

El papel de la Corte Constitucional Federal
en el ordenamiento federal de la República Federal de Alemania

Conferencia del ex Juez de la Corte Constitucional Federal Prof. Dr. Udo Steiner (Universidad de Ratisbona, Alemania) en el seminario internacional “Constitutional Courts and Federalism” en Buenos Aires, los días 26 y 27 de marzo de 2008

I. Sendas de procedimiento para solucionar controversias federales en el Derecho Constitucional alemán

1. Las competencias de la Corte Constitucional Federal en la solución de controversias federales

a) Muchas sendas llevan en Alemania a la Corte Constitucional Federal y muchas son también las vías por las que cuestiones constitucionales del Estado Federal pueden ser presentadas directa o indirectamente ante la Corte Constitucional Federal. Directamente decide la Corte Constitucional Federal ante todo sobre disputas federales

– en caso de controversias o dudas relativas a la compatibilidad formal y material de la normativa federal o de los Länder con la Ley

Fundamental (GG) o la compatibilidad del derecho de los Länder con otras normas del derecho Federal, a petición del Gobierno Federal, el Gobierno de un Land o un tercio de los miembros del Bundestag (artículo 93, párrafo 1, n.º 2 de la Ley Fundamental);

– en caso de controversia sobre los derechos y obligaciones de la Federación y de los Länder, especialmente en lo que concierne a la ejecución del Derecho federal por los Länder y al ejercicio del control federal (artículo 93, párrafo. 1, n.º 3 de la Ley Fundamental);

– en otras controversias de Derecho público entre la Federación y los Länder, entre los Länder o dentro de un Land, siempre que no esté abierta otra vía judicial (artículo 93 párrafo 1 n.º 4 de la Ley Fundamental).

En un procedimiento aparte, la Corte Constitucional Federal decide además desde 1994 en caso de controversias acerca de una ley que la Federación ha promulgado en el ámbito de la legislación concurrente si esa legislación es necesaria (artículo 93 párrafo 1 n.º 2a en relación con el artículo 72, párrafo 2 de la Ley Fundamental). Por efecto de la Reforma del Federalismo de 2006, la Corte Constitucional Federal verifica la necesidad de una legislación federal también en otros casos (artículo 93 párrafo 2 de la Ley Fundamental).

A ello se agregan otras sendas. Indirectamente pueden ser llevadas y son llevadas ante la Corte Constitucional Federal cuestiones acerca de la distribución de competencias legislativas y administrativas entre la Federación y los Länder a través del procedimiento del recurso de amparo (artículo 93 párrafo 1 n.º 4a y n.º 4b de la Ley Fundamental) y en los casos en que un tribunal considera que una ley es inconstitucional (artículo 100 de la Ley Fundamental). Por esas vías, la Corte Constitucional Federal debe ocuparse una y otra vez de verificar si leyes de los Länder fueron promulgadas de acuerdo con sus respectivas competencias. En la Corte Constitucional Federal, las competencias para decidir sobre cuestiones federales están repartidas en general entre ambos Senados, si bien con la prioridad puesta en el Segundo Senado.

En general, la Corte Constitucional Federal posee por efecto del derecho procesal constitucional alemán las mejores posibilidades para decidir sobre cuestiones constitucionales federales. Muchas de sus decisiones respecto a cuestiones del federalismo se cuentan entre los “big points” de su judicatura. La Corte Constitucional Federal es consciente de sus competencias y de sus posibilidades. Se recurre a ella reiteradamente porque los alemanes tienden a transformar cuestiones políticas en cuestiones de derecho constitucional. No pocas veces, los perdedores en el proceso político buscan una nueva posibilidad de imponer sus ideas con

ayuda de la Corte Constitucional Federal. Todo ello es en cierta forma tradición alemana.

b) La jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal respecto a cuestiones federales tiene una fértil base material y jurídica. De acuerdo con las convicciones generales, un Estado organizado en forma federal necesita una Constitución escrita. Desde el punto de vista alemán, yo agrego: una Constitución escrita necesita una Corte Constitucional. Alemania tiene ambas cosas: las regulaciones que en la Ley Fundamental se refieren directa e indirectamente al Estado Federal fueron muy vastas desde un principio, conformando aproximadamente la mitad de todo el texto constitucional. Pero también las 52 leyes de reforma de la Constitución promulgadas desde la entrada en vigor de la Ley Fundamental en 1949 concernieron en su mayoría al orden federal. La forma federal de Estado es la tradición constitucional más importante de Alemania y simultáneamente una obra en permanente construcción. En el próximo paso de reformas se acometerá el reordenamiento de la Constitución financiera.

2. Posibilidades de dilucidar disputas fuera del procedimiento judicial constitucional

a) Desde su creación en el año 1951, la Corte Constitucional Federal ha sido convocada repetidas veces por la Federación y los Länder

para dilucidar cuestiones federales. Ello no debe interpretarse como una tendencia a la disputa judicial, como se le atribuye a menudo a los alemanes. Algunos de los Estados Federados alemanes son, en cuanto a número de habitantes y territorio, mayores que algunos de los Estados miembros de la Unión Europea (UE). Es obvio que esos Estados —sobre todo la orgullosa Baviera como único Estado territorial con una ininterrumpida tradición de territorio estatal— quieran defender sus intereses también ante la Corte Constitucional Federal. El Estado Federal vive de la disposición de sus miembros a reclamar claramente sus competencias. Esa disposición incluye también la defensa judicial de esas competencias.

b) Sin embargo, la realidad de la República Federal de Alemania incluye también otras vías para dilucidar controversias federales. El Estado Federal de la Ley Fundamental es marcado en forma muy particular por la decisión del Consejo Parlamentario de 1949 de que un órgano constitucional federal, el Bundesrat, participe en la promulgación de legislación y ordenanzas de la Federación y también en cuestiones de la Unión Europea. Se trata de un órgano constitucional compuesto por representantes de los respectivos Gobiernos de los Länder, sujetos a instrucciones. En caso de una divergencia de opinión entre el Bundestag y el Bundesrat se recurre a la Comisión Mixta, una instancia que coadyuva al equilibrio de intereses entre la Federación y los Länder en el proceso legislativo, pudiéndose evitar así también controversias judiciales

constitucionales. La Comisión Mixta está compuesta por miembros del Bundestag y el Bundesrat. Los miembros del Bundesrat enviados a la Comisión Mixta no están sujetos a instrucciones de sus respectivos Estados Federados. La Ley Fundamental no prevé, sin embargo, referéndums en la Federación, los Länder o municipios como medio para dilucidar conflictos entre la Federación y los Länder. Ello vale también para referéndums consultivos sobre cuestiones del Estado Federal. Sin embargo, en Alemania tienen lugar permanentemente, al igual que en otros países, encuestas realizadas por institutos de sondeo de opinión. Esas encuestas proporcionan a los políticos un panorama de las opiniones de la población en relación con determinados temas, por ejemplo la cuestión de si la educación escolar debe ser de competencia de la Federación o de los Länder.

3. “Zonas grises” constitucionales en la distribución federal de tareas

Una característica del Estado Federal “República Federal de Alemania” es, sin embargo, también que durante las casi seis décadas de su existencia algunas controversias acerca de la distribución de competencias entre la Federación y los Länder expresamente no fueron aclaradas ante la Corte Constitucional Federal. Numerosas actividades de fomento de la Federación, por ejemplo en los ámbitos de la cultura y el deporte, carecen de una

base constitucional firme. Los Länder permiten pragmáticamente que la Federación realice prestaciones monetarias, por ejemplo para el Festival Wagner en Bayreuth o para la financiación de equipos olímpicos. En esos y otros casos se trata de actividades políticamente más bien “blandas”, que no tienen una influencia esencial sobre las estructuras de poder en el Estado Federal. La consumación de la Unidad Alemana reforzó nuevamente la visión pragmática que se tiene de esa práctica, porque los Länder del este de Alemania surgidos de la Unidad Alemana dependen en forma especial de prestaciones monetarias de la Federación para fines culturales y deportivos.

II. La neutralidad federal de la Corte Constitucional Federal

1. La Corte Constitucional Federal como órgano constitucional de la Federación

En el sistema de la Ley Fundamental, la decisión última en caso de controversia constitucional sobre la división del poder estatal entre la Federación y los Länder está en manos de los jueces de la Corte Constitucional Federal, es decir de un órgano constitucional de la **Federación**. Es de suponer que en la elección de los jueces de la Corte Constitucional Federal, tanto la Federación como los Länder tienen en cuenta el aspecto de si el respectivo candidato tiende o no

hacia concepciones federalistas y centralistas. Para ese tipo de reflexión no existe un punto de referencia en el derecho constitucional. En el artículo 36, párrafo 1, frase 1 de la Ley Fundamental se pone de manifiesto la intención de asegurar la influencia de los Länder sobre la Administración Federal, previéndose que en los órganos ejecutivos supremos de la Federación deben ser empleados en proporción adecuada funcionarios de todos los Länder. Pero ese principio de proporcionalidad no abarca a la Corte Constitucional Federal. Tampoco el Bundesrat como representante de los Gobiernos de los Länder da preferencia a candidatos con una conocida tendencia a favor de los Länder. Naturalmente puede discutirse acerca de si existe una interrelación entre la posición de un juez respecto a cuestiones relacionadas con el conflicto de intereses entre la Federación y los Länder y el entorno político o profesional del que proviene. También puede discutirse quizás acerca de si los jueces propuestos por el Partido Liberaldemócrata (FDP), de orientación más bien unitaria, realizan sus tareas como jueces pensando prioritariamente en términos federales. En la discusión pública se ha podido escuchar ya que miembros de la Corte Constitucional Federal que provienen de los tribunales supremos de la Federación deciden a menudo contra los intereses de los Länder. Pero todo ello es objeto de especulaciones y no realmente de un análisis científico serio. En términos generales, las biografías de los jueces en Alemania proporcionan pocas pistas para interpretar la judicatura

constitucional federal de la Corte Constitucional Federal. En todo caso no existe en Alemania una teoría seria que sostenga que la Corte Constitucional Federal defienda sobre todo los intereses de la Federación porque es su órgano constitucional. La Corte Constitucional Federal le ha infligido ya a la Federación, que la financia, dolorosos golpes en controversias con los Länder sobre competencias. Del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, por el contrario, sí se sospecha a veces que en cuestiones de competencias falla demasiado a menudo a favor de Europa.

2. Decisiones fundamentales de la Corte Constitucional Federal en relación con el estatus constitucional de los Länder

En la formulación de principios básicos que tienen relación directa o indirectamente con el estatus constitucional de los Länder, la Corte Constitucional Federal nada ha quedado debiendo a los Länder. La Corte reconoció desde un principio un poder estatal propio de los Länder, que éstos pueden ejercer en el marco de las regulaciones constitucionales referidas a la distribución de competencias. Los miembros del Estado Federal de Alemania —es decir, los Länder— tienen cualidad de Estado. No son sólo unidades de autogestión altamente desarrolladas. Los Länder tienen Constituciones propias. La Corte Constitucional Federal habla de un espacio constitucional autónomo de los Länder. Entre las decisiones básicas federales

puede contarse además la jurisprudencia corriente de la Corte Constitucional Federal de que la desigualdad jurídica en el Estado Federal debida a diferencias de contenido de las leyes de los Länder promulgadas de acuerdo con sus competencias está autorizada por la Ley Fundamental. Esa desigualdad no puede cuestionarse constitucionalmente convocando el principio de igualdad contenido en el artículo 3 de la Ley Fundamental. A ello se agrega —como tercera importante línea básica—, la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal respecto a la “obligación constitucional de un comportamiento pro federal”. A ese principio puede recurrir la Corte en calidad de principio jurídico para —si se me permite formularlo en forma general— motivar a la Federación a comportarse en el ejercicio de sus competencias en forma justa y considerada con respecto a los Länder (y viceversa). De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal, teóricamente a los Länder no les faltan cualidades de Estado. Desde el punto de vista práctico-político, a ello se agrega otro importante principio: si para una parte de una ley, por ejemplo la parte de derecho de organización conforme al artículo 84 de la Ley Fundamental, es necesaria la aprobación del Bundesrat, toda la ley debe ser aprobada por éste. Esa regla determinada por la Corte Constitucional Federal fue algo atenuada en la Reforma Federal de 2006.

3. Prioridad de la jurisdicción constitucional: la jurisprudencia respecto a las competencias legislativas

a) La distribución de las competencias legislativas entre la Federación y los Länder es de central importancia para todo sistema federal. La ley parlamentaria continúa siendo en Alemania el más importante instrumento de la política. De acuerdo con la doctrina alemana, lo que es esencial y afecta particularmente los derechos fundamentales debe ser decidido por el Parlamento. Pero si la ley es importante, es importante también naturalmente quién determina las competencias legislativas. Ésa es una cuestión clave de la distribución de poder en el Estado Federal. Si para Alemania se llega a la conclusión de que la Federación posee más peso político-competencial en cuanto a prerrogativas legislativas (los Länder, por el contrario, poseen más competencias que la Federación en el ámbito de la ejecución de las leyes a través de la Administración), ello se debe en primer lugar a que a través de las reformas constitucionales de las últimas décadas tuvo lugar una transferencia de competencias legislativas de los Länder a la Federación. Los Länder transfirieron a la Federación competencias legislativas para, en compensación por esa pérdida, influir sobre el ejercicio de esas competencias con ayuda del Bundesrat. Por otro lado también se dice observar que la Federación, como todo Estado nacional, tiende a interpretar extensivamente sus títulos de competencia y dilatar lo más posible los límites impuestos por la Ley Fundamental a su legislación. En efecto no puede excluirse que el primer y enérgico “acceso” que tiene la Federación a materias legislativas sea

premiado en cierta forma en la práctica política e incluso por parte de la Corte Constitucional Federal. Pero en general puede constatarse claramente que la Corte Constitucional Federal no interpreta los elementos competenciales de la Ley Fundamental con una actitud favorable siempre a la Federación o siempre a los Länder. Ello vale también para su jurisprudencia en relación con los “poderes implícitos”. La Corte no tiene particulares dificultades para mantener su posición neutral entre la Federación y los Länder cuando para la interpretación de determinadas competencias legislativas, como por ejemplo en el transporte, recurre sobre todo a las ideas del Consejo Parlamentario —en su calidad de creador de la Ley Fundamental— sobre el contenido y la extensión de las respectivas competencias. Esa interpretación no es, sin embargo, el único método decisivo en todos los casos, sobre todo cuando se trata de títulos competenciales abiertos y dinámicos, como por ejemplo en los ámbitos de la economía o el medio ambiente. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal existen ejemplos tanto de casos en que los reclamos de competencia de la Federación fueron confirmados como también casos en los que fueron rechazados. El balance de victorias y derrotas de ambas partes, la Federación y los Länder, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal, tiene toda la apariencia de estar equilibrado.

b) No obstante, la Corte Constitucional Federal ha recibido críticas fundamentales en dos puntos esenciales. El primero de ellos:

el artículo 72 párrafo 2 de la Ley Fundamental preveía en su versión original que en materias de legislación concurrente la Federación tiene la facultad de legislar sólo cuando exista una necesidad —no definida detalladamente— de una regulación legislativa federal. En un principio fue jurisprudencia corriente de la Corte Constitucional Federal que la Federación puede decidir autónomamente acerca de la existencia de esa necesidad en el marco de su discrecionalidad política y que esa decisión puede ser objetada por la Corte Constitucional Federal sólo en caso de evidente abuso de esa discrecionalidad. La Reforma Constitucional de la Ley Fundamental de 1994 incluyó —como ya fue mencionado— consecuencias materiales y jurídico-constitucionales de esa jurisprudencia con miras a la protección de los intereses de los Länder. Sobre la base de esa Reforma Constitucional, la Corte Constitucional Federal anuló recientemente varias leyes federales por falta de necesidad de una regulación legislativa federal. Ello sorprendió a la Federación. Pero también la Corte Constitucional Federal debe recordar de tiempo en tiempo a las fuerzas políticas y a la opinión pública cuál es el Derecho Constitucional vigente.

c) La Reforma del Federalismo de 2006 contiene nuevas regulaciones respecto a la distribución de las competencias legislativas entre la Federación y los Länder, asignando nuevamente mayores responsabilidades legislativas a los Länder. Los derechos de participación del Bundesrat en la legislación federal fueron

recortados. En otras palabras, la Reforma intentó desenredar las responsabilidades políticas en el Estado Federal alemán. Las nuevas regulaciones son, sin embargo, todavía muy recientes como para ser ya objeto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal.

4. Síntesis

Naturalmente, la Corte Constitucional Federal da forma también al sistema federal. Pero en ello es sólo la tercera fuerza, junto a la práctica estatal (de gobierno) y la de las fuerzas políticas generales, interesadas en el desarrollo formal del sistema constitucional.

a) La práctica estatal ha ejercido influencia sobre la realidad del orden federal sobre todo a través de la idea del Estado Federal que evita las controversias: la idea del “Estado Federal cooperativo”. Esa práctica ha tenido como consecuencia que las leyes de los Länder sean en muchos ámbitos idénticas o por lo menos muy similares entre sí en cuanto a contenido. Ello vale tanto para materias técnicas, como por ejemplo el derecho de construcción y el derecho vial, como para objetos culturales de la legislación, como el derecho de radiodifusión y el derecho de medios de comunicación. La Corte Constitucional Federal no ha obstaculizado esa práctica de los Länder. Ocasionalmente se ha visto en ella una perversión de la idea federal; al fin y al cabo los propios Länder crean un derecho uniforme en todos los Estados, que coadyuva a la unidad jurídica

federal, renunciando a competir por los mejores ordenamientos jurídicos. Pero ello puede ser formulado también positivamente: la comunicación y la cooperación son una ley de vida de los Länder, interesados en la vitalidad. Actualmente, en todo caso, la política de los grandes Länder se orienta nuevamente hacia una mayor competencia entre sí.

b) La influencia de las fuerzas políticas sobre el orden federal está determinada sobre todo por el hecho de que en esencia para la asunción de responsabilidades políticas están a disposición los mismos partidos políticos en la Federación y en los Länder. Ello puede tener por ejemplo como consecuencia que una eficaz oposición en la Federación no sea llevada a cabo por los miembros del Bundestag, sino por la mayoría del Bundesrat. En la Reforma del Federalismo de 2006 se trata de contrarrestar ese fenómeno.

III. Un problema particular: la interpretación unitaria de los derechos fundamentales por parte de la Corte Constitucional Federal

1. La problemática general

Los derechos fundamentales de la Ley Fundamental tienen vigencia para toda Alemania. Ello queda claro en el artículo 1, párrafo 3 de la Ley Fundamental: “Los siguientes derechos fundamentales vinculan

a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable”. Vinculantes son los derechos fundamentales federales también para el poder estatal de los Länder y particularmente para su legislación. Ello tiene una sencilla consecuencia: cuanto más intensa y extensamente sea realizada la interpretación por parte de la Corte Constitucional Federal, tanto más fuertemente determina el derecho federal la regulación de las formas de vida también en el ámbito de competencias de los Länder. La interpretación de los derechos fundamentales es determinada en Alemania sabidamente por una fuerte, extendida e innovadora doctrina de los derechos fundamentales. La jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal en relación con los derechos fundamentales tiene consecuentemente un fuerte efecto unitario, reduciendo los espacios creativos políticos y legislativos de los Länder. También se estima posible un desarrollo similar en la jurisprudencia europea, en tanto la Unión Europea pase a tener una Carta de Derechos Fundamentales propia a través de la ratificación del Tratado de Reforma de Lisboa. Desde el punto de vista de los Länder, ese efecto unitario se siente particularmente en ámbitos políticos en los que éstos poseen prioritariamente competencias legislativas. Son los ámbitos de la radiodifusión, el arte y la cultura y, sobre todo, las escuelas y universidades. Elegiré dos ejemplos de esos ámbitos: un ejemplo de la jurisdicción de varios años de la Corte Constitucional Federal en relación con el Estatuto de Radiodifusión y Televisión (a) y un ejemplo particularmente

controvertido política y constitucionalmente (b): la “sentencia de los crucifijos” que la Corte Constitucional Federal emitió en 1995.

2. Ejemplos

a) La jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal con respecto al Estatuto de Radiodifusión y Televisión es considerada por muchos expertos como el caso más extremo de profunda incursión en la legislación sobre radiodifusión, competencia de los Länder. La base constitucional es relativamente estrecha: artículo 5, párrafo 1, frase 2 de la Ley Fundamental garantiza sólo la libertad de información por radio y televisión. La jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal desarrolló a partir de ello un derecho fundamental general de libertad de radiodifusión, desplegándolo en detalle en numerosas sentencias. Punto de partida es la idea de que la libertad de radiodifusión tiene para el orden liberal y democrático una importancia constitutiva por excelencia. Para la Corte, la radio y la televisión son medios y factores de formación de la opinión pública. Desde ese punto de vista “democrático-funcional” del derecho fundamental se deriva toda una serie de exigencias muy concretas al ordenamiento jurídico de la radiodifusión. Por ejemplo: la radiodifusión pública —es decir, radio y televisión en forma de institución de derecho público— está marcada en forma particular por el derecho constitucional. Para la Corte, la radio y televisión

públicas deben ser independientes del Estado, deben garantizarse tanto su existencia como su desarrollo y la autofinanciación a través de tasas debe tener prioridad con respecto a la financiación a través de publicidad. Además, sus órganos colegiados deben estar conformados en forma “pluralista”. La Corte argumenta también que la radiodifusión pública asegura un “suministro básico” equilibrado de la población. También las empresas privadas tienen derecho a emitir programas de radio y televisión, de acuerdo con artículo 5, párrafo 1, frase 2 de la Ley Fundamental. Pero, continúa la Corte, también la radiodifusión privada debe ser vinculada a principios básicos que garanticen un mínimo de equilibrio en cuanto a contenidos, objetividad y respeto mutuo. En Alemania se habla en ese contexto de “sistema dual de radiodifusión”. Con ello queda claro que la Corte Constitucional Federal ha creado a través de su jurisprudencia los lineamientos básicos de una Constitución de Medios de Difusión, y ello en un ámbito central de las competencias de los Länder.

b) La “sentencia de los crucifijos” del Primer Senado de la Corte Constitucional Federal del 16 de mayo de 1995 —mi segundo ejemplo— desató una controversia pública como ninguna otra decisión anterior de la Corte Constitucional Federal. La Corte sentenció que la disposición estatal de colocar una cruz o un crucifijo en los salones de clase de una escuela obligatoria estatal que no sea una escuela confesional contraviene el artículo 4, párrafo

1 de la Ley Fundamental. Para la Corte, la disposición es incompatible con el derecho fundamental de libertad negativa de confesión religiosa y consecuentemente con el derecho de los padres de mantener a los hijos alejados de convicciones religiosas que los padres tengan por falsas o dañinas. Del vasto análisis técnico, mayormente crítico, de ese fallo interesa aquí sólo el aspecto federal: la educación es, de acuerdo con la Ley Fundamental, competencia de los Länder. Los Länder formulan los programas educativos y determinan también el carácter religioso e ideológico del sistema escolar. La Constitución de Baviera —y de escuelas bávaras se trataba en la sentencia mencionada— prevé en el artículo 135, frases 1 y 2, que los alumnos de las escuelas elementales, comunes para todos, “recibirán una enseñanza y una educación de acuerdo con los principios de la fe cristiana”. Entre los principales objetivos educativos de las escuelas bávaras se cuentan la veneración de Dios y el respeto a las convicciones religiosas (artículo 131, párrafo 2). En su legislación, Baviera intentó “salvar” lo más posible de esos principios constitucionales ante la decisión de la Corte Constitucional Federal.

3. Síntesis

Cada una de esas sentencias puede ser objeto de discusiones y dado el caso de críticas técnicas. Aquí sólo nos interesa una observación general: la interpretación de los derechos fundamentales por parte

de la Corte Constitucional Federal tiene como efecto — formulándolo en forma objetiva y sin valorarlo— incursiones de considerable profundidad en las competencias legislativas de los Länder. En ese papel, la Corte Constitucional Federal no es ya más sólo juez en el conflicto federal, sino que pasa a ser actor. En ese contexto, sólo la Corte puede fijarse límites a sí misma; el guión lo escribe ella misma. El efecto unitario de la interpretación de los derechos fundamentales por parte de la Corte Constitucional Federal es reforzado además por el hecho de que cuando las Cortes Constitucionales de los Länder, generalmente existentes, interpretan los derechos fundamentales de sus respectivas Constituciones, lo hacen orientándose fuertemente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal, en tanto esas Constituciones contengan garantías jurídicas del mismo o similar contenido que las de la Ley Fundamental, lo que generalmente es el caso. Ello es una consecuencia de la autoridad de la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal. Pero la “obediencia en la interpretación” es causada también por otra particular posibilidad del sistema jurídico alemán: ante la Corte Constitucional Federal puede presentarse un recurso constitucional argumentando que la decisión de una Corte Constitucional de un Land viola derechos fundamentales de la Ley Fundamental.

IV. El federalismo alemán y la unidad europea

Con su jurisprudencia a través de cinco décadas, la Corte Constitucional Federal marcó esencialmente el desarrollo del orden federal en Alemania, pero no lo dominó. Las fuerzas dominantes fueron los legisladores que reformaron la Constitución y la práctica política. La Corte Constitucional Federal tiene el papel de juez neutral en el conflicto de intereses entre la Federación y los Länder, tomando como referencia la Ley Fundamental. Su tarea como custodia de la Ley Fundamental es, sin embargo, cada vez más difícil, porque el clima federal en Alemania está determinado por la pérdida de rango que sufren los Länder alemanes como consecuencia de la unidad europea. En el proceso de unión europea son ahora sólo el tercer nivel político. Los Länder ven amenazada su sustancia estatal por varios procesos. Y temen que el derecho comunitario europeo determine crecientemente la situación jurídica en aquellos ámbitos en los que los Länder asumen prioritariamente la responsabilidad estatal y política ante el ciudadano: la escuela, la educación, la cultura, la radiodifusión y los servicios públicos, pero también la seguridad pública. Los Länder deben seguir tomando conocimiento de que la política de la Unión Europea está orientada hacia una ejecución unitaria del derecho comunitario por parte de los Estados miembros y por lo tanto también en los Estados miembros organizados en forma federal. En ese contexto, la Unión Europea amenaza a los Länder también allí donde éstos asumen una responsabilidad central en el sistema de la Ley Fundamental, a saber, en el ámbito de la ejecución de regulaciones del derecho

comunitario. En el ínterin, la Ley Fundamental contiene toda una serie de regulaciones materiales y procesales que limitan la pérdida de competencia de los Länder ante la Unión Europea o le imponen condiciones. Sobre su cumplimiento vela la Corte Constitucional Federal, que asume el papel de custodia de la Ley Federal sobre todo cuando existe el peligro de que en el proceso de unificación europea la República Federal de Alemania pierda su estatalidad y sobre todo su estatalidad federal (artículo 23, párrafo 1 en relación con el artículo 79, párrafo 3 de la Ley Fundamental). El Tratado de Lisboa de reforma de la UE actualmente en proceso de ratificación no da, sin embargo, motivos para creer en la existencia de un peligro de ese tipo.