

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011****INFORME CONFERENCIA****CHANGING FEDERAL CONSTITUTIONS – LESSONS FROM INTERNATIONAL  
COMPARISON, 24-25 DE FEBRERO DE 2011, BERLÍN, ALEMANIA****por Mario Kölling**

El pasado 24 y 25 de febrero se celebró en la sede del Bundesrat alemán en Berlín la conferencia internacional: Reformas de constituciones federales - lecciones de una comparación internacional.

La conferencia fue organizada por el Bundesrat, el Foro de las Federaciones y la Universidad a Distancia de Hagen tomando como punto de partida los resultados del proyecto de investigación: "Patterns of Federal Constitutional Reforms" dirigido por el Prof. Arthur Benz y financiado por la Comunidad Alemana de Investigación (DFG).

Durante dos días, destacados expertos académicos de varios países debatieron con sus homólogos y representantes de la administración y de la política sobre reformas constitucionales en países federales.

Las sesiones de trabajo se celebraron en la sala plenaria del Bundesrat, antiguamente el Herrenhaus, la representación de los principados alemanes y situado cerca del antiguo muro de Berlín que se ha convertido en el nuevo centro de la ciudad, y en este sentido, un lugar crucial para la historia alemana y que fue definido por la Ministra de asuntos europeos de *Nordrhein-Westfalen* en su ponencia de bienvenida como símbolo del federalismo alemán convertido a piedra.

La conferencia se centró en cinco áreas temáticas:

1. Negociaciones sobre reformas constitucionales en países con federalismo co-operativo.
2. Negociaciones sobre reformas constitucionales en estados federales con sociedades divididas.
3. Descentralización y regionalización en estados unitarios.
4. Los procesos de ratificación.
5. La evolución tras reformas constitucionales.

Con el debate sobre las reformas constitucionales se pretendía analizar, desde una perspectiva comparativa, las estructuras, procesos y estrategias que han demostrado ser claves para el éxito de reformas constitucionales. Este análisis de las modalidades y procedimientos de las diversas reformas, debería ofrecer, según los organizadores, un contenido práctico sobre el diseño de las futuras reformas.

Las sesiones de trabajo se centraron en diferentes estudios de caso para responder a las preguntas:

- ¿Se pueden detectar objetivos comunes, normas o estrategias generales en las reformas constitucionales en estados federales?
- ¿Se pueden comparar estos procesos de negociación y de reforma en países federales? ¿Cuales son los patrones para estas comparaciones?

Estas preguntas mas generales se tradujeron en las siguientes preguntas concretas:

¿En qué foros o instituciones se negocian las reformas constitucionales?, ¿qué actores participan y qué procedimientos se aplican?, ¿se pueden considerar ciertos procedimientos

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

más adecuados que otros para las reformas federales?, ¿de qué manera influye el marco institucional de un sistema en el proceso de reforma y en los resultados?, ¿qué funciones tienen los partidos políticos?, ¿en qué medida afectan los intereses de la sociedad civil en las negociaciones de reforma?, ¿qué procedimientos se aplican para la ratificación de las reformas constitucionales y que condiciones influyen en los resultados?, ¿cómo afectan los procesos de reforma constitucional a la evolución constitucional?, ¿qué opciones existen tras el fracaso de una reforma constitucional?, ¿en qué medida puede la comparación internacional dar nuevas ideas sobre el diseño de futuras reformas constitucionales?

Estas preguntas sugieren respuestas prácticas pero reflejan también la complejidad de la temática. Los sistemas federales no son sistemas estáticos sino que están sujetos a procesos permanentes que se adaptan a determinantes internos pero también a determinantes externos. En este sentido, aunque los sistemas federales requieren una constitución para garantizar una división estable y confiable de poder, necesitan al mismo tiempo una constitución flexible que permita una adaptación a los cambios en el contexto social, económico, demográfico o político. Durante la última década, los procesos simultáneos de regionalización y globalización ejercieron una presión especial sobre los estados federales con el fin de adaptar su funcionamiento a estos desafíos. Y de hecho en muchos estados se han llevado a cabo reformas constitucionales.

En su ponencia introductoria “The Relevance of Constitutional Reforms in Federal Systems”, el **Prof. John Kincaid** del Lafayette Collage, presentó su amplio conocimiento sobre reformas constitucionales haciendo especial hincapié en cómo surgen las reformas, cómo se constituyen y quien forma parte de los comités que trabajan en las reformas constitucionales, así como cual es su funcionamiento interno. Kincaid subrayó que los *vetoplayer* no deciden sobre la propia reforma y su contenido sino únicamente sobre el resultado – por ello se debe analizar el proceso de reforma.

Durante la primera sesión “Negociaciones constitucionales en países con un federalismo cooperativo” se presentaron los casos de Suiza, Alemania y Austria como ejemplos de reformas con diferentes niveles de éxito. Mientras la reforma en Suiza se considera un éxito, el resultado en Alemania es intermedio y el de Austria limitado. En los tres casos, la falta de eficacia del anterior sistema fue el motivo de las reformas, adicionalmente variables externas como la europeización, especialmente en Alemania, y la reciente crisis financiera y económica aumentaron la presión de adaptación a estos tres sistemas federales. Sin embargo los procesos y, como ya se ha mencionado, los resultados fueron bastante diferentes. **Gerard Wettstein** (Eidgenössische Finanzverwaltung, Berna) presentó el proceso de reforma de Suiza, subrayando que, aunque los diferentes sectores de la sociedad y los diferentes niveles administrativos de Suiza participaron en el proceso, la negociación se llevó a cabo entre expertos en la materia sin interrelación con el parlamento. Sin embargo, según Wettstein, resultó crucial la posibilidad que tiene el parlamento de revisar los acuerdos tras un periodo de cuatro años.

En el caso de Alemania, sin profundizar en todos los aspectos de la presentación, se resaltó especialmente el acuerdo y compromiso político durante la gran coalición y la implicación de políticos altamente reconocidos como elementos claves para el éxito de la primera parte de la reforma. La falta de este compromiso político dificultó sin duda las negociaciones sobre la segunda reforma del federalismo alemán.

**Peter Bussjäger** (Instituto para el Federalismo, Innsbruck) presentó el caso de Austria haciendo especial hincapié en que el debate sobre la reforma constitucional estuvo altamente politizado. A pesar del “feeling good federalism” en Austria y la incorporación de la sociedad civil, las negociaciones se movieron entre expertos que representaron también las perspectivas de los partidos políticos.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

Como conclusión de esta primera sesión se puso de manifiesto que el compromiso político fue el elemento clave que dirigió los procesos de reforma hacia el éxito. Sin embargo, en esta primera sesión se presentaron casos muy parecidos por lo que los determinantes resultaron fácilmente identificables. Esto resultó mucho más difícil en la segunda sesión: “Negociaciones constitucionales en países con sociedades divididas”. **Dave Sinardet** (Universiteit Antwerpen) subrayó en su presentación del caso de Bélgica que la línea de conflicto actual no sólo enfrenta a las comunidades como en anteriores conflictos, sino que ahora también los partidos políticos son una variable que por el momento no se ha valorado de manera suficiente.

El **Prof. César Colino** y el **Prof. José Olmeda**, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, subrayaron el carácter estático de la constitución española - solo ha habido cambios menores durante los últimos 30 años. No obstante, la constitución se ha mostrado abierta a las demandas de las CCAA, que a través de las reformas de los estatutos autonómicos consiguieron reformas constitucionales a través de la puerta trasera. Por esta característica del sistema español, el TC se ha convertido en un actor importante. Otra característica del sistema español es que prevalece el “bargaining” ante el “problem solving”.

En la tercera sesión: “La descentralización y regionalización en países unitarios”, se presentaron las experiencias de la descentralización “devolution” en el RU a cargo de **James Mitchell** de la University of Strathclyde, y la situación actual en la introducción del federalismo fiscal en Italia, por **Franco Bassanini**, Fundación ASTRID de Roma. Además sorprendió en cierto modo la presentación del caso de Francia. **Patrick Le Lidec**, del CNRS de París, demostró que también en países centralizados las segundas cámaras pueden ser actores importantes que deciden sobre el éxito de reformas constitucionales.

Durante el segundo día, se analizaron los diferentes procesos de ratificación y sus actores. El **Prof. Carlos Closa**, del Instituto de Políticas y Bienes Públicos de Madrid, presentó los resultados de su reciente investigación empírica, relacionada con la pregunta ¿Cuál es el nivel de rigidez de las constituciones? Tras el análisis de los procedimientos de ratificación en varios países, concluyó que a pesar de que los procedimientos flexibles para cambiar la constitución tienen ventajas, p.e. para adaptarse a los desarrollos internacionales, la constitución tiene que contener también elementos estables como principios (p.e. compromiso con la democracia) y prohibiciones. Como conclusión de su análisis cuantitativo, Carlos Closa subraya que no existe ninguna correlación significativa entre el número de los vetoplayer y el número de las reformas constitucionales y la rigidez de la constitución. Tampoco se ha detectado una correlación entre si la reforma debe de ser ratificada por un referenda y el éxito de reformas constitucionales. Sin embargo resulta crucial para el éxito de una reforma que todos los actores participen en el proceso de negociación y que exista un acuerdo y compromiso entre los partidos mayoritarios.

El **Prof. Arthur Benz** (TU Darmstadt/IEV Hagen) presentó sus reflexiones sobre los actores regionales en los procesos de ratificación y en reformas constitucionales. A parte de los ejemplos específicos de Suiza y de España, los actores regionales no son actores centrales en reformas constitucionales. En este sentido, los actores regionales, como los ciudadanos, los parlamentos y los gobiernos, participan a través de referenda, o a través de la participación en segundas cámaras en procesos de ratificación de las reformas constitucionales. Sin embargo el rol de los estos actores es muy distinto: mientras que los ciudadanos no tienen la capacidad de negociar y solo pueden decidir sobre el resultado final, los gobiernos regionales pueden asumir un rol proactivo en las segundas cámaras. En Austria los parlamentos están representados en la segunda cámara, no obstante su poder es más reducido ya que están en competencia con sus gobiernos.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

En el debate final “los desafíos de las reformas federales”, representantes de diferentes niveles políticos que participaron de manera activa en las reformas de sus países presentaron el amplio espectro entre éxito y fracaso de reformas constitucionales en países federales. Según **Peter Michael Huber** (Ministro de Interior de Turingen) Alemania no ha defendido bien sus intereses a nivel europeo porque no ha habido una buena coordinación del nivel federal con los Länder, por ello se ha visto una necesidad de mejora de los procesos de coordinación. Además, la reunificación y los cambios políticos, económicos, demográficos y sociales fueron elementos esenciales en el momento del comienzo de la reforma y serán también variables para la continuidad de las reformas constitucionales. **Volker Kröning** (ex Senador, de la Ciudad hanseática de Bremen) mencionó especialmente en lo que se refiere a los resultados de la reforma del Federalismo, el benchmarking de los datos fiscales de los Länder, el benchmarking de la administración y del sistema educativo como elementos centrales con un efecto a largo plazo para el federalismo alemán y que todavía no se puede valorar. El Prof. **Georg Milbradt** concluyó que al final del día no importa lo que se decide, lo importante es que se cumpla con lo que se decida. En este sentido, el Benchmarking es importante pero también el nuevo mecanismo de freno de deuda: solo si se cumplen estos mecanismos va a tener éxito. De todas formas se esperan debates sobre una nueva reforma constitucional a partir de 2014-2015.

**Arnold Koller** (Ex Presidente de Suiza) confirmó que otra determinante para iniciar el proceso de reforma en Suiza fue el elevado número de cambios constitucionales anteriores: las más de 150 reformas anteriores habían convertido la constitución en un instrumento poco manejable. Como último ponente de la conferencia, el Prof. Koller presentó una receta para conseguir el éxito en reformas constitucionales: la aplicación de un modelo de pasos, que se presenten paquetes de temas, que se convoquen comisiones pequeñas que representen a todos los sectores de la sociedad, que se defina un marco temporal claro, y que desde un momento temprano se implique el parlamento. Además se deben de respetar los símbolos.

**Conclusiones**

Los sistemas federales necesitan normas constitucionales para regular la división vertical del poder y las relaciones entre niveles de gobierno. Una constitución ampliamente aceptada y estable es una condición necesaria para garantizar la estabilidad y la legitimidad. Y sin embargo las constituciones federales se encuentran por un lado bajo una constante necesidad de adaptación. En la conferencia se debatía cómo los sistemas federales hacen frente a este dilema.

Tras dos días de presentaciones e intensos debates, quedaba una vez mas claro que la comparación entre países federales es complicada por las diferentes tradiciones judiciales y realidades socioeconómicas. No obstante se pueden detectar algunos determinantes comunes:

1. Los estados federales son democracias con sistemas multinivel con una alta complejidad, además las cuestiones constitucionales son altamente complejas.
2. Las reformas afectan a los diferentes niveles de estados federales por lo que se necesita el consenso de todos los actores.
3. Los sistemas federales y los procesos externos tienen dinámicas propias, lo que conlleva una inestabilidad notoria en los países federales.
4. Las reformas pueden fracasar formal o informalmente; sin embargo el porcentaje de éxito en procesos que integran los principales actores en todo momento es alta. Por

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
I CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
II CUATRIMESTRE 2011**

otro lado, también el fracaso puede proporcionar resultados positivos para el siguiente proceso de reforma (como p.e. en los casos de Austria y Alemania 2004).

5. Un acuerdo y compromiso entre los partidos mayoritarios es clave para el éxito de una reforma.

6. Una reforma debe tratar un amplio espectro de temas para que todos los sectores puedan verse acomodados.

A pesar de las numerosas ponencias e interesantes debates no se ha podido contestar a todas las preguntas formuladas debido al limitado marco temporal, por lo que se espera la publicación de la conferencia y futuros encuentros que puedan dar continuidad al debate. Se reconoció ampliamente la necesidad de seguir reflexionando sobre los procesos de reformas constitucionales y compartir las experiencias de otros países federales, muy útiles como estímulo académico pero también por la puesta en común de lecciones prácticas para la toma de decisiones. Además sin duda ha quedado demostrado en la conferencia, como concluyó Felix Knüpling, que el Federalismo es complejo pero tal vez por ello muy interesante. ■