

LA REFORMA DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS *LÄNDER* (*)

MARTIN NETTESHEIM
BENEDIKT QUARTHAL

Universidad de Tubinga (Alemania)

I. INTRODUCCIÓN.—II. LÍMITES DEL PODER CONSTITUYENTE EN LOS *LÄNDER*: 1. *La cláusula de homogeneidad del artículo 28.1 LF*. 2. *Observancia del orden competencial de la LF*. 3. *Artículos 31 y 142 LF*: 3.1. Artículo 31 LF. 3.2. Artículo 142 LF. 4. *Normas constitutivas y normas vinculantes*. 5. *Resultado*.—III. REFORMAS DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS *LÄNDER*: 1. *Baden-Württemberg*. 2. *Baviera*. 3. *Berlín*. 4. *Brandemburgo*. 5. *Bremen*. 6. *Hamburgo*. 7. *Hessen*. 8. *Mecklemburgo-Antepomerania*. 9. *Baja Sajonia*. 10. *Renania del Norte-Westfalia*. 11. *Renania-Palatinado*. 12. *Sarre*. 13. *Sajonia*. 14. *Sajonia-Anhalt*. 15. *Schleswig-Holstein*. 16. *Turingia*.—IV. RESUMEN Y PERSPECTIVAS.—V. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN

En el presente trabajo se expone, previa consideración del comprensivo marco federal en el que se desenvuelve la autonomía constitucional de los *Länder*; el detalle panorámico de unas reformas constitucionales regionales que, en lo sustancial, se traducen en la previsión de principios rectores y disposiciones finalistas, referencias a la proyección europea del plano regional, reforzamiento de los instrumentos de control parlamentario de los gobiernos regionales y emergencia de elementos propios de democracia directa. Unas reformas constitucionales que, no obstante su

(*) Versión en lengua española de Antonio López Castillo, miembro del Consejo de redacción de la *REP*.

autonomía constitucional, lejos de poner en cuestión la unidad federal, apuntan a la efectiva realización de su homogeneidad constitucional.

Palabras clave: constituciones de los *Länder*; autonomía constitucional; reforma constitucional: límites; organización estatal; derechos fundamentales; principios rectores y disposiciones finalistas.

ABSTRACT

This article begins by considering the comprehensive federal framework in which the constitutional autonomy of the *Länder* operates. It then describes in panoramic detail some regional constitutional reforms that substantially mean the establishment of guiding principles and goal-oriented provisions, references to the European projection of the regional-level administration, and reinforcing the instruments of parliamentary control of the regional governments and emergence of elements inherent to direct democracy. Despite their constitutional autonomy, far from questioning federal unity, these constitutional reforms point towards the effective realisation of its constitutional standardisation.

Key words: constitutions of the *Länder*; constitutional autonomy; constitutional amendment: limits; state organisation; fundamental rights; principles and goals.

I. INTRODUCCIÓN

Es parte de los principios doctrinales tradicionales más fecundos de la doctrina constitucional alemana, que en el Estado federal no sólo el Estado central, v. gr., general, posee calidad estatal (1). Esto se corresponde además con la situación histórica en el momento de formación de un comprensivo estado alemán. Los singulares estados miembros no son en Alemania potentes unidades administrativas de la Federación, sino que disponen de una originaria estatalidad propia, no de una derivada del Estado central (2). En la LF esta concepción decanta en muchos pasajes, sobre todo allí donde se identifica a los *Länder* como principales responsables de las tareas estatales. A la Federación sólo le corresponden competencias allí donde constitucionalmente se le atribuyan expresa o implícitamente (artículos 30, 70 y 83 LF).

Muestra de estatalidad propia de los Länder es que disponen de autonomía constitucional, es decir, del derecho a darse una Constitución propia de

(1) Cf. el resumen en *Graf Vitzthum*, en VVDStRL 46, 1988, 7, 18, sigs.

(2) BVerfGE 1, 14 (34); Isensee, en Isensee/Kirchhof (eds.), HbStR VI, 3.^a ed. (2008), párr. 126, n.º marg. 65.

contenido distinto al de la Constitución federal (3). Todos los *Länder* de la RFA han promulgado una Constitución aun si al principio, en parte, se limitaron a ser meros estatutos de organización (4). El proceso constituyente en el plano de los *Länder* está en permanente flujo. En parte, los *Länder* desarrollan sus constituciones reaccionando a desarrollos generales; en parte, recogen también impulsos de su población. La consecución de la unidad alemana dio lugar a la adopción de constituciones en los nuevos *Länder*. En el conjunto del Estado resulta una imagen caleidoscópica. El desarrollo constitucional de los *Länder* produce de continuo adicionales soluciones innovadoras, a las que en el plano federal también se les presta atención. El poder constituyente en el plano de los *Länder* puede considerarse por ello como un «laboratorio del derecho constitucional».

En lo que sigue se trata de mostrar el estado de desarrollo tal y como se presenta en los *Länder* occidentales tras más de sesenta años y en los nuevos *Länder* tras más de veinte años. Antes de pasar a glosar algunos aspectos seleccionados se impone una presentación de síntesis del marco constitucional de juego en el que se desenvuelve el constituyente subestatal y en el que se trazan los límites de su actividad de reforma.

II. LÍMITES DEL PODER CONSTITUYENTE EN LOS LÄNDER

Los *Länder* al elaborar una Constitución, a diferencia del poder constituyente de la Federación, no son del todo libres. La LF establece de diverso modo exigencias de homogeneidad al orden constitucional de los *Länder* al efecto de limitar a los respectivos constituyentes en sus posibilidades de elección y de producir una cierta confluencia con el orden constitucional del Estado en su conjunto (5). Por lo tanto no se trata de un *poder constituyente* irrestricto. Esto, en alguna medida, tiende a interpretarse como que el constituyente de la Constitución de un *Land*, desde un principio, se halla inserto como poder constituido en el marco de la Constitución federal (6).

De una limitación de la autonomía constitucional de los Estados miembros se habla en la teoría alemana del Estado ante todo desde tres puntos de

(3) *Graf Vitzthum*, en VVDStRL 46, 1988, 7, 23-4; *Sachs*, en BURMEISTER (ed.), *Miscelánea Stern*, 475, 486.

(4) Así, a título de ejemplo, en Schleswig-Holstein y Baja Sajonia.

(5) *Maunz/Scholz*, en: MAUNZ/DÜRIG (ed.), GG, 58, EL (2010), Artículo 28, n.º marg. 17; *Isensee*, en ISENSEE/KIRCHHOF (eds.), HbStR VI, 3.ª ed. (2008), párr. 126, n.º marg. 83.

(6) *Isensee*, en ISENSEE/KIRCHHOF (eds.), HbStR VI, 3.ª ed. (2008), párr. 126, n.º marg. 62; *Sachs*, en: BURMEISTER (ed.), *Miscelánea Stern*, 475 (486).

vista: el de la exigencia de homogeneidad del artículo 28 LF, el de orden federal de competencias, *ex* artículos 70, y siguientes, LF, así como el de las reglas de colisión de los artículos 31 y 142 LF (7).

1. *La cláusula de homogeneidad del artículo 28.1 LF*

El artículo 28.1 LF determina que el ordenamiento constitucional de los *Länder* se ha de corresponder con los principios generales de las exigencias estructurales de principio del Estado federal (república, democracia, estado de derecho y social). Además se garantiza una representación popular electa a nivel de los *Länder*, de los distritos y de los municipios. De ahí se siguen dos consecuencias diferentes para los constituyentes subestatales:

De una parte, el orden constitucional de los Estados miembros, entendido como el conjunto de normas que contribuye a la vitalidad de la Constitución y de la correspondiente praxis constitucional (8), tiene que corresponderse con las exigencias allí articuladas. En esa medida el artículo 28.1 LF representa una considerable intervención en la autonomía constitucional de los *Länder* y, en contraste con el tipo ideal del Estado soberano, la limita considerablemente. Ello responde, en todo caso, a la esencia del Estado federal, que como *res publica composita* precisa de una cierta unidad interna al efecto de poder garantizar su funcionamiento (9).

De otra parte, el artículo 28.1 LF vincula a los *Länder* sólo a los principios fundamentales de los principios allí mencionados. No existe así compulsión alguna para asumir las exigencias jurídicas y formas de la democracia, del Estado de derecho, etc., en la forma como se han gestado en el plano federal. De una vinculación a ciertos determinantes fundamentales de la estructura estatal de la Federación no se pasa (10). El TCFA habla de que la Constitución no quiera «producir conformidad, ni uniformidad, sino que sólo pretende una cierta proporción de homogeneidad» (11). Aun si los perfiles exactos de cada uno de esos «principios fundamentales» no se aclara sin sombra de duda, bien puede pensarse en una aproximación a los «principios fundamentales» de la «cláusula de eternidad» del artículo 79.3 LF (12).

(7) Cf. a propósito *in extenso* Menzel, Landesverfassungsrecht, párr. 8-10.

(8) Menzel, Landesverfassungsrecht, 245.

(9) Storr, Verfassungsgebung in den Ländern, 172.

(10) Graf Vitzthum, en VVDStRL 46, 1988, 7, 29.

(11) BVerfGE 83, 37, 58.

(12) Menzel, Landesverfassungsrecht, 250, ss.; de otra opinión, Graf Vitzthum, en VVDStRL 46, 1988, 7, 30.

Si los *Länder* promulgan una regulación contraria a las exigencias mínimas del derecho federal, es opinión mayoritaria que la misma es nula, con apoyo directo ya sea en el artículo 28.1 LF, ya sea en el artículo 31 LF (13). Qué consecuencias se siguen de una *defectuosa* regulación de los *Länder*, no está definitivamente aclarado. Sin embargo, en este punto el artículo 28.1 LF no debería desplegar eficacia directa alguna. Antes bien, según el artículo 28.3 LF la Federación está obligada a actuar conforme al instrumentario constitucional (14).

2. Observancia del orden competencial de la LF

Los artículos 70 y siguientes de la LF reparten las competencias legislativas entre Federación y *Länder*. Al efecto rige el principio general de que los *Länder* son competentes, si y en la medida en que la LF no haya atribuido a la Federación una determinada materia. Lo que —sin perjuicio de una reforma de 2006— se produce en un marco de tal amplitud que, entre tanto, a la capacidad de los *Länder* para poner su propio acento legiferante apenas le restan pequeños espacios (15). Si además se reconociese al derecho federal un efecto de bloqueo también frente al constituyente en los *Länder*, eso conduciría a una fuerte constricción del mismo.

De hecho, un planteamiento semejante no carece de apoyo en la doctrina alemana (16). Pero los mejores argumentos hablan a favor de liberar a los *Länder* de las disposiciones constitucionales relativas a las competencias en la medida en que su poder constituyente sea concernido. Al efecto cabe invocar —junto a consideraciones de sistemática legislativa— sobre todo, que de otro modo la libertad de disposición conferida a los *Länder* mediante el artículo 28.1 LF sobre su orden constitucional sería recuperada y limitada a la de mero constituyente orgánico (17).

Por lo menos, en cuanto a las cuestiones que puedan articularse en sus Constituciones no existe limitación temática alguna para los *Länder*. No obs-

(13) *Hahn*, Staatszielbestimmungen, 228; *Möstl*, AöR 130, 2005, 350, 359-60; *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 248.

(14) *Möstl*, AöR 130, 2005, 350, 359-60; *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 197.

(15) *Rozek*, en VON MANGOLDT/KLEIN/STARCK (eds.), GG, 5.^a ed., 2010, Art. 70, n.º marg. 3.

(16) *Sachs*, en BURMEISTER (ed.), Miscelánea Stern, 475, 493, sigs.

(17) *Hahn*, Staatszielbestimmungen, 222; *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 163; *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 210, sigs.; *Möstl*, AöR 130, 2005, 350, 373.

tante, parece indicado que no se adopten demasiadas regulaciones constitucionales que, por falta de competencia, el *Land* no pueda desarrollar, a fin de no generar esperanzas frustradas de los ciudadanos como consecuencia de promesas irrealizables.

3. Artículos 31 y 142 LF

3.1. Artículo 31 LF

El artículo 31 es una de las normas más breves de la LF y lapidariamente declara: «el derecho federal rompe al derecho de los *Länder*». Con ello ordena la «evidencia federal» de que el derecho federal tiene un rango superior al derecho del *Land* y, en caso de contradicción, al menos le deja sin aplicación (18). Por su imprecisa formulación, a este principio general se anudan numerosas polémicas, entre otras, la cuestión sobre su significado con respecto a las Constituciones de los *Länder* y la cuestión relativa a su sistemática relación con el artículo 28.1 LF (19). A propósito, cabe esquematizar algunas certezas:

El artículo 31 LF también es aplicable al derecho constitucional de los *Länder*; en la medida en que el mismo entre en colisión con el derecho federal (20). No obstante, una colisión se produce sólo cuando una norma del derecho federal y del derecho del *Land*, primero, cuando regulan el mismo hecho, segundo, cuando se dirigen a los mismos destinatarios, y tercero, cuando contienen una regulación de contenido contradictorio (21).

De eso se sigue, ante todo, que el conjunto del espacio de organización estatal escapa del ámbito de aplicación de la norma, puesto que sus destinatarios son sólo los órganos constitucionales de los *Länder* a los que, por regla general, no se dirigen las normas de organización estatal de la Constitución federal (22). No se da tampoco un supuesto de colisión cuando una norma de la Constitución del *Land* concuerda con el derecho federal, a falta de una regulación contradictoria (23). Y falta, asimismo, la necesaria contradic-

(18) *Graf Vitzthum*, en VVDStRL 46, 1988, 7, 30.

(19) Cf. sólo *Korioth*, en MAUNZ/DÜRIG (Eds.), GG, 58. EL (2010), Art. 31. n.º marg. 24.

(20) *Hahn*, Staatszielbestimmungen, 233; *Stiens*, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen, 37; *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 201.

(21) *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 202.

(22) *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 186; *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 203.

(23) BVerfGE 36, 342, 363; *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 188; *Hahn*, Staatszielbes-

ción cuando, aun si las regulaciones constitucionales de los *Länder* son más estrictas o más laxas que una norma del derecho federal, no se advierte consecuencia jurídica contradictoria alguna (24).

En todo caso, la consecuencia jurídica de una contravención es la inaplicabilidad de la disposición jurídica del derecho constitucional del *Land* que colida. Si más allá de esto podría o no cuestionarse su validez, no es cuestión que importe en el contexto que es aquí de interés (25).

3.2. Artículo 142 LF

Para el ámbito propio de los derechos fundamentales la LF estatuye una excepción con respecto al artículo 31 LF. Según el artículo 142 LF los derechos fundamentales del *Land* que concuerden con los de la LF permanecen en vigor «al margen de lo dispuesto en el artículo 31 LF». De atender al tenor de la disposición podría suponerse, a contrario, que derecho concordante del *Land* que no contenga derechos fundamentales sería desplazado por el artículo 31 LF. Y, en el pasado, la norma se ha aplicado sólo en referencia a los derechos fundamentales de los *Länder* sujetos que «permanecen en vigor». Una interpretación como ésa no se ha podido imponer, sin embargo, ni en la jurisprudencia ni en la doctrina. Su estricto tenor generalmente se considera desafortunado (26). Con todo, del mismo cabe inferir que, en el marco de su autonomía constitucional, los *Länder* están autorizados para la normatización autónoma de derechos fundamentales (27). Una consideración más atenta precisa, no obstante, la cuestión de hasta qué punto tienen que «concordar» con la LF.

No problemáticos, admisibles, son los derechos fundamentales de contenido idéntico, según el claro tenor de la norma. También garantías adicionales a las de la Constitución federal son, por consideraciones históricas y teleológicas, admisibles y se han adoptado *in extenso*. La LF no pretende establecer un estándar maximalista en materia de derechos fundamentales. No prohíbe garantías adicionales, solamente prescribe un estándar mínimo de tutela (28).

timungen, 237; *Stiens*, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen, 36; de otra opinión, HUBER, en SACHS (ed.), Grundgesetz, 5.^a ed., 2009, Art. 31, n.º marg. 22.

(24) *Hahn*, Staatszielbestimmungen, 237.

(25) Cf. *Hahn*, Staatszielbestimmungen, 249, de una parte, y *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 207, de otra parte.

(26) BVerfGE 36, 342, 362; *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 190.

(27) *Hahn*, Staatszielbestimmungen, 204.

(28) *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 192.

Pero, por las mismas razones, son también admisibles en el plano de los *Länder* aquellos derechos fundamentales que no superen las garantías de la LF. Pues, como regla general, así como los derechos fundamentales federales, los derechos fundamentales de los *Länder* no establecen estándar maximalista alguno, de modo que no se plantea la típica situación de colisión (29).

En el ámbito de los derechos fundamentales existe, por tanto, un amplio espacio de regulación del constituyente de los *Länder*: No obstante, no debería pasar inadvertido que la aplicabilidad de tales derechos fundamentales de los *Länder*, por lo menos cuando las autoridades del *Land* aplican derecho federal, permanece limitada (30). En esos casos, la primacía de la legislación federal abre a los *Länder* sólo un pequeño reducto para hacer valer los derechos fundamentales de sus Constituciones.

4. Normas constitutivas y normas restrictivas

Las disposiciones previamente consideradas tienen por objeto la relación de derecho federal y derecho constitucional de los *Länder*: limitan el espacio de disposición del poder constituyente en el plano de los *Länder*. Junto a ello el derecho político alemán conoce también las llamadas normas vinculantes. Éstas sujetan directamente al poder estatal del *Land*, privándole del ámbito de disposición abierto por el artículo 28.1 LF, amputando así la soberanía constitucional de los *Länder* (31). Se trata de los derechos fundamentales, en el sentido del artículo 1.3 LF, de los derechos análogos a los fundamentales como, por ejemplo, el artículo 104 LF, así como de los artículos 25, 26, 31, 33.5, 34, 92 y 97 LF (32). Si una norma del derecho del *Land* colisiona contra las mismas, conforme al artículo 31 LF, es nula, v. gr., inaplicable.

Más allá de eso, ocasionalmente, el TCFA ha partido de la existencia de normas constitutivas que, como principios generales de la Constitución federal, habrían de considerarse al mismo tiempo como parte integrante no escrita de la Constitución del *Land* (33). Semejante creación del derecho constitucional del *Land* mediante el poder constituyente a nivel federal contradice, no obstante, la separación federal de los círculos jurídicos de Estados

(29) BVerfGE 96, 345, 365; *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 193.

(30) BVerfGE 96, 345, 367-8; VON COELLN, ANWENDUNG VON BUNDESRECHT, 353-4; *Mörtl*, AöR 130, 2005, 350, 362-3.

(31) *Dittmann*, en ISENSEE/KIRCHHOF (ed.), HbStR VI, 3.^a ed., 2008, párr. 127, n.º marg. 33.

(32) *Ebd.*

(33) Cf. sólo BVerfGE 1, 208, 226.

miembros y Federación y lesiona la autonomía constitucional de los *Länder* (34). Y por ello se ha de rechazar.

5. Resultado

El poder constituyente de los *Länder* no dispone de la indomable soberanía configuradora, en la que puede apoyarse el poder constituyente de la Federación. El artículo 28.1 LF jalona los hitos delimitadores del orden constitucional de un Estado miembro; hitos que mediante la parcial incidencia de la Constitución federal en el plano constitucional de los *Länder*, así como de la primacía general de todo el derecho federal sobre la Constitución del *Land*, aun estrechan su traza. Al mismo tiempo, queda a los *Länder* un campo propio para la configuración sobre todo en el ámbito del derecho de organización estatal, pero que, artículo 142 LF al margen, que se deja notar asimismo con la declaración de nuevos derechos fundamentales y la formación de directivas finalistas.

En qué medida se ha dispuesto de este ámbito decisorio en los últimos años por parte de los *Länder* para reformar y acompasar sus Constituciones, y si, de hecho, el derecho constitucional de los *Länder* puede servir y ha servido como «laboratorio de derecho constitucional» (35), ha de ser objeto de la segunda parte de esta contribución.

III. REFORMAS DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS LÄNDER

En cuanto a las Constituciones de los viejos *Länder* —por lo que al texto de la Constitución se refiere— puede atestiguar un cierto estancamiento desde su nacimiento hasta la reunificación. Es cierto que se produjeron esporádicas modificaciones, pero consideradas en su conjunto no tuvo lugar ningún cambio radical, v. gr., reforma total (36).

Esto cambió con la caída del muro de Berlín y la consecuente reunificación de los dos parciales Estados alemanes. El poder constituyente que devino necesario en los cinco nuevos *Länder* de la Federación, que de modo diverso procedió a elaborar las singulares experiencias con el régimen antijurídico del *SED* (o partido unitario socialista de Alemania), propició análogas

(34) *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 170-1.

(35) GUSY/WAGNER, en JöR, NF, 51, 2003, 383, 386.

(36) *Stiens*, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen, 308.

reflexiones también en los *Länder* occidentales de Alemania y revitalizó las inquietudes reformistas (37).

Eso condujo a que desde del final de la guerra fría se hayan realizado amplias reformas, tanto cualitativa como cuantitativamente, en las Constituciones de los *Länder*. La discusión se orienta, en lo que sigue, a las reformas en sendos *Länder* desde el fin del conflicto Este-Oeste y se fija primariamente en el tracto temporal que viene de finales de los años ochenta.

El principal punto de atención estribará aquí en los ámbitos de la organización estatal, derechos fundamentales y disposiciones finalistas, puesto que es ahí donde el legislador reformador de la Constitución sigue disponiendo del campo de juego más amplio. A fin de evitar una desbordante riada de consideraciones, habrá de bastar aquí con una sucinta panorámica.

1. *Baden-Württemberg*

La Constitución de *Baden-Württemberg* (CB-W) ha permanecido en lo sustancial inalterada desde la fundación del Estado del sudoeste en el año 1952, sobre todo si se traza una comparativa con los restantes quince Estados de la Federación (38). En total, en los últimos cincuenta años hubo diecinueve reformas de la Constitución que, en su contenido sustancial y orientación, la dejaron como estaba.

1. Organización estatal. En el ámbito del derecho de organización del Estado se adopta un nuevo artículo 34 a) CB-W relativo al problema del desplazamiento de poder en el marco de la Unión Europea. Conforme al mismo, el gobierno del *Land* tiene que informar al parlamento territorial lo más pronto posible sobre las propuestas previstas en el marco de la UE, en la medida en que tengan una cierta relevancia para el *Land*. Más allá de esto, se inserta un deber de consideración respecto de tomas de posición del parlamento territorial, en la medida en que fuesen concernidas competencias del *Land* o debieran transferirse derechos de soberanía. A la europeización es debida asimismo la modificación del artículo 72.1 CB-W que introduce el derecho de sufragio de los ciudadanos de la Unión en elecciones locales.

Además —como en muchos otros *Länder*— la legislatura del parlamento territorial se amplía a cinco años, según el artículo 30.I.1 CB-W, y, *ex artículo* 43.I CB-W, se introduce un derecho de autodisolución.

(37) *Stiens*, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen, 309; *Möstl*, AöR 130, 2005, 350, 357.

(38) Cf. al respecto *Hammer*, en JöR N.F. 51, 2003, 97, sigs.

Finalmente, mediante una reforma constitucional de 2008, se dio nueva redacción al artículo 71. III CB-W al efecto de reforzar el principio de conexasidad (conforme al cual, si se transfieren competencias a los municipios, el legislador del *Land* tiene que cubrir los costes) allí regulado.

2. Derechos fundamentales. A diferencia de muchas otras constituciones territoriales la CB-W dispone sólo de un rudimentario apartado sobre derechos fundamentales y, sobre el artículo 2. I, remite ampliamente al apartado relativo a los derechos fundamentales de la LF. El *Land* no conoce recurso de queja (*Verfassungsbeschwerde*) ante el Tribunal del Estado. Únicamente una interdicción de discriminación de minusválidos se ha introducido como nuevo artículo 2 CB-W.

3. Disposiciones finalistas. Con las directivas finalistas se trata, según la concepción alemana, de normas jurídicas de carácter objetivo, que prescriben a la actividad estatal la continua observancia o cumplimiento de determinadas tareas —objetivos materialmente descritos— (39). Jurídicamente sirven ante todo a la interpretación del derecho ordinario y como mandatos de actuación de los órganos del Estado (40).

El *Land* se ha planteado en los últimos años un cúmulo de nuevas directivas finalistas: así la protección del medio ambiente (ya existente como directiva finalista) fue desplazada, con renovado tenor, desde su ubicación inicial en los artículos finales (artículo 86 CB-W) al artículo 3 a), en el primer título relativo a «la persona y sus ordenamientos». Finalmente, la protección de la cultura se ha desplazado del artículo 86 al artículo 3 c) y se ha completado la promoción del deporte como directiva finalista.

Ninguna directiva finalista en sentido estricto, pero ciertamente interesante en este contexto, es una reformulación del Preámbulo, según la que el *Land*, como «miembro vivo de la República federal de Alemania en una Europa unida, cuya estructura responda a principios federativos y al principio de subsidiariedad», se da la siguiente Constitución. La formulación recuerda a la cláusula de aseguramiento estructural en el artículo 23 LF, claro que sin poder oponer de hecho al desarrollo del derecho de la Unión límites jurídicos, en el caso de que la Unión viniese a desarrollarse en contra del referido principio federativo.

(39) *Hahn*, Staatszielbestimmungen, 63-4.

(40) *Ebd.*, 95, sigs.

2. Baviera

La Constitución del *Estado libre* de Baviera se ha sometido en los últimos años a algunas reformas extensas, de las que la más llamativa seguramente fuera la supresión de un órgano constitucional por medio de decisión popular (41).

1. Organización estatal. Primero se produjo el anclaje (por refrendo popular de reforma constitucional) del derecho del pueblo a poder decidir, no sólo como hasta entonces a nivel del *Land*, sino también en el plano municipal y de distrito, mediante petición y decisión ciudadana de modo democrático directo (artículos 7 y 12 CBa).

Además, la composición del parlamento del *Land* —en el tracto de la «*Verschlinkung*» general de la organización del Estado— se redujo a 180 diputados (artículo 13 CBa) y su período de legislatura se amplió a cinco años (artículo 16 CBa). Y, en consecuencia con ello, también el mandato del Ministro-presidente se amplió a cinco años (artículo 44 CBa). Las dimensiones del gabinete se redujeron a 1/10 de los diputados, es decir, a un total de 18 ministros y secretarios de estado, incluido el Ministro-presidente (artículo 43 CBa), con lo cual el reparto de las áreas de responsabilidad se ha flexibilizado y en lo sustancial se ha dejado en manos del Ministro-presidente (artículo 49 CBa). Como consecuencia, se emprendieron algunas adaptaciones técnicas. La edad mínima para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, en congruencia con el desarrollo constitucional en la Federación, se bajó a los 21 años (artículo 14 CBa).

Un complejo adicional se ocupó del reforzamiento del control parlamentario del Gobierno mediante el parlamento del *Land*. Así, en el artículo 16 CBa se reconoce el singular papel de la oposición en el marco de la democracia y se le asegura un derecho a cooperar en el Parlamento y una adecuada dotación. Asimismo, se refuerzan los derechos de la minoría en las comisiones de investigación (artículo 25 CBa). Y la presidencia cambia ahora según un principio de rotación entre las fracciones, en lugar de corresponder como hasta ahora ocurría *de facto* a los partidos mayoritarios. Se ha previsto asimismo un derecho a la acreditación de propuestas de la minoría. Por último, *ex* artículo 25 CBa se prevé ahora también en el Parlamento territorial un derecho a la creación de comisiones de encuesta en relación con asuntos importantes.

Mediante el artículo 33 a. encuentra su anclaje en la Constitución de Baviera el comisionado del parlamento para la protección de datos, una institu-

(41) Cf. in genere *Pestalozza*, en JöR N.F. 51, 2003, 121, sigs.

ción hasta entonces prevista en el derecho ordinario. Y, asimismo, a propósito de una institución ya constitucionalmente prevista, el Tribunal de Cuentas, se añade una regulación en detalle (artículo 80 CBa).

Como en CB-W se ha reforzado también el principio de conexidad y al servicio de su efectiva realización se ha previsto un procedimiento de consulta con los municipios (artículo 83 CBa).

La reforma más interesante ha sido la de supresión del Senado, una singularidad del derecho constitucional bávaro, mediante referéndum popular en el año 1998. La eliminación de un órgano constitucional por decisión de los ciudadanos es en Alemania, en lo que se alcanza, algo sin precedentes.

2. Derechos fundamentales. Lo más llamativo es aquí ante todo la adaptación del texto de la Constitución al estado jurídico de la cuestión mediante la abolición de la pena de muerte, manifiestamente inconstitucional (artículo 102 LF), pero hasta entonces prevista en el ya derogado artículo 47 CBa. Se ha insertado una regulación relativa a la exigencia de igual tratamiento para hombres y mujeres (artículo 118 CBa) y se ha completado una interdicción de discriminación a favor de los minusválidos ya existente [artículo 118 a) CBa]. Y a ello se anudan adaptaciones en la redacción de otras normas constitucionales. Y, asimismo, la protección de la dignidad humana en el artículo 100 CBa se adapta al tenor del artículo 1 LF.

En el artículo 125 CBa —siguiendo lo que es una tendencia en el espacio federal— el constituyente bávaro ha previsto un derecho de los niños al desarrollo de sus capacidades y responsabilidad personal. Y, en consecuencia con ello, en el artículo 126 CBa se inserta un mandato de protección al Estado al efecto de proteger a los niños y jóvenes contra los «malos tratos».

3. Disposiciones finalistas. También Baviera —como CB-W—, ha adoptado en su Constitución una disposición relativa a su posición con respecto a Europa y en su artículo 3.a) se pronuncia por una Europa unida, comprometida con los principios fundamentales democráticos, del Estado de derecho y federativos así como con el principio de subsidiariedad, que salvaguarde la entidad estatal de las Regiones y que asegure su participación en las decisiones europeas. Al mismo tiempo, el *Land* se obliga a la cooperación con otras regiones europeas. Del mismo modo que en CB-W no debiera sobrevalorarse el contenido jurídico de esa regulación.

En el artículo 118 CBa se dispone como directiva finalista la promoción de la equiparación de hombres y mujeres y *ex* artículo 140, del mismo modo que en CB-W, ello se hace extensivo a la promoción de la cultura y del deporte. La protección de los animales encuentra también ahora un sitio en el artículo 141 CBa.

3. *Berlín*

La Constitución del unificado *Land* de Berlín (CBe) proviene del 23 de noviembre de 1995 y pertenece, por tanto, a las Constituciones denominadas de «tercera generación» (42), es decir, de aquéllas que entraron en vigor tras la reunificación. En este relativamente corto plazo se ha modificado, sin embargo, en no menos de catorce veces, la más reciente con fecha 17 de marzo de 2010. El legislador de la reforma constitucional de Berlín bien podría ser considerado, por ello, al menos visto en una perspectiva cuantitativa, como uno de los más activos en la RFA (43).

1. Organización estatal. En lo concerniente al Parlamento (44), la CBe previó en primer término una reducción del número de diputados a 130 (artículo 38). Con ocasión de esa reforma se privó a los diputados del derecho, *ex* artículo 53, a la «utilización gratuita de los medios públicos de transporte». Y, como en otros *Länder*, se produjo una ampliación del mandato electivo del Parlamento a cinco años (artículo 54 CBe).

Al mismo tiempo, se insertaron reglas minuciosas, y más bien curiosas para un texto constitucional, en relación con la elección de la presidencia de la Cámara de diputados y con respecto al trabajo de las comisiones (artículos 41 y 44 CBe). Se supone que lo más común es que disposiciones tales se establezcan en los reglamentos parlamentarios, antes que en una Constitución a la que, como es notorio, suelen reservarse cuestiones fundamentales de la ordenación de la convivencia estatal.

La relación entre Cámara de diputados, Senado (45) y Alcalde regidor (46) se ha reformulado. Y así, el Alcalde regidor y los Senadores ya no son elegidos por la Cámara de diputados, sino que son nombrados por el Primer Alcalde (artículo 56 CBe), se ha suprimido el voto de censura de concretos senadores, *v. gr.*, del Senado en su conjunto y únicamente se admite la moción de retirada de confianza al Alcalde regidor (artículo 56 CBe). Al mismo tiempo, la competencia directiva queda en manos ya no del Senado o del órgano colegial, sino del Primer Alcalde. La asignación de responsabilidades en el seno del Senado corresponde al Alcalde regidor, sin derecho alguno de participación de la Cámara de diputados (artículo 58 CBe). Esto se corresponde con un desarrollo general en las tres ciuda-

(42) *Hahn*, Staatszielbestimmungen, 154.

(43) A propósito del detalle de las reformas, *Wilke*, en *JöR* N.F. 51, 2003, 193, sigs.

(44) La denominación del parlamento berlinés es «*Abgeordnetenhaus*» (cámara de diputados).

(45) Se trata del órgano ejecutivo berlinés.

(46) Se corresponde con el que, en otro *Länder*, sería el jefe de gobierno.

des-Estado que, mediante clara distribución de las competencias, pretende reforzar la posición del Jefe de gobierno y reducir los anteriores elementos de corte colegial que impregnaban su sistema de gobierno. En esa línea de reforma, se redujo también el número de senadores de diez a ocho (artículo 55 CBe).

Un tema importante de la reforma constitucional en Berlín ha sido el reforzamiento del plano local frente a la Cámara de diputados y al Senado. Y así, los distritos ya no se limitan a «participar» en la Administración sino que «regularmente asumen las tareas de administración local» (artículo 66 CBe). Ello conduce a que el Senado sólo se ocupe de determinadas tareas de importancia para el conjunto de la ciudad, mientras que, por principio, para los ámbitos restantes la competencia plena corresponde a los distritos (artículo 67 CBe). Para una mejor asunción del incremento competencial, al mismo tiempo, se procedió a ampliar a 55 el número de miembros de la asamblea de distritos y se ha previsto una cláusula del 3% para su elección (artículo 70 CBe). Entre tanto, la edad electoral para la asamblea desciende a los 16 años (artículo 70 CBe). Y, así como en relación con las comisiones y la presidencia de la Cámara de diputados, la Constitución ha previsto el modo de elección de las administraciones de distrito (artículo 74 CBe). A ello se suma la reducción del número de distritos de 23 a 12 (artículo 4 CBe). En suma, en un tiempo en el que es recurrente el lamento por la incesante «ganancia competencial» en los planos superiores, el reforzamiento competencial de los entes locales parece un desarrollo a celebrar.

Por lo demás, no sólo se ha reforzado la posición jurídica del distrito frente al Senado. También se han mejorado los derechos de control del Parlamento frente al Gobierno. Así, en la CBe se ha previsto un derecho de información para las comisiones, comisiones de encuesta, *ex* artículo 44 CBe, así como un derecho al examen de actuaciones administrativas para los diputados individuales (artículo 45 CBe). Y se amplía el deber de prestar asistencia a la comisión de peticiones que alcanza ya no sólo al Senado y a las personas dependientes del mismo, sino también a sujetos jurídicos privados, en la medida en que por influjo del *Land* asumiesen tareas públicas (artículo 46 CBe). Y un planteamiento semejante sostiene al artículo 49 a) CBe que prescribe un derecho de información de las comisiones y de la Cámara de diputados frente a personas que, por mediación del Senado o de la Cámara de diputados, fuesen delegados en comisiones de vigilancia en régimen de derecho público o privado, de empresas que asuman tareas públicas.

Un último y grueso bloque de reformas relativas a la organización estatal ha tenido por objeto la participación ciudadana. En primer término, el artículo 3 CBe, que determina que el poder constituyente se ejerce mediante vota-

ciones y por la representación popular, se ha modificado en el sentido de que ello se verifica ahora mediante «votación popular, decisión popular y representación popular». A ello no debería atribuírsele sino un significado de clarificación. Más lejos se llega con la reducción del quórum necesario para iniciativas populares de noventa mil a sesenta mil firmas y la supresión de las restricciones temáticas existentes (artículo 61 CBe). Las propuestas populares se hacen también extensivas, junto a la legislación, a otras resoluciones en el marco de la competencia decisoria de la Cámara de diputados y se regula con mayor precisión el procedimiento (artículos 62 y 63 CBe). Por último, *ex* artículo 100 CBe, se prevé la posibilidad de reformas constitucionales mediante decisión popular.

En mayo de 1996 fracasó el intento de hacer de los *Länder* de Berlín y Brandemburgo un único *Land* conjunto. En el plano federal, *ex* artículo 118 LF, se había previsto al efecto una regla especial. Pero el quórum necesario para el correspondiente tratado de reorganización estatal no se alcanzó y, en todo caso, el 63% de los ciudadanos participantes rechazó la fusión.

2. Disposiciones finalistas y derechos fundamentales. El diagnóstico en relación con estos otros ámbitos muestra resultados bastante más flojos. El artículo 13 CBe ha conocido una ligera modificación y, sobre la exigida equiparación de los hijos habidos dentro y fuera del matrimonio, ahora contiene un derecho a la protección de los niños frente a la violencia y la desatención, a su desarrollo y desenvolvimiento, así como a una educación en paz.

Este desequilibrio de materias acaso pueda explicarse por el hecho de que, como la de Berlín es una obra constitucional «tardía», muchas de las disposiciones «modernas» (protección de los animales, deporte, etc.) ya se contenían desde un principio en la CBe.

4. *Brandemburgo*

La Constitución del *Land* de Brandemburgo (CBra) (47) se ha modificado en seis ocasiones, desde su promulgación en 1992, mediante leyes de reforma con previsiones que, en su mayor parte, o son de naturaleza técnica o conciernen a la redacción. Algunas reformas (artículos 22, 62 y 116 CBra) se ocupan de la fallida fusión de los *Länder* de Berlín y Brandemburgo y por ello, en un próximo futuro, no resultarán relevantes.

(47) *Von Brünneck*, en *JöR N.F.* 52, 2004, 259, sigs.

Digna de mención es, sin embargo, la reforma del Preámbulo conforme a la cual el *Land* de Brandemburgo se considera como miembro no sólo de la RFA y de Europa, sino también del «unificado Mundo», aun cuando, atendidas las limitaciones de la proyección exterior de los *Länder* (artículo 32.3 LF), deba ello considerarse como una disposición de carácter meramente político, antes que como un contenido jurídico.

5. *Bremen*

La Constitución de Bremen (CBre) (48) se caracteriza por una especificidad que la distingue de las otras dos ciudades-Estado (Berlín y Hamburgo): constituye a Bremen como un *Land* compuesto de dos municipios autónomos, Bremen y Puerto de Bremen (artículo 143 CBre) que disponen sobre su propia Administración (artículo 144 CBre), y no como, por ejemplo, es el caso con los distritos berlineses que sólo son unidades administrativas con determinadas atribuciones.

1. Organización estatal. La preocupación en Bremen ha sido, ante todo, contrarrestar el aumento creciente de poder del Gobierno frente al Legislativo. Al efecto, se ha obligado a la Municipalidad a constituir comisiones de investigación a instancia de una minoría de 1/4 de los diputados (artículo 105 CBre). Y el Senado [o gobierno (49)] queda obligado a informar a la Asamblea (50) en tiempo útil sobre numerosos ámbitos de trabajo gubernamental, en relación, en particular, con la UE, y a tomar en consideración sus pronunciamientos (artículo 79 CBre). En relación con ello, se atribuye a la Asamblea también un derecho de nombramiento a propósito de la ocupación de plazas en el ámbito de la UE (artículo 101 CBre). Los miembros del gobierno senatorial han de comparecer, asimismo, ante la Asamblea, a petición de la misma (artículo 98 CBre). Y se han eliminado el derecho del «Senado» al tratamiento preferente de sus proposiciones (artículo 99 CBre, antiguo tenor), así como su derecho de veto contra resoluciones de la Asamblea (artículo 104 CBre, antiguo tenor). Conforme al artículo 76 CBre ahora se atribuye también a la Asamblea el derecho a su autodisolución.

Asimismo, en el seno de la Asamblea, se han reforzado los derechos de la oposición parlamentaria mediante su referencia en la propia Constitución

(48) A propósito del desarrollo constitucional en Bremen, *Beutler*, JöR, N.F., 52, 2004, 299, sigs.

(49) Se trata, en efecto, del Gobierno de Bremen.

(50) O Parlamento («Bürgerschaft») de Bremen.

y en virtud de un derecho a la igualdad de oportunidades y a una dotación adecuada (artículo 78 CBre). Y asimismo de modo expreso se regulan en la Constitución las fracciones parlamentarias (artículo 77 CBre).

El estatuto jurídico de los Diputados se ha concretado en la Constitución que, al efecto, establece una explícita interdicción de despido de los diputados-trabajadores (artículo 82 CBre) y se adentra además en la regulación de la relación de actividad laboral y mandato parlamentario. Actividad laboral que, en principio, se admite, pero a condición de que no ocupe más de la mitad del tiempo semanal de trabajo de un diputado (artículo 97 CBre). Y a semejanza de otros *Länder* en la Constitución, las dietas de los diputados se vinculan también a la evolución de los precios en Bremen (artículo 82 CBre).

La posición del Jefe de gobierno senatorial (51) se ha modificado —si bien no tanto como en Berlín— mediante previsión de su elección por parte de la Asamblea de forma separada al resto del órgano colegial mediante un procedimiento *ad hoc* (artículo 107 CBre). En cambio, a diferencia de lo que es el caso en otros *Länder*, no sólo no se ha reducido, sino que se ha incrementado el número posible de miembros del gobierno senatorial (*ibidem*).

Como en otros muchos *Länder* se ha dedicado también la atención a la temática de la participación popular. El quórum necesario para su puesta en marcha se ha rebajado de 1/5 a 1/10 de votantes, en la medida en que representen 1/5 de los que tienen derecho a voto (artículos 70, 72 CBre). Y, al contrario que en otros *Länder*, en Bremen se admiten decisiones populares con efectos financieros si bien bajo estrictos presupuestos y a condición, en todo caso, de que contengan propuestas de financiación que satisfagan las previsiones presupuestarias (artículos 70, 71 CBre).

La trascendencia de las decisiones populares se ha visto reforzada mediante la prohibición al legislador de modificar una ley adoptada mediante decisión popular en un plazo de dos años desde su entrada en vigor, como no sea que proceda mediante una mayoría de reforma constitucional (artículo 73 CBre).

Y una reforma del artículo 148 CBre posibilita ahora también el derecho de sufragio en elecciones locales a los ciudadanos de la UE.

Finalmente, ha tenido lugar incluso una reforma del procedimiento de reforma de la Constitución que ya puede activarse mediante una mayoría de 2/3 en la Asamblea y no, como antes, mediante resolución unánime (artículo 125 CBre).

(51) O, simplemente, Jefe del Gobierno.

2. Disposiciones finalistas. El ámbito de los objetivos o fines de Estado ha experimentado también algunos cambios. La promoción de la cultura se regula como un cometido del *Land* (artículo 11.III CBre), en el artículo 36 CBre se prevé la protección del deporte, y conforme al artículo 11 b) CBre se asume ahora también en Bremen la protección de los animales. Por último, en el artículo 2 CBre se formula como tal objetivo el de equiparación de hombres y mujeres y se promete una igual promoción de las uniones homo-sexuales y los matrimonios entre hombre y mujer (artículo 21 CBre).

3. Derechos fundamentales. En el ámbito de los derechos fundamentales sólo cabe mencionar algunas novedades. En el artículo 2 CBre se establece ahora una especial interdicción de discriminación para concretos ámbitos de la vida social. Y, en correspondencia con ello, en el artículo 23 CBre el trabajo asalariado se equipara a la educación de hijos. Además, en el artículo 12 CBre se inserta una explícita articulación de la protección de datos. Y aún más reciente es la previsión constitucional de un derecho de los niños a su formación y protección (artículo 25 CBre), con la que Bremen se suma a una corriente general en el país.

6. Hamburgo

Hamburgo, como Berlín y Bremen, es también una ciudad-Estado. Y, por ello, se deja ver un cierto paralelismo con sus semejantes. No extraña, por ello, un desarrollo constitucional tan considerable y que, en muchas cuestiones, recuerda al de las otras dos ciudades-Estado. Las reformas constitucionales más amplias de su historia las ha vivido ya Hamburgo, en 1996 y en 2001 (52).

1. Organización estatal. En primer lugar, se produjo una modificación del estatuto de los parlamentarios consistente en la previsión de la posibilidad de limitar el derecho de sufragio pasivo a funcionarios públicos. También se estableció —sin mayor precisión— la exigencia de pago a los diputados de emolumentos «adecuados» a su actividad (artículo 13 CHamb).

Las reformas han abordado asimismo la cuestión relativa a los derechos de control del Parlamento frente al Gobierno. Y, así, ahora es posible que una minoría parlamentaria de 1/5 (no ya de 1/4) de los diputados pueda exigir documentación al gobierno senatorial (53) (artículo 30 CHamb). *Ex* artículo 31 CHamb se prevé la obligación del Gobierno —conocida también en otros *Länder*— de informar al Parlamento, en particular, sobre asuntos

(52) Al efecto, KOCH, JöR N.F. 51, 2003, págs. 251, sigs.

(53) La tradicional denominación del gobierno hamburgués es también la de «Senado».

relativos a la UE. El quórum establecido para la constitución de comisiones de encuesta se rebaja a 1/5 de los diputados.

Por lo que hace a la organización interna del Parlamento, se ha modificado la denominación del órgano de gobierno que de «junta directiva» pasa a llamarse «mesa presidencial» y se ha suprimido una conocida comisión de la Asamblea ajena a la publicidad [una especie de «parlamento en el parlamento» (54)].

Y se han reestructurado tanto la relación entre Asamblea y gobierno senatorial, como la propia organización gubernamental. Así como en Bremen, el «Senado» ha perdido sus derechos de veto frente a resoluciones de la Asamblea y a un tratamiento preferente de sus proposiciones. La Asamblea ya no elige al conjunto del «Senado», sino sólo al primer Burgomaestre, o Jefe del gobierno senatorial, quien, por su parte, designa a los restantes miembros del gobierno senatorial dejando a la Asamblea su ulterior confirmación (artículo 34 CHamb). Se ha suprimido, asimismo, el derecho a adoptar voto de desconfianza individualizado de los miembros del «Senado» y en su lugar se ha previsto una moción de censura constructiva frente al Jefe de Gobierno senatorial (artículo 35 CHamb). En contrapartida a la moción de censura, la cuestión de desconfianza no se atribuye ya al «Senado» sino al primer Burgomaestre (artículo 36 CHamb). El Jefe del gobierno senatorial determina ahora, además, las líneas directivas de la política (artículo 42 CHamb). En suma, puede sostenerse que, como en las otras ciudades-Estado, su figura se aproxima ya bastante a la de los Ministros-Presidentes de los restantes *Länder*.

De otra parte, la eliminación del conocido como «Senado eterno» supone la superación de una singularidad de Hamburgo. Si hasta entonces, el mandato senatorial sólo podía concluir mediante moción de censura del Parlamento, ahora, como de sólo en otras democracias parlamentarias, el mandato concluye con la constitución del nuevo Parlamento (artículo 35 CHamb).

Finalmente, Hamburgo se ha acompasado también a los otros *Länder* al reconocer a la población una posición reforzada a propósito de la actividad legislativa. La Constitución de Hamburgo conoce ahora ya también el clásico triángulo de iniciativa popular, refrendo y referéndum (artículo 50 CHamb) y, por cierto, también en relación con la reforma constitucional. El producto de esa actividad legislativa popular se halla particularmente a salvo de modificaciones puesto que ante una resolución al efecto por parte de la Asamblea, podría una pequeña parte del electorado solicitar su sometimiento a la confirmación de una decisión popular (artículo 50 CHamb). El dere-

(54) Al efecto, KOCH, cit. (52), pág. 258.

cho de petición se ha ampliado de modo tal que no sólo los individuos pueden dirigir peticiones a la Asamblea, sino que también puede articularse una denominada «petición popular» por parte de 10.000 habitantes. Y en ese caso, un representante de los solicitantes tendría la oportunidad de tomar la palabra ante la Asamblea (artículo 29 CHamb).

Una especificidad del derecho hamburgués radica en que las modificaciones del derecho electoral precisan ahora de una mayoría de 2/3 de la Asamblea y, a petición del 25% del electorado, habrían de ser confirmadas mediante la decisión popular (artículo 6 CHamb).

2. Derechos fundamentales y disposiciones finalistas. La Constitución de Hamburgo no dispone ni de una parte específicamente dedicada a derechos fundamentales, ni de una extensa articulación de disposiciones finalistas. Y, a propósito, sólo cuenta con algunas excepciones, como la del «objetivo» de brindar un tratamiento igualitario a hombres y mujeres que, oculto en el artículo 3 CHamb, se introdujo en la reforma de 1996.

7. *Hessen*

La Constitución del *Land* de Hessen se ha modificado sólo en cuestiones no esenciales desde su entrada en vigor. A destacar en los últimos años, si acaso, la inserción de directivas finales sobre deporte [artículo 62 a) CHE] y medio ambiente (artículo 26 CHE), la ampliación del período electoral del parlamento del *Land* a cinco años (artículo 79 CHE) y la regulación del principio de conexidad en relación con la encomienda de tareas a los municipios (artículo 137 CHE).

8. *Mecklemburgo-Antepomerania*

De modo parecido a Hessen, tampoco en Mecklemburgo-Antepomerania cabe mencionar revisiones de alcance en la Constitución y sólo en 2006 se acometieron reformas de alguna importancia (55).

En el ámbito de la organización del Estado se introdujo lo que, entre tanto, se ha hecho usual, un período electoral de cinco años (artículo 27 CM-A) y el régimen de incompatibilidades de los jueces constitucionales se ha hecho extensivo a los órganos de la UE (artículo 52 CM-A). El quórum para el

(55) En general, sobre la Constitución de *Mecklemburgo-Antepomerania*: März, JöR 51 (2003), 174, sigs.

inicio de una petición popular se establece ahora en 120.000 electores, y no ya en 140.000 (artículo 60 CM-A). Y se refuerza, asimismo, el principio de conexidad, *ex* artículo 72 CM-A.

Las disposiciones finalistas se han hecho extensivas a la protección de los animales (artículo 12 CM-A) y el compromiso del *Land* se hace extensivo a la no violencia y convivencia pacífica de los pueblos [artículo 18 a) CM-A]. La protección de mayores y minusválidos se aleja del artículo 18 de la Constitución y encuentra ubicación propia, algo expuesta, en el artículo 17 a) CM-A. Por último, se han visto reforzados también los derechos de niños y jóvenes, en la medida en que, *ex* artículo 14 CM-A, se les reconoce como titulares de derechos propios, a los que el Estado ha de prestar particular protección y promoción.

9. Baja Sajonia

En consecuencia con la reunificación, en 1993, el *Land* de Baja Sajonia alcanzó a dotarse de una Constitución definitiva (56). Sustituyó una Constitución transitoria (la Constitución provisional de la Baja Sajonia) que databa de 1951. Está claro que esa transitoria constitución guardaba relación con la LF de 1949; se renunciaba allí, como en la de la hanseática ciudad-Estado de Hamburgo, a la articulación de un catálogo de derechos fundamentales. La Constitución de 1993 se ha evidenciado, en su conjunto, como una relativamente resistente al cambio, de modo parecido a lo que ha sido el caso en Hessen y en Mecklemburgo-Antepomerania.

Excepción hecha de un reforzamiento del principio de conexidad (artículo 57 CBS), no se han producido reformas en lo que a la organización estatal se refiere. En la Constitución de Baja Sajonia se reciben con carácter general los derechos fundamentales de la LF, *ex* artículo 3. A mayor abundamiento, se ha previsto una interdicción de discriminación en la que los criterios (sexo, raza, religión, minusvalía, etc.) ya contenidos en el artículo 3.3 LF, han sido objeto de expresa articulación. Y, asimismo, en el artículo 4 a) CBS se ha dado nueva regulación a la protección de los niños y jóvenes mediante formulación semejante a la que se conoce en otros *Länder*. Y como disposiciones finalistas se han articulado, asimismo, un mandato de protección de los animales [artículo 6 b) CBS], la promoción del deporte (artículo 6 CBS)

(56) Cf. al respecto, la muy crítica valoración de Janssen/Winkelmann, en: JöR 51 (2003), 301, sigs.

o la prescripción de una actuación de los poderes públicos tendente a la procura de empleo y vivienda para todos sus habitantes [artículo 6 a) CBS].

10. *Renania del Norte-Westfalia*

Las reformas experimentadas por la Constitución del *Land* de Renania del Norte-Westfalia en los últimos años se proyectaron en primer lugar en el ámbito de las disposiciones finalistas y de los derechos fundamentales. En el ámbito de la organización estatal se cuentan, por su parte, la previsión de iniciativas populares [artículo 67 a) CRn-W], la reducción del quórum para referendos populares (artículo 68 CRn-W) y la posibilidad de modificar por esa vía la propia Constitución (artículo 69 CRn-W). En esta última previsión se ha establecido además, a imagen del artículo 79.3 LF, una «cláusula de eternidad». Y, en fin, *ex* artículo 78 CRn-W se ha reforzado también el principio de conexidad.

En el ámbito de los derechos fundamentales, *v. gr.*, de las disposiciones finalistas, se brindan pocas novedades. Se ha previsto la protección de los animales como un objetivo estatal y educativo (artículos 7 y 29 CRn-W), se ha ordenado la promoción del deporte (artículo 18 CRn-W) y, como ha sido también el caso en otros *Länder*, los derechos de los niños han sido objeto de reformulación (artículo 6 CRn-W).

11. *Renania-Palatinado*

Renania-Palatinado se distingue de los *Länder* precedentes en el hecho de que en 2001 tuvo lugar una amplia reforma constitucional que alcanzó a amplias parcelas de su derecho constitucional (57).

1. Organización estatal. Las reformas alcanzaron, en primer término, al derecho parlamentario. La Constitución articula, desde entonces, una explícita mención de las funciones del Parlamento (artículo 79 CRPal). Se destaca la importancia de la oposición y su derecho a la participación y a una adecuada información [artículos 85 a) y b) CRPal]. Las dietas de los diputados se acompañan a la evolución seguida en la función pública (artículo 97 CRPal). Y se ha mejorado la regulación de sus derechos frente al Gobierno en relación con la exigencia por parte de los diputados de información [artículo 89 a) CRPal] y en relación con las obligaciones de comparecencia e

(57) Al efecto, GUSY/WAGNER, en JöR 51, 2003, 383, sigs.

información, de nuevo, a propósito de los asuntos propios de la UE [artículo 89 b) CRPal].

En el ámbito de la democracia directa la Constitución, interpretada antes con un marcado sesgo representativo, ha sido objeto de reformas. *Ex novo*, se ha previsto la iniciativa popular [artículo 108 a) CRPal] y, de otra parte, se ha visto reducida la exigencia de quórum para los referendos populares (artículo 109 CRPal).

2. Disposiciones finalistas. En el ámbito de las disposiciones finalistas Renania Palatinado, como otros muchos *Länder*, se posiciona como parte de la UE, vinculada a determinados principios generales, en particular, federales. A propósito, el *Land* se declara dispuesto a cooperar con otras entidades territoriales y regiones [artículo 74 a) CRPal]. Asimismo, se han previsto, v. gr., modificado, disposiciones finalistas en relación con la protección del medio ambiente y los animales (artículos 69 y 70 CRPal). También se ha tratado de la obligación de crear viviendas adecuadas (artículo 64 CRPal), de la promoción de los minusválidos (artículo 63 CRPal). Y asimismo, como se ha hecho ya recurrente, de la promoción del deporte (artículo 40 CRPal). La promoción de equiparación de hombre y mujer y los derechos de las minorías se han previsto también, *ex* artículo 17 CRPal.

3. Derechos fundamentales. Como una novedad en la dogmática del derecho constitucional alemán se habría de considerar la expresa articulación de principio, que los derechos fundamentales de los alemanes se atribuyen igualmente a los ciudadanos de la UE [artículo 19 a) CRPal]. También la protección de los niños experimenta una fuerte subjetivación, en virtud de formulaciones ya conocidas en otros textos constitucionales (artículo 24 CRPal). Y a ello se suma la regulación, en el artículo 4 CRPal, de la protección de datos.

12. *Sarre*

La Constitución del *Land* más pequeño —sin contar las ciudades-Estado— se ha modificado en 24 ocasiones, y entre las más amplias se cuentan las de 1999 y 2001 (58).

1. Organización estatal. Un aspecto relevante del diseño reformador ha sido aquí también el reforzamiento del Parlamento del *Land* mediante un derecho audiencia en asuntos relativos a la UE [artículo 76 a) CSar].

(58) Al efecto, KRAUSE, JöR N.F. 51, 2003, 403, sigs.

Junto a ello se ha previsto la posibilidad de designación de secretarios de Estado como miembros del Gobierno (artículo 86 CSar) a fin de descargar de trabajo a los ministros (59).

La previsión del principio de conexidad (artículo 120 CSar) y de un derecho de audiencia a los municipios respecto de las cuestiones que les conciernen (artículo 124 CSar) suponen un refuerzo del plano local frente al legislador del *Land*.

2. Disposiciones finalistas. También el Sarre ha prescrito, en el artículo 60 de su Constitución, la participación en una Europa dotada de estructuras regionales de decisión. La promoción de una efectiva equiparación entre hombre y mujer ha encontrado su anclaje en el artículo 12 CSar; y lo mismo rige para la promoción de aquellas personas que educan a los niños (artículo 23 CSar) y la protección estatal de los niños (artículos 24, 25 CSar). Deporte [artículo 34 a) CSar] y protección de los animales [artículo 59 a) CSar] completan el conjunto de «modernas» disposiciones finalistas.

3. Derechos fundamentales. Al artículo 12 CSar se ha sumado una interdicción de discriminación por determinadas razones (de raza, lengua, patria y origen nacional, creencias, etc.). Y en consecuencia con el mandato de protección *ex* artículo 24 CSar, en el artículo 24 a) CSar se establece un derecho de los niños a su protección, evolución y desarrollo.

13. Sajonia

La Constitución de Sajonia no se ha modificado nunca desde su entrada en vigor en 1992.

14. Sajonia-Anhalt

La Constitución de Sajonia-Anhalt (CSajA) (60) se ha modificado una sola vez, en algunos puntos, desde su promulgación en 1992. A destacar aquí la ampliación del período electoral a cinco años (artículo 43 CSajA), la atribución del nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas, que antes correspondía al Ministro-presidente, al presidente del Parlamento (artículo 98 CSajA) y la modificación del quórum para el referendo popular de 250.000 electores a un 11% del electorado (artículo 81 CSajA).

(59) Cf., al efecto, KRAUSE, *ibidem*, pág. 414.

(60) Al efecto, KLUTH, en JöR N.F. 51, 2003, 459, sigs.

15. *Schleswig-Holstein*

La Constitución de Schleswig-Holstein (CSchlH) (61) se ha modificado 17 veces desde su entrada en vigor y con fecha 13 de mayo de 2008 ha sido objeto de nueva promulgación.

1. Organización estatal. Entre las reformas más llamativas se cuenta la eliminación de una vieja singularidad de SchlH. Hasta entonces había sido el único *Land* que no disponía de una específica jurisdicción constitucional, por haberse encomendado su desempeño, conforme a lo dispuesto en el artículo 99 LF, al TCFA. Una disposición federal que, con la reforma del artículo 44 CSchlH que prevé un Tribunal constitucional del Land, pierde ya su residual ámbito de aplicación.

Novedosa es también la institucionalización, que se retoma en el artículo 12 CSchlH, de la figura del «líder de la oposición» que no es otro que el presidente de la fracción opositora más numerosa. Sus derechos y obligaciones no se regulan con mayor detalle en esta previsión constitucional; la cuestión se remite al derecho ordinario.

En un terreno más conocido se mueve la reforma del procedimiento para referendums (artículo 42 CSchlH), la reducción del Parlamento territorial a 69 diputados (artículo 10 CSchlH) y el establecimiento de un período electoral de cinco años (artículo 13 CSchlH). Tampoco representan novedad relevante alguna, ni la previsión del principio de conexidad (artículo 49 CSchlH), ni la imposición de una obligación al Gobierno al efecto de informar al parlamento territorial a propósito de tratados, de convenios administrativos y de la cooperación con instituciones internacionales (artículo 22 CSchlH).

2. Derechos fundamentales y disposiciones finalistas. En el ámbito de los derechos fundamentales la CSchlH se mantiene silente. Desde 2008 contiene una cláusula general de remisión de acuerdo con la cual los derechos fundamentales de la LF son parte integrante de la Constitución del *Land* [artículo 2 a) CSchlH], sin que se proceda por lo demás a regulación específica alguna de adicionales garantías.

Como disposiciones finalistas se han establecido la protección de personas dependientes [artículo 5 a) CSchlH], de niños y jóvenes [artículo 6 a) CSchlH] y la promoción del deporte y de la lengua bajo-alemana (artículo 9 CSchlH).

(61) BULL, en JöR N.F. 51, 2003, 489, sigs.

16. *Turingia*

La Constitución de Turingia (CTur) (62) se ha modificado poco desde su entrada en vigor en 1993. En sustancia, las reformas han consistido en una simplificación de la legislación popular en virtud de la reducción del quórum (artículos 68, 82 y 83 CTur) y en la prescripción de la posibilidad de poder coleccionar las firmas en abierta asamblea y no sólo mediante los formularios formalmente diseñados al efecto (artículo 82 CTur).

IV. RESUMEN Y PERSPECTIVAS

A la RFA la contemplan ya dos decenios de amplia actividad reformista en los *Länder*. ¿Y qué «quintaesencia» queda de todo ese desarrollo?

A destacar, en primer término, que no obstante la diversidad regional y estructural muchos de los problemas y soluciones confluyen en el común de los *Länder*. Aquí se cuenta, sobre todo, la importancia creciente de disposiciones programáticas y directivas rectoras de la actuación de los poderes públicos. Si con ello gana también el derecho constitucional es algo que está por demostrar. El compromiso de los poderes públicos con la promoción de deporte, cultura, medio ambiente y protección de los animales bien podría —precisamente en tiempos de cambio social— prestar orientación y despertar la expectativa de que sendos intereses y valores podrían devenir objeto de adecuada consideración. En otra perspectiva, más escéptica, tales previsiones tienden a ser consideradas como biensonantes promesas. Y, en todo caso, queda planteada la cuestión relativa al valor de previsiones de intenso contenido retórico.

Común a muchos de los *Länder* es también la preocupación por el futuro de la integración europea. De una parte, las Constituciones de los *Länder* se declaran en pro de Europa. De otra parte, reaccionan a la preocupación de no verse mediatizados en el marco de la unificación europea como «tercer plano» de estatalidad y de no quedar, en fin, degradados a la condición de meros órganos aplicadores de Bruselas. Aun si a esas disposiciones de las constituciones de los *Länder* les falta el vigor del artículo 23 LF, los responsables en los planos federal y europeo harían bien en entenderlo como una llamada a que se reconozca al principio de subsidiariedad un espacio más amplio en sus reflexiones. A ello se suma también una previsión, en ese plano que es propio de los *Länder*, de la expectativa que brinda el frecuente reforzamiento

(62) Cf. HUBER, en *JöR N.F.* 52, 2004, 323, sigs.

del principio de conexidad, de puesta a disposición de los entes locales de una financiación suficiente.

Particular importancia han alcanzado, en estos dos últimos decenios de reformas constitucionales en los *Länder*, cuestiones relativas a la organización democrática y al Estado de derecho. Esto ha llevado, de una parte, a contraponer al reforzamiento de los gobiernos una intensificación de los derechos de información y control de los Parlamentos. En casi todos los *Länder* se ha articulado un reforzamiento de los derechos de información parlamentarios, se ha destacado el papel de la oposición y su derecho a la cooperación en las tareas parlamentarias y se han ampliado las obligaciones de información por parte de los Gobiernos. Pero, sobre todo, es el desarrollo tendente a la ampliación de la participación popular en la función legislativa lo que caracteriza este período de reformas. Y a la vista de esa vasta previsión de elementos de democracia directa en casi todos los *Länder* permitase la pregunta de hasta cuándo podrán mantenerse, en el plano federal, la fuerte reserva existente frente a las formas de democracia plebiscitaria.

V. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- BEUTLER, Bengt, «Die Verfassungsentwicklung in Bremen», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 52 (2004), págs. 299-321.
- BULL, Hans Peter, «Die Verfassungsentwicklung in Schleswig-Holstein seit 1980», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 489-511.
- CANCIK, Pascale, «Die Verfassungsentwicklung in Hessen», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 271-299.
- DIETLEIN, Johannes, «Die Verfassungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen 25 Jahren», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 343-384.
- GRAF VITZTHUM, Wolfgang, «Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart», en: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Bd. 46 (1988), págs. 7-56.
- GUSY, Christoph/WAGNER, Edgar, «Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Rheinland-Pfalz von 1996-2001», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 383-402.
- HAHN, Daniel, *Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat - Normative Bedeutung und Divergenzen*, Berlin 2010.
- HAMMER, «Die verfassungsrechtliche Entwicklung im Land Baden-Württemberg 1987-2002», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 97-120.

- HUBER, Peter, «Entwicklung des Landesverfassungsrechts in Thüringen», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 52 (2004), págs. 323-345.
- ISENSEE, Joseph/KIRCHHOF, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI - Bundesstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2008.
- JANSSEN, Albert/WINKELMANN, Udo, «Die Entwicklung des niedersächsischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in den Jahren 1990-2002», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 302-341.
- KLUTH, Winfried, «Zehn Jahre Verfassungsentwicklung in Sachsen-Anhalt - 1992 bis 2002», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 459-487.
- KOCH, Hans-Joachim, «Die Verfassungsentwicklung in Hamburg», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 251-270.
- KRAUSE, Peter, «Die Verfassungsentwicklung im Saarland seit 1980», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 403-457.
- MÄRZ, Wolfgang, «Die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 54 (2006) págs. 175-306.
- MAUNZ, Theodor/DÜRIG, Günther (Hrsg.), *Grundgesetz*, 58. Ergänzungslieferung, München 2010.
- MENZEL, Jörg, *Landesverfassungsrecht - Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat*, Stuttgart (u.a.) 2002.
- MÖSTL, Markus, «Landesverfassungsrecht - zum Schattendasein verurteilt? Eine Positionsbestimmung im bundesstaatlichen und supranationalen Verfassungsverbund», en: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 130 (2005), págs. 350-391.
- PESTALOZZA, Christian, «Aus dem Bayerischen Verfassungsleben 1989 bis 2002», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 121-192.
- SACHS, Michael (Hrsg.), *Grundgesetz*, 5. Auflage, München 2009.
- SACHS, Michael, «Das materielle Landesverfassungsrecht», en: BURMEISTER, Joachim (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit - Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag*, München 1997, págs. 475-508.
- STIENS, Andrea, *Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart*, Berlin 1997.
- STORR, Stefan, *Verfassungsgebung in den Ländern - Zur Verfassungsgebung unter den Rahmenbedingungen des Grundgesetzes*, Stuttgart (u.a.) 1995.
- VOGEL, Hans-Jochen, «Politikverdrossenheit, Enttäuschung und falsche Erwartung», in: BRINK, Stefan/WOLFF, Heinrich Amadeus (Hrsg.), *Gemeinwohl und Verantwortung, Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin 2004, págs. 505-514.
- VON BRÜNNECK, Alexander, «Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 52 (2004), págs. 259-298.
- VON COELLN, Christian, *Anwendung von Bundesrecht nach Maßgabe der Landesgrundrechte? Zur Kontrolle bundesrechtlich determinierter Akte der Länder durch die Landesverfassungsgerichte*, Baden-Baden 2001.

VON MANGOLDT, Hermann/KLEIN, Friedrich/STARCK, Christian (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 6. Auflage, München 2010.

WILKE, Dieter, «Die Verfassungsentwicklung in Berlin: Vom Ende der Teilung zum Aufstieg zur Bundeshauptstadt», en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 51 (2003), págs. 193-249.