

# LA REFORMA DEL ORDENAMIENTO FEDERAL EN ALEMANIA: «ENDE GUT, ALLES GUT»?

Andrea De Petris\*

Traducido del italiano por Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez

## SUMARIO

- 1.- *Introducción.*
- 2.- *El misterio de la reforma fracasada.*
- 3.- *El largo camino de la reforma del federalismo en Alemania.*
- 4.- *Vida (larga) y obras (escasas) de la Comisión para el Federalismo.*
- 5.- *“Hasta el último apartado”.*
- 6.- *¿Delito premeditado?*
- 7.- *Caza al culpable.*
- 8.- *Condolencias precipitadas.*
- 9.- *“¡Golpe de Escena!”.*
- 10.- *La “madre de todas las reformas”.*
- 11.- *Los contenidos de la reforma.*
- 12.- *Conclusiones: metodologías de revisión constitucional sometidas a comparación.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La historia del reciente proceso de reforma del ordenamiento federal alemán es, en realidad, el resultado de dos fases distintas, muy diferentes la una de la otra por cuanto se refiere al tipo de iniciativa, al método operativo seleccionado y, sobre todo, a los resultados logrados. De hecho,

---

\* Becario de Investigación LISS. Carli, Roma.

un primer intento vino caracterizado por la convocatoria de una Comisión Bicameral integrada por un notable número de representantes políticos y científicos, dedicándose la misma durante más de un año (entre 2003 y 2004) a una labor de compromiso –tan vasta como complicada– entre las diversas opciones propuestas que, a fin de cuentas, se vio obligada a anunciar el fracaso de la iniciativa. A dicho intento siguió otro momento de enfrentamiento entre las partes implicadas más circunscrito, cerrado y anónimo, pero quizás también por ello más efectivo, que fue capaz, en julio de 2006, de reconducir a buen puerto aquella que un autorizado semanal alemán definió como la “madre de todas las reformas”<sup>1</sup>.

Tal hecho levanta inevitablemente una serie de preguntas: ¿por qué razones un procedimiento de revisión breve en términos temporales ha triunfado allí donde poco más de un año antes había fracasado inexorablemente un experimento análogo? ¿En qué modo esta distinción termina por reflejarse en los resultados de la modificación constitucional? ¿Cómo cambia el ordenamiento de la República Federal de Alemania ante dicha reforma? ¿Puede considerarse definitivamente concluida la revisión del federalismo alemán llegados a este punto, o bien el proceso de actualización está aún a la espera de ulteriores y arduos momentos de discusión?

Este trabajo intenta aportar una respuesta a todos estos interrogantes: tras una reconstrucción diacrónica de los dos procesos de modificación de la Ley Fundamental antes referidos, que incluye una irrenunciable reflexión comparativa entre aquéllos y los recientes intentos análogos de actualización de la Constitución italiana, se analizarán con detalle los resultados de las normas de revisión constitucional aprobadas por el Bundestag y el Bundesrat entre junio y julio de 2006, para concluir ofreciendo una visión sobre las perspectivas que la reforma abre para los destinos futuros de la Bundesrepublik.

## 2. EL MISTERIO DE LA REFORMA FRACASADA

Poco antes de la Navidad de 2004 las crónicas políticas alemanas estuvieron ocupadas durante algunos días por una cuestión particularmente oscura: tras más de un año de negociaciones entre las distintas instancias interesadas, a un paso de la conclusión positiva de los acuerdos y teniendo en perspectiva la próxima materialización de aquella profunda reforma del

---

<sup>1</sup> Cfr. *Wie Bund und Länder effektiver arbeiten wollen*, en [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de) (último acceso: 7/9/2006).

ordenamiento estatal de la Bundesrepublik, por tanto tiempo esperada<sup>2</sup> –hasta el punto de haberse llegado a calificar de “moribundo” al federalismo alemán–, capaz incluso de amenazar la existencia del sistema político de la RFA en su conjunto<sup>3</sup>, los dos representantes de la “Comisión Bicameral para la Modernización del Ordenamiento Federal” anunciaban con aflicción su fracaso. Y, sin embargo, incluso hasta el día de antes, exponentes políticos de todos los signos, vaticinaban, de forma más o menos entusiasta, un cambio histórico para el futuro del federalismo alemán: la ya desde hace tiempo auspiciada racionalización del reparto de competencias entre Federación y Länder parecía cosa hecha. Es cierto que restaban puntos relevantes con respecto a los cuales las posiciones de mayoría y oposición eran aún bastante distantes, pero, sobre todo, reinaba un clima de confianza en cuanto a la posibilidad de atenuar las divergencias más marcadas y de conseguir aquel consenso global que habría abierto definitivamente la puerta a la reforma del ordenamiento federal alemán. Como es común en estos casos, apenas anunciada la noticia del fracaso, se desencadenaron las acusaciones recíprocas para atribuir al adversario la responsabilidad: un todos contra todos que enfrentó no sólo a representantes de los partidos de Gobierno y exponentes de la minoría federal de centro-derecha, sino también a instituciones centrales y territoriales, ocasionándose como resultado una grave complicación para la reconstrucción de los sucesos citados.

¿Qué ocurrió entre el 15 y el 17 de diciembre de 2004 en el ámbito de las negociaciones de la «Bundestaatskommision»? ¿Por qué razones –más allá de las rituales declaraciones oficiales de los interesados– fracasaron las negociaciones de forma tan repentina como inesperada? Y sobre todo: ¿quién es el culpable?

---

<sup>2</sup> Sobre la necesidad de una reorganización del ordenamiento federal alemán, v. por todos P.M., HUBER, *Deutschland in der Föderalismusfalle*, Müller, Heidelberg, 2003. En lengua italiana, v. J. WOELK, “Segnali di crisi nel federalismo tedesco a 50 anni dal Grundgesetz: verso un modello più competitivo?”, *Le Regioni*, n. 2/1999, pp. 217 a 243. Para una reconstrucción histórica de las reiteradas tentativas de modificación del ordenamiento federal en Alemania v. V. HAUG, “Die Föderalismusreform, Zum Ringen von Bund und Ländern um die Macht im Staat”, *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 5/2004, p. 190 y ss.

<sup>3</sup> Cfr. U. THAYSEN, “Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29-30/2003, pp. 14 a 23.

### 3. EL LARGO CAMINO DE LA REFORMA DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA

La “Comisión Bicameral para la Modernización del Ordenamiento Federal”<sup>4</sup> fue creada por el Bundestag el 16 de octubre de 2003 y confirmada por el Bundesrat al día siguiente, con el encargo de definir antes de la conclusión de 2004 unas propuestas generales de reforma del ordenamiento federal alemán.

La misma representa la tentativa más reciente de aportar correcciones sustanciales al sistema federal de la Bundesrepublik<sup>5</sup>, tras toda una serie de convenciones, asambleas, comisiones y comités (hasta un número total de 32 solamente en el período comprendido entre 1983 y 2003<sup>6</sup>), instituidos con fines varios y compuestos por grupos parlamentarios, representantes institucionales y grupos de expertos.

Los principales temas del orden del día en este debate que ya dura más de veinte años son, en sustancia, siempre los mismos. En primer lugar, la necesidad de racionalizar el reparto de las competencias legislativas entre Federación y Länder<sup>7</sup>, para alcanzar con ello un nivel aceptable en la cantidad de leyes emanadas por el Bundestag necesitadas también de la aprobación por parte del Bundesrat, la segunda Cámara alemana representativa de los Länder<sup>8</sup>. De los datos proporcionados por la Oficina Federal de Estadística se deduce, de hecho, que el número de las normas legislativas aprobadas por el Parlamento federal entre 1972 y 2002 no ha descendido nunca por debajo del 52,2%, confirmándose en la legislatura 1998-2002

---

<sup>4</sup> La denominación original del órgano es “*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundestaatlichen Ordnung*”.

<sup>5</sup> Para una reconstrucción diacrónica de los intentos de reforma del federalismo alemán entre 1983 y 2003 cfr. U. THAYSEN, “Der deutsche Föderalismus...”, op. cit., en la nota 3. Con el fin de demostrar la necesidad urgente de una reorganización del ordenamiento federal del RFA, el ensayo computa 31 tentativas de convenciones y comisiones consultivas convocadas durante el período 1983-2003, especialmente bajo iniciativa de los parlamentos regionales alemanes, encaminadas a producir documentos programáticos en dicho sentido, que jamás fueron llevados a la práctica por parte de los sujetos institucionales competentes.

<sup>6</sup> El 3 de octubre de 2003, pocas semanas antes de la *Bundestaatskommission*, se fundó un organismo consultivo, destinado también a definir líneas-guía para la reforma del ordenamiento alemán, bajo la presidencia del ex Presidente de la República Federal Roman Herzog, cfr. a propósito el sitio web <http://www.konvent-fuer-deutschland.de/aktuelles> (último acceso: 4/9/2006)

<sup>7</sup> Cfr. arts. 70 ss. LF.

<sup>8</sup> Cfr. art.50 LF.

con un 54%<sup>9</sup>. Son muchos los juristas y comentaristas políticos que han detectado en este estado de cosas un desequilibrio en las relaciones de fuerza entre Bundestag y Bundesrat, con ventaja para la segunda Cámara y, en última instancia, para las fuerzas políticas que eventualmente disponen de la mayoría de votos dentro de aquélla, con la consecuencia de que el federalismo ya no se materializa en una confrontación entre Federación y Länder, sino más bien en sólidos bloqueos obstruccionistas que responden exclusivamente a los intereses de partido presentes en el sector (especialmente en momentos de frecuentes consultas electorales regionales y locales, cosa que, de hecho, en la Bundesrepublik –compuesta tras la reunificación por 16 Länder– resulta, a día de hoy, la regla general)<sup>10</sup>. La perspectiva de una desnaturalización irreversible del «Bundestaatsordnung» a favor de la “estatalización” de los Länder se hace cada vez más real, tal y como ha demostrado, por ejemplo, una reciente controversia en torno al derecho de voto de los representantes de los Ejecutivos regionales en la segunda Cámara<sup>11</sup>, cuya resolución ha requerido incluso un pronunciamiento del Tribunal Constitucional federal que, en cualquier caso, no ha aclarado de forma definitiva la cuestión, dejando varios aspectos sin resolver<sup>12</sup>.

Por un lado, por tanto, se alzan, desde hace tiempo, voces preocupadas de quienes identifican en el actual reparto de competencias legislativas entre Bund y Länder tan sólo una ocasión para que los Länder, a través de los votos del Bundesrat, bloqueen todo procedimiento normativo de alcance federal que no concuerde con los intereses de los partidos que ostenten en aquel momento la mayoría de los votos en la segunda Cámara alemana, independientemente de qué fuerzas políticas sean titulares de la responsabilidad de gobierno en el ámbito federal<sup>13</sup>. Por otro lado, hay quien concibe

---

<sup>9</sup> *Statistisches Bundesamt*, cit. en: A. VOLLMER, U. THAYSEN, “Befreit das deutsche Parlament!”, *Die Zeit*, nr. 12/2002, p. 8.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Para una visión amplia de los dictámenes académicos relacionados con el caso en cuestión, relativo a la aprobación de la Ley Federal sobre la inmigración, cfr. H. MEYER (Hrsg.), *Abstimmungskonflikt im Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre*, Nomos, Baden Baden, 2003. Para una reconstrucción en lengua italiana consiéntase la remisión a A. DE PETRIS, “*Bundesrat: istruzioni per l’uso. Il ruolo della Seconda Camera in un ordinamento federale*”, *NOMOS*, 1/2002, p. 53 a 65.

<sup>12</sup> Cfr. BVerfG 2 BvF 1/02 del 18/12/2004.

<sup>13</sup> Cfr., entre otros, G. LEHMBRUCH, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat – Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionsgefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 2003; R. WASSERMANN, “Droht Gesetzgebungsstillstand? – Zur Vetomacht des Bundesrates”, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2003, p. 331 y s.; y, por último, R. JOHNE, “*Bundesrat und parlamentarische Demokratie. Die Länderkammer zwischen*

incluso un deber institucional de las formaciones políticas a escala regional el hacer valer las razones del electorado de referencia también en las deliberaciones del Bundesrat, temiendo una diferenciación tan sólo ficticia, en realidad inexistente, entre los intereses de los Länder y los de los aparatos de los partidos bajo la dirección de sus Ejecutivos<sup>14</sup>.

Un segundo punto fundamental del largo debate sobre las reformas institucionales se refiere a la necesidad de desenredar la espesa trama de interrelaciones existentes en el ámbito de las relaciones centro/periferia respecto de las competencias normativas conjuntas y la de las responsabilidades financieras ligadas a las mismas. En pocas palabras, se trata de racionalizar la disciplina de los “cometidos comunes” con respecto a los cuales el dictado constitucional de la «Bundesrepublik» prevé una participa-

---

Entscheidungshemmnis und notwendigen Korrektiv in der Gesetzgebung”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50-51/2004, pp. 10 a 17. Este último considera que la responsabilidad del sustancial “derecho de veto” obtenido de este modo a favor del *Bundesrat* no debe atribuirse a la responsabilidad de los partidos políticos que eventualmente estén en posesión de la mayoría en la *Länderkammer*, sino que más bien las citadas tendencias al obstruccionismo decisonal son inmanentes al actual reparto de poderes previsto por el sistema federal alemán. Aunque así fuese, sin embargo, la urgencia de un replanteamiento de todo el ordenamiento en el sentido de una racionalización de las relaciones entre las fuerzas políticas y los sujetos institucionales interesados no decaería en ningún caso, sino que se haría aún más apremiante. De acuerdo con este punto se manifiesta A. BENZ, según el cual cuando se ponen al orden del día propuestas de reforma de la estructura federal alemana, los conflictos entre *Bund* y *Länder* se deforman a través de su transposición a un plano circunscrito a la dinámica de los partidos, cfr. A. BENZ, “Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundestaat”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29-30/2003, pp. 32-38 (34). En lengua italiana, con relación al papel del *Bundesrat* en Alemania, v. V. GOETZ, “Qualche osservazione sul Bundesrat”, *Quaderni Costituzionali*, 2/2001, pp. 325-330 (traducido por M. Mistò y C. Fusaro), y F. PALERMO & J. WOELK, “Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale”, *Le Regioni*, 6/1999, pp. 1097 a 1122.

<sup>14</sup> Cfr. S. LEUNIG, “Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50-51/2004, pp. 33 a 38. De opinión absolutamente contraria es Hans Meyer, que recuerda cómo, en los artículos relativos a la materia en cuestión (50 y 51), la Ley Fundamental habla al respecto siempre y solamente de representación *de los Länder*, y nunca de partidos, deduciendo de ello una diferencia sustancial irreconciliable –so pena de la desnaturalización del ordenamiento federal alemán– entre las dos instancias representativas, cfr. H. MEYER, “Abstimmungsstreit im Bundesrat. Ist das Grundgesetz unklar oder sind die Gedanken darüber? ”, *ib.*, *Abstimmungskonflikt*, op. cit..en nota 11, pp. 146 a 202, espec.pp. 149 y ss. Para consultar una posición en cierta medida intermedia sobre esta cuestión v. J. SCHMIDT, “Strukturelle Alternativen der Ausgestaltung des Bundesrates”, *Die öffentliche Verwaltung*, n. 9/2006, pp. 379 a 385, en virtud de la cual se juzga posible, y también probablemente útil, reorganizar el papel de la segunda Cámara con respecto al resto del ordenamiento de la *Bundesrepublik*, pero excluye que ello pueda bastar por sí solo para resolver los complejos problemas del federalismo alemán.

ción de la Federación en la ejecución de determinadas competencias de los Länder cuando dichas tareas sean de relevancia colectiva y el concurso del Bund resulte necesario para la mejora de las condiciones de vida<sup>15</sup>, de forma que se refuercen las potencialidades organizativas de las autonomías territoriales en vez de bloquear su creatividad en la ejecución de determinadas competencias. Para ello, una colaboración entre Bund y Länder no siempre parece quedar justificada, prestando atención al mismo tiempo para que dicho “federalismo concurrencial” no se traduzca en una desproporción en la disponibilidad de recursos económicos entre los distintos entes subestatales, salvaguardando el sistema equidistributivo de transferencias financieras de los Länder más prósperos hacia aquéllos deficitarios en el plano económico<sup>16</sup>.

El tercer argumento sometido ya desde hace tiempo a discusión en este ámbito es aquel relativo al denominado “artículo sobre Europa” de la Ley Fundamental, conseguido por los Länder en 1992 como contrapartida por la adhesión de Alemania al Tratado de Maastricht. La norma citada prevé, entre otras cosas, que en los casos en los que las competencias legislativas afectadas por el ámbito de la intervención de la Unión Europea, así como la organización administrativa o el procedimiento administrativo, correspondan principalmente a los Länder, el dictamen del Bundesrat resulta determinante en la formación de la voluntad del Estado federal, sin que se vea afectada la responsabilidad de este último para el Estado en su conjunto. Además, cuando queden afectadas principalmente las competencias legislativas exclusivas de los Länder, el ejercicio de los poderes correspondientes a la República Federal alemana en cuanto Estado miembro de la Unión Europea debe ser transferido del Estado federal a un representante de los Länder nombrado por el Bundesrat. En este caso, el ejercicio de los poderes citados tiene lugar con la participación y consenso del Gobierno federal, manteniéndose al mismo tiempo la responsabilidad del Estado fe-

---

<sup>15</sup> Cfr. art. 91a LF.

<sup>16</sup> También el denominado “federalismo cooperativo”, que a pesar de cuanto se ha dicho continúa dominando la Constitución económica alemana, está demostrando evidentes señales de crisis que terminan por reflejarse también en el más amplio problema de la limitación y reparto de las competencias entre ordenamiento central y niveles subestatales. En esta línea, por ejemplo, v. U. MARGEDANT, “Die Föderalismusdiskussion in Deutschland”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29-30/2003, pp. 6 a 13. Queda por discutir si del remedio allí propuesto de adoptar un refuerzo de las competencias de los Länder y de un “federalismo competitivo” más explícito resulta la solución ideal al problema, sobre todo considerando las divergencias estructurales que aún subsisten en Alemania, en particular –pero no únicamente– entre las regiones del Este y del Oeste. Para un análisis del tema v. G. KISKER, *Kooperation im Bundestaat*, Mohr, Tübingen 1971.

deral para el Estado en su conjunto<sup>17</sup>. De la combinación de estas dos normas se deriva como consecuencia un auténtico derecho de codecisión de los Länder alemanes en relación a la orientación del voto de Alemania en las deliberaciones de las instituciones comunitarias. La dificultad de alcanzar una posición unitaria entre la Federación, de un lado, y los representantes de los 16 Länder del otro, es tan elevada que en Bruselas la expresión «German Vote» ha entrado ya en la jerga comunitaria como sinónimo de abstención<sup>18</sup>, y cuáles sean las repercusiones que ello puede tener en el papel de la República Federal en una Unión Europea con 25 Estados miembros no resulta muy difícil de imaginar.

A estas tres cuestiones principales se han añadido, con el transcurso del tiempo, proyectos de modificación del «status quo» más específicos y sectoriales. Ello no quita para reconocer que los primeros asuntos anotados en la agenda de las reformas habían sido fijados desde tiempo atrás, y que, en ese sentido, también la Comisión para el Federalismo se había impuesto desde el principio alcanzar unas líneas-guía comunes sobre las cuales elaborar unas propuestas de modificación ampliamente compartidas y, por tanto, con razonables probabilidades de traducirse normativamente en la práctica por los órganos institucionales competentes.

#### 4. VIDA (LARGA) Y OBRAS (ESCASAS) DE LA COMISIÓN PARA EL FEDERALISMO

Como se ha dicho, por tanto, la Comisión para el Federalismo fue creada por las dos cámaras del Parlamento alemán a través de dos deliberaciones distintas asumidas con fechas de 16 y 17 de octubre de 2003. Del análisis de las disposiciones en la materia, resulta claramente que nos hallábamos ante una comisión bicameral ampliada dotada de funciones consultivas, con el cometido explícito de definir unas propuestas de reforma encaminadas a materializar una “modernización del ordenamiento del Estado federal”.

Se podía hablar con toda razón de una Comisión “ampliada”, pues en ella figuraban diversas categorías de componentes, cada una en representación de un ámbito específico de la articulada realidad política alemana:

---

<sup>17</sup> Cfr. art. 23 V-VI LF.

<sup>18</sup> En este sentido, v. las afirmaciones de D. GRIMM en A. DE PETRIS, “Cronaca di un fallimento annunciato? La difficile via alla riforma del federalismo in Germania. Entrevista con el Prof. Dr. Dieter Grimm”, *federalismi.it* del 18/11/2004.

además de los dos Presidentes de la Comisión, Franz Müntefering (SPD) y Edmund Stoiber (Jefe del Ejecutivo bávaro y representante del grupo parlamentario federal CDU/CSU), de los otros representantes de los grupos parlamentarios del Bundestag<sup>19</sup>, de los componentes del Bundesrat llamados a actuar en nombre de los 16 Länder alemanes, de los representantes del Gobierno federal y de los Landtage o parlamentos regionales, se registraba, de hecho, por vez primera, en un organismo de este género la presencia de un portavoz de la federación de los entes locales, el Prof. Dr. Hans-Günter Henneke. A esta larga lista de representantes institucionales se añadía después un nutrido equipo de expertos en la materia<sup>20</sup>, en la mayoría de los casos docentes universitarios de materias constitucionales o iuspublicistas, enviados para hacer propuestas concretas de reforma sobre cuya base pudiesen después discutir los miembros “políticos” de la Comisión, utilizando las líneas-guía surgidas del debate como base para el debate parlamentario que probablemente habría seguido a la fase de actividad del organismo consultivo.

Como se aprecia, por tanto, los aspectos más innovadores de la «Bundestaatskommission» consistían en la voluntad de implicar no sólo a los distintos ámbitos políticos y administrativos del panorama institucional alemán, sino también a los representantes de la comunidad científica, que proporcionarían la contribución principal para la asamblea en términos de instrumentos teóricos y jurídicos, de forma que el debate político tendría una sólida base de discusión.

La Comisión, compuesta, con todo ello, por más de cien elementos, todos con derecho a intervenir en el curso de las sesiones, decidió actuar creando dentro de sí misma dos subgrupos de trabajo, cada uno dirigido por cuatro coordinadores: el primero estaba dedicado al tema “competencias legislativas y derechos de participación de los Länder en el procedimiento legislativo”; el segundo se refería a los “aspectos financieros” del aparato federal del Estado. Como «modus operandi» general, el órgano estableció que, por norma, las sesiones de los dos subgrupos, a las cuales todos los componentes de la Comisión tenían libre acceso, se celebrarían –salvo excepciones– a puerta cerrada, dejando a cada miembro la facultad

---

<sup>19</sup> De los cinco partidos actualmente representados en el *Bundestag* (SPD, CDU/CSU, GRÜNEN, FDP, PDS), sólo éste último, que cuenta con dos diputados en el Parlamento Federal, no tenía delegados en la Comisión.

<sup>20</sup> Para consultar un elenco completo de los académicos llamados a formar parte de la Comisión, v. A. DE PETRIS, “Il federalismo tedesco alla prova della riforma”, *federalismi.it*, 5/2/2004, n. 1.

de decidir libremente en cuál de los dos concentrar su propia actividad. En último lugar, para dar la mayor visibilidad posible a las actividades del órgano consultivo, se dedicó al mismo una sección específica del sitio de internet del Bundesrat<sup>21</sup>, en la que se recogían todas las informaciones relativas a la historia, finalidad y composición de la Comisión, así como todo documento producido por sus componentes como material de discusión y los variados informes taquigrafiados que periódicamente ponían por escrito el debate generado en cada una de las sesiones convocadas.

Con la primera reunión del órgano, convocada en Berlín el 7 de noviembre, se declaraban oficialmente inaugurados los trabajos; a ésta seguirían otros diez encuentros, en el curso de los cuales las crónicas políticas registraban alternativamente momentos de amplia convergencia entre las partes implicadas y situaciones de dificultad en las negociaciones: así, por ejemplo, a una declaración general de intenciones del 21/22 de enero de 2004 de volver a realizar “el máximo federalismo posible y el mínimo centralismo necesario”, seguían momentos como el del 6 de mayo de 2004, en el que los Länder se declaraban dispuestos a aceptar una reducción de la mitad del número de leyes necesitadas de la aprobación del Bundesrat, a cambio de mayores competencias en materia de política universitaria y de gestión del empleo público. El 11 de noviembre de 2004, de todos modos, los dos representantes de la Comisión, Müntefering y Stoiber, presentaban por primera vez un documento que contenía los puntos cardinales de la reforma en curso, definiéndolo todavía como un “borrador de discusión” a causa de las diversas cuestiones que aún quedaban abiertas.

El debate dentro y fuera de la Comisión, entre reuniones institucionales y encuentros informales entre las diferentes categorías de sujetos implicados, proseguía por tanto febrilmente, a la vista de la conclusión de los trabajos, prevista para mediados de diciembre, cuando el organismo debería hacer públicos los resultados de catorce meses de actividad. A diferencia de los episodios que la habían precedido y a pesar de los clásicos comentarios pesimistas, la «Bundesstaatskommission» parecía al fin capaz de deshacer el mito de la “inmovilidad institucional” de la República Federal: el alumbramiento de la “madre de todas las reformas”<sup>22</sup> parecía entonces cercana.

Efectivamente, el 23 de diciembre de 2004, Müntefering y Stoiber presentaban a la prensa un documento de veintidós páginas que contenía los

---

<sup>21</sup> Cfr. [www.Bundesrat.de](http://www.Bundesrat.de).

<sup>22</sup> En este sentido, E. STOIBER, cit. en M. GEIS, “Niemand will wirklich verzichten”, *Die Zeit*, nº 52 del 16/12/2004, p. 6.

detalles de las propuestas elaboradas sobre la base de los trabajos de la Comisión respecto a los cuáles las fuerzas políticas habían alcanzado un compromiso.

En primer lugar, se había alcanzado un acuerdo con respecto a la descentralización de las competencias entre Bund y Länder, hasta el punto de que el número de leyes federales necesitadas del voto favorable del Bundesrat tras la aprobación del Bundestag habría descendido del actual 60% al 35-40% del total, a cambio de una transferencia de competencias legislativas exclusivas de la Federación a las autonomías regionales. De ello se derivaba una nueva organización en el reparto de las potestades legislativas exclusivas de Bund y Länder, de forma que al primero correspondería una competencia plena en las siguientes materias: disciplina de armas y explosivos; actas de notoriedad y documentos de identidad; producción y explotación de la energía atómica; “defensa frente al traslado al extranjero del patrimonio cultural alemán”.

Como contrapartida, los Länder recibirían la potestad legislativa exclusiva en los siguientes ámbitos: políticas de vivienda; derecho de reunión; políticas penitenciarias; políticas sobre el notariado; disciplina de los horarios de apertura y cierre de las actividades comerciales; regulación de las actividades de restauración; locales de juego; ferias, exposiciones y mercados; gestión de fondos agrícolas y arrendamientos; reagrupación parcelaria; deporte y tiempo libre; reglamentación general de la prensa.

El acuerdo contenía además innovaciones importantes en el plano económico, dirigidas a lograr una reducción sustancial de los casos de coparticipación financiera de Estado central y entes locales. Por tanto, según esta lógica, los Länder habrían recibido una competencia financiera exclusiva en materia de impuestos sobre las compras inmobiliarias, de financiación de los transportes municipales y de fomento de la edificación residencial, debiendo al mismo tiempo proveer y costear la construcción de nuevos institutos universitarios. Como compensación por tales transferencias, la Federación les habría cedido hasta 2010 una contribución anual para la financiación de dichas actividades, proporcional a la cuota de participación financiera hasta entonces garantizada para las mismas actividades. Finalizado este período de transición se debería verificar si la contribución estatal habría seguido siendo necesaria o no. A esto se añadía un intercambio de expectativas fiscales: los Länder habrían percibido a partir de entonces los ingresos derivados de los seguros automovilísticos y el Bund los provenientes de la tasa de circulación prevista para automóviles, motocicletas y otros medios de transporte.

Por último, el acuerdo establecía una importante novedad en relación con el pacto de estabilidad de la Unión Europea. Éste se habría insertado en la Ley Fundamental y las obligaciones derivadas del mismo habrían vinculado conjuntamente tanto al Bund como a los Länder, según cuanto se estableciese detalladamente en una futura ley federal a aprobar también con el indispensable voto favorable del Bundesrat, y que según las propuestas de la Comisión, debería haber regulado el porcentaje de coparticipación en la financiación de las eventuales sanciones a las que Alemania hubiera tenido que responder en caso de violación del pacto de estabilidad, estableciendo un 65% a cargo de la Federación y un 35% a cargo de los entes regionales. Además, la cuota de sanciones correspondiente a los Länder debería haber sido efectivamente satisfecha en un 65% del total por aquellos Länder cuyas finanzas regionales estuviesen gravadas por un déficit particularmente elevado<sup>23</sup>.

A pesar de la amplitud de las materias sobre las cuales se había alcanzado un consenso de máximos, quedaban todavía fuera del acuerdo cinco sectores clave para la organización del ordenamiento federal, en relación con las cuales las partes implicadas aún no habían alcanzado un compromiso: política universitaria, regulación-marco del medio ambiente, competencias de la Oficina Federal Anticrimen, cooperación de los Länder sobre cuestiones y responsabilidades relativas a la Unión Europea.

Como puede apreciarse, por tanto, catorce meses de trabajo habían permitido crear una base sobre la que había sido posible la convergencia de los intereses de los sujetos implicados, pero había sectores sobre los cuales, a pocos días de la conclusión oficial de su actividad, la «Bundestaatskommission» no era capaz de garantizar una conclusión positiva del debate. Quedó bien pronto claro incluso para los más optimistas que, al margen de lo ya alcanzado, las últimas horas de las negociaciones eran decisivas para el resultado de todo el proyecto de reforma.

## 5. “HASTA EL ÚLTIMO APARTADO”

La semana previa a la última reunión de la Comisión, fijada para el 17 de diciembre de 2004, se abrió con la presentación del documento de acuerdo adoptado por sus integrantes. A decir verdad, aún subsistían discrepancias entre las partes implicadas con respecto a algunos de los as-

---

<sup>23</sup> Sobre todo cfr. “Die Eckpunkte der Reform”, *Spiegel Online*, [www.spiegel.de/politik](http://www.spiegel.de/politik), 13/12/2004 (último acceso: 4/9/2006).

pectos comprendidos en el mismo: el Presidente del Ejecutivo de Baden-Württemberg Erwin Teufel (CDU), por ejemplo, observaba con respecto a la propuesta relativa al pacto de estabilidad que, a su juicio, cada Land debería de poder participar en la financiación de las eventuales sanciones a cargo de Alemania sólo en la medida en que su propio presupuesto fuese efectivamente responsable del déficit de las cuentas públicas alemanas. Sobre este punto resultaba mucho más complaciente el Jefe de Gobierno de Berlín, Klaus Wowereit (SPD), para el cual parecía “comprensible” que las haciendas regionales se vieran implicadas en el pago de eventuales sanciones derivadas del incumplimiento del pacto de estabilidad, dado que los Länder también pueden ser responsables del incumplimiento alemán; el representante socialdemócrata juzgaba en todo caso satisfactoria la racionalización acordada de las competencias legislativas, en cuanto, hasta aquel momento, los Länder habían ejercido indebidamente un derecho de codecisión en materias ajenas a sus competencias efectivas.

Sin embargo, los nudos aún por deshacer, aquéllos en los que el barco de las reformas corría el riesgo de encallarse irremediabilmente y que parecían colocar totalmente fuera de juego las proclamas optimistas de los dos presidentes de la Comisión, eran otros. Así:

– Respecto a las formas de representación de Alemania en la UE, no estaba claro si este cometido sería atribuido exclusivamente a la Federación o si se conservaría alguna forma de coparticipación de los Länder y del Bundesrat.

– Respecto a las políticas de medio ambiente, parecía alejarse cada vez más la reorganización del sector auspiciada por los representantes de la Federación y, en particular, por los verdes, orientada a que los Länder obtuviesen unas competencias parciales y que el Bund pudiese emanar una suerte de “Código Civil del Medio ambiente”;

– Respecto a la “Legislación marco”<sup>24</sup>, estaban avivándose las divergencias entre la oposición, con la secretaria federal de la CDU, Angela Merkel, con toda probabilidad candidata a desafiar al Canciller Schröder en las elecciones inicialmente previstas para septiembre de 2006<sup>25</sup>, concentrada en pedir su total eliminación, y el Gobierno federal, expresamente contrario a dicha hipótesis. Merkel fundamentaba su oposición a la figura en las críticas manifestadas al respecto por algunos Länder, según los cuales la

---

<sup>24</sup> Cfr. Art. 75 LF.

<sup>25</sup> Sobre lo inesperado y repentino de la situación al respecto en la primavera de 2005, v. *infra*, par. 8.

«Rahmengesetzgebung» consentía al Bund intervenir en materias que en realidad pertenecen a la competencia exclusiva de los entes regionales, como la disciplina de las políticas universitarias<sup>26</sup> (el ejemplo, como se verá en breve, no se ha elegido por casualidad). En concreto, los Länder se declaraban en principio abiertos a mantener la “cláusula de necesidad” del art. 72 II LF, pero pedían que fuese definitivamente excluida su aplicación para algunos de sus ámbitos competenciales;

– Respecto a las funciones de la Oficina Federal Anticrimen («Bundeskriminalamt – BKA»), la polémica enfrentaba al Ministro del Interior federal, Otto Schily (SPD), y a algunos de sus homólogos regionales, estando a la cabeza el responsable de la cartera de interior bávara, Günther Beckstein (CSU), por la vía de la reivindicación de una mayor centralización de los poderes en manos del Gobierno para una más eficaz lucha contra el terrorismo. Por iniciativa de los Länder se había presentado «in extremis» una propuesta en virtud de la cual se imputaba al BKA la responsabilidad en los supuestos de intervención contra el terrorismo “en los que subsista un peligro que rebase las fronteras regionales, o no resulte identificable una competencia precisa de las autoridades de policía de un concreto Land, o sea reclamada por las máximas autoridades de policía de un Land”.

Tal y como se aprecia, no eran asuntos secundarios para la organización de las relaciones políticas entre centro y periferia y, mientras pasaban las horas y la cita fatídica del 17 de diciembre se acercaba, los llamamientos a la prudencia iban creciendo. Los tonos optimistas dejaban su lugar a declaraciones oscilantes entre la seria preocupación y la amenaza más o menos velada: el “rompecabezas alemán”, tal y como se definía el intento de reforma planteado por la Comisión<sup>27</sup>, se hallaba ante muchos enigmas de difícil solución. A pesar de ello, la apuesta en juego consistía nada más

---

<sup>26</sup> Los *Länder* en cuestión citaban en defensa de su tesis la reciente controversia surgida entre el Gobierno federal y algunos entes regionales con respecto al intento del primero de introducir en los ateneos a través de ley federal las denominadas “*Juniorprofessuren*”, puestos universitarios a tiempo determinado para doctores desprovistos de Habilitación: la cuestión había terminado en el Tribunal Constitucional federal, que la había resuelto a favor de los *Länder* recurrentes, estableciendo que la regulación de la educación universitaria se comprende entre las materias de competencia exclusiva de los entes regionales; se negaba así la corrección de la interpretación de la “cláusula de necesidad” del art. 72 II LF esgrimida en la ocasión por el Gobierno federal, según la cual en el caso en cuestión se habrían cumplido las condiciones para que el *Bund* estuviese legitimado para emanar una disciplina legislativa propia, debiendo el mismo “asegurar en el territorio federal condiciones de vida análogas o [...] preservar la unidad jurídica o económica en el interés del Estado en su conjunto”, cfr. BVerfG 2 BvF 2/02 del 27/7/2004.

<sup>27</sup> H. PRANTL, “Das deutsche Puzzle”, *Sueddeutsche.de*, 13/12/2004.

y nada menos que en la capacidad del sistema político alemán de saber proceder de forma autónoma a la reparación de sus propias deficiencias.

Algunos comenzaban a presagiar una crispación de los frentes, al no estar dispuestos a ceder alguna de las competencias y potestades conquistadas hasta el momento, así como a idear maniobras obstruccionistas de diversas procedencias, cuyos objetivos quedaban aún por esclarecer, con Müntefering y Stoiber obcecados en salvar un proyecto que muchos de entre sus propios compañeros de partido estaban contribuyendo a hundir<sup>28</sup>. Otros observaban que una potestad absoluta de los Länder en determinadas materias no significaba necesariamente una mejora funcional del sistema federal en su conjunto. En defensa de dicha tesis se aportaba el ejemplo de las políticas penitenciarias incluidas por la propuesta de la Comisión entre las competencias exclusivas regionales; una medida que de aplicarse, probablemente habría amenazado la unidad jurídica misma de la «Bundesrepublik», y que podía justificar la crítica del ex Juez constitucional y miembro de la Comisión Dieter Grimm, según el cual “en la reforma para el federalismo se habla mucho de Bund por una parte, y de Länder por otra, pero muy poco de Bund y Länder en su conjunto»<sup>29</sup>.

El 16 de diciembre, tras siete horas de negociaciones, Edmund Stoiber anunciaba un acercamiento de los representantes de los Länder en muchos de los puntos de la reforma aún en discusión: en el ámbito de las políticas universitarias los portavoces regionales se declaraban dispuestos a ceder con respecto a la reivindicación de una potestad exclusiva en la materia, reconociendo al Bund una competencia en materia de admisión de planes de estudio y modalidad de los exámenes finales, mientras la planificación de la oferta formativa y las decisiones relativas a las tasas universitarias serían de ahora en adelante prerrogativa absoluta de los Länder. Sobre el pacto de estabilidad se confirmaba el reparto de cargas para el pago de las eventuales sanciones conectadas al mismo en términos del 65% a cargo del Bund y del 35% de las haciendas regionales; a la Oficina Federal Anticriminalidad se le reconocía una preeminencia en materia de lucha contra el terrorismo a cambio de una mayor influencia de los Länder en la protección contra las catástrofes.

La Presidenta del Ejecutivo de Schleswig-Holstein, Heide Simonis (SPD), saludaba positivamente el avance, mostrándose satisfecha por la supera-

---

<sup>28</sup> Se manifiesta de este modo explícitamente M. GEIS, “Niemand will wirklich verzichten”, op. cit., en nota 22.

<sup>29</sup> Cit. en H. PRANTL, “Das deutsche Puzzle”, op. cit., nota 27.

ción de muchos de los desencuentros que habían obstaculizado el camino de la reforma en los últimos días, y confiando en que aún era posible una conclusión positiva. Mientras, su colega de Turingia, Dieter Althaus (CDU), erigiéndose también en portavoz de los otros cuatro Länder del Este, anunciaba su propia renuncia a la inclusión en la Ley Fundamental de la segunda edición del Pacto de Solidaridad, con el cual se ha previsto la financiación del desarrollo de infraestructuras de la antigua Alemania del Este hasta 2019, considerando garantía suficiente una ley federal aprobada con este propósito. En este punto, la reforma parecía realmente cosa hecha, pero se habían hecho las cuentas sin el posadero, o mejor dicho, sin el “cocinero”.

## 6. ¿DELITO PREMEDITADO?

En semejante clima de optimismo generalizado, parecían injustificadas las advertencias de Jutta Limbach (SPD), ex Presidente del Tribunal Constitucional federal, quien deducía de lo exiguo de las medias acordadas, un probable fracaso de la reforma aparentemente cercana a una conclusión positiva en la fase consultiva, preconizando en tal caso la necesidad de reabrir una instancia de debate sobre los mismos temas tras las elecciones políticas de 2006.

Limbach estuvo, pues, entre los pocos que no se sorprendieron cuando, en la tarde del 17 de diciembre de 2004, en la conclusión de la última sesión de la «Bundestaatskommission», los dos presidentes, Müntefering y Stoiber, anunciaban formalmente su fracaso. Como motivación oficial de la ausencia de éxito se adujo la imposibilidad de alcanzar un compromiso en relación con las políticas universitarias: la reclamación de los Länder de recibir una competencia exclusiva sobre la materia, excluyendo de forma prácticamente definitiva al Bund de cualquier influencia al respecto, no había dejado márgenes de mediación a las partes, hasta el punto de comprometer también todo cuanto ya se había acordado hasta aquel momento.

Obviamente, las distintas versiones sobre la reconstrucción de las últimas horas precedentes a la decisión oficial y, sobre todo, las razones que habían conducido a tal situación, comenzaron inmediatamente a inundar los medios de información. Según Müntefering, tras haber pasado juntos cordialmente la tarde precedente, Stoiber y él se habrían encontrado una vez más para poner a punto los detalles de la sesión del día siguiente alrededor de la media noche. En aquella ocasión el Presidente del Ejecutivo Bávaro había planteado de nuevo el problema de las políticas universitarias, sobre las cuales el Bund debería de haber conservado tan sólo competencias mínimas según las intenciones, si no de todos los Länder, al menos de

todos aquellos guiados por CDU o CSU y algunos de los controlados por el SPD. Frente a esa posición, Müntefering habría propuesto sacar la cuestión universitaria de la reforma, reenviando ese debate a una sesión específica de la Comisión para el mes de enero y concluyendo al mismo tiempo la fase consultiva con la aprobación de cuanto se había acordado sobre los demás temas, pero Stoiber se habría opuesto a esta propuesta. Los Presidentes de los Länder controlados por CDU no habrían aceptado un reenvío de la controversia sobre las competencias en materia de formación universitaria sin una decisión definitiva, planteando de hecho un ultimátum: sin la aprobación de la propuesta en materia de universidades, nada se aprobaría. Müntefering declaraba, pues, haber informado la mañana del 17 de diciembre al Canciller Schröder del inesperado cariz negativo que habían tomado los acontecimientos y, llegados a ese punto, los márgenes para una recomposición de la negociación eran ya demasiado estrechos<sup>30</sup>.

Se abría, pues, la caza al culpable, con las acusaciones de rigor entre los dos frentes –articulados no simple y solamente según el signo de partido, sino de forma más amplia y transversal, implicando también el variado reparto Bund/Länder– dirigidas a atribuir al adversario la responsabilidad última del fracaso. Edmund Stoiber se lamentaba por el resultado negativo de un proceso de reforma tan largo y complicado, pero al mismo tiempo subrayaba la responsabilidad socialdemócrata en el fracaso, seguido por sus colegas de la CDU, Dieter Althaus y Peter Müller, jefes de los ejecutivos de Turingia y Sarre respectivamente. En la SPD, Heide Simonis rebatía subrayando su propia decepción por la testarudez e irracionalidad demostrada en la ocasión por los Länder regidos por los partidos de la Unión, mientras el portavoz del Gobierno, Bela Anda, observaba que los escasos resultados obtenidos por el sistema de educación alemán en un reciente estudio internacional hacía irrenunciable el reconocimiento de un papel coordinador de la Federación en el sector<sup>31</sup>.

Simultáneamente, muchos de los protagonistas y de los ilustres representantes institucionales auspiciaban una recuperación de las negociaciones tras la pausa navideña, insistiendo en que un fracaso definitivo habría representado una derrota para todas las partes implicadas. Pero ¿es en verdad así?

---

<sup>30</sup> El caso se reconstruye en P. GRASSMANN, “Das langsame Sterben. Kamingespräche, Fraktionsitzungen, Geheimgespräche – und am Ende bleiben Schuldzuweisungen”, *Süddeutsche Zeitung*, 18-19/12/2004, p. 5.

<sup>31</sup> Cfr. “Eine große Chance leichtfertig vertan”, *Süddeutsche Zeitung*, 18-19/12/2004, p. 1.

## 7. CAZA AL CULPABLE

La opinión generalizada es que tras catorce meses de encuentros en los que intervinieron más de 100 representantes institucionales y expertos, una amplia, compleja y sufrida propuesta de reforma del federalismo alemán, capaz de simplificar la organización del ordenamiento estatal y que, en caso de haber sido aprobada, podría haberse “escrito el comentario sobre un posavasos de cerveza”<sup>32</sup>, fracasa por la incapacidad de los sujetos implicados de hallar un punto de encuentro en materia de políticas universitarias.

Frente a esta idea, resulta más que legítimo preguntarse si efectivamente todo aquello que se había acordado hasta el momento de la ruptura, en sectores como la racionalización de la decisión entre competencias legislativas-marco, exclusivas y concurrentes, la cuota de leyes sobre las que debía mantenerse necesariamente la aprobación del Bundesrat, la financiación conjunta Bund/Länder de las sanciones por violación del pacto de estabilidad, la aceptación de una preeminencia de los órganos de seguridad federales sobre los aparatos de policía de los Länder en la lucha contra el terrorismo internacional, resultaba insignificante ante la posibilidad de arrojar todo al cubo de basura en caso de una falta de acuerdo sobre las universidades.

¿Es, en verdad, el de la formación académica un sector tan sentido por los responsables de los Ejecutivos regionales –o mejor, por algunos de ellos, curiosamente caracterizados por la misma orientación política– como para comprometer por ello todo el trabajo cumplido hasta aquel momento, o, tras la motivación oficial del fracaso, se esconde algo más?

En realidad, las crónicas políticas de los “días calientes” de la negociación recogían una fuerte tensión dentro de la CDU: en concreto, algunos presidentes de los Länder de signo cristiano-demócrata, como Erwin Teufel (Baden-Württemberg), Georg Milbradt (Sajonia) y, sobre todo Roland Koch (Hessen), habrían acusado a Stoiber de haberse mostrado demasiado condescendiente con los rivales socialdemócratas en relación a muchas de las propuestas de reforma colocadas sobre el tapete<sup>33</sup>; a esto ha de añadirse que su colega Eckhardt Rehberg, presidente de la CDU de Mecklenburgo-Pomerania, declaraba cándidamente su estupor al enterarse de que la ra-

---

<sup>32</sup> Así se manifestó el secretario de la CDU Friederich Merz, cit. en H. PRANTL, “Tiefgefrorene Reformen”, *Süddeutsche Zeitung*, 18-19/12/2004, p. 5.

<sup>33</sup> Cfr. “Eine große Chance leichtfertig vertan”, *Süddeutsche Zeitung*, op. cit. en nota 31.

zón del fracaso de la Comisión fuese buscada en el desencuentro sobre las políticas universitarias, en cuanto no se había detectado previamente desacuerdo alguno entre los responsables de los trabajos. Parecía ya cierto que la Federación sólo habría conservado la competencia legislativa en lo relativo a la admisibilidad de los planes de estudio y a la disciplina de los exámenes finales, mientras todo el resto habría pasado definitivamente a los Länder<sup>34</sup>. ¿Dónde se hallaba, por tanto, la razón de la disputa?

¿Podría tratarse de una cuestión de principio? Stoiber, una vez más, a pocas horas de la noticia de la debacle, declaraba que la educación (en el sentido amplio de la palabra) “es dominio de los Länder”, sobre la cual aquéllos tendrían la competencia y potestad legislativa exclusivas, y que sin una regulación clara del sector “no habría podido subsistir jamás el equilibrio entre Federación y autonomías regionales”<sup>35</sup>.

En verdad, del texto de la Ley Fundamental resultan normas muy variadas que contradicen esta afirmación: se lee, de hecho, que “el sistema escolar en su conjunto queda sometido a la supervisión del Estado”<sup>36</sup> (sin distinciones entre autoridades federales y regionales), que “el Estado federal tiene el derecho, en las condiciones establecidas por el art. 72<sup>37</sup>, de elaborar disposiciones “marco” para la legislación de los Länder [entre otras cosas, con respecto a] los principios generales de la enseñanza superior”<sup>38</sup>, que “el Estado federal participa en la ejecución de los cometidos de los Länder, cuando dichos cometidos sean de relevancia colectiva y el concurso del Estado federal resulte necesario para la mejora de las condiciones de vida [entre otros en el sector de la] ampliación y construcción de institutos superiores de enseñanza, comprendidas las clínicas universitarias”<sup>39</sup>, y, por último, que “el Estado federal y los Länder pueden cooperar, sobre la base de acuerdos, en la planificación de la educación y en la promoción de organismos y proyectos de investigación científica de relevancia suprarregional”<sup>40</sup>. Por tanto, tal y como se aprecia, hay asideros bastantes

---

<sup>34</sup> Cfr. “Nach Streit um Bildungspolitik: Föderalismus-Reform gescheitert”, en *www.faz.net*, 17/12/2004.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Art. 7 I LF.

<sup>37</sup> Se trata de la citada “cláusula de necesidad”, según la cual el Estado federal tiene el poder de legislar en el ámbito de la legislación concurrente allí donde una disciplina legislativa federal resulte necesaria para asegurar en el territorio federal condiciones de vida análogas o [...] para preservar la unidad jurídica o económica en el interés del Estado en su conjunto.

<sup>38</sup> Art. 75 I 1a LF.

<sup>39</sup> Art. 91a I 1 LF.

<sup>40</sup> Art. 91b LF.

para contradecir el punto de vista de Stoiber con respecto a la presunta exclusividad de las potestades de los Länder en materia de educación, ya sea ésta superior o no.

Además, no ha de olvidarse que por parte del Gobierno se había mantenido hasta el final la propuesta de reenviar el debate sobre la difícil cuestión de las competencias universitarias, precisamente para evitar comprometer el resto de las propuestas sobre las cuales, por el contrario, se había alcanzado un consenso de máximos: Si los representantes de la Unión hubiesen estado verdaderamente interesados en salvaguardar los resultados logrados por la Comisión, nada le habría impedido seguir el camino sugerido por Müntefering, aplazando la discusión del tema en concreto a un segundo momento, teniendo a su disposición la “espada de Damocles” del auténtico debate parlamentario sobre las reformas. No haber escogido esta vía, sino la de obtener el efecto diametralmente opuesto precisamente en nombre de la autonomía regional en materia de educación superior suscita, pues, la sospecha sobre la hipótesis de que las razones reales que estaban en la base de dicho comportamiento fuesen otras, y que la batalla librada por el control de los centros educativos habría representado solamente el «casus belli» ocasional para alcanzar el objetivo de evitar que las propuestas de la «Bundestaatskommission» gozasen de unas posibilidades reales de traducirse en efectivas medidas de reforma del ordenamiento federal<sup>41</sup>. Pero, ¿quién podía tener interés en boicotear la actuación de la Comisión?

De entre todos los protagonistas políticos del presente caso, un representante político podría responder a este perfil: Roland Koch (CDU), Presidente del Ejecutivo de Hessen<sup>42</sup>. Recordemos que fue precisamente él quien, junto con algunos de sus colegas de la Unión, criticó la excesiva condescendencia de Stoiber hacia el SPD; a ello se añade que, tanto en el plano político general como dentro del partido, el verdadero fundamento de la importancia de Koch y de los «Ministerpräsidenten» como él, trae causa precisamente del actual reparto de las competencias legislativas entre Bund y Länder. El hecho de que más de la mitad de las leyes federales tengan momentáneamente necesidad del visto bueno del Bundesrat para poder ser aprobadas, pone, de hecho, a disposición de los titulares de los votos dis-

---

<sup>41</sup> También se manifestaba escéptico sobre el hecho de que la falta de acuerdo en materia de política universitaria haya representado la auténtica razón del fracaso de la Comisión D. GRIMM, *Die gescheiterte Reform*, (manuscrito).

<sup>42</sup> H. PRANTL, “Konsens + Konsens + Konsens + Dissens = Dissens. Warum die Neu-Organisation der Bundesrepublik vorerst gescheitert ist, aber nicht scheitern darf”, *Süddeutsche Zeitung*, 18-19/12/2004, p. 4.

ponibles en la segunda Cámara alemana —es decir, de los Gobiernos regionales y, en concreto, de sus Presidentes— un poder que va mucho más allá de las facultades de organización institucional que se les reconocen. Es precisamente a través de las posiciones adoptadas durante el curso de los debates que preceden a las declaraciones de voto de la Cámara de los Länder, mucho más que en su condición de responsables de la administración de los Länder a los que pertenecen, cómo Koch y sus colegas pueden esperar, en relación con los actuales desequilibrios institucionales, la conquista de un espacio político propio y un protagonismo significativo también a desempeñar a escala federal. Resulta fácilmente intuible, pues, que una reforma que cuenta entre sus objetivos declarados, a través de una racionalización del reparto de las competencias entre centro y periferia, con la reducción del radio de influencia del Bundesrat sobre la potestad legislativa federal, representa para aquéllos un serio peligro de redimensionamiento de su papel político, condenándoles en caso de éxito a quedar comprendidos, quizás definitivamente, al ámbito de su “recinto regional”, del cual, hasta ahora, habían tenido la oportunidad de “salirse”, jugando sus propias cartas en el más atractivo tablero de la política federal.

Por tanto, el hecho de que la «Bundestaatskommission» hubiera concluido su largo trabajo sin resultados, no representaba un suceso negativo para el conjunto del panorama político alemán.

## 8. CONDOLENCIAS PRECIPITADAS

A pesar del desilusionante resultado del largo «iter» seguido por la reforma, ha de subrayarse que desde el 17 de diciembre de 2004 en adelante y en los meses siguientes se han ido levantando, cada con más frecuencia, voces provenientes de todas las partes políticas y en representación de todos los ámbitos institucionales, para que cuanto de positivo se había alcanzado en las sesiones de la Comisión no se perdiera irremediablemente.

El Presidente Federal, Horst Köhler, por ejemplo, no ha desaprovechado la ocasión para destacar la necesidad de recuperar cuanto antes las negociaciones, si es posible, sacando adelante cuanto ya se había acordado en los meses anteriores y buscando al mismo tiempo alcanzar un compromiso con respecto a los puntos más críticos y controvertidos o, como alternativa, nombrar una nueva asamblea consultiva que reactivara desde el inicio el debate sobre la cuestión. Por cierto, en las semanas inmediatamente siguientes a la notificación del fracaso por parte de Stoiber y Müntefering la mayor parte de los políticos y de los implicados en los trabajos compartía

la sensación de que Alemania había perdido una gran oportunidad para adecuar su propia estructura federal a las necesidades de la política actual. Durante varios meses, las crónicas políticas alemanas registraron «debates» más o menos acalorados contra el presunto estancamiento del ordenamiento institucional de la «Bundesrepublik», hasta que, impredeciblemente, la situación cambió completamente en pocas semanas y la que parecía una cuestión definitivamente cerrada volvió a reabrirse repentinamente.

## 9. “¡GOLPE DE ESCENA!”

A mediados de 2005, cuando el panorama político comenzaba a preparar lentamente las estrategias electorales ante la cercanía del voto popular para la renovación del Parlamento federal, prevista para septiembre de 2006, en un movimiento sorpresa, después de la dura derrota de su propio partido en las elecciones regionales en Renania-Westfalia, el entonces Canciller socialdemócrata Gerhard Schröder decidió acelerar los plazos y, siguiendo un procedimiento tan controvertido como para requerir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional federal, solicitó al Presidente Federal Köhler la disolución anticipada del Bundestag, adelantando de este modo un año la consulta electoral<sup>43</sup>. El resultado electoral del 18 de septiembre de 2005 –al que se añade la “cola” de las elecciones celebradas en el distrito electoral de Dresde el 2 de octubre– produjo una situación política de difícil solución, resuelta tan sólo algunas semanas después con la creación de la segunda Gran Coalición entre CDU/CSU y SPD tras la experiencia de 1966/69<sup>44</sup>. La alianza de gobierno entre los dos mayores partidos alemanes implicaba, entre otras cosas, la ruptura de muchos de los motivos que habían llevado a la no aprobación del proyecto de reforma del sistema federal pocos meses antes, el cual, de hecho, era ahora recuperado y colocado entre los objetivos principales del próximo Ejecutivo. A pesar de que el panorama político del nuevo Bundestag no dejase lugar a sorpresas, considerando la aplastante mayoría de la que disponía la coalición de gobierno, se decidió modificar el «modus operandi» precedentemente seguido por la Comisión Bicameral: las últimas sesiones de negociación sobre los

---

<sup>43</sup> Sobre las controversias constitucionales del asunto v. S. APEL, C. KÖRBER & T. WIHL, “The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of National Parliament”, *German Law Journal*, Vol. 6, Nr. 9, pp. 1233 a 1254.

<sup>44</sup> Sobre el resultado del voto y las valoraciones de los equilibrios resultantes de las urnas alemanas, consiéntasenos reenviar a: A. DE PETRIS, “Germania anno 2005: semplice ingovernabilità o ‘Neuer Anfang’?”, en *www.federalismi.it*, 22/9/2005 (último acceso: 11/7/2006).

detalles de la reforma se mantuvieron rigurosamente a puerta cerrada, con el claro intento de impedir intervenciones obstruccionistas por parte de «lobbies» y corrientes de partido hostiles al proyecto. Por otra parte, tras una primera vuelta de consultas sobre el proyecto por parte de las distintas comisiones del Bundestag, la Comisión para las reformas constitucionales, que ha conducido todo el «iter» de aprobación, mantuvo conjuntamente con la Comisión para las Cuestiones Internas del Bundesrat sobre los contenidos de la reforma la más larga sesión (¡siete días completos de trabajo!) de la historia de la RFA, abierta al público y retransmitida en directo por televisión<sup>45</sup>. Todo fue recogido después en un documento-resumen de los resultados alcanzados por el grupo de trabajo de la Coalición en materia de reforma del federalismo, cuya versión final lleva la fecha del 7 de noviembre de 2005, resultando a todos los efectos parte integrante del acuerdo de coalición estipulado entre CDU, CSU y SPD el 18 de noviembre<sup>46</sup>.

## 10. LA “MADRE DE TODAS LAS REFORMAS”

La reforma persigue el ambicioso proyecto de racionalizar el ordenamiento federal en su conjunto, abandonando por vez primera la política de adecuaciones puntuales practicada en las legislaturas precedentes, debida probablemente a la conciencia de no contar tanto en el Bundestag como en el Bundesrat con las amplias mayorías indispensables para la aprobación de revisiones estructurales del ordenamiento alemán<sup>47</sup>. A ello sigue que, como ya se ha indicado, la “madre de todas las reformas” termina por modificar de forma incisiva la Ley Fundamental. Por la amplitud del alcance normativo provocado por la modificación en cuestión, en muchos de los comentarios realizados en un primer momento se recurrió a tonos enfáticos —cuando no explícitamente retóricos— para describir su alcance: valga por todas la observación del Presidente del Bundestag, Norbert Lammert (CDU),

---

<sup>45</sup> Cfr. H. MEYER, “Der Bund-Länder-Kompromiss über die Reform des deutschen Föderalismus”, relación presentada al Instituto de Estudios sobre sistemas regionales federales y autonomías «Massimo Severo Giannini», 14/6/2006, p. 5 (se agradece encarecidamente al Prof. Dr. Hans Meyer por haber puesto a disposición del autor una versión escrita de la relación).

<sup>46</sup> Cfr. *Koalitionsvertrag*, pp. 145 a 191, pero también en el Preámbulo, p. 12, y Título V (“Handlungsfähigkeit des Staates verbessern”), espec. pp. 93 a 94, accesible en el sitio [www.Bundesrat.de](http://www.Bundesrat.de) (último acceso: 24/8/2006)

<sup>47</sup> Para una descripción en italiano de los contenidos de la reforma del federalismo alemán v. también A. GRAGNANI, “Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco”, en [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (último acceso: 11/7/2006).

quien, a la conclusión de las fases de votación de la Cámara por él presidida apuntó cómo “desde la promulgación de la Ley Fundamental en 1949, ésta es una norma que, tanto por el número como por la importancia de las modificaciones en relación a la misma, representa la mayor alteración del ordenamiento constitucional de la República Federal alemana”<sup>48</sup>.

Pese a las reacciones de entusiasmo por la aprobación del proyecto, no ha resultado fácil, de todas formas, alcanzar un acuerdo sobre las cuestiones más debatidas de la reforma. En este sentido, resulta emblemático, por ejemplo, el episodio de las negociaciones relativas a la revisión del art. 48 de la Ley Fundamental, mediante el cual la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal ha decidido reconocer al Bundesrat un sustancial derecho de veto sobre buena parte de la legislación federal en cuya aplicación quedan también implicados de alguna forma los Länder<sup>49</sup>. A cambio de la reestructuración llevada a cabo en este ámbito con respecto al papel de la segunda Cámara y, en consecuencia, de los entes regionales que la misma representa, los Presidentes de los Ejecutivos de los Länder han buscado una compensación en materia económica, obteniendo el derecho a emitir un dictamen vinculante sobre las leyes federales que obligan a los entes regionales a distribuir prestaciones financieras frente a terceros, un poder extremadamente importante en sectores estratégicos de la hacienda pública, como el social y asistencial<sup>50</sup>. De todas maneras, desde este punto de vista, el resultado que la reforma se había prefijado parece haberse alcanzado: una vez que sea aplicado el nuevo sistema de reparto de las competencias legislativas, debería verse reducida la cantidad de leyes federales sujetas a aprobación del Bundesrat, que debería pasar del actual 60% a cerca del 35-40%: según un estudio aportado por el Bundestag, si se hubiese aplicado a la actividad legislativa de la XIV (1998-2002) y XV Legislatura (2002-2005), la reforma habría producido una reducción de la cantidad de leyes sometidas a aprobación del Bundesrat del 54,8 al 25,8 y del 50,6 al 24,0%<sup>51</sup> respectivamente.

---

<sup>48</sup> V. “Parlament stimmt Föderalismusreform zu”, en *www.spiegel.de*, 30/7/20006.

<sup>49</sup> Sobre la complejidad del papel del Bundesrat en el ordenamiento federal alemán v. C. HILLGRUBER, “German Federalism – An Outdated Relict?”, *German Law Journal*, Vol. 6, nº 10, pp. 1271 a 1282.

<sup>50</sup> Cfr. H. MEYER, “Der Bund-Länder-Kompromiss”, op. cit., pp. 7 y 8.

<sup>51</sup> Cfr. H. GEORGICI & S. BORHANIAN, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform schon 1998 in Kraft gewesen wäre?*, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Berlin, 2006, cit. en J. WOELK, “La riforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto”, en *www.federalismi.it*, n. 16 (último acceso: 24/8/2006).

En todo caso, la reforma recibió finalmente el voto favorable de la mayoría del Bundestag y del Bundesrat en dos jornadas distintas: el 30 de junio de 2006, 428 Diputados de la Cámara de representación nacional aprobaron la medida, superando de este modo el límite de los dos tercios de los componentes del Bundestag (410 sobre 614) constitucionalmente prevista para la ocasión, frente a 162 votos contrarios –entre los cuales, los de 15 representantes socialdemócratas– y tres abstenciones<sup>52</sup>. Sin embargo, resultaba en alguna medida más complicada la situación en el Bundesrat, donde pese a que la Gran Coalición entre CDU/CSU y SPD permitiese excluir sorpresas de última hora, los reparos de algunos Gobiernos regionales con respecto al conjunto de la reforma podían dar pie a mayorías más estrechas. En concreto, el portavoz del Ejecutivo de Mecklenburgo-Pomerania, presidido por una alianza entre socialdemócratas y PDS, partido que reúne a los nostálgicos del régimen comunista de la DDR, había anunciado su voto contrario al proyecto de revisión constitucional, no compartiendo el nuevo reparto de competencias en materia de medio ambiente y educación; también entre los Ejecutivos conservadores se detectaron voces disidentes, sobre todo entre los representantes de Schleswig-Holstein –presidido por una reedición a escala subestatal de la «Gran Coalición» entre CDU y SPD, bajo la Presidencia del cristiano-demócrata Peter Harry Carstensen–, quienes, en el momento de deliberar, optaron por abstenerse<sup>53</sup>. En cualquier caso, todo esto no impidió que el 7 de julio de 2006 la reforma obtuviese el sí de 62 componentes del Bundesrat, superando también en este caso el quórum de 46 votos favorables de los 69 necesarios para completar el «iter» parlamentario.

Verificada su conformidad constitucional en el plano procesal, el Presidente procedió a firmar y promulgar la reforma. Con ello, sin embargo, no se había concluido el proceso de actualización del federalismo alemán: de hecho, precisamente la reorganización de las relaciones económico-financieras entre Bund y Länder debería constituir el objeto de una segunda etapa de revisión constitucional, cuya aprobación estaría prevista para antes de la conclusión de 2009, año en el que la actual «Gran Coalición», siempre y cuando agote la legislatura, termina su experiencia de gobierno<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Cfr. informe de la 44.a sesión del XVI *Bundestag*, 30/6/2006, disponible en el sitio [www.Bundestag.de](http://www.Bundestag.de).

<sup>53</sup> V. *Bundesrat verabschiedet Föderalismusreform*, en el sitio [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de), 7/7/2006.

<sup>54</sup> J. WOELK, “La reforma del sistema federale tedesco”, op. cit., p. 5.

## 11. LOS CONTENIDOS DE LA REFORMA

Desde el punto de vista de su contenido normativo, el proyecto de reforma preparado y presentado por el Gobierno federal –que ha supuesto en total la modificación de cerca de cuarenta disposiciones constitucionales<sup>55</sup>– tienen sus principales referencias normativas en:

– un proyecto de ley de reforma constitucional, presentado con texto idéntico en el Bundestag, conjuntamente por los grupos parlamentarios de CDU/CSU y SPD<sup>56</sup>, y en el Bundesrat a iniciativa de los Länder de Baviera, Berlín, Bremen y Renania-Westfalia<sup>57</sup>;

– un proyecto de ley de acompañamiento de la reforma, que explica las disposiciones legislativas ordinarias afectadas, presentado también mediante un texto idéntico en el Bundestag por los grupos parlamentarios de CDU/CSU y SPD<sup>58</sup>, y en el Bundesrat a iniciativa de los Länder de Baviera, Berlín, Bremen y Renania-Westfalia<sup>59</sup>.

En el plano de los contenidos, éstas son las principales novedades de la modificación constitucional:

### a) Competencias de los Länder

Todo Land decidirá autónomamente en el futuro con respecto a los horarios de cierre de establecimientos y actividades comerciales, aunque resulta probable que los Parlamentos regionales procedan a disciplinar más detalladamente la materia al respecto. La gestión de locales de restauración, prensa, caza, exposiciones feriales, contaminación acústica provocada por deportes y actividades de ocio, así como la reordenación catastral quedarán comprendidas también entre las potestades de los Länder. Por el

---

<sup>55</sup> En concreto, se han visto afectados por el texto de la modificación los arts. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c y 143c de la Ley Fundamental alemana.

<sup>56</sup> BTag Drucksache 16/813, accesible en el sitio del *Bundestag* en la dirección <http://dip.Bundestag.de/btd/16/008/1600813.pdf> (último acceso: 11/7/2006).

<sup>57</sup> BRat Drucksache 178/06, accesible en el sitio del *Bundesrat* en la dirección [http://www.Bundesrat.de/cln\\_051/nn\\_8344/SharedDocs/Drucksachen/2006/0101-200/178-06,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/178-06.pdf](http://www.Bundesrat.de/cln_051/nn_8344/SharedDocs/Drucksachen/2006/0101-200/178-06,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/178-06.pdf) (último acceso: 11/7/2006).

<sup>58</sup> BTag Drucksache 16/814, accesible en el sitio del *Bundestag* en la dirección <http://dip.Bundestag.de/btd/16/008/1600814.pdf> (último acceso: 11/7/2006).

<sup>59</sup> BRat Drucksache 179/06, accesible en el sitio del *Bundesrat* en la dirección [http://www.Bundesrat.de/cln\\_051/nn\\_8344/SharedDocs/Drucksachen/2006/0101-200/179-06,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/179-06.pdf](http://www.Bundesrat.de/cln_051/nn_8344/SharedDocs/Drucksachen/2006/0101-200/179-06,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/179-06.pdf) (último acceso: 11/7/2006).

contrario, pasan a las materias de competencia exclusiva de la Federación los servicios de registro civil y la expedición de los documentos de identidad, la energía atómica, la regulación de las aguas y de los explosivos, la asistencia a las víctimas de guerra, los servicios notariales y la tutela del patrimonio cultural alemán. Ha de señalarse, además, la abolición de la «Rahmengesetzgebung», la competencia legislativa-marco reconocida a la Federación por el art. 75 LF.

#### b) Régimen de los funcionarios públicos

La remuneración de los funcionarios y dependientes de la Administración Pública se convierte en competencia exclusiva de los Länder. Por tanto, todo Land habrá de establecer autónomamente en el futuro la entidad de los sueldos de su propio personal público. Se ha suscitado ya el temor de que semejante medida pueda terminar por colocar a los Länder más ricos en condición de acaparar los funcionarios y dependientes más capacitados ofreciendo mejores condiciones retributivas en perjuicio de las estructuras administrativas de los Länder más pobres.

#### c) Universidades

En materia de universidades, los Jefes de Gobierno de los Länder y los partidos de la Unión han aceptado a última hora una propuesta socialdemócrata que había auspiciado una más amplia capacidad de intervención de la Federación en el sector<sup>60</sup>. El Presidente del Ejecutivo bávaro, Edmund Stoiber, y el jefe de la SPD, Kurt Beck, alcanzaron un acuerdo para una reformulación del art. 91b de la Ley Fundamental. En relación con esta modificación, la prohibición de cooperación entre Federación y Länder en la materia resulta, por tanto, mitigada, consintiéndoles financiar conjuntamente “proyectos científicos y de investigación en las universidades”, siempre y cuando todos los Länder den su aprobación. Ha de subrayarse cómo el concepto de “ciencia” se ha extendido también en este ámbito a la enseñanza académica, con un posible apoyo financiero del Bund no sólo para los proyectos de investigación, sino también para los docentes universita-

---

<sup>60</sup> Es oportuno recordar cómo entre las motivaciones oficiales del fracaso de la Comisión Bicameral creada en 2003 fue aducida precisamente la voluntad de algunos *Länder* –o mejor, de algunos Jefes de Ejecutivos regionales– de incluir entre las competencias exclusivas de los *Länder* la gestión de las políticas universitarias, cfr. A. DE PETRIS, “L’«antiriforma» del federalismo tedesco: un giallo istituzionale”, op. cit.

rios. En este caso, sin embargo, se hace necesaria la aprobación unánime del Bundesrat, con la consiguiente posibilidad para cada Land de imponer su propio veto en la materia. Más allá de este concreto ejemplo, sin embargo, las políticas universitarias son atribuidas casi exclusivamente a los Länder: la ley-marco federal sobre las universidades es abolida, y la competencia sobre la construcción de inmuebles universitarios también se transfiere a los entes regionales.

d) Educación

También en materia de educación escolar algunos miembros de la SPD habrían preferido una capacidad de intervención de la Federación: a diferencia del sector universitario, se elimina cualquier competencia del Bund en materia escolar.

e) Derecho de reunión

La disciplina precedente preveía en materia de derecho de reunión una deliberación del Bundestag con la necesaria autorización del Bundesrat; de ahora en adelante corresponde exclusivamente al Land concretamente afectado por la reunión en cuestión el poder de autorizarla o no.

f) Ciudades

Con el fin de evitar que las haciendas de las administraciones de las ciudades se vean sobrecargadas por encima de sus capacidades, a partir de ahora, la Federación ya no podrá emanar leyes que transfieran más competencias a ciudades y municipios, elevando de esta forma sus costes.

g) Ejecución de las normas penales

La competencia legislativa en materia de ejecución de normas penales corresponde a partir de ahora exclusivamente a los Länder. Cada Land decidirá autónomamente cómo gestionar y qué dotaciones tendrán las prisiones. Esta norma ha sido objeto de grandes polémicas durante mucho tiempo, en cuanto muchos críticos temían que, por ejemplo, por razones económicas, los Länder pudiesen eliminar estándares unitarios en la materia.

h) Servicios asistenciales

Hasta ahora era la Federación la que decretaba los estándares a los que debían atenerse los centros sanitarios y de asistencia alemanas. En un

futuro serán los Länder los que decidirán, entre otras cosas, la entidad del personal a emplear en las estructuras asistenciales y de hospitalización para ancianos. También en este ámbito se han elevado voces críticas por parte de quienes temen que, por razones de ahorro, algunos Länder puedan reducir la calidad y la cantidad de prestaciones en el sector, reclamando que se fijen unos estándares nacionales vinculantes para todos los entes subestatales.

i) Berlín

El estatus de capital federal para Berlín es definitivamente establecido por la nueva versión del art. 22 de la Ley Fundamental, cuyo apartado I establece en concreto que “la representación del Estado unitario en la capital es cometido de la Federación”. A esto debería añadirse una ley federal encaminada a asegurar el mantenimiento en vigor de la “ley sobre Bonn y Berlín” emanada en 1994, según la cual una parte de los Ministerios federales se mantienen en la ex-capital situada a orillas del Rin.

j) Medio ambiente

La nueva regulación de la materia resulta poco clara: durante mucho tiempo los políticos expertos en el sector han estado enfrentados con respecto al reparto de las competencias en medio ambiente, para después llegar a un acuerdo sobre una disciplina más bien compleja. En relación con la misma, la Federación tiene tan sólo tres años de tiempo, tal y como se estableció en el Acuerdo de Coalición entre las fuerzas de gobierno, para preparar un Código del Medio ambiente («Umweltgesetzbuch» – UGB). A los Länder se les reserva, en todo caso, la posibilidad de apartarse de la disciplina federal en sectores específicos como, por ejemplo, en la protección del patrimonio natural. Los críticos de la norma temen que, a pesar de los objetivos perseguidos por el código federal, la unidad del sector pudiese quedar seriamente comprometida por las disciplinas emanadas por cada Länder<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Para un análisis sobre los distintos aspectos de la reforma en materia medioambiental v. el conjunto de trabajos publicados en el n.º. 7-8/2006 de la *Zeitschrift für Umweltrecht*, en particular los siguientes: M. KLOEPFER, “Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen” (pp. 338 a 340); H. W. LOUIS, “Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzentwurf zur Föderalismusreform” (pp. 340 a 344); A. GINZKY & J. RECHENBERG, “Die Gewässerschutz in der Föderalismusreform” (pp. 344 a 350); H. WENDENBURG, “Die Abfallwirtschaft in der Föderalismusreform” (pp. 351 a 353).

k) Europa

Los derechos de los Länder en Bruselas experimentan una limitación. La nueva versión del art. 23 LF establece que, dentro de la Unión Europea, los mismos podrán enviar en un futuro a un delegado propio –nombrado por el Bundesrat– en condición de representante de la Federación y solamente para las negociaciones que afecten a la formación escolar, la cultura y la regulación de la radiotelevisión. En las materias restantes, el Gobierno federal alemán podrá tratar de forma exclusiva e independiente sobre las posiciones de los distintos entes regionales.

l) Criterios de Maastricht

El Ministro de Hacienda, Peer Steinbrück (SPD), está firmemente decidido a incorporarse a los parámetros económicos de Maastricht con el presupuesto federal de 2007. Siempre y cuando esto no sucediese, se aplicará el denominado “Pacto de estabilidad nacional”, actualmente incluido en la Ley Fundamental. Este establece que los Länder corresponsables del endeudamiento también deben participar en las sanciones aplicadas en consecuencia por las autoridades comunitarias, a razón del 35% de su monto, mientras el 65% restante queda a cargo de los fondos federales. El 35% de la sanción correspondiente a los Länder se reparte como sigue: el 35% se divide equitativamente entre todos los entes regionales, mientras el 65% restante debe ser aportado por los Länder que sean efectivamente responsables de los gastos que han causado el endeudamiento<sup>62</sup>.

m) Reparto de competencias financieras entre Federación y Länder

Las relaciones financieras entre Federación y Länder serán reguladas en una segunda fase del proceso de reforma del ordenamiento federal. La Canciller Angela Merkel y los Jefes de los Ejecutivos regionales han acordado recientemente una “lista abierta” de temas a tratar, a la cual se hará referencia tras la pausa estival de las actividades políticas. Entre estos se encuentran: un sistema de pre-alarma para evitar emergencias presupuestarias, unos criterios para la medición consentida del endeudamiento de los Länder y de los instrumentos normativos para la ejecución de dichos crite-

---

<sup>62</sup> Para una reconstrucción en lengua italiana de la relación entre el ordenamiento federal, disciplina del trabajo y previsión social v. T. BLANKE, “Federalismo/devolution e diritto del lavoro: l’esperienza tedesca”, *Lavoro e diritto*, 3/2001, pp. 509 a 525 (traducido por M. Borzaga).

rios. Como se ha dicho, a pesar de todo, la factibilidad de estas modificaciones posteriores dependerá en mucho de la capacidad de resistencia de la actual Coalición durante todo el período de la legislatura.

#### n) Fusión de Länder

Recientemente se han elevado muchas voces a favor de una unificación de los Länder más pequeños y pobres. Frente a reacciones contrapuestas de los responsables de los ejecutivos regionales, es probable que el argumento vuelva a estar en boga en el momento en que se ponga en marcha la segunda parte de la reforma<sup>63</sup>.

## 12. CONCLUSIONES: METODOLOGÍAS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL SOMETIDAS A COMPARACIÓN

La introducción al proyecto de ley de revisión constitucional presentado en el Bundestag por CDU/CSU y SPD especifica que el objetivo final perseguido es conseguir una racionalización de las competencias entre Federación y Länder, obteniendo, de este modo, un reforzamiento efectivo de su autonomía: la intención última es que dicha reorganización pueda producir efectos positivos en el presupuesto público. En concreto, la introducción precisa que “la mejora de las capacidades de reforma del Estado mediante una ampliación del espacio de intervención de los distintos niveles legislativos y administrativos crea las condiciones para una utilización más eficiente de los recursos estatales, un desarrollo económico más dinámico y la consolidación de las finanzas públicas”<sup>64</sup>.

Naturalmente, es aún pronto para expresar valoraciones fundadas sobre el resultado efectivo de las medidas de reforma apenas aprobadas en el ordenamiento alemán: para el alcance de algunas de sus líneas-guía, la nueva organización del federalismo de la «Bundesrepublik» podrá producir efectos concretos sólo cuando la misma entre plenamente en vigor, cosa que, por otra parte, dependerá en buena medida de las normas legislativas de ejecución que serán emanadas tanto por la Federación como por los Länder en los distintos ámbitos de competencia. A pesar de ello, al final de

---

<sup>63</sup> En relación con el tema v. en lengua italiana K. SCHUBERT, & J. WAGNER, “Federalismo e riordino territoriale. La fallita fusione di Berlino e Brandeburgo ovvero le particolarità del federalismo tedesco”, *Quaderni Costituzionali*, 1/1998, pp. 51 a 71 (traducido por A. Pasinato).

<sup>64</sup> BTag Drucksache 16/813, letra D, op. cit..

este breve «excursus» quizás sea posible realizar dos breves observaciones conclusivas, una procesal y otra sustantiva.

En primer lugar, la gestación de la reforma muestra que, al menos en Alemania, la necesidad de que las modificaciones de las normas fundamentales del ordenamiento estatal sean preparadas buscando el más amplio consenso entre las fuerzas políticas es algo aceptado por todos, desde la conciencia de que –más allá de las exigencias procedimentales impuestas por las disposiciones constitucionales en la materia– del respeto a dichas condiciones dependerá la aceptación de las mismas reformas por la sociedad.

En segundo lugar, por último, la reforma introduce en clasificación binaria entre federalismo competitivo y federalismo cooperativo (o solidario)<sup>65</sup> un «tertium» inédito: un federalismo que quizás podría definirse como “racionalizado”, es decir, enfocado a alcanzar objetivos de eficiencia y funcionalidad en la gestión de la cosa pública prescindiendo de orientaciones políticas peculiares, sino más bien dirigido preferentemente hacia la tutela del interés colectivo, incluso a costa de sacrificar un principio cardinal del ordenamiento federal como es el de la uniformidad, referido de forma especial a la homogeneidad de las condiciones materiales de vida a garantizar en todo el territorio de la «Bundesrepublik»<sup>66</sup>. También respecto a esto, sólo el tiempo podrá decir si estamos ante un nuevo «genus» de las formas de gobierno federal o si se trata de la enésima tentativa de un mero «restyling» institucional.

Por otra parte, resulta evidente que el eventual éxito de medidas de alcance tan delicado depende también en gran parte de variables cuyo funcionamiento resulta momentáneamente de una valoración compleja. En concreto, la conformación que asumirán en los próximos 12-24 meses tanto el panorama político y el de los partidos (en el Bund y en los Länder) como

---

<sup>65</sup> Para una reconstrucción diacrónica de la clasificación del federalismo alemán, en concreto con respecto a sus implicaciones económico financieras, v. A. B. GUNLICKS, “German Federalism and Recent Reform Efforts”, *German Law Journal*, Vol. 6, nº 10, pp. 1283 a 1295. Para un sintético *excursus* en lengua italiana sobre el análisis comparativo de los diversos modelos de federalismo en Alemania, en lo referente a los aspectos fiscales, v. J. WIELAND, “Problemi del federalismo fiscale”, *Le Regioni*, 2/2000, pp. 389 a 403.

<sup>66</sup> Cfr. Art. 72 II LF. Bastante cauto en cuanto a las interrelaciones entre la reforma del sistema federal y la tutela de estándares mínimos relativos a las prestaciones del Estado social D. SCHEFOLD, “Sulla problematica della riforma del federalismo in Germania” (traducido por L. Ronchetti), disponible en el sitio del Instituto de Estudios sobre los sistemas regionales federales y autonomías «Massimo Severo Giannini» [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (último acceso: 4/9/2006).

la organización de las alianzas de gobierno a escala subestatal –también destinado este último a reflejarse directamente en las orientaciones de voto del Bundesrat– condicionará inevitablemente no sólo la entrada en vigor de la reforma aprobada, sino también la actuación del Ejecutivo federal: sobre todo si formaciones políticas actualmente en la oposición consiguiesen resultados particularmente positivos en las próximas elecciones para la renovación de los parlamentos regionales, obligando de este modo a CDU y SPD, artífices del actual oleada reformista precisamente en virtud de su momentánea alianza en la dirección del Gobierno federal, a cerrar acuerdos de signo distinto en los Ejecutivos de los Länder. Además de cambiar la composición y, por tanto, las orientaciones de voto del Bundesrat, una perspectiva semejante podría reavivar las divergencias y contraposiciones tradicionalmente existentes entre Länder de la Unión y socialdemócratas, hasta el momento aparcadas por razones de oportunidad. De qué manera podría reflejarse ello tanto sobre la resistencia del Ejecutivo liderado por la Canciller federal Angela Merkel, como sobre la plena ejecución de la reforma constitucional recién aprobada, constituye una cuestión a la que sólo las crónicas políticas alemanas de los años venideros podrán dar una respuesta.

## **RESUMEN**

El presente artículo describe el recientemente activado proceso de reforma en el que se halla inmerso en la actualidad el ordenamiento federal alemán. En el desarrollo del mismo se efectúa un detallado seguimiento de la crónica política que ha acompañado al referido proceso, dando cuenta de los factores que en un primer momento determinaron su bloqueo y de los que, posteriormente, disolvieron el mismo. A la descripción del complicado juego de intereses entre Estado federal y los distintos Länder, así como entre las propias formaciones políticas representadas en el seno de los mismos, se añade un análisis resumido de los contenidos efectivos de la reforma finalmente pactados.

**PALABRAS CLAVE:** Federalismo, federalismo alemán, procesos de reforma del Estado federal, reforma constitucional

## **ABSTRACT**

The present article describes the recently activated reform process in which the German federal legal system is immersed at the present time. In order to explain this

process the author makes a detailed review of the political chronicle which have accompanied it, referring all the factors that from first moment were decisive for its blockade and those which, later, helped to dissolve the process. With this aim, a description of the complicated game of interests between Federal State and their different Länder, as well as between the political groups represented inside them is made. To conclude, the article adds a summarized analysis of the effective contents of the reform that finally took place by means of an agreement among the Federal State and the Länder.

**KEY WORDS:** federalism, German federalism, reform processes of the Federal State, constitutional reform.