Bundesrat Alemania

Ver importante y actualizado estudio sobre las facultades legislativas del Bundesrat en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm>

El **Consejo Federal** (*Bundesrat*, en alemán) es el órgano de representación de los dieciséis [estados federados](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Alemania) de [Alemania](http://es.wikipedia.org/wiki/Alemania), con sede en la antigua Sala de Señores de Prusia (*[Preußisches Herrenhaus](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Preu%C3%9Fisches_Herrenhaus&action=edit&redlink=1" \o "Preußisches Herrenhaus (aún no redactado))*) en [Berlín](http://es.wikipedia.org/wiki/Berl%C3%ADn).

Es un órgano constitucional federativo y legislativo de Alemania. Aunque según la [Constitución alemana](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Fundamental_de_Bonn) oficialmente no es parte del Parlamento federal, tiene prácticamente la función de una [cámara alta](http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1mara_alta) (la cámara baja sería el [Bundestag](http://es.wikipedia.org/wiki/Bundestag%22%20%5Co%20%22Bundestag)).

El Bundesrat tiene por función aprobar, rechazar o sancionar las leyes federales que afectan a las competencias de los estados federados. Sus miembros son nombrados por los Gobiernos de los estados federados.

Composición

La composición del Bundesrat es diferente de la de otros órganos legislativos representando estados federados (como, por ejemplo, el [Senado de EEUU](http://es.wikipedia.org/wiki/Senado_de_Estados_Unidos)). En primer lugar, sus miembros no son elegidos ni por voto popular ni por los parlamentarios regionales, sino nombrados y retirados directamente por los gobiernos regionales. Normalmente, son miembros de los gabinetes, a menudo liderados por el mismo primer ministro del estado federado.

La cantidad de votos de cada estado federado depende del número de habitantes (ver: [Organización territorial de Alemania](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Alemania)).

A diferencia de muchos otros órganos legislativos, los delegados en el Bundesrat no votan individualmente, sino por estado. Por lo tanto, es posible (y hasta usual) que no todos los delegados de un estado estén presentes en una votación, ya que su portavoz (normalmente el primer ministro del estado) puede dar todos los votos que tiene el estado respectivo.

Como en los estados federados de Alemania son muy comunes los gobiernos de coalición entre dos partidos, muchos estados acuerdan abstenerse si los dos partidos de la coalición no pueden ponerse de acuerdo sobre una posición. Sin embargo, esto es un compromiso sólo a primera vista: como cada decisión en el Bundesrat requiere de una mayoría absoluta de los votos de todos los estados, una abstención tiene, de hecho, los mismos efectos que un voto negativo.

Si a causa de un conflicto entre los miembros de una delegación los delegados no votan en bloque, se invalida el voto completo de todo el estado. Esto tuvo importancia práctica en [2002](http://es.wikipedia.org/wiki/2002), cuando en una votación sobre la Ley de Inmigración los miembros de la delegación de [Brandeburgo](http://es.wikipedia.org/wiki/Brandeburgo) dieron dos votos distintos —el primer ministro del país, [Matthias Platzeck](http://es.wikipedia.org/wiki/Matthias_Platzeck%22%20%5Co%20%22Matthias%20Platzeck) ([SPD](http://es.wikipedia.org/wiki/Partido_Socialdem%C3%B3crata_de_Alemania)), votó a favor de la Ley, mientras el ministro de Interior, [Jörg Schönbohm](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=J%C3%B6rg_Sch%C3%B6nbohm&action=edit&redlink=1" \o "Jörg Schönbohm (aún no redactado)) ([CDU](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Dem%C3%B3crata_Cristiana_de_Alemania)) votó en contra—. El entonces[presidente del Bundesrat](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Presidente_del_Bundesrat&action=edit&redlink=1), [Klaus Wowereit](http://es.wikipedia.org/wiki/Klaus_Wowereit) (SPD) pidió a la delegación que reconsiderase su voto y, al repetir su afirmación Matthias Platzeck, lo admitió como válido, con lo que quedó aprobada la ley. Sin embargo, esto causó mucha controversia y, finalmente, el Tribunal Constitucional declaró que no deberían haberse contado los votos de Brandenburgo, con lo que la ley ya no tenía mayoría y fue declarada nula.

### Presidencia[[editar](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesrat_de_Alemania&veaction=edit&section=3" \o "Editar sección: Presidencia) · [editar fuente](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesrat_de_Alemania&action=edit&section=3)]

Por tradición, la presidencia del Bundesrat cambia cada año de forma rotativa entre los primeros ministros de los estados federados. El presidente del Bundesrat convoca y preside las sesiones del órgano y es formalmente responsable de la representación de la República Federal en la Cámara. Es ayudado por tres vice-presidentes que lo sustituyen en caso de ausencia.

## Estructura organizativa[[editar](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesrat_de_Alemania&veaction=edit&section=4" \o "Editar sección: Estructura organizativa) · [editar fuente](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesrat_de_Alemania&action=edit&section=4)]

Como el Bundesrat es mucho más pequeño que el [Bundestag](http://es.wikipedia.org/wiki/Bundestag%22%20%5Co%20%22Bundestag), su estructura organizativa no es tan extensa como la de la Cámara Baja. Mientras el Bundestag suele tener unas cincuenta sesiones anuales, el Bundesrat tiene sesiones plenarias sólo una vez al mes, para votar la legislación preparada por los comités. Los miembros de las delegaciones de los estados no suelen vivir en Berlín y rara vez participan en las sesiones de los comités; en su lugar van funcionarios de sus respectivos ministerios. Además, los delegados reciben ayuda de las representaciones regionales (*Landesvertretungen*), que básicamente funcionan como embajadas de los estados federados en la capital federal.

## Tareas e importancia política[[editar](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesrat_de_Alemania&veaction=edit&section=5" \o "Editar sección: Tareas e importancia política) · [editar fuente](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Bundesrat_de_Alemania&action=edit&section=5)]

La autoridad legislativa del Bundesrat es subordinada a la del Bundestag. No obstante, tiene un papel vital en la legislación alemana. El Bundesrat tiene que aprobar todas las leyes procedientes del Bundestag que afecten áreas políticas para las que la [Constitución alemana](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Fundamental_de_Bonn) prevea la "competencia legislativa concurrente" entre estados federados y la Federación, además de todas las leyes para cuya administración son necesarias las autoridades regionales.

A lo largo de la historia de la República Federal, el porcentaje de leyes federales que requerían aprobación por el Bundesrat ha subido constantemente. Esto se debe por una parte al hecho de que los gobiernos federales solían legislar cada vez más en áreas antes reservadas sólo a la legislación regional; por otra parte, a que el Bundesrat logró imponer una idea más amplia de qué leyes federales afectaban los intereses de los estados federados. Mientras en [1949](http://es.wikipedia.org/wiki/1949) sólo el 10% de las leyes federales pasaban por el Bundesrat, en [1993](http://es.wikipedia.org/wiki/1993) fueron cerca del 60%.

Para este tipo de leyes y para los cambios constitucionales, el Bundesrat tiene un poder de veto absoluto. Además, tiene un veto suspensivo para todos los demás tipos de leyes; sin embargo, este veto suspensivo puede ser superado si la ley vuelve a lograr una mayoría en el Bundestag. Si una ley es vetada por dos tercios del Bundesrat, para superar el veto tiene que lograr también una mayoría de dos tercios en el Bundestag.

En caso de un veto absoluto, el Bundesrat, el Bundestag o el Gobierno Federal pueden convocar un comité para negociar un compromiso (*Vermittlungsausschuss*). Este comité está compuesto por 16 miembros del Bundestag y otros tantos del Bundesrat. Si llega a un compromiso, este tiene que ser sometido a voto tal como está en ambas cámaras; si es rechazado en alguna de ellas, el proyecto de ley habrá fracasado.

El poder político de este veto absoluto queda de manifesto sobre todo cuando los partidos de oposición en el Bundestag obtienen una mayoría en el Bundesrat, lo cual fue el caso casi constantemente entre 1991 y 2005 (hasta 1998, con mayoría del CDU en el Bundestag y del SPD en el Bundesrat, y desde 1999, al revés). En este caso, y como el Bundesrat (a cambio del Bundestag) no puede ser disuelto en ninguna circunstancia, la oposición puede amenazar de bloquear el programa legislativo del gobierno. De este modo, la anticipación de las [elecciones alemanas de 2005](http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_Federales_Alemanas_de_2005) se debió sobre todo al hecho de que, con la victoria en las elecciones regionales de Renania del Norte, CDU y FDP había ganado una mayoría de dos tercios en el Bundesrat, con lo que podía bloquear todos los proyectos de ley del gobierno de SPD y Verdes.

A consecuencia de esta amenaza constante de bloqueo (momentáneamente remendada por la formación de la gran coalición de CDU y SPD a escala federal), durante los últimos años se llevó a cabo la llamada "[reforma del federalismo](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Reforma_del_federalismo&action=edit&redlink=1)" apoyada por los dos grandes partidos. Con esta reforma, se pretende disminuir el porcentaje de leyes que necesitan de una aprobación por el Bundesrat, repartiendo de forma más inequívoca las competencias entre la legislación federal y la regional.

El Bundesrat es la cámara de representación de los Estados Federados. Examina todas las leyes federales. Como cámara de representación territorial el Bundesrat ejerce las mismas funciones que las cámaras altas de otros Parlamentos federales bicamerales, la mayoría de las cuales recibe el nombre de “Senado”. El Bundesrat está compuesto exclusivamente por representantes de los gobiernos de los Estados Federados. Cada Estado Federado tiene como mínimo tres votos y los Estados Federados con mayor índice de población un máximo de seis.

El Bundesrat interviene en la aprobación de las leyes federales, pero en esta tarea se distingue de las segundas cámaras de otros Estados federales. La [**Ley Fundamental**](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/el-sistema-politico/contenido/glossary04.html?type=1&tx_a21glossary%5Buid%5D=519&tx_a21glossary%5Bback%5D=108&cHash=b13e7cd7d503c97cdc2c335e6f8f8059)establece dos modalidades de participación en el proceso legislativo. Las leyes federales que ocasionan a los Estados Federados costos administrativos adicionales o sustituyen a leyes propias de los mismos requieren la aprobación del Bundesrat: el Bundesrat tiene que aprobar la ley acordada por el Bundestag para que esta pueda entrar en vigor. En este caso la posición del Bundesrat como cuerpo colegislador es equivalente a la del Bundestag. En la actualidad casi el 50 por ciento de las leyes son “leyes de aprobación” (veto absoluto). Como por norma las leyes federales son ejecutadas por las administraciones de los Estados Federados, las leyes más importantes y con mayor repercusión financiera ponen en juego la soberanía administrativa de los Estados Federados. Distinto es el caso de las denominadas “leyes de oposición”, que el Bundesrat no puede vetar de forma definitiva. Si el Bundesrat se opone a una ley de este tipo, el Bundestag a la postre puede invalidar el veto (relativo) del Bundesrat por la misma mayoría que éste en un procedimiento complejo, requiriéndose la mayoría simple o la mayoría de dos tercios, y en el último caso como mínimo la mayoría de los miembros del Bundestag (mayoría absoluta).

 En septiembre de 2006 se implantó una reforma del sistema federal que reorganizó la delimitación competencial del Estado central y los Estados Federados. La finalidad de la reforma es mejorar la capacidad de actuación y de decisión de la Federación y los Länder y precisar la asignación de responsabilidades políticas.

A través del Bundesrat asumen los Länder o, mejor dicho, sus Gobiernos (art. 51.1 GG) una influencia decisiva en el ejercicio del poder estatal dentro de la Federación[[16](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2216bis)]. Significativa y particularmente controvertida desde el punto de vista político era, y es en este sentido, sobre todo, la influencia del Bundesrat en la legislación de la Federación.

Los detalles de la legislación ordinaria se regulan en los artículos 76 y siguientes de la Ley Fundamental. Al principio se discutió en el Consejo Parlamentario de 1948 la alternativa entre adoptar el modelo alemán clásico de Bundesrat, por una parte, o un Senado de inspiración americana, por otra. Debido a la presión de los Länder se decidió finalmente adoptar el modelo tradicional de Bundesrat que, en su origen, evoca claras referencias a una Federación internacional de Estados. El precio de la insistencia en adoptar el modelo de Bunderat fue el papel subordinado (en relación al Bundestag) del "órgano federal", que se compone de representantes de los Gobiernos de los Länder. El Bundesrat no debía tener, como el Senado de los Estados Unidos o el «Ständerat» suizo, pleno poder de codecisión en el procedimiento legislativo, sino que simplemente podría hacer valer un veto suspensivo en el procedimiento legislativo de aprobación de «Einspruchsgesetze» (concebido sistemáticamente como regla general). Es decir, el Bundesrat estaría, en el marco de la actividad legislativa, dotado sólo parcialmente de plenos derechos de consulta[[17](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2217bis)]. Solamente se necesita el voto favorable del Bundesrat para que una ley pueda ser aprobada en los supuestos (exhaustivos) en los que expresamente así se dispone en la Ley Fundamental. En los demás, al Bundesrat le corresponde un derecho de veto que al final el Bundestag puede superar con una determinada mayoría. La proporción de «Einspruchsgesetze» y de «Zustimmungsgesetze» tiene, pues, un significado destacado en la posición real del Bundesrat. La presunción de que la regla general establecida en la Constitución sería el derecho de veto simplemente suspensivo se reveló en el transcurso del tiempo como engañosa[[18](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2218bis)]. De hecho, la cifra de «Zustimmungsgesetze» superó, ya en los primeros años de legislación federal, a la de «Einspruchsgesetze»[[19](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2219bis)]. "Coladero"[[20](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#20bis)] determinante de esta redistribución de pesos resultó ser sobre todo el antiguo artículo 84.1 GG, que prevé la necesidad del consentimiento del Bundesrat para el supuesto de que, en el contexto de la ejecución de leyes federales como tarea propia de los Länder, el legislador federal quiera regular por sí mismo, haciendo caso omiso del principio de la competencia administrativa de los Länder, la organización de las autoridades y el procedimiento administrativo. Y es que esa "competencia administrativa" de los Länder engloba en principio también el derecho de éstos de poder regular como competencia propia la organización y el procedimiento administrativos, incluso cuando se trata de ejecutar leyes federales.

En total, con la antigua regulación, la proporción de «Zustimmungsgesetze» fue, como media de los procedimientos legislativos, de más del cincuenta por ciento[[21](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2221bis)]. El Bundesrat alcanzó claramente de esta manera mayor significación y más influencia de la que el constituyente al principio se había figurado[[22](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2222bis)]. No hay que exagerar la interpretación de este resultado: el constituyente puede también equivocarse alguna vez en las consecuencias de determinadas conformaciones institucionales, como ha ocurrido con la frecuencia proporcional de «Einspruchsgesetze» y «Zustimmungsgesetze». El amargo despertar en la etapa siguiente de los primeros ensayos prácticos de la nueva Constitución resultó ser, de esta manera, inevitable. El malestar así alimentado de los políticos federales y constitucionalistas, orientados en su mayoría en una dirección unitarista, generó bien pronto considerables críticas al papel del Bundesrat, valorado como exagerado. Ya en la primera legislatura se mostraron masivas divergencias entre el Gobierno federal y el Bundesrat, y también entonces se criticó en parte la "cierta posición de oposición"[[23](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#23bis)] del Bundesrat. Esta crítica no se ha calmado en el transcurso de las más de cinco décadas de práctica constitucional de la República Federal, sino que casi podría decirse que se ha agudizado todavía más. Hoy se califica con frecuencia de manera crítica al Bundesrat de "oposición federal diferida"[[24](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#24bis)], "órgano permanente de veto"[[25](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#25bis)] o "instrumento de bloqueo"[[26](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#26bis)]. En estos calificativos resuena claramente el reproche formulado desde los años setenta[[27](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#27bis)] de que el Bundesrat es objeto de una creciente instrumentalización[[28](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#28bis)] de cara a la satisfacción de los intereses partidistas de los partidos minoritarios en la Federación y de que se ha convertido en el "ancla institucional de la oposición parlamentaria a nivel federal"[[29](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#29bis)]. También resuena en las manifestaciones peyorativas acerca del papel del Bundesrat la asimismo vieja conocida imputación de que el Bundesrat practica una política de bloqueo y de expansión de sus propias competencias. Pero ninguno de estos dos reproches resiste apenas una consideración más detallada y habrían de ser más bien calificados de retórica política[[30](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2230bis)]. No es posible por lo menos confirmar empíricamente una preponderancia en el Bundesrat de la política de partidos frente a los intereses institucionales de los Länder, preponderancia que se manifiesta solamente en supuestos excepcionales de votaciones de elevada carga política[[31](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2231bis)]. Por lo demás, precisamente por la responsabilidad a que los miembros del Bundesrat están sujetos ante los Parlamentos de los Länder, tampoco deberían ser inadmisibles decisiones del Bundesrat motivadas por la política de partidos[[32](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2232bis)]. El reproche de que el Bundesrat practica una política de bloqueo y de expansión de sus propias competencias ignora, además, el hecho de que el incremento de los derechos de participación del Bundesrat es, en esencia, culpa del propio legislador federal; radica, en concreto, en la legislación de la Federación que invade, sobre la base del antiguo artículo 84.1 GG (que ha sido, siempre y ante todo, un producto de las tendencias unitaristas en la práctica constitucional de la República federal[[33](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#33bis)]) la esfera administrativa. Desde la perspectiva de los Länder, la participación decisiva del Bundesrat en la conformación material de las leyes, percibida desde el ángulo de la política federal sobre todo como de bloqueo y de extralimitación de competencias, se muestra más como reacción a las cada vez mayores ambiciones reguladoras de la Federación que como despliegue de los egoísmos "particulares" de los Länder.

Aunque así se pueda desvirtuar ampliamente el reproche de una actitud de bloqueo por parte del Bundesrat motivada por intereses partidistas, lo cierto es que no se podía negar el efecto obstaculizador de la maraña competencial existente entre la Federación y los Länder. El Estado federal alemán está atrapado en una estructura de un enredo político extremo, en el que cada nivel no puede apenas actuar ya de manera independiente, sino que cada vez se necesita el consenso de los más importantes de los otros actores a nivel federal y a nivel de Land. Es por eso que también los autores que reconocen el significado fundamental del Bundesrat como institución y que no le echan la culpa sólo a él de los desarrollos expuestos en la relación entre la Federación y los Länder han exigido, con razón, que se desenreden las competencias y que se reduzca el número de «Zustimmungsgesetze»[[34](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#34bis)].

A continuación se expondrán las modificaciones de la Ley Fundamental esenciales para la función de colaboración del Bundesrat y se indagará acerca de sus efectos. Además, se echará un breve vistazo a aquellas disposiciones relevantes en materia de colaboración del Bundesrat que no se han modificado.

## [3. La nueva redacción del artículo 84.1](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%22sumario). http://www.ugr.es/~redce/imagenes/abajo.gif http://www.ugr.es/~redce/imagenes/arriba.gif

Como ya se ha mencionado, el artículo 84.1 GG representa el supuesto de hecho central del que se derivan los, con mucho, más frecuentes casos de necesidad del voto favorable del Bundesrat para la aprobación de concretos proyectos de ley. El artículo 84 GG se refiere a la configuración de la Administración propia de los Länder cuando se trata de ejecutar leyes federales. En la práctica constitucional de las últimas décadas, la necesidad de contar con el voto favorable del Bundesrat para la aprobación de una ley se ha basado empíricamente en más de la mitad de los casos en la regla del artículo 84.1 GG (en su antigua redacción)[[35](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2235bis)]. De ahí se derivó el deseo de todas las Comisiones a las que se encargó la reforma del sistema federal –y al final también del legislador reformador de la Constitución- de reducir la cuota de «Zustimmungsgesetze», fundamentalmente mediante una reconfiguración del supuesto de hecho más importante determinante de la necesidad del voto favorable del Bundesrat para la aprobación de leyes[[36](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2236bis)].

3.1. *Antiguo tenor*.

De acuerdo con el antiguo artículo 84.1 GG, el poder de organización en el ámbito de la Administración recaía fundamentalmente sobre los Länder. Si bien el legislador federal estaba expresamente autorizado por la Ley Fundamental para atraer hacia sí esta competencia reguladora, es decir, para adoptar mediante ley federal reglas sobre la organización administrativa y sobre el procedimiento administrativo, necesitaba para ello el voto favorable del Bundesrat.

Como ya se ha mencionado, la Federación tendió a agotar en su contenido la autorización para la adopción de reglas en materia de organización y procedimiento, y a regular, junto a las cuestiones jurídico-materiales, también el procedimiento administrativo[[37](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2237bis)]. El incremento, asociado a ello, de las leyes federales necesitadas para su aprobación del voto favorable del Bundesrat se vio todavía más reforzado con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal en los años sesenta y setenta. De acuerdo con la llamada «tesis de la unidad», una ley federal precisa como un todo el voto favorable del Bundesrat para ser aprobada incluso cuando sólo una de las normas contenidas en la ley se encuadre materialmente en el ámbito de normas que exigen el voto favorable del Bundesrat[[38](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#38bis)]. Con ello se extendió la necesidad del voto favorable del Bundesrat del artículo 84.1 GG (pensada en realidad, según la intención original del constituyente, sólo para normas relativas a la organización administrativa y al procedimiento administrativo) a toda la regulación jurídico-material de la ley en cuestión. Este cambio de dirección del Tribunal Constitucional Federal ha sido muy criticado, pero un análisis más detenido muestra que, en gran medida, pocas alternativas hay[[39](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2239bis)].

En conjunto, es posible sostener que las ambiciones reguladoras del legislador federal (ampliamente invasivas) y la interpretación extensiva que ha hecho el Tribunal Constitucional Federal de la disposición del artículo 84.1 GG, condujeron en definitiva a una participación reforzada del Bundesrat en la legislación federal[[40](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2240bis)]. La posición jurídico-procedimental de veto que se le asignó al Bundesrat en la práctica legislativa federal le dio, de hecho, la posibilidad de influir también, por medio del antiguo artículo 84.1 GG, en la configuración material de las leyes.

3.2. *Nueva redacción*.

También de acuerdo con la nueva redacción les sigue correspondiendo fundamentalmente a los Länder la potestad organizativa (nuevo art. 84.1 GG). La Federación puede también todavía regular por sí misma, mediante una ley federal, la organización administrativa (el "establecimiento de las autoridades") y el procedimiento administrativo (nuevo art. 84.1.2 GG). Para ello ya no necesita, sin embargo, el voto favorable del Bundesrat, siempre que la Federación se resigne a que los Länder puedan adoptar normas que se aparten de la legislación federal (nuevo art. 84.1.2 GG). La competencia federal para la regulación de la organización de las autoridades y del procedimiento administrativo queda a expensas de que los Länder hagan en cualquier momento uso de su derecho de intervención en este ámbito[[41](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm%22%20%5Cl%20%2241bis)]. La Federación, por su parte, no se ve en cualquier caso obstaculizada para hacer a continuación uso de nuevo de su competencia según el artículo 84.1.1 GG, y desplazar a los Länder otra vez, con la ayuda de la regla de la prioridad temporal, del terreno legislativo, una posibilidad que a continuación se les ofrece a su vez también a los Länder. Al peligro de un "juego de ping-pong" entre el legislador federal y el legislador a nivel de Land[[42](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#42bis)] se ha intentado hacer frente haciendo que las leyes federales que se aprueben sobre la base del artículo 84.1.1 GG entren en principio en vigor seis meses después de su promulgación, lo que abriría a los Länder, justo a tiempo antes de que la legislación federal entre en vigor, la posibilidad de adelantarse a su vez al legislador federal con normas de Derecho de los Länder que se aparten de aquélla[[43](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#43bis)].

"En supuestos excepcionales", es decir, en caso de una indiscutible "necesidad de una regulación federal unitaria", puede la Federación regular el procedimiento administrativo (pero no el establecimiento de las autoridades) sin que los Länder tengan la posibilidad de apartarse de esa normativa, para lo que la ley necesita entonces el voto favorable del Bundesrat (nuevo art. 84.1.5 y 6 GG). Esta posibilidad debería también poner límites a una competencia dañina entre el legislador federal y el legislador del Land[[44](http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/04stefanoeteryjuliawolf.htm#44bis)]. De todos modos, en qué medida los Länder van a hacer en el futuro efectivamente uso de su derecho de legislar apartándose de la legislación federal es algo que está en el aire. Por lo menos, es posible calificar de improbable el tan cacareado "juego de ping-pong" entre el legislador federal y el legislador a nivel de Land. La mayoría de los legisladores de los Länder estarán con frecuencia satisfechos con las normas federales de organización y procedimiento y, en consecuencia, no pensarán en absoluto regular por sí mismos, es decir, apartándose de la normativa correspondiente de Derecho federal, y de manera autónoma cuestiones relativas a la organización administrativa o al procedimiento administrativo. En numerosos supuestos lo más probable es que sólo algún legislador puntual de un Land adopte una regulación propia; la mayoría de los legisladores de los Länder, por el contrario, permanecerán a la sombra de la legislación federal. Sólo en un número pequeño de casos se llegará, por experiencia, a una sustitución completa del Derecho federal relevante por Derecho de los Länder que se aparte de él.