

MATERIALES DE TRABAJO No. 3

**EL FEDERALISMO EN LA REPUBLICA
FEDERAL DE ALEMANIA**

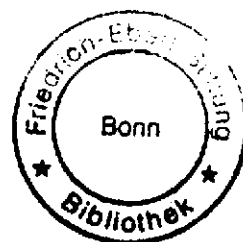
Klaus Michel Miebach

127

MATERIALES DE TRABAJO No. 3

**EL FEDERALISMO EN LA REPUBLICA
FEDERAL DE ALEMANIA**

Klaus Michel Miesbach



C 98 - 02370

PRESENTACION

Con el número 3 de esta serie "Materiales de Trabajo", publicamos un trabajo de Klaus Michael Miebach sobre: *"El federalismo en la República Federal de Alemania"* que originalmente salió en Basis-Info, 4-1997 de INTER NATIONES.

Como se trata de una exclusión corta pero muy precisa sobre los elementos claves del federalismo en la República Federal de Alemania, tocando por ejemplo, los fundamentos del orden federal, la distribución de competencia entre federación y los estados federales y el régimen financiero, nos parece que el trabajo puede enriquecer la discusión sobre los distintos aspectos de la descentralización la cual está en marcha en México.

Ekart Wild
Representante en México de la
Fundación Friedrich Ebert

Abril de 1998

Índice	Página
Introducción	5
1. Acotación histórica: El concepto de federalismo y su historia en Alemania	6
2. Sinopsis estadística	9
3. Fundamentos del orden federal	10
4. La Federación y los Estados Federados son Estados	12
5. La distribución de competencias entre la Federación y los Estados Federados	15
6. El "tercer nivel": "federalismo cooperativo" y "trabazón política"	21
7. El Bundesrat	22
8. El régimen financiero del Estado federal	24

Redacción IN

Redacción: Dra. Gisela Libal

Traducción: Rubén Meri

Fecha: Mayo de 1997

Introducción

La República Federal de Alemania es un Estado Federal. En el discurso que pronunció sobre el federalismo con ocasión del cincuentenario de la Constitución del Estado Federado de Renania del Norte-Westfalia el 2 de octubre de 1996 en Düsseldorf, el Presidente Federal, Roman Herzog, enunció los puntos centrales del sistema federal alemán: por una parte, la distribución de las competencias legislativas y ejecutivas entre la Federación (Bund) y los Estados Federados (Länder), cuyo origen se remonta a la Constitución bismarckiana de la Confederación del Norte de Alemania de 1867 y del Imperio Alemán de 1871, y por otra el extraordinariamente complejo régimen financiero, que incluye el instrumento de la compensación financiera horizontal entre los Estados Federados "más pobres" y "más ricos", así como, finalmente, la cuestión de la reorganización de los Estados Federados.

El Presidente Federal se refirió tanto a la función que desempeña el federalismo desde el punto de vista de la división de poderes como a las justificadas críticas contra el sistema federal, sin olvidar la dimensión emocional, sumamente sorprendente para más de un observador extranjero. Recordó el alto grado de identificación de los ciudadanos con sus Estados Federados y la acusada conciencia de los hechos diferenciales en cada uno de ellos. A lo largo de las últimas décadas se ha ido acrisolando incluso en aquellos Estados Federados que fueron creados "artificialmente" por las potencias de ocupación tras la Segunda Guerra Mundial "una auténtica conciencia de la propia identidad, más aún, un afecto hacia el propio Land (...), que está en relación inversa con las habituales y no del todo injustificadas quejas sobre la consumación de las competencias de los Länder".

Para el Presidente Federal el origen de esa conciencia comunitaria radica en la mayor proximidad de los Estados Federados al ciudadano y, ante todo, en la proximidad de sus órganos de gobierno a los problemas de la vida diaria. A pesar de sus restringidas competencias legislativas y de las "carencias estructurales" determinadas por la historia, las cuales deberían someterse a una "seria revisión", según el Presidente Federal de los Estados Federados han demostrado su capacidad de estructuración política sobre todo a través de la distribución equitativa de las oportunidades económicas y educativas para su población tanto dentro como fuera de las grandes aglomeraciones urbanas. Si -prosigue Herzog- la atención no se fija únicamente "en las competencias legislativas, sino también en la configuración efectiva de nuestro país (...), desde luego aún se encuentran campos de actuación del federalismo que trascienden claramente las ventajas que entraña a escala de la política estrictamente federal". El Presidente Federal exhortó a una reflexión sobre posibles alternativas para hacer más funcional y fortalecer nuestro sistema federal, "con el cual, en términos generales, estamos

bien servidos": "¿Quién no va a alabar nuestro federalismo, pero lo conocerá todo el mundo? ¡No! Así pues, puede ser bastante útil observar esta idea fundamental de nuestra organización estatal desde ambos lados: desde el positivo, pero también desde el negativo, que, al menos a mi juicio, debe ser objeto de reforma".

1. Acotación histórica:

El concepto de federalismo y su historia en Alemania

El término "federalismo" procede etimológicamente de la palabra latina "foedus", que significa "unión, liga, pacto". Desde el siglo XVIII y, más concretamente, desde Montesquieu (1689-1755), el término se ha utilizado comúnmente para describir el principio de organización de una comunidad jurídica compuesta por varios Estados, contexto en el cual se subrayan especialmente los derechos de libre determinación y codecisión de los miembros que la integran.

El significado actual de la palabra federalismo se remonta a los debates mantenidos tras el final de la guerra de la independencia norteamericana entre los defensores de una confederación de Estados independientes y los impulsores de un Estado federal. Los "federalistas" Alexander Hamilton, James Madison y John Jay comentaron y defendieron entre 1787/1788 en los 85 artículos de "El federalista" ("Federalist papers") la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, promulgada el 17 de septiembre de 1787 por la Convención Constitucional. Frente a las tendencias particularistas o separatistas, el federalismo americano se planteó como objetivo prioritario el fortalecimiento de las instituciones del Estado federal, en tanto que el pensamiento europeo el federalismo, viéndose amenazado por el centralismo estatal, promovió fundamentalmente la defensa de la autonomía de los distintos Estados Federados.

Alemania es un Estado federal y en términos conceptuales el Estado federal se halla a medio camino entre la confederación y el Estado central. Este planteamiento trata de superar fecundamente la tensión entre la diversidad y la unidad mediante la distribución (territorial) de las funciones estatales entre dos sujetos políticos autónomos, a saber, los Estados miembros y el Estado central (llamados en Alemania "Länder" y "Bund"). Cuando en un Estado federal la posición de la Federación se fortalece substancialmente a costa de los Estados miembros se habla de unitarismo (del latín "unitas", unidad). Por eso Alemania se considera un Estado federal unitario, especialmente en lo que respecta a la legislación. En cambio, en el Estado "central" o unitario la actividad estatal tiene su origen en un centro. En el Estado federal debe establecerse un auténtico *equilibrio entre los elementos estructurales unitarios y federales*. Esto requiere un *mayor esfuerzo normativo* que la organización de un Estado unitario. *El derecho constitucional tiene que articular dos niveles, el nivel horizontal entre los poderes*

legislativo, ejecutivo y judicial, y el nivel vertical, entre los Estados miembros y el Estado central. Esto presupone una distribución sin lagunas de las distintas funciones y competencias, así como la regulación de las relaciones financieras y de los mecanismos para la solución de conflictos, además de otras normas de funcionamiento del Estado federal.

A lo largo de su historia Alemania raras veces tuvo un sistema centralista. La fragmentación del Sacro Imperio Romano Germánico, que desde el punto de vista político no favoreció sino dificultó la creación de un Estado nacional alemán, redundó en una formidable descentralización regional y cultural. Salvo en los tiempos de la dictadura nacionalsocialista y del sistema de partido único de la RDA, Alemania siempre se definió desde la diversidad de sus partes, que eran más que meras "provincias". La historia alemana está muy marcada por estructuras federalistas de diverso signo. Eso sí, en su manifestación como Estado federal propiamente dicho, el federalismo se implantó en Alemania hace solo 120 años. El primer Estado federal alemán fue la Confederación del Norte de Alemania (1867). El primer Estado federal formal fue el Imperio de 1871, caracterizado por el fuerte componente dinástico, la extrema preponderancia de Prusia con casi dos tercios de la población y de la superficie y un régimen financiero en virtud del cual el Reich era el "pagano" de los Estados miembros debido a las asignaciones que debía efectuar como principal fuente de financiamiento. Tras la catástrofe de la Primera Guerra Mundial, la República de Weimar, a pesar de las numerosas tentativas de "reforma del Reich", no consiguió resolver satisfactoriamente la relación entre el gobierno central y los Estados miembros debido a la problemática división en Länder muy desiguales tanto desde el punto de vista político como económico (por ejemplo, Prusia tenía 41,8 millones de habitantes y 26 de un total de 66 puestos en el Reichsrat; Lippe tan solo 188.000 habitantes y un puesto en dicho órgano). Tras el acceso al poder de los nacionalsocialistas en 1933, las estructuras federalistas fueron suprimidas en favor de un rígido sistema de Estado unitario al hilo de lo que se dio en llamar la "sincronización" institucional.

Tras la capitulación incondicional de la Wehrmacht alemana en mayo de 1945 las potencias vencedoras pasaron a representar la autoridad del Estado hacia fuera y hacia dentro. Alemania fue dividida en cuatro zonas de ocupación, Berlín quedó sometida a un régimen cuatripartito, una parte de Prusia oriental quedó bajo la administración soviética, los demás territorios orientales más allá del Oder y del Neiße bajo la administración polaca y el "Sarre" se unió al espacio económico, aduanero y monetario francés.

Tras el colapso bélico la actividad estatal recobraría el pulso en primer lugar a nivel de los Estados Federados, bajo la supervisión de las potencias aliadas. Así surgiría finalmente en el territorio de las tres zonas de ocupación occidentales la República Federal de Alemania con forma de Estado federal en virtud de la nueva Ley Fundamental (Constitución promulgada el 23 de mayo de 1949). Las tres

potencias vencedoras exigieron la disolución de Prusia, con lo cual se suprimió una asimetría extrema, pero al mismo tiempo se crearon nuevos Estados Federados (Länder) "artificiales", siguiendo muy de cerca la antigua división en zonas de ocupación. De los Estados Federados occidentales de nueva creación solo Baviera y las dos ciudades hanseáticas de Hamburgo y Bremen podían remitirse a una tradición estatal acrisolada a lo largo de la historia; Schleswig-Holstein y Baja Sajonia al menos podrían basarse en un sentimiento de comunión e identidad histórica. La inexistencia de diferencias substanciales de orden étnico, lingüístico o cultural a nivel regional determinó asimismo que el nuevo Estado federal se sustentara no tanto en su función integradora sino, antes bien, en la plasmación de una división de poderes vertical complementaria, es decir, un sistema de "checks and balances".

En 1945/46 las fuerzas políticas alemanas estaban básicamente en favor del federalismo. Kurt Schumacher, presidente del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), exigió que el nuevo Estado fuera tan federal como fuera posible y tan centralista como fuera necesario. La Unión Cristiano-demócrata (CDU) y la Unión Cristiano-social (CSU) abogaban por un Estado constituido por Länder autónomos integrados en una Federación republicana libre. Solo el enfoque del Partido Liberal Democrático (F.D.P.) daba mayor relieve a un sólido poder central, dentro del cual los Estados Federados habrían de asumir competencias parciales.

En la zona de ocupación soviética los antiguos Estados de Anhalt, Mecklemburgo, Turingia, Sajonia y las provincias prusianas pasaron a formar cinco nuevos Länder: Brandeburgo, Mecklemburgo, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia. Estos Länder y la parte oriental de Berlín conformaron la República Democrática Alemana (RDA, fundada el 7 de octubre de 1949). Por consiguiente, desde el punto de vista constitucional en principio también la RDA quedó configurada como un Estado federal. Sin embargo, el sistema federativo no se desarrolló y finalmente fue suprimido en 1952. Los Länder alemanes orientales fueron disueltos (1952) y sustituidos por catorce "distritos", que no eran sino simples corporaciones autónoma y subdivisiones administrativas.

La restauración de los Länder fue desde un principio uno de los objetivos políticos esenciales de la revolución pacífica de los ciudadanos de la antigua RDA en los años 1989/90. Los Estados Federados de Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia-Anhalt y Turingia, así como Berlín oriental, que tras la reunificación del país volvió a formar parte del Land de Berlín, a su vez reunificado, fueron refundados por acuerdo de la Asamblea Popular alemana oriental (Ley del 22 de julio de 1990). En virtud de la adhesión conforme al Artículo 23 de la Ley Fundamental (tal y como estaba redactado entonces), la RDA dejó de existir como Estado independiente el 3 de octubre de 1990.

En buena medida como reacción a lo sucedido en la etapa del nacionalsocialismo, tras la Segunda Guerra Mundial el principio del Estado

federal apenas fue contestado en Alemania occidental, a pesar de que según las encuestas en un principio solo tuvo escasa aceptación entre la población. En una encuesta de 1952 solo el 21 por ciento de la población se pronunció a favor de la estructura federal del país; en 1983 el 75 por ciento de los encuestados estaba a favor y tan solo del ocho por ciento en contra del sistema federal.

2. Sinopsis estadística

La República Federal de Alemania está integrada por 16 Estados Federados (Länder)

Los 16 Länder de la República Federal de Alemania	Superficie en km ²	Habitantes en millones (1994)	Capital	Diputados al Bundestag (1994)	Miembros del Bundesrat o votos en el Bundesrat (1996)	Número de diputados del respectivo parlamento regional (1994)
Baden- Württemberg	35.752	10,3	Stuttgart	79	6	155
Baja Sajonia	47.348	7,7	Hannover	67	6	161
Baviera	70.553	11,9	Múnich	92	6	Cámara 204/ Senado 60
Berlín	889	3,4	Berlín	27	4	206
Brandeburgo	29.476	2,6	Potsdam	23	4	88
Bremen	404	0,7	Bremen	6	3	100
Hamburgo	755	1,7	Hamburgo	14	3	121
Hesse	21.114	5,9	Wiesbaden	49	5	110
Mecklembur- go-Pomerania Occidental	23.420	1,8	Schwerin	15	3	71
Renania del Norte- Westfalia	34.071	17,8	Düsseldorf	148	6	221
Renania- Palatinado	19.845	3,9	Maguncia	33	4	101
Sajonia	18.408	4,6	Dresde	39	4	120
Sajonia- Anhalt	20.442	2,8	Magdeburgo	23	4	99
Sarre	2.570	1,1	Sarrebruck	9	3	51
Schleswig- Holstein	15.732	2,7	Kiel	24	4	75
Turingia	16.176	2,5	Erfurt	24	4	88
República Federal de Alemania	356.955	81,4	Berlín (Bonn)	672	69	1.971

3. Fundamentos del orden federal

El principio de la división vertical de poderes

A la clásica división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el Estado unitario o central, que puede denominarse *división horizontal de poderes*, se suma en el Estado federal la llamada *división vertical de poderes*, es decir, la separación del poder estatal entre el Estado central y los Estados miembros. Esto significa que cada uno de los tres poderes vuelve a subdividirse entre la Federación y los Estados Federados. Existe pues una "doble división de poderes".

Orden básico igual - al principio de homogeneidad (Artículo 28 GG)

La estrecha conexión entre la Federación y los Estados Federados se patentiza también en el llamado *principio de homogeneidad*, que vincula el orden constitucional de los Estados Federados a las estructuras políticas previstas en la Ley Fundamental (GG) para la Federación.

Del mandato de la homogeneidad constitucional se deriva la norma contenida en el Artículo 31 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania: "*El derecho federal deroga el derecho de los Länder*". En consecuencia, siempre que exista una disposición federal para regular cualesquiera ámbitos o situaciones, esa disposición prevalecerá sobre las normas equivalentes de los Estados Federados y las deroga en caso de contradicción.

La Ley Fundamental (Constitución) prescribe que la forma del Estado y la estructuración del Estado en una Federación (Bund) y una serie de Estados Federados (Länder) deben tener un *grado básico de coincidencia* en determinados puntos.

Esta disposición marco preceptúa por una parte la *homogeneidad* de los principios institucionales y de las instituciones fundamentales de la Federación y de los Estados Federados, pero que otra admite una cierta desigualdad. *La homogeneidad viene impuesta en cuatro planos:*

1. República

Los Estados Federados, al igual que la Federación, tienen que tener un orden constitucional "republicano".

2. Democracia

Los órdenes constitucionales tanto de los Estados Federados como de la Federación deben ser democráticos. *Por consiguiente, la soberanía reside en el*

pueblo. La Ley Fundamental se basa en el sistema de la "democracia burguesa", articulada en torno a la división de poderes y el "gobierno de la mayoría". Por tanto, los actos configurativos del Estado deben ser decididos por la mayoría de los ciudadanos con sufragio activo o por la mayoría de los representantes elegidos por el pueblo. La formación de la voluntad política tiene lugar desde el pueblo hacia los órganos estatales y no en sentido inverso. Los ciudadanos tienen que poseer derechos cívicos y gozar de igualdad política. El derecho fundamental a la libre información y el derecho fundamental de la libertad de expresión constituyen a estos efectos dos pilares primordiales. Las distintas opiniones han de poder desenvolverse libremente en el espacio político. Las minorías tienen que tener la posibilidad de llegar a convertirse en mayorías.

Los Estados Federados tienen un margen de actuación en la configuración del principio democrático. Por ejemplo, pueden colocar al frente del Estado a un presidente y regular de forma distinta a la Federación las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. La edad reglamentaria y demás requisitos para poder ser elegido diputado y el régimen electoral del Parlamento regional, así como la duración de las legislaturas, pueden diferir de las normas equivalentes de la Federación. El Parlamento puede estar constituido por dos cámaras, como sucede por ejemplo en Baviera, que cuenta con una Cámara de Diputados y un Senado. Mediante el sistema del referéndum y la iniciativa popular puede reconocérsele al pueblo un poder de decisión directa más amplio que el establecido en la Ley Fundamental para el nivel de la Federación.

3. El principio del Estado social

La Federación y los Estados Federados tienen que disponer de un orden constitucional social. Esto significa que el Estado debe organizarse en conformidad con los principios de la justicia social y procurar su realización. Debe prohibir, combatir y evitar activamente tanto la opresión económica y cultural como la discriminación de cualesquiera grupos o estratos de población. El esfuerzo por materializar adecuadamente el principio del Estado social, que requiere en particular un equilibrio entre los principios sociales y económicos, se patentiza en el modelo de integración social de la "economía social de mercado", en la cogestión empresarial, en el régimen de la "seguridad social", en el fomento de la capacitación profesional y en el sistema de ayudas sociales a los desfavorecidos.

4. El principio del Estado de Derecho

El principio del Estado de Derecho somete al Estado a la ley. Por tanto, limita el ejercicio del poder estatal frente al ciudadano e impide la arbitrariedad estatal. Entre los *elementos esenciales del Estado de Derecho* figuran los

derechos fundamentales de los ciudadanos, la igualdad jurídica, la división de poderes y el sometimiento del legislador al orden constitucional.

Si la legislación de un Estado Federado vulnera alguno de los cuatro principios enunciados, incurre en inconstitucionalidad. En tal supuesto, en virtud del Artículo 28 de la Ley Fundamental la Federación está obligada a restablecer la legalidad, incluso por medios coactivos si fuere necesario. En casos extremos de conflicto grave con un Land determinado, la Federación incluso puede recurrir al instrumento -nunca empleado hasta la fecha- de la "vía coercitiva federal" (Art. 37 GG), es decir, llegado el caso puede hacer uso de la fuerza para obligar al Land renuente al cumplimiento de los deberes que le impone la Ley Fundamental u otra ley federal, pero en tal supuesto el Gobierno Federal necesita la aprobación del Bundesrat (cámara de representación territorial).

4. La Federación y los Estados Federados son Estados

Según la Constitución alemana, la Federación (Bund) tiene poder originario en el marco de sus funciones y competencias, al igual que los Estados Federados (Länder) en el marco de sus respectivas competencias. La Corte Constitucional Federal así lo recalcó en una de sus primeras sentencias: "Los Estados Federados, en cuanto miembros de la Federación, son Estados con un poder soberano propio -si bien limitado en su objeto- y no derivado de la Federación, sino reconocido por ella". (BVerfGE 1, 14, 34) Esta *estatalidad* garantiza a los Estados Federados su propio ámbito de configuración política y su propia responsabilidad en su respectivo ámbito constitucional.

Ahora bien, debido a la limitación objetiva de sus derechos soberanos en favor de la Federación, los Estados Federados no pueden equipararse a Estados extranjeros independientes. Renania del Norte-Westfalia es mayor que Bélgica, Dinamarca o los Países Bajos por número de habitantes y superficie, pero no es un Estado independiente, sino "únicamente" un Estado miembro de un Estado federal.

Garantía de continuidad en la Ley Fundamental

El principio del Estado federal es uno de los principios intangibles del sistema constitucional alemán. Los Estados Federados no tienen el derecho de "separarse" de la República Federal. Por eso, el Estado federal no puede disolverse en sus partes. Por otro lado, los Estados Federados tampoco pueden fundirse en una unidad para constituir un Estado unitario. La Ley Fundamental prohíbe expresamente esta posibilidad en su Artículo 79, apartado 3, que declara inmodificable el núcleo esencial del Estado federal:

Artículo 79, apartado 3, GG

El segundo elemento esencial del Estado federal es la participación sistemática de los Estados Federados en la legislación. Esto implica que los Estados Federados por una parte han de conservar una serie de competencias propias y por otra han de participar en el proceso legislativo de la Federación.

En virtud de esta norma adquieren "garantía de perpetuidad" dos características esenciales del Estado federal:

- No puede suprimirse la estructuración de la Federación (Bund) en Estados Federados (Länder). Por tanto, los Estados Federados están protegidos contra aquellas reformas constitucionales que desvirtúen su entidad como Estados. Sin embargo, esto no significa que cada Estado concreto tenga que mantenerse necesariamente en su forma actual. Sería admisible por ejemplo una nueva distribución territorial y una disminución o un aumento del número de los Estados miembros de la Federación.
- El segundo elemento esencial del Estado federal protegido por esta norma es la participación sistemática de los Estados Federados en la legislación. Esto implica que los Estados Federados por una parte han de conservar una serie de competencias propias y por otra han de participar en el proceso legislativo de la Federación.

Para la protección de los Estados Federados también resulta importante el procedimiento de reforma de la Constitución federal: toda modificación requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios del Bundesrat para entrar en vigor. Así pues, a través de la cámara de representación territorial los Estados Federados tienen un amplio derecho de codecisión para contrarrestar eventuales pretensiones centralistas. Desde la reforma constitucional efectuada en 1992 en relación con la ratificación del Tratado de Maastricht, dicha norma también rige en los supuestos en que la Federación transfiera derechos de soberanía a la Unión Europea en virtud del Artículo 23, apartado 1, de la Ley Fundamental.

Los Estados Federados están obligados a actuar con "lealtad federal"

En una de sus primeras sentencias la Corte Constitucional Federal derivó de la idea maestra del principio del Estado federal el mandato, no explícitamente contenido en la Constitución, de la llamada "lealtad federal", es decir, la exigencia de que tanto la Federación como los Estados miembros ejerzan sus competencias adoptando un comportamiento mutuamente leal, esto es, respetando la posición e intereses respectivos, como corresponde a integrantes del mismo todo:

El principio constitucional del federalismo exige, en el ámbito federal, a los miembros de cada uno de los poderes, judicial, legislativo y ejecutivo, la cooperación mutua mediante "actuar con espíritu federal", de modo tal que los poderes y los órganos constitucionales han de cooperar con arreglo al espíritu de sus pactos, contribuyendo a su fortalecimiento y a la salvaguardia de sus intereses y de los intereses bien entendido de sus miembros" (BVerfGE 1/299, 315).

Este principio reviste capital importancia, tanto para la Federación en su relación con los Estados Federados y viceversa como en la relación de los Estados Federados entre sí. Los intereses parciales de la Federación y de los Estados Federados se ven pues limitados constitucionalmente en interés del Estado federal en su conjunto. El Estado federal es algo más que una limitación de ámbitos de competencia entre la Federación y los Estados Federados. El bien común del Estado considerado como totalidad solo puede plasmarse mediante la actuación mutuamente complementaria de la Federación y de los Estados Federados.

Los municipios como parte de los Estados Federados

Los Estados Federados se subdividen en municipios y federaciones de municipios (por ejemplo mancomunidades, municipalidades, comarcas y distritos, etc). Sin embargo, sería erróneo hablar de una estructura estatal de tres niveles. Según la Ley Fundamental, *la República Federal de Alemania se estructura en dos niveles, el federal y el de los Estados Federados*; los municipios conforman la estructura interna de los Estados Federados. Ahora bien, en su Artículo 28, apartado 2, la Constitución garantiza expresamente la "autonomía municipal" de los municipios y asociaciones de municipios, es decir, les reconoce la capacidad de autogobierno en su ámbito de actuación.

Igualdad y desigualdad en la Federación y en los Estados Federados

El Artículo 33, apartado 1, de la Ley Fundamental garantiza la igualdad de derechos y la igualdad de trato a todos los ciudadanos alemanes en el territorio federal: *"Todos los alemanes tienen en todos los Länder los mismos derechos y deberes cívicos"*. Con ello queda garantizada la igualdad jurídica de todos los alemanes frente al Estado Federado respectivo, tanto en la vertiente de los derechos como de las obligaciones. Los derechos y obligaciones basados en leyes de la Federación rigen por principio en todo el territorio federal. Todo alemán puede ampararse en la legislación federal y queda obligado por ella si se dan las respectivas condiciones fácticas. Dentro de todo el territorio federal, independientemente del Estado Federado de que se trate, todos los alemanes están sometidos a un mismo régimen de nacionalidad y un mismo derecho civil.

Sin embargo, por principio el legislador de cada Estado Federado puede adoptar, dentro de su respectivo ámbito de competencias, normas que difieran de la legislación de otros Estados Federados, aunque ello suponga a fin de cuentas más cargas o ventajas para los habitantes de algunos Estados Federados.

La aplicación del principio federal, que fomenta la pluralidad y no la uniformidad, indefectiblemente se traduce en disparidades de Estado a Estado. Dentro de un mismo Estado todos los ciudadanos son iguales ante la misma ley, es decir, tienen los mismos derechos. Sin embargo, en comparación con la situación de otros Estados Federados indudablemente existen diferencias. El principio de igualdad (*Artículo 3 GG: "Todas las personas son iguales ante la ley"*) no garantiza por tanto la plena *"uniformidad de las condiciones de vida"*. A este respecto la Corte Constitucional Federal ha resuelto lo siguiente: "El legislador de un Land, atendiendo a la estructura federal de la República Federal de Alemania, únicamente está obligado a respetar el principio de igualdad dentro del ámbito de vigencia de su respectiva Constitución. Por consiguiente, la constitucionalidad de una ley de Land no debe por principio ponerse en tela de juicio porque dicha ley presente divergencias con respecto a normas afines vigentes en otros Estados Federados" (BVerfGE 12, 139, 143).

5. La distribución de competencias entre la Federación y los Estados Federados

A diferencia del modelo de Estado Federal de los Estados Unidos de América, inspirado en una estricta *división de funciones entre la Unión y los Estados que la integran, de forma que los diversos ámbitos materiales corresponden por entero bien a la Unión bien a los Estados*, la distribución de competencias prevista en la Ley Fundamental alemana se caracteriza por una *compaginación de funciones* y una *"trabazón política"*, lo cual significa que la Federación y los Estados Federados asumen las competencias de los poderes estatales con arreglo a un sistema de prioridades y contrapesos.

Quando en los Estados Unidos de América uno de los Estados de la Unión es competente para determinado ámbito, dicta las leyes correspondientes, las aplica por medio de sus autoridades y financia las actuaciones pertinentes con su propio presupuesto. En caso de divergencias en dicho ámbito, deciden los tribunales de ese Estado y no los tribunales de la Unión. Este mismo sistema se sigue respecto a las competencias de la unión.

La Ley Fundamental alemana aplica un sistema más complejo. No se atribuyen ámbitos competenciales por entero a la Federación o a los Estados Federados, sino únicamente determinadas funciones dentro de cada ámbito. A estos efectos la Constitución sigue el procedimiento de enumerar concretamente las atribuciones de la Federación por medio de un catálogo de competencias. En

caso de que la Federación no tenga asignada una atribución de forma expresa, son competentes los Estados Federados. *El principio de la competencia de los Länder* aparece recogido en el Artículo 30 GG.

En resumen el sistema funciona como sigue:

- En la mayoría de los ámbitos la *competencia legislativa* recae en la Federación ("legislación unitaria").
- La ejecución de las leyes y la *administración* son básicamente competencia de los Estados Federados (administración federal).
- En la *administración de justicia* existe una estrecha imbricación entre la Federación y los Estados Federados.
- Las cargas financieras se distribuyen entre la Federación y los Estados Federados con arreglo a un sistema muy complejo.

Legislación

Artículo 70, apartado 1, GG

"Los Länder poseen el derecho de legislar en tanto la presente Ley Fundamental no lo confiera a la Federación".

La Federación tiene preferencia en la legislación, dentro de un complejo sistema articulado en torno a la *legislación exclusiva de la Federación y de los Estados Federados* y la *legislación básica de la Federación*. No obstante, también existe una *legislación concurrente*, que de hecho constituye una *legislación "alternativa"*. En la Ley Fundamental las competencias de la Federación respecto a la legislación de los Estados Federados se fijan en función de si existe la necesidad de una normativa uniforme para todos ellos o bien es preferible dotarlos de un ámbito de configuración propio.

Los Estados Federados tienen competencia legislativa en la medida en que la Constitución federal no traslade esa potestad legislativa a la Federación. Por consiguiente, los Estados Federados pueden legislar en aquellos ámbitos en los cuales la Federación no tenga atribuidas competencias o no haga uso de su competencia. Hoy por hoy los Estados Federados tienen competencia legislativa con respecto a la mayoría de los asuntos educativos y culturales en cuanto expresión de su "soberanía cultural". También son competentes en materia de régimen local y policía.

En la República Federal de Alemania la distribución real de las competencias ha ido desplazándose bajo la vigencia de la Ley Fundamental en detrimento de los

Estados Federados. Entre tanto la Federación tiene competencias legislativas en la mayoría de los ámbitos. Los catálogos de competencias contenidos en la Ley Fundamental (Artículos 73, 74, 74a y 75), que "confieren" a la Federación su potestad legislativa, se han ampliado considerablemente al hilo de numerosas reformas constitucionales, realizadas en su mayoría en los años cincuenta y sesenta. En el terreno de la legislación concurrente, la Federación tiene el derecho de legislar siempre y cuando exista la *necesidad de una regulación legislativa federal*, pero esta cláusula, que en realidad debería haber funcionado como un límite para el legislador federal, resultó ineficaz en la práctica. Por lo demás, la Federación ha agotado al máximo las posibilidades normativas de la legislación marco o básica, de forma que las leyes de los Estados Federados raras veces han podido incorporar normas substanciales.

Desde el 15 de noviembre de 1994 existe una nueva situación. La revisión de las normas constitucionales que vino impuesta por la reunificación del país el 3 de octubre de 1990 ha sido encauzada por los presidentes de los gobiernos de los Estados Federados y por el Bundesrat (cámara de representación territorial) hacia un fortalecimiento del sistema federal. En virtud de la 42. Ley de reforma de la Ley Fundamental, del 27 de octubre de 1994, se procedió a modificar, además de otras disposiciones, las reglas del proceso legislativo y las competencias legislativas. En virtud de esta reforma, la Federación ha de cumplir unas condiciones más estrictas para poder hacer uso de su competencia en el ámbito de la legislación concurrente y de la legislación básica y el Bundesrat y los gobiernos y Parlamentos de los Estados Federados tienen la posibilidad de acudir a la Corte Constitucional Federal para que verifique si se cumplen dichas condiciones.

Legislación exclusiva de la Federación

Artículo 71 GG

"En el ámbito de la legislación exclusiva de la Federación, los Länder tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello"

La Ley Fundamental atribuye una competencia exclusiva a la Federación (Artículo 71 y 73 GG) en determinados ámbitos que requieren una regulación federal en interés del Estado y de los ciudadanos en su conjunto (como por ejemplo las relaciones exteriores, la defensa, la nacionalidad, la moneda y la inmigración). En estas materias los Estados Federados solo pueden dictar leyes en el caso y en la medida en que una ley federal concreta los autorice expresamente para ello.

Legislación concurrente

Artículo 72 GG

(1) "En el ámbito de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar mientras y en cuanto la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.

(2) En este ámbito la Federación tiene el derecho de legislar siempre y en cuanto exista la necesidad de una regulación legislativa federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado.

(3) Por Ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2, pueda ser reemplazada por la legislación de los Länder".

En numerosas materias se admite la "conurrencia legislativa" entre la Federación y los Länder, si bien se reconoce la primacía de la Federación. En estos sectores los Estados Federados solo pueden dictar leyes si y en la medida en que la Federación no haya legislado ya sobre la misma materia.

La legislación concurrente abarca, entre otras, las siguientes materias: derecho civil, derecho penal, derecho económico (minería, industria, energía, artesanía, pequeña industria, comercio, régimen bancario y bursátil, seguros y derecho privado), régimen de la energía nuclear, derecho laboral y legislación del suelo, derecho de extranjería, vivienda, navegación y tráfico rodado, eliminación de residuos, protección del ambiente atmosférico y lucha contra la contaminación acústica. La realidad constitucional ha patentizado la necesidad de regular uniformemente estos sectores, en los cuales los Estados Federados prácticamente ya no tienen ninguna competencia.

Legislación marco de la Federación

Artículo 75 GG

"En las condiciones establecidas en el Artículo 72, la Federación tiene el derecho a dictar disposiciones-marco para la legislación de los Länder".

La Federación tiene competencia para dictar normas básicas, fijar las líneas maestras y el contenido fundamental de las disposiciones legales de los Estados Federados sobre determinadas materias (Artículo 75 GG), entre las cuales figuran por ejemplo el sistema universitario, la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje, la ordenación del territorio y el régimen hidráulico. Además, hoy en día la Federación y los Estados Federados también planifican, regulan y financian conjuntamente diversas tareas de orden suprarregional y con clara proyección de futuro que no estaban contenidas originalmente en la Ley Fundamental, sino que

fueron añadidas en 1969. Estas llamadas "tareas comunes" abarcan la ampliación y la construcción de universidades y el mejoramiento de la estructura económica regional, de la estructura agraria y de la protección costera.

Artículo 91a GG

"La Federación participa en la realización de tareas de los Länder en los sectores siguientes, cuando estas tareas fueren importantes para la colectividad y se requiera la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida (tareas comunes):

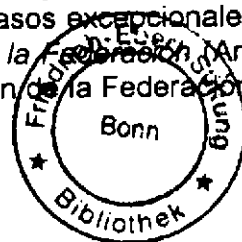
1. la ampliación y construcción de establecimientos de enseñanza superior, incluyendo clínicas universitarias;
2. la mejora de la estructura económica regional;
3. la mejora de las estructuras agrarias y la protección de las costas"

La Federación también ha venido aprovechando al máximo esta posibilidad legislativa a lo largo de los años, hasta el punto de convertirla en una competencia legislativa exhaustiva, sin apenas margen para la actividad normativa de los Estados Federados. Sin embargo, en virtud de la mencionada reforma constitucional de 1994 también se han endurecido los requisitos que ha de cumplir el legislador federal a estos efectos.

La administración de la Federación y de los Estados Federados

Las funciones administrativas corresponden en lo esencial a los Estados Federados (Artículo 83 a 85 GG), que a estos efectos se basan en la autonomía municipal. La llamada *administración propia de la Federación* básicamente solo abarca el servicio exterior, las oficinas de empleo, las aduanas, las autoridades de protección de las fronteras y el Ejército Federal. *El predominio administrativo corresponde inequívocamente a los Estados Federados*, los cuales son competentes para el conjunto de la administración interna. Al mismo tiempo su aparato administrativo es responsable del cumplimiento de la mayor parte de las leyes federales y de los reglamentos federales.

La *administración de los Länder* tiene tres tipos de funciones: En primer lugar, en cuanto a *administración propia a nivel de Land*, asume aquellas tareas para las cuales el Land tiene competencia exclusiva (por ejemplo escuelas, policía, planificación regional). En segundo lugar desempeña por regla general las funciones de la llamada *administración como asunto propio bajo control federal* (Artículo 84 GG), es decir, ejecuta las leyes federales como asunto propio y bajo su propia responsabilidad (por ejemplo urbanismo, legislación industrial, protección del medio ambiente). Y por último asume, en casos excepcionales, las funciones de la llamada *administración por delegación de la Federación* (Artículo 85 GG), es decir, ejecuta las leyes federales por delegación de la Federación (por



ejemplo construcción de autopistas federales, fomento de la capacitación profesional).

Administración de justicia (poder judicial)

Artículo 92 GG

"El poder judicial es confiado a los jueces; es ejercido por la Corte Constitucional Federal, por los tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y por los tribunales de los Lander"

Dentro del orden de las instancias jurisdiccionales las instancias inferiores e intermedias corresponden a los Estados Federados, en tanto que los tribunales federales superiores garantizan, como instancias últimas, una interpretación jurídica uniforme en el conjunto de la Federación.

La Corte Constitucional Federal, con sede en Karlsruhe, es un órgano constitucional independiente dentro del Estado federal que desempeña un papel fundamental como instancia decisoria en los conflictos entre la Federación y los Estados Federados (Artículo 93 GG). La Corte Constitucional Federal es el *"garante del Estado federal"* y al mismo tiempo el *guardián de la paz federativa*. En caso de litigio entre la Federación y los Estados Federados, las partes pueden acudir al más alto tribunal alemán, que tiene competencia para resolver esos conflictos, clarificar las dudas sobre las competencias de esos dos polos del Estado federal e interpretar y desarrollar el derecho constitucional federal.

Facultades de los Estados Federados y de sus Parlamentos en las designaciones de autoridades

Aparte de su intervención en la legislación y en la administración, son de destacar los derechos de participación de los Estados Federados en los procesos de designación de las autoridades políticas. Por ejemplo, los Estados Federados participan en la elección del Presidente Federal a través de la Asamblea Federal, en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional Federal y de los presidentes de los bancos centrales de los Estados Federados en cuanto miembros del Consejo de bancos centrales del Banco Federal Alemán (Deutsche Bundesbank). Todos los Estados Federados tienen en la capital federal una *"representación del Estado Federado ante la Federación"*, encabezada por el *"delegado"* del Estado Federado respectivo. Estas representaciones defienden los intereses de los Estados Federados ante el Bundesrat, el Bundestag y el Gobierno Federal desempeñan también funciones de representación general en la capital federal.

6. El “tercer nivel”: “Federalismo cooperativo” y “trabazón política”

El sistema federal establecido en la Ley Fundamental se ha ido concretando y ajustando al hilo de la evolución real. Los extraordinarios retos de la inmediata posguerra y las expectativas de la población de alcanzar lo antes posible unas “*condiciones de vida uniformes*” propiciaron el desplazamiento de la actividad legislativa hacia la Federación, debido sobre todo a que ésta monopolizó en gran medida el ámbito de la “legislación concurrente”. Por tanto, la evolución de la República Federal condujo en la realidad constitucional hacia *un Estado básicamente central en lo tocante a la legislación y básicamente federal en lo tocante a la administración*.

En principio el orden federal solo tiene dos niveles: la Federación (Bund) en cuanto conjunto del Estado y los Estados Federados (Länder) en cuanto Estados integrantes de aquella. Por eso las funciones estatales están atribuidas bien a la Federación o bien a los Estados miembros. Para contrarrestar el proceso de permanente ampliación de las competencias de la Federación, en las materias que, siendo de su competencia, presentaban una notoria necesidad de armonización con la Federación, los Estados Federados intentaron por su propia iniciativa unificar sus normas en los casos objetivamente justificados mediante una “*autocoordinación*” horizontal en un “tercer nivel” no previsto por la Ley Fundamental.

Esta autocoordinación se efectúa informalmente mediante intercambios de información, criterios y experiencias, acuerdos sin forma específica, comités mixtos y consejos de planificación, pero sobre todo también a través de una serie de *instancias intermedias*, tales como las conferencias a nivel de jefes de gobierno de los Estados Federados y ministros (por ejemplo la Conferencia de Ministros de Educación y la Conferencia de Ministros de Interior), así como mediante acuerdos administrativos y convenios entre los distintos Estados Federados. Mediante este tipo de acuerdos también pueden crearse instituciones comunes a escala federal aunque los Länder tengan competencias distintas. Por ejemplo, el “Centro Superior de Ciencias Administrativas” de Espira se basa en un acuerdo administrativo concertado entre todos los Estados Federados y la Federación y la “Oficina de Evaluación Cinematográfica”, con sede en Wiesbaden, surgió de un acuerdo administrativo entre los Estados Federados.

Paralelamente a esta autocoordinación horizontal de los Estados Federados, en el plano de la coordinación vertical entre la Federación y los Estados Federados se desarrolló una *praxis de cofinanciación de la Federación* y se crearon numerosas comisiones mixtas Federación - Estados Federados, cuya eficacia, sin embargo, resultó limitada por el imperativo de la unanimidad. No debe olvidarse tampoco el *instrumentos de las tareas comunes*, también llamadas comunitarias, en las cuales la Federación cubre la mitad o como mínimo la mitad de los gastos.

Aparte de otras ayudas de inversión de la Federación, el Artículo 91b de la Ley Fundamental admite la posibilidad de que la Federación y los Länder cooperen en la planificación de la enseñanza y la promoción de instituciones y proyectos de investigación científica de la relevancia suprarregional. Estas funciones son asumidas por el *Consejo Educativo* y un *Consejo Científico*.

7. El Bundesrat

Artículo 50 GG

(Función)

"Los Länder participarán, a través del Bundesrat, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea".

El Bundesrat, cámara de representación territorial de los 16 Estados Federados, es el instrumento más importante de que éstos disponen para hacer valer sus intereses en los procesos de formación de la voluntad a nivel federal. El Bundesrat es la máxima expresión del orden federal a nivel de la Federación.

La Federación y los Estados Federados han de contrapesarse mutuamente en el cumplimiento de sus funciones; al mismo tiempo han de respetar y coordinar sus respectivas posiciones. Dentro de esta interrelación el Bundesrat constituye un contrapeso al Bundestag y al Gobierno Federal, pero a la vez opera como un nexo entre la Federación y los Estados Federados.

El Bundesrat es un órgano federal. *Es uno de los cinco órganos constitucionales permanentes de la República Federal de Alemania*, junto al Presidente Federal, el Bundestag (Parlamento), el Gobierno Federal y la Corte Constitucional Federal. En cuanto cámara de representación de los Estados Federados, es el *órgano federativo* por excelencia e interviene en las tareas legislativas y administrativas de la Federación. A diferencia del *sistema senatorial* de países como los Estados Unidos de América o Suiza, el Bundesrat no se compone de representantes elegidos por el pueblo, sino de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designa y los cesan. A efectos constitucionales el Bundesrat es un "*órgano perpetuo*", que se renueva a través de las elecciones a los Parlamentos de los Estados Federados y en virtud de las mayorías gubernamentales resultantes de las mismas.

El número de miembros por cada Estado Federado se modificó en el año 1990 a raíz de la unificación del país. Los Estados Federados tienen un determinado número de votos en función de su población. Cada Estado Federado tiene por lo menos tres votos, los Estados Federados con más de dos millones de habitantes tienen cuatro, los de más de seis millones, cinco y, desde 1990, los de más de siete millones, seis. Por tanto, el Bundesrat tiene 69 miembros e igual número de votos. El Artículo 52, apartado 3, GG establece que el Bundesrat ha de adoptar

sus resoluciones al menos por mayoría de sus votos; así pues, la mayoría absoluta necesaria a estos efectos es de 35 votos; en algunos casos, como por ejemplo las reformas constitucionales, se requiere una mayoría de dos tercios.

Como órgano de la Federación, el Bundesrat tiene *competencias exclusivamente federales*. No es competente para los asuntos de los Estados Federados y tampoco para coordinar posiciones respecto a problemas o intereses que los Estados Federados deseen resolver o regular de manera uniforme. Esto queda reservado a la mencionada autocoordinación de los Länder en el llamado "tercer nivel".

El Bundesrat interviene en el proceso legislativo. Tiene la "primera palabra" sobre los proyectos de Ley. La Ley Fundamental establece en su Artículo 76 que los proyectos de ley del Gobierno Federal han de ser enviados primeramente al Bundesrat, el cual tiene la facultad de "dictaminar" sobre ellos dentro de un plazo determinado. Sin embargo, en esta fase del proceso legislativo dicho dictamen no es más que una opinión. Las comisiones del Bundesrat examinan los proyectos de ley desde el punto de vista constitucional, técnico, financiero y político. De este modo se trasladan a la legislación federal las experiencias y conocimientos acumulados por los Estados Federados en el plano de la ejecución de las leyes y al mismo tiempo los Estados Federados ejercen por medio del Bundesrat un control sobre el Gobierno Federal.

Las leyes que afectan de forma especial a los intereses de los Estados Federados solo pueden entrar en vigor con la aprobación del Bundesrat. Una vez rechazadas por la cámara de representación territorial, no pueden ser aprobadas por una nueva votación en el Bundestag. Por tanto, el Bundestag y el Bundesrat necesariamente tienen que ponerse de acuerdo para sacar adelante una ley de este tipo. Si no llegan a un acuerdo, ha de intervenir la *Comisión Mixta*, compuesta por miembros de ambas cámaras. En caso de que el Bundesrat rechace definitivamente el proyecto, la ley no sale adelante.

Una ley requiere la aprobación del Bundesrat básicamente si afecta a intereses esenciales de los Estados Federados. De las distintas normas de la Ley Fundamental se desprende qué leyes requieren esa aprobación (son las llamadas leyes federativas). Se pueden distinguir tres grupos:

- Leyes que modifican la Constitución (en estos casos requiere la aprobación del Bundesrat por mayoría de dos tercios de sus votos).
- Leyes que afectan a la financiación de los Estados Federados.
- Leyes que inciden en la soberanía administrativa de los Estados Federados. Cuantitativamente este grupo es muy importante porque, debido a las normas de procedimiento administrativo contenidas en las mismas, el porcentaje de las leyes y reformas legales sujetas a la aprobación del Bundesrat ha pasado a representar más de la mitad del número total de proyectos de ley. Basta que

una ley contenga una sola norma de este tipo para que haya de ser aprobada en su conjunto por el Bundesrat. Esto sucede por ejemplo cuando una ley federal impone a las autoridades de los Estados Federados determinadas normas competenciales, formularios, plazos, tasas, modalidades de notificación o nuevos órganos. En virtud de disposiciones concretas de este tipo una ley puede estar sometida a la aprobación del Bundesrat aunque su contenido esencial no afecta en absoluto a los intereses de los Estados Federados.

El rango y la significación constitucional del Bundesrat dimanar substancialmente de ese poder de codecisión que le asiste en las leyes antedichas. Gracias a este derecho el Bundesrat y, por ende, los Estados Federados ejercen una gran influencia en la legislación de la Federación, por cuanto en la práctica aproximadamente la mitad de las leyes federales entran en la mencionada categoría de las leyes federativas.

En cuanto órgano político, el Bundesrat también está sometido a influencias partidistas. En el Bundesrat confluyen elementos e intereses partidistas de inspiración federal y central, del mismo modo que la política de los Estados Federados viene determinada por la política de los partidos gobernantes y la política de los partidos en el Estado federal a su vez viene determinada asimismo por sus agrupaciones a nivel de Land, con lo cual hasta cierto punto también es "federativa". El alcance de los componentes federativos y partidistas en el Bundesrat depende en la práctica de la relación de fuerzas en el Bundestag y en el Bundesrat. Si la coalición de gobierno que tiene la mayoría en el Bundestag dispone también de la mayoría de los votos de los Länder en el Bundesrat, éste no constituirá un contrapeso al Bundestag y a la política del gobierno central, como consecuencia de la identidad de los postulados partidistas. En cambio, si la oposición en el Bundestag tiene la mayoría en el Bundesrat, éste tendrá un mayor protagonismo como foro del debate político con el gobierno y con el Parlamento.

8. El régimen financiero del Estado Federal

A efectos financieros rige el principio de que *"la Federación y los Estados Federados son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestaria"* (Artículo 109 GG). En el ámbito de la legislación fiscal también existe una *legislación exclusiva de la Federación* (aduanas y monopolios financieros), una *legislación concurrente*, que es la predominante, y finalmente *derechos reservados de los Estados Federados y los municipios* ("impuestos con ámbito de aplicación localmente determinado" y tipos de gravamen en los impuestos reales). La regulación de impuestos en cuyos ingresos participen los Estados Federados o municipios requiere la aprobación del Bundesrat.

La tendencia hacia una estrecha imbricación entre la Federación y los Estados Federados también se patentiza en el régimen financiero. El sistema de

separación de los ingresos fiscales se abandonó en favor de un sistema combinado. En un primer paso se procedió a dividir entre la Federación y los Estados Federados los ingresos de los impuestos sobre la renta y de sociedades y en el año 1969 también se incluyó en la categoría de los "impuestos comunitarios" el impuesto sobre la cifra de negocios. Desde entonces la Federación y los Estados Federados participan por mitades en los ingresos de los impuestos sobre la renta y de sociedades, correspondiendo a los municipios un porcentaje legalmente establecido. En cambio, la participación de la Federación y de los Estados Federados en el impuesto sobre el valor añadido se determina conforme a la evolución de sus ingresos y gastos, lo cual genera permanentemente conflictos.

Por último, el *ajuste financiero horizontal entre los Estados Federados y el ajuste financiero vertical entre la Federación y los Estados Federados "pobres"* no hace sino incrementar la de por sí notable complejidad del régimen financiero. El ajuste financiero horizontal se establece por ley federal y requiere la aprobación del Bundesrat, lo cual ha propiciado con frecuencia coaliciones entre la Federación y los Estados Federados económicamente menos poderosos. El ajuste financiero horizontal y vertical, regulado con los parámetros del Estado central, ha sido en el pasado el principal punto de fricción entre la Federación y los Estados Federados y ha motivado numerosos procedimientos ante la Corte Constitucional Federal.

En el discurso de Düsseldorf mencionado más arriba, el Presidente Federal presentó la siguiente propuesta para resolver estos problemas: "¿No sería razonable limitar al menos el ajuste financiero horizontal entre los Estados Federados, que ha provocado una substancial distorsión de su auténtica capacidad económica y ha desembocado en una alimentación de algunos Estados Federados "más pobres" por parte de otros más ricos en función de sus ingresos fiscales? Hasta ahora los Estados Federados responsabilizan del problema a la Federación y dejan que ésta haga de cajero y redistribuya los fondos, lo cual forzosamente conduce a un mayor desplazamiento de las competencias de los Estados Federados hacia la Federación".

Esta cuestión inevitablemente conduce a un punto "delicado": la relación entre el problema de la reestructuración de los Estados Federados y el ajuste financiero interterritorial. A este propósito el Presidente Federal observó lo siguiente ante el Parlamento de Renania del Norte-Westfalia: "En caso de que una reestructuración realmente diera lugar a Estados Federados aproximadamente iguales, si no en cuanto a superficie y población, sí en todo caso en cuanto a capacidad financiera y necesidades financieras justificadas, de modo que fuera ya superfluo un ajuste financiero horizontal, y si esto fuera predecible para los próximos veinte o treinta años, estaríamos ante una reforma que yo mismo defendería a capa y espada. Pero si todo sigue igual, aunque se manejen cifras más pequeñas, no merece la pena que nos embarquemos en esa aventura. Y todo seguirá igual si los Estados Federados son incapaces, como hasta ahora, de

alcanzar entre ellos mismos un ajuste financiero equitativo, si continúan endilgando, como vienen haciendo hasta ahora, no solo jurídica sino también materialmente a la Federación esa decisión, que en realidad debería ser un asunto genuinamente suyo, aunque la Ley Fundamental disponga otra cosa, y si la Federación a su vez se empeña en seguir la línea de menor resistencia y, finalmente, la Corte Constitucional Federal no tiene más remedio que hacer lo que en realidad correspondería a la solidaridad entre los Länder”.

El tema del ajuste financiero entre los Estados Federados también es objeto de un intenso debate en la prensa alemana. Por ejemplo, en el *Stuttgarter Zeitung* del 12 de diciembre de 1996 Andreas Geldner escribe lo siguiente bajo el título **Pobres Estados ricos: Polémica en torno al ajuste financiero entre los Estados Federados - minoría contra mayoría.**

“Si que creo que hay que seguir muy de cerca lo que se hace con los fondos”. Con estas palabras el Presidente del Gobierno de Hesse, Hans Eichel, se sumó el pasado miércoles al bando de los críticos que consideran agotado el actual sistema de ajuste financiero entre los Estados Federados ricos y pobres. Hesse, un Estado rico, se alinea así con los demás Estados pagadores, a saber, Hamburgo, Renania del Norte-Westfalia, Baviera y Baden-Wurtemberg. Solo Schleswig-Holstein, recientemente ascendido a esta categoría, se mantiene por ahora al margen de las críticas. El día anterior los jefes de gobierno de los Estados Federados del “bloque meridional”, Erwin Teufel y Edmund Stoiber, anunciaron que querían someter a revisión el actual sistema. Recargando las tintas, la objeción que se formula, es que el ajuste financiero a fin de cuentas empobrece a los ricos y enriquece a los pobres. “El éxito económico de los ciudadanos de nuestro Estado también debe reflejarse más intensamente en la dotación financiera de nuestro presupuesto”, exige el Ministro de Hacienda de Baden-Wurtemberg, Gerhard Mayer-Vorfelder.

En el punto de mira están sobre todo dos receptores occidentales: Bremen y Sarre. Pero también las transferencias hacia Alemania oriental que consideran muy elevadas, posición que encabeza el Estado Libre de Baviera. Según datos facilitados por Baviera, los seis Estados Federados ricos vienen transfiriendo actualmente a los diez Estados receptores un total de 35.000 millones de marcos. Ahora bien, en dicha cifra no se incluyen únicamente las asignaciones directas, sino también repercuten por ejemplo las disminuciones de los ingresos fiscales resultantes de las ayudas federales destinadas a los Estados Federados pobres o los pagos al Fondo Unidad Alemana. Sumadas, estas partidas incluso tienen una incidencia mayor que el ajuste financiero propiamente dicho.

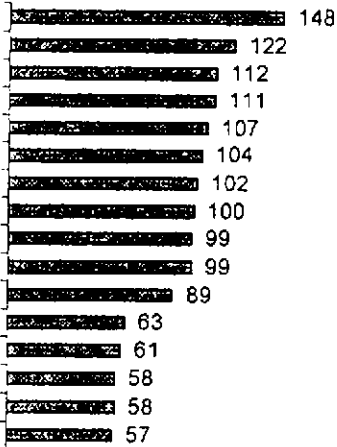
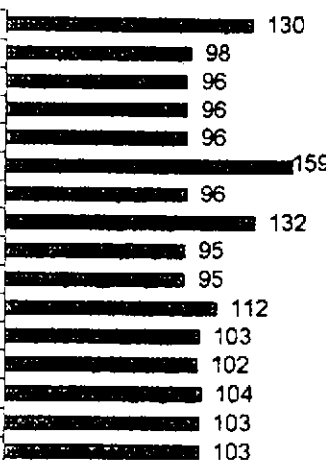
Los pagos compensatorios alteran sensiblemente la clasificación (véase tabla). Por otra parte, es evidente que mitigan considerablemente la brecha entre el bienestar de unos y otros. Por lo que respecta a los ingresos fiscales per cápita,

los Estados Federados orientales suben hasta nueve puestos, mientras que los ricos, con excepción de Hamburgo, terminan en las posiciones intermedias. ...”

¿Justicia conmutativa?

Ingresos fiscales:

antes y después del ajuste financiero entre los Estados Federados

antes recaudación fiscal per cápita de los Estados Federados sobre la media nacional		después ingresos fiscales per cápita después de todas las prestaciones com- pensatorias de los Estados Federados sobre la media nacional
	Hamburgo Hesse Baviera Baden-Wurtemberg Renania del Norte-Westfalia Bremen Schleswig-Holstein Berlín Renania-Palatinado Baja Sajonia Sarre Brandeburgo Mecklemburgo-Pomera- nia Occidental Sajonia-Anhalt Turingia	

(datos provisionales, ejercicio de 1996)

Fuente: StZ



Ejército Nacional 539, 5o. piso Col. Granada
México 11520, D.F. Tel. 250-0533 Fax: 254-1554
Apartado Postal 105-386 México 11590, D.F.