

POLITICA Y CONSTITUCION EN LA ALEMANIA ACTUAL

Por MARIANO BACIGALUPO

SUMARIO

I. UNIFICACIÓN ALEMANA Y REFORMA DE LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN:

1. *El procedimiento legislativo de revisión constitucional. 2. Las modificaciones de la LFB introducidas por el Tratado de Unificación: a) Modificaciones derivadas del perfeccionamiento del proceso de unificación alemana; b) Modificaciones derivadas del mantenimiento transitorio de legislación de la antigua RDA contraria a la LFB; c) Modificaciones derivadas de la sanción en el Tratado de Unificación del carácter irreversible de las expropiaciones realizadas en el territorio de la antigua RDA bajo responsabilidad del régimen de ocupación soviético; d) Otras modificaciones derivadas de la unificación.*—II. LA DISCUSIÓN DE «CONSTITUTIONE FERENDA»:

1. *Modificaciones de la LFB cuya discusión en el contexto de la unificación proponen los Gobiernos de la RFA y de la antigua RDA en el Tratado de Unificación: a) Fortalecimiento de la estructura federal de la RFA; b) Reordenación territorial de los Länder; c) Incorporación a la LFB de principios rectores de la política del Estado. 2. Otros aspectos del debate constitucional: a) Integración europea; b) Participación de tropas alemanas en misiones de paz de Naciones Unidas; c) Derecho de asilo; d) Derecho de sufragio de residentes extranjeros en elecciones locales. 3. Procedimientos para una futura reforma de la LFB: ¿revisión constitucional, o proceso constituyente?*

I. UNIFICACION ALEMANA
Y REFORMA DE LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN

El 23 de agosto de 1990 la Cámara Legislativa de la República Democrática Alemana (RDA), elegida por primera vez libremente en marzo del mismo año, decidía, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB), su *adhesión (Beitritt)* a la República Federal de Alemania (RFA) con efecto a partir del 3 de octubre de 1990 (1). Ese día entraba en vigor, conforme al artículo 3 del Tratado de Unificación (*Einigungsvertrag*) (2), la LFB en el territorio de la (antigua) RDA, haciéndose efectiva, de este modo, la unidad alemana.

La unificación hizo necesaria, por una parte, y aconsejó introducir, por otra, algunas modificaciones de la LFB acordadas en el artículo 4 del Tratado. Al mismo tiempo, los Gobiernos de los dos Estados alemanes han sugerido en el artículo 5 de dicho Tratado un catálogo con propuestas de futuras reformas constitucionales para la Alemania reunificada, que deben ser estudiadas por las Cámaras Legislativas resultantes de las primeras elecciones comunes de diciembre de 1990.

Ambas disposiciones del Tratado han arrojado una multitud de interrogantes y desatado en Alemania, no sólo en la doctrina, una amplia discusión en torno al contenido y al procedimiento de las reformas constitucionales introducidas y propuestas en el Tratado, que, en parte, ya han dado lugar a pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal (TCF).

1. *El procedimiento legislativo de revisión constitucional*

El primero de los aspectos problemáticos de las reformas de la LFB introducidas por el artículo 4 del Tratado de Unificación, que ya ha provocado la intervención del TCF, se refiere, precisamente, al procedimiento de revisión constitucional.

Este Tratado requirió, al igual que anteriores Tratados entre los dos Estados alemanes, una ley de aprobación (*Zustimmungsgesetz*) de las Cámaras Legislativas. Este requisito se deriva de una aplicación analógica del artículo 59 LFB, que exige, para Tratados internacionales de carácter político, una

(1) *GBI.DDR*, 1, pág. 1324.

(2) De 31 de agosto de 1990, *BGBI*, II, 1990, págs. 889 y sigs.

Ley de Aprobación de la Dieta (*Bundestag*) y del Consejo Federal (*Bundesrat*) (3).

Pero dado que el Tratado contenía en su artículo 4 modificaciones de la LFB, la Ley de Aprobación debía, además, cumplir los requisitos del procedimiento legislativo que la LFB prevé para la revisión constitucional, es decir, en primer lugar, el requisito de aprobación por mayoría de dos tercios (art. 79.2 LFB).

Sin embargo, la vía elegida de reformar la Constitución en el marco de un Tratado *interestatal* (*sui generis*) (4), equiparado técnicamente a un Tratado internacional, ha planteado la cuestión de su constitucionalidad. Por una parte, se sostiene que una reforma constitucional llevada a cabo en el marco de un Tratado entre Estados vulneraría los principios del *poder constituyente* de la nación, dado que no sería compatible con ellos el que un Estado pueda influir, mediante un Tratado, en la creación del Derecho constitucional de otro Estado (5). Igualmente, se arguye que al contener el Tratado estipulaciones contrarias a la LFB, ésta debería haber sido modificada en un procedimiento separado, previo a la aprobación parlamentaria del Tratado (6).

Ya en el terreno de los requisitos formales del procedimiento de revisión constitucional establecido en el artículo 79 LFB, se ha objetado, en parte, que, contrariamente a lo estipulado en dicha norma, la Ley de Aprobación del Tratado no haya reproducido el tenor literal de los preceptos constitucionales modificados. De todos modos, la doctrina mayoritaria ha estimado suficiente la remisión genérica al texto del Tratado contenida en la Ley de Aprobación (7).

Finalmente, ocho diputados de la Dieta (*Bundestag*) recurrieron ante el TCF, invocando la vulneración de sus derechos parlamentarios (arts. 38, 42, 76, 79 LFB), al haber impedido la vía elegida de reformar la Constitución

(3) Dado que la doctrina constitucional de la (antigua) RFA nunca reconoció a la RDA como *Estado extranjero* (cfr. *BVerfGE*, 36, págs. 1 y 17), no se atribuyó a los Tratados entre ambas el carácter de Tratados *internacionales*, por lo que no cabía aplicar en forma directa el artículo 59 LFB.

(4) Cfr. STERN, en STERN/SCHMIDT-BLEIBTREU (eds.): *Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit*, t. I, Staatsvertrag, 1990, págs. 21 y sigs.

(5) Cfr. E. KLEIN: «Der Einigungsvertrag Verfassungsprobleme und aufträge», en *DöV*, 1991, págs. 569-570.

(6) Cfr. STERN, en STERN/SCHMIDT-BLEIBTREU (eds.): *Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit*, t. II, Einigungsvertrag, 1990, pág. 39, nota 112.

(7) Cfr. STERN: *op. cit.* (nota 6), pág. 39; E. KLEIN: *op. cit.* (nota 5), pág. 570, nota 16.

mediante un Tratado *internacional* (8), presentar y votar separadamente enmiendas parciales al articulado, pues sólo pudieron votar afirmativa o negativamente a la ley de aprobación del Tratado en su conjunto. El TCF (9) desestimó los recursos, sin prejuzgar, de todos modos, la cuestión básica de la constitucionalidad de reformar la Constitución en el marco de Tratados internacionales. Al no ser el Tratado de Unificación materialmente un Tratado internacional en el sentido de los artículos 32 y 59 LFB, sino un específico instrumento para restablecer la unidad alemana, la legitimación del procedimiento elegido vendría dada por el artículo 23 y el mandato de reunificación, contenido, además, en el preámbulo y en otras disposiciones de la LFB. Los órganos constitucionales competentes —continúa el TCF— habrían dispuesto en el cumplimiento de dicho mandato de una amplia libertad para configurar el proceso de reunificación. Los límites de dicha *libertad de configuración* —concluye el TCF— no habrían sido superados por el hecho de haber optado el Gobierno federal como la vía más adecuada para restablecer la unidad estatal de Alemania por la de celebrar un Tratado con la (antigua) RDA.

2. Las modificaciones de la LFB introducidas por el Tratado de Unificación

a) Modificaciones derivadas del perfeccionamiento del proceso de unificación alemana (Preámbulo y arts. 23 y 146 LFB) (10)

Con anterioridad al 3 de octubre de 1990, día de la adhesión de la RDA a la RFA, la LFB, tal y como ya lo indicaba su nombre, sólo constituía el marco constitucional *provisional* de la (antigua) RFA. Esta provisionalidad, vinculada a la división y posterior biestatalidad de la Alemania de la posguerra, se manifestaba en diversas disposiciones de la LFB. En primer lugar, en su Preámbulo, que contenía el ya mencionado *mandato de reunificación*. De igual modo, expresaban el carácter provisional de la LFB el artículo 23, que establecía un procedimiento de *adhesión* a la RFA para otras partes del territorio alemán, así como el artículo 146, cuya antigua redacción preveía una *segunda vía* para el restablecimiento de la unidad alemana a través de un proceso constituyente *panalemán*.

(8) Véase nota 3.

(9) Cfr. Sentencia del TCF en *BVerfGE*, 82, págs. 316 y sigs.

(10) Art. 4.1 (modificación del Preámbulo), art. 4.2 (supresión del art. 23 LFB) y art. 4.6 (reformulación del art. 146 LFB), sobre el que más adelante trataremos en detalle.

La *reconversión* de la LFB en Constitución definitiva para el Estado alemán resultante de la unificación de los dos Estados alemanes de la posguerra constituyó, conjuntamente con la consiguiente aceptación del *perfeccionamiento* del proceso de unificación alemana, una condición indispensable de dicho proceso. El llamado Tratado «2 + 4» (11), por el que las cuatro potencias aliadas devolvieron la plena soberanía a la (nueva) RFA, en cuanto a *Alemania en su conjunto*, establece en su artículo 1 que Alemania unida abarca los territorios de los dos Estados alemanes, así como de Berlín, sancionando, al mismo tiempo, el carácter definitivo de sus fronteras. De acuerdo con este Tratado, la Constitución de Alemania unida no podía contener estipulaciones contrarias al mismo, siendo necesario, pues, suprimir en la (nueva) LFB todas aquellas normas en las que se manifestaba su carácter provisional, vinculado, como se dijo, al hecho histórico de la división de Alemania tras 1945. Ello resultaba imprescindible, en tanto que de la unificación de los dos Estados alemanes de la posguerra no se derivaba automáticamente el *vaciamiento* del mandato de reunificación y de las demás disposiciones de la LFB (arts. 23 y 146), que expresaban el carácter inconcluso del proceso de reconstrucción del Estado alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, dado que todas ellas se refieren a *Alemania en los límites de 1937* (12), es decir, también a los territorios alemanes anexionados tras 1945 por Polonia y la Unión Soviética (13).

Se ha cuestionado, sin embargo, que la supresión del mandato de reunificación en el Preámbulo de la LFB y de su artículo 23, así como la reformulación del artículo 146, y, relacionado con ello, la aprobación del Tratado «2 + 4» por parte del Parlamento de la nueva RFA (14), se haya mantenido dentro de los límites a los que la propia LFB somete al legislador en cuanto *reformador constitucional*. Antes de la unificación, la (antigua) RFA y la RDA carecían de legitimación para disponer sobre el territorio de *Alemania en su conjunto*, en tanto que *Estados de identidad parcial* con ella. Además, ello lo hubieran impedido los derechos reservados a las potencias aliadas en cuanto a *Alemania en su conjunto*. Finalmente, la LFB no permitía al

(11) Tratado de 12 septiembre 1990, sobre la «regulación definitiva en relación con Alemania en su conjunto», en *BGBI*, II, 1990, pág. 1317. En este contexto se inscriben igualmente el Tratado Germano-Polaco de 14 noviembre 1990, ratificado por las Cámaras Legislativas de la (nueva) RFA, en octubre de 1991, y el Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre la RFA y la Unión Soviética de 13 septiembre 1990.

(12) Cfr., por ejemplo, E. KLEIN: *Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage*, 1990, págs. 89 y sigs.

(13) De ahí la relevancia específica del Tratado «2 + 4».

(14) Véase art. 8 del Tratado «2 + 4».

reformador constitucional de la (antigua) RFA renunciar al mandato de reunificación, al considerársele parte de la *identidad* misma de la LFB y, por ello, materia sustraída a la reforma constitucional conforme al artículo 79.3 LFB. Se cuestiona, pues, que el *reformador constitucional* de la nueva RFA pueda suprimir el carácter provisional de la LFB, en la medida en que éste se refiere también a territorios que no comprende el Estado alemán resultante de la unificación de la RFA y de la RDA. Por ello, carecería también el nuevo Estado alemán de la legitimación necesaria para ceder la soberanía sobre los *territorios del este (Ostgebiete)* anexionados y estaría también el *reformador constitucional* de la nueva RFA constitucionalmente impedido para renunciar a un mandato de reunificación que no habría sido cumplido en todo su alcance (15).

b) *Modificaciones derivadas del mantenimiento transitorio de legislación de la antigua RDA contraria a la LFB (art. 143.1.2 LFB) (16)*

El mantenimiento transitorio de determinada legislación de la antigua RDA contraria a la LFB, acordado por los Gobiernos de la RDA y de la (antigua) RFA en diversas disposiciones del Tratado de Unificación, obligó a introducir un precepto en la LFB que legitimara constitucionalmente lo que de otro modo hubiera implicado una vulneración del principio de supremacía de la Constitución. A este fin sirve el nuevo artículo 143.1.2 LFB, que legitima el mantenimiento de legislación de la antigua RDA contraria a la LFB hasta el 31-XII-1992, y en algunos casos hasta el 31-XII-1995, en tanto que así lo exija el proceso de paulatina asimilación jurídica derivado de la unificación de los dos Estados alemanes. El efecto legitimante del nuevo artículo 143.1.2 LFB, sin embargo, se limita, en cualquier caso, a legislación de la antigua RDA que no afecte al contenido esencial de los derechos fundamentales de la LFB (art. 19.2) y no vulnere los límites a los que la LFB somete al legislador en tanto *reformador constitucional* (artículo 79.3) (17). Esta última salvedad, expresamente recogida en el Tratado

(15) Cfr., al respecto, E. KLEIN: *op. cit.* (nota 5), pág. 572; WEIS: «Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands», en *AöR*, t. 116, 1991, págs. 1, 24 y sigs.; STERN: *op. cit.* (nota 6), pág. 41.

(16) Art. 4.5 del Tratado de Unificación.

(17) Constituye materia sustraída a la reforma constitucional el contenido esencial de los artículos 1 (dignidad de la persona, aplicación directa de los derechos fundamentales y sometimiento a los mismos de todos los poderes públicos) y 20 LFB (prin-

de Unificación, es, por lo demás, obvia, pues en ningún caso el *reformador constitucional* hubiera podido, conforme al mencionado artículo 79.3 LFB, legitimar el mantenimiento de legislación de la antigua RDA más allá de los límites establecidos en dicha norma constitucional (18).

El campo de aplicación más importante del nuevo artículo 143 LFB se refiere al mantenimiento en el *territorio adherido* de la legislación de la antigua RDA en materia de aborto, que establece la impunidad genérica de toda interrupción del embarazo practicada dentro de un plazo determinado (19).

Se trata en este caso, según la jurisprudencia del TCF, de legislación de la antigua RDA contraria a la LFB, concretamente en relación al *deber de protección* (*Schutzpflicht*), que de los derechos fundamentales a la vida y al respeto y protección de la dignidad de la persona (arts. 1 y 2.2 LFB) se derivan para el legislador también respecto del *nasciturus* (20). Al vulnerar dicha legislación derechos fundamentales de la LFB, el artículo 143.2 LFB sólo permite su mantenimiento hasta el 31-XII-1992, y no hasta el 31-XII-1995, como ocurre con legislación de la antigua RDA, cuya inconstitucionalidad resulte de la vulneración de normas de la LFB que no regulen derechos fundamentales.

Se ha cuestionado, sin embargo, que la LFB, aun con el nuevo art. 143, permita el mantenimiento transitorio de la legislación en materia de aborto de la RDA, acordado en el Tratado de Unificación. Ello sería consecuencia del carácter *irreversible* que el artículo 79.3 LFB —límite, en todo caso, del artículo 143— otorga al artículo 1 LFB, que, como se dijo, se vulnera con una legislación en materia de aborto basada en la *solución de los plazos* (21).

Aún más dudosa es la constitucionalidad de la regulación contenida en el artículo 31.4 del Tratado de Unificación, según la cual se mantiene en el territorio adherido la legislación en materia de aborto de la antigua RDA más allá incluso del 31-XII-1992, si hasta esa fecha el legislador de la (nueva) RFA no ha dictado una nueva legislación en esta materia para Alemania en su conjunto. Ello se debe a que a partir del 31-XII-1992 cesa, como

cipios fundamentales: forma republicana de Estado, principio democrático, Estado de Derecho, Estado social, Estado federal).

(18) Cfr. STERN: *op. cit.* (nota 6), págs. 40 y 42.

(19) § 1.2 de la Ley sobre Interrupción del Embarazo de la RDA, en *GBl.DDR*, II, pág. 149.

(20) Cfr. Sentencia del TCF en *BVerfGE*, 39, págs. 1 y sigs.

(21) Cfr., al respecto, SACHS: «Der Fortbestand der Fristenlösung und das Abtreibungsurteil des BVerfG», en *DiZ*, 1990, págs. 193 y sigs.

se dijo, el efecto legitimante que el artículo 143 proporciona respecto de la legislación de la antigua RDA contraria a la LFB. Consecuentemente, la eventual aplicación del artículo 31.4 del Tratado dependería de si el TCF modifica su criterio en cuanto a que sólo el *modelo de las indicaciones* está en consonancia con la LFB, cuestión que, por cierto, ya ahora está en el centro de la discusión en torno a la nueva legislación en materia de aborto.

c) *Modificaciones derivadas de la sanción en el Tratado de Unificación del carácter irreversible de las expropiaciones realizadas en el territorio de la antigua RDA bajo responsabilidad del régimen de ocupación soviético (art. 143.3) (22)*

El artículo 41 del Tratado de Unificación ha incorporado al mismo la *Declaración conjunta* de los Gobiernos de la (antigua) RFA y de la RDA en relación al tratamiento de las expropiaciones realizadas en el territorio de la antigua RDA bajo responsabilidad del régimen de ocupación soviético entre 1945 y 1949 (23). Dicha *Declaración* proclama el carácter irreversible de tales expropiaciones, excluyendo, por tanto, la restitución de propiedades a los titulares, a quienes fueron arrebatadas en contradicción con las garantías de un Estado de Derecho y del Derecho internacional. Al mismo tiempo, la *Declaración* dejaba en manos del futuro legislador de la nueva RFA disponer medidas compensatorias.

Si bien se trata de expropiaciones realizadas fuera del ámbito de validez temporal, espacial y personal de la LFB, la decisión de la RFA de declarar irreversibles tales ilícitos sí afectaba a la LFB (24). Al entenderse que dicha decisión vulnera, en rigor, la garantía constitucional de la propiedad contenida en el artículo 14 LFB, era necesario introducir un precepto en la LFB que legitimara constitucionalmente la regulación contenida en el artículo 41 del Tratado de Unificación. Tal norma aparece en el nuevo art. 143.3 LFB, introducido también por dicho Tratado.

Contra esta regulación y la introducción del nuevo artículo 143.3 LFB, que la declara constitucional, recurrieron en amparo ante el TCF diversos propietarios de la antigua RDA afectados por aquélla. Al ser, sin embargo, el artículo 143.3 un precepto constitucional, los recurrentes sólo pudieron invocar una vulneración del art. 79.3 LFB, norma que, como se dijo, estable-

(22) Art. 4.5 del Tratado.

(23) Declaración de 15 de junio de 1990.

(24) Cfr., por ejemplo, E. KLEIN: *op. cit.* (nota 5), pág. 574; STERN: *op. cit.* (nota 6), pág. 44.

ce los límites materiales de una reforma constitucional. La invocada vulneración del artículo 79.3 LFB fue apoyada, básicamente, en lo que se consideró una arbitraria diferenciación en el tratamiento de las expropiaciones realizadas bajo responsabilidad del régimen de ocupación soviético y de las expropiaciones realizadas a partir de 1949 bajo responsabilidad de la RDA, respecto de las cuales no se excluye la restitución de la propiedad. Al mismo tiempo, se sostuvo que la interdicción de arbitrariedad formaría parte en el marco de una interpretación teleológica del artículo 79.3, de los límites a los que dicha norma somete al legislador en tanto *reformador constitucional*.

El TCF (25), que refrendó la opinión sostenida por los recurrentes de que los elementos básicos del principio de igualdad (art. 3 LFB) se sustraen a las facultades del legislador para reformar la Constitución, negó, sin embargo, que el distinto trato dado a las expropiaciones, según se hayan realizado bajo responsabilidad del régimen de ocupación o de la RDA, vulnerara el contenido esencial del principio de igualdad y, por tanto, el propio artículo 79.3 LFB. La diferenciación estaría justificada por la estimación política del Gobierno de la RFA, suficientemente fundada y, por tanto, no revisable por el Tribunal, de que, de otro modo, ni la RDA ni la Unión Soviética hubieran prestado su conformidad al proceso de unificación. Recurre el TCF, pues, al mandato de reunificación, también él de rango constitucional, para justificar la diferenciación en el tratamiento de las expropiaciones.

Si bien de esta manera el TCF afirmó, de un lado, la constitucionalidad del nuevo artículo 143.3 LFB, en cuanto sanciona la exclusión de la restitución de la propiedad en los supuestos mencionados, negó, en contra de lo establecido en la *Declaración conjunta*, que incorpora al Tratado de Unificación su artículo 41, que el legislador de la nueva RFA tenga un margen de discrecionalidad en la decisión de disponer o no medidas compensatorias. Ello se derivaría de una interpretación del artículo 41 del Tratado, conforme al principio de igualdad del artículo 3 LFB. Este impediría que el legislador excluya en estos supuestos, además de la restitución, cualquier otra forma de reparación del daño sufrido, mientras en otros casos, es decir, respecto de las expropiaciones posteriores a 1949, restituye, en principio, la propiedad o concede, al menos, una indemnización al afectado. El TCF reconoció al legislador, sin embargo, un margen respecto de la configuración de la regulación de medidas compensatorias, que inclusive podría no prever una plena indemnización.

(25) Cfr. Sentencia del TCF en *N/W*, 1991, págs. 1597 y sigs, espec. 1599-1601.

d) *Otras modificaciones de la LFB derivadas de la unificación*

1) Relacionado con lo anterior, el Tratado de Unificación (26) introduce un nuevo precepto en la LFB [art. 135.a).2] que legitima constitucionalmente el margen de configuración que la mencionada *Declaración conjunta*, incorporada al Tratado en el artículo 41, otorga al legislador de la nueva RFA también respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas por la antigua RDA, y que bien podría facilitar una regulación que, de otro modo, vulneraría la garantía constitucional de la propiedad.

2) Finalmente, obtiene una nueva redacción el artículo 51.2 LFB, que regula el número de votos que, de acuerdo a su población, corresponde a los *Länder* en el Consejo Federal (*Bundesrat*). Ello era necesario, dado que con el antiguo sistema hubieran correspondido a los nuevos *Länder* 19 votos, mientras que Renania del Norte-Westfalia, con una población superior a la de la antigua RDA, tendría sólo cinco. La nueva redacción del art. 51.2 LFB asegura a los cuatro grandes *Länder* (Renania del Norte-Westfalia, Baviera, Baja Sajonia y Baden-Württemberg) una *minoría de cierre* con la que podrían impedir reformas constitucionales a las que se opongan.

También esta modificación ha suscitado dudas en cuanto a su constitucionalidad, pues esta modificación de la LFB, acordada por los Gobiernos de la RFA y de la antigua RDA en el Tratado de Unificación, se llevó a cabo sin la participación de los nuevos *Länder*, que se crean, precisamente, con la entrada en vigor de la *adhesión* el 3 de octubre de 1990 (27).

II. LA DISCUSION DE «CONSTITUTIONE FERENDA»

1. *Modificaciones de la LFB, cuya discusión en el contexto de la unificación proponen los Gobiernos de la RFA y de la antigua RDA en el Tratado de Unificación*

a) *Fortalecimiento de la estructura federal de la RFA (28)*

Los Gobiernos de la RFA y de la RDA recomiendan a las Cámaras Legislativas discutir las necesarias modificaciones de la LFB para fortalecer la estructura federal de la RFA «conforme al Acuerdo conjunto de los presidentes de los *Länder* de 5 de julio de 1990».

(26) Art. 4.4.

(27) Cfr. STERN: *op. cit.* (nota 6), pág. 41.

(28) Art. 5.1 del Tratado.

Este Acuerdo prevé, en primer lugar, una reordenación del sistema de reparto de competencias legislativas (29) no sólo mediante una revisión de los actuales catálogos contenidos en los artículos 73-75 LFB, sino también limitando el alcance genérico de las llamadas *competencias concurrentes* del legislador federal, es decir, de aquellas que no impiden una intervención legislativa de los *Länder*, en la medida en que el legislador federal no ha hecho uso de las mismas. Dicho alcance se pretende limitar en un doble sentido: primero, endureciendo las condiciones bajo las que el legislador federal puede intervenir en una materia de competencia *concurrente*, vinculadas a la necesidad de asegurar la *uniformidad de las condiciones de vida* en el territorio federal, y segundo, limitando dicha intervención, en todo caso, a aquellas regulaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos, permaneciendo la regulación de los medios reservada a la legislación de los *Länder*.

En segundo lugar, el Acuerdo de los presidentes de los *Länder* prevé una mayor participación de los mismos en el procedimiento legislativo federal a través del Consejo Federal (*Bundesrat*), cuya aprobación sería en un futuro necesaria, a diferencia de la regulación actual (30), en todos los supuestos de leyes federales, cuya aplicación corresponda a los *Länder*, lo que constituye la regla (arts. 30 y 83 LFB). Finalmente, se pretende someter a la aprobación del Consejo Federal la atribución por ley federal del ejercicio de competencias constitucionales de los *Länder* a organizaciones o instituciones internacionales, según el artículo 24.1 LFB.

Relacionado con ello, se propone crear una base constitucional para el procedimiento de consulta previa del Consejo Federal respecto de decisiones a tomar con participación del Gobierno federal en el marco de los órganos comunitarios que afectan a competencias constitucionales de los *Länder*. Este procedimiento, regulado en la Ley de aprobación del Acta Unica Europea (31), ha suscitado dudas respecto de su constitucionalidad. Por un lado, porque introduce por ley ordinaria una competencia de participación del Consejo Federal en materia de política exterior que no se contempla en la LFB (32). Por otro, dado que el control parlamentario del ejercicio de competencias de los *Länder* por parte de la Comunidad Europea se traslada

(29) Cfr., al respecto, E. KLEIN: *op. cit.* (nota 5), págs. 575 y sigs.; KRÖNING: «Kernfragen der Verfassungsreform», en *ZRP*, 1991, págs. 161 y sigs., espec. 162.

(30) Véase, sobre todo, art. 85 LFB.

(31) Art. 2, en *BGBI*, 11, 1986, pág. 1102.

(32) Cfr. SCHWEITZER: *Staatsrecht*, III: *Völker- und Europarecht*, 2.^a ed., 1990, págs. 106 y sigs.

a un órgano, el Consejo Federal, que, si bien es legislativo, está integrado por miembros de los Gobiernos y no de los Parlamentos de los *Länder*.

b) *Reordenación territorial de los Länder*

Si bien el Tratado de Unificación se ha limitado a proponer una modificación de la LFB que permita una fusión de los *Länder* de Berlín y de Brandenburgo, al margen del procedimiento específico establecido en el artículo 29 LFB (33), se ha generado en Alemania un debate generalizado sobre la conveniencia de reducir el número actual de *Länder*, que asciende a dieciséis. En este sentido se argumenta, básicamente, sobre la base del reducido potencial económico de *Länder* tales como Hamburgo, Bremen, Schleswig-Holstein, el Sarre y los pertenecientes a la antigua RDA, y su negativa repercusión sobre el sistema de financiación y de compensación interterritorial. Sin embargo, predominan las voces que consideran contraproducente añadir a los ya de por sí numerosos problemas que del proceso de unificación se han derivado no sólo para la economía sino también para la paz social de la nueva RFA otro debate *polarizador* (34).

c) *Incorporación a la LFB de principios rectores de la política del Estado*

La propuesta de reforma constitucional más discutida y, a la vez, más controvertida de las contenidas en el Tratado de Unificación (35) se refiere, sin duda, a una eventual incorporación a la LFB de (nuevos) *principios rectores de la política del Estado* (*Staatszielbestimmungen*).

No se trata, en absoluto, de un punto novedoso en el debate constitucional de la RFA, vinculado, además, específicamente al proceso de unificación alemana. Ya en 1983 una comisión de expertos, nombrada por los ministros de Interior y de Justicia del Gobierno Federal, presentó un extenso informe referente a la conveniencia de incorporar nuevos *principios rectores de la política del Estado* a la LFB (36). Tratándose, pues, de un debate no sólo conocido, sino además nuevamente reavivado, sorprende, sin embargo, que, a pesar de los esfuerzos realizados precisamente en el seno de dicha comisión, no se conozcan hasta hoy la naturaleza y el alcance exactos de esta figura del Derecho constitucional. Ello se explica, en parte, por el hecho

(33) Art. 5.2 del Tratado.

(34) Cfr., por todos, E. KLEIN: *op. cit.* (nota 5), pág. 576.

(35) Art. 5.3.

(36) Cfr. «Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission», 1983.

de que se trata más de un debate *político-constitucional* que *jurídico-constitucional*, como más adelante pondrá de relieve un breve repaso de las posiciones doctrinales en este punto. Aun así, cabe hablar de cierto consenso en la teoría respecto de algunos elementos básicos comunes a tales *principios rectores de la política del Estado*. No son tanto el producto, sin embargo, de recientes investigaciones teóricas en la doctrina constitucional alemana, sino del consenso ya existente en relación a figuras afines del Derecho constitucional vigente, tales como el mencionado mandato de reunificación, la cláusula de Estado social, los llamados *deberes de protección* derivados de la *dimensión objetiva* de ciertos derechos fundamentales, etc. (37). De acuerdo con esta definición, se debe entender de acuerdo con los *principios rectores de la política del Estado* normas constitucionales que orientan, de forma jurídicamente vinculante, de un lado, la actividad del legislador, y de otro, la aplicación y la interpretación de la ley por parte de la Administración y de los Tribunales (38).

En la actualidad se discuten en Alemania (39) como eventuales *principios rectores de la política del Estado* a incorporar a la LFB, principalmente, una cláusula de *Estado cultural* (*Kulturstaatsklausel*), otra de *protección del empleo* y, sobre todo, una cláusula de *protección del medio ambiente*. Recientemente (40) acaba de fracasar un nuevo intento de incorporar esta última cláusula a la LFB debido a discrepancias de los partidos políticos respecto de su formulación (41). Concretamente, el partido socialdemócrata se opone a que la cláusula sea provista de una reserva de ley. Tampoco el compromiso ofrecido en algunos sectores de la Democracia Cristiana de sustituir la reserva de ley por un *mandato legislativo* permitió llegar a un acuerdo. Finalmente, se ha propuesto incluir las necesidades de protección ambiental entre los límites del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad (art. 2 LFB).

De otro lado, en la doctrina constitucional alemana predominan, como se dijo, las voces críticas frente a la incorporación a la LFB de tales *principios rectores*, dado que conllevarían una *excesiva politización* de la Cons-

(37) Cfr. HANS KLEIN: «Staatsziele im Verfassungsgesetz Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen?», en *DVBl*, 1991, págs. 729 y sigs., espec. 733 y sigs.

(38) Cfr. el Informe de la Comisión de Expertos (nota 36), pág. 21; H. KLEIN: *op. cit.* (nota 37), pág. 733.

(39) Cfr. MICHEL: «Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz», 1986.

(40) Iniciativa parlamentaria de 21-IX-1990.

(41) Cfr. KRÖNING: *op. cit.* (nota 29), pág. 163.

titución, a la que, en tanto que marco jurídico fundamental del Estado, no correspondería, en principio, formular objetivos políticos (42). Aun cuando tales principios orientadores dejen al legislador una cierta libertad de configuración, reducirían su función en gran medida a la de un mero *ejecutor* de la Constitución.

En una democracia parlamentaria sería precisamente competencia del legislativo configurar, a través del debate político, las directrices de la política del Estado. Una sobrecarga de la Constitución con principios orientadores de la política pondría además en peligro, tal y como ya sostuvo la doctrina mayoritaria respecto de la incorporación de derechos fundamentales sociales y otros de carácter prestacional, la específica *normatividad* de la LFB, garante de su autoridad y *función integradora*. Relacionado con ello, se teme, por último, un desplazamiento institucional del debate político del Parlamento al ámbito jurisdiccional, sobre todo a aquel de la jurisdicción constitucional.

2. Otros aspectos del debate constitucional

a) Integración europea

Tras haberse alcanzado unos años atrás un punto de inflexión en la jurisprudencia del TCF referente a las relaciones entre la jurisdicción constitucional y el Derecho comunitario derivado (43), algunas Directivas comunitarias recientes (44), así como, fundamentalmente, la evolución institucional de las Comunidades Europeas hacia una unión económica y monetaria y una unión política, han vuelto a reavivar no sólo aquel aspecto puntual de la discusión, sino, de manera más general, la cuestión de los límites constitucionales de la cesión de soberanía a favor de la CE (45). En este sentido, se ha sostenido que, de este modo, la CE dejaría de ser una *institución interestatal*, respecto de la que el artículo 24.1 LFB autoriza la atribución de competencias constitucionales, al adquirir la naturaleza de un *cuasi Es-*

(42) Cfr. H. KLEIN: *op. cit.* (nota 37), págs. 735 y sigs.; E. KLEIN: *op. cit.* (nota 5), pág. 575; KRÖNING: *op. cit.* (nota 29), págs. 162 y sigs.

(43) Véase la llamada Sentencia «Solange II» del TCF, de 22-X-1986, en *BVerfGE*, 73, págs. 339 y sigs.

(44) Concretamente, las de publicidad y etiquetado de tabacos, de 18-IV-1989 y 12-V-1989, respectivamente, y la de televisión, de 9-VI-1989.

(45) Cfr. FRIAUF/SCHOLZ: *Europarecht und Grundgesetz*, 1990; SCHILLING: «Die deutsche Verfassung und die europäische Einigung», en *AöR*, t. 116, 1991, págs. 32 y sigs.

tado (46). En efecto, la doctrina ha venido considerando unánimemente que los límites *inmanentes* a los que la LFB somete al legislador federal en la atribución de competencias constitucionales a *instituciones interestatales* impedirían, en todo caso, la adhesión de la RFA a un Estado federal (europeo). Ello se derivaría de una aplicación analógica del artículo 79.3 LFB, que, como se dijo, establece los límites de toda reforma constitucional, y que, en todo caso, el mantenimiento no ya sólo de la *soberanía estatal* de la RFA, sino también de la propia *estatalidad* de sus *Länder*, cuyas competencias, como ya se indicó, se ven cada vez más afectadas por una expansiva legislación comunitaria (47).

Finalmente, se sostiene que, aun cuando la unión económica y monetaria y la unión política europeas no afectaran todavía seriamente a la *soberanía estatal* de la RFA y a la *estatalidad* de sus *Länder*, sí se vulnerarían los límites del artículo 79.3 LFB, entre los que figura el principio de democracia parlamentaria, en la medida en que se atribuyan competencias de alta *sensibilidad constitucional* a una institución interestatal, como la CE, que adolece de un fuerte *déficit* de legitimación democrática. En consecuencia, se considera inconstitucional una adhesión a la unión económica y política europeas que no vaya acompañada del correspondiente aumento de las competencias legislativas y de control del Parlamento Europeo (48).

b) *Participación de tropas alemanas en misiones de paz de Naciones Unidas.*

De igual modo, otro episodio político reciente, la llamada *Guerra del Golfo*, ha reavivado la discusión en torno a la constitucionalidad de la participación de tropas alemanas en misiones de paz de Naciones Unidas, así como a la eventual necesidad de la correspondiente modificación de la LFB que autorice tal participación (49).

Mayoritariamente se ha venido sosteniendo, básicamente, que el artículo 87.a).2 LFB impediría, en todo caso, una participación de unidades alemanas en acciones militares llevadas a cabo fuera del área operativa de la

(46) Cfr. SCHILLING: *op. cit.* (nota 45), págs. 52 y sigs.

(47) Este es el caso, por ejemplo, de la Directiva de la CE en materia de televisión, contra la que el Estado de Baviera, con la adhesión de todos los *Länder*, a excepción de Baja Sajonia y de Berlín, ha recurrido ante el TCF; cfr., al respecto, BULLINGER: «Publicidad y programación televisivas en el nuevo ordenamiento europeo de televisión», en *REDC*, 30, 1990, págs. 27 y sigs.

(48) Cfr. SCHILLING: *op. cit.* (nota 45), págs. 57 y sigs.

(49) Cfr., al respecto, FROWEIN/STEIN: «Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen», 1990.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (50). Dicha norma limita toda intervención de las Fuerzas Armadas, salvo excepciones explícitamente recogidas en la LFB, a la función de defensa que se les encomienda en el artículo 87.a).1 LFB. Tal función vincula una intervención de las Fuerzas Armadas a una finalidad defensiva referida a la seguridad e integridad de la RFA y de los Estados aliados de la OTAN (51). Respecto de una intervención *externa* de las Fuerzas Armadas, la LFB no contiene, por otro lado, salvo la controvertida función que en este sentido se le pudiera atribuir al artículo 24.2 LFB, referente a la adhesión de la RFA a *sistemas de seguridad colectiva* (52), ninguna excepción explícita que las libere de los límites establecidos en el artículo 87.a).2 LFB (53).

En cualquier caso, existe consenso entre los partidos políticos respecto de la necesidad de llevar a cabo, al menos, una *clarificación* del texto constitucional. No existe, sin embargo, unidad de criterio en cuanto a su alcance. Así, mientras la oposición socialdemócrata pretende limitar la intervención *externa* de tropas alemanas a operaciones de pacificación e interposición en el marco de unidades de *cascos azules* (*peace-keeping-missions*), el Gobierno aboga por una modificación de la LFB que también permita la participación de tropas alemanas en acciones militares que, como en la *Guerra del Golfo*, estén *autorizadas*, aunque no *dirigidas*, por la ONU (54).

c) *Derecho de asilo*

Extraordinaria actualidad ha vuelto a recobrar, dentro del debate constitucional, igualmente, una eventual reforma del artículo 16.2 LFB (55), que garantiza a perseguidos políticos, más allá de obligaciones derivadas del Derecho internacional (56), un derecho subjetivo de asilo con el rango de derecho fundamental. Dado que este derecho fundamental no está sometido,

(50) Cfr., por ejemplo, E. KLEIN: «Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen», en *ZaöRV*, 34, 1974, págs. 429 y sigs.

(51) Cfr. PIEROTH, en JARASS/PIEROOTH: *Grundgesetz-Kommentar*, 1989, artículo 87.a), nota marginal 3.

(52) KIRCHHOF, en ISENSEE/KIRCHHOF (eds.): *Handbuch des Staatsrechts*, t. III, págs. 977 y sigs., espec. 991, nota marginal 26.

(53) Cfr. también FRANK, en *GG-Alternativkommentar*, 1984, págs. 1557.

(54) KRÖNING: *op. cit.* (nota 29), pág. 164.

(55) Cfr., por ejemplo, PAPIER: «Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Änderung des Asylgrundrechts (Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG)», en *Der Staat*, 27, 1988, págs. 33 y sigs.

(56) Cfr., por ejemplo, Sentencia del TCF, en *BVerfGE*, 54, págs. 341 y sigs., espec. 356.

a diferencia de la mayoría de los contenidos en el catálogo de la LFB (artículos 1 a 19), a una reserva de ley, no es posible limitarlo por ley, por ejemplo, autorizando al legislador al Gobierno a dictar por vía reglamentaria *listas de países sin persecución política* que determinen, sin mayor comprobación, la denegación *in limine* de peticiones de asilo de ciudadanos procedentes de tales países. Lo mismo cabe decir de propuestas como la de no conceder asilo a peticionarios rechazados en otro país de la CE o que no provengan directamente del país que los persigue por razones políticas, raciales, etc. La carencia de reserva de ley sólo permite la mera *configuración* del contenido del derecho mediante la regulación del procedimiento administrativo de reconocimiento (57), así como excepcionalmente su limitación en situaciones de conflicto con otros derechos fundamentales o bienes de rango constitucional en las que prevalezcan estos últimos. Tales constelaciones, sin embargo, no han adquirido relevancia en la práctica.

De este modo, toda petición de asilo da lugar actualmente a un procedimiento de reconocimiento y, en su caso, a un proceso contencioso-administrativo, que llevan aparejados, durante su desarrollo, un derecho provisional de residencia (58) y ayuda social (59) en la RFA.

Consecuentemente, las propuestas de reforma del artículo 16.2 LFB o bien prevén la adición de una reserva de ley o, más aún, su transformación en una mera *garantía institucional*, que deje al legislador un amplio margen de configuración del derecho subjetivo (60).

Tales propuestas tienen, sin embargo, debido a la estricta oposición a cualquier reforma del artículo 16.2 LFB de socialdemócratas y liberales, pocas probabilidades de éxito.

d) *Derecho de sufragio de residentes extranjeros en elecciones locales*

Finalmente, el intento, frustrado por el TCF (61), de introducir en Schleswig-Holstein, atendiendo a criterios de reciprocidad, el derecho de sufragio en elecciones locales para residentes extranjeros, ha agregado al debate constitucional la propuesta de modificar la LFB con el fin de permitir iniciativas legislativas como la mencionada en los *Länder*.

(57) Cfr. Sentencia del TCF, en *BVerfGE*, 60, págs. 253 y sigs., espec. 295.

(58) Cfr. Sentencia del TCF, en *BVerfGE*, 56, págs. 216 y sigs., espec. 235 y sigs.

(59) Cfr. Sentencia del Tribunal Administrativo Federal, en *BVerfGE*, 71, páginas 139 y sigs., espec. 141.

(60) Cfr. PAPIER: *op. cit.* (nota 55), pág. 35.

(61) Cfr. Sentencia del TCF, de 31-X-1990, en *NJW*, 1991, págs. 162 y sigs.

En su sentencia, el TCF afirmó, básicamente, que el *mandato de homogeneidad constitucional* contenido en el artículo 28.1 LFB, que vincula la autonomía constitucional de los *Länder* a los principios fundamentales del artículo 20 LFB, implica que el sujeto de legitimación democrática del poder estatal al que se refiere, de acuerdo con la interpretación del TCF, el artículo 20.2 LFB, el *pueblo alemán* es único para todas las corporaciones territoriales, incluidos los entes locales en tanto parte integrante de los *Länder* y soportes de *poder estatal derivado* de los mismos.

Queda pendiente, pues, la controvertida cuestión de si la correspondiente modificación de la LFB vulneraría los límites materiales de la reforma constitucional establecidos en el artículo 79.3 LFB, el cual, como se dijo, remite precisamente a los principios fundamentales del artículo 20 LFB. Dicha cuestión también tiene relevancia respecto del Proyecto de Directiva comunitaria reguladora del derecho de sufragio de residentes extranjeros comunitarios en elecciones locales de los Estados miembros, puesto que, como ya se indicó, también vincula el artículo 79.3 la atribución de competencias constitucionales a la Comunidad Europea (62).

3. *Procedimientos para una futura reforma de la LFB: ¿revisión constitucional o proceso constituyente?*

Dentro del debate de *constitutione ferenda* suscitado por el proceso de unificación alemana, no son, sin embargo, tanto los aspectos materiales, sino, de forma similar a lo ocurrido con las modificaciones de la LFB introducidas por el Tratado de Unificación (63), los aspectos procedimentales los que mayor discusión han generado en la doctrina. Esta tiene su origen en la nueva redacción del artículo 146 LFB, acordada, como ya se indicó, en el Tratado de Unificación (64) por los Gobiernos de la RFA y de la antigua RDA.

Con anterioridad a la unificación, dicha norma, al tiempo que, junto a otras, expresaba el carácter provisional de la LFB, abría, paralelamente al procedimiento establecido en el artículo 23 LFB, una *segunda vía* hacia la unidad a través de un proceso constituyente *panalemán*.

Como se dijo, la unificación obligó a suprimir en la LFB aquellos pre-

(62) Cfr. JAHN/RIEDEL: «Gemeinschaftsrechtliche Einführung eines kommunalen Wahlrechts für EG-Ausländer und Innerstaatliches Verfassungsrecht», en *NVwZ*, 1989, págs. 716 y sigs., espec. 718 y sig.

(63) Véase *supra*, I.

(64) Art. 4.6.

ceptos que aludieran a su provisionalidad, entre ellos el citado artículo 146. Sin embargo, el compromiso constitucional alcanzado en el Tratado de Unificación entre Gobierno y oposición, es decir, entre partidarios de la vía del artículo 23 y partidarios de la del artículo 146, respectivamente, evitó la supresión de este último, dándosele, en cambio, una nueva redacción que, al tiempo que proclama a la LFB como Constitución de Alemania unida, establece que ésta pierde su validez el día que entre en vigor una Constitución decidida libremente por el pueblo alemán. Además, entre las propuestas para una futura reforma constitucional contenidas en el Tratado de Unificación se encuentra, precisamente, el estudio de una aplicación, en este contexto, del nuevo artículo 146, así como de la posibilidad de llevar a cabo en este marco un referéndum constitucional (65).

La nueva redacción del artículo 146 ha planteado, como es claro, la cuestión de si reconoce de este modo la LFB dos procedimientos independientes para reformarla: de un lado, el procedimiento legislativo ordinario de *revisión constitucional*, vinculado a especiales requisitos formales (sobre todo al requerimiento de mayoría de dos tercios en las Cámaras), así como por los límites materiales establecidos en el artículo 79 LFB, y de otro, un *proceso constituyente*, liberado como tal de los límites a los que la LFB somete al *reformador constitucional*.

En la teoría se han sostenido al respecto, básicamente, las siguientes posiciones. Mayoritariamente se propicia una interpretación *integradora* que vincula al nuevo artículo 146 al procedimiento y a los límites de la reforma constitucional establecidos en el artículo 79 LFB, de tal manera que su específico significado se reduciría únicamente a posibilitar, ultimado dicho procedimiento, un referéndum constitucional (66). Cualquier otra interpretación, o bien expresaría lo evidente, a saber: que el *pouvoir constituant originaire* en todo momento podría, mediante un proceso revolucionario, sustituir el orden constitucional establecido, o bien implicaría que, al ser el nuevo artículo 146 el producto de una revisión constitucional *ordinaria*, el reformador constitucional vulneró los límites materiales del art. 79.3 LFB, introduciendo una norma que permitiría, precisamente, eludirlos. Consecuentemente, el nuevo artículo 146 LFB crearía, de acuerdo con una interpretación del mismo *conforme a la Constitución*, junto a la revisión constitucional legislativa, un *pouvoir constituant institué* como segunda vía *constitucional*, y, por tanto, vinculada por el artículo 79 LFB, para reformar la LFB.

(65) Art. 5.4.

(66) Cfr. STERN: *op. cit.* (nota 6), págs. 47 y sigs.; WEIS: *op. cit.* (nota 15), páginas 30 y sigs.; E. KLEIN: *op. cit.* (nota 5), págs. 577 y siguientes; H. KLEIN: *op. cit.* (nota 37), págs. 729 y sigs.; KRÖNING: *op. cit.* (nota 29), págs. 164 y sig.

Por el contrario, una segunda posición (67) considera que, en efecto, el reformador constitucional ha *restituido*, mediante el nuevo artículo 146 LFB, el *pouvoir constituant*, y, por tanto, un poder *extraconstitucional*, vulnerando así los límites del art. 79.3 LFB, a los que está sometido. Conforme a esta opinión, el nuevo artículo 146 LFB es inconstitucional.

Discrepa de este punto de vista una tercera posición (68), que parte de la base de que el nuevo artículo 146 *ni instituye el pouvoir constituant (institué) ni restituye el pouvoir constituant originaire*, sino que, simplemente, lo *presupone*. No implica ello siempre, sin embargo, una identificación positiva con la nueva redacción del artículo 146 LFB. Así, por ejemplo, Kriele recomienda, precisamente, su completa supresión. No por ello desaparecería el *pouvoir constituant*, cuya existencia sólo presupone el nuevo artículo 146; pero, a través de su supresión, la LFB recobraría, de todos modos, la legitimidad y autoridad que el debate constitucional actual estaría socavando (69).

(67) Cfr. BARTLSPERGER: «Verfassung und verfassungsgebende Gewalt im vereinten Deutschland», en *DVBl*, 1990, págs. 1285 y sigs., espec. 1298 y sigs.; ROELLECKE: «Brauchen wir ein neues Grundgesetz?», en *NfW*, 1991, págs. 2441 y sigs.; espec. 2443 y sig.

(68) Cfr. KRIELE: «Art. 146 GG: Brücke zu einer neuen Verfassung», en *ZRP*, 1991, págs. 1 y sigs., espec. 4; SCHILLING: *op. cit.* (nota 45), págs. 66 y sigs.; SACHS, en *JuS*, 1991, págs. 416 y sig., nota 6 (comentario a la Sentencia del TCF de 31-X-1990 referente a la constitucionalidad del derecho de sufragio en elecciones locales de residentes extranjeros).

(69) Véase nota 68.