

R. 420973



0720

~~MEMORIA~~ que, con el título  
LAS RELACIONES COOPERATIVAS EN EL ORDEN FEDERAL ALEMAN,  
y dirigida por el Profesor JORDI SOLE TURA  
presenta ENOCH ALBERTI ROVIRA  
en la Facultad de Derecho de la UNIVERSIDAD DE BARCELONA  
para la obtención del GRADO DE DOCTOR.

Barcelona, septiembre de 1985.

# I N D I C E

## LAS RELACIONES COOPERATIVAS EN EL ORDEN FEDERAL ALEMÁN.

### I. Introducción.

### II. El significado del federalismo y su evolución en la historia constitucional alemana.

1. El federalismo en el contexto de los principios básicos de la construcción del Estado.
2. El federalismo monárquico del II Reich.
3. El impacto del principio democrático en el orden federal de la República de Weimar.
4. El federalismo social de la República de Bonn.

### III. Federalismo y cooperación : hacia una nueva concepción de la división federal del poder.

1. El federalismo clásico y los factores de su transformación.
2. La expresión del "nuevo federalismo" en términos de colaboración y su instrumentación.
3. Un nuevo equilibrio federal : federalismo de participación y federalización de la ejecución.

### IV. La cooperación como nuevo régimen competencial sustantivo.

1. La cooperación en sentido estricto : diferenciación de otras figuras afines.
2. La cooperación federal como ejercicio conjunto de competencias.
3. Ambito material y funcional de la cooperación federal.
4. El status de las partes en la relación cooperativa

V. Los mecanismos de cooperación en la República Federal de Alemania.

1. Introducción.
2. La interrelación competencial.
3. Mecanismos de coordinación.
4. Mecanismos de auxilio.
5. Mecanismos de cooperación (I).
6. Mecanismos de cooperación (II). La cooperación libre.
7. Mecanismos de cooperación (III). La cooperación institucionalizada.

VI. Problemas y perspectivas de la cooperación federal.

1. Consecuencias de la cooperación sobre el orden estatal : democracia y eficacia.
2. Cooperación : única vía de avance hacia un nuevo equilibrio federal.
3. Revisión crítica y nuevas alternativas a la cooperación.

VII. Cooperación necesaria y cooperación necesariamente limitada en el desarrollo del orden federal.

NOTAS.

BIBLIOGRAFIA.

TRABAJO PREVIO DE INVESTIGACION :

FEDERALISMO Y COOPERACION EN ALEMANIA.

## PARTE I. LA ESTRUCTURA FEDERAL ALEMANA

### CAPITULO I. LA OPCION FEDERALISTA EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCION CONSTITUCIONAL ALEMAN (1945-1949).

#### 1. Introducción

#### 2. Los planes aliados

##### 2.1 La Conferencia de Postdam

##### 2.2 Las posiciones iniciales de las potencias aliadas

##### 2.3 La Conferencia de Londres de las Seis Potencias : los Documentos de Frankfurt.

#### 3. Las posiciones de las fuerzas políticas alemanas

#### 4. El proceso constituyente

##### 4.1 La Convención Constitucional de Herrenchiemsee

##### 4.2 La Asamblea Parlamentaria de Bonn y la promulgación de la Grundgesetz

NOTAS.

### CAPITULO II. EL PRINCIPIO FEDERAL EN LA GRUNDGESETZ

#### 1. El federalismo como determinación básica del Estado en la Grundgesetz

##### 1.1 Las determinaciones básicas del Estado en la teoría constitucional de la Grundgesetz

##### 1.2 La relación entre el principio federal y las restantes determinaciones básicas del Estado

##### 1.2.1 Federalismo y democracia

##### 1.2.2 Federalismo y Estado social de Derecho

#### 2. La calidad estatal de los Länder

##### 2.1 La determinación de la calidad estatal de los Länder

##### 2.2 El significado de la estatalidad de los Länder

- 2.3 El principio de homogeneidad
- 2.4 El principio de compromiso (remisión)
- 2.5 La igualdad de los Länder
  
- 3. ¿ Un Estado de dos o de tres miembros ?
- 3.1 La concepción del Estado federal de tres miembros
- 3.2 La concepción del Estado federal de dos miembros
  
- 4. La intangibilidad del principio federal
- 4.1 La prohibición de revisión del principio federal (art 79. 3 GG)
- 4.2 El contenido real de la garantía federal del art 79. 3 GG
- 4.3 La caracterización jurisprudencial del federalismo alemán como "federalismo inestable" (labiler Föderalismus)

NOTAS.

### CAPITULO III. EL SISTEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL BUND Y LOS LÄNDER EN LA GRUNDGESETZ

- 1. Características generales
- 1.1 El esquema general en la tradición federal alemana
- 1.2 La cláusula de presunción general de competencia en favor de los Länder
- 1.3 La determinación de las competencias del Bund
  - 1.3.1 Necesidad de un título constitucional
  - 1.3.2 Las competencias no escritas
  - 1.3.3 Las dobles competencias
  
- 2. La distribución de las competencias legislativas
- 2.1 La cláusula de atribución general a los Länder y su virtualidad práctica
- 2.2 La legislación exclusiva federal
- 2.3 La legislación concurrente federal
- 2.4 La legislación marco federal

## 2.5 La legislación federal de principios

### 3. La distribución de las competencias ejecutivas

#### 3.1 Las reglas generales de la distribución del poder ejecutivo

##### 3.1.1 La tradición federal alemana

##### 3.1.2 La cláusula de atribución de competencia general a los Länder y su virtualidad práctica

##### 3.1.3 Los tipos administrativos y su elección

#### 3.2 La administración propia de los Länder

#### 3.3 La administración propia del Bund

#### 3.4 La administración de los Länder por encargo del Bund

#### 3.5 La administración de las "tareas comunes"

### 4. La organización del poder judicial

#### 4.1 Las reglas generales

#### 4.2 La organización judicial del Bund

#### 4.3 La organización judicial de los Länder

### 5. Las reglas especiales en materia de relaciones exteriores

#### 5.1 La inversión de la presunción de competencia general

#### 5.2 Los poderes de los Länder en materia de relaciones exteriores

##### 5.2.1 El derecho a ser oídos

##### 5.2.2 El derecho a concluir Tratados y Convenios

## NOTAS

## CAPITULO IV. LA PREVALENCIA DEL DERECHO FEDERAL

### 1. El significado de la cláusula de prevalencia en el sistema de relaciones federales

### 2. La cláusula de prevalencia como norma de colisión

#### 2.1 Su especificidad como norma de colisión

#### 2.2 Ambito de aplicación de la cláusula de prevalencia

- 2.3 Presupuestos de aplicación de la cláusula de prevalencia
- 2.4 Efectos de la aplicación de la cláusula de prevalencia
- 2.5 La resolución de conflictos

## NOTAS

## CAPITULO V. LA INFLUENCIA DE LOS LÄNDER EN EL BUND

### 1. Introducción

### 2. El Bundesrat

- 2.1 La Segunda Cámara en los regímenes federales
- 2.2 La Cámara de los Estados en la historia constitucional alemana
- 2.3 El Bundesrat en la Grundgesetz
  - 2.3.1 Introducción
  - 2.3.2 Composición del Bundesrat
  - 2.3.3 Funciones del Bundesrat

### 3. La Comisión Conjunta (Gemeinsamer Ausschuß)

- 3.1 La Comisión Conjunta como Parlamento de Necesidad
- 3.2 Composición y funciones de la Comisión Conjunta

### 4. La Asamblea Federal (Bundesversammlung)

- 4.1 Jefe de Estado y federalismo en la historia constitucional alemana
- 4.2 La elección del Presidente Federal a partir de la Grundgesetz

### 5. La revisión constitucional

- 5.1 La revisión constitucional en los regímenes federales
- 5.2 Revisión constitucional y federalismo en la historia constitucional alemana
- 5.3 La revisión constitucional en la Grundgesetz
- 5.4 La cuestión de la Kompetenz-Kompetenz en el federalismo actual

NOTAS.

## CAPITULO VI. LA INFLUENCIA DEL BUND SOBRE LOS LÄNDER

### 1. Introducción

### 2. La influencia federal sobre la existencia e integridad territorial de los Länder

#### 2.1 La protección de la existencia de los miembros en el Estado federal

##### 2.1.1 El planteamiento de la cuestión en la tradición federal clásica

##### 2.1.2 La aparición del problema de la reorganización territorial (Neugliederung) en la República de Weimar

#### 2.2 La Neugliederung en el marco de la Grundgesetz

##### 2.2.1 El nuevo significado de la Neugliederung y la evolución de su tratamiento

##### 2.2.2 La reforma constitucional de 1976 del art 29 GG

#### 2.3 Los criterios directivos (Richtbegriffe) de la Neugliederung

##### 2.3.1 El carácter de los criterios directivos

##### 2.3.2 El criterio del tamaño y la capacidad

##### 2.3.3 Los restantes criterios directivos

##### 2.3.4 El control jurisdiccional de la aplicación de los criterios directivos

### 3. La influencia federal en la organización de los Länder

#### 3.1 La cuestión en la historia constitucional alemana

#### 3.2 La garantía federal del principio de homogeneidad en la Grundgesetz

### 4. Las facultades de intervención del Bund en el ámbito de la actividad de los Länder

#### 4.1 La inspección federal (Bundesaufsicht)

##### 4.1.1 La doctrina de la inspección federal en el contexto del II Reich y de la República de Weimar

- 4.1.2 La inspección federal dependiente (abhängige Bundesaufsicht) en la Grundgesetz
- 4.1.3 El consentimiento del Gobierno Federal a los Convenios internacionales de los Länder como un caso especial de inspección preventiva y autónoma
- 4.2 La ejecución federal forzosa (Bundeszwang)
  - 4.2.1 La ejecución forzosa en la tradición federal alemana
  - 4.2.2 La ejecución forzosa en la Grundgesetz
- 4.3 La intervención federal (Bundesintervention)
  - 4.3.1 La intervención federal en la historia constitucional alemana
  - 4.3.2 Estado de excepción : auxilio e intervención federales en la Grundgesetz
  - 4.3.3 Los supuestos de auxilio e intervención federales en la Grundgesetz
- 5. El deber general de auxilio federal (Rechts- y Amtshilfe)

## NOTAS

## CAPITULO VII. EL PRINCIPIO DE FIDELIDAD FEDERAL (BUNDESTREUE)

- 1. El principio de fidelidad en las relaciones federales en la historia constitucional alemana
  - 1.1 Precedentes históricos del principio de fidelidad federal
  - 1.2 El desarrollo del principio de fidelidad federal en el II Reich
    - 1.2.1 La fidelidad federal como instrumento político al servicio del Reich
    - 1.2.2 La construcción doctrinal del principio de fidelidad federal
  - 1.3 El principio de fidelidad federal en la República de Weimar

2. El principio de fidelidad federal a partir de la Grundgesetz
  - 2.1 El fundamento del principio de fidelidad en las relaciones federales
  - 2.2 Concepto, contenido y función del principio de fidelidad federal
  - 2.3 Las obligaciones concretas que para el Bund y los Länder se desprenden del principio de fidelidad federal
    - 2.3.1 Generalidades
    - 2.3.2 Obligaciones para el Bund
    - 2.3.3 Obligaciones para los Länder
    - 2.3.4 La Bundestreue en la resolución de conflictos federales
  - 2.4 El control jurisdiccional y las críticas al principio de fidelidad federal

NOTAS

## CAPITULO VIII. EL SISTEMA DE RELACIONES FINANCIERAS FEDERALES

1. Introducción
2. Las relaciones financieras federales en la historia constitucional alemana
  - 2.1 En el II Reich
    - 2.1.1 La legislación fiscal
    - 2.1.2 La Administración financiera
    - 2.1.3 La distribución de ingresos entre el Reich y los Länder
  - 2.2 La República de Weimar
    - 2.2.1 La competencia legislativa
    - 2.2.2 La Administración financiera
    - 2.2.3 La distribución de ingresos entre el Reich y los Länder
3. La evolución de las relaciones financieras federales en la Grundgesetz y la gran reforma de 1969

- 3.1 La constitución financiera original de 1949
- 3.2 La reforma de 1955
- 3.3 La evolución de las relaciones financieras federales hasta 1969
- 3.4 La gran reforma financiera de 1969
  
- 4. La actual configuración de las relaciones financieras entre el Bund y los Länder
  - 4.1 El principio general de la distribución de cargas
    - 4.1.1 La formulación constitucional del principio
    - 4.1.2 Las rupturas del principio general
  - 4.2 La distribución de la competencia legislativa en materia fiscal
    - 4.2.1 Aspectos generales
    - 4.2.2 La competencia exclusiva del Bund
    - 4.2.3 La competencia concurrente del Bund
    - 4.2.4 La competencia exclusiva de los Länder
    - 4.2.5 Las facultades normativas de las Administraciones locales
  - 4.3 La Administración financiera
    - 4.3.1 En general
    - 4.3.2 La Administración propia del Bund
    - 4.3.3 La Administración de los Länder por encargo del Bund
    - 4.3.4 La Administración propia de los Länder y la posibilidad de un régimen mixto de Administración
  - 4.4 El sistema de distribución de ingresos entre la Federación, los Länder y las Administraciones locales
    - 4.4.1 Cuadro general
    - 4.4.2 El sistema de reparto por fuentes de ingresos separadas (Trennsystem)
    - 4.4.3 El sistema de participación en los ingresos mixtos o compartidos (Verbundsystem) y la técnica de su distribución a través de los ajustes financieros (Finanzausgleich)
  - 4.5 La autonomía presupuestaria y sus límites (remisión)

NOTAS Y CUADROS.

CAPITULO IX. EL SISTEMA DE RESOLUCION DE CONFLICTOS  
FEDERALES

1. La potencialidad de conflicto en el Estado federal
2. La resolución de conflictos federales en la historia constitucional alemana
  - 2.1 En el II Reich
  - 2.2 En la República de Weimar
3. La resolución de los conflictos federales en la Grundgesetz
  - 3.1 Características generales
  - 3.2 La competencia del BVerfG en la resolución de conflictos federales

NOTAS.

PARTE II. LAS RELACIONES COOPERATIVAS EN EL FEDERALISMO  
MODERNO.

INTRODUCCION

CAPITULO X. LA COOPERACION EN EL PROCESO DE EVOLUCION  
DEL FEDERALISMO

1. La relación cooperativa : conceptualización y significado para la estructura federal
  - 1.1 El problema de la conceptualización de la cooperación federal
    - 1.1.1 Introducción
    - 1.1.2 EEUU : del dual federalism al cooperative federalism
    - 1.1.3 Alemania : aparición de relaciones cooperativas sobre un fondo preexistente de colaboración federal

- 1.2 El principio de autonomía e igualdad de las partes en la relación cooperativa
  - 1.3 Uniformización y cooperación
    - 1.3.1 La necesidad de uniformización : presupuesto y a su vez límite de la cooperación
    - 1.3.2 La cooperación como límite intrínseco a la uniformización
  - 1.4 Una cooperación limitada, exigencia del federalismo
  - 1.5 El impacto de la cooperación en el federalismo actual : por una concepción específica de la cooperación (la relación cooperativa)
2. La cooperación como mecanismo unitario de toma de decisiones en materias de interés común
    - 2.1 Espacios de cooperación : ámbito material
    - 2.1 Espacios de cooperación : configuración funcional
3. Causas del desarrollo de las relaciones cooperativas
4. Cooperación, Neugliederung, reforma financiera, en busca de un nuevo equilibrio federal : el federalismo igualitario

NOTAS.

CUADROS Y MAPAS.

CAPITULO XI. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACION (I).  
LA EXPERIENCIA COOPERATIVA EN LOS EEUU,  
SUIZA Y AUSTRIA.

1. Introducción
2. Los mecanismos de cooperación horizontal
  - 2.1 En los EEUU
    - 2.1.2 Mecanismos de coordinación legislativa

- 2.1.2 Convenios interestatales
- 2.1.3 Organos comunes de coordinación
- 2.1.4 Organos decisorios comunes
- 2.2 En Suiza
  - 2.2.1 Convenios intercantonales
  - 2.2.2 Organos comunes de coordinación
  - 2.2.3 Organos ejecutivos comunes
- 2.3 En Austria
  - 2.3.1 Convenios entre Länder
  - 2.3.2 Instituciones comunes e coordinacion
  - 2.3.3 La actuación concertada forzosa

### 3. Los mecanismos de cooperación vertical

- 3.1 En los EEUU
  - 3.1.1 La cooperación informal
  - 3.1.2 La cooperación administrativa personal
  - 3.1.3 Convenios entre la Union y los Estados
  - 3.1.4 Instituciones comunes
  - 3.1.5 Cooperación financiera : los grants-in-aid y el sistema de Revenue Sharing
  - 3.1.6 Mecanismos especiales de coordinación legislativa y administrativa
- 3.2 En Suiza
  - 3.2.1 Mecanismos de coordinación legislativa y administrativa
  - 3.2.2 Convenios entre la Confederación y los Cantones
  - 3.2.3 Instituciones comunes
  - 3.2.4 Cooperación financiera
- 3.3 En Austria
  - 3.3.1 Cooperación legislativa : las leyes paccionadas y sus variantes
  - 3.3.2 Mecanismos de coordinación administrativa
  - 3.3.3 Convenios entre el Bund y los Länder
  - 3.3.4 Instituciones comunes
  - 3.3.5 Cooperación financiera

NOTAS.

CAPITULO XII. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACION (II).  
LA COOPERACION HORIZONTAL EN ALEMANIA

1. Introducción

2. La conclusión de acuerdos y convenios entre Länder

2.1 Capacidad de los Länder para concluir convenios

2.2 Límites constitucionales a la capacidad contractual  
de los Länder

2.3 Ambito de los convenios entre Länder

2.4 Clases de contratos : convenios estatales (Staats-  
verträge) y acuerdos administrativos (Verwaltungs-  
abkommen)

2.5 Régimen jurídico-constitucional de los convenios entre  
Länder

3. Los órganos comunes de cooperación entre los Länder

3.1 Desarrollo histórico de los órganos comunes

3.2 Las clases de órganos comunes y su admisibilidad  
en el régimen federal de la Grundgesetz

3.3 Organos de coordinación general

3.4 Organos de coordinación competencial puntual con  
funciones específicas de auxilio

3.5 Organos decisorios que vinculan sólo a las Adminis-  
traciones Públicas de los Länder

3.6 Organos decisorios que vinculan directa e inmedia-  
tamente a terceros

NOTAS.

CAPITULO XIII. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACION (III).  
LA COOPERACION VERTICAL EN ALEMANIA

1. La conclusión de acuerdos y convenios entre el Bund y  
los Länder

1.1 La admisibilidad constitucional de las prácticas  
convencionales entre el Bund y los Länder

- 1.2 Ambito de los convenios entre el Bund y los Länder
- 1.3 Régimen jurídico-constitucional de los convenios verticales
  
2. Los órganos mixtos Bund Länder
  - 2.1 La problemática constitucional de la realización conjunta de funciones
  - 2.2 Organos de coordinación vertical
  - 2.3 Organos autónomos con funciones ejecutivas
  
3. Las "tareas comunes" (Gemeinschaftsaufgaben) como mecanismo de planificación y financiación conjuntas
  - 3.1 El proceso de introducción de las "tareas comunes"
  - 3.2 El mecanismo de las "tareas comunes" obligatorias (art 91 a GG)
  - 3.3 El mecanismo de las "tareas comunes" facultativas (art 91b GG)
  
4. Mecanismos de coordinación y planificación de las políticas presupuestarias del Bund y de los Länder
  - 4.1 La introducción del principio de cooperación presupuestaria en el marco de la reforma financiera de 1967-69
  - 4.2 La autonomía presupuestaria del Bund y de los Länder
  - 4.3 La armonización del regimen presupuestario general
  - 4.3 Planificación y coordinación de las políticas presupuestarias del Bund y de los Länder
  - 4.5 Intervención especial del Bund en la política presupuestaria de los Länder
  
5. La cooperación financiera
  - 5.1 La cooperación financiera en el marco de la consti-tución financiera federal
  - 5.2 La ayuda financiera federal a los Länder (art 104a. 4 GG) : limites, contenido y formas
  
6. Los enviados plenipotenciarios de los Länder ante el Bund

NOTAS.

CAPITULO XIV. EFECTOS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA  
COOPERACION FEDERAL

1. Introducción : el impacto de la cooperación federal sobre la estructura estatal
2. Los efectos de la cooperación federal y sus problemas
  - 2.1 Cooperación : una nueva configuración del orden federal
  - 2.2 Cooperación federal : transformaciones del orden democrático
  - 2.3 Cooperación federal y eficacia de la acción estatal
3. Revisión y desarrollo futuro de la cooperación federal
  - 3.1 La insatisfacción de las fórmulas actuales de cooperación
  - 3.2 La encrucijada del orden federal alemán : reorganización territorial, reforma financiera, cooperación
  - 3.3 El mantenimiento del status quo cooperativo y su corrección

NOTAS.

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

AÖR, Archiv für öffentliches Recht  
BGBl, Bundesgesetzblatt  
BVerfG, Bundesverfassungsgericht  
BVerfGE, Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen  
BVerfGG, Bundesverfassungsgerichtsgesetz  
BVerwG, Bundesverwaltungsgesetz  
DÖV, Die öffentliche Verwaltung  
DVBl, Deutsches Verwaltungsblatt  
GG, Grundgesetz, de 23 de mayo de 1949  
JÖR, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart  
JZ, Juristenzeitung  
NJW, Neue Juristische Wochenschrift  
RDP, Revue de Droit Public  
RV, Reichsverfassung, de 16 de abril de 1871  
StGH, Staatsgerichtshof  
VDStRL, Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre  
VVDStRL, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen  
Staatsrechtslehre  
VOBl, BZ, Verordnungsblatt für die Britische Zone  
ZParl, Zeitschrift für Parlamentsfragen  
ZPol, Zeitschrift für Politik  
ZRP, Zeitschrift für Rechtspolitik

## I. INTRODUCCION.

Objeto de la Memoria que se presenta es el estudio de las relaciones cooperativas en el orden federal alemán. Se trata, por tanto, de una investigación sobre el derecho alemán, cerrada en sí misma, y no de un examen comparativo entre los sistemas estatales compuestos de la República Federal de Alemania y de la España de la Constitución de 1978. Sin embargo, e insisriendo en que no se está ante un estudio comparatista, que exigiría un método propio y distinto al empleado aquí, debe reconocerse que la investigación sobre las relaciones de cooperación que se producen en el seno del orden federal de la República de Bonn se ha abordado desde lo que podríamos llamar una "sensibilidad española", eso es, destacando y acentuando aquellos problemas y cuestiones que pueden resultar de interés para el desarrollo del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución española de 1978. La presente es una Memoria para ser presentada en España, y no en Alemania, y, por tanto, en gran medida su realización se ha abordado desde lo que en la España de 1985 puede despertar la atención y el interés de los sistemas federales modernos de larga tradición.

No obstante, hay que advertir rápidamente que no se pretende en absoluto trasladar las soluciones que en Alemania se han intentado para dar respuesta a los problemas y retos que hoy tiene planteada la construcción del nuevo modelo de organización del poder estatal que diseña nuestra Constitución. Ello, cuando menos, resultaría una ingenuidad condenada a no obtener el más mínimo éxito.

Sin embargo, no se puede negar el interés que ofrece para el caso español el conocimiento más o menos profundo de una experiencia federal tan

dilatada y consolidada como la alemana. La Constitución de 1978, aún cuando no califique como federal el modelo de organización estatal en ella contenido, participa de la misma naturaleza de los llamados sistemas compuestos del poder estatal. No existe un "modelo federal" puro y abstracto, perfecto y cerrado, yuxtapuesto a un pretendido "modelo regional", igualmente puro y abstracto, absolutamente distintos ambos entre sí. Más bien, los dos no son sino variantes y modalidades, dentro de un amplio abanico de posibilidades y gradaciones, de un general "modelo compuesto" de organización del Estado, que se opone al "modelo unitario". Las técnicas de organización utilizadas en el primero son sustancialmente iguales en todas las experiencias compuestas, y de ahí la posibilidad de reflejar y contrastar la propia realidad en la experiencia de los demás del mismo género.

La investigación presente se ha abordado desde la perspectiva del análisis de las instituciones jurídico-constitucionales. Sin embargo, dicho método ha tenido que ser completado en numerosas ocasiones con otras aproximaciones, desde otras perspectivas (sociológica, económica, política), para intentar obtener un cuadro completo de la realidad federal. Quizá en pocos temas propios del Derecho Constitucional se produce una penetración tan profunda de otras ciencias y áreas de conocimiento, desde cuya perspectiva es imprescindible aproximarse al mismo objeto para conseguir una cabal percepción del mismo. Por ello, y aunque el método utilizado principalmente sea el jurídico-formal, ha resultado necesario acudir a otras consideraciones, de distinta naturaleza, que, en puridad, quedan fuera del mismo.

Hay que notar aún otra particularidad respecto al método de investigación empleado, referente esta

vez al plan de trabajo. En efecto, la Memoria se presenta en una organización interna que difiere algo de lo que resulta habitual en este tipo de trabajos. Se ofrece en primer lugar, pero formalmente como apéndice, un trabajo previo de investigación, en el que se intenta describir la estructura y el funcionamiento del orden federal alemán, con especial acento, en su segunda parte, en las relaciones de cooperación que se producen en su seno, para lo cual se acude asimismo a un breve examen de las principales experiencias federales comparadas. En segundo lugar, y diferenciado formalmente de este primer trabajo, se ofrece lo que constituye propiamente la Memoria, o Tesis Doctoral. En ella, se intenta una reflexión global sobre los datos obtenidos en la investigación previa, que puede considerarse como la conclusión de la misma. Por ello, en este segundo trabajo no existe en apartado específico, formalmente diferenciado, titulado como "conclusiones". Estas, en la medida en que ha sido posible, constituyen ya el contenido principal de esta parte, con la que se confunden.

Finalmente, me complace expresar aquí mi más sincero agradecimiento a la Fundación JUAN MARCH, que hizo posible una larga y grata estancia en la Universidad de Bielefeld (República Federal de Alemania), para estudiar los problemas objeto de la presente Memoria, durante cuatro semestres académicos, de 1982 a 1984. En ella obtuve el apoyo y la orientación necesarias de muchas personas, entre las que quiero resaltar la del Profesor Dieter Grimm, que tan amablemente se portó conmigo. Mi especial agradecimiento también al Profesor Francisco Rubio Llorente, quien ha seguido de cerca mi trabajo en Alemania y a quien he hecho perder mucho de su valioso tiempo.

En Barcelona resultaron inestimables los consejos del Profesor Miguel Angel Aparicio, de quien he aprendido muchísimo en fructíferas discusiones, especialmente sobre el método de trabajo, y del Profesor Eliseo Aja, cuyo ánimo entusiasta en la discusión de muchos de los problemas de este trabajo ha servido para que él perdiera mucho tiempo y yo ganara una orientación valiosísima. Mi reconocimiento se extiende asimismo a todos los demás miembros del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, cuya paciencia y comprensión han resultado decisivas para la buena marcha de esta investigación.

Agradezco igualmente a la Fundación ANTONI I VICENÇ MESTRES JANE la concesión de una ayuda económica para la realización final de la presente Memoria, y todas las facilidades y atenciones que conmigo han tenido.

Muy en especial debo expresar mi gratitud al Profesor Jordi Solé Tura, Director de la Memoria, cuya labor y orientación han resultado decisivas en su realización.

Finalmente, pero no en último lugar, deseo agradecer públicamente a mis padres toda la ayuda y soporte que me han prestado a lo largo de estos años, y sin la cual esta Memoria no hubiera sido posible, y a Núria Cleries la paciente y pesada tarea de revisión del texto original.

A todos ellos, fuera de todo rito obligatorio, mi más sincero reconocimiento.

## II. EL SIGNIFICADO DEL FEDERALISMO Y SU EVOLUCION EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ALEMANA.

1. El federalismo en el contexto de los principios básicos de construcción del Estado.
2. El federalismo monárquico del II Reich.
3. El impacto del principio democrático en el orden federal de la República de Weimar.
4. El federalismo social de la Republica de Bonn.

1. El federalismo en el contexto de los principios básicos de construcción del Estado.

1. El federalismo es un elemento básico de la arquitectura del Estado, que implica un determinado modo de organización, pero no constituye su único pilar. Junto a él aparecen otros principios fundadores (Democracia, Estado de Derecho, Estado social, República o Monarquía, en la mayoría de Estados occidentales avanzados), que, en íntima vinculación recíproca, forman un complejo conjunto estrechamente trabado sobre el que se asienta la totalidad del edificio estatal <sup>1</sup>.

Este conjunto complejo condensa las opciones básicas realizadas por el constituyente y expresa el orden de valores y principios que subyace en la construcción del Estado. La doctrina publicista alemana emplea una variada terminología para designar tales opciones fundamentales <sup>2</sup>, pero, por debajo de la diversidad terminológica, se hace referencia siempre al conjunto de principios esenciales sobre los que se levanta el Estado, las distintas opciones básicas que constituyen el punto de partida del ordenamiento constitucional y jurídico en general, y, en definitiva, el núcleo donde se condensa la totalidad del sistema político. En palabras de K. Stern, "las constantes jurídicas del orden político" <sup>3</sup>.

2. La profunda interdependencia que mantienen todos estos principios básicos, que hacen de ellos un conjunto unitario y armónico, provoca que la variación en uno repercuta necesariamente en los demás, y, consecuentemente, en el conjunto mismo, modificando el equilibrio existente y recomponiéndolo a otro nivel. Esta observación resulta especialmente evidente cuando se contempla la evolución del orden federal

alemán. En la historia constitucional alemana, desde la unificación hasta nuestros días, se han producido una serie de cambios sustanciales en los principios básicos sobre los que descansaba la construcción de cada ordenamiento estatal histórico. El federalismo, como principio que impulsa la construcción del Estado en un determinado sentido, ha sido una constante esencial en dicha historia constitucional <sup>4</sup>, salvedad hecha del paréntesis nazi, en el que se produjo una fuerte centralización y un proceso de identificación Estado-Partido-Führer, con una poderosa tendencia a la unificación del poder.

Pero el federalismo, en su concreta configuración institucional y en su propia concepción, no ha sido el mismo en todos los períodos históricos. El principio federal y su plasmación organizativa han sufrido las transformaciones que han operado asimismo sobre los demás principios configuradores básicos, y el impacto de la nueva formulación de éstos se ha dejado notar sensiblemente en él.

3. De esta manera, para mejor entender el significado de la aparición de la cooperación en las relaciones federales, es preciso situarla históricamente, en el contexto de la evolución constitucional alemana. En este sentido, es fácil distinguir, convencionalmente, como en toda distinción histórica, pero con gran nitidez, tres grandes períodos del federalismo alemán, que se corresponden con tres grandes momentos de su desarrollo constitucional, cuyas particulares características impregnaron decisivamente la construcción federal en cada uno de ellos. Así, el orden federal de raíz monárquica que se corresponde con el II Reich, de 1871, el federalismo debilitado.

de la democrática República de Weimar, de 1919, y el ordenamiento federal, de tendencia igualitaria y uniformista de la República de Bonn surgida de la II Guerra Mundial, de inspiración social.

## 2. El federalismo monárquico del II Reich.

1. El federalismo fue el instrumento básico utilizado para lograr la unidad alemana, en 1871, de modo que se compatibilizara la existencia de un solo Estado, con una única dirección de los asuntos de común interés, con el mantenimiento del poder de los príncipes y las ciudades libres en el interior de cada Land. En definitiva, la creación de una unidad plural.

2. Las características y circunstancias de tal proceso de unificación, así como el papel desempeñado por el principio federal en el mismo, impregnaron profundamente la configuración y la propia concepción de este primer federalismo alemán <sup>5</sup>.

Así, en primer lugar, el fundamento contractual del Reich, nacido de una serie de Tratados internacionales suscritos entre Estados libres y soberanos <sup>6</sup>. En segundo lugar, y en estrecha conexión con esta primera circunstancia, su raíz monárquica, su consideración como "alianza perpetua" entre los príncipes y las ciudades libres alemanas, según el propio Preámbulo de la Constitución de 1871 (RV), que daba nacimiento a una "comunidad de príncipes y ciudades libres alemanas", creada para proteger el territorio federal y el status quo político de los Länder, fundamentado en la mayoría de los mismos sobre el principio monárquico. Y, en tercer lugar, el papel hegemónico desempeñado por Prusia en todo el proceso de unificación, una vez desplazada y excluida Austria

de la nueva formación estatal alemana. Estos tres factores, como se ha dicho, sellaron decisivamente el orden federal-estatal del II Reich, circunstancia que se manifiesta con claridad en cuanto a su legitimación, el carácter de su Constitución, su ordenamiento institucional, las vías de previsión de resolución de conflictos y su constitución financiera.

3. Ante todo, hay que poner de relieve que el federalismo, en este contexto, cumplía esencialmente una función de integración, al posibilitar la unidad a partir de la pluralidad, encontrando ahí su legitimación, en la clásica doctrina de Smend<sup>7</sup>. La Constitución Federal es considerada esencialmente como un pacto, y de ahí la necesidad del consentimiento del Bundesrath (organo federal de representación de los Gobiernos de los Länder) para su modificación (art 5 RV), y el derecho de veto concedido de facto a Prusia, en solitario y por derecho propio, y a los demás Länder, que no obstante deberían aliarse entre si para obtener los 14 votos necesarios para oponerse a una revisión constitucional<sup>8</sup>. Los Länder, y en especial los del Sur, los últimos en entrar en la formación estatal alemana unitaria, ven garantizada además su posición en el conjunto, con el reconocimiento constitucional de ciertos "derechos reservados", que no pueden ser modificados sin su consentimiento (art 78 RV).

El fundamento contractual del Reich es perceptible también con nitidez en la formulación de un principio jurídico-constitucional de la máxima importancia en el desarrollo federal alemán, que, aún con ciertas modificaciones, y, sobre todo, desprovisto de este fundamento contractual original, ha llegado hasta la República de Bonn, gozando en la actualidad de

una excelente salud : el principio de fidelidad federal (Bundestreue, o bundesfreundliches Verhalten)<sup>9</sup>. En efecto, el principio de fidelidad federal nace vinculado políticamente a la concepción contractualista del II Reich, como traducción política de las exigencias de buena fe y confianza (Treue und Glauben) que acompañan a todo trato contractual. La doctrina de la fidelidad federal, utilizada primero políticamente por el Canciller Bismarck para reforzar la dirección unitaria del Reich<sup>10</sup>, fue construida más tarde en términos de deber jurídico-constitucional por Smend sobre una base estrictamente contractual<sup>11</sup>, de la que se desprendería sólo cuando fue asumida y hasta cierto punto reformulada por Anschütz en la República de Weimar<sup>12</sup>, en un contexto político-constitucional por tanto distinto, del que había desaparecido ya todo fundamento contractual en la construcción del Estado común.

4. En el sistema institucional del Reich, el Bundesrath, órgano federal de representación gubernamental de los Länder, juega un papel decisivo, de mayor importancia al concedido al Reichstag, órgano parlamentario federal de representación popular directa. El desequilibrio en favor del Bundesrath, cámara que más bien era un congreso de legaciones diplomáticas antes que un órgano parlamentario, resulta evidente si se contemplan en su conjunto las funciones que le correspondían, que, además de una estricta posición de paridad respecto al Reichstag en el proceso de aprobación de las leyes federales, comprendían poderes de dirección administrativa (aprobación de ciertos reglamentos federales y nombramiento de ciertos funcionarios) y judiciales (resolución de conflictos entre Länder, o entre éstos y el Reich) (art 7 RV).

La posición hegemónica de Prusia en el Reich tiene también su reflejo en el propio Bundesrath,

al corresponderle la cuota más importante de votos (17 en total, sobre 58), suficiente para oponerse a todo intento de revisión del status quo constitucional. Además, a Prusia corresponde también la Presidencia perpetua del Bundesrath (art 15 RV, en relación al modo de nombramiento del Reichskanzler), cuestión nada banal, dada la posición central de dicho órgano en el sistema institucional del Reich.

5. Esta vinculación personal entre el Reich y Prusia se repite con ocasión de la Presidencia del Reich y de su principal órgano ejecutivo, el Canciller Federal, constituyendo uno de los principales elementos característicos del régimen del II Reich y una prueba más del papel dominante de Prusia en el mismo. En efecto, por disposición constitucional, la Presidencia del Reich recae sobre el Rey de Prusia, que toma el título de Deutscher Kaiser (art 11 RV), mientras que el cargo de Reichskanzler, nombrado por el Kaiser y responsable sólo ante él, recayó siempre en el Presidente del Consejo de Ministros de Prusia, que ostentaba normalmente además en su seno la cartera de Asuntos Exteriores <sup>13</sup>.

6. La RV preveía un mecanismo de ejecución forzosa para el caso de incumplimiento de las obligaciones federales de los miembros (art 19). Tal procedimiento, sin embargo, nunca fue utilizado para resolver los conflictos entre el Reich y los Länder, o entre estos últimos. Ello se debe tanto a la propia configuración de tal mecanismo, que otorgaba el poder de decisión al respecto al Bundesrath, como al espíritu contractual que impregnaba el régimen político del Reich. En efecto, el Bundesrath prefirió siempre acudir a la vía de la negociación, al diálogo y la conciliación

amistosa, métodos típicamente diplomáticos, que a la de la coacción y la fuerza para solventar las diferencias y conflictos entre las partes. Aquí queda patente una vez más el fundamento contractualista del Reich y su concepción como "alianza permanente" de príncipes y ciudades libres alemanas, junto al papel de instancia quasi-diplomática representado por el Bundesrath.

7. En la constitución financiera federal, la regulación de las relaciones financieras entre el Reich y los Länder, se reflejan asimismo los fundamentos sobre los que se asienta el régimen de 1871. Básicamente, puede decirse<sup>14</sup> que los Länder alimentan financieramente al Reich, que dispone de muy pocas fuentes de ingresos propios, a través de las llamadas contribuciones matriculares, transferencias destinadas a cubrir los gastos federales que no puede satisfacer el Reich con sus ingresos propios. De esta manera, se creaba una notable dependencia de la Federación respecto de sus miembros, dependencia que los Länder quisieron mantener incluso cuando el Reich estuvo en situación de autofinanciarse<sup>15</sup>. Sólo muy tardíamente, a partir del cambio de siglo, con la derogación en 1904 de la llamada "cláusula Franckenstein", y en virtud de un proceso lento pero constante de ampliación de sus poderes financieros, el Reich logró su plena emancipación financiera, que se tradujo rápidamente a partir de entonces, como consecuencia de la Guerra Europea, en la adquisición de una posición preeminente, que ya no perdería hasta hoy.

### 3. El impacto del principio democrático en el orden federal de la República de Weimar

1. La sustitución del fundamento contractual y del

principio monárquico como bases del orden estatal del II Reich por la soberanía popular y el principio democrático que inspiran el régimen republicano de Weimar produjo un fuerte impacto sobre la organización federal del nuevo Estado, que se vio marcada por un amplio crecimiento del poder federal y un consiguiente debilitamiento de la posición de los Länder, hasta el punto de que algunos autores niegan el carácter federal del régimen nacido en 1919<sup>16</sup>.

2. Ciertamente, se puede considerar que el federalismo, profundamente vinculado al régimen anterior, aparece más bien como un escollo o un obstáculo en la realización de los valores democráticos y nacionales propugnados en Weimar, produciéndose un intenso movimiento de concentración del poder en las instancias centrales de legitimación democrática directa. Solo la fuerza de la inercia de los viejos Länder, como unidades políticas tradicionales en Alemania, el sentimiento de oposición a Prusia<sup>17</sup> y un cambio en la estrategia del movimiento revolucionario<sup>18</sup> permitieron la continuidad del orden federal, el mantenimiento de la división vertical del poder estatal, aunque con profundas y significativas modificaciones. Todas ellas encuentran su origen en tres factores clave : la proclamación rotunda de la soberanía popular, a nivel federal, realizada en el art 1 de la Constitución de Weimar (WV)<sup>19</sup>, que exige una legitimación democrática de las instituciones federales; el ascenso del nacionalismo, reforzado tras la derrota militar y las duras condiciones de Versalles; y la introducción, ya significativa, de un principio de beligerancia social del Estado, que comportaba un incremento sustancial de su intervención en la vida económica y social y, consiguientemente, una notable ampliación de sus funciones en la escala federal.

Este complejo de factores marcaron el desarrollo

del orden federal alemán hacia el unitarismo, el reforzamiento de los poderes de la Federación frente a los Länder y el debilitamiento de la posición de Prusia en el conjunto. Todo ello encuentra su puntual traducción en la concreta configuración del régimen de Weimar.

3. Así, en primer lugar, el Reichstag, como órgano parlamentario federal de representación directa de todo el pueblo alemán, adquiere una clara preponderancia sobre el Reichsrat, que continúa siendo el órgano parlamentario federal de representación gubernamental de los Länder. El pueblo alemán, soberano como tal en su unidad, según la propia WV, expresa su voluntad de forma unitaria, y ésta es interpretada por su órgano de representación directa, sin la mediatización de los Länder. En efecto, al Reichsrat sólo se le concede un derecho de veto suspensivo en el proceso legislativo federal, que puede provocar, por decisión del Presidente Federal, un referendium sobre el proyecto vetado, a menos que el Reichstag seratifique en él por una mayoría de 2/3, en cuyo caso el Presidente Federal puede optar entre el referendium o la promulgación directa de la ley (art 74 WV).

En el campo administrativo, el Reichsrat ve asimismo como su poder de disposición sobre la Administración federal es reducido prácticamente a la nada<sup>20</sup>, mientras que en el campo judicial, su intervención en los conflictos federales es sustituida por una incipiente jurisdicción constitucional, de carácter independiente<sup>21</sup>. Y por encima de todo, queda excluido del juego político federal, pues el Gobierno del Reich sólo responde ante el Reichstag. La República de Weimar continúa con el esquema del bicameralismo imperfecto del II Reich, pero en esta ocasión la

balanza se inclina claramente en favor del Reichstag.

4. Los Länder pierden asimismo, con la desaparición de todo elemento contractual en la creación del Reich<sup>22</sup> y con la relegación del Reichsrat en el sistema federal institucional, todo poder de disposición sobre la Constitución Federal, que ya no puede considerarse como un pacto del que los Länder son parte.

El procedimiento de revisión constitucional, en coherencia con la nueva situación, no prevé intervención decisiva alguna de los Länder, ostentando el Reichsrat sólo un derecho de veto suspensivo, cuya utilización provoca la convocatoria de un referendium federal, trasladando por tanto la decisión final a otro elemento unitario del sistema institucional : el pueblo federal (art 76 WV). En la misma filosofía, los Länder no disponen ya de ningún derecho reservado o privilegio constitucional, que necesite de su expreso y particular consentimiento para ser modificado. Es más, los Länder no tienen garantizada en la WV ni siquiera su propia existencia individual e integridad territorial, permitiendo la Constitución la reorganización del territorio federal en Länder por la vía de la revisión constitucional (art 18 WV)<sup>23</sup>.

5. La preponderancia de las instituciones centrales se manifiesta asimismo con nitidez en el diseño de la figura del Presidente Federal. Si el Kaiser del II Reich casi podía considerarse como un "primus inter pares" en la comunidad de príncipes alemanes, el Presidente Federal de Weimar es quizá la institución de mayor relieve, dotada con legitimación y poderes propios, de extraordinaria amplitud. Así, el Presidente cuenta con una legitimación democrática directa propia, al ser elegido por sufragio del

conjunto del pueblo alemán (art 41 WV), y tiene atribuido por la WV un amplio conjunto de poderes, entre los que destacan los de excepción, o de "dictadura presidencial" (art 48 WV). Estas dos circunstancias le confieren una sólida posición de preeminencia en el sistema institucional, incluso frente al Parlamento y a los mismos Länder.

6. En efecto, si en el II Reich los conflictos federales se resolvían via negociación en el seno del órgano federal de representación de los Länder, aún cuando estaba prevista una vía de ejecución directa, en el régimen de Weimar, junto a un principio de judicialización de tales conflictos, ya citado, se refuerza la vía de la coacción federal directa, que ya no se deja en manos de los propios Länder, sino que se traslada a la disponibilidad de la institución central de naturaleza unitaria por excelencia, el Presidente Federal. Este dispone de los poderes necesarios para obligar a los Länder al cumplimiento de sus deberes constitucionales, a cuyos efectos podrá incluso recurrir al uso de fuerzas armadas (art 48.1 WV). Y ésta fue, efectivamente, la vía más utilizada para afrontar los numerosos y graves conflictos federales que se suscitaron en la agitada vida política de Weimar.<sup>24</sup>

7. La desvinculación entre el Reich y Prusia marca también una de las características básicas del régimen de Weimar : el intento de liquidar la posición hegemónica de Prusia en el conjunto federal. Este intento se tradujo en primer lugar, como fruto directo de la proclamación de la soberanía popular, en la desvinculación personal entre los altos órganos ejecutivos de Prusia y del Reich. Más significativo de

esta voluntad resulta sin embargo el hecho de la limitación y división de los votos prusianos en el Reichsrat<sup>25</sup>. No obstante, y aún cuando se eliminó la hegemonía institucionalizada de Prusia, este Land, el mayor y más potente, no dejó de ejercer una posición dominante real en la vida de Weimar.

8. El crecimiento del poder central bajo el régimen de Weimar trajo consigo, además del reforzamiento de sus instituciones, una notable ampliación del ámbito de competencia del Reich, tanto en su vertiente legislativa como de ejecución. El Reich adquiere las potestades legislativas fundamentales que permiten una dirección unitaria, especialmente en cuestión de política económica y social, pero también en materias que tradicionalmente estaban atribuidas a la responsabilidad de los Länder<sup>26</sup>, aunque sin embargo tal competencia legislativa federal no tenía siempre carácter exclusivo, estableciéndose una diferenciación técnica entre las potestades de carácter exclusivo, concurrente, de legislación de necesidad y de legislación de principios<sup>27</sup>. Al mismo tiempo se amplían notablemente las competencias administrativas del Reich y crece paralelamente la Administración federal<sup>28</sup>, debilitándose el principio por el cual la legislación federal debe ser ejecutada ordinariamente por las Administraciones de los Länder<sup>29</sup>.

9. Finalmente, el reforzamiento del poder central se refleja también en la constitución financiera federal. Las tendencias generales a la centralización que aparecen en Weimar, junto a las exigencias económico-financieras de la reconstrucción de Alemania tras la Gran Guerra y a la pesada carga de las reparaciones, condujeron el proceso de diseño de unas nuevas relaciones financieras federales por las sendas de la centralización y la unificación, ya abiertas por otra parte en los últimos tiempos del II Reich<sup>30</sup>. La Federación gozaba de una competencia

legislativa prácticamente general para regular las fuentes impositivas (art 8 y 11 WV), competencia de la que hizo un amplio uso<sup>31</sup>, y disponía además de una fuerte y extensa Administración financiera<sup>32</sup>.

El sistema de reparto de los ingresos públicos<sup>33</sup> se construyó sobre el principio diametralmente opuesto al que regía en el II Reich : el derecho de la Federación a repartir los ingresos obtenidos entre las tres instancias territoriales, el Reich, los Länder y las Administraciones Locales, por la vía de la fijación de una cuota de participación sobre las fuentes de mayor volumen recaudatorio. El sistema de participación en los ingresos constituyó así el mecanismo principal de redistribución de los recursos financieros, pasando dicho sistema, en su concepción esencial, a la República de Bonn. Junto a tales fuentes compartidas se mantuvieron ciertos ingresos propios y exclusivos de cada instancia, aunque de escasa significación, sobre todo los correspondientes a los Länder y a las Administraciones locales<sup>34</sup>.

#### 4. El federalismo social de la República de Bonn

1. La República de Bonn, nacida de la Ley Fundamental de 23 de mayo de 1949 (Grundgesetz, GG en adelante), se fundamenta en los principios democrático, social, federal y de Estado de Derecho (art 20 GG). Una de las innovaciones esenciales, a pesar de que cuenta ya con un precedente significativo en el régimen de Weimar, es la firme introducción del principio social, que implica la beligerancia social del poder estatal, su intervención decidida en la economía y las relaciones sociales en favor de la igualdad

y la solidaridad.

El principio de igualdad, concebido clásicamente en términos formales -- igualdad ante la ley -- y negativos -- prohibición de discriminación por motivos personales--, se entiende ahora además en términos materiales -- igualdad en las condiciones sociales -- y positivos --deber de actuación del poder público para remover los obstáculos sociales que a ella se opongan --. Por otra parte, la exigencia de solidaridad que impregna el nuevo régimen político tiene su concreta traducción constitucional, a los efectos que aquí interesan, en la formulación de un principio de fidelidad federal, que desprende obligaciones tanto para el Bund como para los Länder en este sentido<sup>35</sup>. y en la previsión, en el propio texto constitucional, de una cláusula de "igualación de las condiciones sociales de vida", que habilita diversas competencias federales y orienta su ejercicio en tal dirección<sup>36</sup>. Este principio resultará decisivo en la evolución del régimen federal alemán bajo la República de Bonn.

2. El federalismo, como fórmula de organización del Estado alemán de 1949, fue tanto una imposición de las potencias aliadas vencedoras y ocupantes<sup>37</sup> como una opción deseada por las fuerzas políticas alemanas de la postguerra<sup>38</sup>. No obstante, La división federal del poder como fundamento de la organización del Estado sufrió un cambio importante en su funcionalidad y en su legitimación respecto a las anteriores construcciones federales. Ya no desempeñaba una función de integración, una vez consolidada la unidad alemana y destruidas sus divisiones políticas histórico-tradicionales, ni tampoco se contemplaba como una reminiscencia histórica que más bien constituía un escollo para la plena realización del principio

democrático-parlamentario, sino que se incardinó en el conjunto de principios fundamentales que inspiraban el nuevo régimen como uno de sus valores esenciales, en relación de perfecta armonía, compatibilidad y complementariedad con los mismos.

En efecto, el federalismo se incorpora a la República de Bonn como un valor esencial del sistema político, intrínsecamente vinculado al principio democrático, y como fórmula organizativa especialmente útil y adecuada para el eficaz cumplimiento de las tareas y funciones que una sociedad avanzada exige del poder estatal.

3. En relación a la democracia, la doctrina alemana<sup>39</sup> ha subrayado los beneficiosos efectos que reporta el federalismo para su realización, consolidación y profundización, rompiendo en cierta medida con el pensamiento tradicional alemán, que lo consideraba como incompatible con el parlamentarismo, primero, y como escollo u obstáculo después, empalmando de esta forma en cierto modo con la concepción originaria de los constituyentes norteamericanos de 1787, que veían en él un método eficaz de división y balance del poder. En este sentido, resulta paradigmática la doctrina suiza, que no concibe la democracia sino en un contexto federal<sup>40</sup>. Así, se indica que el federalismo, por una parte, intensifica la división del poder, al disponer una división vertical del mismo (Bund-Länder) junto a la división horizontal que caracteriza al régimen democrático (legislativo, ejecutivo y judicial), y, por tanto, contribuye decisivamente a su limitación. Por otra, posibilita una participación más amplia de los ciudadanos, al crear un nuevo escalón del poder político, un nuevo nivel de participación, que además se encuentra

más cercano a los ciudadanos que las instancias centrales. Ello facilita también un control más próximo por parte de la opinión pública y el cuerpo electoral.

El orden federal, por último, se convierte en mecanismo de garantía del pluralismo político social, al ofrecer un juego de relaciones más amplio a las diversas fuerzas y al posibilitar, e incluso a veces exigir, la participación de las fuerzas minoritarias en el ejercicio del poder.

Todas estas circunstancias facilitan el desarrollo de un estilo democrático de gobierno, basado más en el diálogo, la negociación, el compromiso y el respeto a las minorías que en la imposición, la fuerza y la prepotencia. Debido a la mayor división y, eventualmente, reparto del poder, a la existencia de una pluralidad de centros de gobierno, resulta imprescindible el logro de un entendimiento básico sobre las grandes cuestiones, un "agreement on fundamentals", que se traduce en una intensificación del consenso sobre el sistema político y en la creación del nivel de cohesión, estabilidad y paz política necesario para el desarrollo y profundización del régimen democrático y el pleno ejercicio de los derechos y libertades formalmente reconocidos.

4. En relación al Estado social, el federalismo, la descentralización política, se revela como un método organizativo adecuado para hacer frente con eficacia a la complejidad del Estado y la sociedad actuales y a las tareas y funciones que ésta impone. El orden federal permite la experimentación en la búsqueda de soluciones y la diversificación y adaptación de las políticas a las concretas y particulares

exigencias de cada comunidad y territorio<sup>41</sup>, y muestra además una gran flexibilidad y ductilidad del poder estatal para asimilar e integrar los conflictos que se producen en el seno de la sociedad<sup>42</sup>. Por todo ello, algún autor alemán no duda en afirmar que la República Federal de Alemania ha cumplido mejor con sus tareas y ha dado mejor respuesta a los retos planteados que si hubiera estado organizada bajo un modelo unitario y centralista<sup>43</sup>.

Por todos estos motivos, el federalismo ha venido a cumplir una nueva función en el orden político-constitucional alemán, y ha encontrado una nueva legitimación, basada en su carga democrática y en su utilidad para la organización del poder estatal en las condiciones sociales actuales<sup>44</sup>.

5. Pero al mismo tiempo, el orden federal ha sufrido la intensa presión de las tendencias hacia la uniformización, presentes en la sociedad y en el Estado modernos, reforzadas aún con las exigencias y expectativas creadas por el principio social. Además, la interdependencia de todos los sectores y materias objeto de la acción estatal y el sobredimensionamiento de los problemas impiden una división nítida de funciones, competencias y responsabilidades, una clara y tajante separación entre dos esferas de gobierno, recíprocamente independientes. La tensión entre la exigencia de uniformidad, de acción unitaria y armónica de todos los poderes públicos, por una parte, y el valor del pluralismo que representa la organización federal del Estado, por otra, se resuelve hoy en gran medida con la apelación a fórmulas de colaboración y trabajo conjunto entre todas las instancias estatales de poder.

Ello no debe hacer perder de vista el proceso de reforzamiento del poder federal frente a los miembros, que no sólo se ha mantenido desde Weimar,

sino que incluso quizá se ha intensificado en algunos campos. Pero igualmente significativo resulta el hecho de que, a pesar de tal proceso, el federalismo, la división vertical del poder, se ha mantenido, y goza de buena salud. No todo se ha reducido a un simple y lineal movimiento de centralización, de acumulación del poder en la esfera central, sino que la armonía y la unidad necesarias se han conseguido en gran parte a través del acuerdo, la concertación de todas las instancias en el ejercicio de sus respectivos poderes. El desarrollo del orden federal ha generado mecanismos de actuación común, de concertación y de participación recíproca en las decisiones competenciales cuyo interés rebasa el exclusivamente propio y particular de cada parte. El federalismo ha dejado de entenderse como separación y mera yuxtaposición de diversas esferas de gobierno, para pasar a ser concebido en gran medida como un único mecanismo de gobierno, en el que participan varias partes o centros de decisión con carácter complementario. En la clásica definición de K.C. Wheare<sup>45</sup>, el centro de gravedad ha pasado del "separate" al "coordinate". Sobre este nuevo nivel se construye un nuevo equilibrio federal, en proceso constante de reformulación, que se conoce como "federalismo cooperativo"<sup>46</sup>, cuyo examen constituye el objeto principal del presente estudio. Quede constancia en este apartado, como punto de arranque, únicamente que el federalismo cooperativo es el federalismo, el modelo de orden federal, que se corresponde históricamente con el Estado social de Derecho<sup>47</sup>.

III. FEDERALISMO Y COOPERACION : HACIA UNA NUEVA CONCEPCION  
DE LA DIVISION FEDERAL DEL PODER.

1. El federalismo clásico y los factores de su transformación.
2. La expresión del "nuevo federalismo" en términos de colaboración y su instrumentación.
3. Un nuevo equilibrio federal : federalismo de participación y federalización de la ejecución.

## 1. El federalismo clásico y los factores de su transformación

1. El federalismo que podemos denominar "clásico", tal como fue diseñado en sus términos básicos en los EEUU y más tarde importado y adaptado con sello propio a Centroeuropa<sup>48</sup>, se fundamenta en el principio de "two centers of government" y consiste propiamente en la división del poder estatal en dos niveles territoriales distintos, general y regional, de modo que a cada uno de ellos corresponde por disposición constitucional una esfera determinada de poderes, que ejerce con independencia y plenitud. Cada instancia ostenta un poder originario, fundamentado directamente en la Constitución común, y lo ejerce directamente también sobre los ciudadanos, de forma soberana, sin interferencia de las demás, al menos de forma ordinaria. El orden federal clásico se caracteriza pues por la separación entre las diversas instancias de gobierno, estableciéndose entre las mismas una mera relación de yuxtaposición.

Un tal diseño del orden estatal respondía originariamente en Alemania a una función de integración, como se ha visto ya. Constituía el método a través del cual se intentó, y se logró, la unificación de una constelación de pequeños Estados independientes y soberanos en una única formación político-constitucional, sin que por ello desaparecieran las unidades originarias como centros de poder político.

Por último, es preciso resaltar que la operación federal básica, la realización de una concreta división del poder bajo la forma de un reparto competencial constitucionalizado, eso es, el diseño del sistema de distribución de competencias, se llevó a cabo

en un contexto político y socioeconómico determinado, el del Estado liberal de Derecho. Este dato resulta de la mayor importancia para comprender en todo su significado la evolución del federalismo desde el último tercio del s. XIX y las transformaciones sufridas en su adaptación a un contexto político y económico-social distinto del que nació y en cuyo marco se diseñaron sus principales instrumentos. El relativamente reducido ámbito de actuación de los poderes públicos, así como la naturaleza de su intervención social, limitada básicamente a la adopción de medidas de policía, permitían la operación de un corte bastante nítido entre las diversas materias y áreas y su correlativa atribución a la competencia de una u otra instancia, de forma alternativa. Cada instancia disfrutaba así de un ámbito preciso de poderes<sup>49</sup>. que ejercía soberanamente, con plenitud e independencia de las demás. La separación de esferas competenciales era posible pues gracias a la relativa poca extensión y simplicidad del objeto de la acción estatal.

2. En la República de Bonn concurren una serie de circunstancias, apreciables algunas de ellas ya en Weimar, que actúan como vigorosos factores de transformación del orden federal. A efectos sistemáticos podemos distinguir entre aquéllos que pertenecen específicamente a Alemania, y aquellos otros que constituyen un lugar común a todas las sociedades desarrolladas nacidas, convencionalmente, de la II Guerra Mundial.

Así, en primer lugar, hay que citar la desaparición de los Länder históricos, a excepción de Bayern (con alteraciones de sus límites territoriales, sin embargo) y de las ciudades libres hanseáticas de Bremen y Hamburg. Los aliados, constituidos en potencias ocupantes, reorganizaron el Estado alemán (en su parte occidental) sobre la base los Länder, ciertamente, pero no sobre los Länder históricos y tradicionales, sino sobre otros dibujados artifi-

almente sobre el territorio en función de sus respectivas zonas de ocupación. Además, y como medida preventiva adicional, disolvieron directa y específicamente el Land prusiano<sup>50</sup>, consumándose su desaparición con la definitiva división de Alemania entre la zona soviética de ocupación y la de las tres potencias aliadas restantes. La desaparición de la base histórica de los Länder y su recreación artificial constituye sin duda una importante causa de debilitamiento de la diferenciación y el pluralismo, del mantenimiento de la personalidad propia de las diversas comunidades histórico-políticas, culturales y sociales, y, en definitiva, de la conciencia de pertenencia a una colectividad diferenciada, respecto de la cual el federalismo se presenta como medio y garantía de su pervivencia.

3. Este factor se combina con otros de carácter más general, no específicamente alemanes. Así, el alto índice de movilidad de la población y el alto nivel de intercambios de todo tipo, fruto del vertiginoso desarrollo de las comunicaciones, la ciencia, la técnica y la economía, que propician la creación de grandes espacios y de sociedades abiertas, rompiendo las pequeñas unidades cerradas de convivencia social típicas de las sociedades rurales, agrarias y de vocación autárquica. El mismo desarrollo técnico, científico, económico y cultural, con el efecto multiplicador de los medios de información y comunicación, provoca la extensión de pautas culturales y modos de vida uniformes por encima de las fronteras locales y regionales, e incluso estatales. Todo ello trae como consecuencia una pérdida de la conciencia ciudadana de pertenencia a una comunidad histórico-cultural diferenciada, y con ello, la erosión de la personalidad propia y específica de cada colectividad histórica.

4. El Estado, especialmente a partir de la II Guerra Mundial, ha ampliado sustancialmente su ámbito de actuación, con la introducción del principio social. Su acción no se limita ya básicamente al establecimiento de medidas de policía sobre un relativamente reducido número de sectores, sino que se extiende hasta prácticamente todos los rincones de la vida de los ciudadanos, añadiendo a su clásica función prohibitiva una activa función de fomento y prestación. Unido ello a la complejidad de las sociedades modernas y a la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, se ha producido un evidente desbordamiento del marco regional como centro adecuado de decisión primaria. Muchas de las materias y sectores de la actuación estatal no se dejan ya tratar adecuada y eficazmente desde una perspectiva exclusiva regional, sino que exigen un tratamiento uniforme a escala federal.

Ello es particularmente cierto en los sectores económico y social, donde, junto a la estrecha interdependencia que presentan todos sus problemas, se une la necesidad de mantener el territorio federal como una unidad de mercado, como una unidad económica, especialmente, por lo que aquí nos interesa, a efectos de planificación y dirección. Asimismo, en materia social, la actividad de prestación y protección que desarrolla el Estado requiere el establecimiento de unos estándares comunes a nivel federal, como exigencia ineludible de la nueva concepción positiva y material del principio de igualdad en el Estado social, así como de un elemental criterio de racionalidad y economía organizativas.

5. Del mismo modo, el principio social del Estado y la nueva concepción del derecho a la igualdad que

de él se deriva propicia el nacimiento, sino de un derecho subjetivo, en términos estrictos, si de lo que podríamos llamar un "estado psicológico" por parte de los ciudadanos a un tratamiento sustancialmente uniforme de las condiciones sociales de vida, o, en expresión de Scheuner, las "facilidades estatales de vida"<sup>51</sup>. Así, la doctrina alemana<sup>52</sup> pone de relieve cómo el ciudadano medio no está dispuesto ya a recibir, por razón de su domicilio, un trato distinto en materia de previsión social, fiscalidad, posibilidades de educación, promoción económica y profesional, u otros aspectos de incidencia directa en su vida<sup>53</sup>. El principio social confiere pues al derecho a la igualdad una dimensión nueva : la interdicción de la discriminación territorial, como uno de sus contenidos específicamente nuevos.

6. Por todo ello, sea por razones objetivas, insertas en la propia naturaleza de las cosas, sea por motivos subjetivos, de psicología social, cabe concluir que el régimen federal actual se halla sometido a una intensa presión uniformizadora, que exige un tratamiento unitario de los principales sectores y materias objeto de la actuación estatal, que se compagina mal, en principio, con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos.

## 2. La expresión del "nuevo federalismo" en términos de colaboración y su instrumentación.

1. A pesar de la poderosa presión uniformista, hay que constatar en Alemania una clara voluntad de mantenimiento del principio federal como pieza clave

de la arquitectura del poder del Estado<sup>54</sup>. El federalismo, como se verá, ha evolucionado hacia fórmulas que poco tienen que ver con su configuración clásica, pero no obstante se ha mantenido en sus términos básicos, en su núcleo irreductible, como división vertical del poder estatal, que da lugar a la existencia de una pluralidad de centros de gobierno, de instancias territoriales cuyo poder ostenta propiamente una naturaleza estatal.

2. Al sostenimiento del federalismo como pilar fundamental de la organización del Estado, una vez agotada su originaria función integradora, ha contribuido decisivamente su nueva valoración como elemento estructural que garantiza e intensifica la construcción deocrática del Estado, permite la experimentación y el ensayo sociales, y, con ello, posibilita un importante incremento de la eficiencia en la actuación del poder público en las complejas sociedades desarrolladas de la actualidad. Como se ha visto, de una legitimación histórico-emocional se ha pasado a una legitimación racionalista y utilitarista, aún cuando no debe menospreciarse el efecto integrador que aún lleva conectado el orden federal de organización del poder, especialmente en relación a aquellas comunidades que han mantenido en gran parte su propia y diferenciada personalidad y que más celosas se sienten de su conservación.

3. El orden federal, sin embargo, como se ha dicho, ha experimentado una profunda transformación, aún sin alterar su componente esencial e irreductible. En el nuevo contexto, la tensión entre el poderoso empuje uniformista, que tiende a exigir una acción unitaria, armónica e interdependiente de todos los poderes públicos, por un lado, y la firme voluntad

de mantener la división federal de los mismos, sostenida sobre la consideración como valor político constitucional esencial con que es contemplada en la actualidad, por otro, ha dado como resultado una mutación profunda de las relaciones federales, y con ella, de su propia inteligencia y concepción. En pocas palabras, y como punto de partida, podemos decir que la división federal del poder no se entiende ya como separación y mera yuxtaposición de esferas independientes y soberanas de gobierno, actuando cada una sobre un ámbito material propio y exclusivo, sino como colaboración entre los diversos centros de gobierno en la consecución de objetivos de común interés, como participación de todas las instancias en un esfuerzo conjunto para el cumplimiento de todas aquellas funciones y tareas que redundan en beneficio del todo, y con él, de las propias partes. La separación y la estanqueidad ha sido sustituida por lo que podemos designar como voluntad de colaboración, a impulso de las necesidades y exigencias de la realidad.

4. La necesidad o la presión de uniformización se constituye, como se ha visto, en el presupuesto material básico de la transformación del orden federal. No obstante, tal necesidad de uniformización no opera en una única dirección, provocando sólo efectos en un único sentido. La presión uniformizadora encuentra diversas vías para su satisfacción, de modo que la evolución del orden federal no discurre linealmente, sobre un único carril. K. Hesse ha observado cómo la necesidad de uniformización puede ser satisfecha básicamente a través de dos grandes vías : la centralización y la cooperación<sup>55</sup>. Por la primera, se produce una concentración de poderes en las instancias centrales, que provoca un correlativo desapoderamiento de los entes autónomos. La consecución de un tratamiento unitario se realiza por esta vía mediante un trasvase de la capacidad de

decisión de la pluralidad de sus titulares iniciales a la instancia central, a un titular único<sup>56</sup>. Por la segunda, las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. El tratamiento unitario se presenta aquí pues como el resultado del acuerdo y la concertación de las partes, manteniendo todas ellas sus propios y respectivos poderes.

5. La evolución del orden federal alemán desde 1949 ha discurrido por estas dos grandes vías mencionadas : junto a un evidente proceso de reforzamiento del poder central, por concentración de facultades, especialmente legislativas, en el Bund, se ha desarrollado un no menos evidente, y aún de mayor significación proceso de interrelación y colaboración entre todas las instancias federales.

6. El movimiento de centralización resulta claramente apreciable en Alemania si se observan las siguientes circunstancias :

- el agotamiento, por parte del Bund, de su competencia legislativa concurrente, al haber hecho un uso exhaustivo de todas las facultades legislativas que la GG le concedía al respecto, circunstancia facilitada por la ineficacia práctica de la cláusula de necesidad prevista en el art 72.2 GG<sup>57</sup>,

- las múltiples revisiones constitucionales consistentes en una ampliación del círculo de competencias legislativas federales<sup>58</sup>, y

- la expansión de la legislación federal hacia ámbitos no colocados explícitamente por la GG bajo su competencia, pero absorbidos por el Bund en virtud

de las doctrinas de las competencias anejas (Annexkompetenzen), de las competencias por conexión objetiva (kraft Zusammenhangskompetenzen) y de las competencias según la naturaleza de las cosas (kraft Natur der Sache Kompetenzen)<sup>59</sup>.

Además de ello, debe advertirse también una ya muy extensa dotación de poderes, tanto legislativos como ejecutivo-administrativos, en el texto original de 1949 de la GG<sup>60</sup>.

No cabe duda de que el Bund, en el régimen de la GG, goza de una clara preeminencia en el ámbito de las competencias legislativas, lo que supone tanto como decir en cuestión de toma de decisiones primarias.

Pero el proceso de centralización no es tan simple en Alemania. En efecto, la pérdida de poder legislativo singular de los Länder se ha visto compensada por un notable incremento de su participación colectiva en la formación de la voluntad legislativa federal, a través del crecimiento del número de leyes que requieren necesariamente el consentimiento del Bundesrat, como órgano parlamentario federal de representación gubernamental de los Länder, para su aprobación (las llamadas Zustimmungsbedürftige Gesetze). Sin duda se ha reforzado la voluntad federal, otorgándole una posición dominante, pero al mismo tiempo se ha reforzado también la federalización de su formación. Este dato constituye una nota característica esencial de la evolución del orden federal alemán, de importantes consecuencias, como se verá<sup>62</sup>.

7. Junto a este peculiar y compensado proceso de centralización, aparece un amplio conjunto de instrumentos y mecanismos al servicio de la concertación

de los poderes de las partes, de su conjunción en un esfuerzo común para abordar el tratamiento unitario y armónico en aquellos ámbitos en los que concurren también los intereses de ambas instancias. La concreta instrumentación de lo que hemos llamado voluntad y necesidad de colaboración se realiza a través de un complejo heterogéneo de técnicas y mecanismos, de muy diversa naturaleza, alcance e intensidad, pero que se reúnen bajo el común denominador de la conjunción, y consiguiente interrelación, de sus respectivos poderes. Las partes, en principio, no pierden ni ganan en la extensión material y funcional de sus potestades, sino que limitan recíprocamente su independencia y discrecionalidad en la toma de las decisiones que les competen en aras a un ejercicio concertado de sus respectivos poderes, que sustituya en sus resultados la diferencia y el particularismo por ciertos grados de uniformización. La separación, la independencia y la "soberanía" en el ejercicio de sus propios poderes se ve reemplazada así en gran parte por el establecimiento de una compleja red de interrelación e incluso interdependencia en sus respectivas actuaciones.

A este fin se orientan varias técnicas y mecanismos, de naturaleza diversa. Así,

- en primer lugar, la extensión e intensificación de los medios ordinarios de interrelación competencial, especialmente de la técnica de la concurrencia imperfecta (decisión marco a cargo de las instancias centrales -- decisión de desarrollo a cargo de las instancias territoriales autónomas) en el ámbito de la legislación y la planificación<sup>63</sup>,

- en segundo lugar, la ampliación del concepto de auxilio utilizado en la GG (art 35.1), para fundamen-

tar una obligación federal de todos los poderes públicos<sup>64</sup>, y su conversión en una norma ordinaria de relación entre las diversas instancias federales, por la que se prestan mutuo apoyo y soporte a sus respectivas actuaciones,

-en tercer lugar, la generalización e intensificación de los instrumentos e instancias de coordinación entre las diversas partes federales, en la perspectiva de lograr la libre concertación de voluntades para ejercer sus respectivos poderes en base a parámetros conjuntamente acordados,

-y, finalmente, la creación de instrumentos y técnicas propiamente cooperativas, que suponen en realidad un verdadero coejercicio competencial, derivado bien de una norma constitucional que así haya dispuesto el régimen de concurrencia competencial sobre una determinada materia --cooperación obligatoria--, bien de la propia voluntad de las partes, que así hayan decidido ejercer sus poderes en un concreto sector.

La cooperación federal, en el sentido estricto aquí utilizado, se constituye pues verdaderamente como un régimen competencial sustantivo, como un modo de atribución y ejercicio conjuntos de los poderes estatales, en el que las diversas instancias gozan de un determinado grado de participación. En este sentido, aparece como una novedad importante, de gran trascendencia por sus efectos y consecuencias, no sólo en relación a la propia estructura y funcionamiento federales, sino también, como se verá, para todo el sistema político-constitucional.

### 3. Un nuevo equilibrio federal : federalismo de participación y federalización de la ejecución

1. Las dos grandes vías sobre las que evoluciona el régimen federal alemán convergen sustancialmente, a pesar de sus diferencias, hacia un mismo punto : la resituación de las facultades primarias de decisión en el escalón federal, la producción de decisiones uniformes generales para todo el territorio federal en la práctica totalidad de ámbitos y sectores materiales de común interés.

Pero no es menos cierto que común a ambas es también la federalización de esta voluntad unitaria : en su proceso de formación intervienen decisivamente las diversas instancias federales, sea a través del Bundesrat, sea a través de órganos y mecanismos de coopeación. Los Länder han perdido en gran parte sus poderes singulares e individuales de decisión, pero han adquirido en cambio una participación decisiva sustancial en la formación de la nueva voluntad unitaria a escala federal. De este modo, la concepción de la estructura federal como división material del poder entre diversas instancias territoriales, que ejercen con independencia y "soberanía" sus potestades en aquellos ámbitos atribuidos a su competencia cede el paso a otra concepción de la división federal del poder : la participación de las diversas instancias territoriales en la formación de una misma voluntad a escala federal. El orden federal ya no se entiende tanto como la división entre dos esferas separadas de poder, sino más bien, como indica Corwin, como un mecanismo de gobierno en el que tanto el Gobierno general como los estatales son piezas complementarias, cuyos poderes se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común

interés<sup>65</sup>. En palabras de Hesse y Böckenförde, se ha pasado de un federalismo de yuxtaposición (Neben-einander) a un federalismo de participación (In-und Miteinander), que encierra una concepción de la división federal del poder no como su partición y distribución entre diversas instancias territoriales, sino como la participación de las mismas en una única función o mecanismo de gobierno<sup>66</sup>.

2. Hasta ahora se ha hablado de la formación de la voluntad federal unitaria, que responde al esquema del llamado federalismo de participación (Beteiligungsföderalismus). Pero en una perspectiva global del orden federal es preciso también contemplar la ejecución de tal voluntad uniforme acordada en un procedimiento participativo. En este sentido, debe constatarse que los Länder mantienen en su esfera competencia propia, con distintos regimenes que prevén una intervención federal de intensidad variable<sup>67</sup>, la mayor parte de los poderes de ejecución. La voluntad uniforme acordada a escala federal es así adaptada y ejecutada singularmente por cada Land, como norma ordinaria, y tanto si se trata de la voluntad propiamente federal, emanada por las instancias centrales, como si se trata de planes y acuerdos cooperativamente alcanzados.

3. De este modo, la voluntad uniforme a escala federal es ejecutada pluralmente, de forma diversificada, con lo que se posibilita su adaptación a las concretas y particulares circunstancias y necesidades de cada territorio. El federalismo de participación se complementa así en Alemania con una federalización de la ejecución: los Länder contribuyen decisivamente a la formación de una voluntad uniforme a escala federal, por un lado, y por otro, ejecutan como tarea propia dicha voluntad, moldeándola a sus específicas necesidades. La generalización de este esquema,

nada nuevo por otra parte<sup>68</sup>, constituye el nuevo equilibrio federal resultante de la tensión, en el contexto político y socio-económico actual, de los elementos de unidad y pluralismo presentes siempre, ejerciendo presiones opuestas, en toda construcción federal.

IV. LA COOPERACION COMO NUEVO REGIMEN COMPETENCIAL  
SUSTANTIVO.

1. La cooperación en sentido estricto : diferenciación de otras figuras afines.
2. La cooperación federal como ejercicio conjunto de competencias.
3. Ambito material y funcional de la cooperación federal.
4. El status de las partes en la relación cooperativa

1. La cooperación en sentido estricto : diferenciación de otras figuras afines

1. Todo orden federal presenta numerosos casos de contacto y relación entre las diversas instancias de gobierno que pueden remitirse a un primer y elemental principio de colaboración. De hecho, la existencia de unos niveles mínimos de colaboración es consustancial a todo régimen federal, para asegurar su correcto funcionamiento e incluso su propia supervivencia. El propio concepto de federalismo reclama un minimum de colaboración, sin el cual no es concebible ningún orden federal<sup>69</sup>. Incluso en aquellos Estados federales que tradicionalmente han puesto mayor énfasis en la separación, independencia e igualdad de las partes se han producido siempre, con mayor o menor intensidad, relaciones de colaboración entre las diversas instancias del poder estatal<sup>70</sup>.

Por ello, no es posible identificar la cooperación federal, como fenómeno nuevo y desarrollado en el marco de unas condiciones específicas, con este elemental principio de colaboración, bajo pena de no poder aportar en realidad nada nuevo a la comprensión de la reciente evolución del orden federal. Se impone pues el intento de encontrar una específica conceptualización del nuevo "fenómeno cooperativo" operado en el desarrollo de las estructuras y las relaciones federales bajo el Estado social de Derecho.

2. Al servicio del mencionado principio elemental e inexcusable de colaboración el régimen federal alemán dispone varias técnicas y mecanismos, de diversa naturaleza, y de las que es conveniente diferenciar la cooperación federal, en sentido estricto.

Además del principio de fidelidad federal (Bundes-treue), elevado a rango de deber constitucional que cubre el entero sistema de relaciones federales, actuando como norma general de inspiración de la actitud de las diversas instancias en su relación recíproca, y del que se derivan una serie de concretas obligaciones tanto para el Bund como para los Länder<sup>71</sup>, y de la propia existencia del Bundesrat, que se constituye en la plataforma general y ordinaria de encuentro de los Länder y de su diálogo con el Bund, institutos ambos en los que es fácil reconocer la huella de una voluntad colaboradora en el diseño de la arquitectura federal, el régimen de Bonn presenta una serie de mecanismos que se orientan igualmente, en mayor o menor medida, hacia el logro de aquel nivel de colaboración que optimice el funcionamiento del conjunto federal. Así, destacamos los mecanismos de interrelación competencial "clásicos", los de coordinación y los de auxilio, géneros próximos a la cooperación, que se presentan incluso a veces en estrecha relación con la misma, pero que no se confunden con ella y de la que es preciso diferenciar.

3. Los mecanismos de interrelación competencial que llamamos clásicos, aún a pesar a veces de su no muy lejana introducción, y, en especial, de la técnica de la legislación concurrente imperfecta (legislación marco y legislación de principios), suponen una división funcional del poder estatal, que se ordena sobre la base de una concurrencia de ambas partes en una misma función, pero con intenciones y ámbitos distintos. El Bund tiene potestad para establecer el marco al que habrá de referirse el ejercicio de los poderes de los Länder en la materia, dibujando los límites dentro de los cuales éstos podrán o deberán actuar. El Bund actúa libremente en la determinación de dicho marco, sin otra sujeción que a la norma constitucional, y, en su caso, a la aprobación del Bundesrat, como órgano parlamentario federal, y los Länder se mueven asimismo libremente en su interior, optando por el desarrollo

que más les convenga<sup>72</sup>. Cada parte, Bund y Länder, actúan con plena discrecionalidad en su propio ámbito competencial, independientemente de la amplitud que éste tenga (menor, evidentemente, el de los Länder). Dentro de su respectiva esfera, cada parte toma por sí sola sus propias decisiones competenciales, por separado y con independencia de las demás. No existe sujeción intrínseca a la libertad de tomar las decisiones que corresponden a cada instancia, independientemente, repetimos, de la amplitud del ámbito en que dicha libertad pueda ejercerse. En el caso de que la decisión de una parte no sea satisfactoria para otra u otras, se abren las vías ordinarias de conflicto previstas en la Constitución federal, sin que se pueda reconocer a ninguna parte una capacidad de intervención o influencia sobre las demás más intensa o de mayor amplitud que la que le reconoce ordinariamente el texto constitucional. Las diferencias en este campo deben solventarse, sin perjuicio del intento de conciliación vía negociación, por los cauces ordinarios de intervención y conflicto previstos en la Constitución (inspección federal, ejecución forzosa e impugnación judicial, básicamente, para el Bund, y sólo esta última, para los Länder)<sup>73</sup>.

4. La coordinación, en cambio, no constituye ninguna fórmula de ordenación de la concurrencia de poderes, en sentido estricto, sobre una misma materia o sector. No es ninguna norma de competencia. La coordinación consiste en un modo de proceder, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre las partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que se intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes

para producir un resultado armónico. La coordinación se produce sobre la base del libre acuerdo de las partes, en pie de igualdad, manteniendo cada una de ellas íntegramente sus poderes. Si el resultado del proceso de coordinación es una actuación conjunta o complementaria, ésta se fundamenta en el libre y voluntario acuerdo de cada parte, que así ha decidido ejercer sus poderes al respecto, sin que se haya producido cesión alguna de su capacidad propia de decisión competencial. Ninguna parte, en el procedimiento de coordinación, se encuentra en situación de imponer sobre las demás sus propios criterios, y ni tan siquiera el acuerdo mayoritario puede imponerse a la minoría disidente, que mantiene íntegramente su capacidad de actuación autónoma e independiente, sin pérdida alguna de los poderes que constitucionalmente le corresponden.

Dada la esencial posición de paridad de las partes en la relación de coordinación, tanto su establecimiento como su desarrollo y sus eventuales resultados se rigen por el principio de unanimidad, de consenso, sin que sea de aplicación el principio de mayoría. Los acuerdos adoptados en las instancias y en los procedimientos de coordinación sólo vinculan a quienes han consentido a los mismos, pero no disponen de fuerza alguna frente a quienes no han participado o no los han aprobado.

La coordinación constituye pues un método de actuación, consistente en el establecimiento de un procedimiento de participación de varias instancias en la determinación de objetivos y medios, de proyectos que, una vez así formulados, indicarán el sentido que debe adoptar el concreto, e independiente, ejercicio de los poderes de las partes, sin que en ningún caso se expanda en lo más mínimo el

ámbito de las competencias sustanciales de las mismas, ámbito que viene fijado por la Constitución y cuya concreta delimitación deriva de los títulos materiales de atribución competencial en ella previstos.

La nota esencial de la coordinación es pues el mantenimiento íntegro de los poderes de las partes y de su capacidad de actuación autónoma en todo momento, sin perjuicio de que se intente el acuerdo sobre el modo de ejercicio de sus respectivos poderes, intento y acuerdo que constituyen el contenido y el objetivo principales, respectivamente, de la coordinación.

5. Finalmente, es preciso distinguir aún de la cooperación, en sentido estricto, un tercer instituto que puede reconducirse también a un elemental y primario principio de colaboración federal : el auxilio. El propio texto de la GG prevé ya directa y explícitamente el auxilio como deber constitucional de todas las instancias federales<sup>74</sup>, como norma de obligada conducta en su recíproca relación, que permite un funcionamiento eficaz del sistema plural de organización del poder estatal : "todas las autoridades del Bund y de los Länder se prestan recíprocamente auxilio jurídico y administrativo (Rechts- und Amtshilfe)" (art 35.1).

Por este principio, todas las instancias, a todos los niveles, están constitucionalmente obligadas a prestar el soporte y la ayuda necesarias para que las demás puedan cumplir con eficacia sus propias funciones. El deber de auxilio, así entendido, tiene una fuerza expansiva, que trasciende el concreto ámbito para el que fue diseñado en la GG, examinado

en el Capítulo VI del trabajo previo de investigación, y llega a fundamentar unas especiales y a veces permanentes relaciones de colaboración entre el Bund y los Länder, o entre estos últimos entre sí. De este modo, las diversas instancias llegan a poner a disposición de las demás sus propios medios personales, materiales y competenciales para que cada una pueda cumplir cabalmente, y con economía de medios, sus propias funciones y tareas. Este es el caso, principalmente, cuando una instancia no dispone de los medios o de las competencias suficientes para realizar eficazmente aquellas funciones que si son de su responsabilidad. En estos casos, las otras instancias ceden instrumentalmente sus propios medios, o bien realizan por sí mismas aquellas actuaciones que sean precisas, en beneficio e interés de la parte requiriente.

## 2. La cooperación federal como ejercicio conjunto de competencias

1. De todos los institutos anteriores se distingue la cooperación, en sentido estricto, aún cuando sea reconducible también a un común y general principio de colaboración federal. En todos ellos, las partes mantienen sus poderes perfectamente diferenciados, conservando íntegramente su capacidad autónoma de decisión, aún cuando ésta se halle vinculada a un marco de referencia prefijado, a un intento de acuerdo sobre una orientación común o por un deber de actuación positiva. Las diversas instancias ostentan un preciso ámbito competencial, y ejercen con independencia los poderes integrados en su esfera de atribución, sin más límites que los derivados

de la propia delimitación externa de los mismos (o mejor, de su propia naturaleza) --caso de la interrelación competencial--, de su propia voluntad --caso de la coordinación, y, en otra medida, del auxilio--, o de las exigencias del cumplimiento de sus deberes constitucionales --caso del auxilio, y, en general, de su sujeción al orden constitucional--. Lo importante es destacar aquí que cada parte ostenta y ejerce sus propios poderes, con independencia de su amplitud, y siempre dentro del respeto al orden constitucional, como condición de su legitimidad, de forma autónoma y separada, sin condicionamiento intrínseco alguno de su capacidad de decisión.

2. En la cooperación, sin embargo, nos encontramos ante una situación distinta. La cooperación, en sentido estricto, se diferencia calitativamente de estas anteriores relaciones, al consistir propiamente en una toma conjunta de decisiones, en un coejercicio de las competencias, y, consiguientemente, en una corresponsabilización de las actuaciones realizadas bajo tal régimen. Una determinada función o competencia no se realiza ya de forma autónoma y separada por cada instancia, con todos los límites externos de aplicación al caso, sino de forma conjunta, de modo que tal función o competencia, para que se traduzca en concretas actuaciones, sólo puede ser ejercida conjuntamente por varias partes, que deben actuar mancomunadamente.

De este modo, se rompe el principio de atribución alternativa de las diversas competencias en que se divide el poder estatal y el de separación, autonomía e independencia en su ejercicio, que constituyen los principios ordinarios y generales sobre los que se asientan los sistemas de distribución de poderes y de relación entre las diversas instancias

territoriales del poder estatal, y se sustituyen por un principio de atribución conjunta, que da lugar a la exigencia de un ejercicio asimismo conjunto de las mismas. En este terreno, ninguna parte ostenta los poderes suficientes para actuar autónomamente, por separado, sino que necesariamente debe ejercer la competencia en cuestión conjuntamente con las demás. Puede afirmarse en este caso que estamos ante una verdadera "mancomunización de poderes", ante un verdadero "régimen de atribución y ejercicio mancomunado de competencias", consistente en lo esencial en la participación de varias instancias estatales en un único mecanismo de decisión.

3. La cooperación aparece pues como un régimen competencial sustantivo, de carácter extraordinario, además. El primer problema, naturalmente, consiste en determinar qué fuente puede disponer para una concret materia o sector un semejante régimen de tratamiento y actuación de los poderes públicos.

En primer lugar, no hay duda de que la Constitución federal puede hacerlo, pues a ella, como norma fundadora de la estructura y las relaciones federales, compete el diseño del sistema de distribución de poderes entre las diversas instancias estatales que asimismo ha constituido.

El problema, realmente, consiste pues en dilucidar si el régimen cooperativo sobre un determinado sector o materia puede ser establecido fuera de la Constitución, a través de actos de los propios actores, en su naturaleza de poderes constituidos. En este sentido, hay que afirmar ante todo que la cooperación no puede ser establecida obligatoriamente de forma unilateral por una de las partes en presencia. En efecto, un semejante acto supondría el establecimiento

unilateral de una capacidad de intervención de una instancia sobre las demás más amplia y de mayor intensidad de la que le otorga la propia Constitución, y de este modo constituiría una disposición sobre la materia constitucional, inalcanzable por las partes federales desde su condición de poderes constituidos.

La cooperación sólo puede ser establecida, en su caso, y fuera de la Constitución, de forma bilateral, en base al acuerdo de las partes. De este modo, todo régimen cooperativo no previsto directamente en la Constitución, como obligación o mera habilitación, deberá resultar del libre acuerdo de las diversas instancias interesadas, y constituirse en forma voluntaria o facultativa.

Sin embargo, esta primera conclusión debe matizarse enseguida. La cooperación, como se ha dicho, constituye propiamente un régimen competencial, un modo de distribución y ejercicio del poder estatal. Fuera de los casos explícitamente previstos en la Constitución, que obligan o facultan expresamente a las partes a actuar bajo tal régimen, rige el principio general de separación e independencia. Eso es, la Constitución diseña diversas esferas competenciales, que atribuye a cada instancia, y quiere que los poderes en ellas contenidos sean ejercidos autónomamente por quien corresponda. El establecimiento en tales sectores de un régimen de cooperación, de actuación mancomunada, supone una alteración del sistema de distribución y ejercicio de las competencias previsto en la Constitución. La cuestión aquí reside en saber si las partes pueden alterar voluntariamente, de común acuerdo, y sin modificar la Constitución, el régimen competencial previsto para cada sector o materia.

Por un lado, las partes, en su condición de poderes constituidos, no pueden disponer de la titularidad de las competencias asignadas constitucionalmente, pues ello constituye una función materialmente constituyente, fuera de su alcance. Pero por otro, las partes si gozan de disponibilidad sobre el modo de ejercicio de sus propias competencias, pues en ello consiste precisamente la discrecionalidad que se les reconoce, como poderes de naturaleza estatal, en su capacidad de actuación, dentro de su respectiva esfera competencial. Entre estos dos polos se mueve pues la admisibilidad constitucional -- la legitimidad, en definitiva-- de la constitución voluntaria de la cooperación federal, y también de ahí derivan las principales notas características y límites de la cooperación voluntaria no constitucionalizada.

4. La cooperación dispuesta por las propias partes, en base al libre acuerdo de sus voluntades y sin habilitación constitucional explícita<sup>75</sup>, no podrá pues alterar el orden competencial sustantivo establecido en la Constitución<sup>76</sup>. Una interpretación restrictiva de este límite conduciría necesariamente a la conclusión de que toda cooperación producida fuera de los supuestos constitucionalmente previstos resulta ilegítima, y por tanto, prohibida, pues, en efecto, el coejercicio de las competencias, la mancomunización de su actuación, supone una alteración del modo de ejercicio de los poderes que prevé la Constitución (basado, como se ha dicho, en los principios de separación e independencia). Sin embargo, la distinción realizada entre titularidad --indisponible-- y ejercicio --discrecional, y, por tanto, disponible-- permite otra interpretación, más ajustada a la realidad y que posibilita la reconducción al terreno de la legitimidad constitucional una larga serie de prácticas en la relación entre las

diversas instancias que, en la primera interpretación, se vaían condenadas a la prohibición jurídico-constitucional, de difícil cumplimiento, por otra parte. Además, la reconducción a la legitimidad permite establecer una cierta disciplina en tales relaciones, que, en caso contrario, se verían abocadas en su desarrollo a la ley del más fuerte. Por este camino no se conseguiría sino la consumación del divorcio entre Constitución y realidad<sup>77</sup>.

En efecto, la distinción entre titularidad y ejercicio permite admitir el establecimiento de relaciones cooperativas entre las partes, al margen de la Constitución --siempre que no exista sin embargo una prohibición, explícita o implícita, al respecto--, y en base a su mutuo acuerdo, como un modo concreto de ejercer su discrecionalidad en la actuación de sus respectivas competencias. La cooperación afectará en este caso sólo al ejercicio competencial, manteniendo las partes íntegramente la titularidad de los poderes comprometidos en tal régimen de ejercicio, y, con ella, la posibilidad de "rescatarlos" en todo momento y volver a ejercerlos con autonomía<sup>78</sup>. La cooperación así establecida no supone pues menoscabo alguno en la integridad de los poderes de las partes, sin que se produzca por esta vía cesión o adquisición alguna de poderes sustanciales, reduciendo o ampliando en lo más mínimo el círculo de competencias que corresponde a cada parte por título constitucional.

A diferencia de la cooperación constitucionalizada, en la que se produce verdaderamente una atribución conjunta de competencia, la cooperación no constitucionalizada, siempre de carácter voluntario, consiste simplemente en un modo conjunto de ejercicio de las competencias, muy próximo en su naturaleza a la coordinación.

### 3. Ambito material y funcional de la cooperación federal

1. El régimen de cooperación, tanto en su versión constitucionalizada como en su modalidad facultativa no constitucionalizada, se extiende en la actualidad sobre un amplio espacio material, afectando importantes sectores de la actuación estatal.

El establecimiento de una relación cooperativa parte del presupuesto de la estrecha interrelación e interdependencia que mantienen en la actualidad las diversas materias y sectores objeto de la acción estatal, que dificulta, cuando no imposibilita prácticamente, la operación de un corte nítido entre las mismas y su correlativa atribución a alguna de las dos esferas del poder estatal. Por ello, en ciertos casos resulta inevitable establecer una acción concertada de los dos niveles de gobierno, concertación que, en su más alto grado de intensidad, reviste la forma de cooperación.

Por otra parte, dicha interrelación e interdependencia provoca que la actuación de una instancia repercuta considerablemente en el ámbito de la(s) otra(s), condicionando sus decisiones. El ejercicio de los poderes de una instancia en materias de tales características trasciende los límites estrictos del círculo de sus atribuciones y provoca de facto efectos en el ámbito de atribuciones de las otras instancias federales. De ahí el interés que tienen todas las instancias en el ejercicio de las competencias de las demás, especialmente en aquellas materias y sectores donde la interrelación e interdependencia son más profundas.

Dificultades en la división de materias, que

en si constituyen una unidad sustancial, por una parte, y trascendencia fáctica del ejercicio de las propias competencias, por otra, son dos factores que contribuyen decisivamente a crear un espacio de interés común, cuyo tratamiento a través de los medios "clásicos" (concurrentia, en sus diversas modalidades, o incluso coordinación) puede no resultar suficiente, siendo preciso en este caso acudir a fórmulas de relación más estrecha, en forma de cooperación.

2. Del mismo modo, en la creación de tales "espacios de interés común" resulta decisivo aún otro factor, de la mayor importancia : la desvinculación existente en muchos casos entre competencia de financiación y competencia sustancial. En efecto, sea porque la propia Constitución otorga a la Federación una competencia de financiación más amplia que su propio ámbito de competencia material<sup>79</sup>, sea porque exista un desequilibrio financiero entre ésta y los miembros, de modo que mientras la Federación dispone de una mayor capacidad financiera de la que exige la atención a sus propias funciones, los miembros acusan un déficit de capacidad, que les impide satisfacer adecuadamente las responsabilidades que les encomienda la Constitución<sup>80</sup>, en la actualidad constituye norma común el hecho de que la Federación acude con sus propios fondos a la financiación de importantes sectores de la actividad de los miembros.

Aún cuando la entrega de tales fondos no se realice en muchos casos claramente bajo la forma de transferencias condicionadas, resulta evidente que las instancias centrales adquieren, por esta vía indirecta, una cuota de influencia sobre el ámbito competencial propio de los miembros, superior a la prevista explí-

citamente por el texto constitucional. La Federación contribuye a la financiación de ciertas actuaciones de los miembros en función del interés general implícito en las mismas, de modo que tales actuaciones son consideradas también por las instancias centrales como de propio interés. A partir de ahí se crea también un espacio de común interés, propicio para el desarrollo de fórmulas de cooperación en la relación entre las dos instancias.

3. En el caso de que sea la propia Constitución quien prevea la cooperación, de modo obligatorio o simplemente facultativo, es el propio texto constitucional quien fija los sectores materiales sobre los que ésta debe o puede recaer<sup>81</sup>. Si por el contrario son las partes quienes deciden ejercer de este modo sus competencias, la cooperación recaerá sobre aquellos sectores o espacios de común interés que las mismas fijan de común acuerdo, siempre que no se oponga a ello ninguna disposición constitucional claramente en contrario, y con los límites examinados en el epígrafe anterior.

Puede decirse que la cooperación recae en la actualidad sobre importantes sectores de la actuación estatal, que en general pueden cifrarse en los siguientes<sup>82</sup> : política económica (especialmente en su dimensión regional), bienestar social (sanidad, seguros sociales,...), educación e investigación, ordenación del territorio, urbanismo y protección del medio ambiente y del paisaje, comunicaciones, en todos sus aspectos, y, finalmente, algunos ámbitos de la política exterior (aquellos que afectan especialmente y de forma directa los intereses regionales).

4. En lo que hemos llamado "espacios de interés

común", cuando se transforman propiamente en "espacios de cooperación", las partes establecen mecanismos especiales de relación recíproca, que se superponen a los mecanismos "clásicos" de relación. Las técnicas e instrumentos utilizados al respecto ofrecen una gran variedad, como se verá más adelante, pero en general pueden reconducirse a un modelo básico, de diseño uniforme. Dicho "modelo de actuación cooperativa" consiste en un mecanismo unitario de decisión, en el que participan las diversas instancias como piezas complementarias, y en el que es posible distinguir dos grandes fases o momentos :

- decisión primaria de la acción estatal, a escala federal, en la que se determina conjuntamente el parámetro de orientación al que referir el concreto ejercicio de los poderes de las partes participantes. Esta toma primaria de decisiones, que produce un resultado de uniformización o armonización básica a escala federal, puede realizarse a través de dos métodos distintos : o bien a través de la decisión conjunta de la Federación y de los miembros, tanto si ello supone una participación de la Federación en las decisiones competenciales de los miembros, o una participación de éstos en las decisiones cuya competencia corresponde en principio sólo a la Federación (cooperación vertical); o bien a través de la decisión conjunta de los miembros a escala federal, sin participación de la Federación, en el ámbito de competencia que a ellos corresponde (cooperación horizontal). Los efectos exteriores en ambos casos son idénticos : se produce una uniformización en los criterios de actuación de todos los poderes estatales competentes en un mismo sector a nivel federal, cuando en el supuesto de no existir dicho mecanismo se produciría una acción plural y diversa.

- Decisión secundaria, a escala regional, a través

de la cual cada instancia autónoma adapta a las concretas características y necesidades de su territorio la decisión primaria tomada conjuntamente a escala federal, tanto si ésta ha sido adoptada con o sin el concurso de la Federación.

Finalmente, y fuera ya del proceso propiamente cooperativo, la ejecución de las decisiones competenciales tomadas de esta forma, la concreta actuación estatal, corresponde a la instancia territorial que dispone de las competencias necesarias para actuar. La ejecución se realiza pues, en general, por separado, en función del reparto competencial previsto en la Constitución, sin perjuicio, no obstante, de que puedan superponerse algunos elementos nuevos, que supongan participación de las demás instancias, sobre todo en cuanto a financiación de refiere.

5. El momento propiamente cooperativo reside pues en la primera fase del proceso de toma de decisiones competenciales, aquella en la que, de forma concertada, se sustituye la pluralidad y la diversidad de decisiones primarias por una uniformización básica a escala federal de los criterios de actuación. La cooperación se reviste aquí claramente en forma de planificación. Y todo ello sin producirse una cesión pura y simple de la capacidad de tomar tales decisiones a la Federación, a la instancia central, como es por ejemplo el caso de los mecanismos "clásicos" de concurrencia y compartición de competencias, sino a través de la concertación de todas las partes implicadas en el ejercicio de las funciones estatales sobre las materias afectadas. La planificación se presenta de este modo como planificación cooperativa, concertada, en lugar de una planificación central.

#### 4. El status de las partes en la relación cooperativa

1. En la relación cooperativa, las diversas partes participantes mantienen una posición básica de igualdad. La cooperación se diferencia sustancialmente de otros mecanismos de reconducción a la unidad precisamente porque el resultado de uniformización y armonización que consigue no se logra a través de la introducción de un desequilibrio de las posiciones respectivas de las partes y del consiguiente establecimiento de una relación de supra y subordinación, sino a través de la libre concertación, de la búsqueda de un acuerdo voluntario entre todas ellas. Invirtiendo una expresión de Hesse<sup>83</sup>, puede decirse que allí donde hay verdadera cooperación, y por tanto, corresponsabilidad, no puede haber subordinación. La cooperación, en sentido estricto, no puede nacer entre dos partes situadas en un plano de desigualdad, incluso cuando ésta no se configure propiamente como una relación de jerarquía.

No obstante, ello debe matizarse en el supuesto de la cooperación constitucionalizada. En este caso, el propio texto constitucional, en su libertad para diseñar los regímenes competenciales, puede regular la posición recíproca de las partes en la relación cooperativa, otorgando derechos específicos a alguna de ellas, sobre un fondo básico de igualdad<sup>84</sup>. En este caso, la introducción de tales elementos de diferenciación en la posición relativa de las mismas no es generalmente óbice para desposeer al régimen competencial previsto de su calificación cooperativa, pues las partes continúan moviéndose en un plano sustancialmente de igualdad.

En los supuestos de cooperación voluntaria no constitucionalizada, en cambio, la posición de paridad

entre las diversas partes debe ser perfecta, pues no resulta admisible que ninguna de ellas, y especialmente la Federación, adquiera una cuota de intervención sobre los ámbitos competenciales propios de las demás más alta de la que prevé y habilita la propia Constitución. Las diversas instancias comprometen en el proceso cooperativo poderes que les pertenecen en exclusiva por disposición constitucional, y que sólo pueden vincular a los de las demás de forma libre y voluntaria. De ahí, de su autonomía, nace la posición de igualdad que mantienen en la relación cooperativa voluntariamente establecida.

2. Como consecuencia de la posición básica de paridad de las partes nace el principio de unanimidad que rige el proceso cooperativo<sup>85</sup>. En efecto, ninguna instancia puede ver comprometidos sus poderes autónomos más allá de donde voluntariamente consienta, y por ello, los acuerdos cooperativos, para ser eficaces, requieren el consentimiento de cada una de las partes donde hayan de ser aplicados. El principio de consenso se erige pues en la base general para la toma de acuerdos cooperativos, en la regla fundamental de decisión en el proceso de coejercicio de las competencias.

3. No obstante la validez general del principio de unanimidad, en algunos supuestos de cooperación constitucionalizada éste se sustituye por el principio de mayoría, en aras a la eficacia y operatividad de la actuación estatal<sup>86</sup>. Sin embargo, aún en estos casos, se disponen asimismo reglas complementarias que tienden a reforzar el consenso, exigiendo mayorías cualificadas y el asentimiento singular de cada parte para que los acuerdos cooperativos tengan eficacia en su territorio<sup>87</sup>, de modo que el principio

de mayoría en la toma de decisiones no se aplica con todos su rigor y consecuencias.

La exigencia de unanimidad, como se verá, puede suponer en ocasiones un grave obstáculo para que la cooperación federal cumpla una de sus funciones básicas : el incremento de la eficacia de la actuación de los poderes públicos. Por ello, en Alemania se ha propuesto, en el marco del debate político doctrinal sobre la revisión de las relaciones federales, la introducción generalizada del principio de mayoría, como regla principal de decisión en el proceso cooperativo<sup>88</sup>, aún cuando dicha propuesta no haya encontrado todavía expresión en el texto constitucional. Sin embargo, si puede observarse en la praxis estatal una cierta tendencia a la extensión del principio de mayoría como norma de decisión de los órganos cooperativos autónomos, de constitución voluntaria<sup>89</sup>. Esta circunstancia, no obstante, no modifica de forma sustancial la posición de igualdad de las partes en la relación cooperativa. En efecto, al fundamentarse tales órganos en un convenio o acuerdo informal entre las diversas instancias participantes, éstas conservan íntegramente bajo su dominio los poderes que ejercen los órganos cooperativos comunes, de modo que pueden libremente recuperar su ejercicio en cualquier momento. La regla de la unanimidad y el consenso se traslada al momento de la conclusión --y mantenimiento-- del acuerdo que da lugar a la creación del órgano cooperativo, pero no se extiende a la totalidad de los actos que éste produce, a su funcionamiento ordinario. Por la especial naturaleza de los convenios intraestatales, que veremos en el apartado siguiente, la existencia del órgano cooperativo, y la vinculación de ciertas competencias de las partes participantes que ello comporta, se mantiene en todo momento bajo la disponibilidad de éstas.

V. LOS MECANISMOS DE COOPERACION EN LA REPUBLICA FEDERAL  
DE ALEMANIA.

1. Introducción.
2. La interrelación competencial.
3. Mecanismos de coordinación.
4. Mecanismos de auxilio.
5. Mecanismos de cooperación (I).
6. Mecanismos de cooperación (II). La cooperación libre.
7. Mecanismos de cooperación (III). La cooperación institucionalizada.

## 1. Introducción

1. Como se ha dicho en apartados anteriores, es preciso distinguir entre los mecanismos de interrelación competencial, coordinación, auxilio y cooperación, pues, aunque todos ellos sean más o menos fácilmente reconducibles a un elemental y primario principio de colaboración entre las diversas instancias federales, cada uno de ellos presenta una naturaleza, un carácter y un régimen distintos, y, consecuentemente, distinta es también su problemática jurídico-constitucional.

2. Sin embargo, en la realidad, en la concreta praxis de las relaciones federales, tales mecanismos se presentan muchas veces estrechamente vinculados entre sí, profundamente interrelacionados. Todos pueden conducir a la producción de hecho de resultados cooperativos, en el sentido de concertación del ejercicio de los diversos poderes de las partes, de actuaciones conjuntas entre todas ellas, de la misma manera que los instrumentos propiamente cooperativos (como los convenios, por ejemplo) pueden constituirse en el fundamento inmediato de otro tipo de relaciones, no específica y estrictamente cooperativas (de auxilio o de coordinación, fundamentalmente)

Por todo ello, el examen de los distintos instrumentos y mecanismos de relación federal que a continuación se realiza no puede basarse sino en una división de los mismos según criterios convencionales, clasificación sistemática pues que no supone en modo alguno que en la realidad se presenten de forma separada e independiente, o que se excluyan de unos a otros. Más bien al contrario, el caso

opuesto constituye el supuesto general, de modo que en muchas ocasiones una misma relación federal integra piezas e instrumentos de diversa naturaleza, que aquí, a efectos sistemáticos, se tratan por separado.

## 2. La interrelación competencial

1. En el Capítulo III del trabajo previo de investigación anexo se han examinado ya las diversas técnicas de ordenación de los diversos poderes, funciones y competencias de los dos niveles de gobierno en el Estado federal alemán, técnicas que se integran como elementos fundamentales en el sistema de distribución de competencias constitucionalmente dispuesto. Sólo es preciso observar aquí que, en virtud de tales técnicas de ordenación, cada esfera detenta una parte del poder estatal (una determinada función sobre una determinada materia), que ejerce de forma discrecional e independiente de las demás, pero en el marco de una relación entre ambas constitucionalmente prevista. De esta manera, la Constitución federal diseña un concreto modo de ordenación de las respectivas funciones que las partes pueden y deben ejercer sobre una misma materia o sector. Así, lo que aquí denominamos como "interrelaciones competenciales" no es sino el concreto modo de división y distribución de poderes que opera la Constitución federal, su atribución a la titularidad de una u otra instancia.

2. A título puramente enumerativo, pueden señalarse las siguientes técnicas de ordenación utilizadas por la GG, que dan lugar a unas determinadas interrelaciones competenciales.

63

- En primer lugar, la interrelación derivada de la concurrencia de funciones de la misma naturaleza sobre una misma materia. Tal concurrencia se ordena, en primer lugar, según la técnica de la llamada concurrencia perfecta, reconducible, de hecho, al supuesto de partición material y correlativa atribución de la competencia en cuestión de forma exclusiva, dado el efecto de desplazamiento de los poderes de la otra parte que su uso conlleva. Dicha técnica de ordenación, empleada por la GG en el campo legislativo, se configura además de forma condicionada para el Bund, de modo que éste sólo podrá utilizar la potestad legislativa concedida al efecto si se dan los presupuestos habilitantes contenidos en la "cláusula de necesidad" constitucionalmente prevista (art 72.2 GG). La concurrencia perfecta consiste por ello verdaderamente en una atribución indistinta de funciones (en contraposición al régimen general de atribución alternativa) con condicionamiento de su ejercicio por parte de uno de sus titulares (el Bund). Una vez producida la condición habilitante, la actuación de la competencia federal produce un efecto de "ocupación del espacio", desplazando del mismo la competencia de los Länder. En segundo lugar, la concurrencia puede ordenarse de forma imperfecta, de modo que lo que se produce en realidad es una superposición, a escalas distintas, de poderes de la misma naturaleza (de carácter legislativo, en general). En este caso, la instancia central es competente para fijar las bases, marco o principios de la regulación de un determinado sector, mientras a las instancias territoriales autónomas corresponde su desarrollo, adaptación y concreción. El proceso de decisión se divide pues en dos tramos (decisión marco -- decisión de desarrollo), y cada uno de atribuye a la competencia de instancias distintas<sup>90</sup>.

- En segundo lugar, la concurrencia puede establecerse entre funciones de distinta naturaleza (legislación por un lado, y ejecución por otro), de modo que a cada instancia corresponde ejercer una de ellas sobre el mismo sector o materia. Igual que en el supuesto anterior, este régimen admite diversas modalidades, en función de la intensidad de la intervención que se reconozca a la parte que ostente los poderes de mayor rango sobre la actuación de la otra<sup>91</sup>. Este sistema de concurrencia goza en Alemania de una gran tradición, como se ha visto ya en el trabajo previo de investigación, y la gran amplitud con la que está previsto da lugar a una intensa y generalizada interrelación entre las dos instancias territoriales del poder estatal, que refuerza sin duda la exigencia de colaboración entre ambas.

### 3. Mecanismos de coordinación

1. La coordinación entre las diversas instancias federales, tanto del Bund con los Länder (vertical), como de éstos entre sí (horizontal) goza en Alemania de una gran importancia, extendiéndose prácticamente a todos los sectores de común interés, y desarrollándose especialmente en el nivel ejecutivo-administrativo, en todos sus escalones jerárquicos.

Su función general consiste en el establecimiento de plataformas estables de intercambio de información y debate sobre todas aquellas cuestiones y problemas de común interés, en vistas normalmente a la concertación de las respectivas actuaciones en la materia, a la armonización de los criterios de actuación y, en no pocas ocasiones, a la adopción de proyectos y programas en común, que dan lugar a una verdadera acción unitaria.

Por ello, a pesar del carácter voluntario de la coordinación, que implica la no obligatoriedad de los acuerdos adoptados, como se ha visto en el apartado anterior, las diversas fórmulas y mecanismos de coordinación gozan de hecho de una gran trascendencia práctica. A través de la coordinación se da lugar en ocasiones a verdaderas actuaciones cooperativas. También a menudo, a través de los mecanismos de coordinación se establecen relaciones de auxilio, normalmente mediante la atribución específica de tal función a los organismos comunes de coordinación.

2. La coordinación, como se ha dicho en el apartado anterior, se fundamenta en el libre acuerdo de voluntades de las partes, a veces formalizado en un convenio, a veces sin embargo expresado de manera informal. El hecho de que la coordinación no esté pues prevista en la GG no es obstáculo para reconocer su legitimidad constitucional. A través de las relaciones de coordinación cada parte conserva íntegros sus propios poderes, sin que se produzca renuncia o adquisición alguna de competencias. En virtud de la naturaleza de la coordinación, ya examinada, cada instancia mantiene su capacidad de decisión autónoma, en la misma extensión y con los mismos límites con los que la Constitución federal se la atribuye. Las partes, en la relación de coordinación, conciertan voluntariamente el ejercicio de sus respectivos poderes, buscan una orientación conjunta de los criterios de actuación de sus propias competencias. De ahí que el establecimiento de relaciones de coordinación, tanto en su dimensión vertical como horizontal, no presente problema alguno de admisibilidad constitucional<sup>92</sup>.

3. La coordinación horizontal, entre Länder, se

encuentra ampliamente extendida en Alemania, y goza de una gran trascendencia práctica. En muchas ocasiones, las relaciones horizontales de coordinación sirven también de base al establecimiento de una coordinación vertical, mediante la entrada del Bund en las mismas.

La coordinación horizontal se realiza principalmente a través de órganos comunes, creados generalmente por acuerdo informal entre todos los Länder. Casi nunca se toman en su seno acuerdos o resoluciones formales, y, en su caso, rige el principio de unanimidad. En sus reuniones, que tienen un régimen organizativo muy variado, participan en general todos los Länder, con igualdad de voz y voto, y ocasionalmente pueden tomar parte en las mismas expertos y otras entidades, públicas o privadas, a invitación de los Länder. Esta forma de coordinación informal se extiende prácticamente a todos los sectores y materias de competencia de los Länder, tanto en su ámbito legislativo, como, sobre todo, gubernamental-administrativo, y, en este último sector, a todos los niveles de la burocracia ministerial.

Con funciones de coordinación general existen en Alemania dos grandes plataformas. En primer lugar, la Conferencia de Ministros-Presidentes de los Länder<sup>93</sup>, de una gran tradición, y que se constituye en el principal foro de reunión de los Länder, en el que abordan todas las cuestiones generales de común interés. Está integrada por todos los Ministros-Presidentes de todos los Länder, que asisten acompañados de algunos altos funcionarios. La Conferencia se reúne anualmente, alternando su sede entre los diversos Länder, así como su Presidencia y la responsabilidad de la organización de la reunión. La Conferencia, a pesar de su carácter puramente deliberante,

ha adquirido un peso significativo en la vida política alemana, llegando a alinear los intereses políticos según un corte federal<sup>94</sup>, y no meramente partidista, cuando es habitual cuando existe un sistema de partidos unitario a escala federal. A través de la Conferencia, los Länder hacen valer sus intereses como tales en la vida política federal, a veces de forma más amplia, intensa y eficaz que a través del propio Bundesrat, donde la alineación partidista es más fuerte normalmente que la federal.

En segundo lugar, en el orden legislativo existe también un órgano de coordinación general, la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos estatales alemanes, que reúne dos veces al año, desde 1953, a los Presidentes de los Landtage y a un cierto número de acompañantes, miembros de los mismos. Sus funciones son asimismo deliberativas, aunque versan normalmente sobre cuestiones internas de organización y funcionamiento de los Parlamentos estatales. En ocasiones, sin embargo, la Conferencia ha desempeñado un papel más amplio, al constituirse en plataforma de impulso del reforzamiento del papel institucional de los Parlamentos en el régimen político de los Länder<sup>95</sup>. Su principal interés reside en el hecho de que la Conferencia elabora menudo proyectos comunes de regulación de materias de Derecho Parlamentario (estatuto de los diputados, comisiones de investigación, medios de apoyo técnico e información, participación de grupos e instituciones extra-parlamentarias en el proceso de elaboración de las leyes, etc), que los Presidentes se comprometen a presentar a sus respectivas Cámaras, sin que ello, naturalmente, vincule de modo alguno a las mismas.

También en el orden legislativo, un intento de coordinación parlamentaria a un nivel cualitativamente

superior lo constituye el Consejo Parlamentario de la Alemania del Norte, órgano interparlamentario de carácter regional, creado en 1970 por cuatro Länder, y cuya función consiste en la elaboración de proposiciones conjuntas para la regulación unitaria de todas aquellas cuestiones de común interés de los cuatro Länder, sin limitarse, por tanto, a la simple deliberación de problemas parlamentarios internos. Sin embargo, a pesar de su composición, organización y funcionamiento, típicamente parlamentarios, no puede decirse que el Consejo constituya propiamente un Parlamento suprarregional, pues sus poderes se limitan a la presentación de propuestas a los respectivos Landtage de los Länder participantes, con diversa fortuna<sup>96</sup>.

Mucho más numerosos son los órganos de coordinación sectorial en el sector ejecutivo-administrativo. En este terreno, puede decirse que la coordinación alcanza todo los rincones de la actuación de los Länder, a todos los niveles del poder ejecutivo (Ministros, órganos superiores y órganos intermedios). Según su modo de organización, puede distinguirse entre aquellos órganos que aparecen vinculados al Bundesrat (su presidencia secretaría corresponden al Land que asimismo las detenta en la correspondiente Comisión de la Cámara federal)<sup>97</sup>; aquellos otros completamente independientes del Bundesrat, cuya presidencia, lugar y organización de la reunión siguen un turno de rotación entre todos los Länder<sup>98</sup>; aquellos de coordinación principalmente horizontal, pero que cuentan con la participación del Bund, a quien corresponde su presidencia secretaría permanente, en el seno de los respectivos Ministerios federales<sup>99</sup>; y, finalmente, aquellos otros que por sus particulares características organizativas no resultan encuadrables en las categorías anteriores.

Entre éstos, merece una especial mención la Conferencia Permanente de Ministros de Cultura, creada ya en 1949 y de una gran influencia en el desarrollo de la política educativa y cultural en general de los Länder. La Conferencia asume también funciones específicas de auxilio y constituye, a través de su estructura permanente y su labor continuada, una especie de "superadministración cultural" de los Länder<sup>100</sup>.

4. La coordinación vertical, entre el Bund y los Länder, resulta igualmente muy extensa, sobre todo en una dimensión sectorial y a nivel ejecutivo-administrativo.

En primer lugar, hay que citar una curiosa institución de gran tradición en Alemania, pero única en el panorama del derecho comparado : los enviados plenipotenciarios de los Länder ante el Bund<sup>101</sup>, que cumplen, además de tareas de dirección de la delegación del Land respectivo en el Bundesrat, una función típicamente diplomática, a cuyo status además de equiparan en parte, al menos a efectos protocolarios. Tales enviados, con rango de Ministro del Land para relaciones federales o bien como delegados plenipotenciarios ordinarios, pueden considerarse propiamente como "embajadores" del Land ante los altos órganos del Bund, con la misión de asegurar un permanente contacto e información entre ambas instancias, además de ejercer una labor constante de representación de los intereses y puntos de vista del Land en todos los asuntos y actividades de los altos órganos federales.

En el nivel legislativo existe también un órgano de coordinación vertical general, el Grupo de Trabajo Interparlamentario, integrado por representantes

del Bundestag y de todos los Landtage, y que desempeña funciones de carácter exclusivamente deliberante, especialmente en cuestiones de derecho parlamentario, aunque en ocasiones también en materias sustantivas, cuya responsabilidad legislativa comparten el Bund y los Länder (protección del medio ambiente, protección de datos, y otras)<sup>102</sup>.

Pero donde realmente tiene lugar una verdadera e intensísima coordinación entre ambas instancias es en el ámbito de la Administración Pública, en todos los sectores de común interés. A nivel sectorial, y en el escalón superior de las respectivas Administraciones, se cuentan la Conferencia de Ministros de Agricultura, la Conferencia para la Ordenación Territorial, y la Comisión Permanente para el intercambio de información y coordinación sobre las exigencias financieras de la Ciencia y la Investigación, de la que forma parte el mismo Canciller Federal<sup>103</sup>.

En un nivel administrativo intermedio se encuentra asimismo un buen número de órganos de coordinación vertical, alguno de ellos de gran significado para el desarrollo de ciertas competencias, tanto del Bund como de los Länder. Entre ellos pueden citarse la Comisión para la Financiación de la Investigación, el Consejo de la Ciencia, el Consejo Alemán de Enseñanza, y el Curatorium Deportivo de la Policía<sup>104</sup>.

Además, existe una serie amplísima de órganos de coordinación sectorial, constituidos por la reunión de funcionarios especializados de cada Administración, bajo la Presidencia del Bund, que se ocupa asimismo de su gestión ordinaria.<sup>105</sup>

#### 4. Mecanismos de auxilio

1. El auxilio, como se ha visto, no constituye propiamente en el establecimiento de una determinada interrelación en el ejercicio de los poderes de las diversas instancias federales, sino en la puesta a disposición de los medios infraestructurales --personales y materiales-- propios de una de ellas a otra u otras, o bien directamente en la realización de una determinada actividad, prestación o servicio por parte de una en beneficio de las demás.

La GG contiene una cláusula general (art 35.1) que establece con carácter genérico el deber de auxilio recíproco, que sólo especifica para el supuesto de la llamada "intervención federal"<sup>106</sup>. Sin embargo, dicha función de auxilio es realizada a través de otros muchos instrumentos y mecanismos, no previstos explícitamente en la GG, pero que encuentran en dicha cláusula general su fundamento y legitimidad.

En efecto, a través de los mecanismos de coordinación y cooperación se establecen frecuentemente relaciones de auxilio, que aparecen de este modo estrechamente vinculadas a los mismos, de forma que a veces es difícil deslindar con nitidez dónde empieza el auxilio y termina la coordinación o la cooperación. Así, por ejemplo, el intercambio de información, función típicamente de auxilio, se realiza normalmente a través de las plataformas de coordinación, mientras que algunos mecanismos cooperativos, por otro lado, se diseñan específicamente para cumplir en realidad tareas de auxilio<sup>107</sup>.

2. En Alemania, el auxilio federal, en sus diversas manifestaciones, encuentra su fundamento en la cláusula

constitucional que lo prevé genéricamente, pero sus concretos instrumentos se basan en el acuerdo, formal o informal, entre las partes, acuerdos que dan lugar en ocasiones al nacimiento de órganos comunes mixtos, a los que se confían misiones específicas de auxilio. En otros casos, a través de convenio o acuerdo informal se otorga un mandato a un órgano ya existente de alguna instancia para que éste asuma fiduciariamente la realización de ciertas funciones de apoyo o soporte a la actividad de todas las partes participantes. Sobre este particular e interesante modo de actuación volveremos más adelante, con ocasión del examen de los órganos cooperativos.

4. En la dimensión horizontal de las relaciones federales, en ocasiones los Länder "encargan" a un órgano de alguno de ellos la realización de ciertas funciones de auxilio de sus respectivas competencias, pasando dicho órgano a ejercer fiduciariamente tales funciones. Esta forma de relación se produce normalmente a impulsos de las necesidades que presentan situaciones muy concretas, para realizar ciertas funciones de carácter temporal cuya realización por parte de todos los Länder resultaría demasiado costosa e ineficaz. A través de esta técnica, uno solo de ellos, a través de un órgano propio concreto y previo acuerdo con los demás, que puede preveer una cierta participación en la dirección, control, gestión o financiación del mismo, realiza la tarea en cuestión para sí y para los otros Länder, beneficiándose todos de su actividad. Este es el caso, por ejemplo, de la Oficina Principal de Formación y Educación, que depende del Senado de Berlín, de la Oficina Central de Administración de Justicia de los Länder para el esclarecimiento de los crímenes nazis, integrada en el Land de Baden-Württemberg,

73

asi como de la Oficina Central de Registro de las Administraciones de Justicia de los Länder, dependiente del Land de Niedersachsen<sup>108</sup>.

Las funciones de auxilio pueden ser asumidas también por órganos comunes mixtos, creados específicamente al efecto, y que no pertenecen propiamente a ninguna instancia, sino al conjunto de las mismas. Este es normalmente el caso cuando se trata de la realización de tareas más permanentes y duraderas. Su posición de "flotación" entre las diversas instancias federales, su condición de órganos "huérfanos" de Estado suscita varios problemas, desde su propia admisibilidad constitucional hasta su control o el reparto de los costes derivados de su actividad, problemas todos ellos que serán examinados más adelante, en relación a los órganos cooperativos. Baste indicar aquí que su organización, cuando asumen funciones típicamente de auxilio, puede ser tanto de Derecho Privado como de Derecho Público.

Entre los segundos cabe citar el Servicio de Intercambio Pedagógico, adscrito, como órgano autónomo al Secretariado de la Conferencia Permanente de Ministros de Cultura de los Länder, y el Servicio de Documentación e Información Pedagógicas, vinculada en la actualidad asimismo al citado Secretariado.

De Derecho privado son en cambio el Instituto del Cine Científico, organizado como sociedad de responsabilidad limitada, al igual que el Instituto del Cine y la Imagen en la Ciencia y la Educación, y la Fonoteca Alemana, organizada como fundación, con sede en Berlín<sup>109</sup>.

5. En la dimensión vertical el auxilio quizá tiene una presencia propia más clara en los regímenes

federales que prevén un mayor grado de separación entre sus diversas esferas de gobierno y sus respectivos aparatos burocrático-administrativos, como en los EEUU, por ejemplo<sup>110</sup>.

Aún así, existe en la RFA un nada despreciable nivel de auxilio vertical, basado generalmente en relaciones horizontales, en las que se ha introducido una participación del Bund. Con carácter fiduciario, con funciones específicas normalmente de carácter temporal y circunstancial, actúan en ocasiones órganos del Bund (la Oficina Estadística de Indemnizaciones por crímenes nacional-socialistas) o de los Länder (el Fichero Central de Víctimas del Régimen Nazi, adscrito a Nordrhein-Westfalen).

De mayor trascendencia son sin embargo aquellas otras fórmulas de auxilio, teñidas asimismo de cooperación, por las que, también de forma fiduciaria, ciertos órganos o centros, normalmente de los Länder, prestan ciertos servicios, con carácter más general, a la totalidad de las instancias federales. De este modo, los Länder en cuestión ponen a disposición de los demás y del mismo Bund centros propios para la realización de ciertas funciones comunes a todos. Esta fórmula de relación tiene especial relevancia en materia de formación de funcionarios : así, la Escuela Superior de Ciencias de la Administración, de Speyer, adscrita al Land de Rheinland-Pfalz, la Escuela de Policía de Seguridad de Aguas, de Hamburg, integrada en esta "Ciudad-Estado", aunque creada por una serie de convenios entre todos los Länder, a los que se adhirió el Bund, y el Instituto de Policía de Hiltrup, integrado en la Administración de Nordrhein-Westfalen. En todos estos centros, los demás Länder y el Bund participan en sus órganos

de dirección, bajo distintas modalidades, y en el sostenimiento de sus cargas, con distintos módulos, mientras que a los "Länder-madre" corresponde en general su gestión ordinaria y su control administrativo y contable<sup>111</sup>.

Finalmente, una manifestación típica de auxilio consiste en la cesión de infraestructuras administrativas propias a otra instancia, para que ésta pueda llevar a cabo sus funciones, sin necesidad de duplicar medios. Este supuesto es relativamente inusual en la RFA, dado que los Länder cuentan con la mayor parte de las competencias administrativas, que en ningún caso se acumulan a las de Bund. Aún así, se encuentra algún supuesto de esta forma de auxilio : por ejemplo, el Instituto Federal de Investigaciones Territoriales, que trabaja, en virtud de un convenio específico con el Land de Niedersachsen, en las mismas dependencias y con los mismos medios materiales de la Oficina de Investigaciones Territoriales del citado Land, en Hannover, soportando ambas instancias conjuntamente las cargas y gastos ocasionados.

##### 5. Mecanismos de cooperación (I)

1. Como se ha dicho en el apartado anterior, la cooperación, en sentido estricto, consiste en el coejercicio y la corresponsabilización de las competencias. Para analizar los problemas que conlleva su concreta instrumentación es preciso distinguir de entrada entre dos grandes clases de cooperación : la obligatoria, o sea, aquella que es exigida directamente por la Constitución federal, de modo que una determinada competencia o función sólo puede ser ejercida de forma conjunta; y la voluntaria, aquella que se produce en base al libre acuerdo de las partes para actuar en régimen conjunto o mancomunado.

70

Esta última, a su vez, se puede dividir en facultativa, habilitada o permitida explícitamente por la Constitución, y libre, o se, aquella que las partes acuerdan sin apoyarse en habilitación constitucional alguna. En la cooperación facultativa, la Constitución federal opera una distribución "normal" (alternativa) de competencias entre las dos instancias del poder federal, pero permite, o incluso fomenta en algunos casos, que las partes actúen conjuntamente, en modo cooperativo, mncomunando el ejercicio de sus poderes. En este supuesto, la propia Constitución federal establece los rasgos básicos de la relación cooperativa que pueden establecer las partes, diseñando en general el procedimiento a seguir y la posición y derechos de las partes en el mismo. La cooperación es facultativa, pero una vez las diversas instancias deciden libremente actuar en tal régimen, deberán someterse a la disciplina de la relación constitucionalmente dispuesta.

En la cooperación absolutamente libre, en cambio, la situación es radicalmente distinta. La Constitución federal opera una determinada distribución de poderes, establece un determinado orden competencial, y las partes deciden, de común acuerdo, actuar de forma distinta, bajo otro régimen competencial. La primera cuestión que se plantea, pues, es la de la propia admisibilidad o legitimidad constitucional de la cooperación libre.

2. En la RFA, la cooperación libre, llamada también "espontánea"<sup>112</sup> y "clandestina"<sup>113</sup>, se produjo ya desde el momento de la promulgación de la Ley Fundamental, en virtud, principalmente, de una insatisfactoria distribución de los ingresos públicos entre las diversas instancias federales, que conllevó la creación de fondos financieros "irregulares", en

el sentido que eran administrados por el Bund al margen de las previsiones constitucionales. Ello dio paso al establecimiento de numerosas relaciones cooperativas, por las cuales la Federación adquiría una participación sustantiva en el ámbito competencial de los Länder, notablemente superior a la prevista y admitida por la GG. De este modo, y en expresión de D. Grimm, se produce una auténtica "transformación clandestina"<sup>114</sup> del orden federal, en cuanto el poder estatal tiende a ser ejercido de forma distinta a la prevista en el texto constitucional.

3. A través de la reforma constitucional del período 1967-1969<sup>115</sup> se intentó poner freno a dicha situación, reconduciendo hacia el terreno de la legitimidad constitucional prácticas y relaciones que hasta el momento quedaban fuera de él. Este es el gran significado de tal reforma, pues, en sentido estricto, los instrumentos cooperativos que introdujo no suponían ninguna novedad radical, sino más bien la legalización de una situación y de unas prácticas ya existentes. A través de su institucionalización, de la regulación constitucional de los procesos cooperativos, a la vez que éstos adquirirían un claro fundamento constitucional, se sometían al mismo tiempo a una disciplina normativa específica, que salvaguardaba la posición y los derechos de las partes más débiles, los Länder en este caso, en lugar de abandonar tales relaciones a la ley del más fuerte.

4. No obstante, tal revisión constitucional no institucionalizó todas las formas de cooperación existentes, de modo que en cierta medida continuaron produciéndose relaciones "clandestinas" de cooperación, relaciones que llegan hasta hoy con una gran vitalidad. Se trata por tanto, y sin perjuicio de un análisis específico para cada uno de los distintos mecanismos

e instrumentos, de examinar la admisibilidad constitucional general de las fórmulas de libre cooperación, y, en su caso, los límites, también generales, a los que están sometidas.

Para ello, hay que partir del principio de indisponibilidad del orden de distribución de poderes establecido en la Constitución federal. En efecto, la GG, en su función constituyente, dispone con carácter imperativo un determinado reparto de los poderes estatales entre las diversas instancias federales, que éstas deben acatar y respetar, sin que sea posible su alteración, tanto unilateral como bilateral, de común acuerdo. Una modificación del orden de distribución competencial, al margen de los procedimientos establecidos constitucionalmente al efecto, aunque fuere realizada con el consenso de todas las partes implicadas, supondría una revisión constitucional, una actuación materialmente constituyente, que las partes, en su condición de poderes constituidos, no pueden realizar legítimamente sino a través del procedimiento de reforma constitucional regulado en la propia GG.

Toda relación cooperativa libre, en sentido estricto, supone de hecho una vinculación recíproca de los poderes de los que autónomamente disponen las partes, y, por tanto, el establecimiento de un régimen competencial de interdependencia allí donde la Constitución prevé uno de independencia. ¿Supone ello una alteración del orden constitucional de división y distribución de poderes?, o, en otras palabras, ¿de qué forma puede establecerse tal relación sin que implique una alteración del orden de distribución de poderes constitucionalmente dispuesto?

Tal como se ha dicho en el apartado IV, si las

partes disponen sólo del ejercicio de sus respectivas competencias, sin afectar a su titularidad, no se produce realmente una renuncia o una adquisición de poderes sustantivos constitucionalmente atribuidos, sino simplemente un determinado modo de ejercicio, sobre el que las partes si pueden disponer con libertad, en virtud del principio de discrecionalidad en el ejercicio de sus propios poderes.

Por tanto, cabe concluir con carácter general que la cooperación voluntaria no institucionalizada, que aquí llamamos libre, sólo puede versar sobre el modo de ejercicio de los respectivos poderes y competencias de las partes, sin que e produzca disposición alguna sobre la titularidad de las misma. En ello consiste propiamente el límite constitucional general de la cooperación libre, que será preciso especificar para cada fórmula cooperativa en concreto. Cada parte, en una relación cooperativa libre, mantiene íntegramente los poderes y competencias que la Constitución le confiere.

## 6. Los mecanismos de cooperación. (II). La cooperación libre

1. La cooperación libre, a pesar de la institucionalización de ciertos procesos cooperativos operada por la reforma constitucional del período 1967-69, cuenta en Alemania aún con una muy considerable amplitud. Bajo esta categoría cabe incluir a la práctica totalidad de la cooperación producida en la dimensión horizontal de las relaciones federales (entre Länder), que, a diferencia de lo que ocurre en otros regímenes (Suiza y Austria, por ejemplo) no cuenta con previsión y disciplina constitucional

alguna<sup>116</sup>. También cabe incluir aquí a gran parte de la cooperación desarrollada verticalmente (Bund-Länder). La reforma constitucional de 1967-69 operó exclusivamente en este nivel de las relaciones federales, pero no institucionalizó todas las fórmulas de cooperación existentes ya entre las partes, de modo que un importante sector de tal cooperación se produce aún hoy al margen de cualquier previsión constitucional.

2. La cooperación libre tiene lugar fundamentalmente a través de dos grandes instrumentos : los convenios y acuerdos, por una parte, y los órganos comunes, por otra. Pasemos a continuación a examinarlos sucesivamente<sup>117</sup>.

#### A. Convenios federales

3. A diferencia de otras Constituciones de Estados federales (EEUU, art I, Sección 10, ap. 1 y 3; Austria, art 15a; Suiza, art 7, entre los casos más destacados), la GG nada dice respecto a la posibilidad de conclusión de convenios entre los Länder o entre éstos y el Bund. No obstante, tanto la doctrina<sup>118</sup> como la jurisprudencia<sup>119</sup> reconocen unánimemente con carácter general la capacidad de las partes para concluir convenios de Derecho Público entre sí. El silencio constitucional al respecto no debe interpretarse pues como una prohibición o como una negativa al reconocimiento de dicha capacidad contractual de las diversas instancias federales, sino más bien como la no inclusión en el texto constitucional, por motivos de economía legislativa, de algo que se considera evidente<sup>120</sup>. La capacidad de las partes para concluir convenios entre sí aparece pues como una circunstancia natural, consustancial al propio federalismo, derivada de la naturaleza estatal del

poder que ostentan tanto el Bund como los Länder.

4. Sin embargo, el reconocimiento de tal capacidad general no significa que las diversas instancias federales puedan cerrar cualquier compromiso contractual, sobre cualquier objeto. Del principio de supremacía y rigidez de la Constitución, y, en especial, del principio anteriormente examinado de indisponibilidad de la titularidad de las competencias y poderes, se derivan una serie de límites a tal capacidad convencional de las partes, límites tanto de carácter material como funcional.

Respecto a los primeros, hay que partir del hecho de que una serie de objetos y materias no pueden ser tratados a través de convenio entre las partes, por no encontrarse bajo la disponibilidad de su voluntad contractual. Así, no son admisibles los convenios sobre el Derecho Constitucional, pues éste se crea, modifica, deroga e interpreta por medios no contractuales<sup>121</sup>. Tampoco lo serán aquellos que tengan por objeto la ley, en el sentido de que regulen cuestiones reservadas a la ley<sup>122</sup>. En ambos casos, se estaría ejerciendo una actividad materialmente constituyente o legislativa por procedimientos no adecuados, y, por tanto, de forma ilegítima.

Hay que hacer sin embargo una importante observación. En efecto, los convenios normalmente interpretan una ley o una disposición constitucional, sea bien porque ésta es la función principal que le asignan las partes contratantes, para resolver un litigio o una diferencia, por ejemplo, bien porque al ejecutar una ley u otra norma -- contenido normal y ordinario de los convenios federales -- se está de hecho fijando una determinada interpretación,

al elegir una opción concreta entre las diversas posibles. En ambos casos, las partes fijan convencionalmente una determinada interpretación constitucional o legal, y ello en absoluto puede reputarse de ilegítimo. La cuestión aquí no reside tanto en la legitimidad o ilegitimidad de tal actuación, como en el carácter y los efectos que la misma tiene. Y ahí es donde se manifiestan los límites con los que se mueven las partes en este terreno. En efecto, nada se opone a que éstas interpreten una norma o una regulación constitucional o legal (el Tribunal Constitucional y los jueces y tribunales, respectivamente, son los intérpretes supremos de las mismas, pero en ningún caso ostentan su monopolio), pero tal interpretación no vincula a las partes, o a cualquier otro sujeto a mantenerse en ella, así como tampoco excluye a los tribunales (Constitucional u ordinarios) en la realización de tal función, con carácter independiente. Cualquier parte puede acudir a los tribunales competentes en cada caso, sosteniendo una interpretación distinta a la acordada contractualmente, y éstos deberán decidir, naturalmente sin vinculación alguna a la opción interpretativa convencional. De lo contrario, se estaría excluyendo la intervención de los tribunales en la resolución de este tipo de conflictos, o se estaría liquidando su independencia, su sujeción directa y exclusiva a la Constitución y a la ley.

Funcionalmente, los convenios federales no pueden alterar el orden competencial constitucionalmente dispuesto. No obstante, a través de convenio se celebran a menudo pactos o se acuerdan actuaciones que suponen de hecho una cierta transferencia de competencias de unas instancias a otras, por ejemplo, cuando se encarga a un órgano determinado de una instancia la realización de ciertas funciones con

efectos sobre las demás, o bien se crea un órgano común y mixto, al que se encomienda también la ejecución de ciertas funciones que, originariamente, pertenecen a las partes. ¿ Bajo qué presupuestos dichas "transferencias de hecho" pueden resultar legítimas ?<sup>123</sup> En primer lugar, cuando la transferencia lo es quod usum, eso es, del mero ejercicio de la competencia en cuestión, pero en ningún caso de su titularidad. En segundo lugar, cuando tal "transferencia de hecho" se realiza propiamente a título de mandato, y no de delegación, en sentido estricto, de modo que el ejercicio de la competencia pueda ser recuperado por su titular en cualquier momento, sin que quepa oponer la "delegación" realizada para retenerla en manos de quien la ha recibido. El órgano "delegado" actúa de este modo en situación constante de precario, de modo que quien sólo ejerce materialmente el uso de una determinada competencia, cedida por su titular, pero sin que éste haya hecho renuncia de la misma, en ningún grado, y cuyo ejercicio puede recuperar en cualquier momento y sin requisitos especiales.

Si la transferencia se hace bajo estos dos presupuestos, nada puede oponerse a ella desde el punto de vista de la legitimidad constitucional<sup>124</sup>, pues cada parte conserva íntegramente sus poderes (desde luego, su titularidad, pero también la posibilidad de su ejercicio directo cuando lo desee), sin que se produzca desapoderamiento alguno, ni adquisición extraconstitucional de poderes que alteren el equilibrio federal constitucionalmente diseñado. No hay pues propiamente alteración del orden constitucional, sino sólo acuerdo sobre el modo de ejercicio de los respectivos poderes de las partes, terreno en el que las mismas gozan de discrecionalidad. A

través de esta vía se produce lo que se puede denominar como "ejercicio fiduciario" de competencias por parte de un órgano al que la Constitución federal no le confiere originariamente tal poder.

5. Los convenios pueden celebrarse en toda la extensión del ámbito de competencia de las partes que en él intervienen. Así, los convenios horizontales pueden recaer sobre todo el ámbito de poderes de los Länder, y los verticales, sobre cualquier objeto situado bajo la competencia de éstos o del Bund.

Sin embargo, respecto a éstos últimos, históricamente algunos autores clásicos han manifestado su oposición a que el Bund pueda vincular contractualmente sus poderes con entes subordinados a los mismos, sosteniendo que los poderes del Bund sólo pueden ser ejercidos de forma unilateral<sup>125</sup>. Hoy, en cambio, las prácticas convencionales de carácter vertical no ofrecen en principio problemas para su admisión en general<sup>126</sup>. Por un lado, no es cierto que por naturaleza los Länder se encuentren siempre jurídicamente en una posición de subordinación respecto al Bund<sup>127</sup>, y, aún admitiendo que existen determinados supuestos en que las relaciones entre ambas instancias se ordenan según un criterio de supra y subordinación, ello no es obstáculo para rechazar de principio la legitimidad de prácticas contractuales verticales en el sector en que ambas se encuentran en una posición estricta de paridad, o incluso en el que existe tal relación de supra y subordinación, máxime si tal posibilidad de acepta sin mayores problemas en relación a las Administraciones Locales.

El problema de mayor entidad en relación al ámbito material de los convenios se presenta respecto a

los llamados convenios normativos, o sea, aquellos que recaen sobre el ámbito de la competencia legislativa de las partes<sup>128</sup>. Cabe decir aquí que a través de convenio no se crean leyes propiamente. Si así fuera, estaríamos ante dos formas de ejercicio de la potestad legislativa : la ordinaria o unilateral, prevista en la Constitución de cada parte según un determinado procedimiento, y la convencional, no prevista en ningún lugar, y que daría paso a una especie de "mancomunización" de las potestades legislativas propias de cada ente, con problemas irresolubles de ordenación jerárquica entre las leyes "simples" y las "colectivas". Si se admite esta segunda vía de creación de leyes, se está de hecho sustrayendo el poder legislativo individual de cada instancia para otorgarlo a una especie de colectividad mixta, en la que cada parte sólo podría actuar legislativamente en mano común. Esta situación resulta, en un régimen de división vertical del poder estatal, a todas luces irregular.

El principio del que hay que partir es pues que las potestades legislativas no pueden ser vinculadas contractualmente, porque ello equivale a una sustracción de las mismas. Los convenios normativos sólo pueden consistir por tanto en proyectos comunes de legislación, que cada parte debe aprobar independientemente, por separado, según sus propias reglas de producción legislativa, y que, en el mejor de los casos, darán lugar a una serie de legislaciones paralelas de idéntico contenido. Pero incluso en el caso de que la ley finalmente aprobada por cada instancia no siga el proyecto-modelo acordado contractualmente, nada podrá oponerse a su plena validez general y eficacia en su ámbito territorial, pues aunque ello suponga un incumplimiento del convenio, éste no tiene frente a la ley la fuerza jurídica suficiente para imponerse.

Así, los convenios normativos se presentan propiamente como meros acuerdos políticos, con el valor, si se quiere, de un pacto entre caballeros, pero desprovistos de eficacia jurídica alguna. Las partes, aún cuando hayan suscrito un tal convenio, tienen las manos libres para aprobar, o no, la ley cuyo proyecto se ha pactado, siguiéndolo o separándose del mismo; y, una vez aprobada su ley, a cada parte corresponde exclusiva y discrecionalmente su modificación, derogación o sustitución, sin que a ello quepa oponer jurídicamente el convenio aprobado, que, por su lado, a pesar de todos los eventuales incumplimientos, continuará gozando de validez general, al disponer de una vida propia, independiente de los actos de su ejecución<sup>129</sup>.

6. La doctrina alemana distingue unánimemente entre dos grandes clases de convenios federales: los llamados convenios estatales (Staatsverträge) y los denominados acuerdos administrativos (Verwaltungsabkommen)<sup>130</sup>. En general, puede decirse que los convenios estatales obligan a las partes como unidad, en su conjunto, como entes estatales, mientras que los acuerdos administrativos sólo vinculan a sus respectivas Administraciones Públicas<sup>131</sup>. Para que un convenio comprometa a una instancia en su conjunto es preciso que sea aprobado por su Parlamento, como órgano que expresa su voluntad suprema. Este, el de la necesidad de la intervención parlamentaria, es el criterio útil que puede ser utilizado para distinguir entre ambas figuras contractuales. Así, invirtiendo causas y efectos para ofrecer mayor nitidez a la distinción, se puede decir que convenio estatal es todo aquel que afecte los poderes parlamentarios, y, por tanto, deba intervenir la Asamblea legislativa para su aprobación<sup>132</sup>.

Los acuerdos administrativos, por su parte, son

aquellos que concluirse en el marco estricto de las competencias administrativas, en sentido estricto, y que, por tanto, no requieren la intervención del poder legislativo<sup>133</sup>. Schneider, con un criterio muy práctico, señala que el ámbito de los acuerdos administrativos coincide exactamente con el del poder reglamentario, de modo que quien pueda adoptar reglamentos podrá también concluir acuerdos administrativos<sup>134</sup>.

7. La distinción entre convenios estatales y acuerdos administrativo tiene su importancia en cuanto asigna un régimen jurídico específico para cada una de estas dos grandes figuras contractuales.

Aún cuando la GG no contiene ninguna regulación al respecto, las normas aplicables a los convenios federales son en todo caso de Derecho Constitucional interno (del Bund o de los Länder, escrito o no escrito), y no de Derecho Internacional. Este último, sin embargo, y según propia declaración del BVerfG, puede utilizarse para "descubrir" las normas constitucionales internas que sean de aplicación, cumpliendo de este modo una función auxiliar indiciaria<sup>135</sup>.

El problema de mayor interés en relación al régimen jurídico de los convenios federales es el de la participación de los Parlamentos en el proceso de su aprobación<sup>136</sup>. Esta, como resulta de la distinción entre convenios estatales y acuerdos administrativos, sólo es necesaria en los primeros. Se trata ahora de examinar cómo se produce dicha intervención y qué efectos tiene. Para ello, es preciso diferenciar idealmente dos momentos en el nacimiento de un convenio a la vida jurídica. El primero, el de su perfección, el de adquisición de su validez, por el cual nacen las obligaciones de las partes. Es el momento de su obligatoriedad externa, o si se quiere, propia-

mente, el de su verdadero nacimiento externo. En relación a este aspecto, la aprobación parlamentaria, cuando resulta afectada la competencia legislativa, se constituye en presupuesto de la validez del acto de ratificación, a realizar por los órganos competentes, que ostenten la representación general de las partes<sup>137</sup>. De este modo, el incumplimiento de tal requisito esencial por parte de un contratante vicia su consentimiento, y, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Internacional, comunica además sus efectos al convenio en sí, impidiendo su efectivo nacimiento a la vida jurídica exterior<sup>138</sup>.

De la obligatoriedad externa debe diferenciarse la obligatoriedad interna del convenio, su eficacia, su efecto vinculante para con los poderes públicos y los ciudadanos de las partes contratantes. El problema, en este caso, se plantea en los mismos términos que en el Derecho Internacional : los convenios estatales vinculan sólo a las partes consideradas como una unidad, como una organización político-constitucional. Para que las obligaciones contraídas como Estado se traduzcan en obligaciones para sus órganos y para sus ciudadanos, es preciso que medie un acto interno de recepción, y dicho acto sólo puede ser una ley del Parlamento de cada parte<sup>139</sup>. La intervención parlamentaria se constituye así aquí también en presupuesto indispensable de la eficacia interna del convenio estatal, ya válido. Ambos actos parlamentarios --de autorización a la ratificación y de recepción interna--, aún cuando sean diferenciables idealmente, pueden presentarse unidos, en un único acto, que en este caso deberá revestir la forma de ley. A través del mismo, que constituye el caso ordinario, se realiza la aprobación del convenio y se declara su recepción en el derecho interno, efectos ambos que se perfeccionarán cuando

se produzca la ratificación del contrato, por parte de los respectivos órgano competentes.

## B. Organos comunes

8. La cooperación federal en ocasiones se produce a través de un órgano común, que asume la realización de ciertas funciones que corresponden originariamente a las partes, de forma individual, y que éstas, de común acuerdo, deciden ejercer en común.

Dichos órganos pueden clasificarse de varias formas, en función de criterios diversos : así, por ls partes que en ellos participan, en horizontales y verticales; por el grado de vinculación de las funciones que ejercen, en órganos de mera coordinación (ya examinados, a los que pueden añadirse también aquellos otros que realizan también ciertas funciones de auxilio, también vistos más atrás), en órganos que vinculan sólo a las Administraciones Públicas y en órganos que producen actos con efectos frente a terceros, con carácter general, ejerciendo competencias verdaderamente ejecutivas; y, finalmente, por su inserción en la estructura federal, en órganos fiduciarios de las partes, y en órganos mixtos, de posición "flotante".

9. Los órganos fiduciarios son aquellos que, perteneciendo propiamente a una instancia federal, realizan funciones con carácter general, desplegando sus efectos sobre otras instancias.

La existencia de órganos con semejante carácter presenta en primer lugar el problema de su propia admisibilidad constitucional. En efecto, la realiza-

ción de funciones con efectos sobre las demás partes presupone la existencia de una transferencia de competencias de éstas a aquélla a la que pertenece el órgano en cuestión. No obstante, como se ha visto ya en este mismo apartado, si tal transferencia lo es sólo ad usum y propiamente a título de mandato nada hay que oponer a ello, pues tal operación no supone alteración alguna de los poderes que individualmente confiere la Constitución a las diversas instancias federales. El órgano fiduciario del Bund o de un Land actúa en interés de los mandantes en constante situación de precario, pudiendo éstos recuperar para sí en cualquier momento el ejercicio de la competencia cuyo uso se ha transferido.

La segunda cuestión que se plantea en relación a su admisibilidad constitucional es el de la capacidad de tales órganos para obligar a las demás instancias, cuando no gozan en absoluto de una posición de superioridad respecto a las mismas, ni la Constitución les confiere poder de intervención alguno. Sin embargo, el hecho de que los órganos fiduciarios de una instancia ejerzan en ocasiones ciertos poderes ejecutivos con carácter general no supone, por la especial naturaleza de la transferencia que sirve de fundamento a su actuación, que ostenten en realidad una capacidad o potestad para obligar a las demás. El órgano fiduciario no posee las competencias generales que actúa "en propiedad" (aunque sólo fuera de su uso), sino sólo a título de mandato, y el carácter vinculante con el que las ejerce no se basa sino en el consentimiento de las instancias a las que se dirige. Más que quedar vinculadas u obligadas, las otras partes lo que realmente hacen es reconocer de hecho la eficacia interna de los actos emanados por tal órgano fiduciario, de modo que su obligatoriedad

se fundamenta en la libre voluntad de cada instancia receptora.

Los órganos fiduciarios no presentan problemas especiales de control, como sucede con los mixos, pues se hallan perfectamente integrados en el orden organizativo-jerárquico de la Administración del "Estado-madre" al que pertenecen. Este ejerce, por sus métodos ordinarios, su dirección, inspección, control contable, control judicial y control parlamentario.

Sin embargo, las otras instancias pueden estar interesadas, muy legítimamente además, en participar de algún modo en la dirección o el control de los órganos fiduciarios, a los que han confiado el ejercicio de parte de sus competencias. Dicha participación puede revestir múltiples y variadas formas, entre las que se cuentan por ejemplo su intervención, a través de representantes, en un Consejo de alta dirección o en una Comisión conjunta de inspección, creadas específicamente como órganos de participación.

Los costes de actuación del órgano fiduciario son soportados normalmente por su instancia-madre, aún cuando pueden preverse también, a través de convenio, fórmulas de participación de las demás instancias, en función de su número de habitantes, de la "población interesada" de cada parte en el ejercicio de tal función, de la potencia fiscal, o de otros criterios.

10. Con carácter horizontal, y desplegando efectos sólo para las Administraciones Públicas de los Länder, pueden citarse como órganos fiduciarios el Senador de Finanzas de Hamburg, que asume la función de

la distribución entre los diversos Länder de ciertos ingresos impositivos, o bien las diversas instituciones oficiales de investigación en materia de técnicas de extinción de incendios del Land de Baden-Württemberg, que reciben anualmente el encargo de ejecutar una serie de proyectos y programas determinados por el Grupo de Trabajo de Protección contra incendios, órgano mixto integrado por representantes de todos los Länder<sup>140</sup>.

En la misma dimensión horizontal, pero desarrollando propiamente una actividad frente a terceros, pueden mencionarse las oficinas oficiales de verificación y homologación de medios de extinción de incendios, que constituyen un interesante método de cooperación, por el cual los Länder se reparten entre sus diversos órganos especializados la competencia para realizar las homologaciones y verificaciones oficiales de los distintos medios de extinción de incendios, de modo que todos los Länder reconocen la eficacia de los actos emanados por cada Oficina especializada en el ámbito de la competencia común que se le ha asignado. También pertenece a esta especie la Oficina de Clasificación Cinematográfica de Wiesbaden, cuya función consiste en la clasificación, especialmente a efectos fiscales, y según las leyes respectivas de cada Land, de las películas que vayan a ser exhibidas públicamente<sup>141</sup>.

11. Con carácter vertical, en cambio, los órganos fiduciarios de cooperación son más escasos, y sus funciones más limitadas a la prestación de servicios, en lo que hemos llamado función de auxilio. La razón de esta circunstancia hay que buscarla en la prohibición constitucional implícita de generalización de fórmulas de administración mixta más allá de donde la propia GG permite<sup>142</sup>. Por ello, sólo partici-

pan de esta naturaleza ciertos órganos de los Länder, ya examinados, que realizan funciones específicas de auxilio, especialmente en el terreno de la formación de funcionarios (asi, por ejemplo, la Escuela Superior de Ciencias de la Administración de Speyer, la de Policía de Seguridad de Aguas de Hamburg, o el Instituto de Policía de Hiltrup).

12. En otras ocasiones, la función que quiere ejercerse en común se atribuye a un órgano mixto, de creación específica al efecto. En este caso, estamos ante verdaderos órganos comunes, no adscritos a ninguna instancia en particular, y que, por ello, se encuentran en una posición de "flotación" en la estructura federal, sin "Estado-madre" en el que integrarse plenamente.

Cuando tales órganos disponen de funciones ejecutivas, vinculando a las Administraciones Públicas de las partes o directamente a terceros, aparecen los mismos problemas de admisibilidad constitucional examinados en relación a los órgano fiduciarios. Baste insistir aquí que la creación de tales órganos deberá respetar los límites allí expuestos, especialmente en lo referente al carácter de la asignación de su ámbito competencial de actuación y a la especial naturaleza de sus actos, que, como se ha dicho, no son propiaamente vinculantes. El problema más grave, sin embargo, es el de su control (y por tanto, indirectamente, el de su legitimidad democrática<sup>143</sup>) debido a su peculiar posición en la estructura federal, sin instancia-madre a la que ser reconducidos.

No obstante, y aun reconociendo las especiales dificultades que se presentan para ejercer un control efectivo sobre los mismos, un examen detenido de la cuestión<sup>144</sup> presenta un panorama menos oscuro. En efecto, no hay duda de que el control judicial

y contable está plenamente asegurado, a través del expreso señalamiento convencional de la competencia de alguna jurisdicción concreta, o bien determinando la misma a través de las reglas de aplicación general. El control administrativo, y en especial, el ejercicio de las potestades de inspección, puede ofrecer una mayor dificultad, pero ésta se subsana con la previsión de mecanismos específicos al respecto, como el establecimiento de turnos de inspección entre las partes participantes, o bien creando consejos mixtos de inspección, en el que participan todas las instancias. Así, resueltos estos aspectos, el mayor problema reside propiamente en el control parlamentario. Este sólo puede ejercerse a través de los Gobiernos de cada instancia participante, y, por tanto, sólo de una forma indirecta, mediata. En este sentido, cabe afirmar que cuanto mayor sea la influencia de los Gobiernos en los órganos mixtos, mayor será asimismo la posibilidad de su control parlamentario<sup>145</sup>. Por otra parte, los Parlamentos respectivos pueden intensificar sus posibilidades de control a través de la aprobación de sus presupuestos, en el caso de que los órganos mixtos se deban nutrir de las aportaciones financieras de las partes participantes. Como se puede apreciar con estas consideraciones, los órganos mixtos no escapan al control parlamentario, aunque su concreto ejercicio presente ciertas dificultades.

13. Los órganos mixtos, en el terreno de la cooperación libre, son escasos, aunque algunos de ellos gozan de gran importancia. El motivo de su escasez hay que buscarlo en la prohibición de una Administración mixta más allá de donde la GG la prevé, y, por tanto, permite expresamente. La creación de

93

órganos mixtos, a los que se atribuyen competencias que deberían ser ejercidas por las diversas instancias estatales, supone en realidad la creación de un tercer escalón administrativo, no previsto en absoluto por la Constitución con carácter general, y, por tanto, debe contemplarse con gran prevención, y, en todo caso, someterse a muy estrictas limitaciones, especialmente cuando se trata de órganos verticales (Bund-Länder), que pueden alterar con mayor facilidad el equilibrio federal constitucionalmente diseñado. La GG, a través de la reforma de 1967-69, a explicitado ya las fórmulas de administración mixta que permite como excepciones al régimen general de separación e independencia, y más allá de las mismas sólo resultarán admisibles si suponen simplemente una intensificación de la coordinación o la producción de labores de auxilio y apoyo recíproco.

14. En la dimensión horizontal, cabe destacar dos grandes órganos mixtos de cooperación. En primer lugar, la ARD, o Grupo de Trabajo de las Instituciones de Radiotelevisión de Alemania, que constituye propiamente un complejo orgánico a través del cual se establece una estrecha relación de cooperación entre las distintas sociedades de RTV de los Länder, con la misión de realizar un ajuste financiero entre todas ellas, asumir conjuntamente las tareas de carácter supraregional, y, finalmente, elaborar un programa conjunto de TV para todo el territorio federal, en base a la coordinación de la programación de cada sociedad regional<sup>146</sup>. En segundo lugar, la ZDF, o Segundo Canal Alemán de Televisión, cuya función básica consiste en la elaboración y difusión de un programa unitario de TV para todo el territorio federal, y en cuyo Consejo participa también el Bund<sup>147</sup>.

15. Con carácter vertical, hay que citar la Comisión de Expertos de los Länder para la admisión de nuevos materiales y métodos de construcción, creada originalmente por los Länder pero a la que se adhirió el Bund, y cuya función consiste en dictaminar sobre nuevos materiales y métodos de construcción, siendo tal dictámen preceptivo y vinculante para su aprobación definitiva a cargo de los órganos administrativos competentes de cada instancia. Ejerciendo actividades con efectos generales frente a terceros, en cambio, están el Servicio de Mediación para Científicos Alemanes en el Extranjero, la Oficina Superior Examinadora de funcionarios de altos servicios técnicos, y la Comisión examinadora para el servicio estatal superior de minas<sup>148</sup>.

#### 7. Mecanismos de cooperación (III). La cooperación institucionalizada

1. Como se ha dicho ya, las diversas instancias federales mantenían en Alemania relaciones de libre cooperación antes de su (parcial) institucionalización en la Constitución federal, fenómeno común por otra parte, en la práctica totalidad de regímenes compuestos. La gran revisión de la constitución financiera del periodo 1967-69 institucionalizó ciertas fórmulas de cooperación vertical (no así en la dimensión horizontal de las relaciones federales), al mismo tiempo que clarificaba y reformaba importantes aspectos de las relaciones financieras entre las dos instancias del poder estatal<sup>149</sup>. Con la introducción de ciertos institutos cooperativos en la GG, la cooperación federal en tales sectores adquiriría un claro fundamento constitucional y una disciplina jurídica precisa, cuestiones ambas de las que carecía hasta el momento.

2. Con la citada reforma, la GG pretendía, por un lado, la introducción de métodos nuevos en la actuación de los poderes estatales, basados en la planificación conjunta, y, por otro, dotar al Bund de los medios y facultades suficientes para poder desarrollar una política económica presupuestaria de carácter unitario, para toda la Federación, en la perspectiva de la planificación a medio y largo plazo y de la propia eficacia de la política anticíclica.

Para ello, dispuso dos grandes tipos de cooperación, que pasamos a examinar : la obligatoria, por la que las partes deben necesariamente actuar en mano común en los sectores y materias que recaen bajo tal régimen (mecanismos de las "tareas comunes" del art 91a GG y de la planificación y coordinación de las políticas financiero-presupuestarias); y la voluntaria, o facultativa, por la que la GG simplemente habilita el establecimiento de determinadas relaciones cooperativas ("tareas comunes" del art 91b GG y cooperación financiera).

A. Las "tareas comunes" (Gemeinschaftsaufgaben) obligatorias

3. El método de planificación conjunta de ciertos sectores no es nuevo en Alemania. Ya en Prusia, a principios de siglo, se desarrollaron este tipo de relaciones aunque en el nivel de las Administraciones Locales<sup>150</sup>. Por otra parte, y como precedentes más cercanos, pueden citarse las fórmulas de libre cooperación que mantuvieron el Bund y los Länder hasta 1969 en prácticamente los mismos sectores sobre los que después la GG diseñaría un régimen

de cooperación obligatoria bajo la modalidad de las "tareas comunes" (GA en adelante). De hecho, la revisión constitucional de 1969 lo único que hizo fue reconocer tales prácticas y ordenarlas, otorgándoles una concreta disciplina jurídico-constitucional.

4. Después de un largo y complejo proceso de negociación entre el Bund y los Länder, en base a lo trabajos de la Comisión Troeger<sup>151</sup>, y de una accidentada tramitación parlamentaria, la vigésimo primera ley de revisión constitucional, de 12 de mayo de 1969 (llamada "Ley de reforma financiera")<sup>152</sup> instituyó el mecanismo de las GA, en sus modalidades obligatoria (nuevo art 91a GG) y facultativa (nuevo art 91b GG), a la vez que reguló con mucha más precisión que hasta el momento las formas posibles de cooperación financiera (nuevo art 104a GG).

5. En términos generales, el régimen de las GA obligatorias puede considerarse como una fórmula de participación del Bund en determinadas funciones de los Länder, siempre que concurren determinadas circunstancias. Los elementos esenciales de dicho régimen consisten en :

- un determinado ámbito material y competencial (presupuesto objetivo),

- una cláusula de necesidad, que abre el paso a la participación federal (presupuesto subjetivo o cualitativo), y

- el contenido mismo de tal participación.

Respecto al primer elemento, el ámbito o sector

material sobre el que puede recaer un tal régimen competencial, se encuentra taxativamente enumerado por la GG (art 91a. 1), en contra de la propuesta de la Comisión Troeger, que prefería dejar abierta la posibilidad de cooperación a cualquier sector de la actividad estatal<sup>153</sup>. El catálogo de materias sobre el que necesariamente deben cooperar las partes se encuentra, en cambio, cerrado por la misma GG, de modo que sólo sobre ellas puede recaer la obligación de cooperar (construcción y reforma de escuelas superiores, mejora de la estructura económica regional, mejora de las estructuras agrarias y protección de costas).

Tal obligación de cooperar se presentará cuando concurren las circunstancias previstas en la cláusula de necesidad, habilitante del establecimiento de tal régimen de actuación (art 91a. 1, primer inciso). Estas circunstancias deben presentarse acumulativamente, y consisten en ;

- la necesidad de intervención/participación federal para mejorar el nivel de las condiciones sociales de vida, en el sentido de que tal mejora no resulte posible sin la intervención o participación del Bund<sup>154</sup>, y

- la significación general de la función a desarrollar en común, en el sentido de que tal función ostente una importancia esencial para el bienestar y la seguridad de los ciudadanos, así como para el desarrollo de la comunidad<sup>155</sup>.

Como puede observarse, ambas circunstancias ostentan un carácter extraordinariamente amplio y genérico, y constituyen propiamente conceptos jurídicos indeter-

minados, cuya apreciación corresponde al legislador federal<sup>156</sup>. De este modo, es el propio Bund (con el contrapeso sin embargo que supone la decisiva intervención del Bundesrat al respecto) quien decide la apertura de un proceso cooperativo bajo la modalidad de las GA, a quin corresponde por tanto decidir sobre su propia participación en funciones que pertenecen originariamente a los Länder.

El mecanismo de las GA obligatorias se abre con la concreción, a través de ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat, de las competencias singulares que deberán ser ejercidas en tal régimen de cooperación. Dicha ley federal, que ostenta el carácter de ley de principios, concreta el ámbito material de la "tarea común" en cuestión, al tiempo que establece las normas procedimentales que deberá seguir el proceso de planificación conjunta y fija los principios sustanciales generales a los que ésta deberá ajustarse (art 91a, 2 y 3 GG).

La cooperación en régimen de GA cuenta con dos grandes dimensiones, que configuran su contenido específico. En primer lugar, la planificación conjunta, y, en segundo, la financiación, asimismo conjunta. Respecto a la primera, la planificación que conjuntamente elaboran el Bund y los Länder, a través de los órganos mixtos previstos en la ley federal previa (generalmente comités de planificación, integrados paritariamente por representaciones gubernamentales de ambas instancias), y en base a los principios contenidos en la misma, tiene el carácter de planificación-marco, sin que en ningún caso puedan tales órganos mixtos emanar planes o proyectos detallados, completos, que no requieran ya sino su ejecución material. En este sentido, el concepto de "planificación marco" guarda un evidente paralelismo con

el de "legislación marco"<sup>157</sup>, pero con la importante diferencia de que los Länder, en el proceso cooperativo de las GA, cuentan con una posición mucho más sólida, en cuanto participan directamente en la elaboración de los planes-marco conjuntos y en cuanto la GG les atribuye determinados derechos reservados, que garantizan constitucionalmente su posición.

En efecto, la GG establece la necesidad de que los proyectos cooperativos acordados en los comités de planificación cuenten con la aprobación singular del Land donde deban ser ejecutados (art 91a. 3, último inciso). Este derecho de veto particular, unido a la facultad de iniciativa en la presentación de proyectos al comité mixto que conceden a los Länder las diversas leyes federales de principios en la materia, garantizan el protagonismo de los mismos en el proceso cooperativo de las GA. Del mismo modo, gracias a los derechos reservados y a las facultades de iniciativa de los Länder, se dulcifica el método de decisión mayoritaria en el seno de los comités de planificación (los Länder cuentan con 1 voto cada uno, y el Bund con 11, debiéndose tomar los acuerdos por mayoría de 3/4 --17 votos--, lo que supone que ninguna decisión puede ser tomada en contra del Bund y la mayoría de los Länder), estableciendo en realidad una equilibrada combinación entre el sistema de decisión mayoritaria y el de consenso.

Una vez aprobado el plan-marco conjunto, corresponde en exclusiva a los Länder la elaboración de proyectos y programas detallados y concretos, a aplicar a su respectivo territorio, así como su ejecución. Dicha fase queda fuera pues del proceso cooperativo, y se rige por el régimen competencial general. Los poderes del Bund al respecto se limitan

a la solicitud de información sobre el desarrollo y la ejecución de los planes cooperativamente acordados (art 91a. 5 GG).

Junto a la planificación marco conjunta, el segundo gran contenido de las GA consiste en la financiación, también conjunta, de las actuaciones previstas en los planes marco y de desarrollo. Dicha financiación conjunta se establece según diversos módulos, previstos directamente en la propia GG con carácter fijo (cofinanciación al 50 : 50 en la construcción de escuelas superiores y en los programas de mejora de la estructura económica regional), o variable (mínimo del 50 % de participación federal en las tareas comunes que afecten la mejora de las estructuras agrarias y la protección de costas), en cuyo caso el porcentaje final de la participación financiera del Bund es establecida por ley federal.

6. Uno de los más graves problemas que suscita el mecanismo de las GA es el de la intervención parlamentaria en el mismo. Las GA se configuran como un método de cooperación de naturaleza eminentemente administrativo-gubernamental, cuya responsabilidad corresponde casi exclusivamente al poder ejecutivo. Los Parlamentos intervienen sólo en la aprobación de las partidas presupuestarias a aplicar en la realización de los programas elaborados cooperativamente por los Gobiernos, pero en cambio la GG no prevé su intervención en el proceso mismo de elaboración de la planificación. De esta manera, importantes sectores de la actuación estatal se están hurtando a la decisión parlamentaria, convirtiéndose las Asambleas en meras "máquinas de ratificar" decisiones preestablecidas en sede ejecutiva<sup>158</sup>. El proceso de debilitamiento del papel de los Parlamentos y

de consiguiente predominio no ya de los Gobiernos, sino de las altas burocracias es aquí patente<sup>159</sup>.

Frente a esta tendencia han reaccionado los Parlamentos regionales y el propio Bundestag, exigiendo una participación efectiva en el proceso de planificación<sup>160</sup>. En este sentido, la Conferencia de Presidentes de Landtage recomendó en 1970 la generalización de la experiencia seguida por algunos Länder, por la cual el Gobierno de cada Land resultaba obligado a remitir a su Parlamento respectivo los proyectos de propuestas a presentar en los comités de planificación, con la antelación suficiente para que el Land formara una "voluntad parlamentaria" al efecto. Asimismo, el Gobierno estaba obligado a comunicar al Parlamento cualquier modificación sustancial de los proyectos presentados al comité en el curso de su debate y aprobación<sup>161</sup>. De este modo, los Parlamentos podían llegar al momento de aprobación presupuestaria con elementos de juicio suficientes para decidir con fundamento, sin la presión de encontrarse frente a un simple "lo tomas o lo dejas".

La recomendación de la Conferencia fue aceptada por todos los Länder, y convertida en derecho positivo<sup>162</sup>, al tiempo que el propio Bundestag acordaba exigir, aún sin forma de ley, un comportamiento semejante al Gobierno Federal<sup>163</sup>. Sin embargo, ello no es suficiente para asegurar una intervención sustancial y efectiva de los Parlamentos en el proceso de planificación. Prueba de ello son las propuestas de revisión en este concreto aspecto efectuadas por la Comisión Schäfer en 1976, que, sin embargo, no han encontrado aún expresión jurídica positiva<sup>164</sup>.

B. La planificación y coordinación de las políticas presupuestarias del Bund y de los Länder

7. Con ocasión de la reforma financiera de 1967-1969 se introdujo, por leyes de revisión constitucional de 8 de junio de 1967 y de 12 de mayo de 1969, un principio de cooperación entre el Bund y los Länder en el sector de sus políticas financiero-presupuestarias, en el marco más amplio de la modernización del derecho presupuestario, que, para el Bund, se regía aún por una ley de 1922<sup>165</sup>.

En este sentido, sobre un principio general de autonomía presupuestaria se establecieron una serie de mecanismos de coordinación y planificación, a los que deben añadirse ciertas medidas especiales de intervención del Bund en la política financiero-presupuestaria de los Länder, todo ello bajo la perspectiva básica de asegurar la función de los presupuestos como instrumentos de dirección global de la economía, y de posibilitar su orientación en un sentido armónico y unitario, hacia unos objetivos comunes y prefijados<sup>166</sup>.

8. El nuevo art 109 GG, en su ap. 3, habilita el establecimiento de una obligación legislativa federal para que cada instancia planifique su economía presupuestaria a medio plazo y se coordinen después tales planes entre sí. La planificación presupuestaria, que realiza cada Gobierno por separado con carácter indicativo por períodos de 5 años, fue establecida efectivamente como obligación positiva para todas las instancias estatales por la ley federal de estabilidad económica de 1967, ya citada, aprobada con el consentimiento del Bundesrat. Por su parte, la ley federal sobre principios del derecho presupuesta-

rio del Bund y de los Länder, de 19 de septiembre de 1969, aprobada asimismo con el consentimiento del Bundesrat, estableció la exigencia de coordinar los planes presupuestarios elaborados por cada instancia. A este efecto, creó un instrumento específico, el Consejo de Planificación Financiera, integrado por los Ministros de Hacienda del Bund y de los Länder, más el de Economía del Bund y representantes de las Administraciones locales, funcionando como órgano deliberante y asesor en la materia.

9. Para reforzar el poder de dirección unitaria de la política económica encomendado al Bund, la revisión constitucional de 1967-69, por ley de reforma de 8 de junio de 1967, habilitó ciertos mecanismos extraordinarios de intervención federal en la política presupuestaria de los Länder, que éstos elaboran y ejecutan ordinariamente de forma autónoma. El art 109.4 GG permite, en efecto, que el Bund, bajo ciertas circunstancias que pueden calificarse en general como perturbadoras del equilibrio económico general<sup>167</sup>, puede tomar dos grandes medidas, a través de ley federal, que debe ser aprobada con el consentimiento del Bundesrat :

- por un lado, fijar la obligación, para el Bund y los Länder, de constituir depósitos en el Banco Central que no devenguen interés (fondo de compensación de la coyuntura), y

- por otro, . fijar una serie de límites al crédito del sector público-administrativo, tanto del Bund como de los Länder (condiciones para la asunción de créditos, volúmenes máximos y ritmo de endeudamiento, principalmente).

Para la aplicación de estas medidas es competente

el Gobierno Federal, quien no obstante, deberá contar con el consentimiento del Bundesrat para emanar las correspondientes órdenes reglamentarias, que, a su vez, podrán ser derogadas en cualquier momento a instancias del Bundestag (art 109.4, último inciso GG).

La cooperación, en este ámbito, se produce a través de la creación de un Consejo de la Coyuntura, de la misma composición que el de Planificación Financiera, dotado con funciones consultivas y deliberantes en relación a la adopción de las medidas indicadas. De este modo, se prevé que tal intervención extraordinaria federal en el ámbito de autonomía de los Länder se realice en la medida de lo posible con el acuerdo de los mismos, de forma concertada.

#### C. Las "tareas comunes" facultativas del art 91b GG

10. Junto a las GA obligatorias del art 91a GG, el art 91b GG prevé otras, cuyo carácter y disciplina jurídico-constitucionales son sin embargo completamente distintas.

El ámbito material de estas nuevas GA está también acotado expresamente por la Constitución (planificación de la enseñanza y fomento de las instituciones y proyectos de investigación de carácter suprarregional), pero sobre el mismo no se exige el desarrollo de un trabajo cooperativo entre el Bund y los Länder, sino que éste sólo se permite, de forma además extraordinariamente amplia, en función de la voluntad de las propias partes. De hecho, tal disposición supone el reconocimiento constitucional de las prácticas cooperativas que se daban ya en estos sectores con anterioridad a su institucionalización <sup>168</sup>.

11. En efecto, la GG deja a las partes en total libertad para que, a través de convenio, acuerden fórmulas y métodos de actuación conjunta, así como el consiguiente reparto de los costes. En base a este amplio margen de maniobra, el Bund y los Länder suscribieron un convenio administrativo, de 15 de junio de 1970, y un acuerdo marco, de 28 de noviembre de 1975, por los que se concretó el mecanismo de actuación cooperativa en el sector. Así, se creó una Comisión para la Planificación de la Enseñanza, órgano común de carácter planificador, tanto en el terreno del sistema educativo como en el de la financiación de las grandes instituciones de investigación alemanas. La Comisión, sin embargo, no decide directamente, sino que actúa como órgano que elabora recomendaciones, que luego son elevadas a la Conferencia de Ministros-Presidentes de los Länder, aunque en algunos supuestos, si el acuerdo es adoptado por unanimidad, se considera ya definitivo, sin necesidad de su posterior tramitación<sup>169</sup>.

Esta particular posición de la Comisión permite la participación consultiva y deliberante del Bund --y en algunos casos también decisoria-- en la realización de funciones que, en principio, competen exclusivamente a los Länder, sin que, no obstante, tal intervención federal suponga mengua alguna de los poderes de éstos.

#### D. La cooperación financiera

12. La disfunción entre competencia sustantiva y competencia para financiar, unida al hecho de la mayor potencia financiera de la Federación, ha constituido en la mayoría de regímenes federales la circunstancia clave que ha provocado el desarrollo de nume-

rosas relaciones de cooperación entre las instancias centrales y autónomas, proporcionando a las primeras una intervención sustantiva en el ámbito propio de la actividad de las segundas mayor a la prevista y permitida por las respectivas Constituciones federales<sup>170</sup>

La RFA no escapó a esta tendencia, y, aprovechando la confusión que reinaba al respecto en la normativa constitucional, el Bund adquirió en muchas ocasiones vía financiación la influencia material que sobre ciertos sectores competenciales de los Länder la GG no le reconocía directamente, poniendo incluso en peligro el equilibrio federal que constitucionalmente se había diseñado<sup>171</sup>.

13. El legislador constituyente alemán sin embargo reaccionó contra dicha alteración del orden federal y se preocupó de delimitar con mayor claridad la capacidad de financiación del Bund. Con este objetivo, la revisión constitucional de 1969 por una parte institucionalizó ciertas fórmulas de financiación mixta, perfectamente disciplinadas (determinación de su ámbito material y fijación de los poderes de intervención federal) bajo la figura de las "tareas comunes" (art 91a y 91b GG), ya examinadas, y, por otra, introdujo con claridad el principio de conexión entre responsabilidad competencial sustancial y responsabilidad financiera (art 104a. 1 GG), estableciéndose en la propia GG las excepciones o rupturas de dicho principio general.

Una de tales excepciones (art 104a. 4 GG) es la competencia federal de ayuda a la inversión de los Länder, o, lo que es lo mismo, la facultad federal para conceder ayudas financieras a programas de inversión de los Länder de interés general. Esta facultad de financiación, o subvención, en términos

más estrictos, abre una vía de cooperación facultativa, en la cual sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en la situación anterior, están perfectamente delimitados los poderes de intervención sustancial que posee el Bund.

14. En efecto, después de un primer momento en el que el Bund intentó, al estilo de los grants-in-aid norteamericanos, anudar su apoyo financiero a la obtención de una intervención o influencia sustancial en la actividad de los Länder, equiparando de hecho la figura de la subvención federal del art 104a. 4 GG a la de las "tareas comunes", el Tribunal Constitucional Federal se encargó de poner orden en el asunto, y declaró que tal competencia de subvención no lleva constitucionalmente aparejada ningún derecho federal sustantivo de co-decisión o de co-planificación<sup>172</sup>.

De este modo, el art 104a. 4 GG no puede convertirse en instrumento de orientación, directa o indirecta, del ejercicio de las competencias de los Länder, y, en este caso, de su capacidad para establecer por sí mismos sus propios programas y proyectos de inversión, aunque éstos sean de interés general<sup>173</sup>.

A partir de la intervención del Alto Tribunal, la competencia federal del art 104a. 4 GG ha sido actuada como una mera asistencia financiera del Bund a proyectos de inversión de los Länder de interés general, limitándose la ley federal que prevé dichas subvenciones a fijar el modo de reparto de los fondos destinados al efecto bien a través de cuotas o partes fijas a repartir entre todos los Länder por igual, bien a través de la previsión de módulos objetivos, con diversas variables posibles, para el caso de que se trate de conceder ayudas globales a sectores determinados, o bien mediante el establecimiento

de unos criterios mínimos de selección de inversiones, cuando de trate de prestar apoyo a proyectos y programas singulares<sup>174</sup>.

15. Además de la vía legislativa, el Bund puede conceder las ayudas financieras habilitadas por el art 104a. 4 GG via convenio con la instancia receptora, suscrito en el marco de las previsiones de las leyes presupuestarias federales anuales (art 104a. 4, último inciso GG).

Esta segunda vía fue utilizada por el Bund en una primera fase igualmente para intentar adquirir una cuota de influencia material superior a la permitida explícitamente por la GG. El Alto Tribunal, requerido igualmente para zanjar el conflicto, declaró que la vía convencional alternativa del propio art 104a. 4 GG sustituía realmente a la vía legislativa en la concesión de las ayudas financieras federales, y, por tanto, resultaba plenamente equiparable a la misma, debiendo someterse a sus mismos límites<sup>175</sup>.

De este modo, la vía convencional prevista en el art 104a. 4 GG consiste en la creación de un fondo federal, en la ley presupuestaria anual de la Federación, y su posterior distribución entre los Länder, a través de un acuerdo administrativo, que debe contener el método concreto en que dicho reparto debe efectuarse, atendiendo naturalmente las finalidades del programa federal por el cual se creó el fondo. Una vez concluido el acuerdo administrativo, el Bund sólo dispone de las facultades típicas de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales, que no representan en ningún momento otorgación alguna de poderes de co-decisión o co-ejercicio de las competencias que corresponden a los Länder, pues la función cooperativa ha sido agotada ya con la conclusión del convenio.

## VI. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACION FEDERAL.

1. Las consecuencias de la cooperación sobre el orden estatal : democracia y eficacia.
2. Cooperación : única via de avance hacia un nuevo equilibrio federal.
3. Revisión crítica y nuevas alternativas a la cooperación.
4. El mantenimiento del status quo cooperativo y su corrección : única via practicable.

1. Consecuencias de la cooperación sobre el orden estatal : democracia y eficacia

1. El federalismo, como forma de organización del Estado en base a un principio de división vertical de su poder, se legitima hoy principalmente, como se ha visto, por su capacidad para asegurar y profundizar el orden democrático y la participación.

La introducción de la cooperación como elemento sustancial del orden federal responde, por su parte, al objetivo confesado de incrementar la eficacia de la acción estatal en la satisfacción de las exigencias que presentan las sociedades altamente desarrolladas y complejas de la actualidad<sup>176</sup>.

Sentado esto, un examen detenido de las consecuencias que provoca la cooperación federal pone de relieve varias circunstancias que oscurecen tales efectos beneficiosos, sobre los que descansa nada menos que la propia legitimación de la cooperación y del mismo federalismo.

2. La cooperación provoca un desplazamiento de la capacidad de decisión hacia las instancias ejecutivo-gubernamentales del Bund y de los Länder. Este efecto, producto no sólo de la configuración concreta actual de la "red cooperativa" (integrada esencialmente por órganos e instituciones de composición gubernamental-administrativa), sino de la propia naturaleza de la función básica a la que sirve (la planificación), más apta para ser desarrollada en sede ejecutiva que en sede parlamentaria, ha sido visto con alarma por la práctica totalidad de la doctrina alemana que se ha ocupado de la cuestión.

Los Parlamentos, que teóricamente deben ocupar una posición central en el proceso de decisión primaria en un régimen parlamentario, son desplazados a desempeñar un papel subalterno, de meras máquinas de ratificación de acuerdos prefijados en instancias ejecutivo-administrativas<sup>177</sup>. Se habla abiertamente de una "desparlamentarización" del sistema político (Kisker)<sup>178</sup>, y del avance tendencial hacia un "Estado federal de los Gobiernos" (Böckenförde)<sup>179</sup>.

Pero en la tupida red de relaciones cooperativas a través de la cual se toman las grandes decisiones primarias que afectan a sectores capitales del interés estatal, el peso esencial de las complejas y tecnificadas negociaciones permanentes que supone dicho método de decisión es soportado además no tanto directamente por los Gobiernos, como más bien por los altos funcionarios. De este modo, las altas burocracias del Bund y de los Länder adquieren un peso específico muy notable, superior sin duda al que en puridad les correspondería en un régimen parlamentario de decisión. El peligro de avance hacia una "República burocrática de comités" (Lehmbruch)<sup>180</sup>, o hacia una "oligarquía del alto funcionario" o "federalismo oligárquico" (Kisker)<sup>181</sup> aparece pues como una posibilidad real.

3. Por otra parte, la cooperación federal contiene una alta exigencia de consenso. La libertad e independencia de cada instancia en la toma de decisiones en el ámbito de su propia competencia y responsabilidad ha sido sustituida en gran parte por la participación de todas ellas en un único mecanismo de decisión, que exige unanimidad, o al menos, mayorías muy calificadas. En muchos sectores de la actividad estatal puede decirse hoy sin reparo que "sin los demás, nada funciona"<sup>182</sup>.

Esta situación de gobierno de gran coalición de hecho comporta también evidentes peligros para el orden democrático. Por una parte, la confrontación de intereses puede conducir a una incapacidad para tomar decisiones significativas, provocando la parálisis y el simple mantenimiento de status quo. Pero por otro, la excesiva aproximación de los mismos puede producir igualmente una esclerosis del sistema político, al no ser éste capaz de generar alternativas de cambio. La oposición federal, pero que constituye al mismo tiempo la mayoría gubernamental en algunos Länder, se ve obligada a participar materialmente en la función de gobierno, ayudando a sostener con su labor de corrección al Gobierno al que se opone, dificultándose de este modo a sí misma el acceso al poder. En el caso de que lo logre, los cambios que podrá introducir en muchos sectores no afectarán en lo esencial al complejo entramado montado ya con su participación anterior desde la oposición. De este modo, la competencia y el debate político se traslada a cuestiones accesorias, de mero detalle.

4. El alto grado de consenso necesario, la complejidad del procedimiento de decisión, la participación en el mismo de múltiples actores, con intereses diversos y a veces encontrados, la implicación de todas las fuerzas políticas relevantes en la función material de gobierno, constituyen circunstancias que provocan una notable confusión de la responsabilidad política, impidiendo que las diversas actuaciones puedan ser imputadas con claridad a una u otra instancia, a una u otra fuerza política. Ello conlleva una obstaculización suplementaria del control político, tanto en su vertiente parlamentaria como, sobre

todo, electoral, que debilita aún más el régimen democrático-parlamentario.

5. Sin embargo, la cooperación no puede ser valorada unilateralmente desde esta perspectiva negativa en relación al orden democrático-parlamentario. La cooperación federal comporta también un efecto de garantía de la libertad política<sup>183</sup>. Su alta exigencia de consenso refuerza sin duda la estabilidad del sistema político, amplía la base de su legitimación y otorga un importante derecho de participación a las fuerzas minoritarias de cierta entidad, al tiempo que acentúa el "estilo federal" de gobierno, que sustituye la confrontación, la imposición y la fuerza unilateral por el diálogo, la búsqueda del acuerdo, la colaboración y el respeto a las minorías, circunstancias todas ellas necesarias para crear un clima adecuado para el desarrollo de una democracia sana y robusta.

6. El modo concreto en que actúa la cooperación federal dificulta asimismo uno de sus objetivos básicos : el incremento de la eficacia de la acción estatal. El alto grado de consenso necesario, con el riesgo de inmovilismo, por una parte, y el largo, difícil y complejo procedimiento de cooperación, sometido a una constante exigencia de negociación, por otra, redundan en una falta de flexibilidad para responder con prontitud y agilidad a las necesidades y demandas sociales. Además, la cooperación, como medio de uniformización de la acción estatal, supone asimismo una reducción de la capacidad de experimentación que conlleva el federalismo, afectando pues también a otro de sus principales valores.

Todo ello perjudica sin duda, al menos potencial-

mente, la mayor eficacia de la acción estatal que se predica del federalismo cooperativo.

Pero por otra parte no puede olvidarse que, como se observa en el panorama del derecho comparado<sup>184</sup> y declara la propia doctrina alemana<sup>185</sup>, la descentralización política resulta más adecuada para hacer frente a los retos y exigencias de las complejas sociedades desarrolladas actuales que la centralización y el monolitismo del poder. La cooperación en este aspecto se presenta a la vez como medio de adaptación de la división material del poder a las nuevas necesidades de tales sociedades, y sus riesgos potenciales como el precio que debe pagar el federalismo para mantenerse en las condiciones actuales. En el delicado equilibrio entre toda la cooperación-uniformización necesaria y toda la pluralidad-variedad posible debe hallarse el justo término donde converjan todas las ventajas del orden federal y se minimicen todas las desventajas, riesgos y problemas que provocan los mecanismos e instrumentos de su adaptación.

## 2. Cooperación : única vía de avance hacia un nuevo equilibrio federal

1. La cooperación debe situarse, para su completa comprensión, en el marco de los otros instrumentos y vías que se han intentado en Alemania para lograr unos Länder con plena capacidad para asumir y ejercer con eficacia las funciones encomendadas, condición indispensable para la buena salud, e incluso la propia supervivencia, del federalismo.

En efecto, el aseguramiento de la capacidad de

los Länder, como unidades de decisión política y de gestión de importantes sectores de la vida pública alemana, se presenta como una de las principales líneas-fuerza de los intentos de revisión del orden federal. Las grandes diferencias de tamaño, población y potencia económica, así como su desequilibrio financiero general y crónico frente al Bund, constituyen obstáculos importantes para que puedan asumir con plenas garantías la realización de las funciones que constitucionalmente les corresponden, y hacer real así la división vertical del poder y la existencia de una pluralidad de centros de decisión que prevé la GG.

2. Bajo esta perspectiva, en Alemania se han puesto sobre el tapete tres vías, no excluyentes en principio entre sí : la reorganización del territorio federal, con la creación de 5 o 6 Länder de igual capacidad, frente a los 11 actuales, en gran medida desiguales (proyectos de Neugliederung, NG en adelante); la reforma financiera, que dote a los Länder de un nivel sustancialmente superior de recursos, y, sobre todo, logre su independencia frente al Bund; y, finalmente, la institucionalización de la cooperación vertical, que agrupe en cierto modo a los Länder en una especie de comunidad o instancia intermedia que, a su vez, se relacione estrechamente con el Bund para abordar conjuntamente los más importantes problemas y necesidades que recaen bajo su esfera competencial.

3. El proyecto de NG, que suponía la realización de una operación quirúrgica para reparar los desequilibrios federales, fue abandonado, después de transformar su exigencia constitucional inicial en una mera habilitación para poderla llevar a cabo<sup>186</sup>. Las razones de tal abandono deben buscarse básicamente

en la gran alteración del equilibrio político existente que provocaría y en la incertidumbre real de sus resultados finales. Por ello, y porque el funcionamiento del sistema federal alemán, que no presenta grandes déficits, no requiere en absoluto una solución de tan grandes dimensiones, el proyecto de reorganización del territorio federal no es previsible que se realice en un futuro predecible<sup>187</sup>.

Por otra parte, la constitución financiera federal fue reformada ya en el período 1967-69, intentando compatibilizar dos exigencias en principio opuestas : el reforzamiento de la dirección unitaria de la política económica, a cargo del Bund, por una parte, y la consecución y garantía de la autonomía y suficiencia financiera de los Länder, por otra. Entre ambos polos se logró un cierto equilibrio, no enteramente satisfactorio para nadie, pero que constituye un *modus vivendi* que puede ser aceptado por todos. La modificación, en un sentido o en otro, de las relaciones financieras federales resultantes de la revisión que sufrieron en el período 1967-69 no podría realizarse sin alterar gravemente tal equilibrio en perjuicio de una de las dos partes, y, en cualquiera de los dos casos, sus efectos serían nocivos para el conjunto : o bien se imposibilitaría la dirección unitaria de la política económica a escala federal, con grave riesgo para la unidad del conjunto, o bien se liquidaría la autonomía de los Länder, provocando la liquidación misma del orden federal.

Por todo ello, el único frente libre por el que atacar era el de la cooperación federal. A través de esta vía, pues, se ha intentado en Alemania el desarrollo del federalismo hacia un nuevo equilibrio, en el que las dos partes puedan cumplir las funciones

asignadas. Y, en este sentido, tras la experiencia durante un período ya significativo de la institucionalización de la cooperación vertical, hay que reconocer que ésta ha cumplido su tarea, constituyéndose en una alternativa real y bastante eficaz de la Neugliederung y de las posibles reformas de la constitución financiera<sup>188</sup>.

### 3. Revisión crítica y nuevas alternativas a la cooperación

1. La institucionalización de la cooperación vertical en 1969 no significó el cierre del debate sobre el futuro del orden federal, sino que, al contrario, el nuevo equilibrio hallado fue puesto rápidamente en entredicho, abriéndose un largo período de discusión política y doctrinal, que culminaría, al menos desde la perspectiva oficial, con el Informe final de la Comisión Schäfer.

Las "tareas comunes", en efecto, fueron cuestionadas inmediatamente después de su constitucionalización desde dos posiciones opuestas. Por un lado, aquellos que consideraban, desde postulados político sistemáticos de dirección global de la economía, de inspiración keynesiana, que las "tareas comunes" no eran el instrumento adecuado para conseguir un tal objetivo de dirección unitaria. Desde tal perspectiva la autonomía regional y la pluralidad se contemplaban como obstáculos para la consecución de tal objetivo y como fuentes de ineficiencia en la aplicación de los recursos financieros y de colocación subóptima de los factores de producción. La cooperación no era así sino un (mal) remedio a dicha carencia<sup>189</sup>.

Pero por otro, se dió la voz de alarma, en cuanto se consideraba que las "tareas comunes" amenazaban la propia supervivencia del orden federal, al sustituir

progresivamente la pluralidad y la capacidad autónoma de decisión por una creciente exigencia de unidad y uniformismo en la acción estatal<sup>190</sup>.

2. Desde cada una de estas dos grandes perspectivas se propugnaban soluciones, naturalmente opuestas. Así, por una parte, se pretendía la generalización de la cooperación, extendiéndola a todos los sectores de común interés, sin límites materiales prefijados, y vinculándola estrechamente a la planificación previa de todas las funciones estatales. De este modo se propugnaba un régimen de cooperación integral como método ordinario de actuación de los poderes públicos, y, por tanto, como instrumento general de intervención/participación del Bund en la realización de todas las funciones de interés federal que correspondían a los Länder<sup>191</sup>.

Por otra, se proponía un cierto retorno a la separación de esferas de competencia y poderes, aunque bajo diversas modalidades<sup>192</sup>, medida que habría de ir acompañada de un reforzamiento de la capacidad financiera de los Länder, que asegurara su suficiencia para el cumplimiento correcto de sus tareas<sup>193</sup>.

3. Sin embargo, desde ninguna de las dos perspectivas se ofrecían alternativas viables. El régimen de planificación y cooperación integrales, propuesto inicialmente por la Comisión Schäfer, fue considerado unánimemente como un modelo perfeccionista que resultaba de todo punto impracticable. El alto grado de consenso exigido, junto a la gran complejidad del procedimiento previsto, que agravaban hasta límites insostenibles los obstáculos que para una ágil y eficaz acción estatal implicaba ya la cooperación "ordinaria" institucionalizada hasta el momento, hicieron desistir incluso a la propia Comisión Schäfer de su propuesta inicial<sup>194</sup>.

Pero por otra parte, la vuelta a la separación, aunque ésta fuera funcional y no material, no contaba con ningún modelo concreto, que pudiera constituirse en alternativa a la cooperación. El retorno a la separación, y la nueva reforma de la constitución financiera que ello implicaba, no eran sino "ideas generales" que en ningún momento se concretaron, sin duda por la falta de confianza de sus propios defensores en sus posibilidades de realización<sup>195</sup>.

De este modo, el mantenimiento sustancial del equilibrio de 1969 se convertía prácticamente en la única posibilidad existente de evolución del orden federal, aunque a nadie satisficiera completamente.

4. El mantenimiento del status quo cooperativo y su corrección : única via practicable

1. La resignación ante la situación resultante del período de reforma de 1967-69 fue pues el punto donde desembocaron todos los intentos de revisión posterior. No obstante, había también una amplia coincidencia en criticar algunos aspectos concretos del estado de cosas existente. Entre ellas, cabe destacar la falta de participación efectiva de los Parlamentos en el proceso cooperativo de planificación<sup>196</sup>.

2. En este contexto, la Comisión Schäfer, creada inmediatamente después de la institucionalización de las "tareas comunes" para estudiar la adaptación de la GG a las exigencias actuales<sup>197</sup>, después de un amplio debate entre la doctrina, propuso en su Informe final, rectificando su posición anterior,

confirmar el modelo cooperativo existente, aunque introduciendo en él modificaciones que consideramos de interés<sup>198</sup>.

La más llamativa, sin duda, es la de ofrecer un tratamiento distinto para la planificación y la financiación conjuntas, los dos grandes contenidos, como se ha visto, de las "tareas comunes". En este sentido, ambas funciones se desvinculan y reciben una regulación unitaria por separado, sin perjuicio de que en las concretas actuaciones estatales cooperativas converjan de nuevo las dos. De este modo, se otorga una mayor flexibilidad a las relaciones cooperativas de las partes.

La flexibilidad se convierte asimismo en la idea general que preside los cambios introducidos en el método de planificación conjunta. Habiendo renunciado a la cooperación-planificación integral, de una extrema rigidez, propone finalmente la Comisión una flexibilización general de la actividad planificadora de las partes en régimen cooperativo. Así, son las propias partes quienes deben determinar ahora los ámbitos y sectores materiales sobre los que quieren cooperar (cláusula de habilitación general del régimen cooperativo); desaparece el carácter obligatorio en algunos casos de la cooperación, convirtiéndose ésta siempre en facultativa; las propias partes son quienes determinan asimismo la naturaleza y el carácter de la planificación cooperativa, pudiendo ésta ir desde los planes integrales hasta las actuaciones singulares; y, finalmente, se fija el marco normativo mínimo del procedimiento de cooperación, dejando su concreta articulación a cargo de los propios actores. En este último aspecto se introduce una corrección fundamental: la necesidad de la participación de los diversos Parlamentos

(Landtage y Bundestag) en el proceso de planificación, de forma originaria, a la vez que las diversas modalidades en que tal participación puede consistir se deja a la determinación de cada instancia. De este modo, y respetando la autonomía constitucional de cada parte, la intervención sustancial de los Parlamentos en el proceso de planificación cooperativa queda fuertemente anclado como principio fundamental de su régimen jurídico-constitucional, en un intento de hacer jugar un papel activo a las Asambleas legislativas, relegadas hasta el momento a desempeñar al respecto una función subalterna de mera ratificación de las decisiones gubernamental-administrativas.

La financiación conjunta, por su parte, se regula unitariamente por separado, desvinculándose de la planificación cooperativa, en sentido estricto.

Se admite la participación financiera del Bund en ciertos sectores, exigiéndola incluso en algunos, que coinciden sustancialmente con los previstos en el art. 91a GG, pero se limitan aún más los poderes de intervención federal que traigan causa exclusivamente financiera. Así, se refuerza el principio de que los poderes de participación del Bund se producen únicamente con motivo y en el ámbito de la planificación marco, sin que puedan extenderse a la decisión de las concretas actuaciones de los Länder.

Nada se opone sin embargo, a que ambas funciones (planificación y financiación) se den unidas. Este sería el caso de participación federal en la financiación de proyectos singulares de los Länder, en los sectores susceptibles de co-financiación, elaborados en desarrollo de planes cooperativos.

3. Todas estas propuestas de revisión, aún cuando importantes y significativas a nuestro entender,

no suponen sino la consagración del modelo cooperativo básico diseñado en el período 1967-69, y la "capitulación ante los hechos", en expresión de Lehmann<sup>199</sup>, frente a los intentos de modificar, hacia adelante (cooperación integral) o hacia atrás (separación) el equilibrio federal logrado. Se trata ahora sólo de corregir algunos defectos del modo de operar de la cooperación vertical, sin poner en tela de juicio sus términos básicos. Resulta del máximo interés sin embargo el intento de flexibilizar la cooperación, ofreciéndole una clara y general habilitación constitucional, pero regulando sólo aquellos aspectos más esenciales de su régimen, en aquello que afecta a la posición básica de las partes y que hace del proceso cooperativo un verdadero proceso de co-participación y co-decisión; y no de imposición unilateral por parte del Bund, mientras que por otro lado se deja el resto del mecanismo cooperativo en manos de los propios actores, que, sin corsés reglamentistas y apresuradamente constitucionalizados en un prurito de perfeccionismo, deciden libremente sobre su oportunidad, su ámbito y su procedimiento

4. No obstante, la inercia del status quo, y el alto nivel de consenso exigido para llevar a cabo tal revisión (con el peligro potencial de reabrir el debate entre posiciones irreconciliables y de alterar profundamente el equilibrio logrado), han impedido hasta el momento su efectiva realización, a diez años casi de su formulación. Con ello se refuerza la impresión de que se trataba principal y esencialmente de confirmar la situación existente, nacida de la reforma de 1967-69.

VII. COOPERACION NECESARIA Y COOPERACION NECESARIA-  
MENTE LIMITADA EN EL DESARROLLO DEL ORDEN FEDERAL.

1. Como se ha expuesto en el apartado anterior, la cooperación federal, especialmente en su dimensión vertical, provoca una serie de problemas de gran magnitud, que pueden incluso llegar a limitar los valores sobre los que actualmente se fundamenta el propio orden federal.

Ello es especialmente cierto en relación al desarrollo democrático-parlamentario del Estado federal y a la propia eficacia de la acción de los poderes públicos. El establecimiento de estrechas interdependencias políticas entre todas las instancias federales, el desplazamiento de la capacidad de decisión hacia los Ejecutivos y las altas burocracias, el alto nivel de consenso exigido y la instalación fáctica de un gobierno de gran coalición, son consecuencias de la cooperación que conllevan un riesgo importante de desparlamentarización y esclerosis del sistema político, y que impiden a su vez una actuación ágil, flexible y eficaz de los poderes estatales.

2. La cooperación federal, sin embargo, aparece como necesaria para hacer frente a las crecientes necesidades de uniformización que exigen las sociedades altamente desarrolladas de la actualidad. La cooperación satisface dichas exigencias sin necesidad de recurrir a la vía de la centralización, al progresivo desplazamiento del poder de decisión de las instancias autónomas a las centrales, en un movimiento cuyo punto de destino es la propia liquidación del orden federal. La cooperación, en sus vertientes horizontal y vertical, se constituye pues, como también se ha dicho, en la vía alternativa a la centralización para cubrir los mismos objetivos de necesaria uniformización que esta última persigue.

3. La cooperación federal aparece pues como necesaria. Pero al mismo tiempo se presenta también con fuerza la necesidad de su limitación, en un intento de reducir al mínimo los efectos negativos que provoca sobre el desarrollo de la vida política. La instauración de un régimen de cooperación integral como método generalizado de relación y actuación de los poderes estatales aparece, además de impracticable, como indeseable, a la vista del alto coste que supone, en cuanto produce una alteración sustancial de los equilibrios constitucionales básicos sobre los que se asienta el entero orden estatal.

¿ En base a qué criterios es posible determinar tal limitación ? La cooperación federal, como se ha visto, tiene como presupuesto objetivo fundamental la necesidad de uniformización. Puede decirse pues en primer lugar que la cooperación debe limitarse a aquellos sectores que, divididos material o funcionalmente y repartidos a la competencia de las diversas instancias, reclaman un tratamiento unitario. La cooperación debe producirse así en aquellas áreas en las que resulta necesaria la sustitución de la pluralidad y la diversidad por la unidad, la armonía y la complementariedad de la acción de los diversos poderes públicos con competencia para intervenir en las mismas.

La existencia, por tanto, de una clara división competencial es condición indispensable para la producción de verdaderas relaciones cooperativas. La virtud de la cooperación, en este sentido, reside esencialmente en que tales resultados unitarios se producen sin mengua de los poderes de las instancias autónomas, sin sustracción de sus competencias propias, sino a través de su implicación en un único mecanismo de decisión.

4. Ahora bien, en la mayoría de los casos, la apreciación de la necesidad de tratamiento uniforme para un determinado sector o materia constituye realmente una apreciación subjetiva de las partes. Cada una de ellas dispone de una serie de poderes, constitucionalmente atribuidos, que puede ejercer con discrecionalidad, libertad e independencia de las demás. La vinculación de tales poderes independientes para ser ejercidos de común acuerdo con las otras instancias estatales sólo puede fundamentarse en dos circunstancias: la exigencia constitucional o la libre voluntad de cada una. En el primer caso, la Constitución obliga a actuar de modo cooperativo en un determinado sector, de suerte que, en el mismo, atribuye de hecho las competencias de forma conjunta, y sólo conjunta, mancomunadamente podrán actuar las diversas instancias. Ello significa que, desde un plano constituyente, y, por tanto, con vocación de permanencia y durabilidad en el tiempo, se predeterminan los sectores en los que las partes deben necesariamente cooperar. La cooperación se constituye así en una obligación rígida, que se mantiene jurídicamente inalterable por encima de las posibles modificaciones y cambios de circunstancias, y, más importante aún, por encima de la apreciación que de las mismas realicen en cada momento las propias partes. Estas se ven obligadas a cooperar incluso cuando consideran innecesaria o agotada la necesidad de otorgar un tratamiento uniforme a una determinada materia o sector, prolongándose de este modo una excepcional vinculación recíproca de sus poderes, de su capacidad de decisión, con las consecuencias negativas, en orden a la complejidad y el alto grado de consenso que exige tal procedimiento de actuación, que ello conlleva.

En el segundo caso, la cooperación se fundamenta

en el acuerdo de las partes, en su libre voluntad, una vez han apreciado la necesidad de tratar uniformemente un determinado objeto. El problema se presenta aquí cuando la Constitución federal, que ha asignado poderes independientes a cada instancia, parece no admitir un grado superior de vinculación recíproca de los poderes de cada una, de modo que éstos sean ejercidos en mano común. En este supuesto, las partes sólo podrán establecer métodos de coordinación o de auxilio, según los objetivos que persigan, pero no propiamente métodos de cooperación. Y a través de la coordinación y el auxilio, como se ha visto, cada instancia mantiene íntegra su capacidad autónoma de decisión. De este modo, el consenso, necesario para establecer inicialmente una relación de cooperación, se prolonga inexcusablemente a todo lo largo de ella. No será posible pues la creación de órganos mixtos, con competencias ejecutivas propias, o el establecimiento de procedimientos de decisión que no consistan pura y simplemente en el principio de unanimidad.

Por otra parte, en una relación de cooperación libre, o incluso en una de coordinación, resulta fácil que se imponga la instancia más fuerte, que normalmente será la Federación. Esta, a través principalmente de su mayor potencia financiera, puede acabar imponiendo sus criterios, obteniendo de tal modo una influencia o una intervención en el ámbito competencial propio de las instancias autónomas sustancialmente superior al previsto y permitido por la Constitución federal. Las relaciones federales pueden entrar por esta vía, como ha ocurrido en muchos regímenes, en una fase de desconstitucionalización y transformación clandestina, que ponga en peligro el equilibrio federal constitucionalmente diseñado.

5. Frente a estas dos alternativas aparece otra que elimina en gran parte los riesgos que presentan aquellas en su desarrollo. Esta, en la línea de las propuestas contenidas en el Informe final de la Comisión Schäfer, consiste en la habilitación constitucional de una cooperación federal general de carácter facultativo. De este modo, se establece, en primer lugar, un claro fundamento constitucional para el despliegue de prácticas cooperativas entre las diversas instancias federales, evitando así todo problema de admisibilidad o legitimidad de las mismas. En segundo lugar, se posibilita que la cooperación se desarrolle en los sectores, en el momento y con el alcance que las partes consideren necesario y oportuno. Así, la cooperación responderá siempre a una necesidad actual y realmente sentida de tratamiento uniforme, de actuación conjunta, y no simplemente a una exigencia abstracta, fijada en y para unas condiciones quizá distintas. Y, en tercer lugar, al fijar la propia Constitución el marco normativo básico de la relación cooperativa, se aseguran los derechos y la posición de las partes en la misma, al tiempo que se ofrece transparencia y claridad al modo de decisión y actuación, cuestión ésta que permanece siempre en una oscura penumbra en las relaciones de libre cooperación.

La Constitución, por esta vía, sobre la base de una clara distribución y separación de competencias y responsabilidades, ofrece a las partes la posibilidad de cooperar y el marco normativo básico de la eventual relación cooperativa que éstas inicien. A su libre decisión queda el sí, el dónde y el cuándo de tal modo de actuación, así como también la concreción del cómo.

Preveyendo de este modo un marco constitucional de cooperación facultativa se evita el riesgo de

que, dejadas las fuerzas federales a la ley del más fuerte, el empuje de la necesidad de uniformización se traduzca en un movimiento creciente hacia la centralización, o bien en una inoperancia general del conjunto, debida a la imposibilidad de tomar decisiones conjuntas de cierta entidad. La Constitución, en este caso, sólo regula el marco general del mecanismo de satisfacción de los intereses comunes, dejando libertad a los actores para la apreciación de éstos y la concreción de aquél, una vez asegurada su posición y la conservación de sus poderes.

6. La cooperación debe contemplarse pues en sus justos límites, enmarcada en el contexto de los diversos instrumentos que el orden federal pone al servicio de la unidad y la armonía del conjunto. La cooperación no es sino un medio más en este amplio abanico de técnicas y mecanismos de reconducción a la unidad, especialmente significativo, novedoso y problemático, si se quiere, pero uno más al fin y al cabo, sin que pueda pretenderse convertirlo en el único y exclusivo, ni tan siquiera en el general y ordinario método de relación entre las diversas instancias del poder estatal.

El orden federal es siempre un equilibrio inestable y cambiante entre dos polos opuestos y en permanente tensión : la unidad y la pluralidad. Su funcionamiento óptimo en cada momento se alcanza en aquel punto donde se compatibiliza toda la unidad necesaria con toda la pluralidad posible. La cooperación, junto a las técnicas de interrelación competencial y los mecanismos de auxilio y coordinación, se encuentra al servicio de la unidad, y su utilización debe producirse en las dosis precisas para aprovechar todas sus ventajas y minimizar sus riesgos y peligros.

En la concreta combinación de cada una de estas técnicas, mecanismos e instrumentos de relación cada orden federal debe hallar en cada momento su punto óptimo de equilibrio.

NOTAS.

1. Sobre la estrecha vinculación de los principios básicos configuradores del Estado y su inserción armónica en un conjunto unitario coherente, vid especialmente K. HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 1982, p. 49 y sig y 104 y sig.

2. Asi, Strukturprinzipien (STERN), Staatsstrukturbestimmungen (KOEPPER, MALORNY), rechtliche Strukturtypen (LARENZ), Staatszielbestimmungen (SCHEUNER, GRIMM), Grundlagen der verfassungsmäßigen Ordnung (HESSE), grundsätzliche Struktur des Staates (ZIPPELIUS), entre otras denominaciones.

3. K. STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, I, München, 1977, p. 412.

4. El federalismo se encuentra profundamente enraizado en el constitucionalismo alemán, hasta el punto de que se ha llegado a calificar al centralismo, o al Estado unitario, como "no alemán" (undeutsch) (Tesis de Köln, de la CDU, de junio de 1945, revisadas en septiembre del mismo año (Kölner Leitsätze), recogidas por O.K. FLECHTHEIM, Dokumente zur Parteilpolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Berlin, 1962, vol II, p. 34 y sig y vol. III, p. 17 y sig ).

5. Primer federalismo en términos modernos, pues la historia constitucional alemana como tal empieza propiamente con el proceso de creación del II Reich. Fuera quedan pues las anteriores construcciones estatales, como el Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation, que perduró formalmente hasta 1805, , el Rheinbund, de 1806 y el Deutscher Bund, de 1815, construcciones todas ellas de naturaleza pre-moderna, que no cuajaron en una verdadera unificación, y

basadas en un cierto principio federal, más semejante a los pactos personales medievales que a una moderna concepción de creación de un Estado federal.

6. Tratados de Agosto, de 1866, entre Prusia y los Estados del Norte y del Centro, que dieron lugar al Norddeutscher Bund, y los Tratados de Noviembre, de 1870, entre éste y los Estados del Sur, que dió paso a la creación del Deutsches Reich y a la promulgación de una Constitución federal, de 16 de abril de 1871.

7. R. SMEND, Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin, ed. 1954, p. 225 y sig.

8. En efecto, el art 78 permite el veto a toda reforma constitucional con la oposición de 14 votos en el Bundesrath. Prusia, ella sola, contaba ya con 17, mientras que los Estados medianos (5 en total) contaban con 20 en su conjunto y el grupo de los pequeños Länder (19) con 21 votos en total.

9. Examinado con cierto detenimiento en el Cap. VIII del trabajo previo de investigación (TPI en adelante).

10. Vid H.W. BAYER, Die Bundestreue, Tübingen, 1961, p. 6 y 7.

11. Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, Festschrift für Otto Mayer, Tübingen, 1916.

12. Handbuch des deutschen Staatsrecht, I, Tübingen, 1930, p. 368. Incluso R. SMEND desvinculó, ya bajo el régimen de Weimar, la doctrina de la Bundestreue de su anterior fundamento contractual (Verfassung

und Verfassungsrecht (1928), Staatsrechtliche ..., cit, p. 271 ). Sobre la aceptación, incluso por el Staatsgerichtshof, de la doctrina de la Bundestreue en la República de Weimar, vid especialmente B. KOWALSKY, Die Rechtsgrundlagen der Bundestreue, München, 1970, p. 20 y sig.

13. A excepción del sucesor de BISMARCK, el conde CAPRIVI, que dejó su cargo de Presidente del Consejo al conde EULENBURG, conservando sin embargo la cartera de Exteriores. Al final, estalló un conflicto entre ambos, y cayeron los dos. Su sucesor, el príncipe HOHENHOLE, volvió a reunir los dos cargos.

14. La cuestión ha sido tratada con cierto detalle en el Cap. VIII del TPI.

15. El Reich contaba como principales fuentes de ingresos propios los provenientes de aduanas y ciertos consumos y servicios. Cuando BISMARCK en 1879 modificó la política comercial de libre cambio e instauró un fuerte régimen proteccionista, los ingresos del Reich experimentaron un notable aumento, situándose a un nivel próximo al de la autofinanciación. Ante esta situación, los Länder del Sur, básicamente, consiguieron la aprobación de la llamada CLAUSULA FRANCKENSTEIN, por la que se fijaba un tope máximo en la recaudación federal por fuentes propias (especialmente las aduanas), a partir del cual el Reich debía transferir las cantidades excedentes a los Länder, en proporción a su población, manteniéndose así el sistema de las contribuciones matriculares, pero ahora según un método de doble transferencia.

16. Así, F.J. HYLANDER, que lo califica como un "Estado unitario dirigido de forma centralista"

(citado por E. DEUERLEIN, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, Bonn, 1972, p. 242), o, en términos no tan duros, JACOBI, POETZCH-HELFTER y WITTMAYER, (citados por O. KIMMINICH, Deutsche Verfassungsgeschichte, Frankfurt a. M., 1970, p. 484 y sig). La tesis contraria es defendida en cambio con vehemencia por H. NAWIASKY, Grundprobleme der Reichsverfassung. Teil I: Das Reich als Bundestaat, Berlin, 1928.

17. Los Länder, y especialmente los del Sur, se oponían al dominio prusiano, por motivos tanto político-religiosos (la Prusia protestante y revolucionaria contra el Sur católico y conservador) como de diferenciación económico-social. La conversión de la República en un Estado unitario hubiera supuesto sin duda el dominio prusiano del aparato estatal, debido a su mayor potencia demográfica, económica, militar e incluso política. El federalismo se convirtió de este modo en baluarte contra las tendencias políticas, religiosas y culturales que provenían de Berlín y en un medio para preservar la propia personalidad de las comunidades más débiles contra el empuje unificatorio de la poderosa y revolucionaria Prusia (en este sentido, vid E.R. HUBER, Deutsche-verfassungsgeschichte seit 1789, Stuttgart, 1967-1981, vol. VI, p. 57 y sig).

18. De una primera estrategia del movimiento revolucionario, especialmente el prusiano, dirigida a concentrar el poder en las instancias centrales para extender desde ahí la revolución, se pasó a otra de "federalización de la revolución", dirigida a tomar el poder primero en los Länder para asaltar después el poder central (vid HUBER, op cit, vol VI

p. 58 y 59).

19. " El Imperio alemán es una República. El poder del Estado proviene del pueblo".

20. Sólo es necesario su consentimiento cuando se trata de la ejecución de leyes federales a través de las autoridades de los Länder (art 77 WV). Además, su potestad para realizar o proponer nombramientos queda reducida a una simple capacidad para efectuar propuestas.

21. Atribución de tal competencia al Staatsgerichtshof (art 19 WV).

22. La Constitución federal fue elaborada por una Asamblea Nacional (Nationalversammlung), nacida de unas elecciones del pueblo alemán en su conjunto.

23. Procedimiento de Neugliederung, examinado en el Cap. VI del TPI.

24. Conflictos entre el Reich y Sachsen-Gotha y los Estados de Thüringen (1920), Sachsen (1923), Bayern (1923), Thüringen (1930), y, sin duda el más agudo y de mayores consecuencias, Preußen (1932).

25. Prusia contaba en 1925 con 39 millones de habitantes, un 62 % de la población federal, y ocupaba aprox. el 50 % del territorio federal. Aplicándose aritméticamente las reglas previstas en la WV y en la ley de 24 de marzo de 1921 sobre composición del Reichsrat, a Prusia correspondería la mayoría absoluta de los votos en dicha Cámara. Para evitarlo, en la propia WV se introdujeron dos disposiciones específicas, por las que ningún Land podía disponer

de más de las 2/5 partes del total de los votos (art 61.1) y, además, la delegación prusiana se dividía en dos, por partes iguales, una de representación gubernamental y otra de representación provincial, con lo cual se restaba aún más fuerza al Gobierno prusiano en el Reichsrat.

26. Así, en materia de policía y protección del orden público, función pública, educación y cuestiones religiosas.

27. Cuestión examinada en el Cap. III del TPI

28. Que forma ya una burocracia ministerial central propiamente dicha, e integra todo el servicio exterior, el personal militar, los funcionarios de los servicios sociales, los de administración de las finanzas federales y el personal de los ferrocarriles y de Correos y Telégrafos (incluidos los de Bayern y Württemberg).

29. Este continúa siendo el principio general sobre el que se diseñan las competencias ejecutivas (art 14 WV), aunque la misma disposición habilita al Reich para que, por medio de una ley federal ordinaria, se atribuya a sí mismo la ejecución directa de sus leyes, posibilitando con ello una asunción masiva de competencias administrativas por parte de la Federación, y el consiguiente crecimiento de su Administración propia.

30. Una más detallada exposición, en el Cap. VIII del TPI.

31. Vid Cap. VIII del TPI.

32. No prevista en la propia WV, sino en una ley

federal ordinaria, aprobada sin embargo por la misma Asamblea Nacional constituyente, que entró en vigor el 10 de septiembre de 1919, con posterioridad a la propia entrada en vigor de la WV, en cuyos preceptos se apoya (art 14, 83 y 84).

33. No regulado en la propia Constitución, sino en las leyes federales ordinarias de ajuste financiero de 30 de marzo de 1920, 23 de junio de 1923 y 27 de abril de 1926 (Finanzausgleichsgesetze).

34. Las diversas fuentes recaudatorias que recaen bajo uno u otro régimen, en el Cap. VIII del TPI.

35. Vid el Cap. VII del TPI

36. En especial, art 72.2, 75, 91a, 105.2 y 106.3 GG.

37. A excepción de la URSS. Sobre la cuestión, y las numerosas diferencias al respecto existentes entre las potencias ocupantes, vid Cap. I del TPI.

38. Vid Cap. I del TPI.

39. Vid por todos K. HESSE, Grundzüge, cit, p. 87 y sig, STERN, op cit, p. 493 y TH. MAUNZ y R. ZIPPELIUS, Deutsches Staatsrecht, München, 1982, p. 97 y sig

40. J.M. USTERI, Theorie des Bundesstaates, Zürich, 1954, p. 247 y sig.

41. W. HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat, Berlin, 1969, p. 219 y sig, y P. LERCHE, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, München, 1968, entre otros.

42. F. RONNENBERGER, citado por STERN, op cit, p. 500

43. STERN, op cit, p. 499

44. Vid especialmente K. HESSE, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, 1962, p. 27 y sig, y del mismo autor Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen, 1970, p. 144.

45. El principio federal es "un método de división del poder, de tal modo que los gobiernos general y regionales se encuentran, cada uno en su esfera, en una posición de independencia y coordinación" (Federal Government, Londres, 1953, p. 11).

46. El término "federalismo cooperativo" fue utilizado originariamente en los EEUU, ya en 1937 (vid el Cap. X del TPI), aunque después no ha tenido continuidad, prefiriéndose en general la denominación de la nueva situación federal como "Intergovernmental Relations". En Alemania, el término "kooperativer Föderalismus" fue utilizado por primera vez de forma oficial en el llamado Informe Troeger (Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1966, p. 19 y 20), habiendo sido aceptado posteriormente por la práctica totalidad de la doctrina alemana. Igualmente, la citada expresión ha hecho fortuna en Suiza, Austria e incluso Italia (Vid la Introducción a la Parte II del TPI).

47. Así, en Alemania, HESSE, Aspekte, cit, p. 144. En los EEUU, la identificación es tan grande que el federalismo ha sido incluso designado como "federalismo del New Deal" (E.S. CORWIN, Constitutional Revolution, Claremont, 1941, p. 99).

48. Quizá, a los efectos que aquí interesan, la nota diferencial más característica la constituye

el hecho del establecimiento, ya desde el principio, de fórmulas de interrelación competencial entre las diversas instancias de gobierno.

49. Esta es sólo, naturalmente, una afirmación general, que responde al esquema también general de distribución de poderes en el panorama de derecho comparado. No pueden olvidarse sin embargo las doctrinas que permitían una extensión del círculo de poderes federales más allá del expresamente previsto en la Constitución, como el de las competencias implícitas, en virtud de la naturaleza de las cosas, etc., examinadas ya en varios lugares del TPI.

50. Ley n° 46, de 25 de febrero de 1947, del Alliierten Kontrollrat.

51. U. SCHEUNER, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV, 1966, p. 517.

52. SCHEUNER, Wandlungen, cit, p. 517, y H. SCHNEIDER, Vertäge zwischen Gliedsstaaten im Bundesstaat, VVDStRL, 19, 1961, p. 19

53. Este llamado "estado psicológico" ha encontrado en nuestra Constitución de 1978 una expresión jurídica específica, en el art 149.1.1, por el que se garantiza la unidad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes fundamentales, a través de su configuración como competencia estatal. La unidad de tratamiento se configura aquí como garantía de igualdad. Sin embargo, tal unidad de tratamiento no puede entenderse como uniformidad estricta o monolitismo, bajo pena de provocar un desapoderamiento general de los entes autónomos. Sobre la cuestión, que así ha sido entendida por la doctrina española, vid el Cap. III de

Derecho de las Comunidades Autónomas (en prensa),  
de E. AJA, E. ALBERTI, T. FONT, J.M PERULLES y J. TORNOS.

54. Manifestada tanto por las potencias ocupantes occidentales como por las propias fuerzas políticas constituyentes alemanas, como se ha visto en el Cap. I del TPI, y sostenida sin fisuras con posterioridad tanto política como doctrinalmente, sin duda con la contribución de la garantía de intangibilidad de la cláusula del art 79. 3 GG.

55. Aspekte, cit, p. 151 y 152.

56. Hay que distinguir aquí claramente entre uniformización y centralización, pues son dos conceptos que se mueven en planos distintos. Mientras que la uniformización es el proceso de reducción de diferencias regionales en el tratamiento de un sector o materia, en favor de una progresiva equiparación de las situaciones de derecho y de las condiciones sociales de vida en todo el territorio federal, la centralización constituye un proceso de desaparición o debilitamiento de los poderes autónomos de las partes en favor del poder central (vid HESSE, Aspekte, cit, p. 143).

57. Examinado en el Cap. III del TPI. Su ineficacia práctica ha sido apreciada explícitamente por la Comisión de Encuesta en su Informe final de 1976 (Schlußbericht der Enquete Kommission Verfassungsreform. Teil II. Bund und Länder, Zur Sache, Bonn, 1972, p. 54, citado en adelante como Informe final de la Comisión Schäfer), que ha hecho propuestas específicas para su reforma, en aras a convertirla en una garantía eficaz para los Länder contra invasiones injustificadas del Bund (Informe final, cit, p. 63 y sig).

58. Enumeradas en el Cap. XIV del TPI

59. Examinadas en el Cap. III del TPI

60. Vid Cap. III del TPI

61. En la actualidad, entre un 55 y un 60 % del conjunto de la producción legislativa federal (Vid Cap. XIV del TPI)

62. Esta tendencia ha sido observada por la práctica totalidad de la doctrina alemana, que la ha considerado de la mayor relevancia. Así, HESSE, Der unitarische, cit, p. 21 y sig, y Aspekte, cit, p. 153, U.SCHEUNER, Wandlungen, cit, p. 517, E.W. BÖCKENFÖRDE, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für F. Schäfer, Opladen, 1980, p. 185 y sig, y los trabajos de E. FRIESENHAHN y F. HALSTENBERG en Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt, 1974, entre otros muchos.

63. Dicha técnica estaba prevista originalmente en la GG en un número reducido de materias (vid Cap. III del TPI), que posteriormente se ha ido ampliando, sobre todo hacia el ámbito de las "tareas comunes" y de la planificación, sin que falten voces que propongan su generalización en el sistema de distribución de competencias (G. KISKER, Kooperation zwischen Bund und Ländern, DÖV, 1977, p. 696; Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges, Der Staat, 1975, p. 186 y sig, y su intervención en el Congreso de la VStRL de 1972 (VVDStRL, 31, 1973, p. 123). La aplicación de dicha técnica en el ámbito de la planificación será examinada al tratar de los instrumentos propiamente cooperativos, al constituir una pieza más del mecanismo de las "tareas comunes".

64. Examinado en el Cap. VI del TPI

65. E.S CORWIN, The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation, Washington DC, 1952, p. 7

66. HESSE, Aspekte, cit, p. 145, ve en ello una nueva formulación del principio federal de división del poder, en doctrina que ha sido recogida sustancialmente por BÖCKENFÖRDE, Sozialer, cit, p. 188 y sig.

67. Vid Cap. III del TPI

68. En efecto, la participación de los miembros en la formación de la voluntad federal, a través del Bundesrat, y su ejecución a través de los aparatos administrativos de los Länder, como norma ordinaria, ha constituido siempre una característica básica del orden federal alemán, ya desde sus primeras construcciones. Lo novedoso resulta aquí la generalización de tal esquema, y, en especial, su extensión más allá de la intervención del Bundesrat --órgano clásico de participación de los Länder--; lo que sitúa el equilibrio federal en un plano sustancialmente distinto del anterior.

69. U. HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, Referate und Mitteilungen der Schweizerischen Juristenvereins, 1969, vol II, Basel, p. 573.

70. Así, en los EEUU, donde ya desde el principio se establecieron ciertas relaciones de colaboración entre la Union y los Estados, bien por propia disposición constitucional, bien por las inexcusables exigencias de la praxis estatal. Al respecto vid especialmente D.J. ELAZAR, The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century, Annals of the

American Academy of Political Science, mayo de 1965, p. 10 y sig.

71. Vid al respecto el examen realizado en el Cap. VII TPI

72. Como se ha visto en el Cap. III TPI, la técnica de la legislación marco nada tiene que ver con la que da lugar a la relación ley-reglamento, en la que sólo existe un desarrollo justo. La ley marco fija tan sólo los límites dentro de los cuales deben los Länder adoptar sus propias medidas, sin que sea lícito que se les obligue simplemente a realizar una opción entre varias alternativas de desarrollo prefijadas,

73. Vid Cap. VI y IX del TPI

74. Vid Cap. VI del TPI

75. La apreciación de esta circunstancia puede no obstante resultar nada fácil. Ello dependerá del grado de flexibilidad de las disposiciones constitucionales y de la interpretación que en cada momento permitan.

76. En este sentido, se muestra de acuerdo la práctica totalidad de la doctrina alemana : TH. MAUNZ, Pflicht der Länder zur Uneinigkeit ? NJW, 1962, p. 1.641 y sig, G. KISKER, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen, 1971, p. 167 y 168, y F. KLEIN, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Speyer, 1961, p. 157.

77. Hay que poner de manifiesto que el desarrollo inicial de las fórmulas de relación cooperativa entre las diversas instancias federales se hizo en Alemania al margen de la Constitución, como en

casi todos los Estados federales que han sufrido una semejante evolución. Sólo cuando tales prácticas se hubieron consolidado adquirieron una expresión en el texto constitucional, que las disciplinó jurídicamente ( Vid Cap. X y XIII del TPI).

78. Todo ejercicio cooperativo de competencias supone en cierta medida una transferencia de poderes de unas instancias a otras (tanto si, como se verá más adelante, tal cooperación se realiza a través de un órgano conjunto de nueva creación, como si se admite la participación de las demás instancias en el ámbito competencial propio, o bien se encarga fiduciariamente a un órgano de alguna instancia la realización de ciertas funciones de las demás. R. GRAWERT (Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1967, p. 82 y sig), y TH. von TROTHA (Die Fortentwicklung des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben, Bonn, 1971, p. 15) señalan al respecto, para compatibilizar el modo conjunto de ejercicio de una competencia con el mantenimiento íntegro de los poderes de las partes, que tales "transferencias" son sólo quod usum y propiamente a título de mandato.

79. Caso, p. ej., de los EEUU, claramente a través de la cláusula del general welfare (art I, Sec.8). Sobre la cuestión, vid Cap. XI del TPI, para los EEUU, Austria y Suiza. Para Alemania, Cap. VIII y XIII del mismo.

80. Vid Cap. VIII, XI y XIII del TPI

81. La Comisión Schäfer, en su Informe final, cit, propone no obstante que la Constitución deje esta

cuestión abierta, conteniendo sólo una habilitación general para que las partes puedan actuar bajo el régimen de cooperación, y sean ellas mismas quienes fijen los sectores en los que éste habrá de recaer.

82. Vid Cap. X, XI, XII y XIII del TPI

83. Allí donde hay subordinación no hay lugar para la cooperación (Aspekte, cit, p. 147).

84. Este es el caso, p.ej., de la concesión a los Länder de un derecho específico de iniciativa en la presentación de los proyectos de cooperación en el seno de los órganos comunes de planificación de las "tareas comunes" obligatorias previstas en la GG (art 91a), al amparo del derecho de reserva concedido explícitamente a los mismos por la propia GG (art 91a. 3, último inciso).

85. HESSE, Aspekte, cit, p. 145 y 147

86. Así, los acuerdos de los comités de planificación de las "tareas comunes" del art 91a GG se toman por mayoría de 3/4 (vid Cap. XIII del TPI)

87. El mismo caso de las "tareas comunes" obligatorias del art 91a GG. La mayoría exigida de 3/4 implica, dada la composición de los comités mixtos de planificación --1 representante de cada Land y 11 del Bund--, que los acuerdos sólo pueden ser tomados por el conjunto formado por el Bund y la mayoría de los Länder (17 votos en total). Además, la propia GG concede a los Länder en "derecho de reserva", por el que se exige su particular consentimiento para que un proyecto cooperativo pueda ser realizado en su territorio (art 91a. 3, último inciso).

88. Así, nuevo art 28a. 3 GG, cuya introducción, en el marco de la reforma de las "tareas comunes", propone la Comisión Schäfer en su Informe final (cit, p. 139 y 140).

89. Respecto a los órganos cooperativos de carácter horizontal, se decide por mayoría, p.ej., en la Conferencia Conjunta de los Ministros de Cultura y de Finanzas de los Länder, el Consejo de TV de la ZDF y la Comisión Tarifaria de los Länder, entre los más destacados (vid Cap. XII del TPI). Respecto a los de carácter vertical, el principio de mayoría es adoptado en el Consejo de la Ciencia, el Consejo Alemán de Enseñanza, el Curatorium deportivo de la Policía, la Comisión de Expertos para la admisión de nuevos materiales y métodos de construcción y otros (vid Cap. XIII del TPI).

90. Tal técnica de ordenación de la concurrencia puede subdividirse en dos : la de la legislación marco y la de principios, cuyas diferencias, que aquí no son de relevancia, se examinan en el Cap. III del TPI. Para los problemas que presentan tales técnicas, vid igualmente el Cap. III citado.

91. Ello da lugar a los distintos regímenes de ejecución estatal de las leyes federales, examinados en el Cap. III del TPI, y que son : la administración como asunto propio de los Länder y la administración por encargo del Bund.

92. Así, la doctrina alemana de forma unánime. Algunos autores, sin embargo, consideraron que la existencia de órganos comunes de coordinación interferían en las funciones del Bundesrat (así, DRESBACH y HEINEMANN, citados por G. BERGOLDT, Gemeinschaftseinrichtungen der Länder auf der Bundesebene und das Grundgesetz,

Heidelberg, 1965, p. 110). Se considera sin embargo hoy sin excepción que dicha objeción carece de fundamento, pues el Bundesrat es propiamente un órgano federal de participación de los Länder en la formación general de la voluntad normativa del Bund, mientras que los órganos de coordinación orientan su acción hacia otros ámbitos, con una perspectiva distinta en general, ejecutivo-administrativa (vid al respecto BERGOLDT, op cit, p. 110). Por otra parte, nada obsta para que los Länder, solos o con el Bund, debatan sus problemas comunes en un foro más flexible e informal que una cámara parlamentaria. En todo caso, la naturaleza de las funciones del Bundesrat y de las instituciones comunes de coordinación están perfectamente diferenciadas y no son intercambiables, con lo que no existe en absoluto el riesgo de un vaciamiento del Bundesrat y de sustitución en sus funciones por otros órganos, no previstos constitucionalmente.

93. Vid Cap. XII, ap. 3.3 del TPI

94. Vid especialmente R. KUNZE, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart, 1968, p. 67.

95. P. ej., proposición de 21 de mayo de 1970, que contiene un proyecto de regulación unitaria de la intervención de los Landtage en el proceso de planificación conjunta de las "tareas comunes".

96. Vid al respecto R. BAUMANN, Norddeutscher Parlamentsrat, ZParl, 1971, p. 293 y sig. En general, ap. 3.3 del Cap. XII del TPI.

97. Así, la Conferencia de Ministros de Finanzas, la de Ministros de Economía, la de Ministros de Comunicaciones, y sus respectivos órganos en los

niveles superior e intermedio de cada organización ministerial.

98. Así, en el máximo nivel, la Conferencia Permanente de Ministros del Interior, la Conferencia de Ministros de Sanidad, la de Ministros de Justicia, la de Ministros de Trabajo, y muchos otros en niveles inferiores (vid Cap. XIII, ap. 3.3. del TPI).

99. Estos órganos de coordinación se dan en un número extraordinario, a todos los niveles y en todos los sectores, prácticamente. Debido a la participación federal en los mismos serán considerados más adelante, al tratar la coordinación vertical.

100. Vid Cap. XII, ap. 3.3 del TPI. Además de esta Conferencia hay que contar aquí la Comisión Permanente de Convenios Internacionales y el Grupo de Trabajo de los Ministerios del Interior de los Länder, órgano este que asegura, de forma permanente, el intercambio de información y experiencias de actuación en el sector.

101. Vid Cap. XIII, ap. 6 del TPI

102. Vid Cap. XIII, ap. 2.2 del TPI

103. Id.

104. Id.

105. Id.

106. Así, reuniones de Directores Generales en los sectores de protección civil, relaciones laborales, navegación aérea, tráfico fluvial y comunicaciones en general, y, sobre todo, en materia económica

y social (vid al respecto Cap. XIII, ap. 2.2 del TPI

106. Examinada en el Cap. VI, ap. 4.3 del TPI

107. Así, p. ej., las oficinas de verificación de materiales contra incendios, que serán examinadas más adelante, entre los órganos cooperativos.

108. Sobre ellos, Cap. XII, ap. 3.4 del TPI

109. Vid Cap. XII, ap. 3.4 del TPI

110. Institutos de la interdependant legislation, y, sobre todo, de cooperación administrativa personal, los llamados services-in-aid (vid Cap. XI del TPI).

111. Sobre los mismos, vid Cap. XIII, ap. 2.3 del TPI

112. C. GREYWE-LEYMARIE, Le fédéralisme coopératif en République Fédéral d'Allemagne, Paris, 1981, p. 4 y p y sig.

113. D. GRIMM, Les relations financières dans le système fédéral allemand, Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé, Bruxelles, 1981, p.3

114. Id, p. 3 y sig

115. Leyes de revisión constitucional de 8 de junio de 1967 (BGBl I, 581), y de 12 de mayo de 1969 (BGBl, I, 357, y I, 359).

116. Sólo en Austria, sin embargo, la Constitución federal prevé un régimen de cooperación horizontal obligatoria, en un gran número de sectores de competencia de los Länder (vid Cap. XI, ap. 2.3.3 del TPI).

117. Los convenios horizontales en la RFA han sido examinados en el ap. 2 del Cap. XII, mientras que los de carácter vertical lo han sido en el ap. 1 del Cap. XIII, ambos del TPI. Los órganos comunes de carácter horizontal, en el ap. 3 del Cap. XII, y los de carácter vertical en el ap. 2 del Cap. XIII.

118. Vid principalmente R.GRAWERT, op cit, p. 66 y sig, H. SCHNEIDER, op cit, p. 2 y sig, von TROTHA, op cit, p. 28, y H. E. GIESE, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutscher Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Bonn, 1961, p. 53 y sig.

119. BVerfGE 1. 299, (307 y sig).

120. El proyecto de Herrenchiemsee contenía una disposición específica al respecto (art 10), pero se suprimió en el Hauptausschuß en interés de la brevedad del texto constitucional (vid GIESE, op cit, p. 59).

121. Así, R. GRAWERT, op cit, p. 164 y sig, y von TROTHA, op cit, p. 13.

122. von TROHTA, op cit, p. 12 y sig.

123. Vid al respecto Cap. XII, ap. 2.2 del TPI

124. R. GRAWERT, op cit, p.183 y 193 y sig, y von TROTHA, op cit, p. 16 y sig, siguiendo ambos la doctrina de TRIEPEL.

125. Así, ZORN y WENZEL, citados por GIESE, op cit, p. 60.

126. BVerfGE 1, 14 (14 y sig); 1, 299 (307 y sig); 1, 351 (361 y sig), entre otras muchas. Por la doctri-

na, vid GRAWERT, op cit, p. 131 y sig, GIESE, op cit, p. 61 y 62 y von TROTHA, op cit, p. 4 y sig.

127. Vid Cap. II y III del TPI.

128. No hay duda de que el sector de la competencia legislativa se halla incluido en el ámbito competencial total sobre el que pueden recaer prácticas convencionales. Asi, BVerfGE 2, 347 (369); SCHNEIDER, op cit, p. 20; GIESE, op cit, p. 76, y TH. MAUNZ, en MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ, Grundgesetzkommentar, Com. Art 20. 1 ap. 25, München, ed. 1980.

129. Vid al respecto el tratamiento realizado en el ap. 2.6 del Cap. XII y en el ap. 1.2 del Cap. XIII, ambos del TPI.

130. Por todos, vid SCHNEIDER, op cit, p. 8 y sig, GRAWERT, op cit, p. 29 y sig, y GIESE, op cit, p. 64 y sig

131. SCHNEIDER, op cit, p. 9

132. GRAWERT, op cit, p. 36 y sig, es quien expresa con mayor claridad tal criterio de distinción, aunque un poco casuísticamente. El BVerfG, por su parte, considera que convenio estatal es aquél que sólo puede fundar obligaciones válidas si es en forma de ley ( E 4, 250 (275 y sig)). Para SCHNEIDER, todo convenio que, por su contenido material, sólo pueda ser ejecutado a través de medidas legislativas (op cit, p. 9).

133. GRAWERT, op cit, p. 52

134. SCHNEIDER, op cit, p. 9 y 10

135. BVerfGE 1, 14 (51)

136. Un examen completo del régimen jurídico-constitucional de los convenios federales en el Cap. XII, ap. 2.5 (horizontales) y Cap. XIII, ap. 1,3 del TPI.
137. GIESE, op. cit, 114.
138. SCHNEIDER, op. cit, p. 34 y GIESE, op. cit, p.112.
139. GIESE, op. cit, p. 114.
140. Vid al respecto Cap. XII, ap. 3.5 del TPI.
141. Vid Cap. XII, ap. 3.6 del TPI.
142. En especial vid GRAWERT, op. cit, p. 233 y sig. y p.239 y sig. y R. LOESER, Die Mischverwaltung, Göttingen, 1974, p. 129 y sig.
143. Vid al respecto la posición opuesta a su admisibilidad de GRAWERT, op. cit, p. 249 y sig, y el examen realizado en los Cap. XII, ap. 3.2 y Cap. XIII, ap. 2.1 del TPI.
144. En especial, ap. 2.1 del Cap. XIII del TPI.
145. GRAWERT, op. cit, p. 278.
146. Vid al respecto el ap. 3.5 del Cap. XII del TPI
147. Vid ap. 3,6 del Cap. XII del TPI.
148. Vid ap. 2.3 del Cap. XIII del TPI.
149. Vid Cap. VIII, ap. 3.4 y ap. 4 del TPI.
150. Sobre la cuestión, así como otros precedentes

más cercanos y el proceso de introducción de las "tareas comunes", vid ap. 3.1 del Cap. XIII del TPI.

151. Vid H. FRÖCHLING, Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern. Zur Rolle des Bundesrates im kooperativen Föderalismus, Freiburg, 1972, p.127 y sig.

152. Ap. 3.1 del Cap. XIII del TPI.

153. Informe Troeger, cit, p. 36 y sig.

154. S. MARNITZ, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtliche Institutionalisierung der bundesstaatliche Kooperation, Berlin 1974, p.65.

155. Id, p. 65.

156. Id. p.65.

157. Sobre la problemática del concepto de "plan marco", vid Marnit, op. cit, p. 73 y sig. y, con carácter más general, K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, II, München, 1980, p.700 y sig. Vid también ap. 3.2 del Cap. XIII del TPI.

158. Expresión utilizada por R. HÖCHERL, Rechtsvergleichende Aspekte des kooperativen Föderalismus, Augsburg, 1977, p. 38 y 39.

159. La doctrina alemana es unánime al respecto. Vid, p. 38 y sig; Stern, Das Staatsrecht, II, cit, p. 838 y sig. MARNITZ, op. cit, p. 138 y sig. y,

H. LIESEGANG y R. PLOEGER, Schwagung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus ?, DÖV, 1971, p. 228 y sig.

160. Sobre la cuestión vid A. BÖHRINGER, Zur Mitwirkung der Landesparlamente im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, ZParl, 1970, p. 173 y sig.

161. Resolución de 21 de mayo de 1970, previo Informe de una Comisión de estudio creada al efecto, de 11 de mayo del mismo año. Ambos documentos recogidos en BÖHRINGER, op cit, p. 175 y sig.

162. Dicha obligación se introdujo en las legislaciones presupuestarias generales de los diversos Länder, hallándose recopiladas en MARNITZ, op cit, p. 147, nota 36.

163. Sobre ello, MARNITZ, op cit, p. 148 y sig.

164. La Comisión propuso constitucionalizar la participación sustantiva de los Parlamentos (del Bund y de los Länder) aún sin fijar un modelo concreto (nuevo art 28a. 3 GG). Vid Informe Schäfer, cit, especialmente p. 140.

165. Sobre la cuestión, vid ap. 4 Cap. XIII del TPI

166. Cifrados por la ley federal de promoción de la estabilidad y el crecimiento económicos, de 8 de junio de 1967, en la consecución de la estabilidad de los precios, el pleno empleo, el equilibrio exterior y el crecimiento sostenido y armónico, factores que, optimizados, configuran un equilibrio económico designado como "cuadrado mágico". Vid al respecto K. VOGEL y M. WIEBEL, Comentario al Art 109 GG, ap. 21 y sig, Bonner Grundgesetz, Berlin-Frankfurt a.M., ed. 1971.

167. Vid ap. 4.5 Cap. XIII del TPI. Un análisis de tales circunstancias, bajo la perspectiva jurídico-constitucional, en VOGEL y WIEBEL, *op cit*, ap. 185-190.

168. B. TIEMANN, Die Neuen Gemeinschaftsaufgaben (art 91a, art 91b) im System des Grundgesetzes, DÖV, 1970, p. 162.

169. En algunos spuestos, las resoluciones aprobadas por la Conferencia --con mayoría de 3/4-- tienen sólo carácter indicativo, vinculando sólo a los Länder que las han votado afirmativamente. En otros, en cambio (en el ámbito de la promoción de la investigación), los acuerdos de la Conferencia de Ministros-Presidentes, tomados igualmente por mayoría de 3/4, vinculan a todos los Länder. Una exposición más detallada de este particular método de decisión en el ap. 3.3 del Cap. XIII del TPI.

170. Vid al respecto, para EEUU, Suiza y Austria el Cap. XI, ap. 3.1.5, 3.2.4 y 3.3.5, respectivamente, del TPI.

171. Vid Cap. VIII, ap. 4.1 del TPI

172. BVerfGE 39, 96 (120)

173. BVerfGE 39, 96 (111)

174. BVerfGE 39, 96 (116)

175. BVerfGE 41, 291 (306)

176. Informe Troeger, *cit*, p. 19 y 20

177. KEWENIG, en el debate de la VDStRL de 1972 sobre las "tareas comunes" (VVDStRL, 31, 1973,

p. 113), expresando una opinión bastante generalizada. Así, KISKER, Kooperation zwischen Bund und Ländern, cit, p. 694 y 695, HESSE, Aspekte, cit, p. 148, BÖCKENFÖRDE, Sozialer, cit, p. 180, LIESEGANG y PLOEGER, op cit, p. 228, entre otros.

178. Kooperation zwischen Bund und Ländern, cit, p. 694.

179. Sozialer..., cit, p. 180.

180. Parteienbettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart, 1976, p. 113.

181. Kooperation in Bundesstaat, cit, p. 229

182. Sozialer..., cit, p. 191

183. Especialmente, HESSE, Aspekte, cit, p. 147.

184. Al respecto resultan significativas las tendencias a la descentralización política que se pueden observar en la última década en numerosos regímenes, algunos de ellos tradicionalmente centralistas. Así, España, Francia, Bélgica, Gran Bretaña e Italia (que sólo a partir de 1972 realizó el paso definitivo para construir el régimen regional previsto en su Constitución de 1947), entre otros.

185. STERN, Das Staatsrecht, I, cit, p. 499.

186. El primer proyecto, en base al art 29 original de la GG, fue preparado por la Comisión Luther, que entregó su Informe final en 1955. Reformada dicha disposición constitucional por ley de revisión de 19 de agosto de 1969, una nueva Comisión elaboró un nuevo proyecto de NG, con varias soluciones o modelos alternativos (Informe Ernst, de 1973). Dichos planes, son embargo, no fueron realizados,

y en cambio si se modificó la regulación constitucional de la NG, a través de la ley de revisión de 23 de agosto de 1976, convirtiendo su inicial carácter de mandato en el de una simple habilitación. Vid al respecto el Cap. VI, ap. 2.2 del TPI.

187. Vid ap. 2.2 del Cap. VI del TPI

188. Las relaciones entre las tres alternativas en el Cap. X, ap. 4 del TPI, con datos comparativos sobre sus resultados. Al respecto, vid especialmente R. HRBEK, Das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes, en A.H. LAUFER (ed.), Föederalismus, München, 1973, p. 267 y sig, y P. FEUCHTE, Neugliederung : Versagen von Gestern, Chance für Morgen, DÖV, 21, 1968, p. 457 y sig.

189. G. LEHMBRUCH, Verfassungsrechtliche Alternativen der Politikverflechtung. Bemerkungen zur Strategie der Verfassungsreform, ZParl, 1977, p. 461 y sig. Vid también KISKER, Kooperation zwischen Bund und Ländern, cit, p. 691 y sig.

190. Asi, U. SCHEUNER, Kooperation und Konflikt. Das Verhältniss von Bund und Ländern im Wandel, DÖV, 1972, p. 590, quien teme que la evolución actual del federalismo conduzca realmente a un Estado unitario descentralizado, y H. SOELL, Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art 91a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems ?, Festschrift für Forsthoff, München , 1972, que indica que la actual estructura cooperativa está rozando ya la garantía federal del art 79. 3 GG, (p. 431).

191. El punto culminante de tal posición está representada por el Informe intermedio de la Comisión Schäfer,

de 1972. Vid Cap. XIV, ap. 3.2 del TPI.

192. Así, O. BARBARINO, Zur Revision des Grundgesetzes : planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Ländern Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, DÖV, 1973, p. 20 y sig, que propugna un retorno a la "separación clásica", o sea, material; junto a una profunda revisión de la constitución financiera. Por otra parte, KISKER propone otro modelo de separación, basado más en la técnica de relación entre decisión-marco, a escala federal, y decisión de desarrollo, a escala regional (Kooperation zwischen Bund..., cit, p. 696; Neuordnung, cit, p. 186 y sig, y su intervención en el Congreso de la VDStRL de 1972 (VVDStRL, 1973, p. 123).

193. Especialmente, BARBARINO, op cit, p. 21 y sig. Vid Cap. XIV, ap. 3.2 del TPI

194. Informe final, cit, p. 120 y 121.

195. Vid especialmente la crítica de BÖCKENFÖRDE, Sozialer..., cit, p. 193 y 194. Los Länder se pronunciaron también a favor de una nueva configuración de la constitución financiera, que evitara las fórmulas mixtas de financiación y les retornara así cotas importantes de autonomía. No obstante, los mismos Länder reconocieron la inexistencia de un concreto modelo alternativo a la situación actual y la inviabilidad a medio plazo de una reforma semejante (Informe final Comisión Schäfer, cit, p. 115). Vid al respecto el ap. 3.2 del Cap, XIV del TPI.

196. Así, FROWEIN y von MÜNCH, los dos ponentes de la reunión de la VDStRL de 1972, dedicado al tema de las "tareas comunes", así como la mayoría de las intervenciones en el debate posterior (vid en especial la de STERN, VVDStRL, 1973, cit, p.106 y sig).

197. Enquete Kommission Verfassungsreform, creada por resolución del Bundestag de 28 de octubre de 1969, e integrada por representantes de los tres grupos parlamentarios de la Cámara federal, por representantes de los Länder y por expertos.

198. Informe final, cit, p. 95 y sig, a los efectos que aquí interesan : revisión de las prácticas cooperativas verticales. Vid al respecto ap. 3.3 del Cap. XIV del TPI.

199. LEHNBRUCH, Verfassungspolitische Alternativen, cit, p. 467.

## BIBLIOGRAFIA

(Los libros citados lo son por su edición consultada).

1. MANUALES DE DERECHO CONSTITUCIONAL ALEMAN.

E. BENDA, W. MAIHOFER, H.J. VOGEL, Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin, 1983.

K. HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 1982.

R. HERZOG, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a.M., 1971.

Th. MAUNZ, R. ZIPPELIUS, Deutsches Staatsrecht, München, 1982.

I. von MÜNCH, Grundbegriffe des Staatsrechts, Stuttgart, vol. I (1979), vol II (1976).

H. NAWIASKY, Allgemeine Staatslehre, 4 vol, Benziger, 1952-1958:

E. STEIN, Lehrbuch des Staatsrechts, Tübingen, 1971, (hay traducción al español de F. RUBIO LLORENTE, con el título Derecho Político, Madrid, 1973).

K. STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, München, vol I (1977), vol II (1980).

2. COMENTARIOS A LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN.

F. GIESE, E. SCHUNCK, K. WINKLER, Die Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik, Frankfurt A.M., 1956-82.

G. LEIBHOLZ, H.J. RINCK, Grundgesetz. Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln, 1975.

H. von MANGOLDT, F. KLEIN, Das Bonner Grundgesetz, Berlin, Frankfurt, vol I (1957), vol II (1964), vol III (1974).

Th. MAUNZ, G. DÜRIG, E. HERZOG, R. SCHOLZ, Grundgesetzkommentar, München, 1980.

I. von MÜNCH y otros, Grundgesetz Kommentar, Frankfurt A.M., vol I (1976), vol II (1978), vol III (1981).

VARIOS, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, (Bonner Kommentar), Hamburg, 1981.

### 3. HISTORIA FEDERAL ALEMANA.

G. ANSCHÜTZ, K. BILLFINGER, Das deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, VVDStRL, 1, 1924

G. ANSCHÜTZ, R. THOMA (ed), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen, vol I (1930), vol II (1932).

G. ANSCHÜTZ, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Berlin, 1926.

E.W. BÖCKENFÖRDE, Moderne Deutsche Verfassungsgeschichte 1815-1918, Köln, 1972.

G. DÜRIG, W. RUDOLF, Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte, München, 1979.

G.J. EBERS, Die Lehre vom Staatenbunde, Breslau, 1910

E. FORSTHOFF, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Stuttgart, 1972.

L. LE FUR, Etat fédéral et Confédération d'Etats, Paris, 1896.

B. GEBHARD, Handbuch der Deutschen Geschichte, Stuttgart, 1970.

F. HARTUNG, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Stuttgart, 1969.

E.R. HUBER, Bundesexekution und Bundesintervention. Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Reich, AÖR, 79, 1953-54.

E.R. HUBER, Deutschlandsverfassungsgeschichte seit 1789, Stuttgart, 6 vol. (1967-1981).

E.R. HUBER (ed), Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Stuttgart, 1978.

O. KIMMINICH, Deutsche Verfassungsgeschichte, Frankfurt a.M., 1970.

F. LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen, 4 vol., 1911-1914.

H. MICHAELIS, E. SCHRAEPLER (ed), Ursachen und Fragen vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zum staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart, Berlin, 1958-1979.

H. NAWIASKY, Grundprobleme der Reichsverfassung. Teil Das Reich als Bundesstaat, Berlin, 1928.

F. POETZSCH, Vom Staatsleben unter Weimarer Verfassung, JÖR, 13, 1925.

E.von PUTTKAMER, Föderative Elemente in deutschen Staatsrecht seit 1648, Göttingen, 1955.

R. SMEND, Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin, 1968.

R. SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht, Berlin, 1928.

H. TRIEPEL, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern,  
Festschrift für Kahl, Tübingen, 1923.

J. VETTER, Die Bundesstaatlichkeit in der Rechts-  
prechung des Staatsgerichtshofs der Weimarer Republik,  
Baden Baden, 1979.

FEDERALISMO, OBRAS GENERALES.

U. BARSCHHEL, Die Staatsqualität der deutschen Länder,  
Heidelberg, Hamburg, 1982.

E. DEUERLEIN, Föderalismus. Die historischen und  
philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips,  
Bonn, 1972.

K. FLEMMING, Entwicklung und Zukunft des Föderalismus  
in Deutschland, Freiburg, 1980.

W. GEIGER, Missverständnisse um den Föderalismus,  
Berlin, 1962.

F. HALSTENBERG, Die Fortentwicklung des bundesstaat-  
lichen Struktur seit 1949 und ihre Auswirkungen auf  
den Bundesrat, Der Bundesrat als Verfassungsorgan  
und politische Kraft, Darmstadt, 1974.

W. HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat, Berlin, 1969.

K. HESSE, Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungs-  
änderung, AöR, 98, 1973.

K. HESSE, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, 1962.

F.W. JERUSALEM, Die Staatsidee des Föderalismus,  
Tübingen, 1949.

H. LAUFER, Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland,  
Stuttgart, 1974.

H. LAUFER, F. PILZ (ed), Föderalismus. Studentexte  
zur bundesstaatlichen Ordnung, München, 1973.

H. LAUFER, Das föderative System der Bundesrepublik  
Deutschland, München, 1981.

P. LERCHE, Aktuelle föderalistische Verfassungs-  
fragen, München, 1968.

P. LERCHE, H. BÜLCK, Föderalismus als nationales und  
internationales Ordnungsprinzip, VVDStRL, 21, 1964.

W. RUDOLF; Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtspre-  
chung des Bundesverfassungsgerichts, Bundesverfassungs-  
gericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25.  
jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, vol II,  
Tübingen, 1976.

U. SCHEUNER, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates  
in der Gegenwart, DÖV, 15, 1962.

J.M. USTERI, Theorie des Bundesstaates, Zürich, 1954.

K.C. WHEARE, Federal Government, London, 1953.

5. RELACIONES BUND - LÄNDER.

E. BAUSCHKE, Bundesstaatsprinzip und Verfassungs-  
gericht. Eine systematische Darstellung föderalis-  
tischer und zentralistischer Tendenzen in der Rechts-

prechung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin, 1970.

H.W. BAYER, Die Bundestreue, Tübingen, 1961.

K. von BEYME, Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersysteme im Ausland, Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt, 1974.

M. BOTHE, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Heidelberg, 1977.

M. BULLINGER, Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, AÖR, 96, 1971.

M. BULLINGER, Zum Verhältnis von Bundesaufsicht und Bundestreue, AÖR, 87, 1962.

M. BULLINGER, Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, DÖV, 23, 1970.

P. FEUCHTE, Neugliederung : Versagen von Gestern, Chance von Morgen, DÖV, 21, 1968.

K.H. FRIAUF, Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25. jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, vol II, Tübingen, 1976.

M. FRIEDRICH, Bundesrat und Landesparlamente, ZParl, 6, 1975.

E. FRIESENHAHN, Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungsbedürftlichkeit von Gesetzen und Verordnungen des Bundes, Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt, 1974.

J.A. FROWEIN, Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, Bonn, 1961.

H.G. GAA, Die Stellung einer zweiten Kammer in Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Studie, Köln, 1961.

O.E. GASKE y otros, Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Bonn, 1982.

W. GEIGER, Die wechselseitige Treupflicht von Bund und Ländern, Föderalistische Ordnung, Koblenz, 1961.

R. GRAWERT, Finanzreform und Bundesstaatsreform, Der Staat, 1968.

D. GRIMM, Les relations financières dans le système fédéral allemand, Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé. Etudes de Droit belge et de Droit comparé, Bruxelles, 1981.

D. HAUN, Die Bundesaufsicht in Bundesauftragsangelegenheiten, Frankfurt a.M., 1972.

W. HENLE, Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiscalpolitik, DÖV, 19, 1966.

R. HRBEK, Das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes, Föderalismus, München, 1973.

C. KEISER, Zur Ableitung des Verfasungsprinzips des "bundesfreundlichen Verhaltens" aus dem Begriff des Bundesstaates, DÖV, 14, 1961.

G. KISKER, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder Planung, Der Staat, 1975.

H.H. KLEIN, Verwaltungskompetenzen von Bund und

Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25. jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, vol II, Tübingen, 1976.

J. KÖUBLE, Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DÖV, 20, 1967.

B. KOWALSKY, Die Rechtsgrundlagen der Bundestreue, Augsburg, 1970.

W. LEISNER, Der Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25. jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, vol I, Tübingen, 1976.

E. LICHTENSTERN, Die Gesetzgebung im Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern, Frankfurt a.M., 1979.

H. von MANGLODT, Vom heutigen Standort der Bundesaufsicht, Berlin, 1966.

P.M. MOMBAUR, Bundeszwang und Bundestreue, Köln, 1964.

F. OSSENBÜHL, Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht, AÖR, 99, 1974.

H. SCHÄFER, Bundesaufsicht und Bundeszwang, AÖR, 78, 1952-53.

H. SCHOLTISSEK, Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts aus Art 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, Festschrift für G. Müller, Tübingen, 1970.

R. SCHOLZ, Ausschliessliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bundesver-

fassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25. jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, vol II, Tübingen, 1976.

H.A. SCHWARZ-LIEBERMANN von WAHLENDORF, Une notion capitale du Droit Constitutionnel allemand : la Bundestreue (fidélité fédérale), Revue de Droit Public, n. 3 de 1979.

P. SEIDEL, Die Zustimmung der Bundesregierung zu Verträgen der Bundesländer mit auswärtigen Staaten gemäß Art 32. 2 GG, Berlin, 1975.

P. SELMER, Finanzordnung und Grundgesetz. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuersachen, AÖR, 101, 1976.

H. SPANNER, Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltens, DÖV, 14, 1961.

F.J. STRAUSS, Finanzreform. Auf dem Wege zum modernen Bundesstaat, Jahre der Wende. Festgabe für A. Möller, Karlsruhe, 1968.

F. STURM, Die Finanzverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden bei Erfüllung staatlicher Aufgaben, DÖV, 21, 1968.

H. TRIEPEL, Die Rechtsaufsicht, Berlin, 1917 (Darmstadt, 1964, reed.).

6. COOPERACION FEDERAL.

O. BARBARINO, Zur Revision des Grundgesetzes : Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung

der Gemeinschaftsaufgaben, DÖV, 26, 1973.

E. BAUER, Die Bestandkraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern, Berlin, 1971.

Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Bonn, Zur Sache, 3/1976, 2/1977 (Informe final de la Comisión Schäfer).

Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Bonn, 1973 (Informe Comisión Ernst).

G. BERGOLDT, Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer auf Bundesebene und das Grundgesetz, Heidelberg, 1965

E.W. BÖCKENFÖRDE, Sozialer Bundesstaat und parlamentarischer Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats, Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer, Opladen, 1980.

A. BÖHRINGER, Zur Mitwirkung der Landesparlamente im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, ZParl, 1, 1970.

H. DARMSTADT, Zur Frage einer Mischverwaltung von Bund und Ländern, Münster, 1961.

P. FEUCHTE, Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland, AÖR, 98, 1973.

K.H. FRIAUF, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrags, AÖR, 88, 1963.

H. FRÖCHLING, Der Bundesrat in der Koordinierungs-

praxis von Bund und Ländern. Zur Rolle des Bundesrates im kooperativen Föderalismus, Freiburg, 1972.

J.A. FROWEIN, I.von MÜNCH, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL, 31, 1973.

H.E. GIESE, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Bonn, 1961.

R. GRAWERT, Zusammenarbeit und Steuerung im Bundesstaat, Der Staat, 1975.

R. GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1967.

C. GREYWE-LEYMARIE, Le fédéralisme coopératif en République Fédéral d'Allemagne, Paris, 1981.

Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1966 (Informe Troeger).

G. HEIDEN, Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Köln, 1969.

K. HESSE, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen, 1970.

R.O. HÖCHERL, Rechtsvergleichende Aspekte des kooperativen Föderalismus, Ausburg, 1977.

W. KALTENFLEITER, Die Bedeutung des föderativen Ordnung für das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer, Opladen, 1980.

G. KISKER, Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1971.

G. KISKER, Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV, 30, 1977.

F. KNÖPFLE, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, Der Staat, 1969.

R. KUNZE, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern, Stuttgart, 1968.

G. LEHMBRUCH, Verfassungspolitische Alternativen der Politikverflechtung. Bemerkungen zur Strategie der Verfassungsreform, ZParl, 8, 1977.

W. LEISNER, Föderalismus als kooperativer Dialog, ZRP, 1969.

W. LEISNER, Schwachung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus, DÖV, 21, 1968.

H.D.F. LIESEGANG, R. PLÖGER, Schwachung der Parlamente durch kooperativen Föderalismus ?, DÖV, 24, 1971.

R. LOESER, Die Mischverwaltung, Göttingen, 1974.

S. MARNITZ, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin, 1974.

Th. MAUNZ, Die Fortentwicklung des bundesstaatlichen Systems, Festschrift für F. Berber, München, 1973.

Th. MAUNZ, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Zu E. Grawerts gleichnamiger Monographie, Die Verwaltung, 1971.

Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Bonn, 1973.

Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, Bonn, 1955 (Informe Luther).

R. ROELLENBLEG, Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, DÖV, 21, 1968.

M. RONELLENFITSCH, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, Berlin, 1975.

F. SCHARPF, B. REISSERT, F. SCHNABEL, Politikverflechtung (I). Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, 1976.

F. SCHARPF, B. REISSERT, F. SCHNABEL, Politikverflechtung (II). Kritik und Berichte aus der Praxis, Meisenheim am Glan, 1977.

U. SCHEUNER, Kooperation und Konflikt. Das Verhältniss von Bund und Ländern im Wandel, DÖV, 25, 1972.

U. SCHEUNER, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV, 19, 1966.

H. SCHNEIDER, W. SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL, 19, 1961.

H. SOELL, Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art 91a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems ?, Festschrift für E. Forsthoff, München, 1972.

B. TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin, 1970.

B. TIEMANN, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (art 91a, 91b GG) im System des Grundgesetzes, DÖV, 23, 1970.

T. von TROTHA, Die Fortentwicklung des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben, Köln, 1971.

VARIOS, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin, 1961.

VARIOS, Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin, 1971.

VARIOS, Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin, 1974.

#### 7. SISTEMAS FEDERALES COMPARADOS.

J.F. AUBERT, Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Neuchâtel, 1967.

K.G. BANTING, The Welfare State and Canadian Federalism, Kingston, 1982.

A.M. BARRENA, El federalismo en Suiza, Madrid, 1970.

G. BREAK, Intergovernmental Relations in the United States, Washington DC, 1967.

D.A. CAPUTO, General Revenue Sharing and American Federalism : Towards the Year 2000, The Annals of the American Academy of Political Science, mayo 1975.

D.A. CAPUTO, R. COLE, Revenue Sharing, Lexington, Mass., 1976.

J.P. CLARK, The Rise of a New Federalism. Federal-State Cooperation in the United States, New York, 1965.

P.A. CREPEAU, C.B. McPHERSON, L'avenir du fédéralisme canadien, Montreal, 1965.

C. DOMINICE, Fédéralisme coopératif, Rapports et communications. Société suisse des juristes, Basel, vol III 1969.

C.S. DOUIN, Le fédéralisme autrichien, Paris, 1977.

H. EHRINGHAUS, Der kooperativer Föderalismus in der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt a.M., 1971

D.J. ELAZAR, The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, mayo de 1965.

F. ERMACORA Y OTROS, Föderalismus in Österreich, Salzburg, München, 1970.

F. ERMACORA, Der österreichische Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Innsbruck, 1976.

F. ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre, Wien, 1970.

A. FAURE, Droit Constitutionnel Suisse, Fribourg, 1970.

F. FLEINER, Z. GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich, 1949.

F. FRANKFURTER, J.M. LANDIS, The compact clause of the Constitution. A Study in Interstates Adjustments, Yale Law Journal, 34, 1925.

P.N. GLENDENING, M.N. REEVES, Pragmatic Federalism, Palisades, Cal., 1977.

W.B. GRAVES, American Intergovernmental Relations, New York, 1964.

U. HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Basel, vol II 1969.

R.E. JOHNSTON, The effect of Judicial Review on Federal-State Relations in Australia, Canada and the United States, Baton Rouge, Lous., 1969.

W. KEWENIG, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AÖR, 93, 1968.

F. KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischer Bundesländer, Wien, 1967.

R. LEACH, American Federalism, New York, 1970.

S. MYERS, A Legislative History of Revenue Sharing, The Annals of American Academy of political and social Science, mayo de 1975.

R.P. NATHAN Y OTROS, Revenue Sharing : The Second Round, Washington DC, 1977.

A. PEDROS ABELLO, El sistema estadounidense del Revenue Sharing : resultados y enseñanzas de su aplicación, Documentación Administrativa, 181, 1979.

P. PETTA, Il sistema federale austriaco, Milano, 1980.

J.P. PREVOST, La crise du fédéralisme canadien, Paris, 1972.

M. REAGAN, J.G. SANZONE, The New Federalism, New York, 1981.

B. SCHWARZ, A Commentary on the Constitution of the United States. Part I : Federal and State powers, New York, 1963.

D.V. SMILEY, Canada in question : Federalism in the Seventies, Toronto, 1976.

H. STEIN, The Fiscal Revolution in America, Chicago, 1969.

O. STOLZ, Revenue Sharing. Legal and Policy Analysis, New York, Washington DC, 1974.

R. WAGNER, The Fiscal Organization of American Federalism, Chicago, 1971.

M. WELAN, F. KOJA, F. GROLL, C. SMEKAL, Theorie und Praxis des Bundesstaates, Salzburg, München, 1974.

D.S. WRIGHT, Understanding Intergovernmental Relations, North Scituate, Mass., 1978.

Impreso y Encuadernado en:  
**LIBRERIA ESTUDIO**  
Sabino de Arana 42 - 44 – Tel. 330 95 24  
08028 – BARCELONA