

EL FEDERALISMO ALEMÁN A COMIENZOS DEL SIGLO XXI¹

Antonio Arroyo Gil

SUMARIO

- I. Introducción: las reformas constitucionales de 2006, 2009 y 2017.
- II. Del federalismo cooperativo al federalismo competitivo.
- III. Cooperación *versus* distribución y delimitación de competencias.
- IV. De la imbricación política y la irresponsabilidad organizada a la desafección democrática.
- V. Más competencia, menos codecisión.
- VI. No es la soberanía, la autonomía constitucional o la jerarquía, sino la competencia.
- VII. No es lo mismo exclusividad de la competencia que regulación completa de una materia.
- VIII. La introducción de las competencias dobles en el orden constitucional alemán.
- IX. Competencia *versus* jerarquía o prevalencia.
- X. Competencia *versus* concurrencia.
- XI. De las garantías jurídicas a las garantías políticas del federalismo.
- XII. Disminución de la influencia del *Bundesrat* por motivos de eficacia y de democracia.
- XIII. De la «desparlamentarización» a la «reparlamentarización» de la vida pública.
- XIV. Reparto y difuminación de responsabilidades en el ámbito del derecho europeo.

¹ El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de investigación de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad (DER2015-68160-C3-1-P) sobre «Formas de Participación política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la Calidad Democrática (PACADE)» (IP: Prof. Dr. D. José Tudela Aranda).

- xv. En materia financiera, la desconexión entre ingresos y gastos sigue ausente de la Constitución, la estabilidad presupuestaria ya no.
- xvi. La solidaridad interterritorial es, sobre todo, cosa de la Federación.
- xvii. Conclusión final: La República Federal de Alemania sigue siendo un «Estado federal unitario»

I. INTRODUCCIÓN:

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2006, 2009 Y 2017

La República Federal de Alemania, que surge, tras el horror nacional-socialista y la debacle de la II Guerra Mundial, con la aprobación, el 8 de mayo de 1949, por parte del Consejo Parlamentario, reunido a orillas del Lago Herrenchiem, de la Ley Fundamental de Bonn (proclamada el 23 de mayo de 1949), requiere, como todo Estado organizado territorialmente en base al principio federal, de ajustes constantes de las distintas piezas que lo constituyen y, en particular, de aquellos engranajes que permiten que el conjunto de la maquinaria funcione adecuadamente. De ahí que no hayan sido infrecuentes, sino todo lo contrario, no solo reformas legales, sino también, cuando ha sido preciso, constitucionales, con el fin de hacer frente en mejores condiciones a las transformaciones sociales, económicas y políticas que demandan los nuevos contextos, tanto internos como internacionales. Así sucedió durante toda la segunda mitad del siglo XX, y así ha seguido ocurriendo en lo que llevamos de siglo XXI. Que en este lapso de tiempo (sesenta y nueve años) se hayan producido sesenta y dos reformas constitucionales, y que la mayor parte de ellas afecte a la organización federal, da buena cuenta de ello.

Hay que tener presente, además, que casi desde su misma concepción, el orden federal alemán se encuentra sometido a un fuerte cuestionamiento, en la medida en que los intereses, más favorables a la concentración de competencias en la Federación o Estado central, de los representantes alemanes en el referido Consejo Parlamentario, no se correspondían con los que defendían las potencias de ocupación, netamente partidarias de dividir territorialmente el poder público en Alemania, a fin de evitar o, al menos, dificultar el nacimiento o gestación de un Estado central fuerte y, una vez más, potencialmente expansionista.

Este cuestionamiento de la organización federal resurge de manera clara a partir de la reunificación de las dos Repúblicas alemanas a comienzos de los años noventa del siglo pasado, consecuencia directa de lo que hemos dado en llamar coloquialmente «la caída del Muro de Berlín», así como del incesante, pese a sus vaivenes, proceso de integración europea. Tanto aquella como este someten a los mimbres que arman el Estado alemán a tensiones tales que, si no se quiere que salten por los aires o, lo que no sería mejor, que caigan en la inoperancia, demandan reformas estructurales en las que se atienda de mejor modo a las exigencias propias de los principios que constituyen la columna vertebral del edificio constitucional alemán: Democracia, Estado de Derecho y Federalismo. Así lo dispone explícitamente el art. 20.1 de la Ley Fundamental (en adelante, GG), de acuerdo con el cual «[I]a República Federal de Alemania es un Estado federal, social y democrático de Derecho».² Estos principios, por cierto, son (o, mejor dicho, se pretende que sean) inmodificables, según establece la propia Ley Fundamental en su art. 79.3 GG: «Cualquier modificación de esta Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en *Länder*, a la participación esencial de los *Länder* en la legislación [federal, cabe entender] o a los principios recogidos en los artículos 1 y 20, es inválida».³

De la formulación de estos principios, sin demasiadas dificultades podríamos adelantar ya alguna consecuencia de interés para el objeto de este estudio: Necesidad de que exista una determinación clara de las responsabilidades por el ejercicio de las competencias que corresponden a cada entidad territorial, así como una participación decisiva del órgano llamado a representar a los Estados miembros o *Länder* en la configuración de la voluntad del Estado central o Federación, en particular, en aquellas cuestiones que afecten al núcleo duro de sus propios intereses. A mayor abundamiento, también aquí podrían encontrar acomodo ciertas garantías financieras de los *Länder* que permitan a estos ejercer, con verdadera autonomía, las competencias que les correspondan, ya que de poco serviría proclamar con toda solemnidad la intangibilidad del principio federal, si este no se puede hacer efectivo por falta de financiación de las partes integrantes del todo.

Pero como no es infrecuente que suceda en un Estado organizado en torno al principio federal, en el que, por tanto, el poder público se encuentra dividido entre las distintas partes que lo componen, antes o después acaban revelándose

² Art. 20.2 GG: «*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*».

³ Art. 79.3 GG: «*Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig*».

ciertos déficits en lo relativo a la asunción de responsabilidades por cada una de las partes de la relación federativa, derivadas, por lo general, de la dificultad de discernir con claridad a quién corresponde la titularidad y el ejercicio de determinadas competencias. Esta confusión competencial, en buena medida derivada de la fuerte imbricación política (*Politikverflechtung*) que ha caracterizado durante años las relaciones entre la Federación y los *Länder*, casi inevitablemente acaba provocando el desconcierto entre los ciudadanos, incapaces muchas veces de identificar al responsable de la actuación que se toma por (in)adecuada, lo que, en último término, trae consigo la correspondiente desafección política, con los riesgos que ello conlleva para la buena salud del principio democrático. Esto es algo que ha contribuido decisivamente a poner de relieve la importancia de proceder a una distribución de competencias en términos de exclusividad.

Pero estas dificultades que se manifiestan con tanta intensidad en el momento competencial, aparecen también en el terreno institucional. De hecho, desde hace tiempo un coro creciente de voces se ha venido alzando contra la que se considera (ba) excesiva intervención de la Cámara de representación territorial, el Consejo Federal o *Bundesrat*, en el procedimiento legislativo federal. En la misma línea se han de encuadrar los argumentos acerca de la insuficiente participación de los *Länder* en la formación de la voluntad europea, en tanto que muchas de las decisiones que se toman en este nivel de gobierno afectan directamente a sus propias competencias, así como aquellos otros que llaman la atención sobre la necesidad de involucrar más decididamente a estos, los *Länder*, en la tarea de implementación del derecho europeo.

Tampoco las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, y las de estos entre sí, se han visto exentas de dificultades a lo largo de la historia de la República Federal de Alemania. No en vano, algunas de las más importantes reformas de la Ley Fundamental de Bonn han afectado, precisamente, a esta materia. Muy en concreto, dos de las últimas, la de 2009 y la más reciente de julio de 2017, han tenido como protagonista absoluta a esta cuestión, manifestándose, así, una constante tensión entre el poder federal y los federados, cuyo equilibrio, a tenor de la última modificación constitucional referida, parece inclinarse claramente a favor del centro.

Han sido, por consiguiente, razones de tipo competencial, institucional y financiero, fundamentalmente, las que han motivado que en Alemania, desde la misma fundación de la República Federal, y a los efectos que aquí más nos interesan, de manera destacada desde principios del presente siglo, se haya acometido, en diversas fases, un proceso de reforma constitucional destinado a someter a

revisión profunda los cimientos sobre los que se asienta la organización territorial del poder. Proceso que, con los altibajos propios de toda reforma que se quiere de envergadura, acabó fructificando en 2006, 2009 y 2017, mediante las respectivas modificaciones de diversos preceptos de la Ley Fundamental, orientadas, la primera, a redibujar, sobre todo, cuestiones atinentes a la distribución competencial y al papel que el *Bundesrat* debía desempeñar en la aprobación de determinadas leyes federales; y las segundas, a sentar las bases del nuevo modelo de relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, y de estos entre sí.⁴

Pese a que su alcance no haya sido siempre el anunciado y esperado en un principio, sobre todo por lo que se refiere a las reformas de 2006 y 2009, lo cierto es que todas ellas, en conjunto, aunque no siempre de manera plenamente coherente, al tiempo que apuntan hacia un cambio de modelo de federalismo, en el que las «viejas» fórmulas cooperativas parecen haber llegado a un punto de saturación como consecuencia de los procesos de reunificación, europeización e internacionalización referidos, dejando paso a otras de corte más competitivo, reflejan también, destacadamente la de 2017, una cierta tendencia recentralizadora del federalismo en Alemania.⁵

Es precisamente en este sentido en el que podemos hablar con cierta propiedad de «crisis del Estado federal alemán»,⁶ en el bien entendido de que con esta expresión no nos referimos a un cambio radical de la forma territorial de Estado en Alemania, sino, más bien, a una evolución de la misma, algo que, por otra parte, es consustancial al federalismo, entendido como principio dinámico, o movi-

⁴ Sobre la reforma de 2006, vid. Ch. Starck (ed.), 2007; H. Meyer, 2008. En castellano, puede encontrarse un estudio de los preparativos de la misma en A. Arroyo Gil, 2006; 207 págs., y un análisis de sus resultados en A. Arroyo Gil, 2009; 172 págs.; y M. A. Cabellos Espiérrez, 2006. Sobre la reforma de 2009, vid. U. Häde, 2010; pp. 541-572. En castellano, A. Arroyo Gil, 2010-1; pp. 41-72. Acerca del acuerdo sobre las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en Alemania que dio lugar a la reforma de 2017, vid. M. Kölling, 2016; pp. 34 y ss. Sobre los concretos resultados de esta reforma constitucional pueden consultarse las distintas contribuciones contenidas en EZFF (Ed.), 2017, cuyo tema clave está dedicado precisamente a este asunto: «Reforma de las relaciones financieras en el Estado federal alemán y sus efectos sobre el federalismo alemán».

⁵ En un sentido contrario, M. Dreyer, 2017; pp. 23-36, para quien esta última reforma de 2017 trae consigo un fortalecimiento del federalismo alemán.

⁶ Esta es una expresión que se viene utilizando desde hace tiempo para referirse al Estado federal alemán. Ya me pareció oportuno que un comentario a tres libros (de Edin Šarčević: *Das Bundesstaatsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000; Ronald Sturm: *Föderalismus in Deutschland*, Leske+Budrich, Opladen, 2001; y Hans-Georg Wehling (Ed.): *Die deutschen Länder*, Leske+Budrich, Opladen, 2.^a ed., 2002), publicado a comienzos del presente siglo en la Revista de Estudios Políticos, 117, 2002, llevara precisamente por título: «El Estado federal en crisis (*A propósito de la República Federal de Alemania*)» (A. Arroyo Gil, 2002; pp. 313-352).

miento político, que se resiste a ser petrificado de una vez y para siempre en una determinada forma de organización y funcionamiento de los poderes públicos.

Conviven, por tanto, en estas reformas constitucionales del orden federal dos tendencias en permanente dialéctica. La que apuesta por un incremento de la *vis* competitiva en detrimento de la cooperativa, que se manifiesta, básicamente, por un lado, en la pretensión de dividir más claramente las competencias entre la Federación y los *Länder*, y, por el otro, en el afán de disminuir la capacidad de veto del *Bundesrat* en la aprobación de la leyes federales, lo que, a su vez, no deja de resultar algo paradójico, ya que una primera intuición nos llevaría a pensar que en los contextos mencionados de fuerte interrelación, precisamente, lo que interesa es ahondar en los instrumentos de colaboración y cooperación entre las distintas partes de las relaciones federativas (Federación-*Länder*; Unión Europea-Estados miembros; Comunidad internacional-Estados nacionales). Sin embargo, la experiencia demuestra —como es lógico, por otra parte— que esa cooperación y colaboración leal entre las distintas partes que integran un Estado compuesto (o una comunidad supranacional o internacional de Estados) solo será posible cuando la cuestión sobre la propia competencia esté bien resuelta, es decir, cuando, en el caso de la República Federal de Alemania, tanto la Federación como los *Länder* tengan perfectamente claro a cuál de los dos corresponde la titularidad y ejercicio de la concreta competencia de que en cada caso se trate. Dicho en otros términos, la necesaria cooperación entre las distintas partes de la relación federativa requiere de un reparto claro, estricto e indiscutido de competencias, siendo precisamente esta una de las cuestiones de las que con más énfasis se viene hablando en Alemania en los últimos años.

Por su parte, la tendencia centralizadora que refleja la última de las reformas constitucionales habida hasta la fecha, la de 13 de julio de 2017, más allá de su concreto alcance, viene a desenmascarar una de las debilidades presente en gran parte de las organizaciones estatales de carácter federal: la que se refiere a la contribución a la solidaridad de los territorios financieramente mejor dotados para con aquellos otros que atraviesan mayores dificultades, coyuntural o estructuralmente. Algo que en Alemania se ha puesto crudamente de manifiesto como consecuencia de los grandes desequilibrios financieros existentes entre unos *Länder* y otros, sobre todo, a partir de la incorporación a la República Federal de los nuevos cinco *Länder* provenientes de la extinta República Democrática, necesitados de importantes trasvases financieros para ir superando sus déficits estructurales y, en último término, para poder garantizar condiciones de vida equivalentes a todos los ciudadanos, con independencia del *Land* en el que residan.

Tras varios lustros en los que esas descompensaciones han tratado de reducirse, en parte, gracias a las aportaciones provenientes de los *Länder* «ricos» (o «pagadores»), y ante el horizonte cercano de 2019, en el que el complejo sistema de ayudas financieras hasta ahora vigente llega a su fin, se ha logrado finalmente alcanzar un acuerdo, en buena medida forzado por la presión que a tal efecto ejercieron los *Länder* de Baviera y Hesse, que en el año 2013 llegaron a recurrir ante el Tribunal Constitucional Federal ese sistema de compensación financiera. De resultas del acuerdo alcanzado en 2017, que entrará en vigor en 2020, la Federación asume un mayor protagonismo en la nivelación de la capacidad financiera de los *Länder* más necesitados mediante la transferencia de fondos por importe de 9.700 millones anuales de euros, a asignar en función de determinados criterios (población, etc.). Pero esto, como es natural, tiene un precio, que en este caso se traduce en un incremento de las competencias de la Federación (en materia educativa, de planificación, construcción y mantenimiento de autopistas y carreteras, de control y auditoría del uso dado por parte de los *Länder* a las subvenciones y ayudas federales...) y de su capacidad de control sobre los presupuestos de los *Länder* por medio del Consejo de Estabilidad.

En definitiva, esta reforma constitucional pone de relieve que en un Estado federal en el que existen importantes desequilibrios financieros entre las distintas partes que lo integran puede acabar resultando decisiva la intervención del Estado central para hacer frente a tales desigualdades, en la medida en que la solidaridad interterritorial de carácter horizontal puede ser insuficiente o, en el peor de los casos, puede acabar agotándose, con el consiguiente riesgo que ello conlleva para el mantenimiento de condiciones de vida equivalentes de todas las personas que viven en los diferentes territorios de ese Estado.

Pues bien, es en este contexto en el que se han de analizar los procesos de reforma constitucional acaecidos en Alemania durante los dos primeros decenios del nuevo milenio, orientados, por un lado, a clarificar, en lo posible, el sistema de reparto competencial, particularmente en el terreno de la legislación, aunque prestando también atención a la ejecución de las leyes de la Federación por parte de los *Länder*, así como a redefinir la posición institucional del Consejo Federal, circunscribiendo su participación inexcusable en el procedimiento legislativo a la aprobación de aquellas leyes federales que tengan un auténtico contenido federal o, dicho de otro modo, que afecten de plano a los intereses de los *Länder*. Y todo ello sin olvidar aspectos tan cruciales para el orden federal alemán como son aquellos que se refieren tanto a la participación de los propios *Länder* en la creación del derecho europeo (fase ascendente), como a la

determinación de sus responsabilidades en caso de incumplimiento del mismo (fase descendente).

Asimismo, en el marco de este proceso de transformación del federalismo alemán de un modelo más cooperativo⁷ hacia otro más competitivo, se impone también una reflexión nueva sobre las denominadas tareas comunes (*Gemeinschaftsaufgaben*), tanto las obligatorias o auténticas como las voluntarias, así como una mirada renovada a las relaciones de la Federación y los *Länder* con los municipios y asociaciones de municipios, que centre su enfoque en el reforzamiento de la garantía de la autonomía local.

Por último, el complejo y transformado campo de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, y de estos entre sí, deberá ser, asimismo, objeto de atención, pues, como resulta evidente, cualquier afectación del orden competencial, tanto de carácter legislativo como ejecutivo, debería ir acompañada de una redefinición igualmente sustantiva de las relaciones financieras entre los principales agentes políticos de la República Federal, la Federación y los *Länder*, si es que se quiere que aquella sea efectiva. En este sentido, recientemente se ha podido observar un claro desplazamiento del protagonismo en la búsqueda del equilibrio financiero interterritorial claramente a favor de la Federación.

Este es, por tanto, el punto en que se encuentra el debate sobre el federalismo en Alemania, sobre el que tampoco deja de planear la sombra de una reordenación, a la baja, del número de *Länder* que no acaba de cuajar (*Länderneugliederung*), sobre todo, por falta de interés de las elites políticas regionales y de los propios ciudadanos. Un debate que con toda seguridad no va a concluir con las tres reformas constitucionales mencionadas, en la medida en que tampoco los procesos de europeización y globalización, tan determinantes del sistema territorial de cada Estado, van a dejar de evolucionar en los próximos años. Y es que, como se ha señalado ya, el federalismo es movimiento político, lo que, entre otras cosas, implica un acercamiento a su estudio con la vista puesta en el hecho de que lo que hoy puede ser válido, tal vez, no lo sea mañana (o, al menos, no de igual modo). Al contrario de lo que sucede en los Estados unitarios o fuertemente centralizados, en los que la organización y funcionamiento de los poderes públicos responde a reglas más fijas y estables, en los Estados federales o territorialmente descentralizados tales reglas son más volubles, salvando unos pocos principios identificadores.

⁷ Un estudio muy completo en castellano sobre los rasgos cooperativos del federalismo alemán hasta mediados de los años ochenta del siglo pasado en E. Albertí Rovira, 1986.

A partir de estas premisas, nos encontramos en condiciones ya de realizar una sucinta enumeración crítica del contenido de las principales modificaciones constitucionales que han tenido lugar en la República Federal de Alemania en lo que llevamos de siglo (en 2006, 2009 y 2017), enmarcándolas en el contexto general del federalismo alemán, con sus principales señas de identidad, poniendo de manifiesto que las mismas apuntan claramente hacia un viraje en el paradigma federal hasta entonces imperante, no solo porque la *vis centralizadora* haya adquirido nuevo impulso, sino también en tanto que los elementos cooperativos, aun sin desaparecer, van cediendo paso a otros de corte más competitivo, y recalcando cómo el principio de competencia explica y da respuesta por sí solo a las relaciones entre las normas provenientes de los diferentes niveles de gobierno. Al mismo tiempo apreciaremos que la otra pieza clave del federalismo alemán, el Consejo Federal o *Bundesrat*, sin dejar de cumplir la función para la que fue concebido, esto es, un órgano de participación de los gobiernos de los *Länder* en la elaboración de la legislación federal que más directamente les afecte, ha acabado actuando, en ocasiones, como un instrumento al servicio de los intereses del partido o partidos políticos, mayoritarios en los *Länder* correspondientes pero no a nivel federal, que tratan de hacer oposición a la mayoría parlamentaria de gobierno, lo que puede ser especialmente grave si se tiene en cuenta que, como se verá, la capacidad de intervención de aquel había aumentado considerablemente hasta la reforma constitucional de 2006. Y todo ello sin perder de vista el reequilibrio de fuerzas que ha supuesto la reorganización de las piezas financieras entre la Federación y los *Länder*, particularmente a partir de la reforma constitucional de 2017.

II. DEL FEDERALISMO COOPERATIVO AL FEDERALISMO COMPETITIVO

Ya desde su misma configuración constitucional, el orden federal alemán presentaba signos centralizadores, que en su evolución posterior, por obra del legislador federal y de la jurisprudencia constitucional, se vieron notablemente acentuados. Para hacer frente a esa deriva que, en alguna medida, suponía un socavamiento de los rasgos federales del Estado alemán, tan intensamente garantizados, por otra parte, por la propia Ley Fundamental en su art. 79.3 GG, en el segundo lustro del siglo XXI el reformador constitucional asumió la tarea de reforzar los elementos competitivos del modelo en detrimento de los más cooperativos,⁸ al entender que de esa manera la posición de los *Länder*, en tanto que Estados fede-

⁸ Sobre la existencia de esta tensión entre los elementos cooperativos y competitivos en el federalismo alemán se venía hablando con insistencia desde comienzos de siglo. Vid. E. Schmidt-Jortzig, 1998; pp. 745-751; H. Bauer, 2002; pp. 837-845; T. Dietsch, 2004; y R. Herzog, 2006; pp. 3-5.

rados de la República Federal, se vería asimismo reforzada. A tal efecto, se culminaron, tras complejos procesos y sustanciosos debates, dos importantes reformas constitucionales en los años 2006 y 2009, que aunque no acaban de responder a las altas expectativas con que se anunciaron, sí suponen, en cierto modo, un giro en el modo de concebir las relaciones federativas, desde un punto de vista, sobre todo, competencial e institucional, pero también financiero, entre las distintas partes del Estado global, la Federación y los *Länder*. Algunos años después, en 2017, se acometió una nueva modificación constitucional de amplio alcance, con el fin de dotar a la Federación de un mayor peso en las transferencias financieras destinadas a corregir los desequilibrios de este tipo en que se encuentran los *Länder* con menor capacidad financiera, lo que, a su vez, tiene como contraprestación un incremento de las competencias federales en determinados ámbitos antes reservados a los *Länder* (infraestructuras de autopistas y carreteras, mayor control de la administración tributaria de los *Länder* por parte del Tribunal de Cuentas Federal, competencias educativas, control presupuestario de los *Länder* a través del Consejo de Estabilidad, etc.).

La primera duda que surge, a este respecto, responde a la pregunta de si no resulta algo paradójico ese afán de incentivar los rasgos competitivos en perjuicio de los cooperativos, a la luz de los procesos de reunificación nacional, integración europea supranacional e internacionalización o globalización en que se halla inserta la República Federal de Alemania, en tanto que, por una parte, Estado renovado que surge a raíz de la «fusión» de las dos *Alemanias* tras la caída del Muro de Berlín a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa de la pasada centuria; en segundo término, en cuanto Estado miembro fundador y muy destacado de las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea); y, en último lugar, en su condición de Estado con presencia creciente en el concierto internacional, como consecuencia, sobre todo, de su importantísima potencia exportadora que inevitablemente tiene reflejo en su creciente peso político. Y es que, a primera vista, parecería que todos estos procesos exigen un incremento de las virtudes cooperativas en los procesos de toma de decisiones, dado que son —o pueden ser— muy diversos los agentes e intereses a ahormar, y no tanto de las competitivas, que vendrían a poner el acento en el aspecto más exclusivo, entendido aquí como excluyente.

III. COOPERACIÓN *VERSUS* DISTRIBUCIÓN Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

La conclusión que se intuía en el párrafo anterior, desde una aproximación más ponderada a los principios de competencia y cooperación, ha de ser co-

rregida, porque la colaboración leal entre las distintas partes de las relaciones federativas (Federación-*Länder*, en el seno de la propia República Federal de Alemania; Instituciones europeas-Estados miembros, en el ámbito de la Unión Europea; e Instituciones internacionales-Estados nacionales, en el terreno de las relaciones exteriores) demanda, como requisito previo, una clara distribución y delimitación de competencias entre todas ellas. Porque si hay discusión sobre la propia competencia, es decir, sobre quién es el titular de la misma o a quién corresponde su ejercicio y con qué alcance, difícilmente se dará aquella necesaria cooperación leal.

Esta es una de las enseñanzas que podemos extraer de la experiencia germana. El federalismo alemán, a partir de la II Guerra Mundial, se ha construido, en efecto, sobre unas bases cooperativas, en un principio impuestas, en buena medida, por las potencias de ocupación, y que después se han ido desarrollando extraordinariamente. Solo un ejemplo de ello es la introducción a finales de los años sesenta del siglo pasado de las llamadas «tareas comunes» (*Gemeinschaftsaufgaben*).⁹ Lo más llamativo es que esas tendencias cooperativas han venido de la mano de otras que apuntan hacia un incremento de las facultades legislativas de la Federación, dando lugar a las derivas centralizadoras del federalismo alemán a que nos referíamos más arriba.

IV. DE LA IMBRICACIÓN POLÍTICA Y LA IRRESPONSABILIDAD ORGANIZADA A LA DESAFECCIÓN DEMOCRÁTICA

Resulta evidente que en Alemania, en el terreno de la legislación, que es el determinante cuando hablamos de poder político, la Federación ha venido ocupando una posición preeminente desde 1949, año de aprobación de la Ley Fundamental. Posición que se ha ido afianzando a través de las reformas constitucionales, de la actividad legislativa federal, así como de la jurisprudencia constitucional. La contrapartida que ha habido que pagar a los *Länder* por ese sobrepeso de la Federación en el campo legislativo no ha sido irrelevante: aquellos han visto cómo su capacidad de codecisión en la adopción de las decisiones legislativas federales aumentaba exponencialmente a través de la intervención del *Bundesrat* o Consejo Federal, hasta el punto de que antes de la reforma constitucional de 2006 en Alemania la aprobación de aproximadamente el cincuenta y tres por ciento de

⁹ Sobre el debate que precedió a la reforma constitucional de 2006 en relación con la necesaria disminución del alcance o, en su caso, supresión de las tareas comunes, vid. A. Arroyo Gil, 2006; pp. 129 y ss. Acerca de su efectiva reducción a partir de dicha reforma, vid. A. Arroyo Gil, 2009; pp. 104 y ss.

todas las leyes federales requería inexcusablemente el asentimiento de este órgano constitucional de representación de los Gobiernos de los *Länder*.

Tal y como se apuntó con anterioridad, esta situación, caracterizada por parte de la doctrina como de fuerte imbricación política (*Politikverflechtung*), paulatinamente dio lugar a lo que en algún momento ha sido entendido como grave irresponsabilidad organizada, queriendo significar con ello que, en muchas ocasiones, resultaba muy difícil, al menos para la mayoría de los ciudadanos, determinar quién era de qué responsable. Más allá de otras consideraciones, ello traía consigo una gran desafección democrática, poniéndose así de relieve la directa conexión entre dos principios estructurales de la organización del poder público en los Estados territorialmente descentralizados, y, por supuesto, también en Alemania: el principio democrático y el principio federal.¹⁰

V. MÁS COMPETENCIA, MENOS CODECISIÓN

Conscientes de la gravedad de estos problemas, las principales fuerzas políticas alemanas decidieron acometer, a los pocos años de dar comienzo el nuevo siglo, una reforma profunda de su sistema federal. Entre los objetivos principales que se perseguían, destacaba la necesidad de llevar a cabo una reformulación del orden de distribución de competencias entre la Federación y los *Länder* orientada por el principio de subsidiariedad, a fin de que se produjese una clarificación de las responsabilidades políticas de cada una de las partes, tanto a nivel territorial (Federación y *Länder*), como institucional (Dieta Federal y Consejo Federal).

Esta nueva división competencial, que debía significar la devolución de amplios campos materiales a la competencia exclusiva de los *Länder*, para ser equilibrada había de venir acompañada de una correlativa reducción de la influencia del Consejo Federal en la aprobación de la legislación federal, lo que, en el fondo,

¹⁰ Fue el politólogo Fritz W. Scharpf quien primero acuñó este término en 1985 para referirse a aquellos supuestos de confusión de responsabilidades que se dan con frecuencia tanto en el contexto europeo como en el alemán como consecuencia de la concurrencia de distintos sujetos políticos a la adopción de una misma decisión política (F. W. Scharpf, 1985). Posteriormente, son diversos los autores que se han referido a esta misma problemática desde diferentes enfoques (vid. A. Benz, 1998; pp. 558-589; U. Wachendorfer-Schmidt, 2003). En España la traducción del libro de Thomas Darnstädt, «La trampa del consenso», con estudio introductorio de F. Sosa Wagner, ofreció una visión, a mi juicio, demasiado «degenerada» del funcionamiento de las relaciones federativas en Alemania como consecuencia, precisamente, de la necesidad de buscar acuerdos entre la mayoría parlamentaria federal, representada en el *Bundestag*, y la mayoría gubernamental de los *Länder*, representada en el *Bundesrat* (T. Darnstädt, 2005). Con alcance más general, sobre las dificultades que, en ocasiones, presenta la compatibilidad entre federalismo y democracia, vid. A. Benz, 2009; pp. 3-22.

significaba una reducción de la capacidad de codecisión de los *Länder*, al tiempo que una clarificación de las responsabilidades propias de estos y, por ende, también de las de la Federación.

VI. NO ES LA SOBERANÍA, LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL O LA JERARQUÍA, SINO LA COMPETENCIA

En torno a la idea de competencia, por tanto, gira, en buena medida, el debate sobre el federalismo en Alemania. Es el principio de competencia el que explica las relaciones entre las normas procedentes de los distintos niveles de gobierno. Ya no son los viejos conceptos de soberanía o autonomía constitucional los que nos ofrecen las pautas más adecuadas para comprender el Estado federal alemán.¹¹ Las relaciones entre la Federación y los *Länder* no se explican tanto en términos de supra o subordinación, como de sujeción de ambos a las prescripciones de la Ley Fundamental. Es el reparto de competencias (y no la jerarquía) entre la Federación y los *Länder* el que nos permite conocer en qué términos se desarrollan las relaciones federativas en el seno del Estado federal alemán, de modo que la Federación, en el ámbito de sus responsabilidades, toma decisiones que vinculan a los *Länder*, de igual modo que estos, en el terreno de las suyas propias, adoptan asimismo medidas vinculantes para aquella. Y todo ello sin perjuicio de que, en momentos críticos que requieran una actuación de la Federación sobre los *Länder* que asegure el respeto al orden constitucional por parte de estos (prescrito por el art. 28 GG), la propia Ley Fundamental así lo prevea, incluso con carácter coercitivo (art. 37 GG).¹²

¹¹ Vid. S. Schäler, 2016. Una reflexión en castellano sobre el sentido de la «soberanía» en Alemania, tanto en relación con la Federación como, más en particular, con los *Länder*, para concluir que estos, en realidad, ni son soberanos ni tienen auténtica autonomía constitucional, en A. Arroyo Gil, 2012; pp. 30-73. Desde otra perspectiva y con conclusiones parcialmente diferentes, el excelente trabajo de S. Arias Guedón, 2016, 331 págs. Vid. asimismo S. Oeter, 1998; p. 384, para quien cada *Land* tiene su pueblo del que emana su soberanía. Probablemente, la razón de esta diferente apreciación de una cuestión clave como lo es la que se refiere a la «soberanía» derive del distinto significado que cada autor da a este término. Aunque, quizás, el problema esté ya resuelto si hacemos caso de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán que sostuvo la imposibilidad de la celebración de un referéndum de autodeterminación en Baviera, por ser contrario al orden constitucional, así como acerca de que los *Länder* no son los dueños de la Ley Fundamental (Decisión de 16 de diciembre de 2016; 2 BvR 349/16: «*In der Bundesrepublik Deutschland als auf der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes beruhendem Nationalstaat sind die Länder nicht «Herren des Grundgesetzes». Für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder ist unter dem Grundgesetz daher kein Raum. Sie verstoßen gegen die verfassungsmäßige Ordnung.*».)

¹² Sobre la coerción federal (*Bundeszwang*), vid. H.-D. Pötschke, 1967; H. Schäfer, 1952-53; pp. 1-49. En castellano, vid. A. Arroyo Gil, 2015; pp. 51-70; G. Gómez Orfanel, 2005; pp. 41-60.

VII. NO ES LO MISMO EXCLUSIVIDAD DE LA COMPETENCIA

QUE REGULACIÓN COMPLETA DE UNA MATERIA

Para que el reparto de competencias entre la Federación y los *Länder* cumpla con el deseable objetivo de claridad y precisión, se requiere, con carácter previo, definir un concepto de «competencia» que lo haga posible, lo que pasa por asumir que esta solo puede ser adecuadamente entendida en términos de exclusividad. De este modo, idealmente, a la Federación le corresponde en exclusiva la competencia para regular legislativamente las materias que tiene atribuidas por la Constitución, de igual forma que son los *Länder* competentes en exclusiva para legislar sobre los campos materiales que les corresponden en virtud de las propias normas constitucionales.

Otra cosa es que, en función del tipo legislativo de que se trate el alcance de la normativa federal o de los *Länder* sea diferente. Así, la Federación podrá establecer una regulación completa cuando actúe en el terreno de la legislación exclusiva y concurrente (*ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung*), pues esta última, pese a su denominación, cumplidas ciertas condiciones, también posibilita una intervención normativa de la Federación agotadora de la materia. Por el contrario, cuando se trate del ejercicio de una competencia marco (*Rahmenvorschriften*) —antes de ser derogada en 2006— o básica (*Grundsatzgesetzgebung*), la Federación únicamente podrá establecer una normativa de carácter principal o básico, si bien, en el primer supuesto (legislación marco) excepcionalmente se admitía también una regulación completa. Por su parte, los *Länder* también podrán establecer una regulación completa en el campo de su legislación exclusiva o en el de la legislación concurrente en tanto en cuanto la Federación no haya actuado. Solo podrán, en cambio, establecer una legislación de desarrollo o complementaria en el terreno de la (extinta) legislación marco y de la legislación básica.¹³

En resumen, esta distribución competencial así entendida, en términos de exclusividad, es la que permite que la necesaria cooperación entre la Federación y los *Länder* se desarrolle adecuadamente. Frente a lo que se suele creer, cooperación y competencia, como hemos señalado, no son ideas incompatibles, sino más bien todo lo contrario. Una correcta cooperación demanda, como condición previa, un nítido reparto de competencias entre las partes llamadas a cooperar. Si ello no fuera así, la discusión en torno a la competencia propia impediría o, al menos, dificultaría mucho una correcta cooperación.

¹³ Un estudio del reparto de competencias en el Estado federal alemán entre la Federación y los *Länder* en A. Arroyo Gil, 2013; pp. 85-154.

VIII. LA INTRODUCCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DOBLES

EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL ALEMÁN

Sin embargo, esta idea de la exclusividad competencial, presente en muchas de las discusiones en torno a la reforma del federalismo en Alemania, no parece que haya sido tenida debidamente en consideración por los responsables de la modificación de la Ley Fundamental. Y es que, en efecto, en la reforma constitucional de 2006, además de suprimirse la legislación marco (decisión claramente orientada a reducir los ámbitos de cooperación legislativa entre la Federación y los *Länder*), se introdujo un nuevo tipo legislativo, el de la legislación divergente de los *Länder* (*Abweichungsgesetzgebung der Länder*), que por más que sistemáticamente quede encuadrado en el apartado 3 del artículo dedicado a regular la legislación concurrente (art. 72 GG), presenta, sin embargo, unos contornos propios que lo individualizan como tipo legislativo autónomo.¹⁴ En virtud del mismo, sobre determinados campos materiales la Federación podrá establecer legislación propia, una vez que se cumplan las condiciones que este mismo art. 72 GG en su apartado 2 establece para la legislación concurrente federal. Aprobada esa normativa federal, los *Länder* podrán desviarse de la misma sin ningún requisito adicional. Hecho esto, la Federación, a su vez, podrá dictar una nueva norma divergente sobre esas mismas materias, que, de nuevo, podrá ser sustituida por regulación de *Land*, en virtud del criterio temporal de la *lex posterior*. Y así *ad infinitum*.

Con independencia de que este nuevo tipo legislativo sea únicamente aplicable respecto de un elenco material muy reducido y de escasa importancia, lo cierto es que el mismo, como técnica normativa, deja mucho que desear, dado que, en último término, puede provocar una enorme confusión entre los ciudadanos acerca de quién es el responsable de la regulación de una determinada materia. Además, desde el punto de vista de la economía legislativa tampoco parece ser lo más adecuado, en tanto que podría dar lugar a una incesante actividad normativa de la Federación y los *Länder*, en el supuesto de que tanto aquella como estos desearan que respecto de alguna de esas materias referidas en el art. 72.3 GG prevaleciera su regulación. Al margen de que ello efectivamente suceda, el hecho

¹⁴ Sobre las posibilidades y límites de este nuevo tipo legislativo, vid. L. Beck, 2009; 221 págs.; y sobre lo que el mismo significa de cara a la posibilidad de diferenciación entre unos *Länder* y otros, vid. F. Decker, 2008; pp. 205-223. Véase, asimismo, H.-J. Dietsche, 2006; pp. 182-199, para quien la legislación divergente de los *Länder*, en el campo de la legislación concurrente, constituye un nuevo instrumento jurídico-constitucional de distribución de competencias.

mismo de que pueda suceder descalifica —a mi juicio— la bondad de esta técnica de reparto competencial.¹⁵

La verdadera relevancia de esta legislación divergente de los *Länder* se pone de manifiesto cuando caemos en la cuenta de que a través de la misma se acaba con uno de los principios básicos del federalismo alemán: la inexistencia de dobles competencias. Hasta la reforma constitucional de 2006 el ordenamiento constitucional alemán se había caracterizado por contener un reparto completo de competencias entre la Federación y los *Länder*, en el que, por consiguiente, no había lugar posible para las lagunas competenciales. Un reparto completo y separado de competencias en el sentido antes explicado: imposibilidad de que una misma materia pudiera ser regulada simultáneamente y con el mismo alcance por dos legisladores diferentes, uno federal y el otro de *Land*. Pues bien, esta regla básica quiebra con la introducción de la mencionada legislación divergente de los *Länder*. A partir de ahora son posibles las competencias dobles. Y el conflicto a que ello dé lugar no se podrá solucionar ya por aplicación del principio de competencia, tal y como ocurría hasta el momento en todo caso, dado que el principio de prevalencia del derecho federal sobre el de *Land* reconocido en el art. 31 GG carecía de aplicación práctica, sino que se habrá de acudir ahora a la aplicación del criterio temporal, prevaleciendo, en esos supuestos, siempre la norma posterior sobre la anterior, con independencia de la procedencia, federal o de *Land*, de cada una de ellas.

De esta forma, la concurrencia auténtica (pues la que existía hasta ahora, por más que se denominase así, no lo era) ha sido introducida en el orden constitucional alemán a partir de la reforma de 2006. Al margen de su incidencia práctica, la misma, en mi opinión, no puede ser bien recibida, en tanto que supone, desde un punto de vista dogmático, una auténtica *aberratio iuris*, al difuminar por completo la cuestión de la responsabilidad, justo lo contrario de lo que una norma jurídica debe hacer.

IX. COMPETENCIA *VERSUS* JERARQUÍA O PREVALENCIA

El principio de competencia, que es el que articula las relaciones en el seno de un Estado territorialmente descentralizado en el que el poder de las distintas partes que lo integran no está sujeto a la voluntad de una sola de ellas, resulta, precisamente por esta razón, difícilmente compatible con el principio de jerarquía

¹⁵ Vid. A. Arroyo Gil, 2009; pp. 59 y ss. Una valoración más positiva de este nuevo tipo legislativo en M. A. Cabellos Espiérrez, 2012; pp. 125-159.

o, incluso, con el de prevalencia del derecho de una de esas partes (normalmente, la federal) sobre el de la otra (los Estados miembros o *Länder*). Lo característico de la jerarquía y la prevalencia es dejar en manos de la entidad territorial cuyo derecho es jerárquicamente superior o prevalente la decisión sobre el alcance de la propia competencia, lo que llevado a sus últimas consecuencias es tanto como ignorar la pretensión constitucional de establecer una distribución competencial entre todas esas entidades que, precisamente por ser las integrantes de un Estado compuesto, han de tener un poder constitucionalmente limitado.

Esta es la razón que explica por qué en la República Federal de Alemania el principio de prevalencia del derecho federal sobre el de *Land*, expresamente reconocido en términos muy rotundos en el art. 31 GG («*Bundesrecht bricht Landesrecht*»),¹⁶ carece de virtualidad práctica en las relaciones entre las normas de carácter legislativo provenientes de cada una de esas partes de la relación federativa. Y es que en el ordenamiento constitucional alemán —según hemos tenido ocasión de ver— los eventuales conflictos que se produzcan entre las leyes federales y las de los *Länder* se resuelven en un estadio previo al de la prevalencia: en el de la competencia.

La labor del juez constitucional se ha de limitar, por tanto, a determinar cuál de las dos partes se ha extralimitado en el ejercicio de su competencia, a fin de decidir qué norma es inválida. Labor que puede alcanzar una gran complejidad, dada la dificultad que existe, por un lado, en fijar las fronteras entre campos materiales cercanos y, por el otro, en decidir el alcance concreto de una competencia que no conlleve la posibilidad de establecer una regulación completa de la materia de que se trate (caso de la extinta legislación marco y de la legislación básica). Con todo, pese a esta dificultad, el conflicto normativo —insisto— se habrá de resolver en el momento de la competencia, sin que, por tanto, tenga posibilidad alguna de entrar en juego el principio de prevalencia.

Lógicamente, la introducción de la legislación divergente de los *Länder* ha venido a alterar esta regla básica del federalismo alemán, pues ahora, en los campos materiales objeto de este nuevo tipo legislativo, los conflictos que surjan entre las leyes federales y las de los *Länder* se resolverán, como sabemos, por aplicación del criterio temporal, lo que, en realidad, supone una prevalencia (en la aplicación) de la norma posterior sobre la anterior.

Conviene también aclarar en este punto que, sin perjuicio de que el protagonismo del principio de competencia en la resolución de los conflictos normativos

¹⁶ Vid. W. März, 1989.

de base competencial entre la Federación y los *Länder* sea el señalado más arriba, hay momentos o circunstancias excepcionales que —según hemos visto— demandan una intervención federal al margen del orden competencial, intervención que, precisamente, por estar prevista en la propia Ley Fundamental, resulta perfectamente legítima (de manera muy especial, la llamada «coerción federal» del art. 37 GG). A través de estos poderes «excepcionales» la Federación o Estado central puede cumplir con una función propiamente estatal: garantizar el respeto al orden constitucional alemán, cuando los mecanismos «ordinarios» de organización y funcionamiento del conjunto del orden federal no sean capaces, o aptos, para ofrecer una respuesta oportuna y eficaz a los desafíos al Estado constitucional y democrático de Derecho provenientes de alguna de las partes que lo integran.

X. COMPETENCIA *VERSUS* CONCURRENCIA

Si, como acabamos de ver, competencia y prevalencia son dos principios que conviven con dificultad en el seno del Estado federal alemán, algo similar cabe decir respecto de la relación entre «competencia» y «conurrencia».¹⁷ Tal y como hemos tenido ocasión de comprobar, hasta la reforma constitucional de 2006 al federalismo alemán le era extraña la idea de las competencias dobles, en el sentido de que dos legisladores diferentes, uno federal y otro de *Land*, fueran simultáneamente competentes para regular con el mismo alcance una misma materia. Ni siquiera en el terreno de la llamada legislación concurrente se daba una auténtica conurrencia, ya que cuando actuaba la Federación, porque se cumpliera alguna de las condiciones que la habilitaban para ello, podía hacerlo con tanta extensión como si se tratase de una competencia exclusiva, es decir, podía agotar la regulación de la materia, sin que, en consecuencia, quedase espacio alguno para la normativa de *Land*. Por el contrario, en tanto la Federación permaneciera inactiva, porque no se cumpliera alguna de esas condiciones o porque, aun dándose alguna de ellas, decidiera no intervenir, los *Länder* podían regular, asimismo de manera completa, las materias objeto de este tipo legislativo.

Tampoco se producía conurrencia auténtica en el campo de la extinta legislación marco y de la legislación básica, ya que aquí el alcance de la competencia de la Federación y de los *Länder* era distinto, por más que ambos pudieran actuar simultáneamente para la regulación completa de la materia. Así, a la Federación le correspondía (corresponde aún, en el caso de la legislación básica) el estable-

¹⁷ Véase A. Arroyo Gil, 2014; pp. 623-636.

cimiento de los principios, bases o normas marco, mientras que a los *Länder* les quedaba (queda) reservada la correspondiente normativa de desarrollo.

Competencia y concurrencia eran, en conclusión, ideas que convivían con dificultad en el federalismo alemán hasta la modificación de la Ley Fundamental de 2006. Pero tras esta, con la introducción de la llamada legislación divergente de los *Länder*, las cosas cambian notablemente, dado que a partir de este momento —según hemos visto— tanto estos como la Federación son simultáneamente competentes para regular una misma materia con idéntico alcance, resolviéndose el conflicto normativo a que ello dé lugar mediante el criterio de la *lex posterior*.

XI. DE LAS GARANTÍAS JURÍDICAS A LAS GARANTÍAS POLÍTICAS DEL FEDERALISMO

Esta novedad del federalismo alemán solo puede ser recibida con altas dosis de escepticismo, ya que —tal y como se ha señalado— puede dar lugar a una confusión de responsabilidades que, más allá de su limitado alcance, por tratarse de un número de materias bien acotado (art. 72.3 GG), en nada contribuye a facilitar a los ciudadanos la identificación de la entidad responsable de la actuación de que se trate, lo que podría acabar teniendo consecuencias nada favorecedoras de la afección por parte de estos al propio principio democrático.

En último término, las competencias exclusivas (con independencia de su alcance) se mueven en el terreno de las garantías jurídicas, dado que la operación que en cada caso habrá que hacer para resolver el posible conflicto pasará por determinar la titularidad de la propia competencia. Por el contrario, la concurrencia competencial, aunque los conflictos a que dé lugar también se resuelvan por aplicación de criterios jurídicos (el temporal, en el caso de la legislación divergente), despliega su ámbito de actuación, básicamente, en el terreno de las garantías políticas, ya que el control de la actuación (o ausencia de ella) de la Federación o de los *Länder* dependerá siempre de un juicio de oportunidad, al ser ambos legisladores competentes en todo momento.

Esto significa un cambio de paradigma que, en mi opinión, encaja mal en un sistema jurídico político como el alemán, caracterizado hasta el momento por su afán de precisión jurídica, tanto desde una perspectiva normativa como jurisprudencial, en lo que a distribución y delimitación competencial se refiere, o lo que viene a ser prácticamente lo mismo, en su división del poder público entre las distintas partes integrantes del Estado global: la Federación y los *Länder*.

XII. DISMINUCIÓN DE LA INFLUENCIA DEL *BUNDESRAT*

POR MOTIVOS DE EFICACIA Y DE DEMOCRACIA

Pero al margen de estas consideraciones sobre la competencia, la reforma constitucional del federalismo alemán de 2006 también trajo consigo algunas otras novedades, al tiempo que puso de manifiesto problemas o tendencias que se han ido acentuando con el paso del tiempo y que, entre otras cosas, afectan al núcleo duro de la organización del poder público en Alemania y, por ende, en cualquier otro Estado territorialmente descentralizado que se organice, al menos, parcialmente, sobre fundamentos similares a los propios del constitucionalismo germano.

Así, una de las razones principales que animaron esta reforma tenía que ver con la necesidad de disminuir la influencia del Consejo Federal en la legislación federal, tal y como señalamos anteriormente. La evolución experimentada por el federalismo alemán había llevado a que más del cincuenta por ciento de las leyes federales precisasen para su aprobación del asentimiento inexcusable del *Bundesrat*. Esto situaba a este órgano constitucional de representación de los Gobiernos de los *Länder* en una posición privilegiada que acarrea determinadas consecuencias desde el punto de vista del funcionamiento del sistema, así como desde la perspectiva del principio democrático.¹⁸

Por lo que se refiere a lo primero, esa intervención imprescindible del *Bundesrat* obligaba a poner en práctica procesos de negociación arduos y complejos, en los que, en el peor de los casos, no era posible alcanzar acuerdos, de modo que la ley en cuestión no se podía aprobar, o, lo que no es mucho mejor, el compromiso que se lograba cerrar resultaba a todas luces insuficiente o incompleto para ofrecer una respuesta adecuada al problema planteado. Esto ocurría, sobre todo, cuando la mayoría en la Dieta Federal que sostenía al Gobierno Federal no era del mismo color político que la dominante en el Consejo Federal. En estos casos existía siempre el riesgo, cierto o latente, de que esta última utilizase su poder para hacer labor de oposición política, primando, por tanto, los intereses partidistas sobre los de los *Länder*, lo que provocaría, como es previsible, graves distorsiones en el funcionamiento del sistema de adopción de decisiones.

Por su parte, desde la perspectiva del principio democrático no podemos ignorar que el *Bundesrat* se encuentra integrado por representantes de los Gobiernos de los *Länder* y que, en consecuencia, ostenta una legitimidad democrática mucho más dé-

¹⁸ Estudios recientes en castellano sobre el *Bundesrat* en S. Oeter, 2005; S. Oeter / J. Wolf, 2006; A. López Castillo, 2008; pp. 287-345; A. Arroyo Gil, 2010-2; pp. 229-266.

bil que aquella que corresponde a la Dieta Federal, integrada por los representantes del pueblo directamente elegidos por este. De ahí que colocar en plano de igualdad a ambos órganos constitucionales en la aprobación de la mayoría de las leyes federales, tal y como ocurría antes de la reforma constitucional de 2006, no dejase de plantear algunas dudas desde la perspectiva del principio democrático. Y es que el *Bundesrat*, por más que conceptualmente no esté caracterizado como cámara parlamentaria en sentido estricto, sino como órgano constitucional de representación territorial de composición gubernamental, lo cierto es que juega un papel muy importante, decisivo, en muchas ocasiones, en la aprobación de todas las leyes federales.

Así pues, aunque este era otro de los principales propósitos de la modificación de la Ley Fundamental (disminuir drásticamente el número de leyes federales precisadas del asentimiento inexcusable del Consejo Federal), apuntando algunas de las decisiones adoptadas claramente en esa dirección, tampoco se puede desconocer que hay otras que van, curiosamente, en el sentido contrario. Así, aquellas leyes federales que supongan un incremento de las obligaciones económicas de los *Länder* van a necesitar tras la reforma el asentimiento del *Bundesrat* para poder ser aprobadas. Con todo, parece que, al menos en términos cuantitativos, la reforma constitucional, en este sentido, ha traído consigo una reducción significativa del número de leyes que precisan de esa aprobación imprescindible del *Bundesrat*. Entre 1949 (año de aprobación de la Ley Fundamental de Bonn) y 2006 (año de la reforma referida) el 53 % de las leyes aprobadas en Alemania requirió el voto favorable del *Bundesrat*. Ese porcentaje ha disminuido desde 2006 hasta la actualidad aproximadamente al 40%.

XIII. DE LA «DESPARLAMENTARIZACIÓN» A LA

«REPARLAMENTARIZACIÓN» DE LA VIDA PÚBLICA

La cuestión anterior, no obstante, hay que enmarcarla dentro de un debate de más amplio calado y alcance, que tiene que ver con la crisis del parlamentarismo en nuestras democracias como consecuencia del papel preponderante que dentro de ellas juegan los partidos políticos, que han llegado a ejercer un poder de control sobre las mayorías en las Cámaras legislativas y, en definitiva, en los Gobiernos, casi absoluto, lo que ha supuesto una alteración completa del papel que teóricamente tiene asignado cada uno de estos poderes, de modo que hoy en día es difícil negar que son los Gobiernos los que, partido político mediante, controlan a los Parlamentos, o, al menos, a la mayoría dentro de cada uno de ellos, lo que se ve extraordinariamente acentuado cuando el partido que sostiene al Gobierno ostenta una amplia mayoría parlamentaria.

Esta crisis del parlamentarismo ha tenido su reflejo en Alemania en la proliferación de órganos de composición reducida que actúan con facultades, en ocasiones, similares a las del propio Parlamento en pleno (caso de la Comisión de mediación), y que por lo que se refiere al *Bundesrat*, pese a que no se trate de un órgano propiamente legislativo, ha tenido su reflejo más claro en la creación de la Cámara de Asuntos Europeos, que con una composición netamente más reducida que el órgano del que pende, puede, sin embargo, tomar decisiones como si se tratase de este acerca de cuestiones de tanta trascendencia como son las relativas al derecho europeo, y en la que, además, se permite el voto por correo.

Para hacer frente a esta situación, caracterizada de manera muy expresiva como de «desparlamentarización» («*Entparlamentarisierung*»),¹⁹ parte de la doctrina científica en Alemania ha reclamado un proceso contrario de «reparlamentarización» de la vida pública, cuya manifestación principal debe centrarse en el incremento del protagonismo de la Dieta Federal, auténtica cámara de representación popular, en detrimento del Consejo Federal, cuya actuación debería circunscribirse con más rigor a la prestación de su asentimiento para la aprobación de aquellas leyes federales que afectasen de manera directa y sustancial al ámbito competencial de los *Länder*.

Al mismo tiempo, como alternativa se ha propuesto llevar a cabo un fortalecimiento de los mecanismos de democracia directa, no sólo a nivel federal, sino también de *Land*, así como una mejora del derecho electoral, que permita una conexión más estrecha entre los titulares últimos de todo el poder público y sus representantes, mitigando así las posibilidades de falseamiento de la voluntad popular, como consecuencia de la preponderancia de los intereses partidistas. También se ha puesto de relieve la necesidad de mejorar el funcionamiento democrático de los propios partidos políticos, como paso primero para buscar una mejor integración de los mismos en el entramado institucional y organizativo del Estado, a la vista de que, como hemos apuntado, son ellos cada vez más, y no tanto los órganos constitucionales de representación popular o territorial, la Dieta Federal o el Consejo Federal, los auténticos protagonistas en la democracia parlamentaria alemana.

XIV. REPARTO Y DIFUMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN EL ÁMBITO DEL DERECHO EUROPEO

Por lo que se refiere a la participación de los *Länder* en la creación del derecho europeo, la reforma constitucional de 2006 también ha traído consigo alguna

¹⁹ Denunciada, entre otros, por el entonces presidente del Tribunal Constitucional Federal alemán (H.-J. Papier, 2003; p. 8). Vid. asimismo T. Puhl, 2005; pp. 639-683; R. Tils / B. Bornemann, 2004; pp. 43-45; F. Brehm, 2017; pp.1-21.

novedad. Particularmente, en la llamada «fase ascendente», al tiempo que se ha circunscrito también se ha potenciado la intervención de los *Länder* en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo en aquellos aspectos más directamente relacionados con su «soberanía cultural» (enseñanza, cultura y radiodifusión). Ahora la Federación tiene el deber de transferir a un representante de los mismos, nombrado por el Consejo Federal, el ejercicio de los derechos que le corresponden a la República Federal de Alemania en tanto que Estado miembro de la Unión Europea. Lógicamente, ello deberá hacerse en coordinación con el Gobierno Federal, dado que finalmente es la Federación la que responde por el conjunto del Estado ante las autoridades europeas.

Por lo que se refiere a la llamada «fase descendente», la regla general es que la carga de una infracción de las obligaciones supranacionales debe ser soportada por aquella parte a la que es atribuible el incumplimiento de acuerdo con el orden interno de reparto de competencias. No obstante, en los supuestos de correcciones financieras de la Unión Europea esta regla básica de la responsabilidad se ve matizada por la de la solidaridad de la Federación y los *Länder*, cuando quien incumple es alguno de estos.

Algo similar sucede en el terreno de las obligaciones de la República Federal de Alemania respecto a la observancia de la disciplina presupuestaria fijada en los Pactos de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Si se produjese, a este respecto, algún incumplimiento, la Federación respondería por el 65% del coste del mismo, y los *Länder* por el 35% restante (de manera diferente en función de cuál de ellos haya sido el incumplidor). Se trata, por tanto, de una regla objetiva de determinación de la responsabilidad, que en poco ayuda a conseguir uno de los propósitos de la reforma constitucional: determinar con mayor precisión, sobre todo, de cara a los ciudadanos, las responsabilidades propias de la Federación y los *Länder*. De ahí que su introducción no haya estado exenta de críticas y objeciones.

XV. EN MATERIA FINANCIERA, LA DESCONEXIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS SIGUE AUSENTE DE LA CONSTITUCIÓN, LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA YA NO

Las reformas competenciales e institucionales a que nos hemos referido se verían muy mermadas si no viniesen acompañadas de modificaciones financieras que dotasen a aquellas de mayor virtualidad. De ahí que a la reforma constitucional de 2006 le siguiese la de 2009, en la que, entre otras cosas, se pretendía llevar a cabo una reordenación de las relaciones financieras de la Federación y los *Länder*. Más allá de declaraciones retóricas, lo cierto es que esta tuvo un alcance más bien

modesto, pues los aspectos fundamentales de aquellas no se vieron afectados, y, en concreto, lo relativo a la ordenación de las competencias de la Federación y los *Länder* en materia fiscal, reflejo principal de la autonomía presupuestaria y, por ende, financiera de aquella y estos.²⁰

En definitiva, no fue posible hacer realidad el principio básico que debería regir este tipo de cuestiones en un Estado territorialmente descentralizado: el principio de conexión entre ingresos y gastos públicos. Pues solo si cada una de las partes de la relación federativa es responsable de los ingresos que obtiene, sobre todo, vía fiscal, podrá garantizarse, asimismo, su responsabilidad por los gastos que realice.

Por el contrario, sí fue posible avanzar en la plasmación constitucional del principio de estabilidad presupuestaria, hasta el punto de que el mismo quedó así recogido en el propio texto de la Ley Fundamental, en unos términos, por cierto, no indiscutidos, pues se ha cuestionado, en efecto, la conveniencia de fijar una barrera del máximo nivel normativo, infranqueable, por tanto, para el legislador ordinario, tanto federal como de los *Länder*, que impida poner en práctica políticas de incremento del gasto público para hacer frente a situaciones de parálisis o decrecimiento económico.²¹ Con todo, esta es una medida que, en la actualidad, supera el ámbito territorial de un Estado miembro de la Unión Europea, para desenvolverse, precisamente, en el terreno de la legislación europea. No obstante, conviene recordar que ha sido el Gobierno alemán el que más ha presionado para que ello así ocurriera.

XVI. LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL ES, SOBRE TODO, COSA DE LA FEDERACIÓN

Como consecuencia de la reforma constitucional de 2017, a partir de 2020 (y hasta 2030) el sistema de compensación financiera, destinado a paliar los déficits de capacidad financiera de los *Länder* «pobres», se verá sustancialmente modificado, de forma que el sistema de transferencias horizontales (entre *Länder* pagadores y perceptores) cederá protagonismo al de transferencias verticales, procedentes de la Federación. Como contraprestación, la Federación asumirá más competencias y control presupuestario sobre los *Länder*. Paradójicamente, esta reforma no solo traerá consigo una centralización del federalismo alemán,

²⁰ Vid. U. Häde, 2010; pp. 541-572. En Castellano, A. Arroyo Gil, 2010-1; pp. 41-72; y G. Gómez Orfanel, 2009; pp. 233-242.

²¹ Vid. A. Arroyo Gil, 2010-1; pp. 41-72 y A. Arroyo Gil / I. Giménez Sánchez, 2013; pp. 153 y ss. Sobre el alcance de esta reforma de 2009, con atención especialmente a su significado en términos de límite al endeudamiento, vid. I. Deubel, 2009; pp. 231-249; A. Scholl, 2010; pp. 160-169.

sino que, además, al contrario de lo que se pretendía con la de 2006, supondrá una disminución de las capacidades competitivas del mismo.

Pero más allá de esto, lo que la misma pone claramente de relieve es que en la práctica de la solidaridad interterritorial resulta decisiva la intervención del poder central cuando los Gobiernos de las entidades federadas empiezan a dar muestra de cansancio o agotamiento. En último término, la nivelación de la capacidad financiera de los *Länder* no solo sirve a un loable objetivo de equilibrio territorial, sino que, en el fondo, de ella depende algo mucho más importante: que todos los ciudadanos alemanes disfruten de condiciones de vida equivalentes, tal y como la propia Constitución desea en su art. 106.3 núm. 2 GG.

XVII. CONCLUSIÓN FINAL: LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SIGUE SIENDO UN «ESTADO FEDERAL UNITARIO»

Las reformas constitucionales objeto de estudio en este trabajo, sobre todo, la de 2006, pese a su trascendencia y alcance, no han supuesto un auténtico cambio de modelo del federalismo alemán. La República Federal de Alemania, por consiguiente, sigue siendo un «Estado federal unitario»,²² en el que los avances experimentados en la clarificación de la distribución y delimitación constitucional de competencias entre la Federación y los *Länder* coadyuvan a que la cooperación entre aquella y estos, que continúa siendo imprescindible para el buen funcionamiento del conjunto del sistema, resulte más eficaz y democrática. Al mismo tiempo, por medio de estas reformas, y singularmente a través de la última de ellas, la de 13 de julio de 2017, se ha puesto también de relieve que el elemento «unitario» o «centralizador», con el paso de los años ha adquirido un peso creciente en el federalismo alemán, fundamentalmente como consecuencia de los importantes y prolongados desequilibrios territoriales que existen entre los diferentes *Länder* integrantes de la República Federal, muy acentuados a partir de la reunificación que tuvo lugar hace ya casi 30 años. Desequilibrios estos que demandan una potente intervención financiera de la Federación orientada a paliar unas diferencias de capacidad financiera que pueden poner en riesgo uno de los objetivos básicos a que ha de servir todo Estado: el disfrute de condiciones de vida equivalentes por parte de todos los ciudadanos, con independencia del lugar en el que residan.

²² Como ya lo definiera Konrad Hesse a comienzos de la década de los sesenta del siglo pasado (K. Hesse, 1962). Más recientemente, Gerhard Lehbruch ha retomado este expresivo término para caracterizar, de nuevo, al Estado federal alemán de comienzos del siglo XXI, si bien su apuesta es ahondar en la descentralización (G. Lehbruch, 2002; pp. 53-110).

XVIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: CEC.
- ARIAS GUEDÓN, S. (2016). *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*. Contenido, garantías y posición en el ordenamiento jurídico alemán. Madrid: CEPC.
- ARROYO GIL, A. (2002). El Estado federal en crisis (A propósito de la República Federal de Alemania). Recensión a los libros de Edin Šarčević: *Das Bundesstaatsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000; Ronald Sturm: *Föderalismus in Deutschland*, Leske+Budrich, Opladen, 2001; Hans-Georg Wehling (ed.): *Die deutschen Länder*, Leske+Budrich, Opladen, 2.ª ed., 2002. *REP*, n.º 117, pp. 313-352.
- ARROYO GIL, A. (2006). *El federalismo alemán en la encrucijada* (Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania), Prólogo de Manuel Medina Guerrero. Madrid: CEPC / Fundación Manuel Giménez Abad.
- ARROYO GIL, A. (2009). *La reforma constitucional del federalismo alemán*: Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006, Prólogo de J. J. Solozábal Echavarría. Colección Con(Textos)A, n.º 11. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- ARROYO GIL, A. (2010-1). La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania. *REAF*, n.º 10, pp. 41-72.
- ARROYO GIL, A. (2010-2). Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Alemán: el *Bundesrat* o Consejo Federal alemán. En J. Tudela Aranda / F. Knüpling (Eds.). *España y modelos de federalismo* (pp. 229-266). Prólogos de Francisco Rubio Llorente y Arnold Koller. Col. Cuadernos y Debates, n.º 204. Madrid: CEPC / Fundación Manuel Giménez Abad.
- ARROYO GIL, A. (2012). Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: Las Constituciones de los Länder. *REAF*, n.º 16, pp. 30-73.
- ARROYO GIL, A. (2013). Fundamentos constitucionales del reparto de competencias en la República Federal de Alemania. En AA.VV. *Cooperación y reparto competencial en los estados descentralizados* (pp. 85-154). Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms, n.º 83. Barcelona: IEA-Generalitat de Catalunya.
- ARROYO GIL, A. (2014). Exclusividad vs. Concurrencia competencial. Tipos legislativos en la República Federal de Alemania. En A. López Basaguren / L. Escajedo

- San Epifanio (Eds.). *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico* (pp. 623-636). Oñati: IVAP.
- ARROYO GIL, A. (2015). Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España. *RJUAM*, n.º 31, pp. 51-70.
- ARROYO GIL, A. / GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. (2013). La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia. *REDC*, n.º 98, pp. 149-188
- BAUER, H. (2002). Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland: Zugleich ein Beitrag zum Wettbewerbsföderalismus. *DÖV*, n.º 55, pp. 837-845.
- BECK, L. (2009). *Die Abweichungsgesetzgebung der Länder* (aus staatsrechtlicher, rechtsvergleichender und dogmatischer Sicht). Baden-Baden: Nomos.
- BENZ, A. (1998). Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. *Politische Vierteljahresschrift*, n.º 39, 3, pp. 558-589.
- BENZ, A. (2009). Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie. *Politische Vierteljahresschrift*, n.º 50, 1, pp. 3-22.
- BREHM, F. (2017). *Die Gouvernentalisierung parlamentarischer Gesetzgebung – Eine Analyse der Entparlamentarisierung durch Gesetzgebungsoutsourcing am Beispiel der Kanzlei Linklaters*. Halle (Saale): Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. (2006). Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania. Tema del semestre, *RGDC*, n.º 2.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. (2012). Nuevas formas de distribución competencial: la legislación divergente en el federalismo alemán. *REDC*, n.º 96, pp. 125-159.
- DARNSTÄDT, Th. (2005). *La trampa del consenso*, Estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner. Madrid: Trotta / Fundación Alfonso Martín Escudero.
- DECKER, F. (2008). Mehr Asymmetrie im deutschen Föderalismus? Die neue Abweichungsgesetzgebung. En Ezff (Ed.). *Jahrbuch des Föderalismus 2007* (pp. 205-223). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- DEUBEL, I. (2009). Die Föderalismusreform II: eine sinnvolle Weiterentwicklung der Verschuldungsgrenzen. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, n.º 2, pp. 231-249.
- DIETSCH, T. (2004). *Wettbewerbsföderalismus vs. Kooperativer Föderalismus?* (Reformen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland). Diplomarbeit. Freie Universität Berlin.

- DIETSCHKE, H.-J. (2006). Die ‚konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder. Zu den verschiedenen Modellen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines neuen materiell-rechtlichen Gesetzgebungsinstrumentes. En Ezff (Ed.). *Jahrbuch des Föderalismus 2006* (pp. 182-199). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- DREYER, M. (2017). Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Eine Stärkung des Föderalismus. En Ezff (Ed.). *Jahrbuch des Föderalismus 2017* (pp. 23-36). Baden-Baden: Nomos.
- EZFF (Ed.) (2017). *Jahrbuch des Föderalismus 2017*. Baden-Baden: Nomos.
- GÓMEZ ORFANEL, G. (2005). La coerción federal en el Derecho comparado. *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 26, pp. 41-60.
- GÓMEZ ORFANEL, G. (2009). La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (*Föderalismusreform 2009*) y la reforma constitucional española de 2011. *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 38, pp. 233-242.
- HÄDE, U. (2010). Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform. *AöR*, n.º 135, pp. 541-572.
- HERZOG, R. (2006). Kooperation und Wettbewerb. *APuZ*, n.º 50, pp. 3-5.
- HESSE, K. (1962). *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- KÖLLING, M. (2016). Las relaciones financieras entre la Federación y los Länder a partir de 2020. Acerca del reciente acuerdo sobre las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 12, pp. 34-36.
- LEHMBRUCH, G. (2002). Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. En A. Benz / G. Lehbruch (eds). *Föderalismus. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft*, vol 32 (pp. 53-110). Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- LÓPEZ CASTILLO, A. (2008). El Consejo Federal alemán. En J.J. Solozábal Echavarría (Ed.). *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma* (pp. 287-345). Madrid: Senado.
- MÄRZ, W. (1989). Bundesrecht bricht Landesrecht. Eine staatsrechtliche Untersuchung zu Artikel 31 des Grundgesetzes. *Tübingen Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht*, Tomo 1. Berlin: Duncker-Humblot.
- MEYER, H. (2008). *Die Föderalismusreform 2006* (Konzeption, Kommentar, Kritik). Berlin: Duncker&Humblot.
- OETER, S. (1998). *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- OETER, S. (2005). La posición del *Bundesrat* en el sistema constitucional alemán. Consideraciones desde el punto de vista histórico y jurídico constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 16.

- OETER, S. / WOLF, J. (2006). La posición del *Bundesrat* tras la reforma del federalismo. *REDCE*, n.º 6 (*La reforma del federalismo alemán*).
- PAPIER, H.-J. (2003). Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments. *FAZ*, n.º 26, 21.01.2003, p. 8.
- PÖTSCHKE, H.-D. (1967). *Bundesaufsicht und Bundeszwang nach dem Grundgesetz*, Würzburg.
- PUHL, T. (2005). Entparlamentarisierung und Auslagerung staatlicher Entscheidungsverantwortung. En Isensee/ Kirchof (Eds.). *Handbuch des Staatsrechts*, Tomo III - *Demokratie – Bundesorgane* (pp. 639-683). Heidelberg: C. F. Müller.
- SCHÄFER, H. (1952-53). Bundesaufsicht und Bundeszwang. *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 78 (N.F. 39), n.º 1, pp. 1-49.
- SCHÄLER, S. (2016). *Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat*: Ideengeschichtliche Grundlagen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wiesbaden: Springer.
- SCHARPF, F. W. (1985). Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, n.º 26.
- SCHMIDT-JORTZIG, E. (1998). Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland (*Plädoyer für einen neuen Wettbewerbsföderalismus*). *DÖV*, n.º 18, pp. 746-751.
- SCHOLL, A. (2010). Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG. *DÖV*, n.º 4, pp. 160-169.
- STARCK, Ch. (ed.) (2007). *Föderalismusreform*: Einführung. München: Beck/Vahlen.
- TILS, R./BORNEMANN, B. (2004). Im Schatten der Regierung? Tendenzen der Entparlamentarisierung und Gegenstrategien. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (NSB)*, Jg. 17, 3/2004, pp. 43-45.
- WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (2003). *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*. Wiesbaden: Wtdt. Verlag.