

La reforma del federalismo alemán a examen: la delimitación exclusiva de las competencias de la federación y de los *Länder*

ANTONIO ARROYO GIL: *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* (II Premio Josep María Vilaseca i Marcet) Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2009, 172 págs.

El riguroso estudio de Antonio Arroyo Gil sobre la reforma constitucional de un aspecto central de la Ley Fundamental de Bonn (1949) —la organización federal del Estado— no oculta un compromiso claro como investigador. Su trabajo es un ejemplo de cómo adentrarse en las modificaciones de la parte orgánica de la constitución alemana en sus detalles más básicos no impide optar por una serie de valores. Si su trabajo es sumamente sugerente es porque la técnica constitucional alemana que describe se ofrece como modélica por el equilibrio logrado entre las competencias de la Federación y los *Länder*. Su trabajo como constitucionalista oscila entre el derecho constitucional y la teoría constitucional para mostrar de forma completa cómo la reforma constitucional alemana es un ejemplo para nuestro país, trabado excesivamente en la falta de acuerdos políticos para reunir la mayoría cualificada requerida por una excesiva rigidez constitucional y encarar nuestra propia reforma. Todo investigador que desee proseguir el desiderátum weberiano de la «ciencia libre de valores» ha de escribir sin la dirección superior de intereses políticos o académicos previos que obren como «prejuicios». Ha de elegir un tema de investigación de acuerdo con ciertos valores que le orienten y debe explicitarlos. En sus dos libros publicados, se percibe su compromiso con el estudio de un modelo plausible de Federalismo, en su materialización alemana, pues, si nuestro modelo autonómico de organización del Estado, se ha repetido, rebasa la descentralización federal, atraviesa también una consabida situación de excepcionalidad jurídica. De otra parte, se aprecia un compromiso con la legitimidad democrática que le conduce a delimitar qué órganos son

plenamente legislativos —la Dieta Federal— de los que no lo son —el *Bundesrat* o Consejo Federal—, con clara preferencia por aquéllos, ya que son depositarios de la soberanía del pueblo. Antonio Arroyo no separa hechos de valores en su exposición descriptiva y crítica de la reforma del federalismo alemán.

Las razones subrayadas por Antonio Arroyo para destacar la ejemplaridad de la reforma constitucional alemana muestran esta preferencia por la legitimidad democrática localizada en el parlamento. Los intereses generales en Alemania se sobrepusieron sobre los intereses partidistas en esta reforma constitucional. Además, un resultado electoral ajustado, en el anterior período legislativo, tuvo como consecuencia óptima la necesaria convergencia de posiciones para pactar la reforma constitucional en beneficio de los alemanes y no de futuros logros partidistas u otras victorias en futuras elecciones. Destaca, en primer lugar, la participación de los representantes de todos los grupos parlamentarios presentes en la Dieta Federal y de los representantes de cada uno de los *Länder* y de los municipios y asociaciones de municipios. Todos estos órganos del Estado han podido expresar su opinión sobre muy diversos aspectos, entre ellos, los económico-financieros. Los tres pilares territoriales del Estado federal, subraya Antonio Arroyo, han podido ver recogidos sus intereses financieros en la reforma constitucional. Uno de los logros de la reforma del 2006 ha sido la potenciación de la autonomía de los entes locales. El mayor énfasis puesto en los municipios, asociaciones de municipios y los *Länder* tiene importantes consecuencias jurídico-financieras. De acuerdo con el principio de autonomía financiera y autorresponsabilidad, los municipios deben contar con diversos impuestos que les permitan afrontar sus tareas sin padecer sobrecargas injustificadas; y, además, han de estar libres de las injerencias posibles de la Federación. En segundo lugar, la representación completa de los elementos de organización territorial ha sido ilustrada por los más indicados expertos en las más diversas materias científicas en la Comisión sobre el Federalismo. En tercer lugar, la reforma constitucional se ha desarrollado con suma transparencia no sólo entre las diversas representaciones sino también cara a los ciudadanos que disponen de toda la documentación empleada en las discusiones en la página «web» de la Dieta Federal.

Antonio Arroyo, letrado de la Fundación Democracia y Gobierno Local y profesor asociado de Derecho constitucional de la U.A.M., había expuesto críticamente, en *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico,

2006, Premio Manuel Giménez Abad) (1), los enormes trabajos realizados por la Comisión de la Dieta Federal y el Consejo Federal para la modernización del orden federal, concluido en diciembre de 2004. Entonces se rompió el consenso en materias educativas, necesario para ultimar la reforma. Pero con el nuevo gobierno de coalición surgido de los resultados electorales, el 18 de septiembre de 2005, se logró un acuerdo que formaba parte del programa del Gobierno de gran coalición. Los trabajos para la reforma se reanudaron en marzo del 2006, impulsados por la coalición C.D.U./C.S.U. y S.P.D., de una parte, y, de otra parte, por los *Länder* de Nordrhein-Westfalen, Baviera, Berlín y Bremen, con acuerdo de todos los demás. Tanto la Federación como los *Länder* presentaron ante la Dieta Federal y el Consejo Federal, respectivamente, sendos proyectos de ley de modificación de la Ley Fundamental en materia de federalismo. Antonio Arroyo ha analizado en sus dos libros todas las fuentes primarias utilizadas o generadas por la Comisión —dictámenes e informes escritos de expertos y representantes políticos; protocolos estenográficos de las reuniones de la Comisión— así como la bibliografía completa más relevante sobre el federalismo alemán. Su original dominio de la investigación, sin otra comparable sobre esta materia de derecho constitucional en España, le hace merecedor del grado de doctor universitario, ya que podría defender públicamente sus argumentos ante un tribunal de expertos constitucionalistas con absoluta solvencia. Lo de menos, ahora ya lo ha reconocido la legislación universitaria, es el carácter inédito de esta investigación, por otra parte, sucesivamente premiada.

Este segundo libro de Antonio Arroyo, prologado por el profesor Juan José Solozábal Echavarría, compara los aspectos organizativos, competenciales y financieros antes y después de la reforma. Tanto el autor como el prologuista coinciden en la ejemplaridad de la reforma alemana. El modelo alemán se ha fraguado en la clarificación de las competencias de la Federación y los *Länder*, incluso a costa de la disminución de ciertas competencias anteriormente pertenecientes al Estado central. El catedrático de la U.A.M. sostiene que las dificultades de la reforma constitucional en materia autonómica que se dan en España se deben a dos razones: a la inexistencia de un modelo español de organización territorial y al riesgo español de mutaciones constitucionales inconvenientes por modificación de las constituciones de los Estados miembros (en clara alusión al recurso de inconstitucionalidad contra el Estatut de Catalunya). El sugerente prólogo del profesor Solozábal

(1) *Vid.* un comentario de Julián SAUQUILLO, «El Federalismo tomado en serio: la diversidad alemana en un Estado unitario», *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y de las ideas*, n.º 34, 2006, Editorial Pablo Iglesias, 205 págs., págs. 187-195.

considera completa y equilibrada la exposición desarrollada por Antonio Arroyo sobre si se ha dado un cambio en Alemania del modelo cooperativo al competitivo y acerca de si se da doble competencia o competencia exclusiva en el modelo federal alemán. Son interrogantes que se desentrañan con plena competencia en el cuerpo del libro.

Los debates en el Consejo Federal no tuvieron apenas discusión pues ya iban consensuados por los representantes de los gobiernos de los *Länder*. Mientras que, en la Dieta Federal, las propuestas unitarias cerradas tuvieron que enfrentarse a las diversas objeciones de los parlamentarios de la oposición —el partido de la izquierda (Die Linke), la Alianza 90/Los Verdes y el Partido Liberal Demócrata (F.P.D.)— y de la propia coalición gubernativa, especialmente del S.P.D. Las discrepancias eran no sólo de modelo competitivo o cooperativo de Federalismo sino de alcance y límites en las competencias relativas a medio ambiente, educación, ejecución de penas y derecho sobre los centros de asistencia. El último trabajo de Antonio Arroyo da cuenta del acuerdo final sin ocultar las discrepancias habidas y el carácter consensual y negociado del acuerdo. El detalle del largo camino con sus hitos alumbraba un acuerdo de compromiso que posibilita a los *Länder* plantear ciertos programas de enseñanza superior y el rechazo mayoritario de los expertos de la novedosa regulación permisiva del apartamiento de los *Länder* de las regulaciones federales en materia de protección del medio ambiente. Todo este proceso de reforma, que culmina en la aprobación de la reforma constitucional del federalismo, se expone de forma impecable en una estructura de su trabajo que recoge: objetivos de la reforma, ventajas de la reforma, principales modificaciones de la ley fundamental clasificadas por áreas temáticas, conclusiones finales, una muy útil documentación bibliográfica y un anexo muy gráfico de las modificaciones constitucionales artículo por artículo de la 52.^a Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn (28/VII/2006).

Antonio Arroyo ha realizado una organización taxonómica de la materia que era de muy difícil realización. Los objetivos de la reforma son tres: la reducción del número de leyes federales necesitadas del asentimiento del Consejo federal (a partir de la reforma son evitadas algunas de las largas negociaciones entre la Dieta Federal y el Consejo Federal de leyes federales; la Dieta pasa a tener un mayor papel y el Consejo adquiere uno menor); la clarificación de las responsabilidades políticas de la Dieta Federal y el Consejo Federal (se impone el principio de exclusividad de la Federación y de los *Länder* con alguna excepción: en algunos casos constitucionalmente establecidos puede haber una doble competencia y se impone el criterio temporal de prevalencia en favor de la *lex posterior*); la mejora de la eficiencia en el cumplimiento

de las tareas públicas (así mediante el nombramiento de un representante de los *Länder* en la Unión Europea cuando tengan exclusividad y la clarificación de la representación de los *Länder* a nivel europeo). Antonio Arroyo destaca cuándo la reforma se malogra en sus objetivos o incurre en clara incoherencia, pero las ventajas de la reforma, en su opinión, son variadas y en diferentes niveles. Entre las ventajas para la Federación de la reforma constitucional del sistema federal alemán se encuentra el protagonismo alcanzado por la Dieta Federal en detrimento del papel fundamental ejercido por la Comisión Federal de mediación, anteriormente habido. Aunque el Consejo Federal ha ejercido un papel legislativo denodado, no es un órgano legislativo en puridad constitucional pues es un órgano de representación gubernamental de los *Länder*. Por ello, la mitigación de sus funciones, en favor del aumento del papel de la Dieta Federal, es una mejora de la legitimidad democrática por la vía del reconocimiento de la soberanía del parlamento. Antonio Arroyo destaca cómo la transparencia de los debates y la delimitación de las competencias contribuyen aquí al afianzamiento del principio democrático (el auténtico órgano legislativo es la Dieta Federal y su mayor impulso supone un reforzamiento de la democracia). Los ciudadanos van a poder determinar de forma más diáfana qué órgano es el responsable, constitucionalmente determinado, de las decisiones públicas y pedir rendición de cuentas tras cada período legislativo. También los *Länder* ganan entre sus propias ventajas, pues, tras la reforma, poseen la competencia exclusiva sobre las escuelas (la Federación sólo puede influir en el futuro sobre esta materia a través de ayudas financieras). Además, los municipios y sus asociaciones mejoran al verse aliviados de las sobrecargas financieras que padecían como entes locales. Los municipios van a adquirir también una mayor iniciativa económica. Sin embargo, el autor de *La reforma constitucional del federalismo alemán* anuncia ya en este trabajo la necesidad de una nueva reforma constitucional en materia financiera. No se trata de una impresión doctrinal sino de la propia inquietud del Estado alemán que comenzó de inmediato a valerse de una comisión —la Comisión para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, comúnmente conocida como Comisión sobre el Federalismo II— para equilibrar los problemas financieros entre la Federación y los *Länder* y hacer efectivos los cambios realizados en la Constitución en materia de federalismo; comisión que concluyó sus trabajos con la reforma constitucional de 2009, objeto de estudio también por parte de Antonio Arroyo en un artículo recientemente publicado en el número 10 de la *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (abril 2010).

El estudio crítico del autor se centra con meticuloso detalle en las principales modificaciones de la Ley Fundamental clasificadas por áreas temáti-

cas. Hasta veinticinco disposiciones constitucionales se ven afectadas por la reforma. En relación con la distribución de las competencias, se han incrementado las competencias exclusivas de la Federación en un catálogo recogido en diversos números del artículo 73.1 de la G.G. Asimismo, la legislación concurrente queda prevista para ciertas tareas determinadas en el nuevo artículo 74 en sus números 1, 4, 11, 13, 15, 19, 20, 22, 25 y 26. Se da un aumento de la competencia exclusiva de la Federación en perjuicio de los Länder. En el federalismo alemán, se había descartado la doble competencia o concurrencia en sentido estricto de la Federación y los Länder. Se priorizaba la legislación exclusiva de los Länder o de la Federación aunque unos órganos y otros legislaran sobre la misma materia complementariamente: la Federación se atenía a la legislación marco, básica o principal, mientras que los Länder se ocupaban del desarrollo y la ejecución. Antonio Arroyo señala cómo, tras la reforma constitucional del 2006, la competencia exclusiva se ha visto alterada por la aparición de la legislación divergente de los Länder respecto de la prevista por la Federación en materias establecidas en el artículo 73 G.G. Las normas divergentes de los Länder prevalecerán sobre las normas de la Federación (y viceversa) aplicando el criterio temporal que prioriza la vigencia de la ley posterior. Tras la reforma de 2006, algunas competencias concurrentes han pasado a ser exclusivas o bien de la Federación o bien de los Länder (atendiendo a diversas modificaciones del artículo 74.1 G.G.). Asimismo, los Länder han pasado a tener —subraya Arroyo— competencia exclusiva en el pago de sus funcionarios, con el consiguiente peligro de que los Länder mejor dotados económicamente atraigan a los funcionarios más capaces de los peor dotados, lo que puede provocar un desequilibrio entre unos y otros Länder en el terreno de la función pública.

Una novedad de la reforma es la legislación divergente ejercitable por los *Länder* (una vez que la Federación ha ejercido su competencia legislativa, los *Länder* pueden establecer una regulación distinta en las materias enumeradas en el artículo 72.3 G.G., que, a su vez, puede ser contradicha por la Federación posteriormente; y así sucesivamente). Antonio Arroyo ha discutido en su libro las diversas interpretaciones dadas a esta legislación divergente y analiza el dilatado plazo de entrada en vigor de la ley federal —seis meses desde la publicación federal— como mecanismo permisible de su conocimiento por los *Länder* y su previo ejercicio de la legislación divergente. Su balance de esta nueva incorporación de tipo legislativo a la reforma no es positivo: supone que la posibilidad de que Federación y *Länder* puedan legislar sobre una serie de materias diluye la transparencia acerca del órgano responsable de la toma de una decisión política por acción u omisión. Con la competencia divergente, se produce —nos alerta Arroyo— una duplicación

de competencias, una ida y vuelta de las decisiones, que no contribuye a clarificar competencias y perjudica el esclarecimiento de la determinación meridiana de la responsabilidad.

La legislación marco, en términos generales, ha desaparecido tras la reforma. Las materias objeto de la misma han pasado a engrosar el catálogo de la legislación concurrente, la legislación exclusiva de la Federación o los *Länder* y la legislación divergente. En el ámbito de la extinta legislación marco, se daba una competencia exclusiva, pero no completa, de la Federación y los *Länder*. La legislación de los *Länder* era de desarrollo de la legislación de la Federación. Una y otra legislación tenían que colaborar para ser completas y las confusiones de responsabilidad política eran muchas. Ahora la legislación exclusiva y completa propia de un Federalismo de carácter más competitivo procura determinar exactamente la responsabilidad de uno y otros órganos en el sistema democrático. Mientras que el Federalismo cooperativo creaba, antes, grandes confusiones en torno al alcance de la responsabilidad de la Federación y los *Länder* por la adopción de determinadas decisiones políticas por la vía de la legislación, con la reforma de 2006 se trata de clarificar esta determinante cuestión. Con todo, el análisis de la compleja trama competencial lleva a Arroyo a revelar cómo la legislación federal puede verse necesitada de la conformidad del Consejo Federal donde están representados gubernativamente los *Länder*. De forma que, materialmente, tras la reforma del 2006, el afán por establecer un reparto más exclusivo de competencias sigue sin evitar, en buena medida, que, procedimentalmente, sea necesaria la concurrencia de dos voluntades, la de la Dieta Federal y la del Consejo Federal, para la aprobación de un elevado número de leyes federales.

Antonio Arroyo realiza una prolija investigación crítica sobre las competencias ganadas por los *Länder*. Advierte, en este sentido, como contraproducente que los *Länder* acaparen las materias educativas pues así se abundará en la dispersión y falta de coordinación de las materias docentes entre unos y otros *Länder*. En esta materia, que fue motivo de ruptura del acuerdo en la fallida reforma constitucional del 2004, la renuncia de la Federación, en opinión de Antonio Arroyo, ha sido excesiva en beneficio de los *Länder* pues se ha perdido la posibilidad de regulación homogénea en materia educativa. En cambio, uno de los logros de la reforma es la limitación del necesario acuerdo del Consejo Federal —órgano federal compuesto por los gobiernos de los *Länder*— en adelante incapaz de limitar a la Dieta Federal —órgano legislativo—, en un número superior de supuestos. En este sentido, cabe observar el compromiso del autor por la legislación parlamentaria y la legitimidad democrática. En el pasado, muchas negociaciones se daban en

la Comisión de Mediación —donde afloraban los intereses partidistas alejados a veces de los intereses generales del conjunto federal—, a puerta cerrada y con gran merma, por tanto, de la transparencia democrática. Los equilibrios entre el Consejo Federal y la Dieta Federal son muchos en la nueva regulación constitucional. Así, el artículo 84.1 G.G. reformado plantea todo un pulso competencial entre la Federación y los Länder. En este precepto se faculta a los Länder para que organicen las autoridades y los procedimientos administrativos en ejecución de leyes federales como asunto propio. Si bien, a su vez, las leyes federales pueden establecer otra cosa sin la aprobación del Consejo federal. Y, en sentido opuesto, los Länder tienen competencia para legislar divergentemente a la Federación, tal como sucede en el ámbito del artículo 72.3 G.G. Sin que la legislación divergente de los Länder impida que, a su vez, la Federación apruebe una nueva organización de las autoridades y los procedimientos. Las pretensiones de esta técnica de equilibrios entre los Länder y la Federación es muy compleja pues el artículo 84.1 G.G., requiere disminuir los casos en que la aprobación de una ley requiera el necesario asentimiento del Consejo Federal y, sin embargo, el mismo artículo prescribe tal aprobación del *Bundesrat* de representación gubernamental de los Länder cuando la regulación federal pretenda entrar en vigor antes de los seis meses desde su publicación. Pero, a su vez, en un juego de equilibrios preciosista, la nueva Constitución alemana limita tal requisito favorable para este órgano y en las antedichas circunstancias cuando la legislación federal regule la organización y el procedimiento administrativo. Arroyo no deja de plantear, en todo caso, las incongruencias de una reforma que pretende limitar los supuestos de necesaria aprobación del Consejo Federal a la legislación federal e introduce nuevos supuestos de necesaria aprobación del *Bundesrat*. La nueva Constitución prevé que la Federación tiene facultad para regular el procedimiento administrativo sin que los Länder puedan ejercer la legislación divergente. Lo que da pie a que su documentado estudio siempre ponga de manifiesto las incoherencias existentes en la reforma constitucional del 2006: por ejemplo, que impida una legislación divergente de los Länder en las leyes federales que regulen el procedimiento administrativo y las someta al necesario asentimiento del Consejo Federal. Con la reforma comentada, el Consejo Federal ha aumentado sus competencias aprobadoras de la legislación federal cuando existen costes que los Länder deben afrontar. Y, a su vez, los Länder son nuevos protagonistas cuando se trata de ejercer la función ejecutiva y administrativa. Antonio Arroyo manifiesta razonablemente la incongruencia de una reforma constitucional que deseaba limitar el papel representativo de los Länder en el Consejo federal o *Bundesrat* y acabó otorgando sumo protagonismo a un órgano que no es neta y natamente

legislativo. Ni se ha avanzado en el afianzamiento de la legitimidad democrática vía reforzamiento de la Dieta Federal, ni se ha deshilado la madeja competencial como se pretendía con una reforma que había de esclarecer las diversas y exclusivas responsabilidades políticas. El Estado alemán es un Estado bímembre compuesto por la Federación y los *Länder*. De ahí que la tensión en el reparto competencial se dé entre ambos polos de la organización territorial del Estado.

La misma aplicación del derecho comunitario por la Federación y los *Länder* arroja un saldo negativo, en este libro, dentro del equilibrio perseguido por la reforma entre uno y otros órganos unitario y descentralizado respectivamente. La legislación europea ascendente de los *Länder* a la Unión Europea acaba controlada por un órgano (no legislativo, en sentido estricto), la Cámara de Asuntos Europeos, cuya composición es más reducida que el *Bundesrat* o Consejo Federal, con la consiguiente pérdida de representatividad. La crítica de Antonio Arroyo al déficit de legitimidad democrática observable en las sucesivas supeditaciones de la Dieta Federal al *Bundesrat* o Consejo Federal se hacen tanto más palmarias cuando un órgano como la Cámara de Asuntos Europeos de dieciséis miembros sustituye a los sesenta y nueve miembros del Consejo Federal. En las materias legislativas ascendentes de los *Länder* a la Unión Europea, la calidad democrática, para Antonio Arroyo con toda razón, se deprecia mucho. Tampoco se ha reformado con suma coherencia en la legislación descendente de la Unión Europea a los *Länder*. El principio general es que quien incumple dentro de la organización territorial alemana paga por su responsabilidad ante las instancias europeas. Con la excepción de que se dé una corrección de la Unión Europea, en cuyo caso las cargas acaecidas, como consecuencia, se reparten solidariamente entre los órganos descentralizados. En materia de responsabilidad financiera de la Federación y los *Länder*, la regulación prevista en el artículo 109.5 G.G. tampoco ha cumplido, en opinión de Antonio Arroyo, la delimitación de competencias y responsabilidades, ya que se ha mezclado una responsabilidad objetiva (quien es el verdadero causante del daño) con otros elementos de índole subjetiva (los *Länder* causantes del daño deben afrontar menos del 25 por 100 de las cargas totales que debe acarrear la República federal en su conjunto).

Pero la serie de límites de la reforma del 2006, si atendemos a su finalidad previa, no acaban aquí. Aunque la reforma quería acabar con el modelo cooperativo porque no delimitaba diáfananamente las competencias, —si atendemos al argumento de Antonio Arroyo— se han suprimido algunas tareas comunes, pero otras se han añadido: por ejemplo, la cooperación en investigación científica. La ley federal regula la coordinación de tareas co-

munes subsistentes por su relevancia supranacional con necesaria aprobación del Consejo Federal. Así nos encontramos la fijación de los fundamentos de la educación a escala internacional. Además, la Constitución fija diferentes aportaciones porcentuales de la Federación y de los Länder en materia de estructura económica regional y de estructura agraria y protección de costas.

Aunque Antonio Arroyo pone gran énfasis en las líneas maestras de la reforma constitucional en materia orgánica del Estado alemán, no es un ingenuo. Sabe que profundizar la democracia requiere de la propia democracia interna de unos elementos asociativos que han sido considerados repetidas veces órganos semipúblicos, semiprivados: los partidos políticos. La profundización de la democracia en la organización territorial del Estado alemán, la rendición de cuentas de los representantes democráticamente elegidos y la participación cívica de los ciudadanos, entre otros cometidos políticos públicos, dependen del diseño constitucional más preciosista, pero también de la transparencia de los órganos del Estado y los partidos políticos en la vida democrática. Para que la Dieta Federal y la Comisión Federal articulen la vida pública del Estado unitario y descentralizado alemán se requiere la transparencia de los partidos y su lealtad en la construcción de un proyecto colectivo —materializado en una reforma difícil en aspectos centrales—. Cuando la lealtad se impone por encima de la huida hacia los propios intereses partidistas, caben acuerdos constitucionales que componen colectivamente los intereses diversos de los Estados organizados bajo la coordinación de la Federación. La buena salud democrática permite tanto la efectividad de una reforma vigente como la adaptación de la Constitución a las nuevas circunstancias. Alemania, con todas las limitaciones que tenga su reforma constitucional del 2006, lo ha logrado. Queda seguir su ejemplo, incluso a sabiendas de sus superables errores e inconsecuencias.

Julián Sauquillo

Universidad Autónoma de Madrid