



**TRABAJO FIN DE GRADO EN DERECHO**

**EL FEDERALISMO ALEMÁN EN EL DERECHO COMPARADO**

**Álvaro González Asensio**

**DIRECTOR**

**Alejandro Torres Gutiérrez**

**Pamplona**

**30 de mayo de 2014**

## **ABREVIATURAS Y SIGLAS.**

**BVerfGE:** Tribunal Constitucional Federal Alemán.

**CC.AA.:** Comunidades Autónomas.

**CDU:** Unión Demócrata Cristiana.

**LF:** Ley Fundamental de Bonn.

**NDPD:** Partido Nacional Democrático de Alemania.

**NSDAP:** Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán.

**OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte.

**RDA:** República Democrática Alemana.

**RFA:** República Federal Alemana.

**SED:** Partido Socialista Unificado de Alemania.

## **RESUMEN.**

En este trabajo vamos a analizar la evolución del federalismo en la historia reciente de Alemania. Comenzaremos con la Constitución de Weimar, a continuación veremos la destrucción del mismo por parte del NSDAP, y con el posterior surgimiento de la R.F.A. y la R.D.A., la aprobación de la LF de Bonn en la Alemania Occidental y la centralización del Estado en la Alemania Oriental.

Además, trataremos dos instituciones recogidas en la LF de tradición jurídica en el OJ alemán: la lealtad federal y la coerción federal, ésta última con una breve comparación con España. La lealtad federal es un mecanismo interesante que modera las relaciones entre el Estado federal y los Estados miembros, mientras que la coerción federal es un instrumento excepcional para obligar a un Estado miembro a cumplir una obligación federal que no está cumpliendo.

Palabras clave: Estado federal, Estado miembro, Federalismo cooperativo, lealtad federal, coerción federal.

## ÍNDICE.

I.	EL FEDERALISMO ALEMÁN EN LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR.....	5
II.	EL AUGE DEL NACIONALSOCIALISMO. UN PARÉNTESIS EN EL FEDERALISMO ALEMÁN.....	7
III.	LA EVOLUCIÓN DE ALEMANIA EN LA POSGUERRA. LOS DOS ESTADOS ALEMANES.....	8
IV.	LOS INICIOS DEL FEDERALISMO EN LOS ESTADOS ALEMANES .....	10
	1. El federalismo en la RFA .....	10
	2. El federalismo en la RDA.....	15
V.	LA LEALTAD FEDERAL .....	16
	1. Concepto y naturaleza jurídica .....	16
	2. Deberes jurídicos derivados de la lealtad federal .....	17
	3. Comparación con España .....	20
VI.	LA VÍA COACTIVA FEDERAL .....	22
	1. Régimen jurídico y presupuestos.....	22
	2. Medidas aplicables .....	26
	3. Comparación con España .....	28
VII.	CONCLUSIONES.....	30
	BIBLIOGRAFÍA.....	33

## I. EL FEDERALISMO ALEMÁN EN LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR

La Constitución de Weimar se debatió de febrero a julio de 1919, siendo aprobada el 31 de julio de ese año por un amplio consenso. La Asamblea Nacional debía decidirse entre el federalismo o el centralismo, tomando finalmente la decisión de mantener la estructura federal del Estado, pero ampliando las competencias del Estado central. Surgieron los *Länder* en el lugar de los Estados, conservando cierta autonomía de decisión, y conservando su condición de Estados con constituciones propias, pero debido a la transferencia de competencias al Estado central, quedaron como “Estados incompletos con una autonomía constitucional limitada”. No se creó un nuevo Estado, ya que incluso conservó su nombre original de “Imperio Alemán” (*Deutsche Reich*), sino que simplemente se le dio una forma republicana.<sup>1</sup>

Sin embargo, para entender adecuadamente esta Constitución debemos conocer lo fundamental de su proceso de creación. El 28 de octubre de 1918, en vísperas del fin de la Gran Guerra y la derrota que ello supuso para Alemania, se realizaron una serie de enmiendas a la Constitución del II *Reich*, instaurándose un sistema parlamentario, y acabando con el gobierno del Imperio por “príncipes federados con burocracias federadas”. De esta manera, pasa a estar gobernado por una democracia parlamentaria.<sup>2</sup>

A pesar de la importancia de esta reforma, que a mi juicio es fundamental ya que supone democratizar el Estado, que no es poco; esta Constitución tuvo un breve plazo de vida. Además, no se pusieron en práctica las medidas de esta reforma constitucional, por lo que al estallar la revolución a principios de noviembre de 1918, no tuvo continuidad.

---

<sup>1</sup>KRINGS, GÜNTER. “La evolución del federalismo en Alemania: experiencias, reformas y perspectivas”, en *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 24, octubre de 2009, pág. 12.

<sup>2</sup>RÜRUP, REINHARD. “Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar”, en CARRERAS ARES, J.J. (ed.), *El Estado alemán (1870-1992)*, Marcial Pons, Madrid, 1992, págs. 125-158.

Se celebraron elecciones para la Asamblea Nacional el 19 de enero de 1919. El 6 de febrero se inauguró la Asamblea Nacional en Weimar; iba a ser en Berlín, pero debido a disturbios y a la necesidad de evitar presiones de masas, se optó por Weimar, que contaba con las instalaciones necesarias y era sencilla de defender militarmente<sup>3</sup>.

A pesar de que ya se había optado por un Estado federal, todavía no estaba decidido si se iba a llevar a cabo una reestructuración del territorio del Estado y la delimitación de las competencias entre el Estado federal y los *Länder*. Las competencias legislativas de la Federación aumentaron significativamente, y la “Cámara de Estados” de la anterior Constitución Provisional surgió el *Reichsrat*, una conferencia permanente de delegados de los gobiernos de los Estados, que pasaron a llamarse “*Länder*”.

El Jefe del Estado federal era un presidente, elegido por sufragio directo para un mandato de 7 años, con exorbitantes poderes, ya que tenía el poder de disolver el Parlamento, y una serie de poderes de emergencia, como presentar un texto legislativo al pueblo para su aprobación si el presidente no está de acuerdo con el *Reichstag*. El Parlamento era bicameral, componiéndose por tanto de dos Cámaras: el *Reichstag*, que representaba a la población, y el *Reichsrat*, que representaba a los territorios.<sup>4</sup>

El primer Gobierno del canciller Brüning, en 1930, pretendía arrebatarle el poder al Parlamento mediante un régimen autoritario<sup>5</sup>. La Constitución de Weimar otorgaba, en su artículo 48, amplios poderes al Presidente. De esta manera, el gobierno de Brüning abusó de este artículo, pasando a gobernar por medio de decretos, sin intervención del Parlamento.<sup>6</sup>

Tras la caída del gobierno de Brüning el 30 de mayo de 1932, el Presidente Hindenburg nombró canciller a Von Papen. En agosto se celebraron nuevas elecciones, en las cuales Hitler rechazó la vicecancillería que Hindenburg le ofreció. En septiembre cayó el gobierno de Von Papen por una moción de censura. A finales de enero de 1933, Hindenburg nombró a Hitler canciller de Alemania<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> FULBROOK, MARY. *Historia de Alemania*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995, págs. 224-225.

<sup>4</sup> RESS, GEORG. “El federalismo alemán”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 12, 1997, págs. 465-466.

<sup>5</sup> En concreto, mediante la reducción de las sesiones y legislación parlamentaria, al igual que con la promulgación habitual del estado de emergencia.

<sup>6</sup> FULBROOK, MARY. *Op. Cit.* 239-241.

<sup>7</sup> *Ibid*, pág. 241-247.

## II. EL AUGE DEL NACIONALSOCIALISMO. UN PARÉNTESIS EN EL FEDERALISMO ALEMÁN

El nacionalsocialismo en Alemania supuso un retroceso en el proceso federal que se había llevado a cabo, ya que el 23 de marzo se aprobó la Ley de Plenos Poderes (impidiendo que los comunistas y socialdemócratas acudieran al *Reichstag*), por la cual Hitler tenía poder para dictar cualquier ley, sin necesidad de tener en cuenta al Parlamento para ello, aunque esto no le supuso ningún problema, ya que tres meses después todos los partidos menos el Partido Nacionalsocialista Alemán (en adelante NSDAP) fueron ilegalizados o se disolvieron por sí mismos. Al aprobarse el 7 de abril de 1933 la “ley de los gobernadores”, se vieron reducidas las competencias de los *Länder*, nombrándose a diez “gobernadores del *Reich*” que los controlarían. Esto supuso una nueva organización de las relaciones de Derecho Público entre el Estado Federal y los *Länder*, ya que estos gobernadores, al ser nombrados por el canciller, conseguían una mayor “unidad de dirección política”<sup>8</sup>. Según esta ley, la función de los gobernadores era “cuidar del fiel cumplimiento de las directrices políticas establecidas por el Canciller”<sup>9</sup>.

El 30 de enero de 1934 Hitler promulgó la “Ley sobre la reconstrucción del *Reich*”, lo que supuso eliminar el Estado federal. Las instituciones de los *Länder* fueron suprimidas, desapareciendo los Parlamentos de los Estados federados y los gobiernos de los mismos, puesto que sus competencias fueron transferidas al gobierno central, y se eliminó el *Reichsrat*, la cámara alta en la que se encontraban representados los *Länder*. De esta manera, quedaba eliminado el “equilibrio” entre el Estado federal (el *Reich*) y los *Länder* o Estados federados, ya que ahora sólo hay un poder central, una única dirección del Estado, encarnada en la voluntad del “*Führer*”.

---

<sup>8</sup> Los poderes de estos gobernadores eran amplísimos, ya que su verdadera función era eliminar el autogobierno regional de los *Länder*: podían nombrar y destituir al presidente y a los miembros del gobierno del *Länder*, disolverlos y convocar nuevas elecciones, al igual que decretar leyes.

<sup>9</sup> FULBROOK, MARY. *Op. Cit.* 249.

El 1 de agosto de 1934 se promulgó la “Ley sobre el jefe supremo del *Reich*”, debido al fallecimiento de Hindenburg, por la cual los cargos de Canciller y de Presidente del Reich pasan a fusionarse en uno solo, “*Führer* y Canciller del *Reich*”. El 30 de enero de 1935 se promulgó la “Segunda ley de los gobernadores”, por la cual los gobernadores se incorporaban a la Administración del *Reich*, subordinándose al Gobierno del *Reich* y sus ministros, y siendo jefe supremo de la Administración de un Estado federal<sup>10</sup>.

Además, mediante la Ley de 1 de diciembre de 1936, “sobre la organización y administración de la capital del *Reich*”, y del 26 de enero de 1937, “sobre la ciudad de Hamburgo”, se modificaron los límites de estos distritos, iniciándose el camino hacia la supresión de los Estados federados alemanes, siendo sustituidos por distritos.

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce, ya que otros sectores de la población no fueron tratados tan benevolentemente. Al boicot contra las tiendas y empresas judías de 1933, la exclusión de los judíos de la administración, la pérdida de sus derechos de ciudadanía y las restricciones al matrimonio entre judíos y alemanes por las “Leyes de Núremberg” de 1935, les sucedió la “noche de los cristales rotos”, en noviembre de 1938, en la que fueron incendiadas y saqueadas tiendas judías, casas, sinagogas, y algunos judíos fueron asesinados<sup>11</sup>.

### **III. LA EVOLUCIÓN DE ALEMANIA EN LA POSGUERRA. LA CREACIÓN DE LOS DOS ESTADOS ALEMANES**

Los Aliados, en la Conferencia de Yalta, en 1945, acordaron dividir Alemania en zonas de ocupación. Los 4 países aliados (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido y Francia) decidieron que cada país se cobraría la reparación de la guerra en su zona de ocupación. En 1947 se fusionaron las zonas británicas y estadounidenses,

---

<sup>10</sup> Esto recuerda a la figura del “jefe superior” de la provincia de la Constitución española de Cádiz. Es un mecanismo centralizador similar, puesto que se trata de establecer una delegación del gobierno central en cada provincia o Estado federado, con el fin de que supervise que el mismo sigue la dirección política marcada por el poder central.

<sup>11</sup> FULBROOK, MARY. *Op. Cit.*, 248-252.



creándose una “bizona” con un gobierno propio. Se presentó el Plan Marshall por parte de Estados Unidos<sup>12</sup>, para reconstruir la Europa destruida por la guerra, pensado para que fuera rechazado por la zona soviética.

El 24 de mayo de 1949, se aprobó la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, tras su ratificación por una Asamblea de delegados de los *Länder*, excepto por los delegados de Baviera, cuyo Parlamento no consideraba que el principio federal estuviera suficientemente reconocido en la Ley fundamental; sin embargo, el Gobernador Militar de Baviera, (de las fuerzas de ocupación, por supuesto), les “convenció” para que aceptasen la Constitución. En la redacción de la Constitución, uno de los aspectos más discutidos fue la estructura del Estado.

Esta Constitución se aprobó con la idea de que iba a ser provisional, lo que se aprecia en que se llamó “Ley Fundamental” y no “Constitución”. Se le dio importancia a la protección de los derechos humanos, dada la reciente experiencia vivida, al igual que la limitación de los poderes del Presidente Federal y la restricción de la posibilidad de proclamar el estado de excepción. Si recordamos el período de la República de Weimar, queda en evidencia la preocupación por evitar que dicha situación volviera a repetirse<sup>13</sup>.

Otra característica de esta Constitución, a mi juicio la de mayor trascendencia, es la limitación de la soberanía de la República Federal Alemana (en adelante, RFA), o, si atendemos al criterio de PÉREZ CALVO<sup>14</sup>, la falta de la misma, ya que la soberanía del Estado no puede limitarse por su propia definición, si se limita, ya no hay soberanía, luego, o existe, o no existe, y a mi entender, en aquel entonces no podía hablarse todavía de un Estado soberano, puesto que el Estatuto de Ocupación preveía que los Aliados pudieran aprobar cualquier cambio constitucional, supervisar la política exterior de la RFA e incluso recuperar el poder por razones de seguridad.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Modelado a su propio interés, ya que beneficiaba su búsqueda de nuevos mercados y el freno de la creciente influencia comunista en Europa.

<sup>13</sup> FULBROOK, MARY. *Op. Cit.* 285-293.

<sup>14</sup> PÉREZ CALVO, ALBERTO. *El Estado constitucional español*. Reus, Madrid, 2009, págs. 232, 233.

<sup>15</sup> REGALES ANTONIO. “La evolución política, social y económica de Alemania desde 1945 a 1990”, en ORTIZ DE ORRUÑO, J.M. Y SAALBACH, M. (Eds.), *Alemania (1806-1989): Del Sacro Imperio a la Caída del Muro*. Diputación Foral de Álava Servicio Editorial, Universidad del País Vasco D.L., Vitoria, 1994, págs. 93-116.

## IV. LOS INICIOS DEL FEDERALISMO EN LOS ESTADOS ALEMANES

### 1. El federalismo en la RFA

Tras las elecciones celebradas el 14 de agosto de 1949, surgió la Unión Demócrata Cristiana (en adelante, CDU) como partido mayoritario en el *Bundestag*, el Parlamento de la nueva RFA. El primer canciller fue Konrad Adenauer, y Theodor Heuss fue el primer Presidente de la RFA. En 1955, vencía el Estatuto de Ocupación, y Alemania volvía a ser un Estado soberano, siendo reconocido miembro de pleno derecho de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante, OTAN).

Por otra parte, el 7 de octubre de 1949 se promulgó la Constitución de la República Democrática Alemana, principalmente como respuesta a la de mayo. Estas dos constituciones inicialmente tenían mucho en común, ya que tenían un canciller en la Alemania Occidental y un primer ministro en la Alemania Oriental, presidentes como Jefes de Estado, parlamentos bicamerales y no establecían un sistema económico concreto.

Sin embargo, sí que había algunas diferencias, que irían acentuándose con el paso del tiempo. Por ejemplo, la democracia de la RFA se basaba en unas elecciones generales por sufragio universal cada 4 años, en las que convergían una pluralidad de partidos políticos; mientras que la República Democrática Alemana (en adelante, RDA) se basaba en el principio marxista-leninista del centralismo democrático, en el que los partidos políticos permitidos recibían una serie de escaños predeterminados, pero el control real se encontraba en manos del Partido Socialista Unificado de Alemania (en adelante, SED), satélite de la Unión Soviética.

En la RFA, muchos de los Estados miembro que se crearon con la aprobación de la Constitución en 1949 eran creaciones artificiales de los Aliados, sin continuidad histórica con los existentes en la República de Weimar, ya que éstos querían

precisamente evitar una situación como ésta, en la que un Estado miembro, Prusia, era hegemónico respecto a los demás, por lo que se crearon nuevos *Länder*, similares en tamaño y población, a partir de provincias prusianas y pequeños *Länder* históricos.<sup>16</sup>

Esta fase inicial de la RFA puede calificarse como un “federalismo separativo”, ya que la Constitución realizaba una estricta separación de las competencias que corresponden a la Federación y las que corresponden a los *Länder*. El punto de conexión entre la Federación y los *Länder* era el *Bundesrat*, en el que se encontraban representados los gobiernos de los *Länder*, participando en la aprobación de la legislación federal.<sup>17</sup>

La Ley Fundamental de Bonn atribuye principalmente la legislación a la Federación y la ejecución a los *Länder*; puesto que éstos sólo tenían capacidad legislativa en los ámbitos de educación, medios de comunicación, policía y organización territorial. Muchas de estas competencias, además, estaban calificadas como “legislación concurrente”, es decir, podían regularlas los *Länder* hasta que lo hiciera la Federación. Por lo tanto, esta escasa competencia legislativa de los *Länder* se compensó mediante la capacidad de ejecución de las leyes y, en particular, con la posibilidad de los *Länder* de, mediante el *Bundesrat*, (la Cámara Alta del Parlamento), participar junto con la Federación en la legislación federal. La Constitución también estableció un sistema de separación de impuestos, con el propósito de que tanto la Federación como los Estados miembros tuvieran su propia financiación, aunque la competencia legislativa de dicho sistema se encontraba casi exclusivamente en manos de la Federación<sup>18</sup>.

Durante la década de los cincuenta, se produce un alejamiento de este modelo de federalismo separativo, acercándose progresivamente hacia un federalismo cooperativo, y ello sin llevar a cabo reformas constitucionales. Se va difuminando la separación de competencias entre la Federación y los Estados federados. Respecto a las competencias legislativas, la LF distingue, en la delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros, entre legislación exclusiva y legislación concurrente. En la legislación exclusiva, los *Länder* sólo pueden legislar si la ley federal se lo permite

---

<sup>16</sup> NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. “El federalismo alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 118, Octubre-Diciembre 2002, pág. 67.

<sup>17</sup> KRINGS, GÜNTER. *Op. cit.* 13-15.

<sup>18</sup> SCHNEIDER, HANS-PETER. “El Estado federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, 1979, pág. 53-54.

expresamente. En la legislación concurrente, los Länder son los competentes para ello, excepto que la Federación decida legislar sobre la materia. Para que ésta sea competente, de acuerdo con el art. 72.2 LF, debe ser necesaria una regulación federal en virtud del mantenimiento de unas “condiciones de vida” equivalentes en todo el Estado<sup>19</sup>.

Por tanto, esta disposición, conocida como “cláusula de la uniformidad de las condiciones de vida”, supone un límite a la capacidad de la Federación de legislar sobre las materias objeto de legislación concurrente. A pesar de que la legislación concurrente parece “opuesta” a la exclusiva, es decir, que si bien en aquélla la regla general es que legisle la Federación y los Länder excepcionalmente, aquí la regla general es que legislen los Länder y excepcionalmente la Federación, esto no es así. La cuestión es qué debe interpretarse por “uniformidad de las condiciones de vida”.

Según HOEPFNER<sup>20</sup>, el sentido de este límite es que la Federación no acapare la legislación en estas materias. Sin embargo, dado lo amplio de la uniformidad, cualquier materia puede ser susceptible de regulación federal en virtud de la uniformidad. Por este motivo, este límite es meramente teórico, y en la práctica la legislación concurrente se encuentra regulada por la Federación.<sup>21</sup>

Personalmente, esta cláusula en favor de la Federación, me recuerda al Artículo I, Sección VIII de la Constitución de los Estados Unidos de América, en la que se regulan las competencias atribuidas a la Federación. Su último apartado, en concreto, establece que corresponde a la Federación “expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios”.

Este artículo, de mucha más relevancia de lo que se pensó en un principio, fue interpretado extensivamente por el TS estadounidense, otorgando a la Federación muchas más competencias de las que se preveía. Considero que hay cierto paralelismo entre estas dos cláusulas, ya que, salvando las circunstancias que llevaron en uno u otro

---

<sup>19</sup> RESS, GEORG. *Op. cit.* págs. 475-476.

<sup>20</sup> *Zur Auslegung von Art.72, 125 GG, Apud* BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA. *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pág. 74.

<sup>21</sup> *Ibid*, pág. 75.

caso a la creación de dicho Estado federal, (en el caso estadounidense la creación de una confederación que se convirtió en un Estado federal, y en el caso alemán por la ratificación de varios tratados internacionales previos), ambas cláusulas otorgan mayores competencias de las inicialmente previstas a la Federación, en detrimento de los Estados federados. La puntualización no merece mayor comentario.

En compensación a estas competencias legislativas de la Federación, la influencia del *Bundesrat* (Cámara Alta del Parlamento) creció. Aumentó la cooperación entre los *Länder*; en 1948 se organizaron los distintos ministros de cultura en una conferencia permanente para acordar pautas en la política de educación (que sigue existiendo en la actualidad), y ya desde 1952, los Presidentes de los Gobiernos de los *Länder* se reúnen con cierta regularidad.

En 1955, los *Länder* y la Federación acordaron compartir el rendimiento de los impuestos más importantes, y a cambio, la Federación inició una política de subvenciones a los *Länder*, que según se decía entonces, llevaba a los *Länder* con menos recursos de la “rienda dorada” del dinero federal.<sup>22</sup>

La doctrina está de acuerdo en que en estos años dominaron los aspectos racionales del federalismo, ya que debido a que los nuevos *Länder*, creados por los Aliados, no tenían (salvo algunas excepciones) continuidad histórica, no defendían identidades tradicionales. De hecho, una parte de la doctrina llama al Estado federal alemán de la RFA un “Estado federal no federalista”, ya que se adoptaron medidas unitarias, como la expuesta anteriormente, para afrontar los problemas.

Debido a las condiciones económicas y sociales de la época, particularmente el apoyo al Estado del Bienestar, aunque también la integración de más de doce millones de refugiados de la guerra y de la RDA, la temprana integración económica europea y el inicio de la Guerra Fría, los Gobiernos de los *Länder* cedieron poderes legislativos de sus Estados al *Bundesrat*, a cambio de un mayor peso en la aprobación de la legislación federal, ya que esta situación requería una respuesta mayor por parte del poder central, motivo por el cual se “unitarizó” el Estado. En mi opinión, esta evolución del Estado de la RFA en los años cincuenta es lo opuesto a lo producido en España en los últimos treinta años; ya que mientras que aquí se optó por “unitarizar” el Estado federal, para

---

<sup>22</sup> NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. *Op. cit.* 68-69.

una mayor uniformidad y cohesión en la prestación de los servicios sociales, y una mayor respuesta a los problemas actuales, en España las CC.AA. han optado por lo contrario; fragmentando la legislación y la prestación de los servicios sociales.

De acuerdo con el art. 79.3 de la LF, no puede llevarse a cabo ninguna reforma constitucional que afecte a “la organización de la Federación en Estados”. Se ha llamado a esto “garantía de perpetuidad<sup>23</sup>”. Pero, además, de acuerdo con la doctrina, informa toda la estructura federal del Estado, puesto que el Preámbulo ya enumera los *Länder* existentes, el artículo 28 establece que la estructura estatal de los *Länder* será homogénea, el artículo 30 describe las competencias de los *Länder*, el artículo 31 las relaciones entre los Estados Federados y la Federación, etc.<sup>24</sup>

Respecto a la naturaleza jurídica de los *Länder*, el artículo 30 de la LF les atribuye una competencia general subsidiaria, por lo que, de acuerdo con la doctrina, tienen naturaleza estatal. Es por esta naturaleza estatal por la que pueden dotarse de una Constitución propia, aunque limitados por la cláusula de homogeneidad del mencionado artículo 28, que establece tanto la autonomía constitucional de los *Länder* para realizar sus propias constituciones, como el límite a la misma, que es su homogeneidad<sup>25</sup> (forma republicana de gobierno, Estado democrático, social y de Derecho...).

Las relaciones entre el Estado federal y los Estados federados son, si no hay regulación específica, entre iguales. Sin embargo, sí que se aprecia una subordinación de los *Länder* a la Federación en ciertos aspectos, ya que, por ejemplo, según el artículo 37 de la LF, si un *Länder* no cumple con las obligaciones que tiene asignadas, la Federación puede tomar las medidas necesarias para obligarle, la Constitución lo llama “coerción federal”. Posteriormente analizaremos este procedimiento.

El Presidente de la RFA tampoco tenía poderes tan amplios como en Weimar, debido a que ello supuso un constante abuso de los mismos (estados de emergencia continuos...), pasando a ser un jefe de Estado meramente ceremonial. Tampoco era elegido directamente, sino a través de un colegio electoral de parlamentarios. Esta

---

<sup>23</sup> GARCÍA SORIANO, MARIA VICENTA. “El principio del Estado Federal en la R.F.A.”, en COLOMER VIADEL, ANTONIO (Coordindor), *Alemania Unificada. Sistema Político-Constitucional*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1997, págs. 83-116.

<sup>24</sup> RESS, GEORG. *Op. cit.* 468.

<sup>25</sup>SCHNEIDER, HANS-PETER. *Op. cit.* 44.

medida fue impuesta por los Aliados, que desconfiaban de Alemania, y querían evitar sucesos pasados.

## 2. El federalismo en la RDA

Mientras tanto, en 1952 se aprobó la Constitución de la RDA, en la que se suprimieron los *Länder*, siendo sustituidos por regiones menores llamadas *Bezirke* (en adelante “distritos”), que no tenían nada que ver con los *Länder*, ya que eran unidades territoriales de carácter meramente administrativo. En 1952, por tanto, se procedió a una modificación en la organización territorial de la RDA, dividiéndose el Estado en 14 distritos, que a su vez se dividían en distritos rurales y distritos urbanos. La diferencia más destacable entre estos distritos de la RDA y los *Länder* de la RFA es que mientras éstos gozaban de autonomía política, los distritos sólo disponían de una mera autonomía administrativa<sup>26</sup>.

La constitución de la RDA seguía en cierta medida la de Weimar de 1919, y puede considerarse una constitución democrática; sin embargo, no se otorgaban mecanismos procesales a los ciudadanos para defenderse ante violaciones de sus derechos, lo que restaba eficacia a la misma.

Por tanto, las Constituciones de la RFA y de la RDA no eran muy distintas entre sí, más bien la principal diferencia era el sistema económico en el que se apoyaban. Sin embargo, bajando de la visión formal a la realidad, las diferencias eran notables. Ya sabemos que fueron abolidos los *Länder* en favor de los “distritos administrativos”, y que fue suprimida la Cámara Alta del Parlamento. Además, al morir en 1960 el Presidente de la RDA, su cargo fue sustituido por una jefatura de Estado colectiva, el “Consejo de Estado”.

La nueva Constitución de 1968 reforzó el papel de “Partido oficial” del SED, y limitó las libertades económicas que había en la Constitución original, de manera que todas estas libertades debían emanar de los principios básicos del socialismo definidos

---

<sup>26</sup> La autonomía política implica la capacidad de innovar el ordenamiento jurídico, de crear leyes propias, no se limita a ejecutar la legislación federal. Por el contrario, la autonomía administrativa implica limitarse a ejecutar la legislación dictada por un órgano superior.

por el Partido (el SED). El Estado, al igual que el Partido, estaba estructurado de una manera centralista. El Estado tenía una estructura jerárquica; el Consejo de Estado ocupaba la jefatura del Estado, que no tenía un poder real sino meramente formal, y el Consejo de Ministros tenía el poder real, es decir, el Ejecutivo. El Parlamento se limitaba a ratificar las decisiones tomadas por el Partido, y las decisiones adoptadas por el Ejecutivo se comunicaban a los distritos, para que las ejecutasen, propio de un Estado centralizado, a diferencia del Estado de la RFA.

## V. LA LEALTAD FEDERAL

### 1. Concepto y naturaleza jurídica

El concepto de lealtad federal no se encuentra recogido en la Constitución alemana, sino que es un principio desarrollado jurisprudencialmente por el *BVerfGE*. De acuerdo con la Sentencia *BVerfGE* 12, 205 de la Sala Segunda, del 28 de febrero de 1961<sup>27</sup> (conocida como “sentencia de la radio”), las relaciones entre la Federación y los *Länder*, al igual que las de los *Land* entre sí, “deben regirse por el principio constitucional –no escrito– del deber recíproco de la Federación y los Estados de un comportamiento leal”. En concreto, se desprende del principio federal del artículo 20.1 de la LF, que como ya hemos visto anteriormente, consagra el modelo territorial federal para Alemania. Esto implica que tanto la Federación como los Estados miembros, en el ejercicio de sus competencias, deben encaminar su actuación a preservar el interés común y los intereses de los *Länder*<sup>28</sup>.

Si analizamos la opinión de la doctrina alemana, hay distintas visiones de la lealtad federal, aunque comparten lo esencial. El jurista alemán BAYER la considera como el deber de la Federación y los Estados miembros de “tomar en consideración el

---

<sup>27</sup> SCHWABE, JÜRGEN. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. Fundación Konrad Adenauer A.C., México D.F., 2009, págs. 469-471.

<sup>28</sup> ROBBERS, GERHARD. “La contribución de la jurisdicción constitucional en la configuración del Estado federal en Alemania”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011, pág. 4.



interés general”, entrando en este concepto tanto el interés común como el de los Estados miembros. Sin embargo, dado que puede resultar un tanto impreciso el concepto de “interés general” en un Estado con diversos entes políticos, y con la variedad de intereses que ello conlleva, el profesor HANS ALBRECHT SCHWARTZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF evita este concepto, y la define como “un comportamiento favorable a la estructura de división vertical de poderes que se encuentra prevista en la LF”<sup>29</sup>.

Conviene matizar que el término “lealtad federal” puede inducir a pensar que es un deber unilateral de los *Länder* respecto a la Federación. Como ya concreta la sentencia anteriormente citada, es un deber de los *Länder* hacia la Federación, de la Federación hacia los *Länder* y de los *Länder* entre sí<sup>30</sup>.

## 2. Deberes jurídicos derivados de la lealtad federal

Antes de analizar los derechos y obligaciones fundamentados en la lealtad federal, debemos precisar que existe cierta controversia en este punto. Inicialmente el TC alemán, en su jurisprudencia<sup>31</sup>, estableció obligaciones jurídicas originadas por la propia lealtad federal, que no se fundamentaban en normas existentes en el Derecho positivo. Sin embargo, estas decisiones jurisprudenciales suscitaron intensas críticas, motivo por el cual el *BVerfGE* dejó de aplicarla en ese sentido, y declaró la naturaleza accesoria de la lealtad federal<sup>32</sup>.

Esto significa que supone un límite a los derechos y obligaciones exigibles en el ejercicio de sus respectivas competencias, es decir, en virtud del concepto de lealtad federal no se crean derechos u obligaciones autónomos, sino que sirve para moderar los derechos y obligaciones derivados de la Constitución. De esta manera, lo que la doctrina contraria a la anterior concepción de la lealtad federal pretendía es evitar que surjan

---

<sup>29</sup> LASO PÉREZ, JAVIER. “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm 9, Enero-Abril 2000, pág 49.

<sup>30</sup> *Ibid.* Pág 66.

<sup>31</sup> BVerfGE 12, 205 (sentencia de la radio) y BVerfGE 8, 122 (referéndum sobre armas nucleares)

<sup>32</sup> LASO PÉREZ, JAVIER. *Op. cit.* 77.

derechos y obligaciones recíprocos entre la Federación y los Estados miembros únicamente por la interpretación del *BVerfGE*<sup>33</sup>.

Sin embargo, en sus últimos pronunciamientos el *BVerfGE* ha interpretado restrictivamente su carácter accesorio, es decir, una relación jurídica previa recogida en la Constitución de la que deriven derechos y obligaciones, considerando suficiente una “relación de hecho” en la que concurran tanto competencias de la Federación como de los *Länder*. Por lo tanto, podemos afirmar que de la *Bundestreue* derivan derechos y obligaciones jurídicas no recogidas en una relación jurídica previa.<sup>34</sup>

A continuación analizaremos sucintamente algunos de los casos más relevantes en la jurisprudencia del *BVerfGE*, para comprender qué deberes se desprenden del principio de lealtad federal.

En primer lugar, la Sentencia *BVerfGE* 1,26 (119), de 20 de febrero de 1952. Resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Compensación Financiera de 16 de marzo de 1951. El tribunal parte de que los *Länder* tienen autonomía financiera, en virtud del principio del Estado federal, pero sostiene que este principio (del que deriva la lealtad federal) no es fundamento únicamente de derechos para los *Länder*, sino también de deberes. Por este motivo, una de las obligaciones que deriva de la *Bundestreue*, (lealtad federal), es que los *Länder* con mayor capacidad financiera ayuden a los de menor.

Esto supone inevitablemente una restricción de la autonomía de los Estados miembros, que sin embargo no puede llegar al extremo de suponer un debilitamiento excesivo de algunos *Länder* para igualar la posición de todos ellos, ya que sería contrario a la Constitución<sup>35</sup>. Por tanto, el deber que deriva de la *Bundestreue* consiste en que los *Länder* financieramente más fuertes ayuden a los *Länder* más débiles dentro de unos límites<sup>36</sup>.

En segundo lugar, la Sentencia *BVerfGE* 1,299 (315), de 21 de mayo de 1952. En este caso, el Gobierno de Baviera impugnó un reparto de subvenciones de la Federación de materiales de construcción para viviendas sociales, ya que la legislación

<sup>33</sup> MONTORO CHINER, M<sup>a</sup> JESÚS. *Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*. Tecnos, Madrid, 1987, pág. 36.

<sup>34</sup> LASO PÉREZ, JAVIER. *Loc. cit.* En contra de esta opinión, ROBBERS, GERHARD. *Op. cit.* pág. 9.

<sup>35</sup> MONTORO CHINER, M<sup>a</sup> JESÚS. *Op. cit.* pág. 38 y 39.

<sup>36</sup> ROBBERS, GERHARD. *Op. cit.* pág. 5.

de la Federación exigía que el reparto se llevara a cabo “de acuerdo con los Estados federados”. Sin embargo, la Federación negoció con los *Länder* de su mismo signo político, excluyendo a los demás, ya que por acuerdo con los *Länder* entendía un acuerdo por mayoría, no por unanimidad, como lo entendía Baviera.

El *BVerfGE* interpretó que el acuerdo requería la unanimidad de todos los *Länder*, ya que al formar parte de un Estado federal, deben encontrarse en igualdad de posición. Sin embargo, para evitar que un solo Estado federado pudiera bloquear cualquier acuerdo en dicho reparto, el Tribunal entendió que los *Länder*, entre ellos y con la Federación, así como la Federación con ellos, tenían un deber mutuo de entenderse derivado de la lealtad federal. Por este motivo, están obligados a mantener no sólo una negociación formal, sino a proteger además de su propio interés el de los demás *Länder* y el de la Federación, y a alcanzar un acuerdo<sup>37</sup>.

También se ha aplicado este deber de velar por los intereses de todos los miembros de la Federación en la Sentencia *BVerfGE* 4,115 (140). El tribunal debía resolver sobre la situación de los funcionarios del *Land* Westfalia del Norte, que decidió subir su salario, rompiendo de esta forma la homogeneidad en la retribución de la función pública en Alemania<sup>38</sup>.

Para ello, analizó los límites externos del ejercicio de competencias del Estado miembro, para comprobar si había llevado a cabo un uso abusivo de sus competencias, puesto que si las consecuencias de una regulación legislativa superan los límites de un *Land*, éste debe tener en cuenta los intereses de los demás Estados miembros y de la Federación, en virtud del deber mencionado. Sin embargo, concluyó que ni de la Constitución<sup>39</sup> ni del principio de Estado federal deriva la obligación de que los

---

<sup>37</sup> MONTORO CHINER, M<sup>a</sup> JESÚS. *Op. cit.* pág. 36 y 37. LASO PÉREZ, JAVIER. *Op. cit.* pág 83 y 84.

<sup>38</sup> LASO PÉREZ, JAVIER. *Op. cit.* pág 89.

<sup>39</sup> La Federación, en este aspecto, sólo tenía competencia para dictar leyes marco que regulasen el estatus de los funcionarios en los *Länder* y municipios, para conseguir cierta homogeneidad; atribuida por el art.75.1 de la LF. Por ello, al surgir diferencias en la retribución de éstos, surgió este conflicto. En realidad, el conflicto no lo resolvió el *BVerfGE*, sino la reforma de la Constitución del año 1972, que modificó el art.74a, transfiriendo a la Federación la competencia respecto a retribución de la función pública.

funcionarios deban estar uniformemente retribuidos, luego el *Land* no abusó de su potestad legislativa<sup>40</sup>.

En tercer lugar, la Sentencia *BVerfGE* 8,122 (138), de 1958, que resuelve el conflicto surgido entre la Federación y el Estado de Hesse, a propósito de una serie de municipios de dicho Estado, que decidieron llevar a cabo referéndums para consultar la opinión de sus ciudadanos sobre el rearme del ejército alemán en materia de bombas nucleares. La Federación consideró incompetentes a los municipios de ese Estado por carecer de competencia alguna en Defensa, e interpuso un recurso de inconstitucionalidad del artículo 93 (1) 3 frente al Estado miembro, por incumplimiento de éste de ejecutar la legislación federal en su territorio<sup>41</sup>.

El *BVerfGE* dictaminó que los municipios se habían excedido de los asuntos de la esfera local, habían tratado un asunto no local sino general, para obtener una posición a favor o en contra de una política que no afecta sólo a su comunidad, sino a todas. Y afirmó que el Gobierno del Estado miembro tiene el deber de respetar el orden constitucional en todas partes y niveles de la Administración, lo que había incumplido por omisión. Y éste deber deriva directamente del principio de lealtad federal, que deben guardarse recíprocamente, y que deben cumplir sin que puedan justificar su incumplimiento en la falta de cumplimiento de la otra parte<sup>42</sup>.

### 3. Comparación con España

Respecto a España, no tenemos esta figura que obliga tanto al Estado como a los demás entes descentralizados a defender no sólo su propio interés sino el interés común. Por tanto, cabe preguntarse si podríamos importar esta institución a nuestro ordenamiento jurídico, como medio para solucionar conflictos de competencia y mejorar el funcionamiento del Estado autonómico.

---

<sup>40</sup> MONTORO CHINER, M<sup>a</sup> JESÚS. *Op. cit.* pág 37 y 38. JOACHIM FALLER, HANS. “El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 16, Julio-Agosto 1980, pág. 199.

<sup>41</sup> JOACHIM FALLER, HANS. *Loc. cit.*

<sup>42</sup> Sentencia *BVerfGE* 8,122 (138). En mi opinión, en esta sentencia se refleja muy bien la incorporación de principios de Derecho Privado al Derecho Público, concretamente de Derecho Contractual, ya que el principio de lealtad federal es la trasposición al Derecho Público del principio de buena fe que rige en cualquier contrato.

La doctrina plantea varios problemas<sup>43</sup>, como la discusión de si España es o no un Estado federal. Sin profundizar en ese tema, yo entiendo que España es un Estado federal, y si bien cada uno tiene sus particularidades, los conflictos a los que se ha enfrentado el *BVerfGE* entre la Federación y los *Länder* derivados del carácter federal del Estado alemán, no son muy distintos de los que resuelve nuestro TC, luego esta institución me parece totalmente compatible con nuestra Constitución. Otro problema consiste en el diferente origen histórico de nuestro federalismo. Mientras que el alemán surge con la reunificación de Alemania, es decir, es un federalismo por agregación, el español surge con la aprobación de la CE de 1978, que descentraliza el Estado, es decir, es un federalismo por descentralización. Sin embargo, no parece un problema en absoluto, ya que si bien el origen de nuestro federalismo es distinto al suyo, los conflictos que surgen no lo son tanto, luego las respuestas a éstos serán comparables.

Sin embargo, el TC ha utilizado en numerosas sentencias el concepto de “lealtad constitucional”. En la STC 247/2007, de 12 de diciembre<sup>44</sup>, se destaca que del art. 2 CE se desprenden los principios de unidad, autonomía y solidaridad, que imbuyen la organización territorial del Estado. A ellos se añaden el principio de igualdad del art. 139.1, y el principio de lealtad constitucional, el que aquí nos interesa, que también informa la organización territorial del Estado, aunque no se recoge expresamente.

Por un lado, incide en la relación entre el principio de unidad y el de autonomía, matizando que la autonomía es un poder limitado (no es soberanía), y que el principio de autonomía no se contradice con el principio de unidad, sino que dentro del marco de este principio es donde adquiere su significado. Por otro lado, el principio de solidaridad completa los principios de unidad y autonomía, constituyendo un deber “de recíproco apoyo y mutua lealtad” (STC 96/1986, FJ 3), debiendo guiar la actuación de las autoridades del Estado y de las CC.AA., y tener éstas en cuenta que la gestión de sus propios intereses no puede resultar perjudicial para otras CC.AA. Respecto al principio de igualdad, se aplica en un ámbito distinto a los anteriores, no en el de la organización territorial sino en el de las condiciones de vida de los ciudadanos. Garantiza la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, pero

---

<sup>43</sup> BIGLINO CAMPOS, PALOMA. “La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, Número extraordinario, enero 2004, págs. 57-58. GONZÁLEZ ALONSO, ALICIA. “La lealtad constitucional. La Constitución como orden de valores o como procedimiento”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 120, abril-junio 2003, págs. 329-347.

<sup>44</sup> BOE núm.13, martes 15 de enero de 2008, págs.14-16.

sin perjuicio de que las CC.AA. puedan incidir en el ejercicio de los mismos si no afecta a las condiciones básicas de su ejercicio.

Sobre la lealtad constitucional, vincula jurídicamente a los entes territoriales aunque no se recoja expresamente en la CE. Supone que las decisiones que adopten el Estado y las CC.AA. deben de buscar el interés general, luego aunque el art. 137 CE les atribuya la función legítima de proteger sus propios intereses, éstos nunca podrán ser contrarios a los intereses de los demás entes territoriales (STC 25/1981, FJ 3).

## VI. LA VÍA COACTIVA FEDERAL

### 1. Régimen jurídico y presupuestos.

La ejecución federal forzosa (*Bundeszwang*) o la vía coactiva federal se recoge en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, según la cual “(1) Si un *Land* no cumpliera los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno federal, con la aprobación del *Bundesrat*, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al *Land* al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal. (2) Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los *Länder* y a las autoridades de los mismos.”

Esta ejecución forzosa supone la intervención más intensa posible de la Federación en el *Länder* o Estado miembro. Junto a la “intervención federal”<sup>45</sup>, su función es garantizar la aplicación de la Constitución y el cumplimiento de las obligaciones federales que de ella derivan. Consiste en la intervención de la Federación

---

<sup>45</sup> Mecanismo por el cual la Federación presta ayuda a un Estado miembro que ve amenazado su orden constitucional.

contra un Estado miembro, para obligar al mismo a cumplir las obligaciones federales que haya incumplido<sup>46</sup>.

Ya hemos visto anteriormente que la Constitución de Weimar recogía esta institución como uno de los “amplios” poderes, si no excesivos, del Presidente de la Federación, que era quién decidía si concurrían los presupuestos necesarios. Su decisión era ejecutiva, con el único control del *Reichstag*, que sólo podía exigir el levantamiento de las medidas si las consideraba desproporcionadas, pero no intervenía en la toma de decisión de la ejecución de las mismas. La regulación actual guarda mayor similitud con la regulación anterior de este mecanismo que con la regulación de la Constitución de Weimar<sup>47</sup>.

De acuerdo con la opinión unánime de la doctrina alemana, en su interpretación del artículo 37 de la LF, para que la Federación pueda aplicar la ejecución forzosa deben concurrir tanto un presupuesto material como un presupuesto formal. Analizaremos primero el presupuesto material, y a continuación el presupuesto formal.

El presupuesto material consiste en el incumplimiento por parte de un Estado miembro de una obligación federal atribuida al mismo. El incumplimiento de esta obligación federal debe ser imputable al Estado miembro en su conjunto, y no únicamente a uno de sus órganos inferiores. Por tanto, en la ejecución federal el sujeto pasivo es el Estado miembro, considerado como una unidad. En consecuencia, no pueden ser sujetos pasivos de la ejecución federal órganos internos del mismo, ni otras Administraciones territoriales como municipios o distritos<sup>48</sup>.

Esta facultad de ejecución comprende toda la actividad de los *Länder* a excepción de la rama judicial, es decir, abarca la rama ejecutiva-administrativa y legislativa. Se exceptúa la judicial por la estricta separación que debe haber entre el poder judicial y el ejecutivo, para así garantizar su independencia.

Respecto a la existencia de una obligación federal atribuida al Estado miembro, debemos precisar su naturaleza. Debe ser una obligación de Derecho Público atribuida al *Land* debido a su condición de miembro de la Federación. Por tanto, quedan

---

<sup>46</sup> ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1986, pág. 215.

<sup>47</sup> GÓMEZ ORFANEL, GERMÁN. “La coerción federal en el Derecho comparado”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, septiembre-diciembre 2005, pág. 56-57.

<sup>48</sup> ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Op. cit.* págs. 215 y 216.

excluidas de la ejecución federal, por un lado, todas las obligaciones de Derecho Privado de los *Länder*, y por otro, las obligaciones de Derecho Público que no tengan que ver con su carácter de miembro de la Federación. Además, también se excluyen las obligaciones de Derecho Público atribuidas por su pertenencia al *Bund* cuyo cumplimiento pueda ser exigido por las vías ordinarias ante los tribunales, dado el “carácter subsidiario” de la ejecución forzosa. La doctrina opina que esta vía del artículo 37 no puede llevarse a cabo si existen otras vías menos coactivas para obligar a los *Länder* a cumplir con sus obligaciones federales<sup>49</sup>.

La obligación federal debe estar atribuida al *Land* por la propia Constitución o por una ley federal. No es necesario que sea una obligación expresa, puede ser una obligación implícita, derivada de la ley mediante su interpretación. De esta forma, cobran especial importancia las obligaciones federales que pueden derivarse de la lealtad federal, ya que debido a esta interpretación extensiva del concepto de obligación federal, puede llevarse por la vía de ejecución forzosa las obligaciones derivadas de la lealtad federal.<sup>50</sup>

En cuanto al incumplimiento de la obligación federal, debemos precisar que cabe tanto por acción como por omisión por parte del *Land*. Además, es suficiente con un incumplimiento objetivo, no se entra a valorar si concurre o no el elemento subjetivo, si es un incumplimiento doloso o por culpa.

El presupuesto formal consiste en tres resoluciones, dictadas por el Gobierno Federal y el *Bundesrat*<sup>51</sup>. Las dos primeras, dictadas por el Gobierno Federal, aunque a primera vista parecen resultado de la misma decisión (y en realidad lo son), son jurídicamente distintas. Analicemos cada una de ellas:

1. La primera resolución, dictada por el Gobierno de la Federación, consiste en que la Federación considera que existe una obligación federal por parte del Estado miembro, y que éste la ha incumplido. Su finalidad radica en que dicho Estado miembro, ante esta resolución, podrá recurrir ante el *BVerfGE* cualquiera de los

---

<sup>49</sup> EVERS, HANS ULRICH. *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Hamburg, 1981, Com. Art. 29, ap.1. *Apud* ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Op. cit.* pág. 216.

<sup>50</sup> ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Op. cit.* pág. 216.

<sup>51</sup> *Ibid.*



dos aspectos de la resolución, tanto la existencia de la obligación federal como su incumplimiento<sup>52</sup>.

2. La segunda resolución, dictada también por el Gobierno Federal, expresa la decisión del mismo de llevar a cabo la ejecución forzosa federal para obligar al Estado miembro a cumplir con la obligación federal. Se diferencia de la primera resolución en que, mientras que la primera es una resolución jurídica, ésta es una resolución política. Es decir, mientras que la primera decisión es revisable ante los tribunales, que decidirán sobre la existencia o el incumplimiento de la obligación federal, la segunda es de carácter discrecional<sup>53</sup>. En esta resolución deberá incluir las medidas concretas que propone para obligar al Estado miembro a cumplir con la obligación federal<sup>54</sup>.
3. La tercera resolución, dictada por el *Bundesrat*, es aprobada por mayoría absoluta del mismo, y consiste en su consentimiento tanto sobre la decisión del Gobierno Federal de llevar a cabo la ejecución forzosa federal como sobre las medidas propuestas por el Gobierno de la Federación. Este consentimiento puede ser total o parcial. Por ello, es posible que conceda su consentimiento sólo a algunas de las medidas propuestas, e incluso puede posteriormente retirar su consentimiento, total o parcialmente, con lo que el Gobierno Federal estaría obligado a retirar las medidas cuyo consentimiento el *Bundesrat* ha retirado, o cesar en todas ellas si el *Bundesrat* retirase totalmente su consentimiento<sup>55</sup>.

Cabe añadir que, una vez que concurren tanto los presupuestos formales como los materiales, es únicamente el Gobierno de la Federación el que puede llevar a cabo las medidas concretas contra el Estado miembro. No puede delegarse esta función, en mi opinión acertadamente, ya que dado el carácter extraordinario de estas medidas (recordemos que este procedimiento nunca ha sido llevado a cabo desde la aprobación de la LF), es inconcebible la delegación de una medida tan íntimamente ligada a la soberanía de la Federación.

---

<sup>52</sup> *Ibid*, pág. 217.

<sup>53</sup> El Gobierno Federal, una vez emitida la primera resolución, puede no emitir la segunda y reclamar el cumplimiento por vía judicial en lugar de la vía coactiva federal, está en su derecho de utilizar o no esta vía.

<sup>54</sup> ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Op. cit.* pág. 217.

<sup>55</sup> *Ibid*, pág. 218.

## 2. Medidas aplicables

Atendiendo al artículo 37 de la Constitución, vemos que no especifica nada sobre las posibles medidas que puede emplear el Gobierno Federal. Dado que este procedimiento nunca ha sido puesto en práctica, no hay jurisprudencia del *BVerfGE* que clarifique de alguna manera estas medidas. Por tanto, sólo podemos atender a la opinión de la doctrina alemana en la materia.

De acuerdo con la doctrina alemana<sup>56</sup>, una de las obligaciones jurídicas derivadas del principio de lealtad federal son los principios de necesidad y de proporcionalidad, que por tanto deben aplicarse también a la ejecución forzosa federal. En consecuencia, para aplicar las medidas de ejecución deberá tenerse en cuenta el grado de incumplimiento de la obligación federal por parte del *Land*, por un lado, y el resultado que se pretende conseguir, por el otro.

De esta manera, estas dos pautas son los principios que podrá utilizar el *Land* como argumento jurídico en caso de que acuda a los tribunales por la aplicación de dichas medidas. Es decir, el Estado miembro podrá discutir en los tribunales sobre si dichas medidas han sido o no proporcionales o si el resultado que pretendían conseguir era el cumplimiento de la obligación federal o éste fin se encontraba desvirtuado, pero no podrá discutir sobre la elección de dichas medidas, ya que ésta elección se encuentra dentro de la discrecionalidad política del Gobierno Federal.

La doctrina es pacífica respecto a las posibles medidas a aplicar<sup>57</sup>, sin que ello implique que sea una enumeración *numerus clausus*, siendo meramente orientativa. Las siguientes son las que considero más importantes:

1. Transmitir instrucciones jurídicamente vinculantes a los *Länder*. Como destaca GÓMEZ ORFANEL<sup>58</sup>, puede sorprender que los demás Estados miembros, que

<sup>56</sup> EVERS, HANS-ULRICH. *Op. cit.* aps. 68-70, *Apud* ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Op. cit.* págs. 218 y 219.

<sup>57</sup> ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Op. cit.* pág. 219.

<sup>58</sup> GÓMEZ ORFANEL, GERMÁN. “La coerción federal en el Derecho comparado”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, septiembre-diciembre 2005, pág. 60.

no han incumplido ninguna obligación federal, se vean afectados también por las instrucciones de la Federación.

2. Llevar a cabo medidas de presión financiera, como dejar de pagar cantidades que la Federación adeude al Estado miembro, o el corte de sus suministros. Es una medida que no me parece acertada, ya que, si bien presiona al Gobierno del *Land* para que cumpla la obligación federal, un corte de suministro llevaría a que se dejasen de prestar repentinamente algunas prestaciones, recayendo el perjuicio directamente en la ciudadanía. De esta forma, mientras pretendemos que se cumpla una obligación, provocamos que otras se dejen de cumplir.
3. Proceder a la ejecución sustitutoria, ya sea la propia Federación u otro *Land*, a costa del *Land* ejecutado, por supuesto. Es la medida que me parece más práctica, ya que opino que es la más rápida, puesto que si el *Land* no está cumpliendo la obligación federal, lo que se busca mediante este procedimiento no es sólo que la cumpla sino que lo haga con cierta celeridad para que este daño no se prolongue en el tiempo, acentuándose. Aunque entiendo que no siempre puede ser viable.
4. Secuestrar el poder ejecutivo o legislativo del Estado miembro. En su lugar lo ejercería un comisario federal.
5. La intervención de la policía federal en el Estado miembro, o la de otros Estados miembros, bajo la dirección de la Federación. La doctrina alemana destaca que la actuación de la policía debe ser sobre los órganos del *Land*, y no su población. A mi parecer esta medida es, a pesar de lo coactiva que supone, la más eficaz, y la que debería llevarse a cabo si la ejecución sustitutoria no es posible, siempre y cuando sea proporcional y encaminada a la finalidad de que el *Land* cumpla con sus obligaciones. Hay que considerar que nos encontramos ante medidas excepcionales, y es de suponer que antes de llevar a cabo la ejecución federal la Federación ha realizado varios requerimientos al *Land* para que cumpla con sus obligaciones. Ante la negativa de éste, se debe solucionar el problema sin mayores dilaciones en el tiempo.

Por el contrario, hay una serie de medidas que la doctrina alemana no considera admisibles<sup>59</sup>, en virtud de los dos principios mencionados, que actúan de límites. Son las siguientes:

1. La disolución del Estado miembro. No es posible aplicar una medida semejante debido a que el artículo 79 de la Constitución establece el modo de reformar la Constitución, y concretamente el art. 79.3, establece la imposibilidad de modificar la Constitución en lo que afecte al modelo territorial, a “*la organización de la Federación en Länder*”.  
Apartándome un poco de la cuestión, no puedo sino puntualizar mi sorpresa por un apartado como éste, que excluye de cualquier posible modificación constitucional el modelo territorial del Estado. No me parece adecuado, ya que supone impedir que la ciudadanía pueda pronunciarse sobre una modificación del federalismo, modelo que yo considero que debe basarse en el consenso.
2. La intervención del Gobierno de la Federación en el poder judicial del Estado miembro, debido a la independencia del mismo, garantizada en el art. 97.1 de la Constitución.
3. El uso del Ejército Federal por parte de la Federación, puesto que de acuerdo con el art. 87a.2, éste sólo puede usarse, fuera de la defensa, para las funciones que expresamente le otorgue la Constitución. Y el art. 37 no recoge expresamente que pueda utilizarse a las Fuerzas Armadas en la ejecución forzosa federal.

### **3. Comparación con España**

En España, tenemos el artículo 155 de la CE, inspirado en el artículo 37 de la LF. Indica que ante el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución o la Ley por parte de una Comunidad Autónoma, o una actuación grave contra el interés general de España, el Gobierno requerirá al Presidente de la C.A., y si desatiende el toque de atención, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a la C.A. al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o a la protección del interés general, si obtiene la aprobación por mayoría absoluta del Senado. Supone una extensión del

---

<sup>59</sup> ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Op. cit.* pág. 220.

artículo 153, que recoge los medios de control de la actividad de las CC.AA., siendo éste un medio de control extraordinario.

Sobre los presupuestos materiales para la aplicación de este artículo, podemos distinguir tres<sup>60</sup>:

1. La actuación de la C.A. Esta vía es una respuesta a una actuación de la misma, que puede suponer una acción o una omisión. El incumplimiento de sus obligaciones derivadas de la CE o la Ley debe ser efectivo, no es suficiente un mero peligro. Además, la conducta debe ser imputable al conjunto de la C.A., no solo a alguno de sus órganos.
2. El incumplimiento de las obligaciones impuestas por la CE o la Ley. El autor destaca, en contraposición al art. 37 alemán, que el art.155 es aplicable cualquiera que sea la obligación incumplida, sin importar que sea una obligación de Derecho Público o que sea en virtud de su pertenencia a la Federación, como ya hemos visto antes. Además, se incluyen tanto leyes estatales como autonómicas.
3. Perjuicio grave al interés general de España. Es un presupuesto que no se encuentra recogido en la Constitución alemana, fue añadido en el Informe de la Ponencia, pero según la doctrina, no supone un presupuesto añadido al incumplimiento de las obligaciones, sino una agravación del mismo. En opinión de MUÑOZ MACHADO<sup>61</sup>; dado que el concepto de interés general no es un concepto amplio, sujeto a diversas interpretaciones, sino que es un concepto concretado en competencias, el Gobierno no puede reinterpretarlo, por lo que un ataque al interés general de España supone un ataque a la CE, que se reconduce a la violación de un precepto concreto de la misma.

Además, el art. 155 puede entenderse como una norma de cierre de la “lealtad autonómica” en nuestro ordenamiento. De este modo, si tenemos en cuenta que del art. 2, que recoge el principio autonómico, se puede entender que se desprende implícitamente el principio de lealtad autonómica, ya que el reparto de competencias

---

<sup>60</sup> CALAFELL FERRÁ, VICENTE JUAN. “La compulsión o coerción estatal (estudio del art. 155 de la CE)” en *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, pág. 104.

<sup>61</sup>MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 1980 pág. 457, *Apud* CALAFELL FERRÁ, VICENTE JUAN. *Op. cit.* pág. 109.

entre el Estado y las CC.AA. sólo se garantiza si éstos llevan a cabo una conducta favorable a este fin; mientras este principio de lealtad autonómica implícito se aplica a las relaciones ordinarias entre estos sujetos, el art. 155 se aplica a supuestos extraordinarios en los que no se ha cumplido este principio<sup>62</sup>.

## VII. CONCLUSIONES

En primer lugar, entiendo que el federalismo, tal y como ha quedado institucionalizado en la LF, es un modelo flexible, ya que hemos visto cómo se pasó de una situación inicial de federalismo dual, en la que la Federación y los Estados miembros tenían cada uno su ámbito de competencias aislado, sin interacción entre ellos, a un federalismo cooperativo, en el que se fortalecen las competencias del *Bund*, compensando a los *Länder* con su participación en el desarrollo de estas competencias mediante su representación en el *Bundesrat*, y todo ello sin reformar la LF.

En segundo lugar, dada la diversidad de modelos federales que existen, es un tipo de Estado interesante para aquellos que integran sociedades en las que conviven distintos elementos culturales, como el caso de la provincia de Quebec en Canadá, ya que permite a dichas regiones tener un Gobierno propio que les resulte más cercano y una mayor autonomía, sin perjuicio de su pertenencia a un ente soberano y a un Gobierno federal. Además, a pesar de que no ha sido objeto de este trabajo, existe lo que se conoce como federalismo “asimétrico”, es decir, que no todas las regiones tengan el mismo grado de autonomía, sino que haya un grado de intensidad distinto, para diferencias unas comunidades con una identidad cultural propia más arraigada de otras que sean más homogéneas.

En tercer lugar, al margen de las identidades de cada comunidad, y desde un punto de vista más teórico, una de sus ventajas sobre el Estado unitario es la mayor

---

<sup>62</sup>ÁLVAREZ ÁLVAREZ, LEONARDO. “La función de la lealtad en el Estado autonómico”, en *Eikasia. Revista de Filosofía*, núm. 25, mayo 2009, págs. 167-169.

descentralización del poder. Si partimos de que es necesario evitar la concentración de poder en un solo centro de decisión, característico del absolutismo, supone un refuerzo de esta descentralización. Si los poderes del Estado, que se encuentran ya divididos en el poder legislativo, ejecutivo y judicial, los distribuimos entre los distintos niveles de organización territorial del Estado, consolidamos esta finalidad.

Respecto a las relaciones entre el Estado federal y los Estados miembros, hemos visto que el mecanismo de la lealtad federal, basado en el principio contractual de la buena fe, es razonablemente eficaz en su función, evitar que ambas partes protejan exclusivamente sus intereses, obligándolas a tomar en consideración el interés general. Sin embargo, considero que debe tratarse con mucha precaución, ya que al ser un principio del que derivan obligaciones jurídicas tan interpretables, hay riesgo de que el BVerfGE pueda llegar a excederse de la función de proteger el interés común, e introducirse en cuestiones propias del poder ejecutivo, ajenas al poder judicial.

En cuanto a su posible aplicación en España, la doctrina tiene sus dudas, y el TC viene aplicando la llamada “lealtad constitucional”. En mi opinión, el TC debe continuar esta línea jurisprudencial, acercando su postura a lo determinado por el BVerfGE respecto a la lealtad federal, que si bien viene a ser el mismo mecanismo, éste es mucho más amplio en Alemania, donde ya hemos visto que puede crear derechos y obligaciones jurídicas.

Sobre la ejecución federal, en España está el art.155 CE, ya analizado. Si una C.A. incumpliera una obligación derivada de la Ley o actuara contra el interés general de España, previa advertencia y aprobación por mayoría absoluta del Senado, el Gobierno llevaría a cabo las medidas necesarias para obligarla. Al igual que en la LF, durante la vigencia de la más joven CE no ha sido nunca utilizado. A pesar de ello, los acontecimientos actuales con la C.A. de Cataluña llevan a pensar que tenga que ejercitarse esta vía por parte del Gobierno. En ese caso, observo dos diferencias con el art. 37 de la LF. La primera, mientras que en Alemania no podría usarse al Ejército, en España sí que podrían emplearse a las Fuerzas Armadas, ya que no existe la limitación a las funciones expresas que tengan otorgadas que hay en la LF, aunque sólo si fuera necesario. Y la segunda, sobre la intervención de las policías de otros Estados miembros, considero que en este caso esta opción es inviable, ya que no parece práctico que agentes de la *Ertzaintza* o de la Policía Foral interviniesen en Cataluña. Respecto a

las medidas a adoptar, son discrecionalidad del Gobierno, aunque deben ser proporcionales y necesarias.

Por último, es una cuestión discutida si España es o no un Estado federal. A mí no me cabe ninguna duda, ya que si bien el Estatuto de las CC.AA. debe ser aprobado por el Congreso o éstas no son reconocidas explícitamente como Estados federados, tienen competencias propias al igual que éstos, incluso en ámbitos en los que los *Länder* no son competentes, puesto que éstos no tienen delegaciones en Bruselas, como las CC.AA. Cada Estado federal tiene sus particularidades.



## BIBLIOGRAFÍA.

ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1986.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, LEONARDO. “La función de la lealtad en el Estado autonómico”, en *Eikasía. Revista de Filosofía*, núm. 25, mayo 2009, págs. 167-169.

BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA. *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.

BIGLINO CAMPOS, PALOMA. “La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, Número extraordinario, enero 2004, págs. 57-58.

CALAFELL FERRÁ, VICENTE JUAN. “La compulsión o coerción estatal (estudio del art. 155 de la Constitución española)”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, págs. 104-109.

FULBROOK, MARY. *Historia de Alemania*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995, págs. 224-293.

GARCÍA SORIANO, MARIA VICENTA. “El principio del Estado Federal en la R.F.A.”, en COLOMER VIADEL, ANTONIO (Coordindor), *Alemania Unificada. Sistema Político-Constitucional*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1997, págs. 83-116.

GÓMEZ ORFANEL, GERMÁN. “La coerción federal en el Derecho comparado”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, septiembre-diciembre 2005, pág. 56-60.

GONZÁLEZ ALONSO, ALICIA. “La lealtad constitucional. La Constitución como orden de valores o como procedimiento”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 120, abril-junio 2003, págs. 329-347.

JOACHIM FALLER, HANS. “El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 16, Julio-Agosto 1980, pág. 199.

KRINGS, GÜNTER. “La evolución del federalismo en Alemania: experiencias, reformas y perspectivas”, en *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 24, octubre de 2009, págs. 12-15.

LASO PÉREZ, JAVIER. “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, Enero-Abril 2000, págs. 49-84.

MONTORO CHINER, M<sup>a</sup>.J. *Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*. Tecnos, Madrid, 1987.

NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. “El federalismo alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 118, Octubre-Diciembre 2002, págs. 67-69.

PÉREZ CALVO, ALBERTO. *El Estado constitucional español*. Reus, Madrid, 2009.

REGALES, ANTONIO. “La evolución política, social y económica de Alemania desde 1945 a 1990”, en ORTIZ DE ORRUÑO, J.M. Y SAALBACH, M. (Eds.), *Alemania (1806-1989): Del Sacro Imperio a la Caída del Muro*. Diputación Foral de Álava Servicio Editorial, Universidad del País Vasco D.L., Vitoria, 1994, págs. 93-116.

RESS, GEORG. “El federalismo alemán”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 12, 1997, págs. 465-476.

ROBBERS, GERHARD. “La contribución de la jurisdicción constitucional en la configuración del Estado federal en Alemania”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011, págs. 4-9.

RÜRUP, REINHARD. “Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar”, en CARRERAS ARES, J.J. (ed.), *El Estado alemán (1870-1992)*, Marcial Pons, Madrid, 1992, págs. 125-158.

SCHNEIDER, HANS-PETER. “El Estado federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, 1979, págs. 44-54.

SCHWABE, JÜRGEN. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. Fundación Konrad Adenauer A.C., México D.F., 2009.