforma constitucional de 1992).

Aceptado el principio de base estructural (al margen de esa modulación en asuntos relativos a la UE de carácter complementario, que no alternativo), la eventualidad de reformas del *BRat* quedaría básicamente ceñida a cuestiones tales como la reactualización de la ponderación de voto o los plazos de los procedimientos. Al margen de modificaciones constitucionales de acomodación, como la adición de un nuevo supuesto de ponderación de voto, a partir de los siete millones de habitantes, cabría subrayar la mejora de la posición relativa del *BRat* en virtud de la ampliación de plazos o el reconocimiento de legitimación al

als... (1974), págs. 193, 209-10; R. Herzog, Stellung des... cit., en *HdbStR* II, parágrafo 44, marginal 16, sigs.

⁵² "(pues) la eventual formación de fracciones políticas rompería con la concepción de los *Länder* como <<unidades políticas>>" (*vide*, en *BTag-Drucks. 7/5924*, págs. 97-8).

⁵³ *Ibidem*, págs. 100-02.

efecto de cuestionar ante el TCF el ámbito de la discrecionalidad del Gobierno federal en supuestos de legislación concurrente ex artículo 77. 2 LF.

En el debate sobre el federalismo alemán más reciente, se han avanzado propuestas diversas que, a propósito del *BRat*, al margen de la controvertida invocación de un modelo senatorial⁵⁴, podrían sintetizarse, de una parte, en la sentida demanda de inflexión de la tendencia incesante en los últimos años a un aumento de los supuestos de asentimiento por parte del *BRat* que sobrepasa ya los dos tercios del total de la legislación federal⁵⁵ (conexa es la pretensión de alentar el pulso democrático potenciando el papel de los *Landtage*, mediante invocación del vaporoso principio de subsidiariedad); y, de otra parte, en la recuperación de la pretensión (impulsada a partir de la unificación, pero glosada ya en el debate reformista de los setenta⁵⁶) de reordenar drásticamente el mapa territorial (dividiendo por dos el actual número de dieciséis componentes) pensando tanto como en una mayor equiparación de población y niveles de renta, en la reactivación (competitiva) de la nervadura federal alemana. Si tal cosa deviniese realidad, habría de cuestionarse seguramente la congruencia de la tradicional variante de integración territorial que representa el *BRat*.

IV. ¿Qué enseñanzas se estiman relevantes de la información reunida para la discusión en torno a la reforma del Senado español?

En este punto, antes que llamar la atención sobre aspectos de detalle explicitados a lo largo del Informe, cabe limitarse a apuntar alguna cuestión que permita o soporte el contraste entre el sistema federal alemán y autonómico español.

⁵⁴ Cf., en uno y otro sentido, las intervenciones de H. J. Papier y D. Grimm, en *Kprot.* 2, págs. 41, sigs. (accesible desde <<http://www.bundesrat.de>>).

⁵⁵ Cf., entre otros, F. Kirchhof, en *Kdrucks.* 11, págs. 4, sigs.; A. Benz, en *Kdrucks.* 86, págs. 3-4.

⁵⁶ Cf., a propósito, X. XXXXXXXXXX, *Die Neugliederung der...* (1979).

En primer lugar, se ha visto que la discusión de fondo en la RFA ha girado en torno a la búsqueda del mejor modo posible de composición de los principios (no del todo) superpuestos, democrático y federal. No obstante las bondades (democráticas) de la fórmula senatorial, haciendo de su historia sistema, en la RFA se ha considerado la fórmula de Consejo como la más acorde con la finalidad de salvaguardar (la unidad política, con base en presupuestas) entidad(es) territorial(es); acaso sea ésta y no otra la razón del rechazo de fórmulas de compromiso más claro entre los principios democrático y federativo, mediante previsión de una (complementaria) representación parlamentaria, en línea por ejemplo con la propuesta *tricurial* de Adenauer.

A la hora de enfrentar este debate en el marco del Estado autonómico, deben considerarse algunos datos que acaso por obvios, apenas traslucen del Informe. La cuestión, por la naturaleza misma de las cosas, debe partir entonces de la patente existencia de seccionalismos territoriales, cuya más expresiva formulación quizás esté en el desarrollo de (sub)sistemas de partidos políticos, más o menos diferenciados, al extremo de modularse incluso las correspondencias ideológicas (y de siglas) con los partidos de ámbito estatal.

Esta es una diferencia de alcance respecto del sistema alemán que, más allá de la pervivencia de algunos residuos de singularidad histórica (Baviera, sobre todo, con la CSU, por lo demás, coaligada a la CDU o la articulación de un sistema bicameral, con una segunda Cámara de representación de corporaciones sociales, económicas, culturales y comunales), descansa en una homogeneidad política y cultural (pan)germanista muy firme.

En el descentralizado marco territorial del sistema político español, en virtud de un proceso abierto de reformas estatutarias a partir de las previsiones de la CE, la comunidad de base se solapa fragmentariamente con comunidades *in fieri* que, insistiendo en su propia singularidad, se reafirman pergeñando sus propias

referencias en un ejercicio de equilibrio político. Ante un cuadro semejante, por más que el trazo pueda parecer grueso o esperpéntico, parece difícil de eludir el planteamiento de algunas preguntas: -) ¿Cómo conjugar multilateralidad y bilateralidad en las relaciones con las CC AA? ¿Debe limitarse la bilateralidad a supuestos atípicos o bien devenir un instrumento típico (genérico o específico) de relación institucional con uno o más territorios? ¿cabría, acaso, prescindir por completo de bilateralidad a favor de una relación multilateral para todas las materias y territorios?; -) ¿Podría devenir el Senado ese foro multilateral? ¿a los efectos de canalización de la posible participación de las CC AA? ¿en relación con todo tipo de materias o a la vista sólo de algunas de relevancia o interés territorial? ¿y en relación con las competencias exclusivas de las CC. AA.?; -) ¿Debería tratarse de un Senado?, ¿de elección directa o indirecta a través de los parlamentos territoriales?, ¿y una especie de Consejo federal o bien algún tipo de sistema mixto, acaso mediante una complementaria representación parlamentaria de mayorías de gobierno y oposición? ¿cómo articular su composición, estatuto, etc..?

A la hora de pensar en las respuestas, debería tenerse siempre presente que el dato más relevante, y determinante, de la (relativa) buena prensa alemana del *BRat* es, antes que la inmediata observancia del principio democrático, su potencial integrador e instrumentalidad al servicio de la composición de intereses que, en el marco del federalismo cooperativo, modula incluso el régimen de atribuciones competenciales. Otra cosa es que este modelo cooperativo no quede expuesto a la crítica, precisamente en atención, tanto a la nebulosa que contribuye a proyectar sobre la divisoria de las respectivas responsabilidades de los *Länder* y de la Federación⁵⁷, como a la contribución a la progresiva modulación del <<bicameralismo imperfecto>> inicialmente articulado en virtud de la progresiva formalización del debate parlamentario como consecuencia de la intervención cada vez más significativa, a medida que crece el número de

supuestos de necesario asentimiento por parte del *BRat* (en torno ya a los dos tercios de la legislación federal), de una comisión de conciliación que, lejos de la inmediata publicidad del debate parlamentario, acomete la tarea de superación de situaciones de bloqueo mediante una práctica transaccional más propia de la búsqueda de compromisos en momentos constituyentes, o en contextos supranacionales, que de un debate político ordinario en un marco estatal.

Como quiera que sea, en el marco de sistema tan complejo como el de la España de CC AA, la futura articulación de su estructura y composición debería hacer del Senado antes que nada una cámara de integración de la pluralidad territorial, sin perjuicio de su virtualidad al efecto de agregar posiciones ideológicas; si ésta ha sido la guía en el homogéneo marco de la RFA ¿cómo podría ser de otro modo en la España plural de las nacionalidades y regiones?

Ante la posible crítica sustentada en la idea de plusvalor de la fórmula consiliar como foro de agregación territorial, bueno sería advertir de la tendencia, en la actual encrucijada del federalismo alemán, a la articulación de foros de informales complementarios al *BRat*, al efecto de salvaguardar una capacidad decisoria que, por lo que a España se refiere, alguna correspondencia tendría con la trama de conferencias sectoriales que, a falta de la debida institucionalización de la complejidad política propia del Estado de CC AA, vienen fungiendo como (un fragmentado) resorte compensador de un bilateralismo cuya plasmación estatutaria bueno sería cuestionar.

De Constitutione ferenda (cf. Informe del Consejo de Estado, texto provisional elevado al Pleno, enero de 2006) se impone a la consiliar la fórmula senatorial, pensando en la representación ponderada de electos en los territorios autonómicos, acerca de cuya concreta formulación queda aun un buen trecho por recorrer.

⁵⁷ Se habla incluso de una “irresponsabilidad (política) organizada” (P. M. Huber, en 48

