

EL ESTADO FEDERAL COOPERATIVO

Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania

Por HANS-PETER SCHNEIDER

Mientras España, desde el aspecto teórico, está restableciendo su soberanía constitucional en el marco de un estado unitario regionalizado, se encuentra en crisis el estado federal alemán occidental. En tal contexto se abrigan dudas acerca de si la estructura federativa de la República Federal es capaz de satisfacer las exigencias de constancia (conformidad) y de variabilidad (flexibilidad) de una moderna sociedad industrial. Recientemente una comisión-encuesta para la reforma constitucional se ha ocupado intensivamente con problemas de ámbito federal y ha propuesto entre otras cosas una planificación central común de las tareas de la federación y de los estados federados (1).

Sin embargo, antes de que podamos pasar a tratar específicamente esta problemática, es preciso ante todo hacer algunas precisiones acerca de la estructura y funcionamiento del sistema federativo de la República Federal, puesto que sin conocer su especial peculiaridad apenas podrá entenderse la actual problemática. ¿Cómo está construido y organizado el estado federal alemán occidental? ¿Bajo qué específicas condiciones históricas ha surgido? ¿De qué modo contribuyen la federación y los estados federados al cumplimiento de las tareas del estado? ¿Quién dispone de los recursos financieros? Tales cuestiones apenas pueden responderse con una o dos frases, y menos de un modo abstracto. Por esta razón me esforzaré por

(1) Cfr. el *Schlußbericht* de la Comisión de encuesta para la reforma constitucional del 9-12-1976 (Bundestagsdrucksache 7/5924), cap. 11, págs. 148 y sigs.

ilustrar cada una de mis tesis con sendos ejemplos, para proporcionar de este modo una imagen lo más viva posible de la realidad del estado federal en Alemania.

Quizá hayan percibido alguna vez los visitantes extranjeros que en su entrada a la República Federal hay dos tipos de funcionarios que los atienden en la frontera. Uno de ellos, con uniforme verde, pregunta por los pasaportes y controla los datos personales; es un funcionario del Land y pertenece al cuerpo de policía del específico estado federado fronterizo. La otra persona, en uniforme azul, pregunta a los viajeros si desean importar algo o si tienen algún objeto que declarar; es un funcionario de la federación y está asignado al cuerpo administrativo central de Hacienda. En este sencillo ejemplo pueden advertirse ya algunas *características* del estado federal: éste se distingue por

- la distribución de la federación en estados federados
- un reparto de tareas y competencias entre la federación y los estados federados
- la participación de los estados federados en la función legislativa y administrativa de la federación
- una distribución del ingreso fiscal entre la federación y los estados federados en el marco de la constitución fiscal
- determinadas reglamentaciones de organización y procedimiento para el establecimiento de la unidad de acción y eficacia políticas.

En correspondencia con tales características se concentrará el presente trabajo en cinco puntos fundamentales: intentaré especificar en primer lugar la estructura constitucional y el modo de actuación del estado federal (I), para referirme después de un modo breve al desarrollo histórico de la forma política federal (II); apoyado en esta referencia histórica, hablaré de la actual distribución de tareas entre la federación y los estados federados (III), para dedicarme en el apartado cuarto al tratamiento especial del Bundesrat, como órgano de cooperación de los estados federados a nivel federal (IV); como cuestión final, me referiré a la moderna tendencia del llamado «federalismo cooperativo» en la República Federal de Alemania (V).

I

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ACTUACION
DEL ESTADO FEDERAL

1. Junto a la democracia y al estado de derecho entra en la República Federal según el orden constitucional de la Ley Fundamental el *estado federal*, como forma ulterior de determinación política. A este respecto la correspondiente norma constitucional dice: «La República Federal de Alemania es un estado federal democrático y social» (art. 20, apartado 1 de la Constitución). Qué haya de entenderse por estado federal, no se define en ningún pasaje de la Constitución. Sin embargo, la mayoría de los preceptos de la Constitución se refieren, sea de un modo directo o indirectamente, al orden federativo. Una mirada de conjunto muestra que la Constitución engarza claramente con el tradicional concepto formalista del estado federal. Según éste un estado federal implica —en contraposición con la confederación de estados— una *unión de organizaciones estatales y órdenes jurídicos, de tal manera que los distintos estados miembros constituyen un estado total*. Para el sistema constitucional federativo se deriva de aquí una distribución de las tareas estatales entre el estado central, llamado federación, y los estados particulares, los «Länder». Por lo tanto, si se pregunta en qué consiste la esencia del estado federal, habrá que responder: *en la soberanía distribuida*. Cada estado singular (federación o estados federados) es soberano y autónomo, es decir, exclusivamente competente, en aquellos ámbitos que le son confiados por la Constitución para el cumplimiento de su tarea. Así, por mostrar algunos puntos principales, la Federación posee como exclusiva competencia la política exterior, la defensa del territorio y el servicio de comunicaciones, mientras que los estados federados son principalmente responsables de la seguridad interior (policía) y del ámbito de la cultura (enseñanza).

Una distribución tal de tareas conduce ocasionalmente a consecuencias claramente absurdas. Hace aproximadamente un año el llamado «Grupo 9 de defensa de fronteras» liberó rehenes en Mogadiscio en relación con el caso del secuestro del presidente de la patronal alemana, Hans Martin Schleyer. La defensa de las fronteras es en sí misma de la competencia de la federación, de suerte que este grupo depende directamente del ministro federal del interior. Sin embargo, éste se ve impedido, por la forma federativa, de emplear sus propios funcionarios de defensa de fronteras dentro del territorio federal mismo. Es más, necesita para ello la autorización del

correspondiente ministro del interior del estado federado, quien dirige también la utilización de la defensa de fronteras. Sólo en el caso de acciones en el extranjero puede el ministro federal del interior impartir órdenes propias a sus funcionarios. Precisamente por esto no es sorprendente que de cara a esta situación hayan surgido en el ámbito de la seguridad interna ciertos esfuerzos encaminados a fortalecer la colaboración entre la federación y los estados federados.

La fundamental distribución de la federación en estados fue equipada por el legislador constitucional con un alto grado de garantías de durabilidad. Según el artículo 69, apartado 3 de la Constitución es improcedente cualquier reforma constitucional por la que se vea afectada esta «distribución de la Federación en estados». Por tanto, el estado federal en Alemania no puede ser abolido por ningún tipo de mayoría parlamentaria o popular. Se habla aquí también de *garantía de eternidad* y con esta elección verbal se da a veces la impresión (sobre todo en Baviera) de que el ciudadano alemán puede imaginarse incluso el reino celestial sólo como estado federal.

La Constitución no determina el número de los estados federados. Algunos unitarios infatigables han llegado por ello a la conclusión de que, respetando el plural del texto constitucional (la Constitución habla siempre de «estados»), puede reducirse su número de once estados actuales hasta un mínimo de dos. La Constitución misma permite literalmente una tal redistribución (cfr. art. 29), pero prescribe un procedimiento tan complicado con varios referendos, que hasta ahora tan sólo una vez se ha hecho uso de él (Baden-Württemberg). Con esto no se ha querido decir que sea inactual una redistribución del territorio federal. Tras perder las elecciones parlamentarias en los estados, se convierte en objeto preferido de las especulaciones de los políticos el tema de con qué estado vecino se habría conseguido por fusión un mejor resultado electoral.

Finalmente hay que aludir todavía brevemente a un tercer determinante de la Constitución, que es decisivo para la estructura federativa: el llamado *mandamiento de homogeneidad* del artículo 28, apartado 1, de la Ley Fundamental. Según éste los estados federados poseen incluso una autonomía constitucional propia, es decir, pueden darse a sí mismos su constitución. No obstante, el orden constitucional en los estados federados ha de corresponder «a los principios fundamentales del estado de derecho republicano, democrático y social en el sentido de la Constitución». Además el pueblo ha de tener en los estados federados una representación, nacida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. Se pretende con ello satisfacer la exigencia de una cierta homogeneidad de las estructuras constitucionales en la República Federal, a la que habrá que conceder tanto más

valor cuanto que los estados colaboran a través de la Cámara Alta (Bundesrat) en la legislación de la federación. Sólo esta tarea exige ya una cierta homogeneidad de la legitimación, a cuyo efectos los padres de la Constitución pudieron pensar no en la recaída de algunos estados federados en el principado absolutista, sino más bien en la adopción de elementos popular-democráticos de la República Democrática Alemana.

En la actualidad junto al parlamento federal existen evidentemente en los once estados federados parlamentos independientes (Landtage), de los que a su vez resultan gobiernos autónomos. Por tanto, cuando es necesaria una decisión unitaria en ámbitos que son de la competencia de los estados (como recientemente, por ejemplo, el acceso a la universidad) (2), tal decisión puede ser adoptada solamente a través de la «autocoordinación» de los gobiernos de los estados en la Conferencia de Jefes de Gobierno, la cual sólo puede adoptar decisiones unánimes (3). No en vano por estas razones algunos políticos decisionistas han entendido a veces al sistema federal como un mecanismo de freno.

2. Si de la estructura constitucional del estado federal se vuelve ahora la mirada a la forma de actuación del mismo, resulta entonces que el orden federativo de la Constitución se encuentra actualmente en un profundo cambio. Mientras que en el siglo XIX los estados eran todavía entes políticos auténticos, surgidos históricamente, con una específica individualidad que la historia, la conciencia étnica y la dinastía habían troquelado, en el siglo XX los trastornos bélicos y las crisis económicas han conducido a una fuerte movilidad de la población y fortalecido el sentimiento general de pertenencia común por encima de las fronteras estatales. Sin duda alguna existen aún ciertas reminiscencias de la antigua idea federal en Baviera y en las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo. Sin embargo, se ha desvanecido ya el círculo de aquellas tareas que por su naturaleza pueden ser desempeñadas mejor en el ámbito individual de cada estado. La importancia creciente de la técnica, de la economía y de la comunicación, las crecientes implicaciones e interdependencias de la vida social y económica así como las multiplicadas tareas de planificación, dirección y distribución, brevemente: la tendencia hacia la moderna sociedad industrial exige una homogeneidad y proporcionalidad en las relaciones de la vida. No es, por

(2) Así reza la decisión del Tribunal Federal de Garantías Constitucionales de 18-7-1972 (BverfGE 33, págs. 303 y sigs.).

(3) Para este punto, cfr. HANS SCHNEIDER: *Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat*, en «Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer», cuaderno 19 (1961), págs. 1 y sigs. (9 y sigs.).

tanto, casualidad alguna ni un mero resultado de tendencias federalistas, sino más bien un signo evidente de los citados cambios, el hecho de que el peso de las tareas estatales se concentre progresivamente en la federación (4). Allí donde la Constitución tiende barreras insuperables a este desplazamiento de tareas, se ha formado, y en cierta manera fuera de la Constitución, un campo «gris» de desempeño de cometidos, común a la federación y a los estados federados, que se ha ampliado enormemente en los últimos años especialmente en los asuntos tocantes a la planificación suprarregional.

Pese a ello, no es lícito concluir sencillamente de esta evolución que el orden federativo haya perdido hoy sus funciones. Únicamente se ha modificado fundamentalmente su modo de actuación. La pertenencia a la Patria, la tradición étnica, el pluralismo religioso u otros vínculos históricos y culturales ya no alcanzan hoy a vitalizar la idea de un estado federal, sino otros elementos que al menos son tan importantes para el proceso de integración de la colectividad política: el estado federal complementa el orden democrático, la división de poderes, así como al estado de derecho, realizando con ello un trozo de libertad política concreta (5).

La estructura federal fortalece la *democracia* sobre todo a través de su efecto protector de las minorías. Efectivamente, impide a la mayoría menoscabar a las minorías regionales. Al menos en el estrecho marco de un estado resulta más fácil a la minoría regional hacerse valer en el juego de las fuerzas políticas. Ello lleva consigo notables consecuencias para la postura de la oposición y para la realización del principio de la dirección política alternativa, puesto que los partidos que en la Federación se hallan en la oposición pueden participar en coaliciones a nivel de los estados federados y demostrar por este camino su capacidad de gobierno. Por lo demás, la distribución federal conduce también a un relajamiento de los partidos y asociaciones, que no es lográble con los medios del estado unitario descentralizado y que con frecuencia es más eficaz que el precepto constitucional, según el cual la forma interna de los partidos ha de responder a los principios democráticos (art. 21, apartado 1, párrafo 3.º, del texto constitucional).

Naturalmente, ciertos políticos lamentan la fuerte tendencia a continuas elecciones parlamentarias en los estados federales, que se convierten pro-

(4) La misma posición, ya en DIETRICH KATZENSTEIN: *Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Länder seit 1949*, en «Die Öffentliche Verwaltung», 1958, págs. 593 y sigs. Cfr. también ULRICH SCHEUNER: *Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik*, en «Die Öffentliche Verwaltung», 1956, pág. 518.

(5) En este sentido, KONRAD HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 9.ª ed., 1976, págs. 92 y sigs.

gresivamente en plebiscitos sobre la actual política del gobierno de Bonn. La acusación que se oye con más frecuencia es la de que conduce a una campaña electoral continua, obstaculizando la tarea de gobierno. Con todo, sin la estructura federativa se vería empobrecida en una proporción considerable la vida democrática en Alemania.

La estructura federativa completa igualmente la forma del *Estado de derecho* a través de los efectos de la división de poderes, implícita en él. A la alta complejidad del proceso político en el moderno estado industrial corresponde un sistema *descentralizado* de decisión, que en la medida en que está diferenciado en unidades autónomas a nivel nacional, regional y local es mucho mejor que un sistema centralista. A través de la estructura descentralizada se articula la *división vertical de poderes* (6), característica del estado federal. Las competencias legislativa, ejecutiva y judicial se reparten entre la Federación y los estados federados, pero de tal modo que la asunción de las tareas estatales precisa ser completada con la actividad del otro miembro y, por tanto, la subdivisión va unida automáticamente a una interdependencia, que conduce a un equilibrio de poderes y a un mutuo control. Con la distribución vertical de tareas el Estado federal de la Constitución articula también una parte de la *división horizontal de poderes*. Por medio de la institución del Consejo Federal (Bundesrat), compuesto por representantes de los gobiernos, se introduce un elemento administrativo en el proceso de producción de voluntad política de la federación, sin el cual no es posible un apropiado cumplimiento de objetivos. Precisamente, por el hecho de que aquí la experiencia administrativa de los estados federados puede aportarse a la tarea legislativa de la Federación, se ha ido convirtiendo el Consejo Federal en una instancia verificadora de control del éxito y eficacia de las leyes (7).

Finalmente, la forma federativa reviste otra ulterior ventaja importante: mediante la descentralización ofrece la oportunidad de experiencias en ámbitos reducidos, de la competencia entre los estados federados, y reduce gracias a la pluralidad de centros de decisión el riesgo de crisis del sistema político total. Orientado hacia la mutua complementariedad y colaboración, el Estado federal demuestra que la vida pública se fundamenta mucho más en la comprensión y en la cooperación, que en el mandato y la coacción.

(6) HANS PETERS: *Gewaltenteilung in moderner Sicht*, 1954, págs. 24 y sigs. También WERNER KÄGI: *Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung*, en «Festschrift für Hans Huber», 1961, pág. 169.

(7) Para este punto, cfr. ROMAN HERZOG: *Der Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes seit 1949*, en «Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft», 1974, págs. 235 y sigs.

En ello se muestra que la forma modificada del principio federativo de la libre asociación es un elemento fundamental de la *libertad política*. En consecuencia, hay que deducir que la naturaleza federativa de la Constitución, incluso bajo las actuales circunstancias, posibilita una amplitud de efectos, que apenas podrían lograrse de otro modo. Es preciso ver hoy la legitimación del estado federal en el intento de articular un Estado moderno eficaz con el establecimiento y salvaguardia de la libertad política. Pero con el fin de hacer aún más patente a la vista el cambio de funciones del federalismo en la República Federal se hace necesaria una breve retrospectiva histórica sobre el desarrollo del Estado federal en Alemania.

II

DESARROLLO DE LA FORMA FEDERAL

1. La historia constitucional alemana se identifica con la historia del Estado federal. Sus raíces se remontan hasta el *Sacro Romano Imperio* de la Edad Media, si bien el Estado federal de tipo moderno se constituyó por vez primera en el siglo XVII. Cuando con la paz de Westfalia (1648) se concedió la soberanía a cada uno de los estados, la ciencia del Derecho político se planteó por vez primera la cuestión de cómo conciliar la nueva independencia de los príncipes con la vieja supremacía del Imperio. La discusión teórica, en la que participaron intelectuales tan famosos como Pufendorf, Coring y Leibniz, no alcanzó en aquel tiempo resultado concreto alguno. Pese a todo, mientras Pufendorf afirmaba, con poco sentido para el nuevo desarrollo, que el Imperio alemán era un estado irregular (*respublica irregularis*) y que se asemejaba más bien a un monstruo, Leibniz fundamentaba hace exactamente trescientos años su teoría de la doble soberanía de los estados-miembros autosuficientes y puede ser calificado de «inventor» del Estado federal en Alemania (8).

Sin embargo, la idea federalista se hizo realidad por vez primera tras la disolución del Sacro Romano Imperio y tras algunas preformas de confederación (Confederación del Rin, Confederación Alemana) en la segunda mitad del siglo XIX. Como resultado político-jurídico de la guerra austro-prusiana de 1866 se disolvió de un modo formal la Confederación Alemana y se fundó bajo el liderazgo prusiano la Confederación Alemana del Norte (1867).

(8) HANS-PETER SCHNEIDER: *Gottfried Wilhelm Leibniz*, en «Staatsdenker im 17 und 18 Jahrhundert», ed. por Michael Stolleis, 1977, págs. 198 y sigs. (206 y sigs.).

Fue el primer Estado federal sobre suelo alemán. Su órgano más importante, el Bundesrat, compuesto por representantes de los estados federados, elaboraba las leyes junto con el Reichstag elegido directamente por el pueblo y designaba al canciller federal.

2. La estructura constitucional de la Confederación Alemana del Norte constituyó también el fundamento de la Constitución del Imperio (1871-1918). La construcción de Bismarck de una «Confederación de Príncipes» trajo como consecuencia que los estados particulares adquirieran una muy fuerte posición jurídico-constitucional. Enviaban representantes de su gobierno al Bundesrat en tanto principal órgano federativo del Imperio y titular formal de la soberanía estatal. El Bundesrat decidía no sólo acerca de los proyectos de ley a enviar al Reichstag, sino frente a las resoluciones de ley de éste poseía también un derecho absoluto de veto (sistema bicameral). Participaba en el ejercicio del control sobre los estados miembros y debía aprobar las declaraciones de guerra. El canciller federal, nombrado por el emperador, tenía la presidencia del Bundesrat y dirigía sus actividades.

El federalismo monárquico de la Constitución del Imperio de 1871 estaba deformado en varios aspectos. En primer lugar, el reino de Prusia, que abarcaba el 65 por 100 del territorio del imperio y comprendía el 62 por 100 de la población de Alemania, tenía una clara posición de predominio político, que incluso encontraba su expresión jurídico-constitucional en la unión personal del canciller imperial y el presidente del Consejo de ministros prusiano. Por lo demás, el Imperio carecía de ingresos fiscales propios y permaneció siempre como «pensionista» de los estados miembros. Algunos derechos reservados especiales de los estados meridionales alemanes (p. ejemplo correos y administración militar propios en Baviera y Württemberg) condujeron enseguida a enfrentamientos y terquedades que intensificaron aún más el desequilibrio de la estructura federal del Imperio. Finalmente faltaban posibilidades verticales de control, regulaciones eficaces de sanción de violaciones del derecho del imperio y faltaba, en definitiva, como factor más importante, la conciencia general de pertenencia a un Estado global distribuido federalmente (9).

Otro ejemplo ilustrativo: La nacionalidad alemana existía entonces no por propio derecho, sino que se recibía a través de la pertenencia a un estado-miembro. Ello condujo a veces a resultados muy curiosos, como ha tenido

(9) Fundamentalmente en RUDOLF SMEND: *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, en «Festschrift für Otto Mayer», 1916, págs. 245 y sigs. Para influir contra la desintegración del Imperio desarrolló SMEND en esta obra su teoría de la «fidelidad federal».

que experimentar un científico que hace algunos años emigró a los Estados Unidos. Le era preciso probar su nacionalidad, para lo cual vivió una extraña historia. Su abuelo había residido en Hamburgo-Altona, que en la época del Imperio pertenecía todavía a Prusia, por tanto, era ciudadano prusiano y sólo en este aspecto era al mismo tiempo «alemán» en el sentido de la Constitución del Imperio. Sin embargo, la cuestión cambió, cuando Altona fue integrada en 1918 a la ciudad hanseática y libre de Hamburgo. Con ello perdió el abuelo su ciudadanía prusiana, sin recibir la ciudadanía hanseática, para la que se exigían una solicitud y un tiempo mínimo de residencia de cinco años en el municipio. El abuelo tenía un hijo, padre del científico en cuestión, pero falleció antes de haber transcurrido el plazo de residencia. Resultado: tanto el hijo como el científico eran apátridas, pues carecían de la requerida pertenencia a un estado para obtener la nacionalidad alemana. Más tarde se resolvió el asunto de un modo no burocrático y se extendió al científico un pasaporte alemán. Un signo de cómo han cambiado las cosas en la República Federal desde aquel tiempo son los actuales preparativos para introducir un criterio general válido para todo el territorio federal, sin que hasta ahora haya puesto reparos estado alguno. Pero pasemos ahora a tratar brevemente el desarrollo de la estructura federal desde la República de Weimar hasta la actualidad.

3. En la *Constitución de Weimar* se impuso un fuerte movimiento unitario contra la estructura federal del Imperio. Cada estado autónomo fue convertido en región y despojado sin más de poder. Se ampliaron las competencias legislativas del Reich en detrimento de los estados y se desmontó considerablemente la administración del Imperio. En el lugar del viejo Bundesrat se creó un parlamento (Reichstag), que poseía, sin embargo, posibilidades mucho más angostas de cooperación y, sobre todo, disponía de un veto mucho más moratorio. La recaudación fiscal se atribuyó igualmente al Reich, el cual debía ahora cuidar de las necesidades financieras de los estados. A la debilidad jurídico-constitucional e institucional del federalismo de la República de Weimar se sumó la impotencia de los gobiernos de los estados, pero de nuevo con la excepción de Prusia. El gobierno prusiano entró no pocas veces en colisión con el gobierno del Reich merced a su mantenido sobrepeso político. Cuando finalmente en 1932 se produjo el conflicto entre Prusia y el Reich, fue desposeído de su función el gobierno prusiano por el presidente de la República y se designó al canciller del Reich como comisario del Reich en Prusia. Convocado como árbitro en el conflicto, el Tribunal del Estado desaprobó la destitución del gobierno prusiano, pero decidió en el asunto a favor del Reich y anticipó ya con ello el final del

Estado federal de Weimar, sellado poco después por el nacionalsocialismo mediante la unificación de todos los estados.

4. Tras 1945 estaba fuera de duda la reinstauración de un orden federal en Alemania. Fue deseado por todas las partes, tanto por las potencias ocupantes como por los políticos de todos los partidos (excepción hecha del Partido Comunista), permitiendo aquel desarrollo constitucional, que comenzó en primer lugar por la nueva creación de las administraciones municipales y de distrito y condujo en seguida a la constitución de estados autónomos. Así, pues, en la elaboración de la Constitución las aspiraciones federalistas se mostraron extraordinariamente fuertes. El primer proyecto de *Herrenchiemsee* fue elaborado por representantes de las burocracias de los estados particulares, y el texto definitivo fue decidido finalmente por el Consejo Parlamentario y aprobado por los estados. Por tanto, los estados fueron los auténticos responsables del desarrollo constitucional después de 1945. En consonancia con ello el art. 30 de la Constitución determina todavía hoy lo siguiente: «El ejercicio de las facultades estatales y el cumplimiento de las tareas estatales es asunto de los estados», con un añadido, sin embargo, que se ha revelado entre tanto como el talón de Aquiles del Estado federal; a saber: «... mientras esta Constitución no determine o permita otra regulación». El correspondiente «catálogo de excepciones» era originariamente relativamente reducido; entretanto han tenido lugar treinta y cuatro modificaciones de la Constitución, veinticuatro de las cuales han tenido por objeto la ampliación de las competencias de los órganos de la Federación a costa de los estados federados. En estas cifras puede leerse ya una tendencia, que Konrad Hesse ha caracterizado como tendencia hacia el «Estado federal unitario» (10). Es preciso ahora comentar este desplazamiento de funciones en relación con la distribución de tareas entre la Federación y los estados federados.

III

DISTRIBUCION DE TAREAS ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS

1. Según la concepción originaria de la Constitución ciertas tareas estatales estaban rigurosamente distribuidas, y ello precisamente en el ámbito del legislativo, como también en el ejecutivo y en el judicial. Distinguimos, pues,

(10) KONRAD HESSE: *Der unitarische Bundesstaat*, 1966.

en Alemania entre legislación federal y de los estados, administración federal y de los estados, y judicatura federal y de los estados. Frente a la presunción general de competencia para los estados, expresada en el artículo 30 de la Constitución, contiene ésta numerosos preceptos, que fundamentan una competencia especial de la Federación en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial. Todavía hoy se designa esta distribución de tareas como «sistema de separación» y se habla en la teoría federalista de una «prohibición de administración mixta» (11). Sin embargo, las modernas formas de desempeño de tareas a nivel estatal global han superado en la actualidad semejantes supuestos idealizados de la Constitución.

2. No sólo el cambio socioeconómico es responsable de esta tendencia hacia el «Estado federal unitario», sino también, al menos en parte, la política misma. En efecto, el «sistema de separación» no ha dejado jamás de ser discutido. Siempre ha habido discusiones acerca de si en un caso determinado no podrían ser asumidas ciertas tareas por la Federación o por los estados (p. ejem., en los ámbitos del orden espacial y territorial e incluso en el ámbito cultural). He aquí también un pequeño ejemplo ilustrativo: En 1960 el Canciller federal Adenauer quiso establecer una especie de cadena de televisión de propaganda para el gobierno federal. Para este objetivo tenía que contar con los estados federados, pues aunque las instalaciones técnicas para la difusión de la información son competencia de la Federación, sin embargo, el ámbito de la cultura, la responsabilidad por el contenido de las emisiones, corresponde a los estados. Puesto que Adenauer podía estar seguro desde un principio de que los estados gobernados por los socialdemócratas no darían jamás su aprobación, invitó a las conversaciones previas únicamente a los estados gobernados por la Democracia Cristiana, consiguiendo así un contrato estatal entre la Federación y los estados gobernados por los cristiano-demócratas a favor de la compañía Deutschland-Fernsehen-GmbH. Los estados gobernados por el Partido Socialdemócrata se sintieron relegados y elevaron una demanda de control de normas contra tal contrato ante el Tribunal Federal de Garantías Constitucionales. La decisión de los jueces de Karlsruhe fue tan prudente, como penosa para Adenauer: Mediante la fundación de la compañía de televisión había violado la Federación el principio federativo, especialmente el precepto de la conducta federalista. Es

(11) En vez de otros, cfr. THEODOR MAUNZ, en MAUNZ/DÜRING/HERZOG/SCHOLZ: *Grundgesetz (Kommentar)*, 1978, en «RdNr», págs. 35 y sigs. Sobre el artículo 83, cfr. también ARNOLD KÖTTGEN: *Der Einwand der Mischverwaltung und das Grundgesetz*, en «Die Öffentliche Verwaltung», 1955, págs. 485 y sigs.

decir, doquiera que la Federación se esfuerce por lograr un acuerdo jurídico-político acerca de una cuestión de la vida constitucional que afecte a todos los estados federados, no le es lícito actuar según el principio *divide et impera*, mediante la discriminación de los estados y contactando o excluyendo sus respectivos gobiernos según su dirección política interna. Incluso el proceder y el estilo de las negociaciones que sean precisas entre la Federación y sus partes, o entre los estados federados, en cuestiones de la vida constitucional caen bajo el mandato de la lealtad federal (12). Se había intentado claramente manipular de un modo partidista el orden federativo, aunque sin haber podido apenas afectarlo. De este modo semejante sentencia ha contribuido notablemente, tras la irritación inicial de la Democracia Cristiana, a un apaciguamiento de los frentes político-partidistas del Estado federal.

3. Exceptuando estos pocos rayos de esperanza en la jurisprudencia del Tribunal Federal de Garantías Constitucionales, la soterrada concentración de tareas estatales en la Federación está muy avanzada. Esta afirmación es válida sobre todo para el ámbito de la *legislación*. Aunque la Constitución ha previsto incluso una cierta contigüidad de las leyes federales y de los estados en las formas de leyes de bases y leyes concurrentes, tal condición se ha vuelto hace tiempo una ilusión. En todos estos terrenos quien ha adoptado regulaciones globales ha sido el legislador federal, no el legislador del estado federado. La cuestión aparece aún más patente, cuando se echa una ojeada sobre la legislación de los estados. En contraste con el Derecho federal, aquélla se ha reducido hasta el mínimo. Ello se muestra no sólo por el escaso número de leyes estatales actuales, sino sobre todo por sus objetos. Su contenido se agota principalmente en la regulación de detalles que ha dejado pendientes el legislador federal o en reglamentos de aplicación a que dan motivo las leyes federales. Para una creación de derecho auténticamente propia quedan solamente las conocidas materias reservadas a los estados, es decir, los ámbitos de la cultura, el derecho policial y comunal, y el derecho administrativo interno, excepción hecha de las regulaciones federales que toman siempre un volumen mucho mayor.

4. En contraste con la legislación parece que según el art. 92 de la Constitución la administración de justicia ha permanecido como una competencia esencial de los estados federados. Pero aquí ha tenido lugar también un profundo cambio que apenas se ha advertido. Efectivamente, las mate-

(12) Así reza la decisión del Tribunal Federal de Garantías Constitucionales de 28-2-1961 (BVerfGE 12, págs. 205 y sigs.).

rias jurídicas más importantes, el derecho material civil y penal así como las correspondientes normas de procedimiento son hoy casi exclusivamente de derecho federal. De este modo es inevitable que las normas maestras de la jurisprudencia surjan de un modo preponderante de las sentencias de los tribunales federales superiores. Por tanto, a los estados federados no les queda posibilidad alguna de creación de derecho en este terreno. Su ámbito jurisdiccional es esencialmente administrativo que encierra ciertamente en sí mismo la no despreciable jurisdicción personal.

5. Con ello nuestra atención se dirige exclusivamente al *poder ejecutivo*, el cual según el sistema federativo de la Constitución constituye todavía el núcleo esencial de la actividad de los estados federados (13). Pero precisamente aquí puede observarse en los últimos tiempos una penetración de la federación, que fomenta con especial empeño un movimiento hacia la unitarización. Tal como se puede deducir de los planes presupuestarios de los últimos años, vivimos actualmente una ampliación avasalladora de la administración federal. Mucho más allá de lo originariamente previsto en la Constitución ha procedido la Federación a crear una organización administrativa propia, a asumir sencillamente tareas administrativas y a delegarlas en los estados en un sentido figurado, es decir, bajo su inspección pericial. Con ello se ha producido un segundo momento de este desarrollo, a saber: la creciente influencia de la Federación sobre la administración de los estados federados. Prescindiendo de que hoy los estados federados aplican las más de las veces derecho federal, la federación hace uso de su facultad cada vez en mayor proporción en la promulgación de normas administrativas que regulan detalladamente dicha aplicación. Junto a esto se utiliza con agrado el medio todavía más eficaz de las subvenciones federales de objetivos concretos, sobre todo su concesión se combina con tributos o se hace depender del cumplimiento de determinadas directrices de la Federación, en cuyo caso se somete a su vez el uso correcto de tales medios financieros al control del Tribunal Federal de Cuentas. No se preciso aclarar más que de todo esto se originan considerables dependencias para los estados federados.

Esta imagen, sin duda un tanto sombría, de la actual realidad federal precisa, sin embargo, de algunas puntualizaciones iluminadoras. Está fuera de dudas que este proceso de unitarización no ha pasado inadvertido a los estados. En los casos donde no pueden detenerlo, intentan hacer valer su influjo político a través de su participación en las tareas legislativas y administrativas de la Federación. Por esta vía cobra una progresiva importancia un

(13) Así, HESSE, *op. cit.*, nota 10, pág. 16.

órgano federal que en los años iniciales de la República Federal estaba más bien en penumbra: el Consejo Federal (Bundesrat), en cuya actividad y función es preciso detenerse en este punto.

IV

EL CONSEJO FEDERAL EN EL CAMPO DE TENSION
DE LA POLITICA Y LA ADMINISTRACION

1. El Consejo Federal alemán tiene la misión de colaborar, en tanto representación de los estados, en la legislación y administración de la Federación (art. 50 de la Constitución). Sin embargo, no se trata en este caso de una especie de «segunda cámara» en el sentido del principio senatorial, como es el caso del Ständerat suizo o también del Bundesrat austríaco, sino de un *órgano federativo autónomo*, que participa en el proceso legislativo junto con, y con la misma legitimidad que, el Gobierno federal, el Parlamento (Bundestag) y el Presidente federal. Su posición preponderante se manifiesta en que, aparte de su posibilidad de veto suspensivo contra cualquier ley en numerosos preceptos constitucionales, se le asigna una amplia facultad aprobatoria. Si el Consejo Federal niega definitivamente su aprobación, ha fracasado toda la obra legislativa. La necesidad de aprobación de una ley por el Consejo Federal se produce, siempre que los estados son afectados por tal ley de un modo directo, indirecto o incluso solamente por su aplicación administrativa. El Consejo Federal ha ampliado aún más esta facultad aprobatoria por el hecho de que, según su opinión, la necesidad de aprobación de una ley, una vez fundamentada, permanece para siempre e incluso se mantiene cuando se emprenden posteriores reformas de la misma aunque no afecten a la administración de los estados (14). El sentido y la finalidad de tales requisitos de aprobación residen ante todo en la conservación del orden federativo, esto es concretamente, en impedir cualquier ulterior desplazamiento de tareas en favor de la Federación. Ello relegaría intereses específicos de los estados, tales como la salvaguardia de su especificidad histórica y cultural, aunque precisamente aquí se ve todavía hoy la auténtica base de legitimación del Estado federal. Ver en esto una pérdida de funciones del

(14) Para este punto, ERNST FRIESENHAHN: *Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungsbefähigung von Gesetzen und Verordnungen des Bundes*, en «Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politischen Kraft», 1974, págs. 251 y sigs. Cfr. también la decisión del Tribunal Federal de Garantías Constitucionales de 25-6-1974 (BVerfGE, 37, págs. 363 y sigs.).

Consejo Federal sería posiblemente tan descaminado como el extendido empeño en juzgar la vitalidad del sistema federativo por el exclusivo criterio de la existencia aun de intereses específicos de los estados.

2. Si bien no es legítimo poner al Consejo Federal al servicio exclusivo de las metas de los partidos políticos, se mueve, sin embargo, en el campo de tensión entre la política y la administración (15). Constituye una fuerza política en sí mismo y, a la vez, un «facilitador de compromisos» (16). El Consejo Federal ha reclamado siempre este mandato político para sí y merced a ello se ha constituido en una suerte de «segundo gobierno», que no sólo hace valer la política de los estados a nivel federal, sino que es susceptible de ser usado como elemento de crítica y de control al Gobierno federal (17). El Consejo Federal puede jugar tanto mejor este papel de vigilante, cuanto que en él están representados los expertos de las burocracias ministeriales de cada estado, quienes disponen de un elevado grado de experiencia administrativa, poseyendo a la vez la capacidad de poder juzgar adecuadamente en un caso concreto las perspectivas de éxito y las posibilidades de realización de una decisión. Por esta razón se ha calificado con acierto al Consejo Federal de «parlamento de los altos funcionarios» (18). Mientras que en el pleno se destaca con más pujanza la voluntad política, el trabajo de las comisiones se caracteriza por una confrontación de las burocracias de los estados con los funcionarios ministeriales de la federación, en las que aparecen muy rara vez las divergencias político-partidistas y mucho menos dominan. Ambos ámbitos de funciones, política y administración, adoptar una acentuación diferente bajo las distintas constelaciones de partidos: si la coalición gubernamental disfruta también de una mayoría en el Consejo Federal, entonces estará en éste el elemento administrativo en primer término. Si, por el contrario, surgen mayorías de la oposición, como sucede en la actualidad, entonces debiera predominar la controversia política.

3. En particular incumbe sobre todo al Consejo Federal la *cooperación* con otros órganos constitucionales. Esta colaboración se extiende no sólo al

(15) Así, KARLHEINZ NEUNREITHER: *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, 1959.

(16) Cfr. GERHARD LEIBHOLZ/DIETER HESSELBERGER: *Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland*, en «Der Bundesrat», cit., nota 14, págs. 99 y sigs.

(17) GEORG FABRITIUS: *Der Bundesrat: Transmissionsriemen für die Unitariesierung der Bundesrepublik?*, en «Zeitschrift für Parlamentsfragen», cuaderno 4 (1976), páginas 448 y sigs.

(18) Cfr. NEUNREITHER, *op. cit.*, nota 15, págs. 27 y sigs.

procedimiento legislativo, sino en una mayor extensión a la promulgación de normas jurídicas y administrativas. Por lo demás, el Consejo Federal toma parte en numerosas actividades del gobierno: así en el ejercicio de la inspección federal, en las medidas de emergencia, en la asistencia al Ministro federal de Hacienda, etc. Merecen también mencionarse las obligaciones mutuas de información y consulta entre el Consejo Federal y el gobierno federal, en base a las cuales un intercambio de ideas previo a las decisiones. En suma dicho ámbito de cooperación está encaminado al entendimiento y, por tanto, marcado esencialmente por el principio de la colaboración mutua.

Por lo demás el Consejo Federal ejerce también en segunda línea funciones de *control* del gobierno y de la administración. Al igual que el Parlamento, posee un derecho de citación frente a los miembros del Gobierno federal. Sin embargo, hasta el presente tan sólo una vez se ha dirigido oficialmente una interpelación al Gobierno desde el pleno, que fue contestada detalladamente por aquél a pesar de algunos reparos político-constitucionales. Los representantes de los estados federados en el Consejo permanente y en las sesiones de las comisiones del Consejo Federal reciben suficientes informaciones como para ejercer su función de control.

Finalmente, y en tercer lugar, el Consejo Federal ofrece la plataforma institucional para una vasta *coordinación* de iniciativas de los estados en un estado de objetivos sociales. De esta manera, por ejemplo, se ha hecho realidad un contrato político sobre la provisión de plazas de estudios a las universidades alemanas bajo la participación directora del Consejo Federal. Por tanto, el Consejo Federal tiene no sólo la misión de inducir a los estados federados a agotar sus competencias legislativas, sino también la obligación de decidir en casos concretos si una determinada normativa jurídica federal es necesaria en interés de la unitariedad de las condiciones de vida y, en caso contrario, de hacer uso de su derecho de veto.

4. Puede afirmarse, pues, en general que la política de partido es ciertamente un estímulo necesario, pero en relación al cometido práctico del Consejo Federal no constituye en modo alguno la base de su función y legitimación. Una *politización* demasiado fuerte de su actividad a través de los partidos no fortalecería el sistema federal, sino que desacreditaría más bien el principio mismo del Consejo Federal ante la opinión pública. Están próximas en Alemania las «elecciones para el Consejo Federal», es decir, los partidos intentarán con toda certeza mantener o modificar respectivamente, a través de los comicios para los parlamentos de los estados, las relaciones de mayoría en el Consejo Federal para los próximos años y originar por este camino una posible caída del Gobierno federal. Ello acarrea como consecuencia que

tales elecciones cobran progresivamente un acento federal y que los problemas de los estados (incluida la selección de las personalidades) son relegados a segundo término, desarrollo que en cualquier caso contribuye al debilitamiento de la efectividad federal. El sistema de *parlamentarismo federal* abre ciertamente la posibilidad fundamental de emplear un predominio de votos de la oposición en el Consejo Federal contra el Gobierno y su mayoría parlamentaria. Sin embargo, la inteligencia política no hará uso de esta posibilidad, a no ser en decisiones especialmente muy importantes. Para el cotidiano trabajo en común de la Federación y de los estados, sobre todo en el desempeño de determinados cometidos comunes administrativos, se ofrece más bien otro camino, que se acostumbra a denominar generalmente con el término de «federalismo cooperativo» (19).

V

FEDERALISMO COOPERATIVO

1. Ya desde los comienzos de la República Federal existía en los estados federados la necesidad de coordinar mutuamente sus respectivas tareas con independencia de la Federación. Nos topamos aquí con una primera fase del «federalismo cooperativo» en los años cincuenta, que encuentra su expresión en una amplia *autocoordinación* de los estados con el propósito de un pragmático ajuste, las situaciones jurídicas de los estados y una homogeneización de la práctica administrativa. Los estados procedieron entonces en creciente proporción a acordar un proceder común a través de convenios políticos, acuerdos administrativos, así como mediante la creación de organizaciones comunes (20). La discusión y la toma de acuerdos en torno a cuestiones propias comunes mediante conferencias de jefes de gobierno y de ministros de departamentos devino una praxis continua. Los objetos de tal autocoordinación no están limitados en modo alguno a ámbitos concretos, sino que afectan a todos los terrenos de las competencias de los estados. La peculiaridad de este desarrollo ha sido que se haya llevado a cabo en ámbitos que no son accesibles al control por parte de la federación mediante ayudas financieras. Por tanto, no puede explicarse como un esfuerzo de los estados

(19) Tratado detalladamente en GUNTER KISKER: *Kooperation im Bundesstaat*, 1971.

(20) Cfr. las conferencias de HANS SCHNEIDER y WILFRED SCHAUMANN: *Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat*, en el Congreso de profesores de Derecho Político de 1960, en VVDStRL (*loc. cit.*, nota 13), 1961, pásg. 1 y sigs y 86 y sigs.

por anticiparse a una sincronización realizable desde arriba. Es también destacable el número relativamente alto de convenios que tienen por objeto asuntos del «funcionamiento interno» de los estados, en concreto del ámbito cultural, tradicional dominio de su propia autonomía. No se trata, pues, de un mero correctivo necesarias interferencias y tensiones, propias de toda asociación y distribución de competencias.

2. Estos primeros intentos de una cooperación mutua de los estados federados fueron activados por una segunda fase del *federalismo cooperativo* en 1969, en la cual cuando se estableció por una modificación de la Constitución la participación de la federación en el desempeño de las tareas de los estados (21). Se creó el Instituto de Asuntos Comunitarios (Institut der Gemeinschaftsaufgaben) que era de la competencia de los estados, quienes, sin embargo, carecían de los medios financieros necesarios para su adecuado desempeño. Se trataba de los terrenos de la creación de universidades, de la estructura económico regional, así como de la estructura agrícola y de la defensa de las costas. Para estos asuntos comunitarios se previó una «planificación básica» entre la Federación y los estados, acordándose que la Federación aportaría en cada caso concreto la mitad de los medios financieros necesarios (art. 91 a de la Constitución). Lo mismo puede afirmarse también del ámbito de la planificación educativa gracias a acuerdos especiales entre la Federación y los estados (art. 91 b). Intentemos de nuevo aclarar con ayuda de un ejemplo la problemática extremadamente compleja de las tareas comunitarias. En la actualidad se prepara en Alemania una reforma de la formación de los juristas. Si bien es de la competencia de los estados —por pertenecer a la enseñanza superior—, éstos no han estado jamás en condiciones de crear por sus propios medios nuevas facultades. Por tanto, se acudió a la «Comisión mixta federación-estados federados para la planificación educativa», creada en virtud del art. 91 b de la Constitución y se solicitó la autorización para tales intentos de reforma. De esta posibilidad se han valido siete estados federados (22). El autor de estas páginas enseña en Hannover, en una de estas nuevas facultades de Derecho, que son financiadas en un 50 por 100 por la Federación y en otro 50 por 100 por el estado federado. El autor es, por decirlo así, en su actividad profesional un producto del «federalismo cooperativo».

(21) Para este punto, cfr. R. GROSS: *Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz*, en «Deutschen Verwaltungsblatt», 1969, págs. 94 y sigs.

(22) Entre ellos Baden-Württemberg (Constanza), Baviera (Auszburgo), Bremen, Hamburgo, Baja Sajonia (Hannover), Renania del Norte-Westfalia (Bielefeld) y Renania-Palatinado (Trier).

3. Del convencimiento de que las nuevas tareas globales del Estado exigen a su vez nuevas formas de financiación, se ha modificado también el *sistema financiero estatal*. Al principio se había previsto el «principio de separación» para la recaudación de impuestos únicamente con la posibilidad de un reajuste fiscal entre la Federación y los estados federados financieramente débiles. Sin embargo, con el fin de homogeneizar el desarrollo, altamente dependiente de las situaciones coyunturales, de los ingresos por los impuestos mayores (impuestos sobre la renta y de utilidades, impuestos de corporaciones, impuestos sobre el volumen de negocios) son englobados en una sola partida como «impuestos comunitarios» o comunes, la cual abarca más de los dos tercios del total recaudado por la Federación y los estados federados, y que un año más tarde se distribuye entre la Federación y los estados a tenor de una nueva clave acordada. El sistema financiero ha sufrido una ulterior y esencial modificación en la medida en que se ha asignado a la Federación nuevas competencias para la financiación de los objetivos de los estados federados, hasta el punto que ya desde hace tiempo una financiación tal juega un papel importante como «economía de fondos» de la Federación. Por lo demás, la Federación está facultada para prestar ayudas financieras para especiales inversiones de los estados y municipios, siempre que sea preciso para la remoción de obstáculos al equilibrio económico general, para compensar la desigual potencia económica en el territorio federal o para el fomento del crecimiento económico (art. 104 a, apartado 4 de la Constitución). En resumen, se puede afirmar que en la actualidad la relación entre la Federación y los estados federados en el ámbito de las finanzas es inversa frente a la situación en tiempos del Imperio: Los estados federados se han convertido en «huéspedes» de la Federación.

4. En la prosecución de esta reforma financiera se anuncia en la actualidad una cuarta y por ahora última fase en la evolución del Estado federal unitario al *Estado federal cooperativo*. La ya mencionada «Comisión de encuesta para la reforma constitucional» del parlamento federal ha propuesto recientemente mantener la participación de la Federación en los cometidos de los estados federados dentro del marco de las tareas comunitarias, pero agrupar las distintas posibilidades de cofinanciación de la Federación en un instituto común de «aportaciones a la inversión», que elimine las diferencias innecesarias entre las actuales formas de financiación, dote a la federación de una mayor libertad de movimiento y al mismo tiempo —sibilinamente formulado— salvguarde en lo posible las posiciones de los estados federados» (23). Aparte

(23) Informe final, nota 1, pág. 181.

de ello, ha de elaborarse un «plan-marco» entre la Federación y los estados, que comprenda todas aquellas tareas que sean importantes para el desarrollo del territorio federal. Tal planificación no ha de incluir, como en la actualidad, sectores aislados, sino que ha de consistir en una planificación integrada de cometidos e inversiones (24).

Es ciertamente dudoso si esta propuesta significará la solución de todos los problemas y si ayudará a superar la crisis del Estado federal. La cooperación de los órganos de la Federación y de los estados encierra, a causa de sus prejuzgables efectos, el peligro de limitar la vida democrática, en tanto participación y colaboración de los grupos de población directamente afectados en los estados federados. Por ello, el «federalismo cooperativo» no es una panacea, pero sí el mejor camino para un ulterior desarrollo del orden federativo dentro del derecho constitucional vigente. Aquí, como en otros terrenos de la vida política, no se dispone de soluciones perfectas. Incluso el Estado unitario, aparentemente organizado de un modo más simple y racional, no ofrece bajo el aspecto de la eficacia ninguna alternativa deseable que a su vez esté libre de dificultades y dudas. Frente a aquél, el «Estado federal cooperativo» encierra, al menos en esencia, las ventajas del sistema federativo (25) y muestra, por ello, a su vez un ejemplo de libre autoorganización de la sociedad democrática.

(Traducción de JOSÉ ALMARAZ)

(24) *Ibid.*, págs. 171 y sigs., págs. 175-181.

(25) Desde una perspectiva general teórico-constitucional, cfr. PETER HÄBERLE: *Der Kooperative Verfassungsstaat*, en «Festschrift für Helmut Schelsky», Berlín, 1978, págs. 141 y sigs.

