

EL PRINCIPIO DE LA LEALTAD FEDERAL EN EL ORDEN FEDERATIVO DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Por HANS JOACHIM FALLER

1. EL PRINCIPIO DEL COMPORTAMIENTO FAVORABLE AL ORDEN FEDERAL

La República Federal de Alemania es un «Estado federal cooperativo» (1). Esto significa que la relación entre el Estado central (*Bund*) y los Estados miembros (*Länder*), así como la de éstos entre sí, no se caracterizan por una vecindad aislada, sino que exige la cooperación, así como las atenciones recíprocas. Las relaciones políticas entre el Estado central y los Estados miembros están determinadas mediante una relación de confianza mutua, expresada en el concepto de «lealtad federal». Este principio pertenece a las normas constitucionales immanentes de la Ley Fundamental, que regulan las relaciones entre el *Bund* y los *Länder*; la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, en concreto, ha desarrollado y concretado con más detalle este principio. En la llamada sentencia de la radio, de 28 de febrero de 1961 (2) que determina los fundamentos para la organización actual de la radio en la República Federal de Alemania, este Tribunal sostiene:

(1) Cfr. H. LAUFER: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 2.ª ed., Munich, 1974, págs. 60 y sigs.; R. KUNZE: *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1968; G. KISSGEN: *Kooperative im Bundesstaat*, Tubinga, 1971.

(2) Sentencias del Tribunal Constitucional Federal, editadas por los miembros del Tribunal Constitucional Federal (de ahora en adelante abreviado: STCF), tomo 12, página 205.

En el Estado federal alemán, el conjunto de las relaciones constitucionales entre el Estado central y sus miembros, así como las relaciones constitucionales entre los miembros, están determinados por el principio constitucional no escrito del deber recíproco del *Bund* y de los *Länder* a observar un comportamiento favorable a la federación.

En consecuencia, en el contexto de las relaciones federales, el *Bund*, por un lado, tiene que comportarse de modo favorable a los *Länder*; y, por otro lado, los *Länder* están obligados a mantener una actitud favorable al *Bund*. Desde luego, esto es un principio general que no nos dice nada en concreto. Sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal, en su jurisprudencia, se ha basado en este principio general del comportamiento favorable a la federación para derivar de él una serie de deberes jurídicos concretos que son de gran importancia para el funcionamiento del ordenamiento federativo.

2. DEBERES JURIDICOS CONCRETOS

Ya en un fallo muy temprano, de 20 de febrero de 1952 (3) que ponía fin a la controversia acerca de la compensación financiera entre los *Länder*, el Tribunal Constitucional Federal sostuvo que el principio federal no solamente fundamenta derechos, sino también deberes. Uno de estos deberes consiste en que los *Länder* financieramente más fuertes tienen que ayudar a los *Länder* más débiles dentro de ciertos límites. Esta relación de deberes conduce, en razón del carácter de la cosa misma a una cierta restricción de la autonomía financiera de los *Länder*. Poco después, en un fallo de 21 de mayo de 1952 (4), el Tribunal Constitucional Federal volvía a tener ocasión de pronunciarse sobre el tema del comportamiento favorable a la federación. Aquí se trataba de material de construcción, cuyo reparto, según la regulación legal del *Bund* tenía que hacerse «de acuerdo» con los *Länder*. Según el Tribunal para una relación jurídica, dominada por el principio federativo no solamente está en vigor la regla de la decisión por mayoría, acogida en el ámbito de validez del principio democrático, sino que hay que recurrir al principio de la unanimidad. Cuando una ley federal exige el acuerdo de los *Länder* con un órgano federal ya no es suficiente la aprobación de la mayoría de los *Länder*. Del principio federalista se sigue el deber

(3) STCF, 1, 117 (131).

(4) STCF, 1, 299 (315 y sigs.).

constitucional de que tanto los miembros del *Bund* entre ellos como en relación con la totalidad e igualmente el *Bund* en relación con los miembros, se guarden lealtad y se entiendan mutuamente. En consecuencia, un recurso interpuesto por un *Land* por razones extrañas a éstas y, por tanto, arbitrario, no es aceptable.

En especial en el ámbito del derecho funcional (5) es donde el Tribunal Constitucional Federal ha tenido que recordar repetidamente a los *Länder* el mandato del comportamiento favorable a la federación. El Tribunal exige a los *Länder* que tomen en consideración el entramado financiero general del *Bund* y los *Länder* (6). Siempre que las consecuencias de una regulación legal sobrepasen los límites de un *Land*, el legislador del *Land* ha de tomar en consideración los intereses del *Bund* y de los otros *Länder* (consideración recíproca en el ejercicio de las competencias) (7).

Cuando, en la segunda mitad de los años cincuenta, se agudizó la cuestión del rearme de la República Federal de Alemania dentro del marco de la comunidad de defensa atlántica, algunos municipios decidieron realizar consultas populares locales sobre las armas atómicas; y ello aunque no tenían competencia alguna en materia de defensa, ya que ésta lo era más bien del *Bund*. En consecuencia, el *Bund* planteó el asunto ante el Tribunal Constitucional Federal por vía de recurso de inconstitucionalidad. El Tribunal decidió (8) que si los *Länder* no actúan contra estos municipios, conculcan el mandato del comportamiento favorable a la federación. En el Estado federal, tanto el *Bund* como los *Länder* tienen el deber común de defender y conservar el orden constitucional en todas las partes y esferas del conjunto del Estado. Cuando el *Bund* no puede ocuparse de ello de modo inmediato, sino que depende de la colaboración de los *Länder*, el *Land* está obligado a prestar esa colaboración. Por tanto, los *Länder* están obligados, dentro de su tarea genérica de control municipal, a intervenir en contra de municipios que invaden con sus medidas en competencias exclusivamente federales.

(5) Originariamente, el *Bund*, en virtud del art. 75, núm. 1, de la Ley Fundamental (versión antigua), únicamente tenía competencia para dictar normas-marco para regular las relaciones jurídicas de los funcionarios, etc., de los *Länder* y municipios. Esto condujo al resultado indeseado de que el derecho a la retribución en el *Bund* y en los *Länder* evolucionó de modo diferente. Por medio de una reforma de la Ley Fundamental del 12 de abril de 1972 se ha transferido al *Bund* la competencia concurrente en relación con las retribuciones y aprovisionamiento de la función pública (art. 74a de la LF).

(6) STCF, 3, 52 (57); 32, 199 (218).

(7) STCF, 4, 115 (1140).

(8) STCF, 8, 122 (138 y sigs.).

En el recurso de inconstitucionalidad sobre la cuestión de la prolongación de la vigencia del Concordato con el Reich, de 1933, el Tribunal Constitucional Federal decidió, también, que los *Länder* están obligados a observar los tratados internacionales del *Bund* (9). Igualmente, el procedimiento y el estilo de las negociaciones que se producen entre el *Bund* y sus miembros, así como entre los *Länder*, en el contexto de la vida constitucional, se encuentran bajo el mandato del comportamiento favorable a la federación. Esto es lo que se decía en la ya citada sentencia sobre la radio (10), con lo que, además, echó una reprimenda al Gobierno federal de entonces, bajo Adenauer.

Los inconvenientes que pueden sufrir las relaciones dentro de un sistema federativo, se expresan en el caso siguiente: En la República Federal de Alemania, la admisión a los estudios universitarios se reguló de modo centralizado mediante un acuerdo estatal de los *Länder* de la federación (11). Como quiera que las calificaciones del examen obligatorio de madurez era diferente en cada *Land*, este acuerdo estatal preveía una igualación: en *Länder* con una media de notas baja se añadió un «bonus»; en *Länder* con una media alta de calificaciones se suprimió en la valoración de conjunto un «malus», para posibilitar de este modo una igualación más justa. Esta regulación, sin embargo, fue impugnada alegando el postulado de la igualdad. El Tribunal Constitucional Federal (12) la declaró compatible con la Constitución federal «bajo las circunstancias existentes». El Tribunal Constitucional de Baviera, por el contrario, consideró que esto era una conculcación del postulado de la igualdad también garantizado en la Constitución bávara (art. 118 de la Constitución de Baviera) y prohibió que el Gobierno de Baviera aplicara este acuerdo (13). El Gobierno de Baviera se sintió vinculado por el fallo de su tribunal constitucional. No obstante, los otros *Länder* de la Federación exigieron que Baviera respetara el acuerdo estatal ya que, en caso contrario, toda la regulación de admisión en la Universidad en el ámbito federal quedaría en peligro de desaparecer. El Tribunal Administrativo Federal en Berlín que, como máximo órgano judicial administrativo de la República Federal, era el que tenía que entender en

(9) STCF, 6, 309 (328, 361 y sigs.).

(10) STCF, 12, 205 (255).

(11) Acuerdo estatal sobre la atribución de puestos de estudio, de 20 de octubre de 1972.

(12) STCF, 37, 104.

(13) Fallo de 1 de agosto de 1975 (STCBav. n. F. 28, 143) = NJW, 1975, página 1733.

este litigio (14) decidió que, en virtud del mandato de la lealtad federal, Baviera tenía que respetar el acuerdo estatal. Cuando se establece que una regulación por acuerdo estatal es compatible con la determinación constitucional-federal correspondiente a la Constitución del *Land*, hay que suponer que cada *Land* del Estado federal aplica la regulación por acuerdo estatal; y esto incluso cuando la regulación sólo sea aplicable de modo unívoco (15).

3. LIMITES DE LA LEALTAD FEDERAL

Estos ejemplos muestran cuánta importancia debe atribuirse al principio del comportamiento favorable a la federación dentro del ordenamiento federativo. Al propio tiempo, la jurisprudencia del Tribunal Federal Constitucional establece unos límites claros a la aplicación de este principio jurídico constitucional. La tesis del comportamiento favorable a la federación es siempre de *carácter accesorio*. Por sí misma no puede legitimar ninguna norma de acción, de consentimiento o de permisión. La tesis sólo tiene significado dentro de una relación jurídica justificada de modo distinto en la que, como tal, modera, o varía otros derechos o deberes o bien los complementa mediante deberes adicionales (16). Los deberes adicionales, en todo caso, no tienen por qué ser de carácter constitucional (17). Por otro lado, el hecho de que haya habido una conculcación del deber de comportamiento favorable a la federación no constituye, sin más, la prueba de una «deslealtad» o de la mala voluntad; esto es, no implica reproche alguno (18). El principio cumple la función de vincular más fuertemente unos a otras las «partes» del Estado federal, *Bund* y *Länder* dentro del orden constitucional común. Por esta razón, ninguna parte puede desligarse de su deber de comportamiento favorable a la federación con la afirmación, o con la excusa de que tampoco las otras partes han cumplido con su deber de comportamiento favorable a la federación (19).

Resulta evidente que la amplitud del mandato del comportamiento fa-

(14) El Tribunal Constitucional Federal, al que se recurrió en primer lugar, se declaró incompetente, ya que se trataba de una materia de Derecho administrativo (STCF, 42, 103).

(15) Sentencias del Tribunal Administrativo Federal, tomo 50, pág. 137.

(16) STCF, 13, 54 (75); 21, 312 (326).

(17) STCF, 42, 103 (117).

(18) STCF, 8, 122 (140).

(19) STCF, 8, 122 (123).

vorable a la federación requiere una actitud muy cauta en cuanto a su aplicación como pauta de las decisiones judiciales. En la medida en que los litigios federales puedan resolverse recurriendo a las normas constitucionales positivas, no hay por qué recurrir al comportamiento favorable a la federación. Por último tampoco puede derivarse del principio de la lealtad federal una vinculación normal del legislador del *Land* a los acuerdos de los ejecutivos de los *Länder*. De ser así es evidente que este principio incurriría en abierta contradicción con el ordenamiento federativo de la Ley Fundamental y —consecuentemente con ello— con el orden democrático de los *Länder* (20).

4. RESUMEN

El principio del respeto mutuo entre el *Bund* y los *Länder* se ha desarrollado sobre el suelo de una tradición federal específicamente alemana. El regionalismo contemplado en la Constitución española de 1978 podría plantear problemas similares a los que se dan en una estructura federal en cuanto a las relaciones entre las comunidades autónomas y el Estado central. Con esto no se pretende decir en modo alguno que el principio constitucional desarrollado en las condiciones alemanas puede ser aplicable, en esta u otra forma, a las circunstancias españolas. Cada país tiene una historia, unas circunstancias políticas, culturales y económicas, así como unas peculiaridades específicas, todas las cuales le impiden adoptar sin más principios jurídicos que han mantenido su vigencia en otro país y bajo otras circunstancias. Antes bien, se trata de mostrar cómo se resuelven en el orden federativo alemán las fricciones y las dificultades que aparecen necesariamente entre el Estado central y sus miembros en toda comunidad estatal articulada y ello en las condiciones de un Estado democrático de derecho. En toda comunidad estatal articulada tiene que haber un acuerdo básico en el sentido de que los intereses especialmente egoístas, necesariamente, tienen que dar paso al bien común que no tiene por qué ser necesariamente coincidente con los intereses del Estado central. Solamente así es posible que se dé una «variedad reconciliada» dentro de un entramado estatal.

(Traducción de RAMÓN GARCÍA COTARELO)

(20) STCF, 45, 400 (421).