

EL FEDERALISMO Y SUS ÓRGANOS EN ALEMANIA

MARTIN ROTHE (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DER BUND.—La Federación.—III. DIE LÄNDER.—Los Estados Federados.—IV. DIE KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG.—El Autogobierno Municipal.—V. BREVES ACOTACIONES SOBRE EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS DE ESPAÑA.—VI. COMENTARIO FINAL.

(*) Rechtsanwalt y Abogado. Doktor des Rechts (doctor en Derecho) en Alemania, Berlín. El autor queda muy agradecido por el apoyo de la Ilma. Sra. D.^a *María Rosa Ripollés Serrano*, Letrada y Directora de Estudios y Documentación del Senado, Madrid, y por parte del Ilmo. Sr. D. *José María Álvarez-Cienfuegos Suárez*, Magistrado del Tribunal Supremo, Madrid.

NOTA: Modificaciones posteriores de leyes reglamentos etc. son posibles. Las fechas que se asignan a las disposiciones lo son a título informativo, indicándose, por la mayor parte, la fecha primera de su publicación, pero no sus modificaciones posteriores.

I. INTRODUCCIÓN

La forma de Estado republicana tiene su plasmación constitucional sobre todo en la propia denominación, «República Federal de Alemania». Como su propio nombre indica, la República Federal de Alemania tiene una estructura federativa: se compone de 16 Estados Federados (los *Länder*, o *Bundesländer*). Los once Estados de la antigua República Federal fueron reorganizados, o sea: creados, después de la II Guerra Mundial, es decir, 1949, con la ayuda de los Estados del Oeste, en lo especial por parte de los Estados Unidos de América (por ejemplo a través del *Plan Marshall*). Tras la «revolución pacífica» en la República Democrática Alemana (RDA) en 1989 surgieron en su antiguo territorio cinco nuevos Estados Federados, que se integraron en la República Federal de Alemania el día 3 de octubre de 1990, gracias al Tratado de Unificación (1), elaborado muy rápidamente. A pesar de dicha prisa, la «Nueva Alemania» se ha integrado en la vida comunitaria y es uno de los Estados más importantes de la Unión Europea (2).

(1) Eingangsvertrag — Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands = Tratado de 31-8-1990, entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana de la constitución de la unidad de Alemania— Tratado de Unificación (BGBl. 1990 II, p. 889)

(2) V. los tres artículos de HILF, Meinhard PERNICE. Ingolf. SCHINDLER. Dietrich: Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Federalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz; DVBl 1993, 909, 1246, 1247; WIEDMANN, Thomas: Föderalismus als europäische Utopie, AöR 117 (1992), pág. 47; Sekretariat des Bundesrats: Bundesrat und Europäische Gemeinschaften; Bonn 1988; Bundesrat (editor): Vierzig Jahre Bundesrat; Baden-Baden 1989; MANUZ, Theodor / DÜRIG, Günter / HEZOG, Roman / SCHOLZ, Rupert / LERCHE, Peter / PAPIER, Hans-Jürgen / RANDELZHOFFER, Albrecht / SCHMID-ASSMANN, Eberhard: Grundgesetz. Kommentar, Bd. III (Losebl.), Munich 1993.

El cometido primordial del Estado Federal es la salvaguardia de la libertad. La distribución de competencias entre la Federación y los Estados Federados es un elemento esencial dentro del sistema de la división y equilibrio de poderes establecido en la *Grundgesetz* (GG, Ley Fundamental) (3). Ello incluye la participación de los Estados Federados, es decir, de los *Länder*, en la formulación de la voluntad política a nivel federal, donde coadyuvan a través de la Cámara Alta, el *Bundesrat*, una verdadera representación territorial de cada Estado de Alemania. El Estado Federal también fortalece el principio democrático. Posibilita el compromiso político del ciudadano en su medio. La democracia se vive más activamente cuando el ciudadano participa en los procesos políticos a través de elecciones y votaciones en el ámbito que le es más familiar, a saber, su «Estado Federado». Esta es una idea de la Ley Fundamental. El sistema federativo ofrece ciertas ventajas como, por ejemplo, la posibilidad de experimentar a escala reducida determinados proyectos y generar expectativas más amplias a partir de la competencia entre los Estados Federados. Un Estado Federado concreto puede ensayar nuevas vías en un campo determinado, por ejemplo el de la educación, y suministrar así un modelo para reformas a escala federal. La estructura federal permite además tomar cumplidamente en cuenta las diversas correlaciones de fuerzas a nivel regional (4). Los partidos en la oposición a escala federal pueden asumir la responsabilidad de gobierno en los Estados Federados donde su presencia es mayoritaria.

El principio básico de la democracia según el cual, «todos los poderes públicos emanan del pueblo» (art. 20 apto. 2 frase 1 GG) está consagrado en la Ley Fundamental. Alemania todavía no dispone, por razones históricas, de una *Constitución*. El artículo 146 GG (5) dice: «Esta Ley Fundamental que estará vigente para todo el pueblo alemán después de la conclusión de la unidad y libertad de Alemania, perderá su validez en aquel día, en lo cual entrará en vigor una Constitución aprobada por el pueblo alemán en libre decisión». Hasta la fecha no existe tal decisión. Pero a pesar de esta «falta», si se puede hablar —en términos sustanciales y no meramente formales— de una «Constitución» y de «órganos constitucionales». La propia legislación alemana lo hace, por ejemplo en el caso del *Bundesverfassungsgericht*.

(3) De 23.5.1949 (BGBl. 1949 I, pág. 1, BGBl. III 100-1).

(4) V. BENZ, Arthur: *Regionen als Machtfaktor in Europa?* VerwArch 1993, pág. 328; HÄBERLE, Peter. *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, AöR 1993, pág. 1.

(5) En la versión modificada por art. 4 del Tratado de Unificación de 31.8.1990 (BGBl. 1990 I, pág. 889).

el Tribunal *Constitutional* Federal (v. abajo). No se lo ha denominado «Grundgesetzgericht» («Tribunal de la Ley Fundamental»). Lo decisivo es *la función real* de las leyes y los objetos regulados por las mismas.

II. DER BUND-LA FEDERACIÓN

El orden federal tiene una larga tradición constitucional, interrumpida únicamente por el Estado unitario de los nacionalsocialistas, entre 1933 y 1945. Alemania es un «clásico» representante del sistema federal. El federalismo (del latino *foedus* - federación, pacto, alianza) ha acreditado su eficacia: por la mayor parte, permite abordar los hechos diferenciales y los problemas regionales de modo mucho más funcional que un sistema centralista, como en Francia. El federalismo alemán, a semejanza del sistema de los Estados Unidos de América o Suiza, combina la unidad hacia afuera con la multiplicidad hacia adentro. La salvaguardia de la diversidad regional es la tarea tradicional del federalismo. Esta función adquiere hoy en día una nueva entidad a través de cometidos regionales específicos como la protección de los monumentos, la conservación de tradiciones urbanísticas y el fomento de las culturas regionales.

Los órganos constitucionales con tareas fundamentalmente legislativas son el *Bundestag* y el *Bundesrat* (el conjunto se puede llamar «legislador»). Las funciones ejecutivas, es decir la actividad estatal, son ejercidas sobre todo por el *Bundesregierung* (Gobierno Federal), al frente del cual está el *Bundeskanzler* (Canciller Federal), y el *Bundespräsident* (Presidente Federal). La función judicial corresponde a nivel constitucional federal al *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal).

A. Órganos del Poder Ejecutivo Federal

1. Die Bundesregierung (arts. 62 a 69 GG). El Gobierno Federal

El Gobierno Federal se compone del Canciller Federal (el *Bundeskanzler*) que no aparece expresamente en la Ley Fundamental (6). El Canciller Federal es Jefe del Gobierno Federal, es decir, de 17 ministros federales (en

(6) Compárese los arts. 39 apto. 3, 43, 62, 63, 65 y sigs. CG.

el año de 1998) (7). El Canciller alemán tiene una posición especialmente fuerte y autónoma dentro del Gobierno y frente a los ministros. Dirige las reuniones del gabinete. Sólo él está facultado para formar el Gobierno: elige a los ministros y los propone, de modo vinculante, al Presidente Federal, a quien compete nombrarlos y separarlos de sus cargos. El Canciller decide además el número de ministros que componen el gabinete y define las carteras ministeriales.

La posición destacada del Canciller se basa fundamentalmente en su competencia directiva (art. 65 GG): el Canciller fija las directrices de la política de gobierno, dentro de las cuales cada ministro federal dirige «independientemente» y bajo su responsabilidad personal los asuntos de su cartera (art. 65 frase 2 GG). En la práctica cuando existen coaliciones de gobierno, el Canciller se ve obligado a tener en cuenta los pactos políticos con sus socios.

No sin razón se afirma que el régimen político de la República Federal de Alemania es un «cancillerato democrático». El Canciller Federal es el único miembro del Gobierno elegido por el parlamento (art. 63 apdo. 1 GG), y sólo responde y da cuenta de su gestión ante el Parlamento Federal. Éste puede exigir la responsabilidad política mediante la moción de censura constructiva (art. 67 GG) que debe dirigirse contra el Canciller. Mediante este sistema la Ley Fundamental se aparta conscientemente de la Constitución de Weimar (8). Para evitar que el Parlamento pueda derribar a un gobierno pero no formar o respaldar al que le siga porque los partidos de la oposición no pueden ponerse de acuerdo acerca de un programa alternativo, el mecanismo de la moción de censura constructiva significa que el *Bundestag* no puede expresar su desconfianza al Canciller Federal sino mediante la elección, por la mayoría de sus miembros, de un sucesor (9). La Ley Fundamental no prevé el voto de censura contra un ministro determinado.

(7) Ministerios Federales de Agricultura / Asuntos Exteriores / Construcción, Ordenación del Territorio y Urbanismo / Correos y Telecomunicación / Defensa / Economía / Formación, Ciencia, Investigación y Tecnología (llamado *Ministerio del Futuro*) / Educación, Mujeres, Juventud y Familia / Interior / Hacienda / Justicia / Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad de Reactores / Sanidad / Trabajo y Ordenamiento Social / Transportes.

(8) De 11.8.1919 (RGB1. de 1919, pág. 1383). la llamada «Weimarer Verfassung». Había derogado la Constitución del *Reich* de fecha 16.4.1871 (RGB1. de 1871, pág. 64).

(9) Hasta la fecha sólo se ha intentado derrocar al Canciller mediante el voto de censura constructivo en dos ocasiones, si bien sólo triunfó en una: a raíz del voto de censura aprobado en 1982 contra el a la sazón Canciller Federal, *Helmut Schmidt* (SPD), resultó elegido nuevo Canciller de la República Federal de Alemania, Dr. phil. *Helmut Kohl*.

2. Der Bundespräsident (arts. 54 a 61 GG). El Presidente Federal

El Presidente Federal es el Jefe del Estado en la República Federal de Alemania —circunstancia que no se expresa directamente en la Ley Fundamental— (10). Es elegido por la *Bundesversammlung*, la Asamblea Federal (arts. 54, 55 GG), órgano constitucional que se reúne exclusivamente a estos efectos. Se compone de diputados del *Bundestag* y un número igual de delegados elegidos por los parlamentos de los Estados Federados (11). El Presidente Federal es elegido por la mayoría de los votos de la Asamblea Federal, por un período de cinco años. Se admite una sola reelección. En caso de impedimento o de terminación prematura del mandato, las funciones del Presidente Federal son desempeñadas por el Presidente del *Bundesrat* (art. 57 GG). El Presidente no puede pertenecer al Gobierno ni al *Bundestag* o *Bundesrat*, es decir, hay una estricta incompatibilidad de funciones.

El Presidente Federal representa a la República en el plano del Derecho internacional (arts. 32, 59 GG). Al Presidente corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados y acredita y recibe a los embajadores. La política exterior en sí compete al Gobierno Federal, también circunstancia «de hecho», no regulado expresamente en la Ley Fundamental. En virtud del art. 60 GG el

Presidente nombra y releva a los jueces federales, a los funcionarios federales y a los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas Federales. o sea: el Ejército Federal (la *Bundeswehr*). Asimismo ejerce el derecho de gracia en nombre de la Federación (art. 60 apto. 2 GG) (12), y en el ámbito legislativo sanciona y promulga las leyes en el *Bundesgesetzblatt* (v. arriba). Propone, según art. 63 GG, al *Bundestag* (en función de la correlación de fuerzas) al candidato a Canciller Federal (Jefe del Gobierno) y nombra y

(10) Su sede oficial es el Castillo de Bellevue en Berlín occidental.

(11) Es decir, una asamblea extraordinaria de parlamentarios nacionales y regionales, y representantes elegidos (no regulada expresamente en la Ley Fundamental). En ocasiones se procede asimismo a nominar a destacadas y prestigiosas personalidades que no que no forman parte de los parlamentos de los *Bundesländer*.

(12) Vid. la Gnadensordnung - Anordnung des Bundespräsidenten über die Ausübung des Begnadigungsrechts des Bundes (GnadO), de 5.10.1965 (BGBl. 1965 I 1965, pág. 1573; modificada por la ÄndAO de 3.11.1970, BGBl, 1970 I, pág. 1513). Disposición del Presidente de la República Federal de Alemania sobre el ejercicio de la gracia de indulto del *Bund*.

separa a los ministros federales, a propuesta del Canciller (art. 64 GG). Cuando el Canciller solicita la confianza del *Bundestag* y este se la niega, el Presidente Federal puede disolver el Parlamento a propuesta del Canciller (art. 68 GG). Este procedimiento fue seguido para convocar elecciones anticipadas en los años 1971 y 1983.

El Presidente Federal encarna especialmente la unidad de la comunidad política. Representa la cohesión estatal y constitucional por encima de cualesquiera partidismos. A pesar de que asume fundamentalmente funciones representativas, el Presidente Federal puede ejercer en el debate político diario una gran autoridad personal como fuerza equilibradora y neutral. A través de manifestaciones de principio sobre temas actuales fija, más allá de la política diaria, pautas de orientación política y moral para los ciudadanos.

B. *Órganos del Poder Legislativo Federal*

1. Der Bundestag (arts. 38 a 48 GG). La Cámara Baja

El *Bundestag* representa al pueblo alemán (art. 38 apto. 1 frase 2 GG, que no se refiere a la *institución* del Bundestag, sino al papel y a la función de los diputados); su régimen interior está regulado en la *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* (GeschO BT - Reglamento del Parlamento Federal) (13).

Es elegido por el pueblo por un período de cuatro años (art. 39 GG) (14). En el *Bundestag* los partidos gobernadores, o sea: el Gobierno de coalición, entre la Sozial demokratische Partei Deutschlands (SPD, Partido Socialdemócrata de Alemania) y la Bündnis 90/Die Grünen (Alianza 90/Los Verdes) constan de 298 (SPD) y 47 (Alianza 90/Los Verdes) mandatos (CDU 198, CSU 47, FDP 43, Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS -Partido del Socialismo

(13) De 2.7.1980 (BGBl. I S. 1237). Véanse también la Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts (;GOBVer.fG; BGBl. I, pág. 2529). Reglamento de 15.12.1986, del Tribunal Constitucional Federal. BGBl. = Bundesgesetzblatt - Boletín Federal de Leyes [Reglamentos Federales y decisiones del Tribunal Constitucional Federal].

(14) V. Bundeswahlgesetz (BWG) - Ley de 23.7.1993, de elección federal (BGBl. 1993 I, pág. 1288; corr. de errores pág. 1594); véase también Dreizehntes Gesetz zur Änderung des BWG - Décima tercera Ley de modificación de la BWG, de 15.11.1996 (BGBl. 1996 I, pág. 1712); Bundeswahlordnung (BWO) - Ley de 8.3.1994, reguladora de la elección federal (BGBl. 1994 I, pág. 495).

Democrático 36; total: 669 mandatos) (15). El SPD dispone de 10, Alianza 90/Verdes de tres ministros. Sólo se admite excepcionalmente la disolución (anticipada) de la cámara, la cual en todo caso corresponde al Presidente Federal (art. 68 GG). Las principales funciones del *Bundestag* son la elaboración de las leyes, la elección del Canciller Federal y el control del Gobierno.

El Pleno del *Bundestag* es el foro de los grandes debates parlamentarios, sobre todo cuando se discuten cuestiones clave de la política exterior e interior. En las sesiones, casi siempre a puerta cerrada, de las comisiones parlamentarias se realizan los trabajos preparatorios básicos en orden a la elaboración de las leyes; es aquí donde tiene que conjugarse la voluntad política con los conocimientos técnicos de los expertos. En las comisiones se centra asimismo el control parlamentario de la actividad del Gobierno, y es lógico en vista de la enorme variedad de las cuestiones técnicas que plantea el ejercicio de la actividad gubernamental. Las comisiones del *Bundestag* responden en líneas generales al organigrama del Gobierno. Así pues, existe por ejemplo una Comisión de Asuntos Sociales y una Comisión de Presupuestos, que reviste especial significación dado que encarna la soberanía presupuestaria del Parlamento. Mención aparte merece asimismo la Comisión de Peticiones, a la cual puede dirigirse cualquier ciudadano con peticiones y quejas (art. 17 GG).

La mayoría de los proyectos de ley proceden del Gobierno Federal, y una pequeña parte son proposiciones de ley presentadas por el propio Parlamento o por el *Bundesrat*. Los proyectos de ley se someten en el *Bundestag* a tres lecturas y por regla general se envían una vez a la Comisión competente. En la tercera lectura se procede a la votación final. Las leyes (con excepción de las modificaciones constitucionales) se entienden aprobadas cuando obtienen la mayoría de los votos emitidos. Los proyectos de ley que afectan a las competencias de los Estados Federados requieren además la aprobación del *Bundesrat*.

Las comisiones del *Bundestag* están formadas en proporción a la importancia numérica de los grupos en la cámara. El Presidente del *Bundestag*, hasta el 26 de octubre de 1998: la Presienta, es elegido, según una antigua costumbre constitucional alemana, de entre las filas del grupo parlamentario más numeroso.

(15) CDU = Christlich-Demokratische Union - Unión Cristiano-Demócrata (o Unión Democrática Cristiana), CSU = Christlich-Soziale Union - Unión Social-Cristiana, FDP = Freie Demokratische Partei - Partido Liberal Democrata.

La independencia financiera de los diputados queda garantizada mediante las «dietas» (*Diäten*), que se corresponden con la importancia del cargo. Los diputados que hayan pertenecido al Parlamento durante por lo menos ocho años perciben una pensión al alcanzar la edad preceptiva.

2. Der Bundesrat (arts. 50 a 53 GG). La Cámara Alta

En realidad, la fuerza de los Estados Federados estriba en su competencia administrativa y en la participación de la legislación de la Federación, que se canaliza a través del *Bundesrat* (literalmente: Consejo Federal). Se trata de un órgano constitucional federativo, en el cual los 16 *Länder* están representados, participando en dicha legislación y administración (16). Los miembros del *Bundesrat* están nombrados y relevados por los gobiernos de los Estdos Federados. En virtud del art. 52 apto. 2 GG el número de escaños depende del número de habitantes. Cada *Land* (o sea: *Bundesland*) tiene tres votos. Para la toma de decisión se necesita la mayoría absoluta de 35 votos, en lo cual los representantes de un *Land* tienen que votar unánime. En caso de diferencias dentro de un gobierno de coalición es usual abstenerse de la votación.

La función del *Bundesrat* más importante es la participación en los procedimientos parlamentarios de la legislación, porque leyes federales que pueden afectar a intereses de los *Länder* precisan el consentimiento del *Bundesrat*. Este puede presentar su reclamación contra las demás leyes, o sea, proyectos de leyes, presentados —en su mayor parte— por el Gobierno Federal, el *Bundestag* o un Ministerio. Dicha reclamación puede ser vencido por mayoría de votos por parte del *Bundestag*. La presidencia del *Bundesrat* cambia cada año (17).

El *Bundesrat* es la cámara de representación de los 16 Estados Federados, a través de la cual se institucionaliza la participación de los mismos en la legislación y admnistración de la Federación. A diferencia del sistema senatorial de los Estados Unidos de America o Suiza, el *Bundestat* no está

(16) Con resolución de septiembre de 1996 el *Bundesrat* decidió mudarse, como el Gobierno Federal y el *Bundestag*, a Berlín en el año 1999, para poder garantizar la cooperación intensiva entre la Federación y los *Länder*: antes había la idea de quedarse en Bonn. Su sede será la casa «Preußisches Herrenhaus» (Casa señorial prusiana) en la Leipziger Strasse en Berlín Oriental.

(17) V. POSSER, Diether: *Der Bundesrat und seine Bedeutung*, in: BENDA, Ernst / MAIHOFER, Werner / VOGEL, Hans-Jochen (editores): *Handbuch des Verfassungsrechts*; 2.ª ed., Berlín, Nueva York 1994 pág. 1145.

constituido por representantes elegidos por el pueblo. El *Bundesrat* se compone por los miembros de los Gobiernos de los *Länder* o comisionados de los mismos (art. 51 GG). Los *Länder* tienen, como ya se ha dicho, en proporción al número de habitantes, un número determinado de votos, entre un mínimo de tres y un máximo de seis; los votos sólo pueden emitirse en bloque (18).

Más de la mitad de las leyes requiere la aprobación del *Bundesrat*, es decir, no pueden entrar en vigor sin o contra el consentimiento de esta cámara. Las leyes requieren su aprobación sobre todo cuando afectan a los intereses de los *Länder* (arts. 76 a 79 GG), por ejemplo en los casos en que se regula la hacienda o soberanía administrativa de los Estados Federados. La aprobación del *Bundesrat* siempre es obligatoria en los casos de reforma de la Ley Fundamental (art. 79 GG), a cuyo efecto se requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. En los supuestos restantes el *Bundesrat* sólo está facultado para oponerse a la aprobación de una ley, pero el *Bundestag* puede sacarla adelante mediante una nueva votación (veto relativo). En caso de conflicto, ambos —*Bundestag* y *Bundesrat*— pueden solicitar la convocatoria de una comisión mixta (el *Vermittlungsausschuss*, art. 77 GG, compuesta por miembros de ambas cámaras, la cual en la mayoría de los casos consigue negociar una solución de compromiso).

En el *Bundesrat* los intereses de los Estados Federados siempre prevalecen sobre los de los partidos: las votaciones pueden pues arrojar resultados distintos de los que cabría esperar en función de la correlación de fuerzas de los partidos políticos. Esto testimonia la funcionalidad del federalismo. El Gobierno Federal no siempre puede confiar en que un Gobierno de un *Land* regido por el mismo partido vaya a seguirlo a todo trance. Cada *Land* representa en el *Bundesrat* sus intereses específicos y por tanto en ocasiones puede estar interesado en alianzas con otros *Länder* que tengan los mismo objetivos (especialmente en la compensación financiera por parte de los *Länder* más ricos, como Baviera y Renania-Palatinado), independientemente de qué partido gobierne. Esta situación genera mayorías alternativas. Los compromisos son imprescindibles cuando los partidos que están en el Gobierno a nivel federal no tienen la mayoría necesaria en el *Bundesrat*. El *Bundesrat* elige a su Presidente por un año, a cuyo efecto el cargo va pasando de un *Land* a otro según su turno fijo.

(18) V. la obra de WILKE, Dieter / SCHULTE, Bernd (editores): *Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans*; Darmstadt 1990.

Los *Länder* son competentes con respecto a toda la administración interna. Al mismo tiempo su aparato burocrático se encarga de la ejecución de la mayoría de las leyes y reglamentos federales. Las tareas de la administración a nivel de Estado Federado están divididas en tres partes:

1.^a asume las funciones respecto a las cuales el Estado Federado tiene competencia exclusiva (por ejemplo colegios, policía, planificación regional);

2.^a ejecuta normas de Derecho federal como «asunto propio» (según la terminología de la Ley Fundamental, veáanse arts. 83, 84 GG) y bajo su responsabilidad (por ejemplo urbanismo, Derecho industrial, protección del medio ambiente); y finalmente

3.^a ejecuta normas de Derecho federal por delegación de la Federación (la llamada *Bundesauftragsverwaltung*, por ejemplo construcción de carreteras federales, promoción de la formación profesional).

Así pues, la República Federal de Alemania se ha decantado en la práctica constitucional por un Estado legislador central y un Estado administrador básicamente federativo.

C. *Órganos del Poder Judicial Federal*

La jurisdicción de la Federación se limita esencialmente al Tribunal Constitucional Federal (el *Bundesverfassungsgericht*, *BVerfG*) (19) y a los tribunales superiores (arts. 92 y sigs. GG): *Bundesarbeitsgericht* (BAG; Tribunal Federal del Trabajo), *Bundessozialgericht* (BSG; Tribunal Federal de lo Social), *Bundesverwaltungsgericht* (BVerwG, Tribunal Administrativo Federal), *Bundesgerichtshof* (BGH; Tribunal Federal), y el *Bundesfinanzhof* (BFH; Tribunal de Finanzas) (20). Estos tribunales velan por una interpretación uniforme del Derecho. Todos los demás tribunales y juzgados dependen de los *Länder*, pero no es fácil divergir de la jurisdicción de los altos tribunales, especialmente si se trata de una presunta violación de los derechos funda-

(19) Vid. art. 93, 94 GG y la *Bundesverfassungsgerichtsgesetz / Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* (BVerfGG; BGBl. I, 1473). Ley de 11.8.1993, del Tribunal Federal Constitucional; y la *Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts* (GOBVerfG, BGBl. I, pág. 2529). Reglamento de 15.12.1986, del Tribunal Constitucional Federal.

(20) Art. 95 GG.

mentales (v. art. 100 GG). Es decir, en la realidad jurídica cotidiana la Federación también domina la jurisprudencia de los tribunales y juzgados de los *Länder*.

1. Das Bundesverfassungsgericht. El Tribunal constitucional Federal

El Tribunal Constitucional Federal (también llamado Corte Constitucional Federal), con sede en Karlsruhe, ha sido fundado en el año 1951. Es el órgano supremo de la jurisprudencia, y vela por el cumplimiento de la normativa constitucional de Alemania. Decide por ejemplo en los conflictos entre la Federación (el *Bund*) y los Estados federados (los *Länder*) o entre órganos constitucionales del Estado. Es el único tribunal facultado para declarar la inconstitucionalidad de un partido político por poner en peligro el orden liberal democrático; en estos supuestos decide la disolución de la formación política en cuestión. El Tribunal Constitucional Federal comprueba la constitucionalidad de las leyes federales y de los Estados federados, es decir, de un *Land*. Si declara inconstitucional una ley, sus disposiciones no son ya aplicables (§§ 31, 79 BVerf&G). El tribunal sólo conoce de estos casos a instancia de determinados órganos, por ejemplo el Gobierno Federal (*Bundesregierung*) (21), los Gobiernos de los Estados federados (los *Landesregierungen*), el Parlamento Federal (el *Bundestag*; como mínimo de un tercio de los diputados) (22) o los tribunales (véanse más abajo).

Además, cada ciudadano tiene el derecho de interponer el llamado recurso de amparo constitucional, o sea: queja constitucional (la *Verfassungsbeschwerde*; art. 93 parr. 1 Nr. 4a GG. § 13 núm. 8a BVerfGG) cuando se crea lesionado en sus derechos fundamentales por cualquier acto de los poderes públicos (acto administrativo, reglamento, ley, etc.). En España existe un «gemelo»: el recurso de amparo (23). No obstante, para poder ejercer di-

(21) Sede: Bonn. La mudanza a Berlín deberá finalizarse en 1999. En la Ley Fundamental, compárese los arts. 62 a 69 GG. v. también *Geschäftsordnung der Bundesregierung* (GeschO BReg; GMB1., pág. 137). Reglamento de 11.5.1951, del Gobierno Federal.

(22) Compárese los arts. 38 a 48 GG. El estatuto de los diputados está regulado en: *Abgeordnetengesetz. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 21.2.1996* (AbgG; BGB1 1996. I, pág. 326). Ley del 21.2.1996, de las relaciones jurídicas de los miembros del Parlamento (Federal) Alemán / Ley de diputados. Vid. también la *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* (GeschO BT; en la redacción de promulgación de 2.7.1980, BGB1. I, pág. 1237). Reglamento del Parlamento Federal.

(23) Vid. arts. 53.2, 161.1.b), 162.1.b), 164 CE, LOTC. Ley Orgánica 2/1979, de 3.10, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 239, de 5.10). Recurso constitucional en caso de vio-

rectamente la acción ante el Tribunal Constitucional Federal, por regla general debe haberse agotado la vía judicial. El tribunal no es una «instancia de superrevisión».

El Tribunal Constitucional Federal ha substanciado hasta la fecha más, de 100.000 procedimientos. Alrededor de 90.000 fueron recursos de amparo, de los cuales sólo prosperaron menos de 4.000 (24). Desde 1980 se ha duplicado la cuantía de nuevos procedimientos. El Prof Dr. *Edzard Schmidt-Jorzig* (de la FDP (25)), desde 1994 en el *Bundestag* y ministro de Justicia de Alemania en 1998, tomó la iniciativa de crear una comisión de 11 personas, encargados de hacer propuestas como descargar el alto tribunal. Hay la idea de modificar las competencias de los Tribunales Constitucionales de los *Länder*, de modo que sean ad algo como *instancias anteriores*, o gestionar los procedimientos como el *Supreme Court* (Tribunal Supremo) de los Estados Unidos, es decir. sólo tales procedimientos. que parecen «constitucionalmente esencial» y desestimar los demás sin explicacion ni fundamentos de Derecho. Hasta ahora el alto tribunal alemán tiene que examinar todas las instancias prácticamente.

a) Organización judicial (arts. 94, 93 GG, §§ 1 y ss. BVerfGG)

El Tribunal Constitucional Federal tiene su base legal en la *Bundesverfassungsgesetz* (BVerfGG) (26), y se compone de dos *Salas* (los *Senate*): Un presidente y siete juezas o jueces (v. art. 94 GG). En el *Pleno* hay dieciocho Magistrados. Cada Sala crea, para la duración de un ejercicio comercial tres *Secciones* de tres jueces, que pueden estimar quejas constitucionales, por resolución unánime, si estén fundadas (los hechos ya aclarados por otra decisión el Tribunal Constitucional Federal), y desestimar la aceptación de una queja constitucional unánimemente, lo que no precisa explicación alguna por parte del Tribunal (como cada decisión de la *Sala*). Los miembros del Tribunal son elegidos por mitades por una comi-

lación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 CE = (principio de) igualdad ante la ley (art. 14 de la Constitución española CE) o de los derechos y libertades según la sección 1.ª del capítulo 2.º (= arts. 15-29 CE = derechos fundamentales y libertades públicas).

(24) Procedimientos pendientes en 1997: 3.285, nuevos casos en 1996: 5.246, decididos en 1997: 5.194, de los cuales eran 5.097 las «quejas constitucionales» (las *Verfassungsbeschwerden*).

(25) Freie Demokratische Partei- Partido Liberal Demócrata.

(26) Ley del Tribunal Federal Constitucional, de 11.8.1993 (BGB1. I, pág. 1473).

sión del Parlamento Federal (el *Bundestag*) o la Cámara Alta (el *Bundesrat*) respectivamente, por un período de doce años, con mayoría de tres tercios. No se admite la reelección.

b) Tutela judicial

1) *Procedimientos ordinarios*

1. Privación de los derechos fundamentales, pérdida de derechos fundamentales (art. 18 GG), instancia por resolución (§§ 36 a 41 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Parlamento federal, Gobierno federal, Gobierno de un *Land* (§ 36 BVerfGG).

2. Antinstitucionalidad de partidos (art. 21 parr. 2 GG), instancia por resolución (§§ 43 a 47 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Parlamento, Cámara Territorial, Gobierno federal (§ 43 BVerfGG).

3. Quejas contra resoluciones del Parlamento federal sobre elección o cualidad de miembro (art. 41 párr. 2 GG), Queja (instancia por resolución, § 48 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Diputado, votante, fracción / grupo parlamentario; > § 10 GeschO BT), minoridad del Parlamento (§ 4~ BVerfGG).

4. Acusaciones del Parlamento (federal) o de la Cámara Territorial (federal) contra el Presidente federal (art. 61 GG), (instancia de presentación de la) Acusación (§§ 49 a 57 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Un cuarto de los miembros del *Parlamento* o un cuarto de las voces del Cámara Territorial (§ 49 párr. 2 BVerfGG junto con art. 61 párr. 1 fr. 2 GG).

5. Litigios de órganos según la Ley Fundamental o el Reglamento del Parlamento federal (*Geschäftsordnung des Bundestages, GeschO BT*; art. 93 párr. 1 núm. 1 GG), «Demanda del órgano» o «Demanda constitucional» por medio de solicitud (a una resolución; §§ 63 a 67 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Presidente Federal, Parlamento, Cámara Territorial, Gobierno Federal, partes de éstos órganos según la Ley Fundamental o el Reglamento del Parlamento federal (§ 63 BVerfGG).

6. Compatibilidad del derecho del *Bund* o de un *Land* con la Ley Fundamental, compatibilidad del derecho de un *Land* con otro derecho del *Bund* (art. 93 párr. 1 nr. 2 GG), Procedimiento de control de normas; instan-

cia (Solicitud de resolución; §§ 76 a 79 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Gobierno federal, Gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Parlamento* (§ 76 BVerfGG).

7. Derechos y deberes del *Bund* o de los *Länder*, ejecución de derecho por los *Länder*, ejercicio de supervisión (*od.* vigilancia) federal (art. 93 párr. 1 núm. 3 y art. 84 párr. 4 fr. 2 GG), instancia (Solicitud a una resolución o decisión; §§ 68 a 70 BVerfGG), para el *Bund* el Gobierno federal para un *Land* el Gobierno de un *Land* (§ 68 BVerfGG).

8. Litigios de derecho público entre el *Bund* y un *Land* o entre *Länder* o dentro de un *Land* (art. 93 párr. 1 núm. 4 GG), instancia para obtener una resolución o decisión (§§ 71 a 72 BVerfGG) pueden ser recurrentes: Gobierno federal, Gobierno de un *Land*, órganos supremos de un *Land* (§ 71 BVerfGG).

9. Quejas constitucionales (las *Verfassungsbewerden*; v. arriba). Recursos de constitucionalidad (art. párr. 1 núm. 4a y 4b GG, §§ 90 a 96 BVerfGG), pueden ser recurrentes: «Cualquiera» (art. 93 párr. 1 núm. 4a GG); municipios. asociaciones de municipios (art. 93 párr. 1 núm. 4b GG).

10. Acusaciones contra jueces federales o de un *Land* (art. 98 párr. 2 y 5 GG), Acusación (por medio de solicitud §§ 58 a 62 BVerfGG), pueden ser recurrentes: *Parlamento* en caso de un juez federal, representación por mandatario del *Parlamento* (§ 58 párr. 1 y 4 BVerfGG); *Landtag* (Parlamento de un *Land*) en caso de un juez de un *Land*, representación por mandatario del *Landtag* (§ 62 BVerfGG junto con art. 98 párr. 2 GG).

11. Atribución de un litigio de un *Land* por ley de un *Land* (art. 99 GG), instancia (§§ 73 a 75 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Órganos supremos de un *Land* (p.ej. Ministro de un *Land*; § 73 BVerfGG).

12. Compatibilidad del derecho del *Bund* o de un *Land* con el GG, compatibilidad del derecho de un *Land* con otro derecho del *Bund* (art. 100 párr. 1 GG), Procedimiento de control de normas; instancia (procedimiento de auto planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad; §§ 80 a 82 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Juzgado, Tribunal (§ 80 BVerfGG).

13. Derecho internacional (art. 100 párr. 2 GG), instancia (§§ 83 a 81 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Juzgado, Tribunal (§ 13 núm. 12 BVerfGG).

14. Divergencia (jurisdiccional) de un Tribunal Constitucional de un *Land* de la jurisdicción del Tribunal Constitucional Federal o de otro Tribunal Constitucional de un *Land* (art. 100 párr. 3 GG), instancia (§ 85 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Tribunal Constitucional (de un *Land*) (§ 85 BVerfGG).

15. Pervivencia de derecho como derecho federal (art. 126 GG), instancia (§§ 86 a 89 BVerfGG), pueden ser recurrentes: Parlamento, Cámara Territorial, Gobierno federal, Gobierno de un *Land* (§ 86 BVerfGG).

16. Otras causas (art. 92 párr. 2 GG).

2) *Tutela judicial cautelar*

- Providencia preventiva (general), § 32 BVerfGG.
- Preventiva en caso de acusación del Presidente federal (§ 53 BVerfGG).
- Resolución al instante (inmediata) en caso de queja constitucional de cualquier personal (§ 53 BVerfGG).

2. La Sala Conjunta de los Tribunales Supremos Federales

Hay muchos otros tribunales, que influyen la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, por ejemplo:

- Tribunal Internacional de Justicia de la ONU, con sede en La Haya / Países Bajos (27).
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo (28).
- Tribunal Intemacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), con sede en París / Francia (29).

(27) International Court of Justice. Véanse el Estatuto sobre el Tribunal (de Justicia) Internacional; del 26.6.1945.

(28) Arts. 164 y sigs. TCE, arts. 31 y sigs. TCECA, arts. 136 y sigs. TCEEA, arts. 164 y sigs. TCEE.

(29) International Court of Arbitration of the Intemational Chamber of Commerce / Court intemacional de l'Arbitrage de la Chambre Intemationale de Commerce. Véanse el Re-

Describir todas las vías judiciales entre tales órganos en este artículo sería demasiado. Por esto, me limito a presentar un órgano alemán que también puede influir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal: la Sala Conjunta de los Tribunales Supremos Federales, en alemán: *Gemeinsamer Senat der Obersten Gerichtshofe des Bundes*.

Bases legales específicas se encuentran en art. 95 párr. 3 GG y la *Rspr-EinhG* (30). Recurrente en este procedimiento gratuito (§ 17 *RsprEinhG*), iniciado por auto de presentación de un Tribunal Federal (§ 11 *RsprEinhG*), puede ser la «Sala comprometida», es decir, la Sala de un Tribunal supremo que presente la cuestión (§§ 4, 13 *RsprEinhG*). La resolución de la *Sala Conjunta* es obligatoria para el tribunal que conoce de la causa in cuestión de derecho, sin o con vista oral (§§ 15, 16 *RsprEinhG*).

Esta Sala tiene su sede también en Karlsruhe (§ 1 párr. 2 *RsprEinhG*). No se trata de una tribunal de recursos jurídicos. Forman parte los Presidentes de los Tribunales supremos, los Presidentes de las Salas comprometidas, y un juez de cada Sala comprometida (§ 3 párr. 1 *RsprEinhG*). La presidencia tiene el Presidente más antiguo de los Tribunales no comprometidos, § 5 fr. 1 *RsprEinhG*. La Sala decide, cuando un Tribunal supremo pretenda divergir en una cuestión jurídica de una resolución de otro Tribunal supremo o de la Sala Conjunta (§ 2 párr. 1 *RsprEinhG*).

Subsidiaridad: Si lo dispuesto en las leyes jurisdiccionales o procesales requiera acudir a la Sala Mayor (*Grosser Senat*) o las Salas Mayores Conjuntas (los *Vereinigte Grosse Senate*), la Sala Conjunta decide no antes de que la Sala Mayor o las Salas Mayores Conjuntas pretendan divergir de una resolución de otro Tribunal supremo o de la Sala conjunta (§ 2 párr. 2 *RsprEinhG*). Puede conducir a la «renuncia de la jurisprudencia antigua», § 14 *RsprEinhG*, algo como una «pesadilla» para cada juez y abogado, que se ven obligados, en su caso, a fundar su actuación judicial totalmente de nuevo.

glamento de Conciliación y de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (modificado y en vigor a partir del 1.1.1988, Arancel de gastos en vigor a partir del 1.1.1993; Publicación N.º 447 de diciembre de 1995 por ICC Publishing SA, Pans / Francia). Muy importante, en este contexto: la American Arbitration Association - Asociación Americana de Arbitraje, La United Nations Commission in International Trade Law (UNCITRAL) - Comisión de las Naciones Unidas de Derecho mercantil internacional.

(30) *Rechtsprechungs-Einheitlichkeitsgesetz - Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung da obersten Gerichtshofe des Bundes - Ley de salvaguardia de la homogeneidad de la jurisdicción de los Tribunales Federales Supremos*. de 19.6.1968 (BGB1. 1968 I, pág. 661).

III. DIE LÄNDER. LOS ESTADOS FEDERADOS

A. Generalidades

Hay 16 *Länder* o *Bundesländer* en Alemania: Baden-Wurtemberg, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Baja Sajonia, Renania-Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein, y Turingia. No se trata de meras provincias, sino auténticos Estados con soberanía originaria, dotados, en lo especial de propios órganos legislativos (los *Landtage*, parlamentos), ejecutivos (los *Länderregierungen* o *Landesregierungen*, gobiernos regionales), y judiciales (los *Oberlandesgerichte*, Tribunales Superiores Territoriales, como instancias superiores de justicia, aparte de los Tribunales Constitucionales, v. abajo). A pesar de tal soberanía, no tienen, por ejemplo, ministerios de asuntos exteriores (31), o una propia moneda. La «verdad constitucional» es que el Gobierno Federal (la *Bundesregierung*) (32) y el Parlamento Federal, el *Bundestag*, la Cámara Baja (33) y la Cámara Alta (el *Bundesrat*) (34), están controlando más y más la vida constitucional en Alemania.

El principio del Estado Federal es uno de los pilares inamovibles del orden constitucional alemán. Esto *no* significa que las actuales *Länder* sean inmutables. La Ley Fundamental contiene el mecanismo que debe seguirse para, llegado el caso, reestructurar el territorio federal. La Comisión Mixta, integrada por representantes de la Federación y de los Estados Federados, ha propuesto una simplificación de las normas procedimentales. Este desarrollo se encuentra también al nivel regional. Por ejemplo, en Berlín está en discusión reducir el número de barrios, para mejorar la administración de la ciudad (que es, a la vez, un Estado Federado). Hubo un referendun so-

(31) Competencia de la Federación: véanse arts. 32, 73 núm. 1 GG - asuntos exteriores, arts. 73 núm. 1, 87a, 87b, 115.a a 115/GG- asuntos de defensa.

(32) Sede: Bonn. La mudanza a Berlín deberá finalizarse en 1999. En la Ley Fundamental, compárese los arts. 62 a 69 GG. v. también *Geschäftsordnung der Bundesregierung* (GeschO BReg; GMBL. pág. 137) Reglamento de 11.5.1951, del Gobierno Federal.

(33) Compárese los arts. 38 a 48 GG. El estatuto de los diputados está regulado en la *AbgG* y *GeschO BT* (v. nota al pie de la página núm. 22).

(34) Compárese los arts. 50 a 53 GG. V. también *Geschäftsordnung des Bundesrates* GeshO BR: en la redacción de promulgación de 26.11.1993. BGBI. I, pág. 2007) Reglamento de la Cámara Alta.

bre la fusión del Estado de Berlín y el de Brandeburgo hace pocos años, pero la mayoría de la población —más concreto: en la parte oriental de la «nueva Alemania», es decir, Brandeburgo— no ha deseado tal fusión. Pero, no ha desaparecido la idea en las cabezas de los políticos todavía

A la hora de delimitar las competencias legislativas de la Federación, la Ley Fundamental sigue el criterio de determinar si existe la necesidad de regular un campo determinado de modo uniforme para todos los Estados Federados o si por el contrario, resulta más conveniente una articulación propia por parte de cada Estado (arts. 70 y sigs. GG). Este planeamiento se patentiza en la subdivisión de la competencia legislativa de la Federación, que puede ser exclusiva, concurrente o básica.

Entre otras cosas, corresponde a la Federación la *legislación exclusiva* (arts. 71, 73 GG) en materia de

- asuntos exteriores (art. 32 GG),
- defensa
- régimen cambiario y monetario (art. 88 GG: Bundesbank (35)),
- ferrocarriles (art. 87e GG) (36),
- navegación aérea (art. 87d GG) (37),
- vías fluviales (art. 89 GG) y
- parte del Derecho tributario.

(35) Véanse la Bundesbankgesetz - Gesetz über die Deutsche Bundesbank (BBankG; BGBI. I, pág. 1782) Ley de 22.10.1992, del Banco Federal Alemán.

(36) V. la Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) - Ley de 27.12.1993, general de ferrocarriles (BGBI, 1993 I, pág. 2378, 2396, corr. de errores en BGBI. 1994 I, pág. 2439), y la Eisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz- Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung (EVerkVerwG) / Ley de 27.12.1993, de administración del tráfico ferroviario (BGBI. 1993 I, págs. 2378 y 2394).

(37) V. la Luftverkehrsgesetz (LuftVG) - Ley de 14.1.1981, de Navegación Aérea (BGBI. 1981 I, pág. 61).

En el campo de la *legislación concurrente* (arts. 72, 74 GG), los *Länder* sólo están facultados para legislar en tanto no lo haga la Federación. La Federación a su vez sólo puede legislar en el supuesto de que se plantee una necesidad específica que aconseje una normativa uniforme a nivel federal. El campo de la legislación concurrente incluye, éntre otras cosas, la legislación en materia de

- Derecho civil (38) y penal (39),
- economía,
- energía nuclear (art. 87c GG) (40),
- Derecho laboral (41) y

(38) Véanse Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), de 18.8.1896 (RGrB I, pág. 195; BGB I. III 400-2) - Código Civil; Zivilprozessordnung (ZPO), de 12.9.1950 (BGB I. I, pág. 533) - Ley reguladora del procedimiento civil; Einführungsgesetz zur ZPO (EGZPO), de 30.1.1877 (RGrB I S 244) - Ley de introducción a la Ley de procesamiento civil; Gerichtsverfassungsgesetz (GVG); de 9.5.1975 (BGB I pág. 1077) - Ley de la constitución judicial; Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz (EGGVG), de 27.1.1877 (RGrB I. pág. 77; BGB I. III 300-1) - Ley de introducción a la Ley de la constitución judicial.

(39) Véanse el Strafgesetzbuch (StGB), de 10.3.1987 (BGB I, I, pág. 945; corr. de errores en pag. 1160; BGB I. III 4s~2~ - Código Penal; Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), de 2. 3. 1974 (BGB I. I. pág. 469) - Ley de introducción al Código Penal; Strafprozessordnung (StPO), de 7. 4. 1987 (BGB I. I pág. 1074, corr. de errores en pag. 1319) - Ley reguladora del procedimiento penal; y Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung (EGStPO), de 1.2.1877 (RGrB I, pág. 346; BGB I. III 312-1).

(40) V. la Atomgesetz - Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (AtG) - Ley de 15.7.1985, de utilización pacífica de la energía nuclear y la protección contra sus peligros - Ley atómica (BGB I. 1985 I, pág. 1565); Atomrechtliche Verfahrensverordnung - Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (AtVfV) - Reglamento de 31.3.1982 del procedimiento de autorización de plantas según § 7 AtG - Reglamento procesal de Derecho atómico; Gesetz zu dem Übereinkommen über nukleare Sicherheit - Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20.9.1994 über nukleare Sicherheit (NuklearSübkG) - Ley de 7.1.1997, relativa al Convenio de 20.9.1994 de seguridad nuclear (BGB I, 1994 II; pág. 130).

(41) V. Arbeitsförderungsgesetz (AFG) - Ley de 25.6.1969, de fomento del trabajo (BGB I, 1969 I, pág. 582), reformada profundamente por la Arbeitsförderungs-Reformgesetz - Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (AFRG) - Ley de 24.3.1997, de reforma del fomento de trabajo (BGB I, 1997 I, pág. 594) y la reforma del Sozialgesetzbuch III (SGB III) a partir del 1.1.1998 (Código Social, Libro Tercero).

- régimen del suelo (42);
- abarca asimismo el Derecho de extranjería (43),
- régimen de la vivienda (44),
- navegación,
- tráfico viario (45),
- eliminación de residuos (46),
- protección del ambiente atmosférico y

(42) V. el Baugesetzbuch (BauGB) - Código de 8.12.1986, de la construcción (BGB1. 1986 I, pág. 2253); Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch - BauGB-MaßnahmG - Ley de 28.4.1993, de medidas por el Código de la Construcción (BGB1, 1993 I, pág. 622); Baunutzungsverordnung - Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) - Reglamento de 23.1.1990, de utilización de terrenos edificables - Reglamento de utilización constructora (BGB1. 1990 I, pág. 132).

(43) Leyes más importantes son: Ausländergesetz - Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (AuslG) - Ley de 9.7. 1990, de entrada y estancia de extranjeros en el territorio federal - Ley de extranjería (BGB1. 1990 I, pág. 1354); Durchführungsverordnung Ausländergesetz - Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (DVAuslG) - Reglamento de 18.12.1990, de ejecución de la Ley de Extranjería (BGB1. I, pág. 2983). Heiimatlose Ausländer-Gesetz - Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet (HeimntAuslG) - Ley de 25.4.1951, del estatuto jurídico de extranjeros apátridos en el territorio federal (BGB1. I, pág. 269); reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) - Ley de 22.7.1913, de pertenencia al *Reich* (ahora RFA) y el estado (RGG1, de 1913) (*boletín oficial del Reich*) pág. 583; v. también la ley de modificación de 1963, BGB1. 1963 I, pág. 982).

(44) V. la Zweites Wohnungsbauengesetz - Wohnungsbau und Familienheimgesetz (II. WoBauG) - Segunda Ley de construcción de viviendas y hogares familiares de 19.8.1994 (BGB1. I S. 2137); Wohnungsbindungsgesetz - Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (WoBindG) -- Ley de 22.7.1982, de protección de la asignación de viviendas sociales.

(45) Strassenverkehrsgesetz (StVG), de 12.1952 (BGB1, I, pág. 837) - Ley de la circulación; Straßenverkehrsordnung (StVO), de 16.11.1970 (BGB1. I, pág. 1565, corr. de errores en pág. 1971) - Reglamento de la circulación.

(46) Véanse la Kreislauf und Abfallgesetz - Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW-/AbfG), de 27.9, 1994 (BGB1, I, pág. 2705) - Ley de promoción de la economía circular y aseguramiento de la eliminación de residuos compatible al medio ambiente - Ley de circulación y de desechos.

- lucha contra la contaminación acústica.

La práctica constitucional ha demostrado que estos temas requieren una normativa uniforme, de modo que prácticamente los *Länder* ya no tienen ninguna competencia al respecto. En determinados ámbitos legislativos la Federación dicta normas marginales y básicas y los Estados Federados las desarrollan (art. 75 GG). Es el caso de la enseñanza superior, la protección de la naturaleza y la estética del paisaje, la distribución del suelo, ordenación del territorio (47) y el régimen hidráulico (48). Actualmente la Federación y los *Länder* también planifican, regulan y financian conjuntamente otras tareas suprarregionales, con una definida proyección de futuro, que originariamente no contenía la Ley Fundamental, sino que fueron incluidas en el texto constitucional en 1969 con «tareas comunitarias» (arts. 91a, 91b GG) (49), entre las que se cuentan la creación y ampliación de centros de enseñanza superior, la mejora de las estructuras económicas regionales y de la estructura agrícola del país, así como la protección de las costas.

El sistema de la llamada administración federal propia (arts. 86 y 87 GG) se sigue básicamente en el servicio exterior, los ferrocarriles federales, la administración de correos (art. 87f GG), la promoción del empleo, las aduanas, la protección de las fronteras federales y las fuerzas armadas federales (art. 87a, 87b GG). La mayor parte de las funciones administrativas corresponde a los *Länder* (arts. 30, 70, 83 GG), los cuales actúan con autonomía.

A efectos de legislación y administración, los Estados Federados son competentes —en el papel, teóricamente— en todas las materias que no abarca la Federación o que la Ley Fundamental no atribuye a la Federación (arts. 70, 83 GG). En la actualidad los *Länder* tienen competencia legislativa respecto a una parte de los temas relacionados con la educación y la po-

(47) V. Raumordnungsgesetz (ROG) - Ley de 28.4.1993, de ordenación del territorio (BGB1. I pag. 630).

(48) V. Wasserhaushaltsgesetz - Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) - Ley de 12.11.1996, de ordenamiento de las reservas del agua (BGB1. I pag. 1695).

(49) Sección VIIIa (arts. 91a y b) de la Ley Fundamental, incorporada por Ley de 12.5.1999 (BGB1. I pag. 359; art. 91 párr. I núm. I - universidades y clínicas universitarias - modificado por ley de 31.7.1970 (BGB1. I pag. 1161). V. también Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss (GeschO GernAussch; BGB1. I p. 1102) - Reglamento de 23.7.1969, de la Comisión Mixta.

lítica cultural como expresión de su «soberanía cultural». Su competencia abarca asimismo las normas de régimen local y de policía.

B. *El poder jurídico-constitucional de los Länder*

Los Estados Federados disponen de propias Constituciones y, por ello, de propios Tribunales Constitucionales y Tribunales del Estado, que están encargados velar por el cumplimiento y la observación de las Constituciones regionales, influyendo así la jurisdicción propia de cada *Land*. Esta circunstancia subraya la autonomía e independencia política y judicial dentro del marco federal. En la actualidad existen tribunales constitucionales o del Estado siguientes:

1. *Baden-Württemberg*: Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (StGH BW) - Tribunal del Estado (Federado) de Baden-Württemberg (Stuttgart) (50).

2. *Baviera*: Bayerischer Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) - Tribunal Constitucional de Baviera (Munich) (51).

3. *Baja Sajonia*: Niedersächsischer Staatsgerichtshof (NdsStGH; sito en Bückeburg) - Tribunal del Estado de Sajonia Bajo (Bukeburgo) (52).

4. *Berlín*: Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin (BerlVerfGH) - Tribunal Constitucional del *Land* de Berlín (Berlín) (53).

5. *Brandeburgo*: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (VerfG Bbg) - Tribunal Constitucional del *Land* de Brandeburgo (Potsdam) (54).

(50) Vid. Ia Constitución para el *Land* Baden-Württemberg de 11.11.1953 - LVerf B-W y la Ley del Tribunal del Estado de 13.12.1953 - StaatsGHG B-W.

(51) Vid. Ia Constitución del Estado libre de Baviera de 2.12.1946 - BayVerf, espec. arts. 61-67, 98 frase 4 BayVerf y la Ley del Tribunal Constitucional de 16.10.1962.

(52) Vid. Ia Constitución Provisional de Bajo Sajonia de 13.4.1951 - VorlVfNds. espec. art. 42, y la Ley del Tribunal del Estado de 31.3.1955.

(53) Vid. la Constitución de Berlín de 1.9.1950 - VvB. espec. art. 72 VvB, y la Ley del Tribunal Constitucional de 8.11.1990 (GVBl. S. 2246).

(54) Vid. art. 112 de la Constitución del *Land* de Brandeburgo (LaVerf Bbg) y la Ley del Tribunal Constitucional del *Land* de Brandeburgo (Ley de Tribunal Constitucional Brandenburgr - VerfGG Bbg) de 8.7.1993 (GVBl. 1, S. 322).

5. Bremen: Bremer Staatsgerichtshof (BreStGH) - Tribunal del Estado de Bremen (Bremen) (55).

7. *Hamburgo*: Hamburgisches Verfassungsgericht (HmbVerfG) - Tribunal Constitucional de Hamburgo (Hamburgo) (56).

8. *Hesse*: Hessischer Staatsgerichtshof (HessStGH) - Tribunal del Estado de Hesse (Wiesbaden) (57).

9. *Meclenburgo-Pomerania Occidental*: Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG) - Tribunal Constitucional Meclenburgo-Pomerania Occidental (Greifswald) (58).

10. *Renania del Norte-Westfalia*: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) - Tribunal Constitucional para el Land de Renania del Norte-Westfalia (Munster) (59).

11. *Renania-Palatinado*: Verfassungsgenchtshof Rheinland-Pfalz (VerfGH RP) - Tribunal Constitucional de Renania-Palatinado (Coblenza) (60).

12. *Sajonia*: Verfassungsgenchtshof Sachsen (VerfIGH Sachsen) - Tribunal Constitucional de Sajonia (Leipzig) (61).

(55) Vid. Ia Constitución de la Libre Ciudad Hanseática de Bremen - BremVerf espec. art. 139 BremVerf, y la Ley del Tribunal del Estado de 21.6.1949 en texto refundido por art. II Ley de 20.3.1956 - StGHG Brem.

(56) Vid. Ia Constitución de la Libre Ciudad Hanseática de Hamburgo - HambVerf espec. art. 65. y la Ley del Tribunal Constitucional de Hamburgo de 6.6.1952, texto de 14.1.1972 - HambVfGG.

(57) Vid. Ia Constitución del *Land* Hessen de 1.12.1946 - HessVerf espec. art. 130, y la Ley del Tribunal del Estado de 12.12.1947 - hessGesetz SH.

(58) Vid. Ia Constitución del *Land* de Meclenburgo-Pomerania Occidental de 23.5.1993, espec. arts. 52 a 54. y la Ley del Tribunal Constitucional del *Land* de 19.7.1994.

(59) Vid. Ia Constitución de Renania Norte Westfalia de 18.6.1950 - VerfNRW, espec. art. 76, y la Ley del Tribunal Constitucional de 14.12.1989 - VfGHG NRW.

(60) Vid. Ia Constitución de Renania Palatinado de 18.5.1947 - LV RhPf espec. art. 134, y la Ley del Tribunal Constitucional de 23.7.1949 - VfGHG RhPf.

(61) Vid. Ia Constitución del Estado libre de Sajonia de 10.7.1992 (SächsGVBl. núm. 31 de 17.7.1992, pág. 600) - Sächs Verf, espec. Art. 77 y 81, y la Ley del Tribunal Constitucional del Estado libre de Sajonia (Ley de Tribunal Constitucional de Sajonia - SächsverhiHG - SächsGVBl. 1993, pág. 177, núm. 11 de 4.3.1993), espec. arts. 77 y 81 par. 4.

13. *Sajonia-Anhalt*: Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (LVerfG SA) - Tribunal Constitucional de Sajonia-Anhalt (Dessau) (62).

14. *Territorio del Sarre*: Verfassungsgerichtshof des Saarlandes (Saarl-VerfGH) - Tribunal Constitucional del territorio del Sarre (Saarbrücken) (63).

15. *Schleswig-Holstein*: En este Estado federal decide el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) (64).

16. *Turingia*: Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) - Tribunal Constitucional de Turingia (Weimar) (65).

Como se ve, cada *Land* tiene su propia Constitución, que debe responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social, tal y como aparecen consagrados en la Ley Fundamental (art. 20 y 28 GG). Por lo demás, los Lánders tienen «carta blanca» para articular su constitución respectiva.

IV. DIE KOMMUNALE SELBSTERWALTUNG. EL AUTOGBIERNO MUNICIPAL

El autogobierno municipal tiene, en cuanto a la expresión de la libertad de los ciudadanos, una larga tradición en Alemania. Se remonta a los privilegios de las ciudades libres durante la Edad Media, cuando el avecinamiento libraba a los siervos de la gleba de sus vínculos feudales (a la razón se decía que «el aire de la ciudad da libertad»). En los tiempos modernos el autogobierno municipal se asocia en primer término con las reformas, del barón *Stein* y, en particular, con las ordenanzas municipales prusianas, de 1808. La Ley Fundamental enlaza con con esta tradición y garantiza ex-

(62) Vid. la Constitución del *Land* de Sajonia-Anhalt de 16.7.1992 (GVBl. LSA núm. 31 de 17.7.1992, pág. 600) - LaVerf, espec. arts. 74-76, y la Ley del Tribunal Constitucional del *Land* - Landesverfassungsgerichtsgesetz de 23.8.1993 LVerfGG (GVBl. LSA pág. 441).

(63) Vid. Ia Constitución del Saarland de 15.12.1947 - SVerf. espec. art. 98, y la Ley núm. 645 del Tribunal Constitucional, de 17.7.1458 (AB1. S. 1625) - VGHG Saarl.

(64) A tenor de art. 99 GG junto con § 13 n.º 10 BVerfGG y art. 37 del Estatuto del *Land* Schleswig-Holstein en texto de 15.3.1962 (GVBl. 62, S. 123).

(65) Vid. Ia Constitución del Estado Libre de Turingia de 25.10.1993 (GVBl. pag. 625) - VerfThür. espec. arts. 79-80 y la Ley del Tribunal Constitucional de Turingia (Thür-VerfGHG - de 28.6.1944; GVBl, núm. 23 de 5.7.1994, pág. 781).

presamente la autonomía de las ciudades (*Städte*), municipios (*Gemeinden*) y distritos (*Kreise*), lo cual significa que tienen el derecho de regular, dentro del marco legal, todos los asuntos de la comunidad local bajo su propia responsabilidad. Todas las ciudades, municipios y distritos deben organizarse democráticamente. Las normas de régimen local son competencia de los Estados Federados; por razones históricas, valian notablemente de Estado a Estado. La práctica administrativa municipal es, no obstante, igual en todos los Estados Federados.

La autonomía administrativa abarca sobre todo los transportes públicos de cercanías, la construcción de carreteras locales, el abastecimiento de energía, agua y gas, la evacuación de aguas residuales y la planificación urbana. Emgloba asimismo la construcción y mantenimiento de colegios, teatros y museos, hospitales, instalaciones deportivas y piscinas. Los municipios son competentes también en materia de educación de adultos y promoción de la juventud. Cada municipio aplica sus propios criterios de conveniencia y rentabilidad. A pesar de estas bases teóricas, muchos municipios se han endeudado gravemente (por ejemplo, muchos teatros se encuentran muy cerca de la quiebra por falta de subvenciones de las cajas locales de los municipios).

Numerosas funciones locales rebasa las posibilidades de los municipios y ciudades de menor tamaño, pudiendo ser asumidas en consecuencia por los *Kreise* (distritos), que son entidades locales superiores. Los distritos, que disponen de órganos democráticamente elegidos, forman asimismo parte del sistema de autogobierno local. Las ciudades de mayor tamaño no están integradas en dichos distritos.

El autogobierno y la autonomía municipales necesariamente se atrofian si las entidades locales no disponen de los recursos pertinentes para desempeñar sus funciones. La adecuada dotación financiera de las entidades locales es un tema permanente debatido. Las entidades locales tienen el derecho a percibir sus propios impuestos, tasas y contribuciones, entre las cuales se cuentan el impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles (la *Grunderwerbsteuer*, o sea: la contribución territorial), y el impuesto industrial (la *Gewerbesteuer*). Además perciben los impuestos locales (las *Gemeindesteuern*) sobre el consumo y el lujo. Esto no basta sin embargo para cubrir sus necesidades financieras; de ahí que perciban asimismo de la Federación y de los Estados Federados parte de otros impuestos, como el impuesto sobre el rendimiento del trabajo personal (la *Lohnsteuer*: *LSt*), es decir parte del impuesto sobre las rentas de las personas físicas (la *Einkom-*

mensteuer, ESt) (66), y asignaciones en concepto de compensación financiera, la cual se regula dentro de cada Estado Federado.

El autogobierno municipal supone para el ciudadano la posibilidad de participar en la actividad de la comunidad y controlarla. Las ciudades y los municipios son las células elementales de la comunidad política. Tienen que desarrollarse y renovarse para que la libertad y la democracia cuajen en el Estado y en la sociedad.

V. BREVES ACOTACIONES SOBRE EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS DE ESPAÑA

Alemania dispone de propios Estados, pero le carece una Constitución. España tiene una verdadera Constitución (CE) (67), pero carece de Estados. En lugar de una estructura federal, se ha realizado un sistema de unidades autónomas, el Estado de las Comunidades Autónomas, que no tienen, por ejemplo, propias Constituciones ni tribunales constitucionales correspondientes. Pues, la actualidad y vida constitucional crea sus propias denominaciones y funciones: La Ley Fundamental de Alemania sirve de «Constitución», los Estatutos de Autonomía en España de «Cuasi-Constituciones», al menos de «nonnas básicas de la Comunidad Autónoma» bajo el amparo de la Constitución española (68). A pesar de esta calidad los Tribunales Superiores de Justicia no ejercen una jurisdicción *constitucional*, solo tienen ciertas competencias residuales de carácter institucional.

Las Comunidades Autónomas no son «meras provincias» (como los *Länder* no lo son), sino entidades de gran importancia política, y se percibe un conjunto de intereses: del Estado y de las Comunidades Autónomas. Pero, en cuanto a la realidad constitucional, se puede constatar, que la mayor parte del pueblo español esta satisfecha con el sistema de las Comunidades Autónomas. Respectivo a la Cámara de representación territorial, el Senado (art. 69 CE), se puede constatar: Antes de una reforma constitucio-

(66) Vid. Einkommensteuergesetz (EStG) - Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas; Einkommertsteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) - Reglamento de ejecución de la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y, Einkommensteuer-Richtlinien (EStR) - Directivas relativas al impuesto sobre la renta de las personas físicas.

(67) De 27.12.1978 (BOE 311-1, de 29.12.1978) modificada por la reforma del art. 13.2 CE, el día 27.8.1942 (BOE núm. 207, de 28.8.1992).

(68) STC de 1 de mayo de 1982 (B.O.E. de 4 de junio de 1982).

nal del Senado, es más importante lograr el consenso de todos los sujetos de la vida política de España, sobre los principios básicos de la reforma, por ejemplo la determinación de qué leyes tienen naturaleza territorial, que, por lo tanto puedan empezar la primera lectura en la Cámara Territorial y, decantar las potencialidades de la Reforma reglamentaria del año 1994 (69).

En España existen parlamentos en sentido de órganos constitucionales legislativos sólo a nivel estatal, y órganos legislativos en las Comunidades Autónomas. La denominación está variando:

- *Cortes Generales* a nivel estatal (arts. 66 a 96 CE);
- *Asamblea* en Extremadura (arts. 20 a 32 EA Extremadura) y Madrid (arts. 9 a 16 EA Madrid) (70);
- *Asamblea Regional* en Cantabria (arts. 9 a 15 EA Cantabria; como parte de la Diputación Regional de Cantabria, arts. 7 a 21 EA Cantabria) y Murcia (arts. 21 a 30 EA Murcia) (71);
- *Cortes* en Aragón (arts. 12 a 20 EA Aragón), Castilla-La Mancha (arts. 9 a 12 EA Castilla-La Mancha), Castilla y León (arts. 9 a 14 EA Castilla y León) y Valencia (arts. 10 a 14, como parte de la Generalidad Valenciana, arts. 9 a 30 EA Valencia) (72);

(69) Numerosos autores ha escrito sobre este tema por ejemplo: *Aja*. Eliseo: Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado; RVAP 35/1993 (II), 11. *Baño León*, José María: 'Igualdad contra autonomía', Revista Catalana de Derecho Público. Núm. 20, diciembre 1995, pág. 153; *López Pina*, Antonio (editor): *Spanisches Verfassungsrecht*; Heidelberg 1993, en este libro v. su artículo: Die Entstehung der Verfassung. pág. 19; *Punset Blanco*, Ramón: La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución; RVAP 35/1993 (II), 31; *Ribas Maura*, A.: Reflexiones sobre el concepto de mayoría absoluta en la Constitución; en: Cuadernos de las Facultad de Derecho de las Islas Baleares 18, pág. 43; *Ripolles Serrano*, María Rosa: La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías; RVAP 35/1993 (II), 39; *ibid.*: Artículo 79. Las votaciones parlamentarias: en: Comentarios a las Leyes Políticas. dirigidos por O. Alzaga. Madrid: Edersa, VI, pág. 723; *ibid.* Notas sobre el proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados; en: Revista de Estudios Políticos 24, pág. 113; *Senado*: Informe Comunidades Autónomas 1993, Vol. I; Madrid 1994, pág. 68.

(70) *Extremadura*: LO 1/1983, de 25.2 (BOE núm. 49. de 26.2); *Madrid*: LO 3/1983. de 25.2.1983 (BOE núm. 51. de 1.3).

(71) *Cantabria*: LO 8/1981, de 30.12. (BOE núm. 9, de 11.1.82); *Murcia*: LO 4/1982, de 9.6 (BOE num. 146. de 19.6).

(72) *Aragón*: LO 8/1982. de 10.8. (BOE núm. 195, de 16.8.). *Castilla-La Mancha*: LO 9/1982. de 10.8 (BOE núm. 195, de 16.8). *Castilla-León*: LO 4/1983, de 25.2 (BOE núm. 52,

- *Diputación General* en La Rioja (arts. 17 a 21 EA La Rioja (73));
- *Junta General del Principado de Asturias* en Asturias (arts. 23 a 31 EA Asturias (74));
- *Parlamento en Andalucía* (arts. 25 a 30 EA Andalucía), Islas Baleares (arts. 19 a 30 EA Islas Baleares), Islas Canarias (arts. 8 a 13 EA Canarias), Cataluña (arts. 30 a 35 EA Cataluña, como parte de la Generalidad, arts. 29 a 42 EA Cataluña), Galicia (arts. 9 a 14 EA Galicia) (75), Navarra (arts. 11 a 22 PRARFN (76)), y el País Vasco (arts. 25 a 28 EA País Vasco (77)).

VI. COMENTARIO FINAL

Hoy en día el federalismo debe cumplir, ante todo, dos funciones: Distribución de competencias a través de la separación de poderes (y la protección de minorías y autonomía territorial) e integración de sociedades heterogéneas, a lo cual se pretende muchas veces la integración económica (pero también política y militar), manteniendo, a la vez, la independencia sociocultural y/o la autonomía política de las unidades territoriales (Estados miembros / provincias). El federalismo intenta conjugar cierta homogeneidad o unidad con cierta diversidad. En un sistema político federalmente constituido se pretende mediar entre las ideas sociales contradictorias. Pero la historia muestra, cada año más, la voluntad de unirse, especialmente en la Unión Europea (UE). La UE es mucho más que una organización internacional limitada a determinadas funciones, de la misma manera que tam-

de 2.3). en forma de la LO 111/1994 de 24.3, de reforma del EA (BOCyL 66, de 7.494 p. 1961). *Valencia*: LO 5/1982, de 1.7. (BOE núm. 164, de 10.7).

(73) LO 3/1982, de 9.6 (BOE núm. 146, de 19.6).

(74) LO 7/1981, de 30.12 (BOE núm. 9, de 11.1.82).

(75) *Andalucía*: LO 6/1981, de 30.12 (BOE núm. 9, de 11.1.82). *Islas Baleares*: LO 2/1983, de 25.2 (BOE núm. 51, de 1.3, pág. 5776). *Canarias*: LO 10/1982, de 10.8 (BOE núm. 195, de 16.8). *Cataluña*: LO 4/1979, de 18.12 (BOE núm. 306, de 22.12, pág. 3698). *Galicia*: LO 1/1981, de 6.4 (BOE núm. 101, de 28.4: Boletín Oficial da Xunta de Galicia 24, de octubre).

(76) Pacto de 8.3.1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, sancionado por S.M. el Rey 10.8.82 (BCE núm. 195 y 204, de 16.8; BON núm. 106 de 1982); se trata de un cuasi-Estatuto de Autonomía con rango de ley orgánica. Vid. disp. ad. I CE relativa a la validez del Derecho foral.

(77) LO 3/1979, de 18.12 (BOE núm. 306, de 22.12).

poco es un complejo estatal, pero tiene ya ciertos elementos de carácter federal. En Alemania ya se plantea la pregunta de dónde proceden las decisiones políticas y jurídicas: ¿de Bruselas o de Bonn, o Berlín? La UE se ha convertido en una figura que dispone de instituciones típicas de un *único* Estado: Parlamento, Gobierno (Consejo / Comisión), Tribunal. A partir de 1999 habrá una única moneda, el euro: el sistema monetario ha sido una característica esencial de un Estado. El proceso de la «integración europea» parece la creación de una entidad estatal, en la cual el equilibrio entre los intereses —nacionales así como regionales— no parece imposible, a pesar del desarrollo e historia individuales de cada Estado miembro.

El problema central de la división territorial y de distribución del poder político, legislativo, ejecutivo y judicial, es el reconocimiento de las «unidades» mas pequeñas, es decir, de entidades territoriales que a menudo se habían desarrollado en un largo proceso histórico. Pero: «Viele Köche verderben den Brei», como se dice en Alemania, «muchas manos en la olla echan el guiso a perder». Si cada entidad territorial (ciudad, municipio, distrito, *Land* o Comunidad Autónoma, Estado, etc.) dispone de tantas posibilidades políticas, siempre habrá ciertos enfrentamientos por causa de los intereses distintos.

Una entidad territorial no existe sólo por si misma, sino que forma parte dentro de un sistema político que ha que organizar o resolver su vida política en un marco de competencia política, económica y social en el mundo. No por pura casualidad se realizan cada año más y más fusiones, alianzas, pactos, etc.: pruebas de la voluntad de asociarse para poder sobrevivir y enfrentarse a los problemas mundiales en todos los sectores de la vida diaria. El movimiento dentro de la Unión Europa da la impresión de que un Estado llamado *United States of Europe*, Estados Unidos de Europa, no haya de ser sólo una fantasía, una idea lejos de la realidad. El federalismo puede realizarse no solamente dentro de *un* país, sino también en una organización como la Unión Europa o cualquier otro conjunto de Estados. *Dentro* de un Estado —como, por ejemplo, en Alemania— el federalismo puede causar retrasos en el desarrollo político y económico, retrasos debilitándose el progreso necesario para mejorar la vida pública en cada Estado.