

El rol del Bundesrat alemán ¹

Dr. Dr. H. C. Jürgen Harbich ²



Jürgen Harbich

I. Comentarios generales sobre el Estado federal

1) Federalismo

La idea de federalismo es el elemento determinante de un tipo de Estado que en alemán denominamos *Bundesstaat*; o sea, el Estado federal. Una

pluralidad de estados individuales³ se ha fundido en una unidad en la diversidad para conformar el Estado federal. Por regla general, esta federación o alianza (*foedus*, del latín) se pacta para siempre, sin posibilidades de separación.

2) Concepto jurídico de Estado federal

El Estado federal es una unión político-jurídica de estados. En ella, tanto la Federación de estados como los diferentes miembros constitu-

“La idea de federalismo es el elemento determinante de un tipo de Estado que en alemán denominamos *Bundesstaat*; o sea, el Estado federal. Una pluralidad de estados individuales se ha fundido en una unidad en la diversidad para conformar el Estado federal. Por regla general, esta federación o alianza (*foedus*, del latín) se pacta para siempre, sin posibilidades de separación.”

yentes tienen la calidad jurídica de estado. Expresado de otra manera: el Estado federal es un Estado compuesto por estados. La Federación (o Estado central, según diversas publicaciones) y también los estados constituyentes, como tales, ejercen su jurisdicción directamente frente a quienes integran los estados constituyentes. Con vigencia para todo el Estado federal, la constitución nacional establece un orden de competencias entre los órganos de la Federación y los órganos de los estados federados. Así, la Federación (*Bund*) y los estados federados (*Länder*) se reparten el cúmulo de tareas estatales que, si se tratase de un Estado unitario, le competirían a éste exclusivamente.

Lo aquí expuesto rige para todos los Estados federales.

3) Principio de subsidiariedad

a) Concepto y origen

El federalismo está estrechamente ligado al principio de subsidiariedad, que tiene su origen en la doctrina social de la Iglesia católica. En el año 1931, el Papa Pío XI definió este principio como el rector de las áreas de competencia de una sociedad en la encíclica *Quadragesimo anno*. Se basa en la idea de que no se puede quitar a un individuo y trasladar a la comunidad lo que él pueda realizar con su propia iniciativa y esfuerzo, pero que la comunidad sí está obligada a prestar asistencia cuando el individuo la necesite. Como principio estructural, esta idea de la autorresponsabilidad también se traslada a la organización estatal: a la estructura más pequeña se le otorga la prevalen-

cia de competencias frente a la unidad más grande⁴. Según esta prevalencia, la unidad más grande no deberá quitarle funciones a la unidad inferior cuando ésta pueda cumplir con ellas de igual o mejor manera.

Cuanto más pequeña sea una comunidad, tanto mayor será el peso que el individuo tendrá en la formación de la voluntad comunitaria. Por el contrario, una fuerte centralización del poder político produce un creciente distanciamiento entre el Estado y sus ciudadanos.

b) El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) tiene su origen en los Tratados de Roma de 1957, cuando seis Estados (Bélgica, Alemania Occidental, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) establecieron la Comunidad Económica Europea (CEE). En el transcurso de las décadas, los Estados miembros transfirieron a esta Comunidad cada vez más funciones estatales; se intensificaron las competencias de la Comunidad, a la que se fueron integrando más y más Estados. Hoy, cuenta con 27 Estados miembros europeos. La Comunidad usó sus facultades muy activamente, y los opositores de una centralización excesiva comenzaron a hablar de “frenesí regulador europeo”. Efectivamente, se habían registrado excesos en este sentido.

Los primeros ministros de los *Länder* alemanes fueron quienes, junto a otros actores, exigieron en una conferencia de diciembre de 1990 que “el federalismo y la subsidiariedad sean los principios de construcción de una Europa unida”⁵. Finalmente, el principio de subsidiariedad

¹ Título original: “Die Rolle des Deutschen Bundesrates”. Traducido por Úrsula Leonor STIEGLITZ, Traductora Pública de Alemán (UBA).
² Experto en Federalismo y Gestión Local en la República Federal de Alemania y el Estado Federado de Baviera; miembro del Consejo Administrativo y luego Director de la Escuela de Administración Local de Baviera, entre otros. Ha publicado más de 130 artículos traducidos a varios idiomas en revistas especializadas sobre Gestión Local en todo el mundo.
³ También llamados “provincias, estados constituyentes, estados federados/*länder* o cantones” en diferentes Constituciones de Estados federales.

⁴ Véase Jürgen HARBICH, *Die Bundesstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland*, [El federalismo en la República Federal de Alemania] en K. Mackowska/S. Kwiecién (ed.), *Federalizm czy Jednolitosc*, Lublin 2012, pág. 29 y sgtes. 40, con demás referencias.
⁵ Cita [traducida] según Peter HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre* [El principio de la subsidiariedad desde la óptica del constitucionalismo] AÖR tomo 119 (1994), pág. 169 y sgtes., 178.



Jürgen Harbich, Mariella Franz y Pablo M. Garat

quedó incorporado en el art. 5 de la redacción vigente del Tratado de la Unión Europea, como barrera de competencias de esta Unión de Estados. A partir de ese momento, el principio de subsidiariedad surte efecto tanto para los actos futuros de la Unión Europea como también para las disposiciones legales existentes. En este sentido, cabe destacar que el cumplimiento del principio de subsidiariedad es justiciable, o sea que puede ser sometido a un control judicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁶.

4) Descentralización

En un Estado federativo, la idea de descentralización es una realidad. Mientras que en un Estado centralista todas las actividades estatales están manejadas por un ente único que puede impartir directivas hasta la instancia más baja, y con ello imponer la voluntad de la dirigencia estatal en todo momento y en todo sitio,

el estado descentralizado reconoce diferentes centros de decisión. En el Estado descentralizado, el poder estatal no está reunido en un solo organismo central sino que, en parte, se ha cedido a otras unidades. En el Estado federal, al poder central del Estado se le contraponen los centros de decisión descentralizados de las provincias (en Alemania, los *länder*), y dentro de estos miembros, las entidades comunales y otras entidades de autogestión. Todas ellas forman una voluntad propia que puede diferir de la voluntad de las instancias superiores, pero que, sin embargo, deberá ser respetada. Con ello –y junto con la división horizontal de poderes que caracteriza a todo Estado libre y democrático–, el principio federal da lugar a una división de poderes vertical que, además, puede servir de aliciente para que los ciudadanos se involucren activamente en la política. El estado federativo favorece una diversidad regional en la política, el derecho y la cultura⁷.

5) Disponibilidad de recursos financieros

La gestión autónoma en los niveles nacional, provincial y comunal presupone la disponibilidad correspondiente de recursos financieros. Ninguna de las partes ha de vivir a expensas de la otra. Por principio, la soberanía sobre el producto, o sea la cuestión de cómo se distribuirán los recursos financieros públicos entre los diferentes niveles de un Estado descentralizado, debe estar regulada en la constitución nacional. Para evitar una congelación normativa, ante todo en ámbitos donde los ingresos están sujetos a fluctuaciones importantes, la distribución también puede estar regulada por la ley. Si la constitución y las leyes permitiesen que la distribución de los recursos financieros, sin premisas establecidas por normas jurídicas, quedaran libradas a la discreción del Poder Ejecutivo, esto no podría menos que despertar escepticismo, puesto que abriría las puertas a una asignación de fondos arbitraria y sin fundamentos objetivos.

II. El Bundesrat alemán

1) Composición

El *Bundesrat* o Consejo Federal es el órgano federativo de Alemania. Lo integran representantes de los gobiernos de los *länder* o estados federados; estos representantes son nombrados y retirados directamente por los gobiernos regionales correspondientes (art. 51 inciso 1 de la Ley Fundamental Alemana del 23 de Mayo de 1949). La República Federal de Alemania tiene 16 *länder*, que suman 82 millones de habitantes. Cada uno de estos estados federados tiene por lo menos tres votos; con más de dos millones de habitantes tienen cuatro, con más de seis millones de habitantes cinco, y con más de siete millones de habitantes, les corresponden seis votos. El *Bundesrat* se compone de un total de 69 miembros. El *land* más pequeño, la Ciudad Libre Hanseática de Bremen, con unos 660.000 habitantes, entonces tiene tres votos,

“La República Federal de Alemania tiene 16 *länder*, que suman 82 millones de habitantes. (...) El *Bundesrat* se compone de un total de 69 miembros. El *land* más pequeño, la Ciudad Libre Hanseática de Bremen, con unos 660.000 habitantes, (...) mientras que al *land* con el mayor índice de población, que es Renania del Norte/Westfalia cerca de 17,6 millones de habitantes. Con esta diferenciación cuantitativa se ha buscado un camino medio entre igualdad y aritmética poblacional...”

mientras que al *land* con el mayor índice de población, que es Renania del Norte/Westfalia con cerca de 17,6 millones de habitantes, le corresponden seis votos. Con esta diferenciación cuantitativa se ha buscado un camino medio entre igualdad y aritmética poblacional⁸. La dominancia de los *länder* más grandes es moderada, a la vez que los *länder* más pequeños también están motivados para participar activamente en el *Bundesrat*.

⁶ Christian KOENIG/Ralph ALEXANDER Lorz, *Stärkung des Subsidiaritätsprinzips* [Refuerzo del principio de subsidiariedad] DVBl. 2003, pág. 167 y sgtes., 168.

⁷ Paul KIRCHHOF, *Bundesstaatlichkeit als Element des Verfassungsstaates* [El federalismo como elemento del Estado constitucional] en: Detlef Merten (ed.), *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich* [El Bundesrat en Alemania y Austria], 2001, pág. 59 y sgtes.

⁸ Klaus STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* [El derecho estatal de la República Federal de Alemania], tomo II, 1980, pág. 141.

“La idea del consejo parlamentario que elaboró la Ley Fundamental en los años 1948/49 era que en el Bundesrat el actuar político no se desarrollase según enfoques de política partidaria, sino que estuviese guiado por criterios de política de estado. El Bundesrat debía estructurarse por länder y no por partidos políticos.”

Este régimen muestra que los resultados electorales en los diferentes länder también influyen en la política de la República Federal, por que determinan la composición del Bundesrat.

2) Órgano del Bund

Aunque esté integrado por miembros de los gobiernos de los diferentes länder, el Bundesrat es un órgano del Bund (Federación o Estado central); sus competencias se basan en la Ley Fundamental, la constitución alemana.

3) Funciones del Bundesrat

Por medio del Bundesrat, los länder participan en la legislación y la administración del Bund y en asuntos de la Unión Europea (art. 50 de la Ley Fundamental).

c) Participación en la legislación del Bund

La Ley Fundamental asigna al Bund la mayor parte de las facultades legislativas, mientras que las funciones ejecutivas son ejercidas, en su mayor parte, por los poderes ejecutivos de los länder. Por lo tanto, por medio del Bundesrat, las experiencias ejecutivas de los diferentes länder deben tener entrada en las leyes federales, las leyes del Bund.

La Ley Fundamental ha previsto dos modalidades de participación en el proceso legislativo:

aa) Leyes de objeción

Por regla general, las leyes federales perte-

necen al ámbito de las leyes de objeción. Esto significa que el Bundesrat puede objetar leyes aprobadas por el Bundestag (cámara baja o de diputados del Bund). Si esta objeción no puede ser dirimida en un proceso de mediación, el Bundestag está facultado para rechazar esta objeción mediante una resolución especial (art. 77 de la Ley Fundamental). Esto significa que el Bundestag se puede imponer contra la voluntad del Bundesrat y sacar adelante su ley proyectada.

bb) Leyes de aprobación

Sin embargo, la Ley Fundamental también contempla una serie de leyes que solamente pueden ser sancionadas si han sido aprobadas por el Bundesrat. El requisito de aprobación tiene que estar expresamente establecido en la Ley Fundamental. Como ejemplo de leyes de aprobación podemos citar diferentes leyes tributarias (Arts. 106, 107 LF) y leyes donde los länder deban ejecutar leyes federales (Arts. 84, 85 LF). En estos casos, el Bundestag no puede pasar por alto la falta de aprobación del Bundesrat. En la práctica, y hoy en día, hasta el 40 % de las leyes federales son leyes de aprobación. Un cambio de la Ley Fundamental también requeriría la aprobación del Bundesrat (véase 3d, más adelante). Esto pone de manifiesto cuán importante es el papel que desempeña el Bundesrat en la política a nivel federal.

d) Participación en funciones del Poder Ejecutivo

El Bundesrat también está facultado para par-

ticipar en funciones del ámbito ejecutivo; por ejemplo, cuando se dictan disposiciones administrativas generales para los länder (art. 84 inc. 2, art. 85 inc. 2 LF) y cuando se dictan decretos relacionados con leyes federales (art. 80 inc. 2 LF).

e) Participación en asuntos de la Unión Europea

El Bundesrat también participa en asuntos de la Unión Europea. Estos derechos de participación se han establecido en el año 1992 en el art. 23 de la Ley Fundamental, porque el derecho de la Unión Europea incide en los derechos de los länder.

f) Participación en cambios de la constitución

La constitución alemana, la Ley Fundamental

del 23 de mayo de 1949, ya ha sido modificada casi 60 veces. Estos cambios, que se efectúan sin la intervención del pueblo, requieren una ley que exige la aprobación por las dos terceras partes de los miembros del Bundestag y las dos terceras partes de los votos del Bundesrat (art. 79 inc. 2 LF).

g) Elección de los magistrados del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional Federal (que se compone de dos Salas con ocho miembros cada una) tiene amplias competencias, y también decide sobre la delimitación de competencias entre el Bund y los länder. Por consiguiente, una mitad de los miembros del Tribunal Constitucional es elegida por el Bundestag y a la otra mitad por el Bundesrat (art. 94 inc. 1 párr. 2 LF).



“En la República Federal de Alemania, la Conferencia de los Primeros Ministros hoy en día es una parte sobreentendida de la vida política. Es una asamblea que representa la fuerza política de los *länder* y la expresión viviente de un federalismo activo, con miembros muy conscientes de su propio valor.”

4) Situación jurídica

Los miembros del *Bundesrat* son nombrados y retirados directamente por los gobiernos de los *länder* correspondientes (art. 51 inc. 1 párr. 1 LF). Los parlamentos regionales y los ciudadanos de los *länder* no participan en el nombramiento de los miembros del *Bundesrat*, ni tampoco pueden influir en las votaciones de ese órgano; los miembros del *Bundesrat*, más bien, dependen de las órdenes de sus correspondientes gobiernos regionales. Esto significa que los miembros del *Bundesrat* tienen un mandato imperativo (en contraposición al mandato libre de los diputados del *Bundestag*, tal como es usual en un Estado constitucional moderno). El mandato imperativo asegura que la dirección política de un *land* pueda encauzar los actos de sus miembros del *Bundesrat* y, ante todo, su votación; y es lo que efectivamente sucede en la práctica del *Bundesrat* alemán. La Ley Fundamental (art. 51 inc. 3, párr. 2) exige, además, que los votos de un mismo *land* sean emitidos por unanimidad. Este precepto garantiza que

se ponga de manifiesto el peso político del poder ejecutivo de cada estado federado como tal. Si los miembros del *Bundesrat* fuesen elegidos por los parlamentos regionales, serían libres e independientes en su actuar político y muy probablemente se organizarían por líneas partidarias; el *Bundesrat* se asemejaría a una reproducción reducida del *Bundestag*. Sin embargo, este no era el efecto deseado por los creadores de la constitución. La idea del consejo parlamentario que elaboró la Ley Fundamental en los años 1948/49 era que en el *Bundesrat* el actuar político no se desarrollase según enfoques de política partidaria, sino que estuviese guiado por criterios de política de estado. El *Bundesrat* debía estructurarse por *länder* y no por partidos políticos⁹.

De todos modos, es inherente a la naturaleza del quehacer político que los partidos también puedan instrumentalizar al *Bundesrat* para imponer sus objetivos partidarios. Cuando los partidos que no tienen la mayoría en el *Bundestag* (y por ende no son los que deciden quién será el o la canciller) sin embargo disponen de una mayoría de votos en el *Bundesrat* (lo cual siempre vuelve a suceder en la práctica, y también en la actualidad), estos partidos opositores pueden influir en la política del Gobierno¹⁰ mediante su postura frente a leyes acordadas por el *Bundestag*. Esto es una realidad, ante todo en tiempos de campaña electoral.

5) Protección contra reformas constitucionales

En su artículo 79 inciso 3, la Ley Fundamental contiene una “cláusula de eternidad”; entre otras cosas, implica una garantía de continuidad para la organización estatal de Alemania como Estado federal y declara la participación fundamental de los *länder* en la legislación del *Bund* como intangible. En la literatura constitucionalista¹¹ se encuentran opiniones de que la transformación del *Bundesrat* en un Senado, cuyos miembros tendrían un mandato libre, se enmarcaría dentro de los preceptos constitucionales. Estos enfoques no pueden considerar-

se acertados, puesto que la Ley Fundamental garantiza la participación de los *länder* como tales; una participación de esta índole se diferencia en forma muy sustancial de una participación de los ciudadanos de los *länder* o de los parlamentos regionales. Por esa razón, la solución instalada con el *Bundesrat* es inviolable¹².

Independientemente de la interpretación legal que se quiera defender al respecto, la posición jurídica del *Bundesrat* alemán perdurará en su forma actual; porque para transformar el *Bundesrat* en un Senado, de miembros con mandato libre, se necesitaría una aprobación por las dos terceras partes de los votos del *Bundesrat* (art. 79 inc. 2 LF). Esta situación es políticamente impensable, puesto que los *länder* no se derrocarían a ellos mismos.

III. La Conferencia de los Primeros Ministros

Junto al *Bundesrat*, como órgano constitucional, se han creado otras asambleas y comisiones dentro de la cooperación intrafederal. En el Estado federal alemán, el *Bund* y los *länder* no actúan cada cual por su lado, sino todo lo contrario. Dados los numerosos contactos informales y formales, las conferencias, las resoluciones y los acuerdos entre los diferentes *länder*, así como entre los *länder* y el *Bund*, podemos decir que tenemos un Estado federal cooperativo.

Aparte de las conferencias ministeriales sectoriales, desde hace casi 60 años se viene celebrando la Conferencia de los Primeros Ministros. Es la reunión de los jefes de gobierno de los 16 *länder* que, independientemente de su afiliación partidaria, se dan cita para debatir

sobre cuestiones de alta política a nivel regional y nacional y a veces adoptan acuerdos (aunque estos no sean vinculantes, dado que la Conferencia de Primeros Ministros no es un órgano constitucional). Por regla general, esta Conferencia se celebra cuatro veces al año. A modo de ejemplo, queremos mencionar algunos de los temas que se tratan en las Conferencias:

- Uno de los problemas que se reiteran y mantienen ocupados a los primeros ministros es la compensación financiera interterritorial que, mediante una ley federal (que exige la aprobación por el *Bundesrat*) debe atenuar la brecha entre los *länder* “ricos” y “pobres”.
- Un tema muy controvertido en Alemania es la financiación del ente de radiodifusión, de derecho público. En el año 2010, los primeros ministros acordaron un nuevo modelo de financiación: un derecho de radiodifusión de 17,98 euros mensuales que se cobrará en todos los hogares por igual, desde el primero de enero de 2013.
- El año pasado, los primeros ministros lograron un consenso sobre el desarrollo de las energías renovables.

Una vez al año, los primeros ministros se reúnen con el Canciller Federal (o ‘la Canciller’, desde el 2005) para conversar sobre determinados asuntos. Las reuniones son preparadas cuidadosamente por la Cancillería Federal. Estos intercambios no producen acuerdos jurídicamente vinculantes, pero se celebran con el fin de tratar problemas conjuntamente, aclarar puntos de vista y, de esta manera, contribuir también al entendimiento mutuo¹³.

En la República Federal de Alemania, la Confe-

⁹ Klaus STERN (Nota. 8), pág. 129.

¹⁰ Michael KLOEPFER, *Verfassungsrecht* [Derecho constitucional], tomo I, 2011, pág. 503 y ss.

¹¹ Véase Hans D. JARASS/Bodo PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, [Derecho constitucional para la República Federal de Alemania, comentario] 12ª edic., 2012, art. 79, nota marginal 9, con otras referencias.

¹² Véase para información detallada Jürgen HARBICH, *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit* [El Estado federal y su inviolabilidad] 1965, pág. 130 y sig.; confirmado por Josef Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus* [Idea y figura del federalismo], en Josef ISENSEE/ Paul KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, tomo VI, 3. edic., 2008, § 126 nota marginal 307; también Matthias HERDEGEN, en: Maunz/ Düring, *Loseblattkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik* [comentario en hojas sustituibles sobre la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania], actualizado a mayo 2008, art. 79, inc.3, nota marginal 102.

¹³ Según Heinz LAUFER/Ursula MÜNCH, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema federativo de la República Federal de Alemania], 7.ª edic., pág. 192 y sgtes., 194.

rencia de los Primeros Ministros hoy en día es una parte sobreentendida de la vida política. Es una asamblea que representa la fuerza política de los *länder* y la expresión viviente de un federalismo activo, con miembros muy conscientes de su propio valor.

IV. La cultura del federalismo

Los derechos fundamentales, la democracia y la división de poderes, con un Tribunal Constitucional fuerte e independiente, forman parte del ideario de valores de la sociedad alemana, que no pone en tela de juicio a la clase política. Lo mismo rige para la organización del Estado federal, declarado inviolable por el art. 79 inc.3 de la Ley Fundamental. Estos valores, altamente apreciados y defendidos en todos los niveles, no impiden la lucha política, que hasta puede ser bastante encarnizada. Sin embargo, y pese a los diferentes puntos de vista y objetivos: la división del ejercicio del poder, tan característica de un Estado federal, es un valor, apreciado y respetado por todos, que impide la concentración del poder estatal. Los antagonismos políticos entre el poder central y los estados constituyentes exigen una cooperación ya determinada por la Ley Fundamental, que establece el respeto mutuo entre los actores políticos como condición sin la cual, a la larga, un Estado sano no puede existir.

V. El órgano federativo en comparación con otros países

1) El órgano federativo como característica de un Estado federal

Además de la cámara de diputados, en los Estados de organización federativa siempre existe un segundo órgano mediante el que los estados constituyentes participan en la formación de la voluntad general¹⁴. Su integración difiere

de un país a otro, y también su estructura y la situación jurídica de sus miembros.

2) Comparación

a) Estados Unidos de América

En los EUA, el órgano federativo es el Senado, al que cada uno de los 50 estados constituyentes envía dos miembros elegidos por el pueblo. El Senado es la segunda cámara junto a la Cámara de Representantes, con iguales derechos. Los senadores tienen un mandato libre y están organizados por líneas partidarias. Los poderes ejecutivos de los estados constituyentes no tienen participación en la política del Estado central.

b) Suiza

En la Confederación Suiza, el Consejo de los Estados tiene, por regla general, dos miembros por cantón, pero uno solamente para los seis cantones más pequeños. En total, el Consejo de los Estados se compone de 46 miembros elegidos por el pueblo en los respectivos cantones; su mandato es libre. El Consejo de los Estados y el Consejo Nacional, que viene a ser la cámara de diputados del Estado central, tienen el mismo rango político. Para que un acuerdo sea vigente, debe haber sido aprobado por ambas cámaras con la misma redacción.

c) Argentina

Además de las disposiciones relacionadas con el sistema de gobierno presidencial, la Constitución Argentina también presenta similitudes con la de los EUA en cuanto a la estructura del Senado: cada una de las provincias, y también la capital Buenos Aires, delegan tres miembros que ejercerán sus funciones libremente. En cada provincia, son elegidos directamente por el pueblo, con un mandato de seis años. De los tres senadores de cada provincia, dos pertenecen al partido con la mayoría de los votos, y uno al partido que ocupa el segundo lugar (art. 54 de la Constitución Nacional). Los senadores, en



total 72, están organizados por líneas partidarias. La Cámara de Diputados y el Senado son órganos constitucionales con iguales derechos. En este sentido, la Constitución Argentina ha instalado al Senado como elemento relevante para el funcionamiento del Estado.

d) Austria

En Austria, el órgano federativo se llama *Bundesrat* (art. 34 de la Constitución de la República de Austria), igual que en Alemania. El número de miembros del *Bundesrat* también depende de la cantidad de habitantes de los diferentes estados federados, que envían a este órgano entre tres y doce miembros. Los 62 miembros que lo integran en la actualidad son elegidos por los parlamentos de los estados federados, y su mandato es libre. Los miembros del *Bundesrat* no se organizan por los estados federados que los han designado, sino por su pertenencia a un partido, e incluso la distribución de los asientos se estructura por partidos. En la práctica, los miembros del *Bundesrat* no representan tanto los intereses y puntos de vista de los estados federados, sino más bien los fines políticos de las respectivas centrales federales de sus partidos¹⁵.

Puesto que el *Bundesrat* no expresa la voluntad político-partidaria de los estados federados, los presidentes de los nueve gobiernos regionales, los *Landeshauptmänner*, crearon su propia organización: la **Conferencia de los Presidentes de los Estados Federados**. Aunque no esté pre-

vista en la constitución austríaca, es una institución políticamente reconocida como reunión informal de los jefes de gobierno regionales, y legítima según el derecho constitucional; representa los intereses de los estados federados y puede pronunciar recomendaciones para el Gobierno y el Poder Legislativo del Estado federal. En la práctica política y en la literatura austríaca se la menciona como institución de probada eficacia¹⁶.

Como observador alemán, se percibe que desde una óptica austríaca se preferiría la construcción del *Bundesrat* alemán¹⁷.

VI. El Bundesrat alemán como órgano reconocido

Desde los comienzos del Estado federal alemán en el año 1867, este órgano federativo está conformado por miembros de los gobiernos de los estados constituyentes con mandato imperativo. Después de todo, los gobiernos de aquellos Estados habían sido quienes fundaron la Confederación Alemana del Norte en 1867 y en 1870/71 el Imperio Alemán. Así, la estructura del órgano federativo de Alemania ya cuenta con una tradición de casi 150 años, interrumpida en los años 1933 a 1945/49.

Ni en los partidos que forman parte del paisaje político de Alemania, ni en el ámbito de la ciencia se manifiestan voces que quieran ver cambios en la estructura del *Bundesrat*. Organizado con arreglo a las normas constitucionales, es un elemento reconocido de la vida constitucional y ayuda a mantener el equilibrio entre los poderes del Estado. Mediante este órgano federativo, se evita que el cúmulo de poder pueda concentrarse en la cámara de diputados o en el gobierno central¹⁸. En Alemania, el *Bundesrat* ha demostrado su eficacia.

¹⁵ Herbert SCHAMBECK, *Die Bundesstaatlichkeit als historisches Erbe und Zukunftsaufgabe* [El Estado federal como legado histórico y reto para el futuro] en D. Merten (ed.), *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*, [El Bundesrat en Alemania y Austria] 2001, pág. 33 y ss., 52.

¹⁶ Véase Herbert SCHAMBECK (nota 14), pág. 53/54.

¹⁷ Herbert SCHAMBECK (notas 14 y 15), hablando como catedrático y anterior presidente del Bundesrat austríaco.

¹⁸ Véase Detlef MERTEN (nota. 14), pág. 15.

¹⁴ Michael KLOEPFER (nota 10), pág. 500.



Literatura sobre el tema tratado (Selección)

- 1) PETER BADURA, *Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, [Derecho estatal; explicaciones sistemáticas de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania] 5.ª edic. 2012
- 2) PETER HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, [El principio de la subsidiariedad desde la óptica del constitucionalismo comparado], revista "Archiv des öffentlichen Rechts", tomo 119 (1994), pág. 169 y sgtes.
- 3) JÜRGEN HARBICH, *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit* [El Estado federal y su inviolabilidad] 1965; reedición 2000
- 4) JOSEF ISENSEE, *Idee und Gestalt des Föderalismus* [Idea y figura del federalismo] en J. Isensee/P. Kirchhof (ed.), *Handbuch des Staatsrechts* [Manual de derecho estatal] tomo VI, 3.ª edic., 2008, § 126
- 5) JOSEF ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, 2.ª edic., 2001
- 6) MICHAEL KLOEPFER, *Verfassungsrecht* [Derecho constitucional] tomo I, 2011, particularmente § 16 Bundesrat
- 7) CHRISTIAN KOENIG/RALPH LORZ, *Stärkung des Subsidiaritätsprinzips* [Refuerzo del principio de subsidiariedad], revista *Deutsches Verwaltungsblatt* 2003, pág. 167 y sgtes.
- 8) HEINZ LAUFER/URSULA MÜNCH, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema federativo de la República Federal de Alemania, 7.ª edic., 1997
- 9) D. MERTEN (ed.), *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*, [El Bundesrat en Alemania y Austria] 2001
- 10) MICHAEL SCHIESSL, *Die föderalen Strukturen in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich – eine Analyse anhand exemplarisch ausgewählter Aspekte* [Las estructuras federales en los Estados Unidos de América y la República Federal de Alemania, en comparación; un análisis a base de aspectos elegidos a modo de ejemplo] 2005
- 11) RUPERT SCHOLZ, comentario sobre el art. 23 de la LF, actualizado al 2009, en Maunz/Dürig, comentario en hojas sustituibles sobre la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania
- 12) KLAUS STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* [El derecho estatal de la República Federal de Alemania], tomo II, 1980
- 13) REINHOLD ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre* [Doctrina general del Estado], 16.ª edic, 2010
- 14) REINHOLD ZIPPELIUS/THOMAS WÜRTEMBERGER, *Deutsches Staatsrecht* [Derecho estatal alemán], 32.ª edic., 2008