



Documento de trabajo
SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES
LA LEGISLACIÓN DIVERGENTE ALEMANA Y SU POSIBLE
INTRODUCCIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.

Francisco Gabriel Villalba Clemente

SPCS Documento de trabajo 2020/2

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Francisco Gabriel Villalba Clemente

Fgvillalba-clemente@icali.es, Francisco.villalba@ua.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectoras:

Silvia Valmaña Ochaita

María Cordente Rodríguez

Pilar Domínguez Martínez

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

Impreso en España – Printed in Spain.

LA LEGISLACIÓN DIVERGENTE ALEMANA Y SU POSIBLE INTRODUCCIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Francisco Gabriel Villalba Clemente¹

Profesor Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante

RESUMEN

La legislación divergente es una tipología competencial introducida en la norma suprema alemana a raíz de su reforma en septiembre de 2006.

En este trabajo voy a analizar los aspectos fundamentales-concepto, regulación, alcance, materias, límites y las ventajas e inconvenientes- de la legislación divergente.

Finalmente, partiendo de esta técnica alemana que otorga a los Länder la posibilidad de regulación diferente a la establecida por la normativa federal sobre una misma materia, intentaré mostrar en este trabajo los beneficios que podría reportar su introducción en el sistema de distribución de competencias de la Constitución Española.

Palabras clave: divergente, Alemania.

Indicadores JEL: K00

ABSTRACT

The divergent legislation is a typology competencial entered in the supreme norm German as a result of his reform in 2006.

In this work go to analyse the fundamental appearances-concept, regulation, scope, matters, limits and the advantages and inconvenient- of the divergent legislation.

Finally, splitting of this German technician that awards to the Länder the possibility of different regulation to the established by the federal rule on a same matter, will try to show in this work the profits that could report his introduction in the system of distribution of competitions of the Spanish Constitution

Key words: divergent, Germany.

JEL codes: K00

¹ Francisco.villalba@ua.es; fgvillalba-clemente@icali.es

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de distribución de competencias en los Estados compuestos siempre ha sido objeto de numerosos conflictos entre el Gobierno central y los regionales. En este sentido vamos a analizar en este estudio la legislación divergente, mecanismo introducido en el ordenamiento jurídico alemán tras su reforma de 2.006, para intentar resolver la antinomia entre la Federación y los Länder. Este mecanismo se introdujo de forma experimental afectando únicamente a las materias que de forma taxativa quedaron reguladas en la Ley Fundamental, a la espera de que sus buenos resultados permitieran que se ampliara el ámbito material.

Como decía antes, cualquier Estado compuesto, entre los que se incluye España, presenta problemas de índole competencial, de ahí que me haya atrevido con el análisis de este novedoso tipo legislativo para forjarme una opinión sobre si sería beneficiosa su implantación en el ordenamiento jurídico español.

En este trabajo voy a efectuar una revisión de los diferentes aspectos que recoge la Ley Fundamental alemana sobre la legislación divergente, a saber, concepto, regulación, ámbito material, límites materiales, procedimiento a seguir para su aprobación, aplicación del criterio temporal etc.

Para proceder a esta revisión he realizado una investigación sobre su evolución legislativa desde las primeras intenciones de su fallida inclusión en la Constitución de Weimar de 1.919 hasta su definitiva introducción en la normativa germana tras la aprobación de la 52.^a Ley de modificación de la Ley Fundamental, de 28 de agosto de 2006, cuya entrada en vigor fue el 1 de septiembre de 2.006.

A continuación, para proceder al análisis de su concepto, características, limitaciones en su ejercicio tanto a nivel material como formal he recopilado los debates doctrinales más interesantes sobre cada uno de los apartados mencionados. Especial hincapié haré en las discusiones doctrinales sobre las ventajas e inconvenientes que la implantación de esta novedosa técnica legislativa ha generado en el ordenamiento jurídico alemán.

Como antesala a la parte final del trabajo, en la que haré mención a la posibilidad de trasladar este tipo legislativo a España como mecanismo para aminorar

los conflictos normativos en el ámbito de la distribución de competencias, presentaré ejemplos de utilización de legislación divergente analizando sus consecuencias.

En la parte final del artículo analizaré los beneficios, si los tuviera, de la introducción de este tipo legislativo característico del sistema de distribución de competencias alemán en el sistema español. Para ello, intentaré dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿sirve la legislación divergente para solucionar conflictos de competencias en España?

2. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN DIVERGENTE

2.1. Marco constitucional de la legislación divergente

El **marco constitucional** de esta técnica legislativa se encuentra básicamente en dos preceptos de la Ley Fundamental:

Por un lado, desde el punto de vista material de la legislación divergente, la reforma de 2.006 de la Ley Fundamental introdujo el apartado 3 del artículo 72, en el que se enumeran de forma taxativa la lista de materias sobre las están legitimados los Länder para la aprobación de una ley estatal.

“Si la Federación ha hecho uso de su competencia legislativa, los Länder pueden adoptar por ley regulaciones divergentes sobre:

- 1. la caza (con exclusión del Derecho de la autorización de cazar);*
- 2. la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje (con exclusión de los principios generales de la protección de la naturaleza, de la protección de las especies o de la protección de la naturaleza del mar);*
- 3. la distribución del suelo;*
- 4. la ordenación del territorio;*
- 5. el régimen hidráulico (con exclusión de las regulaciones referidas a las sustancias e instalaciones);*
- 6. la admisión a las universidades y los diplomas de las universidades.*

Las Leyes federales en estas materias entrarán en vigor lo más pronto seis meses después de su promulgación, salvo que no se determine otra cosa con la aprobación del Bundesrat. En las materias de la frase primera, la respectiva ley posterior prevalece en la relación del Derecho federal y de los Länder”.

Conviene señalar que las materias² incluidas en la Ley Fundamental que pueden ser reguladas mediante este novedoso tipo legislativo vienen derivadas de la derogación de la legislación marco establecido en el 75 de la Ley Fundamental.

Por otro lado, desde un punto de vista formal, hay que mencionar el precepto 84.1³ (legislación divergente formal en cuanto que regula las pautas procedimentales a seguir en este tipo legislativo) de la Ley Fundamental que establece que:

«Cuando los Länder ejecuten leyes federales por cuenta propia, regularán la organización de las autoridades y el procedimiento administrativo. Si las leyes federales disponen otra cosa, los Länder pueden dictar regulaciones divergentes. Si un Land ha aprobado una norma en tal sentido, las leyes federales subsiguientes que regulen la organización de las autoridades y su procedimiento administrativo no entrarán en vigor hasta al menos seis meses después de su promulgación, salvo que se disponga otra cosa con el consentimiento del Bundesrat. La tercera frase del apartado 2 del artículo 72 será de aplicación en consecuencia. En casos excepcionales, debido a la existencia de una especial necesidad para la uniformidad de la legislación federal, la Federación podrá regular el procedimiento administrativo sin posibilidad de normas divergentes de los Länder. Tales leyes requerirán el consentimiento del Bundesrat. Las normas federales no podrán imponer a los municipios o asociaciones de municipios ninguna tarea.»

De la redacción del artículo 84.1 se desprende la idea de legislación divergente formal de manera que dicha técnica legislativa no se agota en la vía material descrita anteriormente, sino que además se permite a los Länder divergir, en opinión de Cabellos *en relación con determinadas normas previas del Bund relativas a la regulación de qué autoridades deberán ejecutar sus normas y a través de qué procedimientos*.

A partir de la reforma de 2.006 el artículo 84 preveía que durante la ejecución por parte de los Länder del derecho federal, correspondía a aquéllos decidir sobre las autoridades responsables de la ejecución, así como sobre el procedimiento administrativo, excepto que el Bund dispusiera por ley otra cosa y el Bundesrat diera su consentimiento a dicha ley. Ahora bien, si la Federación dispusiera otra cosa, su norma entrará en vigor a los seis meses salvo que el Bundesrat autorice acortar el plazo.

² Vid. Arroyo (2.009) pp.62-63 para realizar una consulta sobre la equivalencia de las materias incluidas en el art.72.3 con la legislación concurrente prevista en el art.74 y la derogada legislación marco del antiguo art.75.

³ Para un mayor análisis de la denominada por parte de la doctrina como legislación divergente formal: Vid. Cabellos (2012): 134-137.

Respecto al plazo de los seis meses establecido en el mencionado precepto se ha generado un debate doctrinal sobre su idoneidad o no que es tratado de forma magnífica en Cabellos (2.012: 135-137).

Para parte de la doctrina, Gerstenberg (2009:242), por ejemplo, la entrada en vigor a los seis meses permite, por una parte, dar un cierto margen de maniobra a los Länder para dictar, si así lo deciden, una nueva norma propia, y, por otro lado, evita sucesivos cambios de régimen jurídico en breve tiempo, pues si los Länder fueran diligentes, aprobarían su norma antes de los citados seis meses y la norma del Bund no habría llegado a entrar en vigor en su territorio.

Para otra corriente doctrinal encabezada por Franzius (2008: 493), se critica que con ello se rompe la dinámica del principio de *lex posterior*, pues al fin y al cabo la Ley de la Federación entrará en vigor tras la del Land y pese a ello no se aplicará. El mismo autor señala que con este plazo de carencia de 6 meses, la legislatura en el plano federal se ve *de facto* limitada.

Por su parte, Grünewald (2011): 75, considera que el plazo es innecesario, y que resulta esencialmente un obstáculo.

2.2. Antecedentes e implantación de la legislación divergente en la ley fundamental alemana

La idea de incorporar a la Ley Fundamental un tipo de competencia legislativa diferente a la ley federal sobre determinadas materias concurrentes de la Federación y los Länder ha tenido un recorrido histórico⁴ fundamentalmente dividido de la siguiente manera:

Durante la época de elaboración de la Constitución de Weimar de 1919 se produjo un primer debate sobre la posibilidad de introducir en la legislación alemana un

⁴ Para conocer de forma más detallada el recorrido histórico de esta técnica legislativa es recomendable acudir a Beck (2008) pp. 20-47. Este autor también se detiene a examinar experiencias del Derecho comparado —en concreto, en Canadá y Austria— que guardarían relación con la legislación divergente introducida en Alemania con la reforma de 2006; vid. pp. 125-162. También examinan los diversos precedentes Schulzeharling (2011): 21-77, y de modo más sintético Gerstenberg (2009): 242-256, y Dietsche/hinterseh (2006): 187-204

tipo normativo semejante a la legislación divergente sin que tal técnica llegara a regularse en la misma.

Unos años más tarde, durante el debate sobre la reforma de 1.928 se discutió la introducción de un tipo legislativo similar sin que se acordase su aprobación.

Posteriormente, en la década de los 70, el senador Dr. Ernst Heinsen propuso en el seno de la Comisión para la reforma constitucional, una nueva propuesta y así sucedió en posteriores comisiones durante las décadas siguientes sin lograr ninguna de dichas propuestas su introducción en la Ley Fundamental.

Con la entrada del siglo XXI vuelve a cobrar fuerza el debate sobre la técnica legislativa en la Comisión de Baviera de 2.002 en la que se manejaron varias propuestas sobre la posibilidad de divergir de los Länder.

Finalmente, cuando parecía que esta técnica legislativa iba a ser de nuevo alejada de la regulación constitucional - debido a la falta de consenso- que le diera la fuerza normativa que parte de la doctrina solicitaba desde hace tiempo⁵, se presentó por los diputados Joachim Stünker (SPD) y Norbert Röttgen (CDU/CSU) ante la mesa de la Comisión⁶ mixta una propuesta de regulación de la legislación divergente que resultó ser la que más contribuyó-en opinión de Cabellos⁷- a configurar el modelo actual de este tipo legislativo. Esta propuesta contemplaba la posibilidad de divergir a los Länder sobre ciertas materias que vendrían enumeradas en el artículo 72.3 a modo de *numerus clausus*. Además de prever el ámbito material sobre el que se permitía divergir, establecía esta propuesta como criterio de resolución de antinomia entre la Federación y los Länder, el de la regla de la “*lex posterior*”⁸, erigiéndose esta regla en el núcleo básico del funcionamiento de la legislación divergente.

⁵ En este sentido Haug(2.008):856-857 recoge en su trabajo la idea de que con este tipo legislativo las leyes dejarían ir en un único sentido como hasta ahora sucedía.

⁶ Bundesstaatskommission o Comisión sobre el federalismo. En la página web del Bundesrat (<http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/>) existe un link que conduce a los diversos documentos producidos en su seno, incluidos los diarios de sesiones. Fue creada en 2.003 con el objeto de dirimir con exactitud los parámetros de la reforma constitucional que se pretendía y que finalmente vio la luz en 2006. Esta cuestión de la legislación divergente fue ampliamente debatida en el seno de esta Comisión, aunque el nombre que se le daba era otro “derecho de intervención de los Länder”.

⁷ Vid. Cabellos (2.012), pp.132.

⁸ Con ello se introduce en el federalismo alemán un elemento experimental de modo que incluso algunos autores, como Michael (2006): 12., han llegado a hablar del paso de un Estado federal unitario

Tal inclusión en la norma suprema alemana no estuvo exenta de polémicas y se produjeron numerosos debates sobre la operatividad y efectividad de la misma dentro de un sistema competencial⁹ muy bien estructurado entre la Federación y los Lander en el que cada uno de ellos pedía cada vez, mayor potestad normativa¹⁰.

Los alemanes cuando debatían sobre la introducción de la legislación divergente no lo hacían buscando un nuevo orden de distribución de competencias-la Ley Fundamental regula de forma clara dicho sistema-sino una nueva manera de resolver las antinomias entre la Federación y los Länder. Estas antinomias se originan en el marco de las competencias concurrentes y, para darle una solución definitiva, introducen el criterio de la lex posterior que, desplaza¹¹ la ley anterior que verse sobre las materias previstas en el 72.3 de la Ley alemana que explicamos anteriormente.

2.3. Concepto, naturaleza jurídica y premisa básica de la legislación divergente

De acuerdo con el profesor Cabellos (2012)¹², la legislación divergente consiste en la sucesión temporal de normas de manera que la ley posterior desplaza (que no anula) a la anterior del otro ente territorial con competencia sobre la materia desplazada. Esto va a permitir a los Lander apartarse de la normativa previa de la Federación en una serie de ámbitos materiales, enumerados en el artículo 72.3 de la Ley Fundamental a modo de numerus clausus y, dictar en consecuencia, una normativa propia que diverja en todo o en parte de la legislación federal.

De esta definición extraemos varias conclusiones, a saber, en primer lugar no cabe duda de que estamos ante materias en las que tanto la Federación como los Länder

fuertemente basado en la cooperación a un Estado federal experimental, que completa y en parte sustituye al modelo tradicional, e incluso a hablar de reconfiguración del Estado federal en Alemania.

⁹Vid. Arroyo (2.009):64-68. La introducción de esta nueva técnica supone la aceptación de una suerte de doble competencia en los ámbitos afectados por la nueva previsión constitucional.

¹⁰ Para no evadirme del objeto de mi estudio, para una mejor comprensión y mayor detalle de este proceso remito a la lectura de la doctrina alemana sobre la reforma o mejor dicho sobre los debates anteriores a la aprobación de dicha reforma. Examinan los diversos precedentes SchulzeHarling (2011): 21-77, y de modo más sintético Gerstenberg (2009): 242-256, y Dietsche/Hinterseh (2006): 187-204; Haug (2.008) 852-853. entre otros.

¹¹ Mantiene vigente la ley anterior pero no se aplica.

¹² Vid. Cabellos M.A. (2012) en: *Revista Española de Derecho Constitucional*.nº96 septiembre-diciembre 2012.pgs.125-159.

tienen potestad legislativa-una suerte de competencia concurrente¹³; en segundo lugar, la ley que sea posterior se aplicará en detrimento de la anterior; en tercer lugar, no es posible utilizar esta vía legislativa para supuestos materiales no previstos expresamente en el precepto 72.3 Ley Fundamental; en cuarto lugar, debe haber una ley federal previa para que los Länder puedan aprobar una ley estatal divergente.

En opinión de Selmer (2009)¹⁴, la introducción de la técnica de la legislación divergente fue el precio a pagar por la Federación por pasar las materias de la derogada legislación marco a materia exclusiva de la misma, tras la introducción de la reforma de 2006.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la legislación divergente, podemos señalar que hay autores¹⁵ que la consideran “*una variante de la legislación concurrente*”, así lo señala por ejemplo Gerstenberg (2009) que considera la legislación divergente como un mecanismo de recuperación de la competencia para los Länder, de manera que estos podrán apartarse de la normativa de la Federación dictando normas posteriores siempre que se refieran a alguna de las materias tasadas en el 72.3 de la norma fundamental.

En este sentido, podemos decir que se considera la legislación divergente como una suerte de competencia concurrente, debido a que como en ésta, los Länder y la Federación también poseen potestad legislativa sobre la misma materia; con la salvedad de que en la nueva técnica es requisito imprescindible que haya regulación federal previa¹⁶, justo lo contrario de la premisa básica de la concurrente en la que los Länder solamente podrán actuar si no hay regulación de la Federación. Así las cosas, podemos afirmar que de la lectura de los artículos 72.3 (materias legislación divergente) y del artículo 74-apartados 28 a 33 (materias legislación concurrente) se puede apreciar que salvo las excepciones descritas en cada ámbito material del artículo 72.3, todas son idénticas en ambos tipos legislativos, de ahí que a la legislación divergente se le considere como “*una suerte de legislación concurrente*”.

¹³ Debate en el que entraremos a continuación cuando tratemos la naturaleza jurídica de la legislación divergente.

¹⁴ Vid Selmer (2009:35).

¹⁵ Sobre las diversas variantes de la legislación concurrente pueden verse opiniones distintas en estudios como los de Ipsen (2009): 2803-2804; Selmer (2009): 34-35; Beck: 48-49, y Gerstenberg (2009): 216 entre otros.

¹⁶Esta afirmación tiene su lógica habida cuenta que como dice Arroyo (2009) no se puede divergir sobre algo que no existe Vid. Arroyo, A. (2009) páginas 59-70 trata de forma magnífica la legislación divergente abordando de manera minuciosa las cuestiones sobre la legislación divergente aquí expuestas.

De una interpretación literal de la primera frase del precepto que regula la técnica que nos ocupa, “*Si la Federación ha hecho uso de su competencia legislativa...*”, podemos concluir que, la premisa básica que permite la aprobación de una legislación divergente emanada de los Länder no es otra que, la existencia previa de una regulación federal sobre la materia que los Länder pudieran volver a normar.

En base a esta interpretación podemos extraer dos diferencias fundamentales entre la legislación concurrente y la divergente:

Primera. La aprobación de una legislación divergente por un Lander requiere de una previa existencia de ley federal sobre la materia a divergir; sin embargo, en lo referente a las materias concurrentes, se exige justamente lo contrario según se desprende expresamente del artículo 72.1 de la Ley Fundamental:

“En el ámbito de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa”.

En conclusión, las materias objeto de este tipo normativo-el concurrente-solamente podrán ser reguladas por los Länder en tanto en cuanto la Federación no las haya regulado previamente.

Segunda. La competencia doble¹⁷ reconocida por parte de la doctrina como la base de la legislación divergente y entendida esta doble competencia como una posibilidad real de mantener la competencia sobre una misma materia para ambos niveles territoriales-Federación y Länder-, difiere totalmente de la tipología concurrente en la que no cabe la posibilidad de regular una misma materia por distintos entes territoriales.

En el ámbito de la legislación concurrente no se permite a los Länder regular una materia si previamente ya ha sido regulada por la Federación. Sin embargo, en la legislación divergente, ambos niveles tienen permitida la regulación de una misma materia, es decir, tanto la Federación como los Länder están legitimados para regular las materias previstas en el 72.3 de la Ley Fundamental.

Esta afirmación nos lleva a la conclusión que llega parte de la doctrina en el debate sobre qué criterio de resolución de conflictos normativos debe seguirse en cada

¹⁷ Sobre esta cuestión de la “competencia doble”, entendida como la posibilidad de que la Federación y los Lander puedan regular una misma cuestión con el mismo alcance y contenido, se generó un debate hasta la fecha sin sentido, que es tratado magníficamente en su libro por Arroyo Gil (2009): 65-68.

una de las competencias señaladas. Así, Arroyo (2.009) concluye este debate señalando que:

“En el caso de la legislación concurrente, el eventual conflicto normativo entre el derecho federal y el derecho de Land se resuelva por aplicación del principio de competencia, y en el supuesto de la legislación divergente de los Länder sea el criterio temporal (lex posteriori) el que resuelva tal conflicto normativo”, que desarrollaremos a continuación.

2.4. Criterio fundamental de funcionamiento de la legislación divergente: la regla de la lex posteriori como novedad en el ordenamiento jurídico alemán

Dispone el artículo 72.3 de la Ley Fundamental que *“En las materias de la frase primera, la respectiva ley posterior prevalece en la relación del Derecho federal y de los Länder”*.

La redacción del precepto indicado ha dado lugar a la introducción de una innovación en el ordenamiento jurídico alemán habida cuenta que en la resolución de conflictos normativos entre la Federación y los Länder en materia divergente, ya no va a regir el criterio de la competencia, como sucede en el resto de la tipología legislativa alemana, ni tampoco el de prevalencia del artículo 31¹⁸, sino el denominado criterio temporal¹⁹.

En este sentido, surge un debate doctrinal sobre la consideración o no de este criterio como fundamento básico del funcionamiento de la legislación divergente.

Para Gerstenberg(2.009) lo estipulado en la Ley Fundamental sobre la prevalencia de la lex posterior debe ser considerado como una excepción al artículo 31 que regula el criterio de la prevalencia del derecho federal sobre el estatal. De esta manera, de forma diferente a lo que venía sucediendo hasta ahora en la resolución de conflictos normativos entre la Federación y los Länder, la norma a aplicar será la aprobada con posterioridad.

¹⁸ Artículo 31 Ley Fundamental: *“El Derecho federal deroga el derecho de los Länder”*.

¹⁹ Este criterio temporal, tal y como apunta Arroyo(2.009):64-65, la premisa de la que parte, no es otra, que considerar en plano de igualdad tanto la competencia de la Federación como la de los Länder para proceder a la regulación completa de las materias enumeradas en el artículo 72.3 Ley Fundamental .A partir de ahí, de la igualdad competencial entre ambos poderes legislativos, se va a decidir en base a este criterio temporal o de lex posteriori que norma es la que va a prevalecer sobre la otra.

El criterio temporal de la *lex posteriori* implica que siempre ha de aplicarse la norma posterior en el tiempo, siendo la esencia del principio de la *lex posteriori*, el efecto que produce en la ley anterior: la *lex posteriori* deroga a la anterior. En esta técnica, cuando se aprueba una ley divergente a la de la Federación (ley anterior) no se produce la efectiva derogación de la misma sino que simplemente desplaza, en palabras de Arroyo (2.009) *se trata de una prevalencia en la aplicación, no de una derogación de la norma prevalida*.

Esto conlleva a que parte de la doctrina, entre ellos BECK (2008)²⁰, afirme que más que ante la aplicación del principio de *lex posteriori*, que debiera suponer la derogación de la norma previa, estamos ante un supuesto de *lex specialis* respecto de la regla del artículo 31 Ley Fundamental por lo que es difícilmente aceptable que se considere el criterio de la *lex posteriori* como base del funcionamiento de la legislación divergente.

2.5. Límites al ejercicio de la legislación divergente: desde el punto de vista material y formal

La introducción de la legislación divergente no ha de entenderse como una técnica legislativa de la que los Länder puedan hacer uso indiscriminado sin atender a límites constitucionales. La propuesta de esta técnica planteada ante la Comisión ya preveía unos límites expresamente en el mismo precepto 72.3 que la regula. Así por ejemplo, el apartado primero que se refiere a la caza establece como límite “*la exclusión del Derecho de la autorización de cazar*”. En las materias del 72.3 apartados 1, 2 y 5 se prevén sus propios límites²¹. Esto sucede porque el legislador consideró que había partes de la materia a divergir que eran de tanta envergadura que debía ser regulada de forma homogénea para todo el territorio nacional.

En este sentido surge una discusión doctrinal que enfrenta dos posturas contrapuestas acerca del alcance de los límites señalados, discusión que ha recogido en su artículo Cabellos²² y que resumimos aquí:

Por un lado, para Heitsch ²³, “*debe darse a la legislación divergente una interpretación restrictiva porque no deja de ser una excepción a la regla de*

²⁰ Vid. BECK (2008): 78-79.

²¹ Para su comprobación véase de nuevo el artículo 72.3 Ley Fundamental.

²² Para un mayor conocimiento acerca de los límites de la legislación divergente: Vid. Cabellos: 2012. Páginas 137-140.

preeminencia del Derecho federal en los ámbitos de competencia concurrente, y por ello mismo debe darse en cambio una interpretación amplia a aquellas excepciones que se fijan a la operatividad de la legislación divergente”.

En el lado opuesto, Haug²⁴, señala que *“si el artículo 70 parte de la competencia general de los Länder salvo en aquellos casos en que los artículos posteriores reconozcan competencia al Bund, la posibilidad de la legislación divergente no haría sino volver al principio general, y donde la Constitución ha querido que ello no sea así (los ámbitos exceptuados) lo ha hecho constar, pero tales ámbitos han de ser tratados como excepciones que son, e interpretarse restrictivamente”.*

Como punto y final acerca de la discusión de si hay límite material o no a la hora de utilizar los Länder su derecho a divergir, cabe afirmar que el derecho a dictar normas contrarias en todo o en parte a la normativa federal en las materias susceptibles a ello que regula el artículo 72.3 de la Ley Fundamental, no es absoluto sino que encuentra sus límites inquebrantables en el respeto a los derechos fundamentales proclamados en la Constitución federal y en la normativa comunitaria existente al respecto²⁵.

2.6. Alcance del contenido de la legislación divergente: sustitución total y sustitución parcial de la norma a divergir

Otro debate que se generó en su día fue el que planteaba el alcance de la norma que divergía la ley federal, debate originado sin duda alguna por la insuficiente regulación constitucional existente sobre esta nueva técnica legislativa. Esta discusión doctrinal es tratada de forma excelente por Cabellos²⁶ quien analiza el debate sobre si la divergencia de los Länder debe abarcar a toda la norma de la Federación, si debe ser una divergencia meramente parcial o puntual, o si los Länder pueden optar libremente por cualquiera de dichas posibilidades, reproduciendo en ese debate varias líneas doctrinales:

²³ Vid. HEITSCH (2009): 346-347.

²⁴ Vid. Haug(2008). «Die Abweichungsgesetzgebung: ein Kukucksei der Föderalismusreform?, *Die öffentliche Verwaltung*, núm. 20, págs. 851-857.

²⁵ Vid. FRENZ, W. (2006), «Föderalismusreform im Umweltschutz», *Neue Verwaltungszeitschrift*, núm. 7, págs. 742-747.

²⁶ Vid Cabellos (2012): 142-144.

Por un lado, Meyer²⁷ sostenía que los Länder solamente podían apartarse de aspectos concretos de la normativa federal, siendo esta conclusión derivada de una interpretación muy rígida de la Ley Federal.

Por otro lado, la mayor parte de la doctrina²⁸, entre los que destacan Haug y Häde que aceptan la sustitución total de la norma federal argumentando que la esencia de la legislación divergente es dar a los Länder la posibilidad de regular una materia concreta atendiendo a sus propias necesidades y particularidades o como se decía en varios de los documentos que se introdujeron en la Comisión sobre el Federalismo que dio a luz la reforma de 2006, atendiendo a sus propias concepciones, hecho que difícilmente se puede producir si la divergencia se viera limitada a determinados preceptos de las leyes federales y no se permitiera respecto de la ley.

2.7. Críticas al ejercicio de la legislación divergente

Como señalaba anteriormente, a pesar de ser de reciente introducción en la normativa alemana, la legislación divergente ya ha sido objeto de numerosos debates doctrinales que discurren sobre las ventajas e inconvenientes que ha generado para el federalismo alemán y su sistema de distribución de competencias la introducción de esta nueva técnica legislativa sobre las cuales ya hemos indicado algunos de sus elementos.

Para algunos autores como Degenhart²⁹ este tipo legislativo va a dar más problemas que aportar soluciones a la siempre complicada distribución de competencias entre la Federación y los Länder. En este sentido vamos a proceder a un análisis de las discusiones doctrinales sobre las principales críticas que ha suscitado la introducción de esta técnica legislativa en el orden de distribución de competencias del federalismo alemán, que son:

2.7.1. *Quiebra del principio de exclusividad en el ordenamiento jurídico alemán*

El principal argumento contrario a la legislación divergente deriva del hecho que su normación, diluyó cualquier posibilidad de dar cumplimiento a uno de los objetivos fundamentales que perseguía la Comisión sobre el Federalismo encargada de la realización del proyecto de reforma de la Ley Fundamental de 2006, que no era otro que

²⁷ Vid. Meyer (2008): 170.

²⁸ Vid. al respecto Haug (2008): 853, Häde (2009): 6.

²⁹ Vid Dehengart (2010): 423

el de determinar con mayor claridad y certeza a quien corresponde la responsabilidad política. Según el significado de la doble competencia, ahora reconocida y que con anterioridad a esta reforma no era admitida por la doctrina alemana, la determinación de la responsabilidad de la Federación o de los Länder sobre las materias susceptibles de divergir, será muy complicada. En este sentido, la doctrina que afirmaba que el reparto de competencias legislativas estaba basado en el principio de exclusividad³⁰ ha tenido que reconocer que a partir de la introducción del nuevo método legislativo y para los ámbitos materiales concretos en los que se puede dar uso al mismo, este principio de exclusividad ha de ser relegado por el criterio de la doble competencia que explicamos anteriormente.

2.7.2. Inseguridad jurídica provocada por las diversas posibilidades de creación de normas

Otra crítica que ha recibido este novedoso tipo normativo es que origina la posibilidad de la coexistencia de legislaciones dispares sobre un mismo ámbito material en función del Land que la regule. Esto es lo complejo de esta categoría normativa, que garantiza constitucionalmente la posibilidad de regular de forma totalmente distinta una materia ya regulada por la Federación generando para los ciudadanos una incertidumbre respecto a tener claridad suficiente para exigir una responsabilidad política del nivel regulador que con la legislación concurrente esto no sucedía, dado que lo permitido con ésta es que los Länder procedan a regular una materia que, a diferencia de lo que se permite en este tipo legislativo, no esté ya regulada; no habiendo posibilidad alguna de darse una doble competencia que genere dudas sobre cuál ha de ser aplicable en cada supuesto. Es decir, que diese lugar a un quebrantamiento del principio de seguridad jurídica. Para algunos autores³¹, tal principio de inseguridad jurídica no sería quebrantado fundamentalmente: por lo dispuesto en la propia normativa sobre legislación divergente, que limita los campos materiales susceptibles de utilizar dicho mecanismo legislativo³², generando dudas sobre el resultado excesivamente dispar de

³⁰ Este principio, por el cual se atribuye potestad exclusiva para legislar o bien la Federación o bien a los Länder, en cualquier tipo competencial recogido en el ordenamiento alemán (legislación exclusiva, concurrente, marco o básica), considerado de forma unánime por la doctrina como una de las características esenciales del federalismo alemán ha sido, en opinión de Arroyo (2009:59-60), puesto en entredicho desde la introducción en la Ley Fundamental de la legislación divergente.

³¹ *Vid.* HAUG (2008): 856.

³² *Vid.* Artículo 72.3 Ley Fundamental.

normativa al que aluden los autores contrarios a la divergencia. Además, Mammen³³, por ejemplo, en su estudio sobre la legislación divergente pone ejemplos de situaciones anteriores a la introducción de la reforma de 2006 en las que ya se permitía que en la jurisdicción contencioso-administrativa hubiera Länder que regularan ciertos aspectos de forma diferente a la federal. Dichos modelos se encuentran recogidos en el artículo 68.1 de la ley de esta jurisdicción indicada que permitía ya antes de la aprobación de la enmienda constitucional de 2.006 a los Länder proceder a una regulación de forma divergente a la establecida en dicho precepto. Esta posibilidad fue utilizada por Niedersachsen y nunca se consideró que pudiera causar perjuicio práctico alguno a la seguridad jurídica.

2.7.3. Efecto “ping.pong”

En relación a la falta de transparencia que puede dar lugar la coexistencia de legislaciones dispares aludidas anteriormente, entra en escena el denominado por la doctrina como “*efecto ping pong*” que se produce o puede producirse, dado que la normativa constitucional no lo impide. Este “*efecto ping pong*” se produce cuando, a expensas de lo permitido por la legislación divergente, la Federación dicta una ley, acto seguido (tras el transcurso del tiempo establecido de 6 meses en la Ley Fundamental obviamente) un Land dicta una ley estatal que se separa parcial o totalmente de la primera y así sucesivamente sin que nada pudiese impedir que se produjera un efecto rebote o ping pong que generara cierto desconcierto. Sin embargo, la doctrina mayoritaria no vio en su momento ningún problema real³⁴ pudiendo concluir que tras la recopilación de leyes divergentes, que más adelante se detallará, no se ha producido en ninguna de las leyes en las que se ha utilizado la legislación divergente el denominado “*efecto ping pong*”.

Estos han sido básicamente los problemas fundamentales que se habían previsto que pudiera originar la legislación divergente³⁵, que como se puede observar no han sido considerados como tales de forma unánime por la doctrina.

³³ Vid: MAMMEN (2006): 379.

³⁴ En este sentido, se apela al principio de lealtad federal por el que se debería impedir en opinión de Mammen (2006): 378 y de Beck (2008): 95 una especie de carrera de la Federación y de los Länder por sustituir continuamente la norma del otro.

³⁵ Para profundizar más en ellos se puede leer el magnífico trabajo de Cabellos (2012):144-147.

2.8. Ventajas que se prevé que pudiera aportar al sistema de distribución de competencias la implantación de la legislación divergente

Siguiendo con esta línea de argumentos a favor y en contra de la legislación divergente nos queda ahora por trasladar a nuestro trabajo el debate que se ha planteado en la doctrina respecto de las principales ventajas³⁶ que pudiera generar este mecanismo. En lo que respecta a las ventajas que ofrece la nueva regulación divergente, la doctrina mayoritaria está de acuerdo en que la introducción de dicha técnica ha generado ciertas ventajas para el derecho comunitario, para los parlamentos y ha originado lo que ha sido denominado el “*federalismo de aprendizaje*” *magníficamente desarrollado en su obra ya citada por el profesor Cabellos (2012) a la que me remito para no excederme en mi breve análisis que de esta innovadora técnica legislativa aquí pretendo.*

2.9. Breve análisis de la legislación divergente aprobada desde su implantación en el ordenamiento jurídico alemán

Los primeros años posteriores a la aprobación de la reforma, la utilización por parte de los Länder de la posibilidad de dictar legislación divergente fue escasa. Una causa de ello puede atribuirse a la existencia del artículo 125.B, que establece en algunas de las materias determinados límites temporales para poder hacer uso de la legislación divergente. En concreto, en algunas materias los Länder tenían que esperar a que la Federación reformase su normativa para poder apartarse de ella. La espera no era ilimitada, sino sometida a unos plazos, más allá de los cuales ya podían apartarse hubiese la Federación dictado o no su nueva normativa. Las materias afectadas son:

— Las de los apartados 2 (protección del medio ambiente) y 5 (agua): en estos casos la restricción abarcaba hasta el 1 de diciembre de 2010.

— En el caso de la materia del apartado 6 (educación universitaria) abarcaba hasta el 1 de agosto de 2008.

— Y finalmente, en relación con las normas sobre procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 84.1, el plazo de espera finalizaba el 31 de diciembre de 2008.

³⁶ Vid. Cabellos (2012): 147-150.

3. POSIBLE IMPLANTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL DE LA LEGISLACIÓN DIVERGENTE

La pregunta que corresponde ahora formular es si esta técnica es exportable a otros Estados compuestos, como el nuestro, donde los problemas entre Estado y CCAA en los ámbitos de la compartición competencial y su ejecución, sin ser idénticos a los que inquietaban al sistema alemán, también son de especial envergadura.

El origen de la necesidad de regular constitucionalmente este tipo legislativo, lo podemos encontrar en la idea que se ha tenido sobre la legislación marco y la legislación básica como generadoras de conflictos en los Estados compuestos, en los que la distribución de competencias debe quedar perfectamente detallada en la norma fundamental para evitar conflictos normativos.

Para tratar de solucionar definitivamente los problemas que planteaban estos dos tipos competenciales en el sistema de distribución de competencias en Alemania, se aprobó su derogación en la reforma constitucional de la Ley Fundamental de 2.006, en la que se produce la derogación tanto de la legislación marco³⁷ como la modificación sustancial de la básica³⁸. Las materias que se incluían en la legislación marco pasaron a formar parte del catálogo de la legislación concurrente o, en las materias susceptibles de divergir fijadas en el artículo 72.3.

Con esta enmienda constitucional se creó la legislación divergente que viene a zanjar un problema existente en el ordenamiento alemán sobre la responsabilidad competencial en determinadas materias.

El problema que encontramos para introducir esta técnica en el ordenamiento jurídico español es que, el modelo de distribución competencial alemán tiende a la regulación de un catálogo cerrado de competencias para cada ente territorial con potestad legislativa, sin embargo, en el caso español, el Título VIII de nuestra Constitución, permite que tal sistema siga abierto. Esto es así debido a que nuestro sistema necesita de los Estatutos de Autonomía reconocidos en dicho Título que tienen la fuerza material de la que carecen las constituciones de los Länder.

³⁷ Vid. ARROYO GIL, A. (2009). "La reforma constitucional...", pp.70-75.

³⁸ Vid. ARROYO GI, A. (2009). "La reforma constitucional...", pp.75-77.

Además, a diferencia del caso español, el ordenamiento alemán cuenta con un mecanismo previo de cooperación-Bundesrat³⁹-que en España no existe y, que de existir facilitaría y mucho la resolución de conflictos de distribución de competencias.

Salvando tales diferencias descritas con el ordenamiento alemán, se podría decir que la finalidad perseguida con la introducción de la legislación divergente, es similar, dado que no es otra que la de acabar con la antinomia equiparable a lo que en España sería la técnica base-desarrollo. Esta técnica alemana mantiene dos legisladores sobre la misma materia e introducen una norma secundaria que resuelva la antinomia, que es lo que debería hacerse en nuestro ordenamiento.

La forma de implantación de una suerte de legislación divergente en la Constitución Española, mediante la reforma de su sistema de distribución competencial, podría ser idéntica a la dispuesta en la Ley Fundamental alemana, es decir, introducir dicha técnica para una serie de materias a modo experimental que, pudieran ser aumentadas dependiendo de los resultados obtenidos.

Al igual que para los alemanes la legislación divergente se aprobó como un experimento federal, éste también podría ser utilizado en nuestro país de cara a establecer un federalismo sectorializado.

Se abriría, una vez aprobada una posible reforma constitucional que pretendiera la introducción de este tipo legislativo, un debate sobre qué materias podrían incluirse en este nuevo tipo legislativo, su alcance, tipo de fuente etc.

En este contexto, sería interesante que mediante el Senado u otro órgano de representación territorial o de cooperación como la Conferencia de Presidentes se llegara a un acuerdo para que todas las CC.AA. utilizaran esta posibilidad de aprobación de una norma autonómica diferente acorde a sus características demográficas, históricas, económicas etc., que consiguiera resolver la antinomia entre normas de diferentes entes territoriales.

³⁹ Cámara de representación territorial alemana que interviene de forma activa en numerosos procesos de aprobación de normas y que está compuesto por representantes de todos los Länder. Esta característica en su composición y las competencias otorgadas en la Ley Fundamental hacen de él un órgano clave que facilita la adopción de cambios legislativos favorables para el buen funcionamiento del ordenamiento alemán.

En definitiva, la idea sería implantar en nuestra constitución un modelo federal de distribución de competencias dentro del Estado autonómico reconocido en nuestra Constitución para diversas materias que generen conflictos normativos.

4. CONCLUSIONES

Es destacable la finalidad que subyace de la implantación de la legislación: disminuir los conflictos normativos existentes entre la Federación y los Länder, en determinadas materias establecidas en el nuevo precepto 72.3. Esta finalidad es la que debe perseguirse si se quiere trasladar dicha técnica a nuestro ordenamiento español.

La legislación divergente, es decir, su implantación en la Ley Fundamental, conlleva, por un lado, el reconocimiento doctrinal de la aplicación del principio de la doble competencia y, por otro lado, la aparición en escena del denominado criterio de la *lex posteriori* para resolver los conflictos normativos.

El éxito o fracaso de la legislación divergente dependerá de la mayor o menor medida en que se ajusten las partes inmersas en el sistema de distribución de competencias al principio de lealtad constitucional.

En cuanto a las posibilidades de éxito de esta técnica en nuestro ordenamiento, al igual que sucede en el ordenamiento alemán, va a depender sustancialmente de la predisposición que tengan las partes implicadas. Hay que recordar que en el caso español se parte de dos hándicap que no tiene el sistema alemán: la no existencia de una regulación cerrada de la distribución de competencias y, la no existencia de un órgano que, a semejanza, del Bundesrat alemán, facilite la coordinación y la adopción de acuerdos que faciliten la minoración de conflictos normativos.

No sería descabellada la idea de pretender la implantación de esta técnica legislativa que aporte soluciones a un sistema competencial cada vez más atascado, de manera que se resuelva la antinomia entre ambas partes con capacidad competencial y reduzca los conflictos normativos.

Como sugerencia, tras el estudio de esta técnica, considero que sería conveniente que esta innovación legislativa se implantara en nuestro ordenamiento, al igual que en Alemania, de forma experimental, para algunas materias en las que se haya logrado un acuerdo previo entre las autonomías y Gobierno central. De esta manera, como se ha hecho en Alemania, los posibles riesgos se minimizan, y si la técnica funciona

correctamente siempre se está a tiempo en el futuro de extenderla, mediante una ulterior reforma constitucional, a nuevas materias.

El sistema competencial alemán y sobre todo sus diversas modificaciones puede servir de ejemplo para la tramitación de una reforma constitucional en España que ponga fin a las continuas disputas entre el gobierno central y las distintas CC.AA.

En este sentido la técnica de la “legislación divergente” pudiera servir como modelo a España donde el problema competencial entre Gobierno central y CC.AA. es evidente. A esta conclusión llegamos tras analizar la utilización de este método en Alemania donde los resultados, si bien al principio no eran nada alentadores, con el paso del tiempo se ha demostrado que ha resultado una técnica legislativa eficaz. Ahora bien, el sistema al que aludimos debería ser planteado, para que funcione, entendemos que de forma sino idéntica, muy similar al caso alemán.

Esta técnica, obviamente debería regularse en la CE, por tanto, debería producirse una reforma de la misma en el articulado referente a la distribución competencial con el cumplimiento imperioso de los siguientes requisitos:

- Que la regulación de esta nueva técnica de distribución competencial fuera detallada y no dejara margen a la imprecisión para evitar conflictos entre ambos niveles competenciales (Gobierno central y CC.AA.).

- Que se diera, en un principio, esta posibilidad únicamente a un número limitado de materias que pudiera ser ampliado posteriormente atendiendo a los resultados favorables obtenidos en la aplicación de esta nueva técnica.

- Que hubiera por ambas partes un compromiso de responsabilidad legislativa que evitara duplicidad de normativa innecesaria que indujera al caos a la ciudadanía y a los Tribunales encargados de resolución de conflictos competenciales.

- Que haya un compromiso de lealtad institucional de manera que no derive este tipo competencial en un escapate político para captar seguidores con la aprobación de una ley divergente a la del gobierno central o viceversa.

Las diferentes características de las CC.AA. que conforman el Estado español hacen de esta nueva técnica legislativa una fórmula muy atractiva habida cuenta que se otorgaría la posibilidad a cada una de ellas de crear una ley distinta a la estatal sobre una determinada materia, afín a sus características propias como región de un Estado compuesto. Con ello, se podría lograr que cada CC.AA. adaptase una ley estatal a sus

necesidades a la luz de sus propias características económicas, sociales, demográficas etc.

¿No sería más conveniente que cada CC.AA. con sus gobiernos autonómicos más cercanos a sus habitantes que el gobierno central pudiera regularse en determinadas materias y así adaptar su normativa a las propias necesidades autonómicas que sin lugar a dudas serán diferentes al de otra u otras CC.AA.?

REFERENCIAS

- AJA, E.; ALBERTI, E. y RUIZ, J.J. (2005). *La reforma constitucional del Senado*, Madrid: CEPC.
- ALBERTI, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: CEC.
- ALBERTI, E. (2006). “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, *REDC*, 78.
- ALGUACIL, J. (2006). “*El federalismo alemán ante la integración europea*”, *REDC*, núm.6.
- ARROYO, A. (2000). “*El Estado federal en crisis (A propósito de la República Federal de Alemania)*” – Recensión a los libros de Edin Šarčević: *Das Bundesstaatsprinzip*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2000; Ronald Sturm: *Federalismus in Deutschland*, Leske+Budrich, Opladen, 2001; Hans-Georg Wehling (ed.): *Die deutschen Lander*, Leske+Budrich, Opladen, 2.a ed., 2002; REP, 117, 2002.
- ARROYO, A. (2006). “*El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania*” (prólogo de Manuel Medina Guerrero), CEPC, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- ARROYO, A. (2007). “Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales. Una relación imposible”, *REDC*, 80.
- ARROYO, A. (2008). “El inacabado debate sobre la competencia”, *REDC*, N°83.

- ARROYO, A. (2009). *La reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. Barcelona: Ed. Institut D'Estudis Autònoms.
- BECK, L. (2009). *Die Abweichungsgesetzgebung der Länder: aus staatsrechtlicher, rechtsvergleichender und dogmatische Untersuchung*, Baden-Baden, Nomos.
- BECKER, B. (2010). "Das Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung (Art. 72.Abs.3.GG.und das neue WHG und BNatSchG)". *Deutsches Verwaltungsblatt*, junio, pp.754-758.
- BENZ, A. (2006). "Verwaltungspolitik im föderativen Wettbewerb der Länder? Mögliche Konsequenzen einer Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG", *VerwArch.*, 3-4.
- BIGLINO, P. (2007). "Federalismo de integración y de devolución (El debate sobre la competencia)", *CEPC*.
- CABELLOS, M.Á. (2005). "Distribución de competencias y control jurisdiccional en el federalismo alemán". *REDC*, nº 75. pp. 289-324.
- CABELLOS, M.A. (2006). "L'actual procés de reforma del federalisme a Alemanya: nota introductoria al projecte de llei de reforma de la Constitució alemanya", *REAF*, 2.
- CABELLOS, M.A. (2006). "Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania". *RGDC*, 2, 2006 (Disponible en: http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=3&id_noticia=405884&id_categoria=7533).
- CABELLOS, M.A. (2012). "Nuevas formas de distribución competencial: la legislación divergente en el federalismo alemán". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, septiembre-diciembre, pp. 125-159.
- DEGENHART, C. (2006). "Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Federalismusreform", *NVwZ*, 11.
- DEGENHART, C. (2010). "Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Abweichungs-gesetzgebung", *Die öffentliche Verwaltung*, núm. 10, pp. 422-430.

- DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (2006). *El sistema europeo de distribución de competencias. Garantías políticas y garantías jurídicas de un ámbito propio de decisión de los Estados miembros de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Thomson-Civitas.
- IETSCHE, H. (2006). “Die ‘konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder‘ - Zu den verschiedenen Modellen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines neuen materiell-rechtlichen Gesetzgebungsinstruments”, en *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2006 (Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa)*, Nomos Verlagsgesellschaft,
- FRENZ, W. (2006). “Föderalismusreform im Umweltschutz», *Neue Verwaltungszeitschrift*,”. núm.7, pp. 742-747.
- GERSTENBERG, K. (2009). *Zu den Gesetzgebungs und Verwaltungskompetenzennach der Föderalismusreform*, Berlín: Duncker & Humblot.
- GOMEZ, G. y ARROYO, A. (2005). “El reparto de facultades legislativas y el Bundesrat en el federalismo alemán (1871-2006)”, *CDP*, 26.
- GUBELT, M. (1995). “Artikel 31 GG (Vorrang des Bundesrechts)”, en Munch, Ingo von; Kunig, Philip (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, tomo II (Art. 21 bis Art. 69), C. H. Beck, Munich, 3.a edición, p. 404.
- GUTIERREZ, I. (2006). “Sentido y alcance de la reforma del federalismo alemán”. *ReDCE*, 6.
- HÄDE, U. (2006). “Zur Föderalismusreform in Deutschland”, *JZ*, 19.
- HÄDE, U. (2009). “Entflechtung und Verflechtung. Eine Zwischenbilanz der ersten Stufe der Föderalismusreform”, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, núm. 24, 1, págs. 1-17.
- HAUG, V. (2008). “Die Abweichungsgesetzgebung: ein Kukucksei der Föderalismusreform?”. *Die öffentliche Verwaltung*, núm. 20, págs. 851-857.
- HEITSCH, C. (2009). “Die asymmetrische Neuverflechtung der Kompetenzordnung durch die deutsche Föderalismusreform I”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, núm. 57, págs. 333-359.

- IPSEN, J. (2006). “Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle”, *Neue Juristische Wöchenschrift*, núm. 39, págs. 2801-2805.
- JARASS, HANS (2007). *Art. 125b GG*”, en *Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, C. H. Beck, Munich, 9.a ed., 2007.
- KLEIN, O. y SCHNEIDER, K. (2006). “Art. 72 GG n.F. im Kompetenzgefüge der Föderalismusreform”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, diciembre, págs. 1549-1556.
- KLUTH, W. (2007). “Art. 23 GG (Europäische Union)” - “Art. 73 GG (Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes)” - “Art. 74 GG (Gebiete der konkurrierende Gesetzgebung)” - “Art. 93 GG (Stellung und Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts)” - “Art. 109 GG (Haushaltwirtschaft in Bund und Ländern)” en Kluth, Winfried (Hrsg.), *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Nomos, Baden-Baden.
- MEYER, H. (2008). *Die Föderalismusreform 2006* (Konzeption, Kommentar, Kritik), Duncker & Humblot, Berlin.
- MICHAEL, L. (2006). “El Estado federal experimental”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 6, pp. 11-30.
- NARANJO DE LA CRUZ, R. (2006). “La reforma del sistema de atribución de competencias en la Ley Fundamental”, *ReDCE*, 6 (La reforma del federalismo alemán).
- OETER, S. y WOLFF, J. (2006). “La posición del Bundesrat tras la reforma del federalismo”, *ReDCE*, 6. (La reforma del federalismo alemán).
- RENZSCH, W. (2008). “Primer balance de la reforma del Federalismo I” (http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/stories/territorial/ponencia_wolfgang_renzsch.doc).