

# El nuevo orden constitucional para las autopistas después de la 62.a modificación de la Ley Fundamental alemana en 2017<sup>1</sup>

*The new constitutional order for highways after the 62nd amendment to the German Constitution in 2017*

MARTIN IBLER

Catedrático de Derecho Constitucional y Administrativo.

Universidad de Konstanz.

[martin.ibler@uni-konstanz.de](mailto:martin.ibler@uni-konstanz.de)

DOI: <https://doi.org/10.7203/cc.2.22174>

Fecha de recepción: 21/06/2021

Fecha de aceptación: 21/09/2021

## Resumen

La Constitución alemana sufrió un cambio importante en 2017. Con este se remodela la compensación financiera federal para mejorar el desempeño de las tareas en el orden federal. Asimismo, se modificó la disposición constitucional sobre las autopistas federales y las demás carreteras federales de largo recorrido. Surge un nuevo ordenamiento jurídico constitucional para las autopistas, las cuales durante mucho tiempo han sido objeto de deseos político-jurídicos de privatización. Esta parte de la reforma, que pretende aumentar la eficiencia de la administración de las autopistas, se presenta y evalúa en este artículo.

## Palabras clave

Ley Fundamental; reforma constitucional; autopistas; carreteras federales de largo recorrido; propiedad; Administración federal; Administración propia de la Federación; Administración por delegación; privatización; asociaciones público-privadas.

## Abstract

*In 2017 an important amendment of the German Basic Law rearranged the Federal Equalization payments intending to improve the fulfillment of tasks in the federal order. Therefore, it also altered the constitutional regulation concerning federal motorways and the other federal trunk roads. A new constitutional order for highways, which have been a long-time subject of political privatization request, arises. This part of the constitutional amendment, intending to improve the efficiency of the federal highway administration, is presented and evaluated in the following article.*

## Keywords

*German Basic Law; Constitutional amendment; Motorways; Other federal trunk roads; Property; Federal administration; Federal administration by own administrative authorities; Execution on commission; Privatisation; Public-private partnerships.*

<sup>1</sup> El autor le agradece a su doctoranda, la abogada Diana Sanabria Ramírez, LL.M. (Konstanz), por la traducción.

## Sumario

**I. El rango constitucional de la Ley Fundamental. – II. Reformas a la Constitución en la República Federal de Alemania. – III. Las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido como objeto de regulación constitucional. 1. Iniciativas jurídico-políticas de modificación de la norma constitucional sobre las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido. 2. La situación jurídica hasta 2017. 2.1. La propiedad de las carreteras federales. 2.2. La administración de las carreteras federales. 3. El inestable camino hasta la reforma del art. 90 LF. 4. El nuevo artículo 90 LF. 4.1. El nuevo régimen de propiedad de las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido. 4.2. La nueva administración federal de autopistas (art. 90 párr. 2 LF). 4.2.1. “Administración federal” (*Bundesverwaltung*): un nuevo tipo de administración en la Ley Fundamental. 4.2.2. Administración federal de autopistas con la ayuda de una sociedad de derecho privado bajo propiedad inalienable de la Federación y con la ayuda de sociedades filiales. 4.2.3. Administración de las autopistas con ayuda de asociaciones público-privadas. – IV. Conclusión. *Bibliografía*.**

### I. El rango constitucional de la Ley Fundamental

La Ley Fundamental (LF) de 1949, la Constitución de la República Federal de Alemania, no es un programa político o un ideal, sino que establece un derecho vinculante (Wahl, 2001: 1043). Como demuestra su texto en varias ocasiones, sus normas jurídicas son del más alto rango en la jerarquía nacional de normas. Por ejemplo, el art. 20 párr. 3 LF vincula el poder legislativo al orden constitucional, el art. 1 párr. 3 LF vincula los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a los derechos fundamentales de la Constitución, y el art. 79 LF, en sus párrafos 1 y 2, establece requisitos más elevados para una reforma constitucional que para la adopción o reforma de leyes ordinarias<sup>2</sup>. También existe una jerarquía de normas dentro de la propia Constitución, porque el art. 79 párr. 3 LF declara inadmisibles las reformas constitucionales mediante las cuales sean afectados determinados fundamentos constitucionales, por ejemplo, la dignidad humana, la separación de poderes o la división de la Federación (*Bund*) en Estados federados (*Länder*).

---

2 Más ejemplos en Lepsius (2018: 951 y ss.).

## II. Reformas constitucionales en la República Federal de Alemania

Una ley reformadora de la Constitución debe expresamente modificar o complementar el texto constitucional (art. 79 párr. 1 fr. 1 LF), y se requieren dos tercios de los miembros del *Bundestag* y dos tercios de los votos del *Bundesrat* (art. 79 párr. 2 LF). A pesar de estas barreras, la Ley Fundamental ha sido modificada hasta ahora sesenta y cinco veces<sup>3</sup>. La 62ª reforma, operada en 2017, reordenó, entre otros aspectos, los requisitos constitucionales para las autopistas federales y tal es el objeto del presente artículo. En vista de las muchas reformas a la Ley Fundamental, se puede hablar de una tradición de reforma constitucional en la República Federal. Una de las razones de ello es que la Ley Fundamental –a diferencia, por ejemplo, de la Constitución Española moldeada por la *Transición*– acostumbra a utilizar términos jurídicamente claros –aunque, ciertamente, esto no es siempre así– y, por lo tanto, pone más límites a la interpretación de lo que lo haría un texto constitucional más amplio lingüísticamente. También es habitual buscar acuerdos más allá de la lógica partidista y, especialmente, entre las fuerzas parlamentarias que respaldan al gobierno y la oposición.

No obstante, no hay necesidad de grandes acuerdos cuando, excepcionalmente, una fuerza política en tiene mayoría de dos tercios el *Bundestag* y en el *Bundesrat*. Tal situación excepcional existió en el *Bundestag* durante la “Gran Coalición” de la Unión Cristianodemócrata y la Unión Socialcristiana (CDU/CSU) con los socialdemócratas (SPD) en la 18.ª legislatura del *Bundestag* (2013-2017), al final de la cual la Ley Fundamental fue modificada por 62.ª vez. Las fracciones gubernamentales en el parlamento tenían 502 de los 630 diputados. En el *Bundesrat*, los Estados federados gobernados por la CDU, la CSU y el SPD recibieron 59 de los 69 votos.

Que un gran acuerdo contribuya a la racionalidad de una reforma constitucional no es algo evidente, sobre todo si se trata de una gran reforma, y todavía es menos evidente cuando (como sucedió en 2017) el futuro de la coalición gubernamental es incierto<sup>4</sup>. Si una reforma amplia se realiza bajo esa presión, se aceptan modificaciones para que el socio de la coalición esté de acuerdo que de otro modo no se habría aceptado o se habría hecho en otras condiciones. El nuevo derecho constitucional de las autopistas y otras carreteras federales es un ejemplo de ello. Esta modificación fue aprobada poco antes del final de la legislatura, en el marco de una reforma más amplia, declarada como de urgente necesidad, sobre el “rediseño de la equalización financiera federal”<sup>5</sup>, frente a la que aquella recibió mucho menos peso político y atención.

3 A la fecha del 18 de mayo de 2021.

4 Véase, por ejemplo, la encuesta de opinión del Instituto *Allensbach* del 20 de junio de 2017, disponible en: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/allensbach.htm>

5 La justificación del gobierno (2017) hizo hincapié en que las regulaciones de equalización financiera existentes entre la Federación y los Estados federados expiraban en 2019. Citado según el impreso del Bundestag (BT-Drs.), es decir, de la propuesta que se negocia en el Bundestag y el número de la legislatura, numerada después de su entrada en el parlamento y el número exacto de páginas del documento: BT-Drs. 18/11131, pp. 1, 11. Véase también <https://www.bundestag.de/drucksachen>.

### III. Las autopistas y las demás carreteras de largo recorrido federales como objeto de regulación constitucional

La Ley Fundamental regula ciertos aspectos con bastante detalle. Contiene disposiciones que muchos otros Estados disponen en sus leyes ordinarias. Es el caso de la infraestructura de transportes del Estado. La Constitución alemana no solo distribuye las facultades legislativa y administrativa en el derecho vial, de vías fluviales, de ferrocarriles y de transporte aéreo entre la Federación y los Estados federados, sino que también establece regulaciones sustanciales sobre estas instituciones, que son indispensables para el bienestar del interés general, la economía y la prosperidad. Sólo de manera complementaria la legislación federal ordinaria regula detalles adicionales, por ejemplo, a través de la Ley Federal de Carreteras de Largo Recorrido (*Bundesfernstraßengesetz*).

El art. 90 LF, la norma constitucional para los dos tipos más importantes de carreteras alemanas –autopistas y otras carreteras federales de largo recorrido– se mantuvo sin cambios durante casi setenta años. La norma, que a partir de 1990 también regía en los cinco nuevos Estados federados, ni siquiera fue modificada cuando, después de la reunificación, la red de carreteras de la antigua RDA tuvo que ser renovada por encontrarse en un estado desastroso después de cuarenta años de socialismo. Sin embargo, la infraestructura de la República Federal de Alemania se enfrenta a grandes desafíos. En particular, la red de autopistas y demás carreteras federales de largo recorrido está deteriorada en todo el país. Muchas carreteras, especialmente los puentes, están decrepitas y necesitan ser reemplazadas<sup>6</sup>. Las razones que lo dificultan son en parte financieras, en parte políticas, sociales y jurídicas. Una mayor conciencia medioambiental en la sociedad y en la política, pero sobre todo las medidas de protección del medio ambiente reforzadas por la normativa europea, dificultan la planificación y la construcción de grandes proyectos de infraestructuras. En este contexto, crecieron las críticas a las regulaciones sobre carreteras contenidas en el art. 90 LF.

#### 1. Iniciativas jurídico-políticas de modificación de la norma constitucional sobre las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido

Las críticas culparon principalmente al orden de propiedad y a la administración de las carreteras federales por su financiación deficitaria<sup>7</sup>. Dado que la Constitución concedió a la Federación la propiedad de las antiguas autopistas y carreteras del *Reich* (Imperio alemán), su privatización –en una opinión controvertida, pero correcta– fue descartada (Ibler, 2018: n. m. 61)<sup>8</sup>. Sin embargo, sobre todo, se criticó que la Constitución (de nuevo hostil a la privatización) prescribiera una administración estatal para la planificación, construcción y mantenimiento de las autopistas y demás carreteras federales de largo recorrido e, incluso, el extraño modo administrativo de “administración por delegación” en la Federación alemana, es decir, una administración llevada a cabo por los Estados federados, en la que la Federación tiene facultades especiales de supervisión e instrucción.

6 Véase, por ejemplo, el informe final de una comisión independiente de expertos creada por el ministro federal de transportes y el ministro federal de finanzas (2000). Disponible en: [https://www.vifg.de/downloads/service/infrastrukturfinanzierung-und-ppp/2000-09-05\\_Abschlussbericht-der-Paellmann-Kommission.pdf](https://www.vifg.de/downloads/service/infrastrukturfinanzierung-und-ppp/2000-09-05_Abschlussbericht-der-Paellmann-Kommission.pdf)

7 Véase, por ejemplo, BT-Drs. 18/11135, p. 3.

8 La abreviatura „n. m.” hace referencia aquí y en adelante a „nota marginal”.

En general, la situación constitucional de las carreteras federales se entendía demasiado complicada y engorrosa.

## 2. La situación jurídica hasta 2017

### 2.1. La propiedad de las carreteras federales

En 1949, la Ley Fundamental estipuló, en su art. 90 párr. 1, que las carreteras que habían sido autopistas y carreteras del *Reich* hasta el final de la dictadura nacionalsocialista serían, en la República Federal de Alemania, propiedad de la Federación. Ni los Estados federados ni los municipios, mucho menos los particulares, podían entonces ser o convertirse en propietarios de una antigua autopista o carretera del *Reich*, ni siquiera cambiando las leyes federales (ordinarias). Por lo que respecta al régimen de la propiedad de las carreteras construidas después de 1949, la Constitución guardó silencio hasta 2017; sin embargo, la Ley (ordinaria) Federal de Carreteras designó a la Federación como propietaria de éstas y, así, excluyó a otros de la propiedad.

### 2.2. La administración de las carreteras federales

Hasta 2017, la administración de las autopistas y otras carreteras federales, en particular su planificación, construcción y mantenimiento, no era responsabilidad de la Federación, sino de los Estados federados, por delegación de la Federación (art. 90 párr. 2 LF versión antigua). Por lo tanto, las autoridades de los Estados federados eran responsables de la administración de ambos tipos de carreteras federales, pero el gobierno federal podía influir sobre los Estados federados dictando disposiciones administrativas generales y las autoridades federales supremas podían influir mediante instrucciones (art. 85 párr. 2, 3 LF). Al mismo tiempo, la Federación pudo vigilar que los Estados federados gestionaran las carreteras federales legal y oportunamente (art. 85 párr. 4 fr. 1 LF). Así, por ejemplo, el ministro federal de transporte tenía permitido prescribir a las autoridades de los Estados federados responsables de la planificación vial. La decisión de la Constitución de la administración por parte de los Estados federados por delegación de la Federación descartó la posibilidad de que las autopistas u otras carreteras federales fueran gestionadas por particulares.

## 3. El inestable camino hasta la reforma del art. 90 LF

La crítica al derecho constitucional de las autopistas propició que varios ministerios federales plantearan la necesidad de cambios. En 2004, un informe de la Oficina Federal de Auditoría Fiscal recomendó que la administración de ambos tipos de carreteras federales llevada a cabo por los Estados federados por delegación de la Federación fuera abolida y sustituida por una administración federal propia, sin embargo, también consideró “formas mixtas” que conservaban una administración por delegación, es decir, una administración por los Estados federados bajo la supervisión de la Federación, o que preveían una administración propia de la Federación para las autopistas, pero para las demás carreteras federales preveían la propiedad, así como la administración solo en cabeza de los Estados federados (Präsident des Bundesrechnungshofes,

2004: 38 y ss.). En 2007, un nuevo informe recomendó una administración de la Federación para la construcción y administración de las autopistas, mientras que, en el caso de las demás carreteras federales de largo recorrido, los Estados federados deberían “hacerse cargo” de la propiedad y la administración y recibir una compensación financiera por ello (Präsident des Bundesrechnungshofes, 2007: 43 y ss., 60, 71). Una administración por parte de los Estados federados por delegación de la Federación no sería adecuada especialmente para las demás carreteras federales de largo recorrido, porque a menudo entrarían en conflicto entre sí los diferentes intereses de la Federación y de los Estados federados –los Estados federados y los municipios a menudo desearían un aumento en los estándares de ampliación, especialmente para las desviaciones, aunque la Federación tendría que pagar por ello– (Präsident des Bundesrechnungshofes, 2007: 67 y ss.)<sup>9</sup>. Esta opinión fue reiterada en 2016 en un nuevo informe (Präsident des Bundesrechnungshofs, 2016: 22 y ss.).

En el proceso legislativo de reforma de la Constitución, ninguna de estas propuestas prosperó. Pero la crítica a la situación constitucional de las carreteras federales en que se fundamentaron los informes citados hasta ahora conllevó que se preparara la reforma constitucional. En 2015, el Ministerio Federal de Transporte presentó un informe sobre la “reforma de la administración por delegación en el ámbito de las carreteras federales”, a partir del cual ya se podía entrever el objetivo deseado del gobierno (Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur, 2015: 5). Las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido deberían seguir siendo propiedad de la Federación, y (solamente) las autopistas deberían ser retiradas de la administración por delegación de los Estados federados, en favor de la Federación. Sin embargo, las autopistas no deberían ser gestionadas por las autoridades federales, sino que deberían ser operadas por una sociedad de infraestructuras propia de la Federación, manejada como una empresa, preferiblemente una sociedad de responsabilidad limitada.

En particular, el plan de dar a una sociedad de derecho privado la responsabilidad de las autopistas determinó el debate en el Parlamento. Dos facciones parlamentarias de la oposición, “Alianza 90/Verdes” y “La Izquierda”, sostuvieron que una privatización amenazaría esta infraestructura tan importante para el Estado<sup>10</sup>. Posteriormente, la facción parlamentaria-gobernante del Partido Socialdemócrata (SPD) expresó también preocupaciones similares<sup>11</sup>. Como resultado, hubo una disputa en el parlamento sobre los límites de la privatización de las autopistas federales<sup>12</sup>. Sin embargo, miembros del gobierno y miembros de las facciones parlamentarias de los partidos de gobierno aseguraron que la privatización no sería ni deseada ni planeada<sup>13</sup>.

---

9 Véase BT-Drs. 18/11131, pp. 3 y 15.

10 Véase el Informe estenográfico de la 218ª sesión del Bundestag del 16 de febrero de 2017, acta de la plenaria 18/218, págs. 21770 y s., 21777 y s., 21780 y s.

11 Véase el Informe estenográfico de la 218ª sesión del Bundestag del 16 de febrero de 2017, acta de la plenaria 18/218, págs. 21780, 21782 ss.

12 Véase el Informe estenográfico de la 218ª sesión del Bundestag del 16 de febrero de 2017, acta de la plenaria 18/218, págs. 21768 y s.

13 Véase el Informe estenográfico de la 218ª sesión del Bundestag del 16 de febrero de 2017, acta de la plenaria 18/218, págs. 21769, 21780, 21783.

#### 4. El nuevo art. 90 LF

La reforma a la norma constitucional para las carreteras de larga distancia, que finalmente se aprobó, regula en su párrafo 1 la propiedad de las autopistas y de las demás carreteras federales de largo recorrido, el nuevo párrafo 2 solamente se refiere a las autopistas federales y cambia fundamentalmente su administración. Los siguientes párrafos de la norma fueron adaptados y completados por una disposición transitoria en el artículo 143e.

##### 4.1. El nuevo régimen de propiedad de las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido

El nuevo art. 90 párr. 1 fr. 1 LF estipula: “La Federación sigue siendo propietaria de las autopistas federales y de las demás carreteras federales de largo recorrido”. Las antiguas autopistas y carreteras del *Reich* ya no se mencionan. La propiedad de las autopistas y las carreteras federales, que anteriormente le correspondía a la Federación solo por ley ordinaria, a saber, por la Ley Federal de Carreteras, ahora tiene rango constitucional. También es nueva la frase 2 de la disposición: “Esta propiedad es inalienable”.

Estas dos frases concisas son claras y al tiempo no lo son puesto que el art. 90 LF tampoco especifica el término “propiedad” o el del “propietario”, aunque la Constitución también habla de “propiedad” en otros lugares y en otro sentido, por ejemplo, en el derecho fundamental de propiedad del art. 14 LF. La legislación ordinaria y el uso común del idioma también entienden la “propiedad” de manera diferente (Ibler, 2018: n. m. 23, 24, 31,122). Sin embargo, saber qué cubre exactamente esta “propiedad inalienable” en el sentido del art. 90 párr. 1 LF (¿también las áreas de servicio y otras “instalaciones auxiliares” de las autopistas?), es importante porque la reforma constitucional tiene la intención de restringir la privatización<sup>14</sup>.

Actualmente prevalece con razón la opinión de que la propiedad en el sentido del art. 90 párr. 1 LF debe entenderse como propiedad privada (Gröpl, 2019: n. m. 12; Hermes, 2018: n. m. 15, 21; Ibler, 2018: n. m. 24; Sachs, 2021: n. m. 7; Remmert, 2020, n. m. 1; Faßbender, 2018, n. m. 79 y ss.). Además, se está de acuerdo con que la propiedad privada de la Federación sobre las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido no está protegida por el art. 14 LF (Gröpl, 2019: n. m. 16; Ibler, 2018: n. m. 31; Remmert, 2020: n. m. 3; Faßbender, 2018: n. m. 85), pues este solamente protege la propiedad de los titulares de derechos fundamentales<sup>15</sup>. Entre estos no se encuentra la Federación, pues esta no es titular de derechos fundamentales, sino que está obligada por ellos (art. 1 párr. 3 LF)<sup>16</sup>. Además, el concepto y el contenido de la propiedad del art. 14 LF se han desarrollado históricamente de manera diferente que en el caso del art. 90 párr. 1 LF. El art. 14 LF protege como propiedad todo derecho patrimonial privado en manos de un titular de derechos fundamentales, es decir, a diferencia del derecho civil, también protege el derecho a exigir el

14 Sobre el límite a la privatización en el art. 90 párr. 2 LF, véase: BT-Drs. 18/11186, p. 2; BT-Drs. 18/12588, p. 32.

15 BVerfGE 61, 82, 108 y ss. La abreviatura “BVerfGE” hace referencia aquí y en adelante a la gaceta judicial del Tribunal Constitucional Federal alemán. Los números que siguen a la abreviatura se refieren respectivamente: al tomo, a la primera página de la sentencia y a la página exacta de la cita.

16 Véase BVerfGE 128, 226, 244 y ss.

precio en la compraventa y otras pretensiones<sup>17</sup>, derechos de autor, acciones y participaciones sociales (“propiedad por acciones”)<sup>18</sup>, el derecho de tenencia de un inquilino<sup>19</sup>, incluso las autorizaciones de derecho público si han sido adquiridas por el propio rendimiento del titular de los derechos fundamentales, como los derechos y las expectativas en materia de pensiones<sup>20</sup>. Esta protección adicional, en comparación con el entendimiento de la propiedad en el derecho civil, pretende asegurar patrimonialmente la libertad privada de los titulares de derechos fundamentales para que puedan diseñar sus vidas sin determinación externa y bajo su propia responsabilidad<sup>21</sup>; con este objetivo, pueden incluso, si es necesario, hacer valer su derecho fundamental a la propiedad con el recurso de amparo. Tal propósito de protección de la libertad no es perseguido por el art. 90 párr. 1 LF. Su propósito es el mantenimiento de un stock de carreteras (terrenos de carreteras) para la Federación, de modo que pueda seguir cumpliendo con la tarea administrativa soberana de asegurar la infraestructura de las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido para la previsión de los bienes y servicios públicos<sup>22</sup>.

También existen dudas en cuanto a si la expresión “sigue siendo propietario” solo abarca las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido en virtud del art. 90 párr. 1 LF que ya existían en el momento de la reforma constitucional. Una interpretación estricta supondría que las carreteras que se construyan con posterioridad a la reforma constitucional no son propiedad inalienable de la Federación (Remmert, 2020: n. m. 9 f.; Faßbender, 2018: n. m. 72). La interpretación correcta es que también las futuras autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido, en virtud del art. 90 párr. 1 fr. 1 LF, (se convierten y) se mantienen como propiedad de la Federación (Ibler, 2018: n. m. 19, 56 f.; Gröpl, 2019: n. m. 11, 17, 21; Hermes, 2018: n. m. 24; Sachs, 2021: n. m. 12)<sup>23</sup>. Esta es la única manera de garantizar que la Federación conserve permanentemente un stock de carreteras con las que pueda cumplir con la tarea administrativa soberana de asegurar la infraestructura para la previsión de los bienes y servicios públicos (“*Daseinsvorsorge*”). Por cierto, el art. 90 párr. 1 LF no excluye ninguna parte de estas carreteras, por ejemplo, las gasolineras o áreas de servicio de las autopistas<sup>24</sup>.

Tampoco parece clara la nueva disposición del art. 90 párr. 1 fr. 2 LF, “Esta propiedad es inalienable”. Ya existe una disputa sobre si esta frase también prohíbe constitucionalmente la concesión de servidumbres reales y usufructos en autopistas y carreteras federales (Kment, 2020: n. m. 3; Faßbender, 2018a: 1585, 1588). La respuesta debe ser “sí”, porque de lo contrario la propiedad que le queda a la Federación podría ser erosionada económicamente (Gröpl, 2017: 115 y ss., 122; Faßbender, 2018a: 1588)<sup>25</sup>.

Después de todo, también puede inferirse del art. 90 párr. 1 LF que en Alemania deba haber de forma permanente autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido de propiedad de la Federación. La Constitución reconoce que ambas clases de carreteras, como parte central de la infraestructura, son los

17 Véase BVerfGE 45, 142, 179; 68, 193, 222; 83, 201, 208, 210.

18 BVerfGE 14, 263, 276 y ss.; 25, 371, 407; 50, 290, 341 y ss.; 100, 289, 301; 114, 1, 55 y ss.; 132, 99, 119.

19 BVerfGE 89, 1; sobre esto véase. Ibler (1997).

20 Véase BVerfGE 53, 257, 289 f.; 116, 96, 121.

21 Véase BVerfGE 30, 292, 334; 89, 1, 6.

22 Véase también Gröpl (2019: n. m. 20 f) e Ibler (2018: n. m. 61).

23 En su conclusión también Jarass (2019: 467).

24 Otra opinión en Reidt Zwanziger (2019: 44) y Jarass (2019: 467).

25 Dudando: Sachs (2021, n. m. 15); y divergente: BT-Drs. 18/11131, p. 15.

cimientos funcionales de la comunidad actual. En este sentido, la disposición puede regir como una “garantía institucional” (*Einrichtungsgarantie*), similar a como la Ley Fundamental también conoce otras garantías institucionales (por ejemplo, para la autoadministración de los municipios en el art. 28 párr. 2<sup>26</sup>, para las universidades estatales en el art. 5 párr. 3<sup>27</sup>, para la jurisdicción contencioso-administrativa en el art. 19 párr. 4<sup>28</sup>). Por lo tanto, al legislador, tanto más a la administración, se le niega el derecho a abolir sin reemplazo las autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido; tampoco pueden rebautizar estas carreteras, por ejemplo, como “Autopistas Europeas de Largo Recorrido”, para eliminarlas del régimen constitucional de propiedad.

En vista de las dudas esbozadas sobre el nuevo régimen de propiedad para autopistas y las demás carreteras federales de largo recorrido, uno se pregunta sobre el significado de esta reforma de la Ley Fundamental. El nuevo estatus de la propiedad de las carreteras federales, que solo estaba protegido por una ley ordinaria antes de la reforma constitucional, no ha cambiado mucho aparentemente. La importancia de la reforma parece radicar en la eliminación de la propiedad sobre las antiguas autopistas y carreteras del “Reich” en el sentido que le atribuía la antigua versión del art. 90 párr. 1 LF<sup>29</sup>. El rango constitucional de esta protección impidió su privatización, pero esta barrera a la privatización ha sido eliminada por la reforma constitucional. El hecho de que en su lugar no haya una limitación a la privatización equivalente o más fuerte con la propiedad inalienable de las autopistas “federales” y de las demás carreteras “federales” de largo recorrido, se mostrará a continuación.

#### 4.2. La nueva administración federal de autopistas (art. 90 párr. 2 LF)

El nuevo art. 90 párr. 2 LF ordena que la administración de autopistas esté “a cargo de la administración federal” (*Bundesverwaltung*), es decir, no a cargo de la administración de los Estados federados por delegación de la Federación (*Landesverwaltung im Auftrag des Bundes*), como sucedía antes. Dado que para las demás carreteras federales de largo recorrido no hay cambios en la administración por parte de los Estados federados por delegación de la Federación, de conformidad con el art. 90 párr. 3 LF (versión nueva), los Estados federados deben mantener autoridades funcionales para ello, mientras que la Federación primero debe erigir su administración de autopistas. El período previsto para la transición (art. 143e párr. 1 LF: “como máximo hasta el 31 de diciembre de 2020”) es ilusoriamente corto. Desde el 1 de enero de 2021, una autoridad federal superior nueva, la Oficina Federal de Carreteras de Largo Recorrido (*Fernstraßen-Bundesamt*), cumple con los deberes soberanos de la administración federal de autopistas, incluida la supervisión estatal de legalidad y oportunidad con respecto a la recién creada sociedad de responsabilidad limitada de la Federación, la *Autobahn GmbH*<sup>30</sup>. Pero en la nueva Oficina Federal y en la nueva *Autobahn GmbH*, muchos puestos de trabajo siguen vacantes (Delhaes, 2020). Por eso son previsibles los retrasos en la construcción de autopistas, a expensas de los usuarios de las carreteras, la economía (nacional) y el medio

26 Véase BVerfGE 79, 127, 143; 56, 298, 312.

27 Véase Stern (1988: § 68 IV 4); Geis (2011: n. m. 9).

28 Véase Schmidt-Aßmann (2020: n. m. 14); Ibler (2002: n. m. 19 y ss.).

29 Véase la apreciación al respecto de *Faßbender* (2018a: 1587 y ss.).

30 [https://www.fba.bund.de/DE/Ueber\\_das\\_FBA/ueber-das-fba\\_node.html;jsessionid=34DFFAF-BEF681DAEB1AEF169320BF19C.internet571](https://www.fba.bund.de/DE/Ueber_das_FBA/ueber-das-fba_node.html;jsessionid=34DFFAF-BEF681DAEB1AEF169320BF19C.internet571)

ambiente. Los costos adicionales en los que se incurra, también para las futuras “dobles estructuras” en la administración de carreteras de largo recorrido<sup>31</sup>, corren a cargo de los contribuyentes.

#### 4.2.1. “Administración federal” (*Bundesverwaltung*): un nuevo tipo de administración en la Ley Fundamental

Para las autopistas la “administración federal” es nueva, esta también difiere de la “administración propia de la Federación”, la cual, por ejemplo, ordenan el art. 87 párr. 1 fr. 1 LF y el art 89 párr. 2 LF para las vías navegables federales, y el art. 87e párr. 1 LF para la administración de los ferrocarriles de la Federación. Excepto en el título VIII (“La ejecución de las leyes federales y la administración federal”), la Ley Fundamental solo habla de “administración federal” (por primera vez desde 2009) en el art. 87d párr. 1 LF en el caso de la navegación aérea. La elección de las palabras “administración federal” en lugar de “propia de la Federación” no obliga a la Federación a administrar las autopistas exclusivamente por sus propias autoridades (autoridades federales), es decir, por entes sin capacidad jurídica, integrados en su estructura organizativa de derecho público. Por el contrario, la Federación podrá en el futuro “recurrir a una sociedad de derecho privado para el cumplimiento de sus tareas” (art. 90 párr. 2 fr. 2 LF). “Esta sociedad es propiedad inalienable de la Federación” (art. 90 párr. 2 fr. 3 LF) y puede tener sociedades filiales (cf. art. 90 párr. 2 fr. 4 LF).

#### 4.2.2. Administración federal de autopistas con la ayuda de una sociedad de derecho privado bajo propiedad inalienable de la Federación y con la ayuda de sociedades filiales

Tal “regulación de la propiedad” referida a una empresa es inusual: la Constitución designa a una empresa de derecho privado como un objeto adecuado de propiedad de la Federación y también declara que esta propiedad es inalienable. En primer lugar, pensado por el legislador constitucional, previsto en la ley ordinaria y ya fundada, es una sociedad de responsabilidad limitada (la “*Autobahn GmbH des Bundes*”); también se habría considerado una sociedad anónima (Ibler, 2018: n. m. 117; Remmert, 2020: n. m. 15; Faßbender, 2018: n. m. 145). Aunque esta nueva regulación de la propiedad en el art. 90 párr. 2 fr. 3 LF suena como la del art. 90 párr. 1 LF, que declara que la propiedad de autopistas y carreteras federales es inalienable, se refiere a un objeto completamente diferente. El art. 90 párr. 2 LF no tiene que ver con la propiedad física sobre una cosa. Un concepto de propiedad de derecho privado no entra en consideración. La “propiedad” de una empresa o de acciones de una empresa no existe en virtud del derecho civil alemán (Gröpl, 2017: 123; Hermes, Weiß y Beckers, 2016: 1, 11). Incluso una idea poco técnica de “propiedad económica”<sup>32</sup> no contribuiría, porque no tiene contorno, a la comprensión del art. 90 párr. 2 fr. 3 LF<sup>33</sup>. Para ello, sin embargo, la sistemática y el telos de la norma constitucional continúan.

31 Véase al respecto Hermes y Weiß (2016: 5, 22); Faßbender (2018: n. m. 100); Meier (2018: 271); Gröpl (2019: n. m. 47).

32 Véase BT- Drs. 18/11135, pp. 108, 113 y ss., 155 con la noción “propiedad económica” se desprendería y traspasaría de la propiedad en el sentido del art. 90 párr. 1 LF, por ejemplo, mediante un usufructo.

33 Sobre esto véase Ibler (2018: n. m. 121); Faßbender (2018a: 1588, 1592); Gröpl (2017: 115 y ss.).

En ella se complementa el conocido pero estrecho modelo administrativo de una “administración propia de la Federación” construida a partir de sus propias autoridades con el de una “administración federal”. Su organización no se limita a las autoridades, sino que al mismo tiempo tiene por objeto garantizar que sea una verdadera administración (soberana) de la Federación que sea digna de ese nombre. La propiedad inalienable de la Federación en la sociedad de derecho privado tiene por objeto permitir a la Federación hacer uso de una empresa privada en la administración de las autopistas, sin omitir así su carácter de administración de la Federación. El texto constitucional (“Esta sociedad es propiedad inalienable de la Federación”) no se opone a ello. Lingüísticamente, permite (en este sentido como el art. 14 LF) entender la propiedad de manera amplia, es decir, como un dominio completo de una persona sobre un objeto (incluso incorpóreo). Por lo tanto, la sociedad de derecho privado en propiedad inalienable de la Federación no es ni una nueva forma de propiedad en virtud del derecho civil ni un nuevo tipo del derecho societario, sino que más bien da forma al nuevo tipo administrativo<sup>34</sup> de “administración federal” en el derecho constitucional alemán.

Como resultado, “propiedad” en el sentido del art. 90 párr. 2 fr. 3 LF denota un amplio señorío de la Federación sobre la compañía. “Inalienable” obliga a la Federación a abstenerse de cualquier cosa que pueda abolir este dominio en su totalidad o en parte. Solo serían admisibles medidas de la Federación que preserven su control sobre la compañía. Si es verdad que la “administración federal” debe ampliar las posibilidades de organización de la Federación comparadas al tipo administrativo bien conocido de la “administración propia de la Federación” sin preguntar ni cuestionar su señorío, entonces, este “poder de dirección” no debe ser más débil en la administración federal que el de la Federación en la administración propia de la Federación. El hecho de que será más difícil hacer valer este poder de dirección frente a una persona jurídica de derecho privado, incluso con solo una privatización formal, es otra cuestión<sup>35</sup>. El propósito del art. 90 párr. 2 fr. 3 LF es que la Federación pueda cumplir de manera sostenible sus tareas en la administración de las autopistas federales y el mandato constitucional de infraestructura asociado, incluso en el caso de que haga uso de una empresa de derecho privado.

Sobre la base de este propósito, la “propiedad” de esta compañía y su “inalienabilidad” pueden concretarse aún más. No se puede conceder usufructo a terceros sobre la sociedad o sus acciones, derechos y otros objetos, como tampoco un nuevo tipo de usufructo de derecho público<sup>36</sup> inicialmente previsto en el procedimiento de modificación constitucional, pero luego rechazado, porque eludiría el orden de inalienabilidad. La “propiedad inalienable” prohíbe además, por ejemplo, la venta de los activos de la empresa a otra persona que continúe sus actividades total o parcialmente en el marco de la administración de las autopistas federales. Un contrato a los efectos de esa transferencia sería nulo; a este respecto, la frase 3 es una prohibición legal en el sentido del § 134 del Código Civil alemán. No obstante, la frase 3 del art. 90 párr. 2 LF no impide a la compañía vender algunos de sus activos, siempre que esto corresponda a transacciones comerciales normales y que se mantenga la certeza de que la compañía puede participar permanentemente en la administración de las autopistas.

34 Otra opinión en Hermes (2018: 42) y Remmert (2020: n. m. 14), que consideran las frases 2-4 del párrafo 2 como una “obviedad constitucional”.

35 Véase, sobre esto, Meier (2018: 272) y Gröpl (2017: 118).

36 Véase BT-Drs. 18/11135, p. 114; BT-Drs. 18/12589, p. 153.

Sin embargo, el art. 90 párr. 2 fr. 4 LF también es sorprendente: la Constitución no sólo permite una sociedad de derecho privado para la administración de autopistas, sino también que esta sociedad tenga sociedades filiales. Para estas también aplica la exclusión de una participación de terceros. En el texto constitucional no se aclara ni la relación de las filiales con la sociedad matriz ni con la Federación; ¿qué “estructuras corporativas” permite la administración federal? El texto constitucional también guarda silencio sobre si también existe la propiedad de las filiales y si también son inalienables. Aunque el art. 90 párr. 2 LF puede contribuir a aclarar la situación. No está permitido erosionar el poder de dirección de la Federación; esto también debe existir con respecto a las filiales de la sociedad de derecho privado. Cualquier estructuración del grupo empresarial, según leyes ordinarias, que sea contraria al control de la sociedad o de sus filiales y a la supervisión de la Federación queda constitucionalmente excluida.

El hecho de que la propiedad de la compañía de derecho privado sea inalienable probablemente también tendría que aplicarse a las participaciones sociales en la sociedad de responsabilidad limitada, si es que tales participaciones sociales pueden existir, lo que es bastante dudoso debido al art. 90 párr. 2 fr. 4 LF que introduce la nueva regla: “Se excluye la participación directa o indirecta de terceros en esta sociedad y sus filiales”.

Después de todo, con esta sociedad de derecho privado, la administración federal de autopistas puede describirse como –en parte– formalmente privatizada. Como dos nuevas leyes (ordinarias), que se aprobaron con ocasión de la modificación constitucional, la empresa de derecho privado debe planificar, construir, operar y mantener las autopistas bajo la supervisión de la Federación, mientras que la Oficina Federal de Carreteras de Largo Recorrido debe emitir los actos soberanos necesarios –véase § 1 párr. 1 de la Ley de Establecimiento de Empresas de Infraestructura (*Infrastrukturgesellschafterrichtungsgesetz*) y § 2 párr. 2 de la Ley de Establecimiento de la Oficina Federal de Carreteras de Largo Recorrido (*Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz*)–. Sin embargo, las dobles estructuras en ambos lugares aquí<sup>37</sup> tampoco se excluirán (Meier, 2018: 272). Aunque una persona privada nunca debe poder participar en la compañía, el camino a la privatización material será entonces bloqueado a largo plazo, y aunque la compañía no escape el poder de dirección de la Federación, los empleados de la sociedad de responsabilidad limitada pueden ser mejor remunerados que según tarifas del servicio público. ¿Vale la pena esta enmienda constitucional? Al mismo tiempo, la “narrativa” propagada en el gobierno y el parlamento del nuevo art. 90 LF como una barrera importante para la privatización muestra las primeras grietas.

#### 4.2.3. Administración de las autopistas con ayuda de asociaciones público-privadas

La frase 5 de la nueva regla en el art. 90 párr. 2 LF también es sorprendente: “La participación privada en el marco de las asociaciones público-privadas quedará excluida para las redes de rutas que abarcan la totalidad de la red federal de autopistas... o partes sustanciales de su territorio”. Por primera vez, y solo aquí, la Ley Fundamental habla de asociaciones público-privadas. Sin embargo, el texto de la Constitución no especifica ni el concepto ni la materia. En general,

---

37 Sobre las “dobles estructuras” de la administración federal de las autopistas y de la administración de los Estados federados de las carreteras federales por delegación de la Federación.

en esta frase es más importante lo que parece callar, lo que el gobierno federal y las facciones parlamentarias de la coalición habían subrayado de antemano, que la nueva regulación no debería permitir la privatización<sup>38</sup>. Es cierto que la primera mitad de la frase 5 del art. 90 párr. 2 LF, declara excluida la participación de particulares en el contexto de las asociaciones público-privadas. Pero la siguiente mitad de la frase limita esta exclusión a “las redes de rutas que abarcan la totalidad de la red federal de autopistas... o partes sustanciales de su territorio”. Si, por el contrario, no se trata de partes sustanciales de toda la red de autopistas, la Constitución acepta la participación de particulares en el marco de asociaciones público-privadas, en otras palabras, una privatización (funcional) después de todo<sup>39</sup>. Lo que es una parte esencial de toda la red de autopistas no se aclara en el texto constitucional; esto ya es polémico (Hermes, 2018: n. m. 38; Remmert, 2020: n. m. 19; Faßbender, 2018: n. m. 161; Gröpl, 2019: n. m. 67; Meier, 2018: 274). El § 5 párr. 2 de la Ley de Establecimiento de Empresas de Infraestructura permite a los particulares participar en proyectos con un alcance total de hasta 100 kilómetros. Esto deja suficiente espacio para muchas cosas que pueden hacer atractiva la privatización, como el uso de la fuerza financiera y la perspicacia empresarial de los particulares, pero también para lo que puede hacerla peligrosa (Bauer, Meier, 2020: 47 y ss.), por ejemplo, una pérdida de influencia estatal<sup>40</sup> y legitimidad democrática (Gröpl, 2017: 118 y ss.) en la administración de las autopistas. En cualquier caso, el nuevo art. 90 LF no erige una barrera de privatización eficaz.

#### IV. Conclusión

La decisión sobre la modificación del art. 90 LF que se ha debatido aquí es, después de todo, cuestionable. Como resultado, en Alemania, se vuelve más complicado y costoso la tarea estatal de asegurar la infraestructura, y la seguridad jurídica se resiente. Ni siquiera la promesa de las facciones parlamentarias de coalición y del gobierno de que no habrá privatización de las autopistas federales en el futuro se refleja con suficiente claridad en la redacción de la nueva regulación. Lo que es molesto es que las debilidades descritas no se pueden reparar tan rápido como han surgido. No se puede ver si actualmente existe una voluntad política de reparación y podría traer consigo las mayorías necesarias para una enmienda constitucional. Por lo tanto, dependerá de cómo la nueva regulación sea interpretada por la ciencia jurídica y la jurisprudencia en el futuro –este artículo pretende contribuir a la interpretación correcta–. En general, sin embargo, la nueva regulación del artículo 90 de la Ley Fundamental puede declararse como un ejemplo de advertencia de una enmienda constitucional, que solo se produjo de esta manera y no de otra manera, porque en una constelación inusual de poder político para un compromiso bajo presión de tiempo, se podría lograr la mayoría para modificar la Constitución.

38 BT-Drs. 18/11135, p. 100; BT-Drs. 18/11186, p. 2; BT-Drs. 18/11185, p. 8; BT-Drs. 18/12588, p.15 y ss. y 32.

39 Así también Bauer y Meier (2020: 46 y ss.); Remmert (2020: n. m. 18); Hermes (2018: n. m. 36); Gröpl (2019: n. m. 68); Faßbender (2018: n. m. 156); Reidt, Zwanziger (2019: 45).

40 Sobre ello, en general, Kämmerer (2008: 1007).

**Bibliografía**

- Bauer, H. y Meier, M. (2020). Freie Fahrt für PPP auf deutschen Autobahnen? *Die öffentliche Verwaltung*, 73, 41-51.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015). Bericht zum Thema „Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen“, Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Ausschussdrucksache 18 (15) 287.
- Delhaes, D. (2020). Autobahn GmbH. Viele Projekte auf Deutschlands Autobahnen sind in Gefahr, *Handelsblatt* 29-10-2020. Disponible en: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/autobahn-gmbh-viele-projekte-auf-deutschlands-autobahnen-sind-in-gefahr/26407752.html?ticket=ST-1307534-7WW0IBnOc3Td96zEelce-ap2>
- Dünchheim, T. y Gräler, S. (2019). Die (Un)veräußerlichkeit des Eigentums an Bundesautobahnen und ihrer Nebenbetriebe. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 134, 877-883.
- Faßbender, K. (2018). Art. 90. En W. Kahl, C. Waldhoff y C. Walter (eds.). *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Faßbender, K. (2018a). Verfassungsfragen der neuen Regelungen zu den Bundesautobahnen und den sonstigen Bundesfernstraßen des Fernverkehrs. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 133, 1585-1592.
- Geis, M.-E. (2011). Autonomie der Universitäten. En D. Merten y H.-G. Papier (eds.). *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, IV, § 100. Heidelberg: C.F. Müller.
- Gröpl, C. (2019). Art. 90. En T. Maunz y G. Dürig (eds.). *Kommentar zum Grundgesetz*. München: C.H. Beck.
- Gröpl, C. (2017). Über das Ziel hinaus: zur geplanten Privatisierung der Bundesautobahnen nach dem Regierungsentwurf vom Februar 2017. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 32,114-124.
- Hermes, G. (2018). Art. 90. En H. Dreier (ed.), *Grundgesetz Kommentar*, GG, tomo III, 3.<sup>a</sup> ed. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hermes, G., Weiß, H. (2016). Rechtliches Kurzgutachten zur geplanten Änderung des Art. 90 GG. Disponible en: <https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2016/06/Rechtsgutachten-Art.-90-GG-Hermes-Wei%C3%9F.pdf>
- Hermes, G., Weiß, H. y Beckers, T. (2016). Kurzgutachten - Verhindert der Vorschlag der Bundesregierung vom 24.11.2016 zur Neufassung des Art. 90 GG eine Privatisierung der Bundesautobahnen? Disponible en: [https://www.w2k.de/fileadmin/medien/pdf/news/2016/ZDB\\_-\\_Kurzgutachten\\_Beurteilung\\_Art-90-GG-Entwurf\\_der\\_Bundesregierung\\_hinsichtlich\\_Privatisierungsschranken-v90.pdf](https://www.w2k.de/fileadmin/medien/pdf/news/2016/ZDB_-_Kurzgutachten_Beurteilung_Art-90-GG-Entwurf_der_Bundesregierung_hinsichtlich_Privatisierungsschranken-v90.pdf)
- Ibler, M. (2018). Art. 90 GG. En H. v. Mangoldt, F. Klein, C. Starck (eds.). *Grundgesetz Kommentar*, 7.<sup>a</sup> ed. München: C.H. Beck.
- Ibler, M. (2002). Art. 19 IV GG. En K. H. Friauf y W. Höfling (eds.). *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Ibler, M. (1997). Die Eigentumsdogmatik und die Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG im Mietrecht. *Archiv für die civilistische Praxis*, 197, 566-588.
- Institut Allensbach (2017). Meinungsumfrage 20-6-2017. Disponible en: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/allensbach.htm>
- Jarass, H. D. (2019). Bedeutung des einfachen Rechts für die Bestimmung verfassungsrechtlicher Begriffe. *Die Öffentliche Verwaltung*, 72, 457-468.
- Kämmerer, J. A. (2008). Privatisierung und Staatsaufgaben – Versuch einer Zwischenbilanz. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 123, 1005-1016.

- Kment, M. (2020). Art. 90. En H. D. Jarass y B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 16.<sup>a</sup> ed. München: C.H. Beck.
- Lepsius, O. (2018). Normenhierarchie und Stufenbau der Rechtsordnung. *Juristische Schulung*, 58, 950-954.
- Meier, M. (2018). Beteiligung Privater im Fernstraßenbau - Infrastrukturgesellschaft und Öffentlich-Private Partnerschaften auf dem Prüfstand. *Die Öffentliche Verwaltung*, 73, 268-278.
- Präsident des Bundesrechnungshofes (2004), Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau.
- Präsident des Bundesrechnungshofes (2007). Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern.
- Präsident des Bundesrechnungshofes (2016). Gutachten zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen.
- Reidt, O., Zwanziger, X. (2019). Wem gehören die Autobahnen? *Umwelt- und Planungsrecht*, 39, 41-46.
- Remmert, B. (2020). Art. 90. En V. Epping y C. Hillgruber (eds.). *Beck'scher Online Kommentar GG*. München: C.H. Beck.
- Sachs, M. (2021). Art. 90. En M. Sachs (ed.), *Grundgesetz, Kommentar*, 9.<sup>a</sup> ed. München: C.H. Beck.
- Schmidt-Aßmann, E. (2020). Art. 19 Abs. 4. En T. Maunz y G. Dürig (eds.). *Kommentar zum Grundgesetz*. München: C.H. Beck.
- Schlussbericht einer vom Bundesverkehrsminister und vom Bundesfinanzminister eingesetzten unabhängigen Sachverständigenkommission (2000).  
Dsiponible en: [https://www.vifg.de/downloads/service/infrastrukturfinanzierung-und-ppp/2000-09-05\\_Abschlussbericht-der-Paellmann-Kommission.pdf](https://www.vifg.de/downloads/service/infrastrukturfinanzierung-und-ppp/2000-09-05_Abschlussbericht-der-Paellmann-Kommission.pdf)
- Stern, K. (1988). Die Einrichtungsgarantien. En K. Stern (ed.). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, III,1, § 68, (pp. 751-887). München: C.H. Beck.
- Wahl, R. (2001). Elemente der Verfassungsstaatlichkeit. *Juristische Schulung*, 41, 1041-1048.