

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ALEMANIA: PRINCIPIOS, ETAPAS EVOLUTIVAS Y SOSTENIMIENTO DEL SISTEMA FRENTE A LA CRISIS \*

MARÍA DANIELA POLI \*\*

## SUMARIO:

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y «GRUNDGESETZ»
2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS «LÄNDER»
3. LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ALEMÁN: LAS ETAPAS Y LAS POLÍTICAS ADOPTADAS
4. LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN ALEMANIA: EL «SOZIALSTAATSPRINZIP» EN SU DESARROLLO CONCRETO
5. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA: LA OBLIGACIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

## 1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y «GRUNDGESETZ»

«Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht» es el título de una conferencia pronunciada el 15 de mayo de 1959 en la Universidad de Stuttgart con ocasión de un evento organizado en la «Arbeitsgemeinschaften für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein» por el Prof. Dr. Fritz Werner (en ese momento Presidente del «Bundesverwaltungsgericht»), y que dio título, posteriormente, a un artículo publicado el mismo año en la *Deutsche Verwaltungsblatt*<sup>1</sup>, para convertirse después en el «paradigma

\* Traducido del italiano por Susana Ruíz Tarrías.

\*\* Investigadora Doctora en Instituciones y Políticas Comparadas. Universidad «Aldo Moro» de Bari.

<sup>1</sup> F. WERNER, «Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht», en *DVBL*, 1959, 527 y ss.

dominante»<sup>2</sup> en Alemania. La constitucionalización («Konstitutionalisierung») del Derecho administrativo, ha representado y representa una atractiva fuente de inspiración para el desarrollo del Derecho administrativo comunitario<sup>3</sup>, de hecho, constituye una característica del «Sonderweg» alemán<sup>4</sup>.

Este estrecho vínculo entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo, en virtud del cual el Derecho administrativo es considerado la concretización del Derecho constitucional encuentra su fundamento en la «Grundgesetz», negando de este modo la afirmada neutralidad del Derecho administrativo<sup>5</sup>. En particular, éste adquiere su fuerza de la vinculación, establecida en el art. 1,c.3, GG, de los derechos fundamentales respecto al legislador, al Poder ejecutivo y al Poder judicial «como derechos directamente aplicables», respecto del «Rechtsstaatsprinzip» y del «Sozialstaatsprinzip» (art. 20, c. 1, GG), del principio de legalidad administrativa y de reserva de ley. La constitucionalización del Derecho administrativo no resulta, sin embargo, un fenómeno inmediato<sup>6</sup>, sino un proceso complejo<sup>7</sup>,

<sup>2</sup> E. SCHMIDT-AßMANN/ S. DRAGON, «Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen-Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen», en *ZaöRV*, 2007, 415.

<sup>3</sup> Sobre la recíproca influencia que despliegan el Derecho administrativo alemán y el Derecho administrativo europeo, véase el interesante estudio de G. NOLTE, «General Principles of German and European Administrative Law-A Comparison in Historical Perspective», en *The Modern Law Review*, 1994, 191 y ss.

<sup>4</sup> «Merkmale eines deutschen Sonderweg»: A. von BOGDANDY/ P. HUBER, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland, en A. von BOGDANDY/ S. CASSESE/ P. HUBER (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Heidelberg, C.F. Müller, 2010, 61.

<sup>5</sup> «Dem Diktum Otto Mayers über die verfassungsrechtliche Neutralität des Verwaltungsrechts erteilt das Grundgesetz eine klare Absage» (ibidem). Cfr. También W. KREBS, *Verwaltungsorganisation*, en J. ISENSEE/ P. KIRCHHOFF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band V. Heidelberg, C. F. Müller, 2007, 494. En general, sobre la dependencia constitucional de la administración y del Derecho administrativo (Verfassungsabhängigkeit der Verwaltung und des Verwaltungsrechts) en todas las épocas históricas: H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München. C.H. Beck, 2011, spec. 13 ss.

<sup>6</sup> «Die Konstitutionalisierung des deutschen Verwaltungsrechts erfolgt freilich nicht über Nacht. Sie stand den Akteuren in Verwaltung, Verwaltungsgerichtsbarkeit

del que constituyen —también en sentido cronológico— las etapas esenciales: el desarrollo del principio de proporcionalidad («Verhältnismäßigkeitsprinzip»); la remoción de ámbitos sustraídos al respeto de los derechos fundamentales; la incorporación de la dimensión estatal de la «Leistung» en la categoría del Estado social de Derecho; y la superación de una acción administrativa desvinculada de la ley<sup>8</sup>. Dicho proceso ha sido guiado y orientado por la jurisprudencia del «Bundesverfassungsgericht»<sup>9</sup> y desarrollado por la del «Bundesverwaltungsgericht» que, establecido en 1953, colocándose a la sombra del Tribunal Constitucional federal, ha deducido ex novo —a la luz de la interpretación realizada por éste último— los principios tradicionales del Derecho administrativo de la Ley Fundamental, desarrollando al mismo tiempo una función homogeneizadora respecto a la jurisprudencia administrativa de los «Länder»<sup>10</sup>. Esto, de un lado, ha supuesto la omnipresencia del Derecho constitucional en la praxis decisoria de los tribunales administrativos<sup>11</sup> y, de otra, ha convertido toda cuestión de derecho administrativo, al menos potencialmente, en una cuestión de

---

und Verwaltungsrechtswissenschaft zudem keineswegs als kohärentes «Programm vor Augen»: A. von BOGDANDY/P. HUBER, Staat, *Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland*, cit., p. 62.

<sup>7</sup> A. von BOGDANDY/P. HUBER, Staat, *Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland*, cit., p. 63 («ein schwieriger Prozess»).

<sup>8</sup> Al respecto, A. von BOGDANDY/P. HUBER, Staat, *Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland*, cit., p. 63 ss.

<sup>9</sup> Las bases dogmáticas de la mencionada constitucionalización del Derecho administrativo se encuentran, de hecho, en la Elfes-Urteil de 1957 (BVerfGE 6, 32 ff.) y en la Lüth-Urteil de 1958 (BVerfGE 7, 198 ff.), es decir, de un lado, en la amplia tutela garantizada a la Handlungsfreiheit y, de otro, en la concepción de los derechos fundamentales no sólo como Abwehrrechte, sino también como objektive Wertentscheidungen. Cfr. *Ibid.*, p. 62.

<sup>10</sup> Así, A. SANDRI, «Ricognizioni sulle epoche e i nuovi sviluppi del diritto amministrativo in Germania (ottobre 2012)», en [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), pp. 6-7.

<sup>11</sup> «Das Verfassungsrecht ist in der Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte zur allegegenwärtigen Größe worden»: E. SCHMIDT-AßMANN/ S. DRAGON, «Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen-Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen». *Op. cit.*, p. 416.

Derecho constitucional<sup>12</sup>. De ahí la ulterior consecuencia de que el control judicial sobre la Administración no ha sido percibido en Alemania, a diferencia de lo que ha sucedido en Francia o en Austria, como una ruptura, sino como un aspecto esencial de la división de poderes<sup>13</sup>.

La primera y fundamental característica de la Administración pública alemana reside, pues, en su estrecha relación con la Ley Fundamental («umfassende Grundgesetzbindung»). La inclusión de la Administración en el sistema constitucional del Estado de Derecho ha significado, además, la subordinación de la Administración a la ley (art. 20, c. 3, GG) y al control judicial (art. 19, c. 4, y 92 y ss. GG). Debe también destacarse que la Constitución de 1949 reconoce, expresamente, tanto las obligaciones propias de una «Leistungsverwaltung», como las de una «Lenkungsverwaltung», lo que implica que junto a las formas tradicionales típicas de la Administración autoritativa («Eingriffsverwaltung»), deben ser desarrollados los instrumentos adecuados para el logro de los fines propios de una Administración de prestaciones y de dirección/gestión de la vida social, económica y cultural<sup>14</sup>. Y es aquí donde el Estado administrativo encuentra las mayores dificultades en virtud de la exigencia de conciliar la «Leistungs/Lenkungsverwaltung» (mediante la que el Estado ha vuelto a ocuparse del bienestar social), con la «Wirtschaftsverfassung» y con el «Fiskalstaat», y, como consecuencia, de la contrastada ineficacia progresiva de los actos imperativos de la Administración para guiar los procesos económicos y sociales, y la consiguiente necesidad de buscar nuevas fórmulas que se adapten mejor a las peculiaridades de las sociedades contemporáneas. Por lo tanto, la necesidad de una ciencia de la Administración entendida como ciencia ge-

<sup>12</sup> En este sentido se pronunciaba Otto Bachoff en 1963, subrayando asimismo cómo los Tribunales administrativos tomarían parte en la interpretación de la Constitución en la medida en que lo hicieran los Tribunales constitucionales. Cfr. A. SANDRI, *Ricognizioni sulle epoche e i nuovi sviluppi del diritto amministrativo in Germania (ottobre 2012)*. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>13</sup> En este sentido, A. von BOGDANDY/ P. HUBER, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland*, cit., p. 67.

<sup>14</sup> H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*. *Op. cit.*, pp. 21-22.

neral de la relación entre poder público y sociedad según las enseñanzas de Forsthoff<sup>15</sup> resulta ahora imprescindible.

## 2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS «LÄNDER»

Desde el punto de vista de la organización, la estructura federal se refleja, como es obvio, también sobre la administración, y así, existe una «Bundesverwaltung» y dieciséis «Landesverwaltungen». Según la distribución general de competencias el ejercicio y cumplimiento de las obligaciones estatales corresponde a los «Länder» («ist Sache der Länder»), a menos que la Ley Fundamental disponga lo contrario o no lo permita. El Título VIII de la «Grundgesetz» disciplina la ejecución de las leyes federales y la Administración federal, estableciendo con carácter general en el art. 83 GG que, salvo disposición en contrario prevista o permitida por la Constitución, son los «Länder» y sus Administraciones (y no la Administración federal) quienes dan ejecución a las leyes federales en virtud de su propia competencia. La Administración federal ocupa, sin embargo, un ámbito considerable, que se ha ampliado notablemente en los últimos decenios<sup>16</sup>. De hecho, si bien la competencia administrativa de la Federación —regulada en los arts. 86 y ss. GG— tiene carácter residual, sus ámbitos no están claramente delineados y tienen contornos inciertos, en tanto que ligados a aspectos organizativos, funcionales o procedimentales. En todo caso, se pueden dividir en cinco grupos<sup>17</sup>:

- competencia administrativa federal obligatoria («obligatorische Bundesverwaltung»): servicio diplomático consular, finanzas federales y, de conformidad con el art. 89 GG, vías navegables y navegación en general (art. 87, c. 1, GG); fuerzas armadas federales (art.

<sup>15</sup> Cfr. E. FORSTHOFF, «Giustificazione e compiti de una scienza dell'amministrazione», en *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 169 y ss.

<sup>16</sup> H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Op. cit.*, p. 559.

<sup>17</sup> H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Op. cit.*, p. 562 y ss.

- 87b, c. 1, GG), navegación aérea (art. 87d, c. 1, GG); ferrocarriles (art. 87e, c. 1, GG); las competencias soberanas en materia de servicio postal y telecomunicaciones (art. 87f, c. 2, GG);
- competencia administrativa federal facultativa («fakultative Bundesverwaltung»), en tanto no esté prescrita obligatoriamente, sino permitida en algunas materias como la protección de la frontera (art. 87, c. 1, GG) y la defensa (art. 87b, c. 2, GG);
  - competencia administrativa federal «eventual»: de conformidad con el art. 87, c. 3, GG, la Federación está autorizada, en las materias de su competencia legislativa, para instituir autoridades federales independientes, nuevos entes públicos e instituciones de derecho público;
  - competencia administrativa federal «indirecta»: cuando la Federación a través de su poder de supervisión y de control de la ejecución de las leyes federales por parte de los «Länder» hace valer una especie de competencia de tipo administrativo;
  - competencia administrativa federal no escrita («ungeschriebene Zuständigkeit»): en tanto que, aun no siendo mencionada por la Constitución, depende de una conexión material o de la naturaleza de la materia.

Más allá del nivel administrativo federal y estatal, la Ley Fundamental contempla y tutela expresamente, a través de la garantía de instituto, el principio de autonomía administrativa de los Municipios y de las Agrupaciones de Municipios (art. 28 GG), cuya violación es recurrible ante el Tribunal Constitucional federal y los Tribunales Constitucionales de los «Länder» a través del instrumento de la «kommunale Verfassungsbeschwerde» (art. 93, c. 1, n. 4b, GG).

### 3. LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ALEMÁN: LAS ETAPAS Y LAS POLÍTICAS ADOPTADAS

La historia de la Administración pública alemana está formada por una extraordinaria continuidad y por profundas transformaciones<sup>18</sup>. No se tra-

<sup>18</sup> «When talking about governance in Germany —about recent changes in the form and function of public administration and «state»— one will hear two competing

ta de dos características necesariamente contrapuestas o excluyentes entre sí: la tradición y la novedad están, de hecho, fundidas y amalgamadas, a veces influenciándose recíprocamente.

La continuidad, a la que frecuentemente se alude evocando la célebre frase «Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht»<sup>19</sup> con la que, en 1924, presentando la tercera edición de su «Verwaltungsrechtslehrbuch», O. Mayer censuraba la estabilidad administrativa frente a los sucesivos cambios constitucionales<sup>20</sup>, reposa, especialmente, en el modelo burocrático

---

stories. One will stress the extraordinary continuity and stability, the other will stress the unbelievable and profound changes». Así, W. JANN, «State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives», in *Public Administration*, 2003, p. 95. En el mismo sentido, también Ibid. Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, en T. ELLWEIN/ E. HOLTMANN (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland —Rahmenbedingung— Entwicklungen- Perspektiven, Opladen, Westdt. Verl., 1999, p. 521 («Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung gibt es traditionell zwei widersprüchliche Hypothesen. Die eine betont die außerordentlichen Kontinuität des deutschen Verwaltungssystem, die andere die unübersehbaren Veränderung»). Cfr., asimismo, J. BOGUMIL, Verwaltungsreform, en R. VOIGT/ R. WALKENHAUS (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 368.

<sup>19</sup> O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Band I, 3. Auflage, Dunker & Humboldt, Berlín, 1924.

<sup>20</sup> Debe subrayarse que, si bien la expresión «el Derecho constitucional pasa, el Derecho administrativo permanece» había obtenido un gran éxito y aunque con la misma se hacía referencia al fenómeno de la estabilidad administrativa respecto de la inestabilidad política y al consiguiente carácter «tradicional» del Derecho administrativo alemán, la posición de O. MAYER —como bien aclara S. CASSESE, reclamando la relectura de su figura hecha por J.M. WOEHLING, «Otto Mayer, un acteur de la coopération interculturelle juridique franco-allemande», en *La Revue Administrative*, 1999, p. 24 ss.—, «refleja, sin embargo, un motivo íntimo de rechazo a la construcción de Weimar adoptada algunos años antes, respecto de la cual el jurista de Estrasburgo se sentía ajeno. Partir de la premisa de que, también cuando la constitución cambia, el Derecho administrativo permanece invariable, significaba aislar el Derecho administrativo del constitucional, colocándolo al margen de las transformaciones, admitir la idea de su inmutabilidad». Cfr. S. CASSESE, «Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, pp. 28-29.

weberiano, que a pesar de las modernizaciones y los ajustes que han resultado necesarios, ha regido y rige todavía en la actualidad. Como afirma F. Heady, «l'amministrazione pubblica prussiana, giustamente riconosciuta come il precursore della burocrazia moderna, divenne il nucleo centrale dello Stato nella Germania unificata; e questo modello di amministrazione rimane ancor oggi sostanzialmente immutato»<sup>21</sup>. En otras palabras: «State bureaucracy in Germany is older than democracy»<sup>22</sup>.

Las transformaciones revisan ante todo la fisiológica adecuación estructural, inevitable con el transcurso del tiempo: la moderna Administración difiere de la precedente tanto en sus competencias, responsabilidades, profesionalización, posición y cualificación de sus miembros, como por las modalidades de los procedimientos, las técnicas y los medios de comunicación<sup>23</sup>. Junto a ellas, adquieren particular relevancia los cambios realizados para que el aparato administrativo se corresponda con las diferentes configuraciones que el Estado moderno de cuño alemán ha ido progresivamente adquiriendo —la concreta expresión de la «Leistungs» y la «Lenkungsverwaltung»—, y no sólo las variaciones<sup>24</sup> —éstas más generales— establecidas entre los siglos XX y XXI como consecuencia de la crisis de la soberanía y de la territorialidad del Estado, la comunitarización del derecho, la globalización y el advenimiento de las nuevas tecnologías.

Sobre la base de estas premisas, es posible analizar la evolución del sector público alemán<sup>25</sup>, distinguiendo al menos seis fases (y una «no-

<sup>21</sup> F. HEADY, *La pubblica amministrazione: prospettive di analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 1968, p. 82.

<sup>22</sup> K. KÖNIG, «The Administrative State in Germany», en H. WOLLMANN/ E. SCHRÖDER (Eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot-Burlington USA-Singapore-Sydney, Ashgate, 2000, p. 47. Sobre la burocracia alemana Cfr. También N. JOHNSON, «The bureaucracy in the Federal Republic», en ID. *State and Government in the Federal Republic of Germany*, Pergamon Press, 1983, p. 169 y ss.

<sup>23</sup> W. JANN, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*. *Op. cit.*, p. 520.

<sup>24</sup> Acerca de las mismas, véase S. CASSESE, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*. *Op. cit.*, p. 27 y ss.

<sup>25</sup> Sobre este tema: T. ELLWEIN, *Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland*, Mannheim, B.I.-Taschenbuchverlag,

fase»), cada una de las cuales, además de tener una precisa connotación temporal, constituye la síntesis, realizada a través de la atemperación de las diferentes respuestas (estatal, democrática, liberal, socialista), formuladas para

---

1994; J.J. HESSE, «Modernizzazione amministrativa e riforma del settore pubblico in Germania. Considerazioni generali», en Y. MENY/ V. WRIGHT (Coords.), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 111 y ss.; K. GOETZ, «La modernizzazione dell'amministrazione tedesca: cambiamenti organizzativi ai livelli federale e statale», en Y. MENY/ V. WRIGHT (Coords.), *La riforma amministrativa in Europa. Op. cit.*, p. 137 y ss.; W. SIEBEL, «La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore», en Y. MENY/ V. WRIGHT (Coords.), *La riforma amministrativa in Europa, op. cit.*, p. 173 y ss.; M. BECKER, «Germania: le politiche del personale», en Y. MENY/ V. WRIGHT (Coords.), *La riforma amministrativa in Europa, op. cit.*, p. 647 y ss.; K.-D. HENKE, C. ADE, «La modernizzazione amministrativa: le riforme del servizio sanitario in Germania», en Y. MENY/ V. WRIGHT (Coords.), *La riforma amministrativa in Europa, Op. cit.*, p. 839 y ss.; A. BENZ/ K.H. GOETZ (Hrsg.), *A new German Public Sector?*, Aldershot, Dartmouth, 1996; H. KLAGES/ E. LÖFFLER, «Germany, Part I: Public sector modernization in Germany-recent trends and emerging strategies», en N. FLYNN/ F. STREHL (Eds.), *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall, 1996, p. 132 y ss.; E. SCHRÖTER/ H. WOLLMANN, «Public Sector Reforms in Germany: Whence and Where? A Case of Ambivalence», en *Administrative Studies*, 1997, p. 184 y ss.; H. WOLLMANN, «Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism», en M. MURAMATSU/ F. NASCHOLD (Eds.), *State and Administration in Japan and Germany: A Comparative Perspective on Continuity and Change*, Berlin, De Gruyter, 1997, p. 79 y ss.; K. KÖNIG/ N. FÜCHTNER, «Von der Verwaltungsreform zur Verwaltungsmodernisierung», en ID. (Hrsg.), «*Schlanker Staat*»-Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1998, p. 5 y ss.; W. JANN, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. Op. cit.*, p. 520 y ss.; H. HOLLMANN/ E. SCHRÖTER (Eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Op. cit.*; K. KÖNIG/ H. SIEDENTOPF (Eds.), *PUBLIC ADMINISTRATION IN GERMANY*, Baden-Baden, Nomos, 2001; W. JANN, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. Op. cit.*, p. 95 y ss.; J. BOGUMIL, *Verwaltungsreform. Op. cit.*, p. 368 y ss.; J. BOGUMIL/ W. JANN, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009; B. BLANKE (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, VS Verlag, 2011.

alcanzar una solución a algunos problemas de fondo<sup>26</sup>: 1) De 1949 a los años Sesenta, 2) de la mitad de los años Sesenta al final de los años Setenta, 3) del fin de los años Setenta a los años Ochenta, 0) La «no-fase» de la reunificación, 4) los años Noventa, 5) el final de los años Noventa y el primer decenio del nuevo siglo, 6) la situación actual.

1) La primera fase delimita un período de tiempo que va desde 1949 a los años Sesenta. El nacimiento de la República federal alemana no supone, en el sector público, una ruptura con el pasado: si se exceptúa el período de ocupación aliada, la administración pública del nuevo Estado se caracteriza —como se ha subrayado—, por una gran continuidad tanto institucional como personal. Aquélla se vincula a la precedente estructura organizativa, procedimental, judicial e incluso personal de la República de Weimar y del Tercer Reich<sup>27</sup>. Las fuerzas aliadas, de hecho, después de haber depuesto a las jerarquías nazis, fueron muy comprensivas en la «desnazificación» del personal administrativo, de tal modo que las élites del funcionariado (incluso aquellas que no podían considerarse «sin mancha» respecto al régimen) no fueron alteradas. Las razones de ello son fácilmente entendibles: tanto los aliados como la población alemana estaban interesados, por obvias razones, en disponer en poco tiempo de una administración pública en pleno funcionamiento, especialmente, a nivel municipal y de los «Länder».

<sup>26</sup> La reconstrucción de las fases en esta clave problemática sigue el planteamiento de W. JANN, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*. *Op. cit.*, p. 95 y ss. Especialmente significativa es la sistematización gráfica de las diferentes etapas evolutivas (en especial cuatro: The democratic state/ beginning of 1950s, The active state/ middle of 1960s, The lean state/ end of 1970s, The activating state/ middle of 1990) que el autor hace en la página 114 de su artículo, evidenciando en relación a cada una de ellas: Dilemmas, Catch phrase, Etatist answer, Democratic answer, Liberal answer, Socialist answer, Preferred solution, Main commissions.

<sup>27</sup> W. JANN, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*. *Op. cit.*, p. 521. *Ibid.* *State, Administration and Government in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*. *Op. cit.*, p. 105. Cfr., también H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*. *Op. cit.*, p. 81; J.M. BUSE, *Einführung in die Politische Verwaltung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1975, pp. 35-37.

Los aliados y, sobre todo los americanos (sin duda apremiados por los emigrantes alemanes), intentaron, sin embargo, abolir y/o modificar algunos elementos y, en particular, el «das deutsche Berufsbeamtentum», que se conservaba debido a sus características (independencia, carácter vitalicio, privilegios, reclutamiento en base a la clase social y los méritos académicos así como sobre la base del concurso y de la posterior productividad, el ejercicio de actividad política), y se consideraba corresponsable del naufragio de la República de Weimar y, en parte, comprometido con el nazismo, además de ser valorado como un factor de riesgo para los comienzos de una democracia. No sólo no lo consiguieron, sino que la Ley Fundamental en el art. 33 GG, además de establecer una garantía de instituto respecto del empleo público, dispone expresamente que los «hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums» (los principios tradicionales de la categoría de los funcionarios públicos), que —entre paréntesis— se remontan al «Allgemeines Preußisches Landesrecht» de 1794, deberían ser tenidos en la debida consideración<sup>28</sup>.

El rechazo de la ideología nazi convivía pues, con el mantenimiento de recursos humanos, que si bien hubieron prestado servicios durante el régimen hitleriano, pertenecían a la larga tradición pública alemana. Esta situación constituía el problema y el dilema central de las políticas administrativas en los primeros años de vida de la República Federal<sup>29</sup>. Si bien dicha contradicción era superada, y en parte justificada, a través de la adhesión a la tesis del nazismo como accidente histórico, en virtud del cual los criminales habían sido puestos bajo el control del Estado, de modo que «the traditional «good» state was not to blame, but merely «bad» politics»<sup>30</sup>, la exigencia de preservar la renacida democracia de las derivas autoritarias se

<sup>28</sup> H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*. *Op. cit.*, p. 81.

<sup>29</sup> W. JANN, *State, Administration and Government in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*. *Op. cit.*, p. 105.

<sup>30</sup> W. JANN, *State, Administration and Government in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*. *Op. cit.*, p. 106.

convirtió en el objetivo prioritario, desde el punto de vista de la convicción generalizada —en realidad hoy ampliamente superada—, que identificaba la causa principal del nazismo con el fracaso democrático de la República de Weimar. La palabra clave de las políticas administrativas de este período fue «Demokratie». El resultado fue un sistema administrativo exactamente superpuesto al anterior, pero democráticamente legitimado y controlado, en el que el principio de legalidad prevalecía sobre el de eficiencia<sup>31</sup>. Como afirma W. Jann, «Adenauer and the broad Christian Democratic Union, embracing both liberal economic policies and labour unions, Christian anti-Nazis and old elites, were the perfect symbol for this period»<sup>32</sup>.

2) La segunda fase va desde la mitad de los años Sesenta al final de los años Setenta. Finalizada la era Adenauer y después del breve gobierno de Erhard, en correspondencia con la progresiva expansión del «Welfare State» y en combinación con las políticas económicas de impronta keynesiana, que llevaron a la reforma de la «Wirtschaftsverfassung» y a la aprobación de la «Stabilitätsgesetz»<sup>33</sup>, la modernización del sector público entró en la agenda política, en tanto que considerada presupuesto imprescindible del desarrollo social y económico del país. El concepto de «Verwaltungs-

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> La Stabilitätsgesetz (literalmente: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft), aprobada el 8 de junio de 1967, de un lado, concretaba el art. 109, c. 2, GG, obligando al Bund y a los Länder a orientar sus políticas económicas y fiscales a las exigencias del equilibrio económico general, y, de otro lado, se basaba en el denominado «cuadrilátero mágico» («magisches Viereck») de la estabilidad de precios, el elevado índice de empleo, el equilibrio exterior y la tasa de crecimiento adecuada y constante (Stabilität des Preisniveaux, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum). También trataba, aunque este objetivo estuviera destinado al fracaso, de limitar el endeudamiento de modo anti-cíclico. El texto de la Stabilitätsgesetz es accesible on-line en [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de). Profundizando en la misma, K. STERN/ P. MÜNCH, *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Kommentar*, Berlin, Kohlhammer, 1967; R. ZUCK, *Wirtschaftsverwaltung und Stabilitätsgesetz*, München, Goldman, 1975.

reform» resulta, así, especialmente a finales de los años Sesenta, cada vez más popular<sup>34</sup>; planificación («Planung») y políticas activas («aktive Politik») en unos conceptos clave de la discusión general. En el fondo, se trata de la cuestión de la mayor asunción de responsabilidad en el ámbito económico y social por parte del Estado en las relaciones con los ciudadanos y la insuficiente preparación y dotación para hacerles frente, así como la revitalización del concepto de «Daseinsvorsorge»<sup>35</sup>. No obstante, la intensidad de la reflexión política —en lugar de incorporarse a la discusión internacional sobre el tema desarrollada en muchos países industrializados y, en particular, en los Estados Unidos, en Gran Bretaña y en Escandinavia—, era apoyada también por la creación de comisiones gubernativas (de entre las cuales, la más importante fue el «Projektgruppe Regierungs und Verwaltungsreform», constituido en 1968 en el contexto de la Gran Coalición), y los resultados prácticos fueron menos ambiciosos de lo que se habría esperado, casi ninguno.

El paréntesis reformista se cerró definitivamente alrededor de 1973-1974, con los movimientos de la primera crisis petrolífera mundial y con el fin de la cancillería del socialdemócrata Willy Brandt<sup>36</sup>. Con Helmut Schmidt la idea de orientar y dirigir el desarrollo económico y social del país a través de las políticas programáticas estatales fue completamente apartada, así como los proyectos de reforma más incisivos. Constituye una circunstancia paradigmática el hecho de que el trabajo, hecho público en 1974 a través de la edición de los doce volúmenes de la Comisión para la reforma de las oficinas públicas («Studienkommission zur Reformen des öffentlichen Dienstrechts»), constituida en 1971, quedó en letra muerta: fueron completamente ignoradas, tanto las recomendaciones relativas a la abolición de la tradicional separación de status entre subalternos, empleados y fun-

<sup>34</sup> J. BOGUMIL, *Verwaltungsreform. Op. cit.*, p. 368.

<sup>35</sup> P. BADURA, «Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat», en *DÖV*, 1966, pp. 624 y ss.

<sup>36</sup> H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism. Op. cit.*, p. 83.

cionarios, como las referentes a la introducción de la movilidad vertical y de incentivos ligados a la productividad<sup>37</sup>.

A diferencia de la falta de concreción de la auspiciada modernización administrativa, entre los años Sesenta y Setenta, la burocracia federal aún sufrió modificaciones importantes en lo relativo a composición, orientación y cualificación de su personal. Ello fue debido, por una parte, al inevitable cambio generacional y, por otra, a la masiva ampliación de la administración federal: entre 1960 y 1969 los altos funcionarios federales aumentaron un 45%, y entre 1969 y 1974 otro 25%<sup>38</sup>.

Dicho esto, los cambios más importantes habidos en este período se refieren a la reorganización territorial a nivel de los «Länder». Los Gobiernos estatales, movidos por consideraciones de eficacia y eficiencia económica rediseñaron, con la ayuda de comisiones de expertos, las circunscripciones de los «Kreise», las «Gemeinden» y las Kommunen. A mediados de los años Setenta, el número de las autoridades locales resultó drásticamente reducido: de casi 24.500 a cerca de 8.500<sup>39</sup>.

3) La tercera fase comprende el fin de los años Setenta y los años Ochenta. Tras la segunda mitad de los años Setenta y el inicio de los años Ochenta, la crisis económica y financiera internacional resitúa en la escena a las mayorías políticas neoliberales y neoconservadoras: si en el Reino Unido, en 1979, triunfa Margaret Thatcher, en los Estados Unidos, en 1981, se convierte en Presidente Ronald Reagan, en la República Federal alemana, venido a menos en 1982 el acuerdo entre SPD/FDP, vuelve al poder la coalición CDU-CSU/FDP, encabezada por el demócrata-cristiano Helmut

<sup>37</sup> H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*. *Op. cit.*, p. 84.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*. *Op. cit.*, p. 86. Cfr. También: J.J. HESSE, *Modernizzazione amministrativa e riforma del settore pubblico in Germania. Considerazioni generali*, en Y. MENY/ V. WRIGHT (Coords.), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 195.

Kohl<sup>40</sup>. Son los años del denominado «lean State»<sup>41</sup> (o «Schlanker Staat» utilizando la terminología alemana), que nace como respuesta a la crisis del Estado social y que se caracteriza por la renuncia al intervencionismo estatal en la economía y por el desarrollo de políticas de reducción del déficit presupuestario y del gasto público, así como de disminución de los costes en nombre de la eficiencia. «Il ritiro dallo Stato divenne un elemento centrale dell'agenda politica interna del Governo federale tedesco»<sup>42</sup>: el reconstituido Gobierno de centroderecha se concentró, precisamente, «sul risanamento delle finanze pubbliche apportando una serie di tagli al bilancio e alle spese del personale e introducendo un più rigoroso metodo di budgeting basato sull'analisi costi benefici»<sup>43</sup>. Sin embargo, en comparación con la británica, la política alemana de la reducción del Estado habría tenido un efecto limitado. Se observa, en todo caso, —especialmente si se realiza una comparación con la situación italiana de los mismos años—, una relativa contención del gasto público: de 1982 a 1989, el porcentaje del gasto público relativo al PIB desciende del 49,4% al 45,7%; la proporción entre tasas y tributos respecto al PIB del 40,2% al 39,6%; el porcentaje de deuda en relación al PIB del 2,3 % al 1,2%, mientras el nivel de fiscalidad se estabiliza en el 23,5%<sup>44</sup>.

En el ámbito administrativo los objetivos a perseguir consistieron en: desburocratización («Entbürokratisierung»), desregulación («Verrechtlichung») y desnacionalización («Entstaatlichung»). En 1978 empiezan a ser

<sup>40</sup> H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*. *Op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>41</sup> Así, W. JANN, *State, Administration and Government in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*. *Op. cit.*, p. 108.

<sup>42</sup> W. SIEBEL, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, *op. cit.*, p. 175.

<sup>43</sup> E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 66.

<sup>44</sup> Los datos han sido extraídos de W. SIEBEL, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, *op. cit.*, p. 176.

creadas en casi todos los Länder Comisiones para la reforma de la administración («Verwaltungsreformkommissionen»). En 1983, justo después de la alternancia de Kohl con Schmidt, se constituye una, la «Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung», también a nivel federal, con el principal objetivo de simplificar las previsiones normativas existentes. Sin embargo, los resultados de estas Comisiones fueron en la práctica bastante escasos: si a través de ellas se realizó (especialmente a nivel estatal) una notable simplificación legislativa y reglamentaria, no se produjo, sin embargo, ninguna modificación estructural<sup>45</sup>. Es interesante subrayar que en el mismo periodo se advirtió, especialmente a los «Länder», de la exigencia de mejorar, también a través de la aportación y la introducción de las tecnologías informáticas, la accesibilidad y la funcionalidad de los servicios administrativos a los ciudadanos («Bürgernähe»).

En cuanto a las privatizaciones, si bien se comenzó a discutir seriamente ya desde los años Setenta<sup>46</sup>, el fenómeno adquirió una dimensión importante, pero siempre inferior respecto a otros ordenamientos europeos (como Italia, España e Francia), también a causa de la resistencia opuesta por los sindicatos de clase hasta el fin de los años Ochenta y Noventa. De modo que los años Ochenta en Alemania, definidos por algunos como «el decenio perdido de las reformas administrativas»<sup>47</sup>, pueden ser considerados una época de transición, en la que se dan sólo los primeros pasos de un cambio que tendrá lugar en el decenio siguiente. En el plano federal se asistió a la venta de algunas industrias públicas, que constituían una herencia de la economía de la Segunda Guerra Mundial y del compromiso del Estado en la reconstrucción post-bélica<sup>48</sup>; el resultado total fue, sin embargo, más bien modesto: sólo 9.082,7 billones de marcos tuvieron una media de 1,4 billo-

<sup>45</sup> W. JANN, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*. *Op. cit.*, p. 530.

<sup>46</sup> Cfr. F. KNAUSS, «Der Verlauf der Privatisierungsdiskussion im politischen Raum in den 70er und 80er Jahren», en H. BREDE (Hrsg.), *Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1988, pp. 147 y ss.

<sup>47</sup> E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>48</sup> W. SIEBEL, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, *op. cit.*, pp. 178-180.

nes de marcos al año durante el período de la venta<sup>49</sup>. En particular, en otoño de 1983 se inició la privatización de la Veba (energía, química y transportes), con la reducción de los bienes federales del 43,75% al 29,98% el 1 de enero de 1984, que culminará con su privatización total en 1987. Entre 1988 y 1989 son privatizadas también Volkswagen, Viag (electricidad, gas y química) y Saltzgitter (acero, electrónica, ingeniería mecánica). Respecto de los «Länder», permanecieron, sin embargo, más bien «reacios a la venta de sus propiedades industriales»<sup>50</sup>, y ello, probablemente, «por razones de recursos y de política regional industrial»<sup>51</sup>. De hecho, como afirma W. Seibel, el gobierno de Hesse no quiso abandonar sus privilegiadas acciones del aeropuerto de Frankfurt; la Baja Sajonia, a diferencia del gobierno federal, no vendió sus acciones de Volkswagen Ag e invirtió en la Preussag Ag, es decir, en la sociedad que invirtió en Volkswagen cuando ésta última fue privatizada; de modo parecido, el gobierno bávaro adquirió los bienes de Viag cuando la compañía fue vendida en 1986 por el gobierno federal<sup>52</sup>. Algunas tímidas privatizaciones tuvieron lugar en la Baja Sajonia, que entre 1979 y 1987 vendió un tercio de sus empresas estatales; en Berlín, que redujo su capital en el Berlín Bank Ag; y en Baden-Württemberg, que vendió el 18% del capital del Baden-Württemberg Bank<sup>53</sup>. En el plano sub-estatal, la ola de privatizaciones se tradujo sustancialmente en la cesión a empresas privadas de la prestación de algunos servicios públicos periféricos<sup>54</sup>. A partir de un estudio dirigido en los años Noventa por M. Metzger<sup>55</sup>, se muestra cómo se ha tratado de un número relativamente bajo

<sup>49</sup> W. SIEBEL, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, op. cit., p. 179.

<sup>50</sup> W. SIEBEL, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, op. cit., p. 180.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> W. SIEBEL, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, op. cit., p. 147.

<sup>55</sup> M. METZGER, *Realisierungschancen einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, München, Minerva Publikation, 1990.

de servicios, relacionados principalmente con tres ámbitos específicos: la limpieza de los edificios municipales, el mantenimiento de los parques y cementerios y los planes urbanísticos y de control sobre el territorio<sup>56</sup>.

0) En la evolución del sector público alemán la reunificación de 1990 constituye una «no fase». A diferencia de su enorme significado político e ideológico, ésta no cambia el sistema administrativo de la República Federal alemana, que resulta «sic et simpliciter» trasladado a los «Länder» pertenecientes a la ex República Democrática alemana<sup>57</sup>. Como bien sintetiza W. Jann: «unification did not alter administrative policies and narratives»<sup>58</sup>.

Ésta, sin embargo, como resulta por todos conocido, lleva consigo costosísimas repercusiones económicas (el coste de la reunificación ha sido estimado por la «Freie Universität Berlin» en torno a los 1.500 billones de euros), que serán desembolsados especialmente a mediados de los años Noventa y que conducirán a una progresiva deformación del federalismo

<sup>56</sup> Cfr. W. SIEBEL, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, op. cit., p. 177.

<sup>57</sup> La adopción en bloque del sistema administrativo de la Alemania occidental resulta significativamente descrito por los autores alemanes «Institutionentransfer und Blaupause» (traslación institucional y copia calcográfica). Cfr. entre otros, W. JANN, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*. Op. cit., p. 530; J.J. HESSE, *Moderнизация administrativa e riforma del settore pubblico in Germania. Considerazioni generali*. Op. cit., p. 117, recuerda cómo este proceso ha sido a veces juzgado «como un modo de «colonizar» la Alemania del Este». Sobre la transformación administrativa de la Alemania del Este véase específicamente, K. KÖNIG, «Zur Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine Klassisch-europäische Verwaltung», en *Public Administration*, 1993, pp. 135 y ss.; C. REICHARD/ R. MANFRED, «Was kommt nach der Einheit? Die öffentliche Verwaltung in ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform», en G.-J. GLAEBNER (Hrsg.), *Der lange Weg zur Einheit: Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland*, Berlin, Dietz Verlag, 1993, pp. 215 y ss. Véase también K.H. GOETZ, «Rebuilding Public Administration in the New German Länder: Transfer and Differentiation», en *West European Politics*, 1993, pp. 447 y ss., quien subraya, sin embargo, cómo la traslación del sistema institucional de gobernanza pública en Alemania occidental no ha implicado la imposición de un modelo uniforme, pero ha favorecido la diferenciación administrativa.

<sup>58</sup> W. JANN, *State, Administration and Government in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*. Op. cit., p. 115.

alemán que, especialmente tras la reforma constitucional del art. 72 GG en 1994 y la sustitución de la «Einheitlichkeitsklausel» por la «Erforderlichkeitsklausel», de cooperativo se transforma en competitivo.

4) La cuarta fase atraviesa todos los años Noventa. Mientras los períodos reformistas que van desde el fin de los años Sesenta al fin de los años Ochenta (la segunda y la tercera fase en la periodización antes apuntada) representan «waves of change»<sup>59</sup>, pero —como se ha subrayado— no innovan el sistema, los primeros cambios institucionales<sup>60</sup> se realizan en los años Noventa. Esto se debe también, en parte, al hecho de que en este período el debate sobre la modernización del sector público pierde la carga ideológica que había adquirido en el pasado. De hecho, mientras las instancias reformistas de finales de los años Sesenta y del inicio de los años Setenta se fundaban en el modelo socialdemócrata y sobre el concepto de Estado social y las de los años Setenta/Ochenta sobre convicciones neoconservadoras, en esta fase, cristiano-demócratas y socialdemócratas coinciden tanto en la necesidad de una modernización del sector público como sobre la modalidad de su realización<sup>61</sup>. El mayor input proviene, sin embargo, de la conciencia de la progresiva pérdida de competitividad económica, y de la necesidad de reducir la elevada deuda pública y el consiguiente déficit presupuestario, producido por la reunificación, así como por la sugerida exigencia de adecuar y uniformizar el propio aparato administrativo a aquél de los restantes Estados miembros de la Unión Europea<sup>62</sup>, y por las presiones comunitarias hacia una mayor desregulación y liberalización de los servicios.

<sup>59</sup> Así, H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*. *Op. cit.*, p. 98.

<sup>60</sup> *Ibidem* («institutional changes»).

<sup>61</sup> H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*. *Op. cit.*, p. 91.

<sup>62</sup> H. WOLLMANN, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*. *Op. cit.*, pp. 90-91.

La privatización de algunos clásicos monopolios estatales (correos o telecomunicaciones, transporte ferroviario y aéreo) tiene lugar —como se ha apuntado—, precisamente en estos años. Después de una larga gestación, apoyada por el trabajo de numerosas comisiones de expertos constituidas por el Gobierno federal («Monopolkommission» en 1981<sup>63</sup>, la «Regierungskommission Fernmeldewesen»)<sup>64</sup> y de las sugerencias del Libro verde de la Comisión Europea sobre el futuro de las telecomunicaciones en el mercado común, de 1987<sup>65</sup>, en 1989 fue aprobada la «Poststrukturgesetz», es decir, la ley de reforma de correos y telecomunicaciones (Ptt). Con ella se procede a la reorganización de las Ptt y a la liberalización parcial de los servicios. En particular, la «Deutsche Bundespost», que gozaba de un status especial en régimen de derecho público, fue dividida en tres compañías de régimen privado, pero con participación totalmente pública: «Telekom» (servicio de telecomunicaciones), «Postdienst» (servicio postal) y «Postbank» (servicio bancario)<sup>66</sup>. La privatización «fría» de «Telekom» y de los servicios postales y bancarios se ha producido, sin embargo, en un momento posterior: la transformación en sociedad anónima y su cotización en bolsa se sitúa entre 1995 y 1996<sup>67</sup>; la privatización «caliente» por su parte, ha sido más gradual: en 1998 el gobierno federal era propietario todavía de una cuota de participación equivalente al 49%<sup>68</sup>. En los mismos años, la Repú-

<sup>63</sup> Monopolkommission, *Die Rolle der deutschen Bundespost in Fernmeldewesen*, Baden-Baden, Nomos, 1981.

<sup>64</sup> Regierungskommission Fernmeldewesen, *Neuordnung der Telekommunikation*, Heidelberg, von Decker's, 1987.

<sup>65</sup> EG-Kommission, *Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte*, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/930, 1987.

<sup>66</sup> Cfr. W. SIEBEL, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, *op. cit.*, p. 186.

<sup>67</sup> Acerca de su privatización: S.K. SCHMIDT, «Privatizing the Federal Postal and Telecommunications Services», en A. BENZ/ K.H. GOETZ (Eds.), *A New German Public Sector? Op. cit.*, pp. 45 y ss.

<sup>68</sup> El dato ha sido obtenido de FORMEZ, *La public governance in Europa*. 4. Germania, Roma, Stampa XPress s.r.l., 2004, 91, accesible on line en [www.formez.it](http://www.formez.it).

blica Federal alemana procedió a la privatización de los ferrocarriles («Deutsche Bundesbahn») <sup>69</sup> y de las empresas dedicadas al control del tráfico aéreo («Flugsicherung»). Al mismo tiempo redujo su propia cuota accionarial en «Lufthansa» y en otras numerosas sociedades coparticipadas. Para hacer frente a la exigencia de privatizar, después de la unificación, las más de 9.000 empresas nacionalizadas en la Alemania del Este, se constituyó en 1990 un ente público específico, la «Treuhandanstalt» <sup>70</sup>. Sin embargo, en tanto que tales empresas empleaban cerca de 7 millones de personas, frente al aumento del paro y para eludir las polémicas, los originarios planes de venta se transformaron en proyectos de relanzamiento y de reestructuración <sup>71</sup>; esto condujo a la disolución de la «Treuhandanstalt» en 1994, cuatro años después de su creación, con una pesada herencia a sus espaldas: la creación de 275 billones de deuda respecto de los contribuyentes de los «Länder» del Oeste <sup>72</sup>.

Es obligado reconocer cómo el proceso de privatización alemán, si bien no ha tenido el papel dominante adquirido en otros Países, ha contribuido de modo significativo a reducir el número de empleados públicos, especialmente, aunque no exclusivamente, en los «Länder» del Este. Entre el inicio de los años Noventa y la mitad del 2000 se ha estimado una reducción equivalente a un tercio, lo que no encuentra correspondencia en otras democracias europeas, de tal modo que —como ha subrayado en un reciente artículo B. Keller— «in comparative perspective Germany nowadays

<sup>69</sup> D. LEHMKUHL, «Privatizing to Keep it Public? The Reorganization of the German Railways», en A. BENZ/ K.H. GOETZ (Eds.), *A New German Public Sector? Op. cit.*, pp. 71 y ss.

<sup>70</sup> Acerca de la misma, W. CARLIN/ C. MAYER, «The Treuhandanstalt: Privatization by State and Market», en O. BLANCHARD/ K. FROOT/ J. SACHS (Eds.), *Transition in East Europe*, II, Chicago, University of Chicago Press, 1994, pp. 189 y ss.

<sup>71</sup> E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee. Op. cit.*, p. 68. Con mayor concreción, J. ESSER, «Germania: «privatizzazioni simboliche» in un'economia sociale di mercato», en *Stato e Mercato*, 1996, pp. 271 y ss.

<sup>72</sup> El dato ha sido obtenido de E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee. Op. cit.*, p. 68.

constitutes the prototypical example of «lean government» and a «lean state» respectively»<sup>73</sup>.

Siempre en los años Noventa y, en consecuencia, con claro retraso respecto al ordenamiento británico (donde había aparecido ya al inicio de los años Ochenta) y al debate internacional sobre la transposición de los principios organizativos del sector privado al sector público, se desarrolla también en Alemania el concepto de «New Public Management», que adquiere una particular connotación nacional sintetizada en la locución «neues Steuerungsmodell»<sup>74</sup>. Las razones de este retraso son múltiples<sup>75</sup>: los buenos estándares de que gozaba la administración alemana en lo que se refería a la legalidad de las actuaciones, la profesionalidad y la fiabilidad del personal hacían que ni la clase política ni la población percibieran la urgencia de una reforma de la Administración Pública; la existencia de una regulación de la Administración Pública en diferentes niveles territoriales

<sup>73</sup> B. KELLER, «The Public Sector in the United States and Germany: Comparative Aspects in an Employment Relations Perspective», en *Comp. Labor Law & Pol'Y Journal*, 2013, p. 113.

<sup>74</sup> Al respecto, C. REICHARD, «Neues Steuerungsmodell: local reform in Germany», en W.J.M. KICKERT (Ed.), *Public Management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 1997, pp. 61 y ss.; T. KLIE/ T. MEYSEN, «Neues Steuerungsmodell und Bürgerschaftliches Engagement», en *DÖV*, 1998, pp. 452 y ss.; V. MEHDE, *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000; F. NASCHOLD/ J. BOGUMIL, *Modernisierung des Staates. New public management in deutscher und internationaler Perspektive*, Opladen, Leske und Budrich, 2000; S. DAHM, *Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004; R. NOLTE, «Change-management in der öffentlichen Verwaltung», en *Verwaltungsarchiv*, 2005, pp. 243 y ss.; H. ELSENHAUS/ R. KULKE/ C. ROSCHMANN, «Administrative reform in Germany: the new system of management as an application of new public management theory and the crisis of the Welfare State», en *The Indian Journal of Public Administration*, 2005, pp. 15 y ss.; J. BOGUMIL/ S. GROHS/ S. KUHLMANN/ A.K. OHM, *Zehn Jahre Neue Steuerungsmodell*, Berlin, Edition Sigma, 2007; S. KUHLMANN/ J. BOGUMIL/ S. GROHS, «Evaluating administrative Modernization in German Local Government: Success or Failure of the «New Steering Model»?», en *Public Administration Review*, 2008, pp. 851 y ss.

hacía superflua la descentralización, percibida sin embargo como un imperativo casi categórico en otros países; y el hecho de que la crisis fiscal se hubiera presentado en Alemania con retraso respecto a otros Estados europeos <sup>76</sup>. Pero la mayor resistencia era de orden cultural <sup>77</sup>: un Estado con una tradición administrativa tan fuerte como la alemana era mucho más reticente a aceptar la adopción de criterios empresariales en el ámbito público, también por la dificultad para conciliarlos con la fuerte significación del concepto de «Rechtsstaat», algo distinto a los países anglosajones, en los cuales la gestión pragmática de la Administración Pública no necesitaba ni imponía ninguna reflexión <sup>78</sup>. La adopción tardía de los métodos privatísticos de gestión en el sector público se ha producido principalmente a nivel local, hasta el punto de que la doctrina ha hablado de «rivoluzione dal basso, di riforme amministrative cioè progettate e messe in opera grazie all'attivismo delle amministrazioni comunali e distrettuali» <sup>79</sup>. Sin embar-

<sup>75</sup> Acerca de las mismas, FORMEZ, *La public governance in Europa*. 4. Germania. *Op. cit.*, espec., pp. 148-150.

<sup>76</sup> Este último factor es resaltado por E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, *op. cit.*, p. 163, nota 13.

<sup>77</sup> Constituyen un testimonio emblemático las palabras de H.-U. DERLIEN: «the reform philosophy behind NPM —despite consultant's borrowing from its rhetoric— is hardly compatible with the state-centered public discourse in Germany since Weber's day» (German Public Administration: Weberian Despite «Modernization», en K.K. TUMMALA (Ed.), *Comparative bureaucratic system*, Oxford, Lexington Books, 2003, p. 120).

<sup>78</sup> En este sentido, H. WOLLMANN, «Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence?», en H. WOLLMANN/ E. SCHRÖTER (Eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. *Op. cit.*, p. 17. Sobre la relación entre el sistema administrativo «clásico» alemán y la adopción de una aproximación empresarial en el sector público, *vid.*, especialmente, J.P. PFIFFNER, «Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency», en A. BENZ/ K. KÖNIG (Hrsg.), *Institutionenwandel und Verwaltung*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, pp. 443 y ss.

<sup>79</sup> E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, *op. cit.*, p. 163. En este sentido, también, H. KLAGES/ E. LÖFFLER, *Germany, Part I: Public sector modernization in Germany-recent trends and emerging strategie*. *Op. cit.*, p.

go, esto no debe despertar admiración: el hecho de que el impulso modernizador provenga de las periferias se inscribe perfectamente en la singularidad de un ordenamiento fundado en una marcada raigambre territorial y sobre las garantías constitucionales expresas de la tutela del autogobierno local. Desde esta premisa, la versión alemana del «New Public Management», el «neues Steuerungsmodell», precisamente proviene, en gran parte, de la reflexión dirigida por la «Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung» (KGSt- Agencia municipal común para la racionalización de la administración)<sup>80</sup>, que ha adquirido, como se ha señalado, el carácter de punto de referencia y de inspiración en la modernización realizada por la ciudad de Tilburgo, en los Países Bajos. En particular, la atención se ha centrado en los siguiente aspectos: la aproximación a la productividad; la percepción de la organización de la administración local como una «macroestructura empresarial»; un sistema de responsabilidad descentralizado pero integrado; Presupuestos flexibles y un sistema de contabilidad de los costes; la distinción entre el papel estratégico (propio del consejo municipal) y el papel operativo (propio de los administradores); el «internal contract management», consistente en la formalización documental de los objetivos asignados y de los recursos utilizables<sup>81</sup>. Junto a ellos, se han incorporado en una fase posterior, que va desde 1998 en adelante, ulteriores elementos novedosos, consistentes en la valoración de la calidad del trabajo producido, en la aplicación de instrumentos de «management» del personal respecto de las modalidades de selección, al desarrollo de los recursos humanos y a la retribución basada en la «performance», y

---

134 («In contrast to modernization programs in countries like the United Kingdom and France aimed at restructuring central government, the modernization of public administration in Germany has to be understood in terms of a «bottom-up» revolution: there are essentially no reform initiatives at the federal level, at least some German Länder show up as modernization pioneers, but the truly new entrepreneurs in the field of modernization are the local governments»).

<sup>80</sup> Véase, <http://www.kgst.de/>.

<sup>81</sup> FORMEZ, *La public governance in Europa.4. Germania. Op. cit.*, espec., pp. 154 y ss.

en la activación de situaciones concurrenciales en el suministro de los servicios<sup>82</sup>. Si la ola reformista se desarrolló en el ámbito de las «Gemeinden» y de los «Kreise», ésta no permaneció circunscrita en sus límites sino que contagió también al nivel de los «Länder», si bien en un primer momento sólo los occidentales, mientras que los orientales prefirieron, al menos al abrigo de la reunificación, utilizar los esquemas tradicionales y no arriesgarse a ninguna experimentación; los «Länder» más receptivos a las enseñanzas empresariales han sido los del Sur de Alemania y, en particular, Baden-Wurtemberg, y las ciudades-Estado de Berlín, Bremen y Hamburgo. Sus ecos alcanzaron también al plano federal, aunque aquí tuvieron efectos bastante más limitados. En 1995, el Canciller Kohl constituyó un comité de expertos denominado significativamente «Sachverständigenrat «Schlanker Staat»» («Estado ligero»)<sup>83</sup> que, en el bienio posterior, dio lugar a importantes publicaciones inundadas de recomendaciones relacionadas con las teorías del «New Public Management», cuya realización práctica fue, sin embargo, mucho más lejos de lo que eran las expectativas esperadas. Como recientemente ha observado B. Keller, «Germany constitutes a special case and it is not very conducive to the NPM agenda. Major changes have occurred for other reasons»<sup>84</sup>.

5) La quinta fase arranca a finales de los años Noventa y alcanza todo el primer decenio del nuevo siglo. La comprobada incapacidad del «Schlanker Staat» para proporcionar una respuesta adecuada a los problemas de la modernidad, el fin de la era Kohl y la victoria de los socialdemócratas en las elecciones después de casi 16 años en la oposición, llevaron a la escena de la agenda política un nuevo «Leitbild: der Aktivierende Staat» («Estado que se activa»)<sup>85</sup>. Esta renovada concepción del papel del Estado, ob-

<sup>82</sup> FORMEZ, *La public governance in Europa.4. Germania. Op. cit.*, espec., p. 155.

<sup>83</sup> Véase al respecto K. KÖNIG/ N. FÜCHTNER (Hrsg.), «Schlanker Staat»- eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, Baden-Baden, Nomos, 2001.

<sup>84</sup> B. KELLER, «After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany», en *The International Journal of Human Resource Management*, 2011, p. 2331.

<sup>85</sup> En este sentido, W. JANN, «State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives», *op. cit.*, p. 111. Sobre el concepto

viamente vinculada a la aflorada exigencia de revitalizar la función del Estado social, ampliamente vaciada de significado en los años precedentes, se fundaba en una diversa interpretación y una diferente percepción de la realidad político-constitucional. Las dificultades halladas en la conducción del Estado moderno no se reconducían simplemente a las carencias estructurales del sistema administrativo y burocrático, aunque se continuaba sosteniendo como indispensable su modernización, más allá de la complejidad y de la interdependencia de las sociedades contemporáneas, y de la progresiva erosión de la concepción clásica de la estatalidad nacional. Como evidencia W. Jann, el centro del dilema de la moderna «governance» pública no se encuentra en el fracaso del Estado, sino en el fracaso de la sociedad en su conjunto: «it is no longer just a “state failure” which lies at the heart of the dilemmas of modern governance, but rather “community failure”»<sup>86</sup>. Ello implicaba la necesidad de encontrar fórmulas inéditas: «to cope with the ensuing dilemmas not only the state needs to change, but new forms of interactions between state and society have to be invented, enabling new modes of societal self-regulations»<sup>87</sup>.

La coalición SPD/Verdes guiada por G. Schröder, después de haber firmado el acuerdo «Principio y renovación —el camino de la Alemania del siglo XXI», inició en 1999 el programa «Moderner Staat-Moderne Verwaltung»<sup>88</sup>, basado precisamente en el ya citado concepto de «Aktivierender Staat», en base al cual era necesario crear un nuevo equilibrio entre los deberes estatales, la iniciativa individual y las exigencias sociales: el Estado

---

de Aktivierender Staat, específicamente, B. BLANKE, *Aktivierender Staat-aktive Bürgergesellschaft*, Hannover, november 2001, en [www.isps-online.de](http://www.isps-online.de); W. LAMPING/ H. SCHRIDDE/ S. PLAß/ B. BLANKE, *Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien*, Bonn, Albrecht Koschützke, 2002.

<sup>86</sup> W. JANN, «State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives», *op. cit.*, p. 111.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Para una síntesis de este programa y de sus objetivos, véase: FORMEZ, *La public governance in Europa*. 4. Alemania. *Op. cit.*, pp. 39-40; P. BONDONIO/ A. BADRIOTTI, *Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo della governance pubblica tedesca*, en *Le istituzioni del federalismo*, 2005, pp. 923-924.

decisor debía transformarse en un mediador y en un catalizador del desarrollo social, garantizando la libertad de acción de las formaciones sociales y económicas, y estimulando sus potencialidades de autoregulación. Los objetivos eran la realización de una nueva distribución de responsabilidad entre órganos públicos, el mantenimiento de las peculiaridades entre las unidades públicas de administración según el principio de unidad en la diversidad («Einheit im Vielfalt»), la garantía de una orientación constante hacia los ciudadanos, la gestión de los asuntos públicos de modo eficiente y eficaz. Cuatro eran las líneas de reforma: 1) aumento de la eficiencia y de la aceptación de la legislación, 2) gobierno federal como «partner», 3) administración competitiva, económica y transparente, 4) personal altamente motivado<sup>89</sup>. En el plano práctico, consigue sobretodo una valoración del tercer sector, respecto del cual el Estado asume la obligación de «Gewährleistungsstaat», y la realización de formas de cooperación interinstitucional, dirigidas a favorecer una mayor participación de los actores sociales en los procedimientos administrativos y en la realización de «partnerships» públicas privadas (P-PP). Ejemplos de este «modus operandi» son, por un lado, la institución de una «Enquete Kommission» sobre «Bürgergesellschaft» y la apertura por parte del gobierno federal de un portal en internet como apoyo a la sociedad civil ([www.wegweiser-buergergesellschaft.de](http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de)) y, de otro lado, el apoyo a la competitividad de la cuenca del Ruhr y su conversión, mediante la ayuda de instrumentos de alta tecnología, en nuevos modelos productivos en Renania del Norte-Westfalia, y el programa de mejora de las infraestructuras escolares en la provincia de Offenbach. Al mismo tiempo, adquirió carácter dominante el tema de la privatización de la administración local<sup>90</sup>.

En los mismos años, se dio un gran impulso a la informatización de la administración pública<sup>91</sup>. En septiembre de 2000 el Canciller Schröder ini-

<sup>89</sup> FORMEZ, *La public governance in Europa*. 4. Germania. *Op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>90</sup> Al respecto, específicamente, D. SCHEFOLD, *Privatisierung in der Kommunalverwaltung, en Bewahrung der Demokratie*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012, pp. 457 y ss.

<sup>91</sup> Sobre el tema, H. REINERMANN/ J. von LUCKE (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 2002.

ció, de hecho, la campaña «Bundonline 2005», con el fin de hacer accesibles «on line» todos los servicios a los ciudadanos en 2005<sup>92</sup>. La iniciativa está ligada a variadas exigencias: aligeramiento y simplificación del aparato administrativo, potenciación de la garantía de la transparencia de la Administración pública, adaptación a Europa, que había lanzado en el mismo año el plan «eEuropa», reducción de los costes derivados de la emisión de documentos en formato papel. En este contexto se sitúan experiencias también significativas, entre las cuales merece ser mencionada la del Ayuntamiento virtual de la ciudad de Bremen<sup>93</sup>, nacida bajo el impulso de la iniciativa «Media@Komm», el mayor proyecto multimedia desarrollado por el gobierno federal para realizar la conexión en red de la administración y los ciudadanos<sup>94</sup>.

En 2005, además, después de largas negociaciones con las fuerzas sociales, se firmó un nuevo convenio colectivo para el empleado público («Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst»), que se aplica a nivel federal y local, además de a nivel estatal<sup>95</sup>. Considerada ««a centennial reform» and a «milestone» toward the urgently necessary modernization of the public sector»<sup>96</sup>, ha suprimido las tradicionales diferencias legales entre «Arbeiter, Angestellte, Pflegebeschäftigte», ha introducido una clasificación unitaria para todos los empleados públicos a excepción de los funcionarios («Beamte»), y ha impuesto el paso de formas de retribución basadas en la antigüedad en el servicio y condiciones familiares por formas basadas en la profesionalidad y en la «performance».

<sup>92</sup> Véase, R. KLEINDIEK, *BundOnline 2005-Electronic Government Strategie des Bundes*, *ivi*, p. 118.

<sup>93</sup> Sobre la misma, P. BONDONIO/ A. BADRIOTTI, *Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo della governance pubblica tedesca*, *op. cit.*, pp. 930-932.

<sup>94</sup> Cfr. B. GRABOW/ C. SIEGFRIED, «Virtuelle Rathäuser und die Media@Komm-Modellprojekt», en H. REINERMANN/ J. von LUCKE (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, *op. cit.*, pp. 151 y ss.

<sup>95</sup> El Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder ha sido firmado en 2006, y difiere sólo en algunos detalles del TVöD de 2005.

<sup>96</sup> B. KELLER, *The Public Sector in the United States and Germany: Comparative Aspects in an Employment Relations Perspective*. *Op. cit.*, p. 115.

6) La sexta fase coincide con la situación actual. Como es de todos conocido, Alemania es el país europeo menos golpeado por la crisis, y la economía alemana es, en este momento, la economía que remolca a la Unión. Es una crónica cotidiana el papel hegemónico y dominante asumido por la República federal alemana respecto de las políticas comunitarias, así como su tendencial hostilidad hacia medidas de rescate en favor de los denominados Pigs (Portugal, Italia y/o Irlanda, Grecia, España), ahogados por el peso de la «deuda soberana».

De este modo, en la política pública alemana y en la general concepción del sector público, la actual crisis financiera no ha tenido significativas consecuencias<sup>97</sup>, de modo que, Alemania constituye en perspectiva comparada un «outlier»<sup>98</sup>. Frente a las severas medidas de austeridad adoptadas por otros Estados miembros de la Unión Europea<sup>99</sup> y la notable tensión social y política en que están derivando, la República federal alemana no ha puesto en práctica un programa de recortes en el sector público: no ha congelado ni reducido los sueldos de los trabajadores públicos, ni ha modificado de modo decisivo el sistema de pensiones, limitándose, por lo que respecta a éste último, a graduales ajustes y, en conjunto, a una reducción y/o eliminación de los «social services» como la ayuda a la maternidad y los «welfare benefits» como la gratificación por nacimiento y el «bonus» familiar de vacaciones<sup>100</sup>. El «austerity package», presentado en 2010 por la Canciller Ángela Merkel con el objetivo de ahorrar 82 billones de euros en 2014, de mantener la deuda pública bajo control y de posibilitar el respeto a la obli-

<sup>97</sup> B. KELLER, *The Public Sector in the United States and Germany: Comparative Aspects in an Employment Relations Perspective*. *Op. cit.*, p. 123.

<sup>98</sup> B. KELLER, *The public sector after the financial and debt crisis. Germany in comparative perspective*. Paper to be presented at the FES-workshop, Berlin, 24-25 september 2012, en [www.fes.de](http://www.fes.de), p. 5.

<sup>99</sup> Para un análisis comparado de las estrategias gubernativas adoptadas en el sector público como consecuencia de la crisis económica, véase V. GLASSNER, *The public sector in the crisis*, Working Paper 2010.07, Brussels, ETUI, 2010.

<sup>100</sup> B. KELLER, *The public sector after the financial and debt crisis. Germany in comparative perspective*. *Op. cit.*, p. 5. Véase también V. GLASSNER, *The public sector in the crisis*. *Op. cit.*, p. 22.

gación constitucional del equilibrio presupuestario, introducida en 2009, se mueve precisamente en esta dirección <sup>101</sup>.

Resulta oportuno subrayar también que, si bien Alemania ha sentido menos que los otros Países la actual crisis y no ha puesto en práctica ninguna «cura de adelgazamiento» del sector público a través de una reducción cuantitativa de los recursos humanos, de una parte, el producto interior bruto ha descendido de manera consistente debido al colapso del mercado de las exportaciones y, de otra, el sector bancario ha resultado fuertemente afectado. La respuesta del Gobierno alemán, inmediata respecto de la manifestación de las primeras señales de crisis, ha sido la de apoyar a los bancos con dinero público y lanzar un programa federal de apoyo de la economía por valor de 50 billones de euros para inversiones en carreteras, construcciones, etc <sup>102</sup>. La República federal alemana, por lo tanto, una vez más, se ha hecho cargo de los problemas económicos del País, como había hecho —financiando con dinero público— la reconstrucción después de la segunda guerra mundial, y la situación de falta de solidez económica del Este tras la reunificación. Esto induce, ciertamente, a reflexionar sobre la corrección, contradicha por la misma reciente política interna alemana, del «austerity diktat» que Ángela Merkel continúa queriendo imponer a otros Estados miembros de la Unión Europea <sup>103</sup>.

#### 4. LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN ALEMANIA: EL «SOZIALSTAATSPRINZIP» EN SU DESARROLLO CONCRETO

Continuidad y transformación caracterizan también el sistema de seguridad social alemán. Si éste hunde sus raíces en la «Herrschaftstradi-

<sup>101</sup> Acerca del mismo, F. ZIPFEL, Germany's austerity package and the federal budget. Frankfurt am Main, Deutsche Bank Research, 2010, en [www.dbresearch.com](http://www.dbresearch.com).

<sup>102</sup> Sobre el impacto de la crisis en Alemania, G. FÄRBER, Impacts of the Global Financial Crisis in a Federation: Evidence from Germany, FÖV 69 Discussion Paper, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer, 2012.

<sup>103</sup> Cfr. C. SCHWENNICKE, Double Standards: Europeans Are Right to be Angry with Merkel, en SpiegelOnline International ([www.spiegel.de](http://www.spiegel.de)), 11/04/2013.

tion»<sup>104</sup>, según la cual la responsabilidad por la servidumbre correspondía a los propietarios y la de los súbditos a los reyes, en el «collegamento tra il concetto di Stato di diritto e l'ottica paternalistica del benessere del vecchio Stato di polizia»<sup>105</sup> y en la legislación social introducida por Bismark en el «Deutsches Kaiserreich»<sup>106</sup>, que representa «il primo sistema moderno di sicurezza sociale del mondo»<sup>107</sup>, su solidez se debe en gran parte a la configuración constitucional de la República federal como Estado social. El «Sozialstaatsprinzip», cuya concreción corresponde obviamente al Legislador quien, desde 1949 hasta la actualidad, lo ha valorado ampliamente, atribuyendo un peso considerable a las políticas sociales —a las que, por lo demás, son destinados más gastos que a todos los demás ámbitos<sup>108</sup>— vincula, de hecho, también a la Administración<sup>109</sup> en virtud de la significación atribuida al mismo por el «Bundesverfassungsgericht».

Elemento esencial del Estado social alemán, tanto como para hacerle merecedor del calificativo de «Sozialversicherungsstaat»<sup>110</sup>, el sistema de

<sup>104</sup> En este sentido, M.G. SCHMIDT, *Das politische System Deutschland*, München, C.H. Beck, 2007, pp. 407-408.

<sup>105</sup> G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, p. 62 y nota 14, quien atribuye esta relación al conocido iuspublicista Robert von Mohl.

<sup>106</sup> En el ámbito de la legislación social decidida por Bismark con la intención de debilitar la socialdemocracia y obtener la adhesión de la clase obrera al Estado monárquico, se introdujo en 1883 el seguro sanitario (Krankenversicherung), en 1884 el seguro contra accidentes (Unfallversicherung), en 1889 el seguro de pensión obligatoria (gesetzliche Rentenversicherung). Acerca de las influencias históricas en la construcción del sistema de seguridad social en la República Federal alemana, cfr.: D. GRUNOW, «Social Administration in Germany: Basic Structures and Reform History», en H. WOLLMANN/ E. SCHRÖTER (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. *Op. cit.*, espec. pp. 244-247.

<sup>107</sup> G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*. *Op. cit.*, p. 62.

<sup>108</sup> «Für Sozialpolitik gibt der deutsche Staat mehr Gel aus als für jedes andere Politikfeld», M.G. SCHMIDT, *Das politische System Deutschland*. *Op. cit.*, p. 391.

<sup>109</sup> «Als Verfassungsnorm bindet das Sozialstaatsprinzip grundsätzlich auch die Verwaltung», H. MAURER, *Staatsrecht I*, München, C.H. Beck, 2007, p. 232.

<sup>110</sup> Cfr. B. RIEDMÜLLER/ T. OLK (Hrsg.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Opladen, West deutscher Verlag, 1994; S. JOCHEM, «Reformpolitik im

seguridad social alemán, inspirado en el modelo bismarckiano, se basa en los siguientes principios:

- el principio de aseguración obligatoria («Prinzip der Versicherungspflicht»), en virtud del cual casi la totalidad de la población se encuentra asegurada;
- el principio contributivo («Prinzip der Beitragsfinanzierung»), en base al cual la seguridad social se financia, principalmente, mediante impuestos establecidos por la ley sobre las aportaciones de los trabajadores y empleadores;
- el principio de solidaridad («Prinzip der Solidarität»), en virtud del cual los riesgos son compartidos entre todos los asegurados con independencia de la aportación efectuada individualmente;
- el principio de autogobierno («Prinzip der Selbstverwaltung») y de subsidiariedad («Subsidiaritätsprinzip»), en base a los cuales el Estado delega sus propias funciones de seguridad social en entes de derecho público que asumen sus obligaciones con autonomía propia bajo el control jurídico del Estado y, en particular, del Ministerio federal de Sanidad («Bundesministerium für Gesundheit-BMG») y del Ministerio federal de Trabajo y asuntos sociales («Bundesministerium für Arbeit und Soziales-BMAS»);
- el principio de equivalencia («Prinzip der Äquivalenz»), que únicamente se aplica a las pensiones y que se refiere a la relación entre el montante de las contribuciones abonadas y las prestaciones recibidas.

Aquél comprende cinco sectores <sup>111</sup>:

1) Seguro sanitario- «Krankenversicherung».

El seguro sanitario alemán es fruto de la continuidad a la que se ha hecho referencia. Introducido por la «Krankenversicherungsgesetz» de 1883 para los trabajadores de la industria, se ha sistematizado —junto con el seguro de pensiones y contra accidentes— en el código de

---

deutschen Sozialversicherungsstaat», en M.G. Schmidt (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*, Opladen, Leske+Budrik Verlag, 2001, pp. 193 y ss.

<sup>111</sup> Véase: [www.deutsche-sozialversicherung.de](http://www.deutsche-sozialversicherung.de).

seguros de 1911 («Reichsversicherungsordnung»). La República federal alemana, restaurado el principio de autogobierno de las «Krankenkassen», suprimido durante el nacionalsocialismo, ha equiparado con la «Lohnfortzahlungsgesetz» de 1969 la indemnización en caso de enfermedad de los trabajadores y empleados. En los años Setenta, destacan también la «Leistungsverbesserungsgesetz» y la «Rehabilitationgesetz» así como la ampliación de la base de los asegurados a los agricultores autónomos, a los estudiantes, a personas con discapacidad, a los artistas y a los periodistas. En 1989 se aprobó la «Gesundheits-Reformgesetz», incluida como quinto libro en el código de legislación social («Sozialgesetzbuch»). Entre las principales novedades se cuentan los servicios para promover la salud y el diagnóstico precoz de las enfermedades. Con la unificación de Alemania se introduce el derecho de seguridad social obligatoria contra las enfermedades también en los nuevos «Länder», de modo que 80.000 personas empezaron a disfrutar por primera vez de una cobertura sanitaria. En 1993 entró en vigor la ley sobre la seguridad y la mejora de la estructura del seguro sanitario público («Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung») con el objetivo de realizar una mayor justicia contributiva para los asegurados y una mayor concurrencia entre los aseguradores. Entre el fin de los años Noventa y el nuevo siglo tienen lugar otras reformas dirigidas a ampliar la libertad organizativa de las «Krankenkassen», y a garantizar el ahorro y la calidad de las prestaciones sanitarias.

## 2) Seguro contra accidentes-«Unfallversicherung»

El seguro contra accidentes, de modo similar al sanitario, tiene en Alemania una larga tradición. La regulación bismarckiana a través de la «Unfallversicherungsgesetz» de 1884, a pesar de las numerosas modificaciones del texto legislativo, sustituido en 1997 —después de una vigencia de casi 100 años—, por el séptimo libro del «Sozialgesetzbuch», resulta todavía válida en sus elementos esenciales: protección del asegurado y de su familia respecto de las consecuencias derivadas de accidentes en el trabajo o enfermedades profesionales; contribución financiera a cargo exclusivamente del

empleador; prevención, rehabilitación y compensación económica por el daño sufrido.

- 3) Seguro de pensión obligatoria-«gesetzlichen Rentenversicherung». Instituido también por la legislación social del siglo diecinueve (en 1889), el sistema de pensiones alemán ha sido profundamente renovado en el contexto de la actual República federal. En 1957, al término de la segunda legislatura, Gobierno y oposición aprueban una importante reforma que equipara, bajo la figura de pensionista, a obreros y empleados, toma por primera vez en consideración a los agricultores, y vincula el importe de la pensión a los ingresos percibidos y a la contribución activa realizada. En 1972 el ámbito de las pensiones se amplió por vez primera a los trabajadores autónomos, a las amas de casa; se han previsto, además, límites de edad flexibles y se ha introducido un tratamiento mínimo para los trabajadores de rentas bajas.

- 4) Seguro de asistencia-«Pflegeversicherung». El seguro de asistencia de personas que, como consecuencia de enfermedades físicas o mentales, o discapacidad permanente tienen necesidad de una ayuda cotidiana ha sido introducido en el ordenamiento alemán en 1995, llenando una gran laguna del sistema de seguridad social.

- 5) Seguro contra el desempleo- «Arbeitslosversicherung». Introducido en 1927 por la «Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung», el seguro contra el desempleo tiene carácter obligatorio. En 1952 la ley de creación de la oficina federal de empleo con sede en Núremberg y de seguro contra el desempleo ha establecido la participación paritaria de los órganos sociales y de los entes públicos en el autogobierno de las oficinas de empleo, denominadas a partir de 2004 agencias de trabajo («Agenturen für Arbeit»).

Junto a este «Kernsystem», se han diferenciado sistemas de seguridad social, por ejemplo, para los funcionarios, para los agricultores y para los trabajadores de las minas <sup>112</sup>. Existen, además, coaseguraciones («Mitver-

<sup>112</sup> M.G. SCHMIDT, *Das politische System Deutschland*, op. cit., p. 393.

sicherung») para los familiares, seguros de pensiones para viudas y huérfanos <sup>113</sup>, además de específicos programas sociales como la ayuda para alojamiento («Wohngeld»), la asistencia social a los jóvenes en riesgo («Jugendhilfe») y para la instrucción escolar y universitaria («Bafög») <sup>114</sup>.

Junto a la estructura dominante de la seguridad social, el ordenamiento alemán contempla también una serie de ayudas sociales («Sozialhilfe»). Mientras el «social insurance system» es, esencialmente, centralizado, el «welfare system» es descentralizado, heterogéneo, y abierto a las necesidades y a las demandas de la población; sin embargo, indirectamente, constituye un instrumento de control de los grupos que a causa de la pobreza viven en los márgenes de la sociedad <sup>115</sup>. La principal fuente de referencia en la materia viene constituida por la «Bundessozialhilfegesetz» <sup>116</sup>, aprobada en 1962 y vigente hasta 2005, cuando ha sido sustituida por el decimosegundo libro del código de legislación social («Sozialgesetzbuch»). Dicha ley, innovadora también desde la perspectiva terminológica (el sustantivo «Sozialhilfe» ha sustituido al de «Fürsorge» para subrayar que se trata, no de un beneficio concedido por el Estado, sino de un derecho del ciudadano a vivir en condiciones económicas y sociales dignas) <sup>117</sup>, ha introducido esencialmente dos modalidades de ayuda:

- a) «Hilfe zum Lebensunterhalt»: ayudas para subsistencia en caso de situaciones económicas desfavorables.

<sup>113</sup> Ibidem.

<sup>114</sup> B. RIEDMÜLLER/ T. OLK (Hrsg.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*. *Op. cit.*, pp. 250-251.

<sup>115</sup> «The welfare system differs substantially from the rather centralized—even though deconcentrated— social insurance systems. It is decentralised, heterogeneous in its arrangements and open to the social environment (i.e. the needs and demands of the population). However, it is also seen as a model of closer inspection (and control) over the population groups “at the edge” of society (“regulating the poor”)). *Ivi.* P. 252.

<sup>116</sup> Acerca de la misma, U.-A. BIRK, *Bundessozialhilfegesetz. Lehr-und Praxis-kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 1994.

<sup>117</sup> B. RIEDMÜLLER/ T. OLK (Hrsg.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*. *Op. cit.*, p. 251.

- b) «Hilfe in besonderen Lebenslagen»: ayudas para situaciones particulares, como discapacidades físicas o mentales.

Esta regulación ha sido modificada desde el 1 de enero de 2005 por la «Hartz IV-Reform». Con la intención de afrontar la crisis económica y el desempleo creciente, esta reforma ha refundido el subsidio de desempleo de larga duración («Arbeitslosenhilfe») con las ayudas sociales («Sozialhilfe») en la nueva indemnización de desempleo («Arbeitslosengeld»). La reforma, de un lado, ha mantenido el subsidio de desempleo (denominado ahora «Arbeitslosengeld I») como instrumento de seguridad social, limitando, sin embargo, el abono del mismo, al marco temporal de un año, mientras que, de otro lado, ha introducido un subsidio para quien busca trabajo («Arbeitslosengeld II»), accesible sólo para quien no está en condiciones de buscar trabajo al menos durante tres horas al día, es decir, los ancianos y discapacitados. Es interesante subrayar que el Tribunal Constitucional federal, a través de la Sentencia de 9 de febrero de 2010, ha declarado ilegítimos los «standard benefits» pagados en base a la ley «Hartz IV», estimando que son insuficientes para garantizar el nivel mínimo de subsistencia («Existenzminimum») reclamado por la combinación establecida en el art. 1 GG, que tutela la dignidad humana, y en el art. 20 GG, que contempla el principio del Estado social, imponiendo al legislador el término del 31 de diciembre de 2010 para modificar el importe de las prestaciones<sup>118</sup>. Ello demuestra cómo el vínculo constitucional del «Sozialstaatsprinzip» se refleja en la Administración.

## 5. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA: LA OBLIGACIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Si la crisis económica de los últimos años no ha constituido en Alemania un catalizador de reformas en el ámbito administrativo, lo ha sido, sin

<sup>118</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 9, Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, en [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de).

embargo, a nivel constitucional en el ámbito del Presupuesto, con todo lo que ello supone en términos de recaídas del sistema completo y, en particular, del administrativo. De hecho si —como afirma S. Cassese— «la spesa [pubblica] e il suo governo vedono normalmente l'apparato pubblico considerato come mero esecutore»<sup>119</sup>, mientras, sin embargo, «é qui che il corpo pubblico ha i maggiori suoi poteri ed esercita al massimo il suo arbitraggio»<sup>120</sup>, las modificaciones relativas a la disciplina del Presupuesto se reflejan inevitablemente sobre la Administración.

Alemania ha sido, verdaderamente, el primer país europeo en introducir el equilibrio del Presupuesto en la Constitución, haciendo de abanderada en el proceso de «constitucionalización de la crisis económica», como ha afirmado recientemente A. Embid Irujo<sup>121</sup>.

De acuerdo con la «Föderalismusreform II» de 2009<sup>122</sup>, el art. 109 GG prevé en el apartado 3 que los Presupuestos de la Federación y de los «Länder» serán gestionados con equilibrio sin recurso al crédito<sup>123</sup>. No

<sup>119</sup> S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 236.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> A. EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 2012. Sobre la introducción del equilibrio presupuestario en la Constitución véanse las siguientes contribuciones en lengua italiana: ARSAE, *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012; I. CIOLLI, «I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari», 29/02/2012, en [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); A. PIROZZOLI, «Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio», 11/10/2011, en [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); G. DELLE DONNE, «Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica delle esperienze francese e tedesca», en *Diritto Pubblico Comparato ed europeo*, 2011, pp. 469 y ss.; M. LUCIANI, «Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini», en [www.astrid.online.it](http://www.astrid.online.it).

<sup>122</sup> Para un cuadro sintético *vid.* Servizio Studi del Senato, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, Aprile 2011, n. 287.

<sup>123</sup> «Die Haushalt von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen». Al respecto, nos remitimos a H. TAPPE, «Die neue "Schuldenbremse" im Grundgesetz», en *DÖV*, 2009, pp. 881 y ss.; M. THYE, *Die neue*

obstante, el principio del equilibrio presupuestario no es una novedad en la experiencia alemana <sup>124</sup>, porque éste había sido ya acogido en la Constitución de Weimar y en la Ley Fundamental de 1949 en el art. 110 GG <sup>125</sup>, y es reconducible a la regla de la democracia, según la cual no es tolerable que los gobiernos en ejercicio carguen sobre los del futuro los gastos derivados del indirizro político perseguido. Lo que resulta nuevo es el límite al endeudamiento («Schuldenbremse»). De hecho, para que el Presupuesto esté equilibrado, la deuda pública no debe superar el umbral del 0,35% del PIB. Considerando que el marco constitucional, tanto federal como estatal, vigente hasta 2009 no ha evitado completamente un excesivo recurso al endeudamiento, y que la tendencia principal de la política financiera alemana ha sido siempre «mehr Staat» <sup>126</sup>, el límite introducido no es un cambio menor, especialmente si se considera que su superación está admitida sólo previa aprobación por mayoría del «Bundestag», ligada a un plan de amortización que prevea el reembolso de los créditos en un período de tiempo adecuado, en caso de catástrofes naturales o como consecuencia de situaciones excepcionales de emergencia que se sustraen al control del Estado y que comprometen gravemente su capacidad financiera. Además, lejos de suponer la panacea a todos los males y de asegurar la tan anhelada estabilidad económica, se presta a una serie de críticas. En primer lugar, la previsión en la Constitución de la imposibilidad de recurrir al endeudamien-

---

«Schuldenbremse» im Grundgesetz. Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II, Halle and der Saale, Univ.-Verl. Halle-Wittenberg, 2010; C. HETSCHKO (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II-ein Zwischenbilanz*, Hamburg, Bucerius Law School, 2012.

<sup>124</sup> En este sentido, R. PÉREZ, «La nuova disciplina del bilancio in Germania», en *www.astrid.eu*, p.2.

<sup>125</sup> Según el art. 110.1, GG: «Todos los ingresos y gastos de la Federación deben estar previstos en el presupuesto; en las actividades empresariales de la Federación y los patrimonios solo es necesario establecer las aportaciones y entregas. El presupuesto ha de ser equilibrado en sus ingresos y gastos».

<sup>126</sup> «Mehr Staat-das ist die Haupttendenz der Finanzpolitik in Deutschland», M.G. SCHMIDT, *Das politische System Deutschland, op. cit.*, p. 336.

to es sintomática de un fuerte protagonismo del Estado Nación, que no resulta fácilmente conciliable con el actual contexto de la Unión europea, como tampoco resultan fácilmente conciliables los últimos pronunciamientos del «Budesverfassungsgericht» sobre el marco comunitario y sobre el concepto de soberanía <sup>127</sup>, desde una «visione unilaterale della politica di bilancio tedesca che spinge la Germania a considerare i pericoli dello stare insieme, senza apprezzare i vantaggi» <sup>128</sup>. Puesto que es innegable que la cuestión del Presupuesto es ahora una cuestión común, resoluble solo a través de una decisión compartida a nivel europeo y no mediante diversas decisiones particulares, la constitucionalización de una disciplina financiera rigurosa por parte de un sólo Estado no es capaz de resolver el problema. A ello se añade que la constitucionalización del equilibrio presupuestario significa situar los principios del neoliberalismo como principios de carácter constitucional <sup>129</sup>, cercenando, en consecuencia, el núcleo del Estado social y depreciando la valorización realizada por la jurisprudencia constitucional federal, que lo ha considerado el fundamento de la garantía de la dignidad humana. Numerosas dudas afloran todavía en relación con la especificidad de la regla incorporada y el límite del 0,35%, por cuanto la volatilidad de los aspectos financieros hace de contrapeso a la rigidez de las reglas constitucionales <sup>130</sup>. Por último, no puede dejar de subrayarse cómo las consecuencias de la prohibición corren el riesgo de recaer sobre los «Länder», construyendo respecto de éstos una barrera rígida a su capacidad de asumir decisiones político-financieras <sup>131</sup>, y de poner en crisis el concepto de solidaridad horizontal que impone a la Federación asegurar la consecución de condiciones de vida equivalentes (en el pasado, uniformes) en todo el territorio de la República federal alemana.

<sup>127</sup> Al respecto, D. Schefold, «Integrazione europea e sovranità. Da un problema classico alla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12-9-2012», en *Nuove Autonomie*, 2012, n.2, pp. 181 y ss.

<sup>128</sup> R. PÉREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, op. cit., p. 3.

<sup>129</sup> G. MARCILLA CÓRDOBA, «Consideraciones sobre la incidencia de la crisis económica global en el Estado constitucional», en *Estudios de Deusto*, 2012, p. 341.

<sup>130</sup> R. PÉREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, op. cit., p. 6.

<sup>131</sup> R. PÉREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, op. cit., p. 7.

**Resumen:**

*Este artículo se centra en el sector público alemán. Después de esbozar el vínculo estricto entre derecho constitucional y derecho administrativo, analiza la arquitectura del sector público en Alemania, su evolución durante diversos periodos históricos y las estructuras sociales. Pone en evidencia que el sistema administrativo alemán es, al mismo tiempo, viejo y nuevo: viejo, porque refleja una vieja tradición, que nace del modelo bismarkiano y que todavía se deja notar; y nuevo, porque es la concretización de los principios de la Constitución de 1949, y es extremadamente moderno y eficiente.*

**Palabras Clave:** *Alemania, sector público, derecho administrativo y derecho constitucional, organización, evolución histórica, administración social, crisis económica, equilibrio presupuestario.*

**Abstract:**

*The article focuses on the public sector in Germany. After underlining the strict link between constitutional law and administration law, it analyses the architecture of the German public sector, its evolution during the different historical periods and its social structures. It puts in evidence how the German administrative system is at the same time old and new: old because it presents a long tradition, that arises from the Bismarck model and that still influences it; new because it represents the concretization to the principles of Constitution of 1949 and it is extremely modern and efficient.*

**Keywords:** *Germany, public sector, administrative and constitutional law, organization, historic evolution, social administration, economic crisis, balanced budget.*