

Capítulo IV. El aspecto “federativo”	391
§ 38. El programa de una federalización	391
§ 39. Estados federales y confederaciones de Estados.	393
§ 40. Las organizaciones internacionales	400

Capítulo IV. El aspecto "federativo"

§ 38. El programa de una federalización

P.J. Proudhon, *Du principe fédératif*, 1863; *O.v. Gierke*, *Johannes Althusius*, 1880, ¹1929, cap. 5; *F.W. Jerusalem*, *Zentralismus und Föderalismus*, en: *F.f.W. Laforet*, 1952, 37 ss.; *C. J. Friedrich*, *Nationaler und Internationaler Föderalismus*, en: *PVS* 1964, 154 ss.; *G. Heraud*, *Die Prinzipien des Föderalismus und die Europäische Föderation*, (fr. 1968) al. 1979; *Ermacora*, 621 ss.; *E. Deuerlein*, *Föderalismus*, 1972; *F. Ronneberger*, *Föderative Politik als Handlungssystem*, en: *F.f.U. Scupin*, 1973, 295 ss.; *E. Laebenstein*, *Der Föderalismus ein Instrument im Dienste der Demokratie und des Rechtsstaates*, en: *F.f.R. Marcic*, 1974, II, 827 ss.; *F. Esterbauer et al.* (eds.), *Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung*, 1977; *W. Schreckenberger*, *Föderalismus als polit. Handlungsstil*, en: *VerwArch* 1978, 341 ss.; *Fleiner-Gerster*, 184 ss.; *F. Esterbauer, E. Thöni*, *Föderalismus und Regionalismus usw.*, 1981; *K. Stern*, *Föderative Besinnung* en: *F.f.H. Huber*, 1981, 319 ss.

El tipo rector del federalismo es el Estado federal. Pero el alcance de la estructura "federativa" en el sentido más amplio, abarca desde las corporaciones territoriales municipales hasta las organizaciones supranacionales. En el programa de una federalización se enlazan temas y exigencias que hemos tratado ya bajo diversos aspectos:

Así, la estructura federativa resultaba ser un esquema de "depuración cooperativa de conflictos" (§ 3 I 3), según el cual los intereses municipales, regionales, locales, nacionales y supranacionales son definidos, relacionados entre sí y llevados a un compromiso en los diversos planos de organización. Cada unidad territorial debe adoptar, bajo propia responsabilidad, las regulaciones y medidas que incumban, única o predominantemente, a su círculo de acción, esto es, aquellas que no afecten intereses dignos de protección y de relevancia suprarregional, ni por sus repercusiones ni por los recursos requeridos, y

que tampoco lesionen un interés superior en la unidad del Derecho. Los intereses y conflictos de intereses de relevancia suprarregional deben ser depurados y llevados a un compromiso en el nivel que corresponda a su alcance. Así pues, un modelo de cooperación típico del Estado federal, es trasladado a otros planos de colaboración organizada. Por encima del Estado, múltiples tareas han de ser oportunamente reguladas mediante la cooperación internacional (§ 40 I). Por debajo del plano del Estado, existen en la sociedad industrial numerosas tareas de las que ya no puede responsabilizarse cada municipio, sino que deben solucionarse en el nivel suprarregional (si bien con la participación de las unidades administrativas más pequeñas), y aquellas otras funciones, particularmente las de la procura existencial, que deben coordinarse y regularse adecuadamente en un espacio mayor. Así consideradas, las grandes unidades políticas se muestran como conexiones de acción de subsistemas políticos (§ 3 I 2).

Una importante preocupación consiste en preservar estos subsistemas y concederles un grado máximo de autonomía para que regulen sus propios asuntos.

En vista de la creciente disolución de las comunidades de vida tradicionales, "protectoras", se plantea la necesidad de preservar y crear ámbitos de vida y ámbitos de función abarcables y descentralizados en la mayor extensión posible, y dotarlos de autonomía y autarquía, así sean limitadas, es decir, darles la facultad y la posibilidad fáctica de regular y solucionar sus propios asuntos (§ 7 III 3). De este modo, las unidades políticas y administrativas deberán reducirse a una "dimensión humana". Puesto que el sentimiento de resguardo y pertenencia es más fuerte en los ámbitos de vida abarcables que en las unidades mayores, el sistema político global a sus ciudadanos, cuanto más cultiva la vida propia de las comunidades pequeñas.

De este modo se preserva la pluralidad que postula el principio de subsidiariedad, y en la que Aristóteles veía una precaución esencial contra el Estado indiferenciado y nivelador (§ 17 I 2). En esta concepción encaja también el modelo, desarrollado por Althusius, de una comunidad estatal integrada por familias, corporaciones eclesiásticas y seculares, gremios de artesanos y comerciantes, comunidades y provincias políticas, y permanece como "*res publica composita*" (Zippelius Gesch., cap. 13a.).

En igual dirección apuntan hoy día, muy particularmente, el temor de convertirnos en ciudadanos totalmente atendidos y administrados, y la inquietud causada por las burocracias centralizadas, prepotentes, impersonales y distanciadas del

ciudadano (§§ 25 III; 35 IV). Para impedir la opresión de ciudadanos por un poder público centralizado, jerárquico y homogéneo, Proudhon (1863, parte 2, VII) proclamaba una asociación organizada federativamente, en la que imperara la autodeterminación más amplia de las comunidades inferiores.

Desde la óptica democrática, la descentralización política y administrativa debe asegurarle al individuo la mayor participación posible en la formación de la voluntad común y la regulación de las funciones públicas, ya que las oportunidades de participación democrática y responsabilidad cívica del individuo aumentan conforme resida mayor poder de decisión en los niveles organizativos inferiores (§ 23 III).

La economía nacional considera igualmente a la estructura federativa como un modo adecuado de cooperación en el sistema, en cuanto las conexiones entre costos y beneficios, entre destinatarios y contribuyentes de los servicios públicos, en unidades descentralizadas, deben resultar transparentes y calculables en el mayor grado posible para los interesados. Estos deben recibir un grado máximo de codeterminación responsable sobre la distribución de los bienes y las cargas públicas (§ 3 I 2).

El regionalismo aspira también a la preservación de la pluralidad y a la creación de ámbitos de vida ampliamente autónomos. Le interesa más que nada la organización multicentral de los Estados conforme a su división étnica. De este modo se asegura a las minorías nacionales un campo de desarrollo y de vida propia, se evita una mayorización innecesaria y se reduce el potencial de conflicto (§ 11 III 3).

La distribución de competencias en el Estado federal, entre los órganos centrales del Estado conjunto y los Estados miembros, contribuye no menos a establecer un "equilibrio federativo de poderes" (§ 31 I, II).

A la vez, resulta que las demandas de descentralización y pluralidad estructural no deben radicalizarse, sino más bien hallar un compromiso entre las ventajas, aquí descritas, de la descentralización, y la necesidad de un orden social global, el cual satisface particularmente las necesidades de paz jurídica de regulación de conflictos y compensación de intereses en el nivel suprarregional y de unidad normativa del Derecho. En suma, las cuestiones de la descentralización y la federalización plantean problemas de optimización (§§ 3 I 3; 14 I 4; 23 III).

§ 39. Estados federales y confederaciones de Estados

Jellinek, 762 ss.; *C. Schmitt* VL, 363 ss.; *Loewenstein* VL, 295 ss. 474 ss.; *Ermacora*, 621 ss., 1159 ss.

I. Estructura y funcionamiento del Estado federal

§.14 I 3; *The Federalist*, (ingl. 1788) esp. *K. C. Wheare*, *Föderative Regierung*, (ingl. 1946) al. 1959; *Maunz-Zippelius*, §§ 14, 15 (bibl.); *P. Lerche*, *Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip*, VVDStRL 21 (1964), 66 ss.; *H. Laufer, F. Pilz* (eds.), *Föderalismus*, 1973; *M. Bathe*, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, 1977; *Stern*, § 19 (bibl.) *K. Weber*, *Kriterien des Bundesstaates*, 1980.

Sobre 1: § 9 IV; *S. Brie*, *Der Bundesstaat*, 1874.

Sobre 2: §§ 3 I 2; 17 I 2; *Smend StA*, 223 ss., 268 ss.

Sobre 3. *Maunz-Zippelius*, § 14 III (bibl.); *H. Ehringhaus* (citado en el § 42 III 1); *J. J. Hesse* (ed.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, 1978.

1. El orden de competencias en el Estado federal. Algunos ejemplos tempranos de Estados federales, convertidos en casos-modelo, son los Estados Unidos de América, a partir de 1789; Suiza desde 1848; el *Reich* alemán después de la Constitución de Bismarck, de 1871. Sin embargo, los planteamientos de una teoría del Estado federal se remontan más atrás. Ya en 1961, Ludolph Hugo considera al Sacro Imperio Romano Germánico, en su configuración resultante de la Paz de Westfalia de 1648, un "Estado común", en cuyos diversos territorios se asienta respectivamente un "Estado particular, subordinado a aquel Estado superior". Aquí nos encontramos ya con el modelo de un Estado compuesto por otros Estados, en el que los derechos de soberanía se han repartido entre el *Reich* y los poderes territoriales. En cambio Pufendorf sostenía que era inconcebible un Estado formado por varios Estados, ya que el concepto mismo de Estado requiere la indivisibilidad del poder estatal y su independencia frente a cualquier voluntad superior. Así, aparte de las uniones reales y personales, no le restó otra posibilidad teórica que una unión contractual de Estados soberanos para ejercer, en común y permanentemente, ciertos derechos de soberanía (*Brie* 1874, 16 ss.).

El Estado federal es plenamente concebible de acuerdo con la comprensión actual del poder estatal (§ 9 III 3, IV). Se trata de una unión de Estados de tal naturaleza que la asociación organizada de Estados posee también la calidad de Estado. Bajo el aspecto del poder estatal, se ha demostrado que la totalidad de las atribuciones estatales en un Estado federal se distribuyen de tal manera entre los órganos centrales de la federación y los órganos de las entidades federativas, que tanto unos como otros controlan importantes competencias de decisión, pero, sobre todo, que ninguna de ambas instancias posee por sí sola la supremacía de competencias.

A menudo las competencias estatales se dividen por mate-

rias. Habitualmente se encomiendan los asuntos exteriores a los órganos centrales, y la vigilancia de la seguridad y el orden públicos a los Estados miembros. La facultad de legislar se atribuye, por materias, en parte a los órganos centrales y en parte a los órganos locales. Sin embargo, también son posibles otros modelos de distribución; en la época más reciente han adquirido particular relevancia los esquemas de una división cooperativa de funciones (véase *infra*).

Se pretende encuadrar la relación entre federación y Estados miembros, en parte en un esquema bímembre, en parte en uno trimembre. Para unos, existen dos clases de Estados, en el Estado federal: los Estados miembros y el Estado conjunto. Otra concepción se decide por un esquema trimembre de Estados miembros, Estado central y Estado conjunto (Nawiasky III, 158 ss.).

En realidad, las competencias en el Estado son ejercidas, en parte, por los órganos de los Estados miembros, en parte, por los órganos centrales del Estado conjunto. Sin embargo, no es admisible materializar, en un Estado central propio, las que son meramente competencias de los órganos centrales. Por ello, rechazando la teoría de los tres Estados, el Tribunal Constitucional alemán ha descrito acertadamente la situación en los siguientes términos: la organización central de la Federación comparte con los órganos locales todas las funciones que recaen sobre una organización uniforme en el Estado unitario (BVerfGE 13, 77).

2. El funcionamiento del Estado federal. El Estado nunca podrá entenderse si se contraponen aisladamente sus elementos; es necesario contemplar siempre su inordinación funcional en la estructura del Estado conjunto. A la estructura federativa de un Estado corresponde invariablemente un proceso constitucional específico:

Los órganos centrales y los de las entidades federativas, que se dividen el poder estatal, deben, por necesidad, adaptarse y ponerse continuamente de acuerdo entre sí, bajo riesgo del fracaso (Lerche, 1964). El compromiso, la depuración cooperativa de conflictos, resulta ser así un importante componente del acontecer político en el Estado federal. El orden federativo está abierto, en forma específica, a una continua adaptación recíproca, a una coordinación y evolución constitucional reservadas a las necesidades y situaciones futuras.

Además, según se dijo ya, en la división federativa del poder estatal y la consiguiente dependencia mutua de los órganos centrales y locales, radica un sistema de equilibrio y control de poderes. Esta función de la organización federativa del Estado

ha desempeñado un significativo papel en la discusión en torno a la Constitución norteamericana (cfr. *Federalist*, núms. 31, 51). El control federativo de los poderes puede ser parcialmente debilitado o fortalecido por la intervención de los partidos políticos. El control que ejerce el "órgano de las entidades federativas" ("*Länderorgan*") puede verse atenuado cuando un mismo partido ocupa los gobiernos de la federación y de la mayor parte de las entidades federativas; en este caso, la influencia ejercida por los partidos centralmente dirigidos, es capaz de borrar los límites de competencia entre los órganos estatales sometidos al control de uno y el mismo partido. Por otro lado, los partidos políticos pueden intensificar el antagonismo federativo de los poderes si en la mayoría de las entidades federativas gobierna un partido distinto que en la federación. Este efecto de debilitamiento o fortalecimiento se da particularmente cuando los ocupantes del "órgano de las entidades federativas" son nombrados por los parlamentos o gobiernos locales (como sucede en la RFA con el Consejo Federal). La situación es diversa en los Estados Unidos, donde el órgano representativo de los Estados miembros, el Senado, es electo directamente por el pueblo, y donde, además, la dirección de los partidos no está rígidamente centralizada.

La pluralidad de unidades políticas de decisión aumenta la capacidad del sistema político total de reaccionar con "objetividad" frente a las necesidades regionalmente diferenciadas y de adaptarse apropiadamente al cambio social. La descentralización política hace posible, asimismo, experimentar nuevos modelos de ordenación (por ejemplo, en el ámbito de la educación superior) en un espacio territorialmente delimitado y, por tanto, con escaso riesgo para el Estado, así como reunir experiencias y ponerlas a disposición de todos para su utilización.

Una ventaja no menor de las uniones federativas estriba en que pueden conjuntar la fuerza económica y la capacidad defensiva de los grandes Estados con la relativa independencia de las unidades pequeñas.

A las ventajas de una división federativa se contraponen los inconvenientes y peligros ya discutidos, en especial, contra la unidad (normativo-abstracta) del Derecho y la uniformidad de la acción administrativa y, tratándose de la disociación de competencias, el riesgo de la fragmentación de la responsabilidad política (§ 31 II 1). Donde se introducen técnicas cooperativas, se agregan las siguientes desventajas: la complejidad y la onerosidad del procedimiento; el riesgo del compromiso más cómodo y una cierta propensión a la inmovilidad (3). La

búsqueda del modo y el grado deseables de la división federativa es por ello, precisamente, un problema de optimización.

3. En particular sobre el federalismo cooperativo ("interdependencia de la política"). En muchos Estados federales puede constatarse actualmente una tendencia hacia la centralización (cfr. § 42 III 1), como consecuencia de que, en el moderno Estado industrial, sean ineludibles las regulaciones centrales en sectores tan importantes como la economía, la transportación, la ordenación espacial, la protección al medio ambiente y la educación. Con el fin de combinar ampliamente esta necesidad con las ventajas de un sistema federativo, se ha hecho uso de una división cooperativa de funciones.

Básicamente tal es el caso cuando la legislación (las decisiones "programadoras") es confiada a los órganos centrales, y la ejecución de la ley (las decisiones "programadas") a las entidades federativas (cfr. art. 83 LF)^a. De igual modo se puede establecer la elaboración central, de planes y disposiciones marco, que se limiten a proporcionar el indispensable modelo uniforme de coordinación, dejando a las entidades federativas su ejecución y complementación; la técnica de las leyes de bases (art. 75 LF)^b, ofrece un ejemplo de semejante distribución de competencias.

Puede denominarse esquema cooperativo en sentido más estricto a aquel que trae consigo un "entendimiento obligado" (*Verständigungszwang*), es decir, la necesidad de ponerse mutuamente de acuerdo y, en caso preciso, de establecer compromisos. Un ejemplo de ello es la participación funcional de las entidades federativas (y eventualmente, también de las corporaciones territoriales municipales) en los procesos centrales de planeación y regulación. En la República Federal de Alemania, las entidades federativas cooperan en la legislación federal por intermedio del Consejo Federal (art. 50 LF), cuyo derecho de cooperación requiere un entendimiento mutuo, en especial tratándose de las leyes de aprobación conjunta (*Zustimmungsgesetze*) y aún de una nueva distribución de la recaudación fiscal. — En el campo de la planeación, pueden darse planes marco comunes y una ulterior cooperación entre la Federación y las entidades federativas (cfr. art. 91 a y b LF). — La cooperación puede institucionalizarse bajo la forma de juntas centrales de coordinación; así, por ejemplo, corresponden a este modelo los Consejos para la Planeación Financiera y la Coyuntura en la RFA (§ 51 de la Ley de principios hacendarios, § 18 de la Ley de Estabilidad).

Consideradas en conjunto, estas técnicas cooperativas representan un compromiso entre la necesidad de unidad jurídica y

una política uniforme, por un lado, y las ventajas de un sistema federativo, por el otro. Estas ventajas consisten principalmente en asegurar que sean tomadas en cuenta necesidades regionalmente diferenciadas (2). No obstante, existen algunos inconvenientes:

Las prácticas cooperativas en sentido estricto son a menudo complejas y costosas. Encubren el peligro de que una política poco eficiente del "común denominador" ocupe el sitio de una política de amplia perspectiva. Debido a la pesadez del procedimiento, la política cooperativa tiende también a la inmovilidad, dada la escasa inclinación a abandonar los acuerdos logrados.

Las interdependencias cooperativas de competencias conducen, asimismo, a que sean las burocracias profesionales las que armonicen entre sí los puntos de vista de las corporaciones interesadas, esto es, que la elaboración previa de las decisiones corre a cargo de "fraternidades profesionales" burocráticas (F. Wagener). El complejo proceso de decisión tiene, por consecuencia, de hecho, que las funciones de regulación se desplacen hacia las burocracias. En suma, el federalismo cooperativo tiende a convertirse en "federalismo administrativo".

No sólo por razones técnicas sino también por motivos de fondo, a través de la interdependencia cooperativa de la política, las corporaciones participantes pierden autonomía, esto es, substancia de autorregulación, tan pronto se abandona el principio de unanimidad. Los derechos de participación en una decisión global solamente pueden compensar la pérdida de autonomía una vez excluida la posibilidad de una mayoría, esto es, únicamente si se mantiene el principio de unanimidad.

La interdependencia cooperativa reduce también, en alto grado, la transparencia del proceso de decisión, particularmente la posibilidad de determinar claramente el ámbito de competencia dentro del cual se ha adoptado una decisión y, por tanto, quien es responsable de ella. Ello incrementa el anonimato y lo aparatoso del proceso político. El federalismo cooperativo entra en conflicto con la exigencia de crear ámbitos de decisión y responsabilidad, claramente delimitados y transparentes.

II. Las confederaciones de Estados y su delimitación frente al Estado federal

Usualmente se mencionan como ejemplos de confederación de Estados: los Estados Unidos de América, de 1781 hasta la entrada en vigor de la Constitución federal de 1789; Suiza, de

1815 hasta 1848; la Confederación del Rin, de 1806 hasta 1813, y la Confederación germánica, de 1815 hasta 1866. En la mayoría de estos casos, la confederación se presenta como etapa previa al surgimiento posterior de un Estado federal, como una unión más libre que cede ante una más rígida, como una asociación que concede a los Estados un mayor grado de autonomía que el Estado federal.

Un enfoque simplificador ha creído poder trazar una nítida separación conceptual entre la confederación de Estados y el Estado federal. Así, la confederación no sería más que una unión, de derecho internacional, de Estados independientes, mientras que el Estado federal lo sería de derecho político (*staats rechtlich*). Una característica principal de la confederación de Estados que confirma su naturaleza de derecho internacional, consiste en que es incapaz de expedir leyes con efectos internos directos, mientras que el Estado federal, en tanto que unión de derecho político, constituye un Estado conjunto que puede crear derecho interno.

Sin embargo, la confederación ha alcanzado un grado tal de integración interestatal, que ya no es posible comprenderla adecuadamente con puros conceptos de derecho internacional:

La posibilidad de ejecución de la unión contra los Estados miembros, establecida en las confederaciones, demuestra que se ha alcanzado un punto tal de dependencia e intervención recíprocas, que va más allá del que corresponde al tipo tradicional de las uniones de derecho internacional.

La confederación es una unión de Estados con intención de permanencia, de tal fuerza que también afecta las constituciones de los Estados miembros. Una unión funcional de esta intensidad presupone, de hecho al menos, una semejanza entre las diversas constituciones (con mayor énfasis: C. Schmitt VL. 375 ss.; TC, 432 ss.). Es la confederación, y no apenas el Estado federal, la que requiere "afinidad en el tipo de solución de conflictos" (Lerche 1964, 87), la que se expresa, desde el punto de vista organizativo, en aquella homogeneidad de las constituciones y en los órganos de coordinación y mediación. De conformidad con esto, las Actas de Viena de 1815 disponían una constitución estamental para los Estados miembros de la Confederación Germánica, y el art. 57 de las Actas Finales de Viena, de 1820, determinaba que los Estados miembros mantendrían fundamentalmente la monarquía como forma de Estado. La confederación muestra aquí un elemento estructural que también es característico de los Estados federales (cfr. por ejemplo el art. 17, inciso 1. de la Constitución de la República de Weimar y el art. 28, inciso 1 de la ley Fundamental de

Bonn), aunque en la confederación no tenga igual eficacia jurídica interna que en el Estado federal.

A menudo la pertenencia a una confederación es consagrada en las constituciones de los Estados miembros, lo cual pone de manifiesto la relevancia política que dicha pertenencia tiene para los diversos ordenamientos constitucionales (cfr. por ejemplo, el § 1 de la Constitución de Baden, de 22.8.1818; el § 3 de la Constitución de Württemberg, de 25.9.1819; el art. 1 de la Constitución de Hessen-Darmstadt, 17.12.1820, y el § 1 de la Constitución de Sajonia, de 4.9.1831). Pero aun cuando el texto constitucional no exprese formalmente, el ingreso en una confederación modifica la constitución en sentido material ("El contenido concreto de las decisiones políticas fundamentales sobre el total modo de existencia del Estado"), en el sentido de que el Estado queda inordinado en el sistema político total de una confederación de Estados (C. Schmitt VL, 367; TC, 422).

Según el caso, a las repercusiones del hecho político sobre los ordenamientos constitucionales de los Estados se agrega la posibilidad de que los órganos de una confederación puedan crear derecho con obligatoriedad interna directa. Esta facultad se atribuye actualmente a algunas uniones de Estados que se limitan a algunas finalidades particulares y no son siquiera confederaciones, para no hablar ya de Estados federales (§ 40 III, V). Siendo así, no se comprende el motivo por el cual esta facultad habría de ser incompatible con la naturaleza jurídica de la confederación.

No toda repercusión sobre las constituciones particulares, por su pertenencia a una federación, ni toda posibilidad que tengan los órganos de la unión de crear derecho internamente obligatorio convierten a una confederación en Estado federal. Se cruza la frontera con el Estado federal una vez que las competencias de los órganos de la unión aumentan en tal medida que se origina un dualismo de centros de decisión, de modo que la cuestión de la supremacía de competencias queda abierta. El mismo criterio empleado ya para distinguir al Estado federal del unitario (§ 9 IV), permite delimitar al Estado federal, desde el otro lado, frente a la confederación de Estados. Naturalmente, en la realidad estatal no siempre es posible marcar nítidamente la frontera, sino que existe una transición fluida entre las confederaciones y los Estados federales, de igual modo que entre las formas menos rígidas de integración interestatal (§ 40 V).

§ 40. Las organizaciones internacionales

§ 10. K. Zemanek, Das. Vertragsrecht der Internat. Organisationen,

1957; *L. M. Goodrich*, *The United Nations*, 1959; *Dahm II*; *Menzel-Ipsen* §§ 28 ss.; *Berber III*, §§ 25 ss.; *Seidl-Hohenveldern* 10; *Bleckmann* 149 ss.; *W. A. Kewenig* (ed.), *Die Vereinten Nationen im Wandel*, 1975; *Verdross-Simma*, 80 ss.; *L. J. Constantinesco*, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, I 1977.

I. Función básica y situación jurídica

H. Bülck, *Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip*, en: *VVDS-RL* 21 (1964), 1 ss.; *P. Häberle*, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1978, 407 ss.

Las organizaciones internacionales funcionan también de acuerdo con un esquema "federativo" en el sentido más amplio: una pluralidad de unidades políticas territorialmente organizadas integra un orden institucionalizado, dentro del cual se esfuerzan continuamente por equilibrar sus intereses mediante un entendimiento y adaptación recíprocos. Para lograr una compensación de intereses entre Estados soberanos, se ha abandonado aquí la técnica de los tratados aislados y se ha transitado hacia un esquema de "depuración cooperativa de conflictos" (§ 3 I 2). Por otro lado, las uniones internacionales no han cruzado todavía el umbral del Estado, pues carecen de numerosos atributos que pertenecen a la estructura federativa de un Estado. Particularmente el equilibrio de poderes, que radica en el dualismo federal de la distribución de competencias, no se ha desarrollado plenamente en las organizaciones internacionales, si bien algunas posibilidades de control mutuo pueden provenir de las interdependencias en la economía y la política de defensa.

El motivo de la proliferación de las organizaciones internacionales ha sido la intensificación, sin paralelo, de los vínculos e interdependencias económicas a nivel mundial, una enorme concentración, y aceleración del tráfico internacional y del intercambio de información económica, militar, técnico-científica y de todo tipo; se han desarrollado sistemas de armamento que podrían aniquilar a porciones enteras de la humanidad por encima de los continentes y, en relación con esto, han surgido extensos sistemas defensivos e interdependencias militares.

A través de los deberes derivados de los tratados internacionales de tipo tradicional no era posible ya desempeñar la profusión de funciones de ordenación y compensación, planteadas en el plano supranacional. Se necesitaban instituciones para la defensa en común de intereses comunes, para la coordinación de intereses de distinta clase y, para la compensación de intereses en conflicto, más allá del ámbito de los diversos estados. Tales instituciones contribuirían a precisar, promover y

hacer realidad los fines superiores de la comunidad y lograr una compensación federativa de intereses. Frente al esquema clásico de compensación y regulación de los tratados internacionales, tales organismos comunes de planeación y coordinación ofrecen algunas ventajas: ya no se negocian y regulan casuísticamente problemas de detalle entre diversos Estados, sino que más bien las cuestiones particulares son situadas, desde un principio, en aquellos contextos objetivos más amplios, cuya planeación y regulación permanentes es función de las organizaciones internacionales. Estas no sólo han de aspirar a lograr una compensación bilateral de intereses, sino una coordinación multilateral de los intereses de todos los Estados involucrados. Además, dichas instituciones constituyen ya la base de organización sobre la cual se puede abandonar, con precaución, el principio de unanimidad en la compensación internacional de intereses y transitar hacia el principio de mayoría, más favorable a la cooperación.

Una de las esperanzas puestas en el surgimiento de las organizaciones supranacionales es que por fin se tenga un instrumento para la aplicación organizada del derecho internacional que sustituya la autoayuda bélica (véase Kant, La paz perpetua, 2o. Artículo definitivo). A pesar de todas las diferencias existentes, puede pensarse en un proceso similar al que hizo desaparecer la venganza privada en los diversos territorios, a medida que el poder estatal en consolidación tomaba para sí la garantía del derecho.

Para la coordinación y defensa de intereses comunes, se requería establecer organismos internacionales jurídicamente independientes, esto es, organizaciones con personalidad jurídica propia que fueran incluso sujetos de derecho internacional. Tales organizaciones también son recomendables para las funciones de arbitraje que en principio no pudieran confiarse a un órgano de un Estado interesado.

Como consecuencia de su autonomía jurídica, estas organizaciones poseen un orden jurídico propio, a saber, el derecho interno de la comunidad de Estados; en este punto, puede quedar abierta la debatida cuestión de si este derecho comunitario no es más que una rama especial dentro del derecho internacional o si se trata de un derecho *sui generis*, diverso de él. El tratado de fundación es derecho comunitario primario; son derecho comunitario secundario las normas jurídicas dictadas de conformidad con aquél para regular los asuntos internos de la comunidad; un ejemplo de ello sería un estatuto burocrático para los empleados de la organización.

El que una organización sea sujeto de derecho internacional

se pone de relieve en el hecho de que pueda demandar a los Estados miembros, por propio derecho el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la relación comunitaria.

II. Ambito de funciones

La profusión de las tareas que son de actualidad se refleja en la multiplicidad de las organizaciones que existen:

1. **Ambito de funciones de la ONU y sus organizaciones especiales.** Por no mencionar sino las más significativas, la ONU se ocupa de las siguientes tareas: el mantenimiento de la paz mundial (Consejo de Seguridad); la coordinación de los intereses económicos (Consejo Económico y Social; Comisiones económicas regionales; UNCTAD = *UN Conference on Trade and Development*); la prevención y supresión de emergencias sociales (Alto Comisionado para los refugiados); UNICEF = *UN International children's Emergency Fund*); además, la solución judicial de las controversias internacionales (Corte Internacional de Justicia = ICJ = *International Court of Justice*).

Existen organizaciones especiales ligadas a la ONU; la coordinación de su actividad incumbe principalmente al Consejo Económico y Social de la ONU (cfr. arts., 57 y 63 de la Carta de la ONU). El ámbito de funciones de estas organizaciones especiales comprende: la moneda y las finanzas, la economía, las comunicaciones y los transportes, la alimentación, la salud, el trabajo, la ciencia y la cultura.

El Fondo Monetario Internacional (IMF = *International Monetary Fund*) debe facilitar los pagos multilaterales, fijar las paridades de las monedas y ayudar a estabilizarlas, así como mantener bajo control las restricciones a la transferencia de divisas.

El Banco Mundial, más bien, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (IBRD = *International Bank of Reconstruction and Development*) y su organización filial, la Corporación Financiera Internacional (IFC = *International Finance Corporation*), otorgan créditos de ayuda al desarrollo productivo y para la reparación de daños de guerra. También tienen por objeto la ayuda al desarrollo los créditos de la Asociación Internacional de Fomento (IDA = *International Development Association*).

Desempeña funciones en el campo de los energéticos la Organización Internacional de la Energía Atómica (IAEO = *International Atomic Energy Organization*) procurando el acceso de sus Estados miembros al material fisionable para el uso pacífico de la energía atómica y ejerciendo las funciones relati-

vas de control. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercios (GATT = *General Agreement on Tariffs and Trade*) y su Secretaría permanente, constituyen el tronco de una futura organización comercial internacional de la ONU; la tarea de este Acuerdo consiste en fomentar las relaciones comerciales internacionales, mediante la reducción de las restricciones a la importación y la exportación, y de las barreras aduanales (aplicación, por principio de la cláusula de la nación más favorecida entre todos los Estados miembros).

La Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO = *International Civil Aviation Organization*) y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (IMCO = *Intergovernmental Maritime Consultative Organization*) se ocupan de problemas de Transporte; entre otras funciones, deben fomentar la seguridad técnica de la aviación y de la navegación marítima. La Unión Postal Universal (UPU = *Universal Postal Union*), debe facilitar el tráfico internacional de paquetes y correspondencia; la Unión Internacional de Telecomunicación (ITU = *International Telecommunication Union*) desempeña igual función respecto de la comunicación internacional por teléfono, telégrafo y radio.

Es tarea de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO = *Food and Agriculture Organization*) contribuir, mediante estudios y auxilio técnico, a cubrir las necesidades alimentarias de la humanidad.

Se ha confiado a la Organización Internacional del Trabajo (ILO = *International Labour Organization*) la protección de los derechos, la vida y la salud de los trabajadores; para este fin, redacta convenciones internacionales del trabajo y recomienda su ratificación a los Estados miembros.

Mediante disposiciones y auxilio técnico, la Organización Mundial de la Salud (WHO = *World Health Organization*) se ocupa de promover el más alto nivel posible de salud en el mundo y, en especial, de la prevención de epidemias, la "estandarización" de los medicamentos y de la unificación de las disposiciones en materia de salud.

La UNESCO (= *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*) debe promover la ciencia y la cultura, en particular, debe luchar contra el analfabetismo, preservar de la destrucción el patrimonio cultural, confrontar, recopilar y elaborar catálogos de los resultados de la investigación científica, así como facilitar los contactos entre los hombres de ciencia.

La Organización Meteorológica Mundial (WMO = *World Meteorological Organization*) se encarga de difundir datos meteorológicos en todo el mundo.

2. Ambito de funciones de las organizaciones regionales.

Entre las numerosas finalidades que persiguen las organizaciones internacionales regionales, se hallan, en primer plano, la defensa común y la cooperación económica.

Las alianzas de guerra y de defensa se han considerado hasta ahora como relaciones interestatales calificadas, sin importar que una organización especial haya estado ligada a ellas; puesto que "la guerra abarca al Estado, como totalidad en su existencia política", el compromiso resultante de esta alianza "tiene un carácter singular y se distingue de cualesquiera otras regulaciones contractuales o asociaciones, por valiosas o importantes que sean" (C. Schmitt VL, 365; TC, 420). Hoy día las comunidades de alianza más importantes poseen, por lo general, organizaciones propias. El centro de gravedad de sus tareas radica comúnmente en la planeación y organización estratégicas de la defensa común contra ataques externos. Sin embargo, del mismo modo que la más antigua de las organizaciones, la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la Unión de Europa Occidental, pueden tener además como función la de solucionar pacíficamente los conflictos entre los Estados miembros. Las organizaciones de defensa más importantes en la actualidad, se polarizan por el conflicto Este-Oeste. Así, la fundación de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), en 1949, tuvo como contrapartida la creación, en 1955, de la organización oriental del Pacto de Varsovia. De orientación pro occidental es el Pacto de Defensa del Pacífico (ANZUS = *Australia, New Zealand and USA Defence Pact of the Pacific*).

La cooperación económica que buscan las organizaciones creadas para tal fin, puede ser más o menos estrecha. Así, por ejemplo, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD = *Organization for Economic Cooperation and Development*) tiene por objeto la coordinación de la política económica y coyuntural y de la ayuda al desarrollo; la Agencia Europea de Energía Nuclear (ENEA = *European Nuclear Energy Agency*) afiliada a aquélla, contribuye a coordinar el empleo pacífico de la energía atómica; creado por los Estados del bloque oriental, el Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON = *Council for Mutual Economic Aid*), pretende en lo particular, facilitar la armonización de los planes económicos de los diversos países, y fijar las condiciones generales de suministro — ambas son preocupaciones importantes de los sistemas de economía planificada.

Sin embargo, las organizaciones internacionales pueden perseguir una mayor integración de los Estados miembros en una comunidad económica. El fin último es, por lo regular, la

unión de los territorios de los Estados en una región económica uniforme y en un mercado común. A ello contribuyen particularmente la reducción de restricciones aduanales y de cuotas de importación y la exportación, así como las medidas encaminadas a eliminar los cárteles y subvenciones, que obstaculizan la competencia internacional. Detrás de estos programas económicos se halla, como objetivo remoto, la idea de una integración creciente, incluso de tipo político. La más importante de estas organizaciones es la Comunidad Económica Europea (CEE), sobre todo en relación con sus organizaciones hermanas, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y la Comunidad Atómica Europea (CAE).

III. Medios para la realización de las tareas de la comunidad

Sirven como medios técnicos para la delimitación y prosecución de los fines comunitarios, por ejemplo: la convocatoria a conferencias internacionales; la planeación (como un proyecto de estrategia de defensa o estudios sobre la alimentación mundial); la elaboración de proyectos de tratado y de recomendaciones de otro tipo; la expedición de resoluciones particulares con obligatoriedad jurídica (por ejemplo, de la CEE o la CAE) y la expedición de disposiciones generales con obligatoriedad interna en los Estados miembros, ya sea en virtud de una transformación o de modo directo (por ejemplo, las resoluciones de obligatoriedad general de la CECA y los reglamentos de la CEE y la CAE).

En cuanto a las sanciones, también se presta a consideración, un amplio instrumental: la declaración de que un Estado miembro ha quebrantado sus obligaciones va unida, en ocasiones, a la facultad de dar a conocer públicamente estas infracciones (por ejemplo, por violación de la Convención Europea de los Derechos Humanos); la solicitud de un dictamen de un tribunal internacional sobre estas violaciones de deberes (por ejemplo, una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia a través de la Asamblea General de la ONU); la suspensión de los derechos de membresía (*mitgliedschaftsrechte*) del Estado transgresor (por ejemplo, en el Consejo de Europa); la suspensión de pagos y otras prestaciones al infractor (por ejemplo, de los servicios del Organismo Mundial de la Energía Atómica) y la expulsión de un miembro de la organización (por ejemplo, del Fondo Monetario Internacional); finalmente, contra una amenaza o ruptura de la paz mundial, pueden adoptarse, por resolución del Consejo de Seguridad, medidas coactivas económicas y otras de carácter no militar,

pero en caso necesario puede emplearse la fuerza militar, incluso contra un no miembro de la ONU.

Con cuál de estos instrumentos cuenta una organización en un caso dado, se desprende de su respectivo derecho comunitario interno.

IV. Estructura organizativa

Aquí sólo podemos señalar los elementos estructurales generales. La estructura de la organización varía, en lo particular, de acuerdo con sus tareas objetivas. Así, por ejemplo, las necesidades en el mundo de los negocios, sobre todo de una pronta reacción en el mercado de capitales, requieren del Banco Mundial una estructura con características jerárquico-burocráticas y, en especial, una fuerte posición jurídica de su presidente. Otra estructura necesitan las organizaciones que, como la CEE, deben negociar continuamente compromisos entre los intereses de los Estados y constituir, además, el germen de una integración interestatal mayor. En las organizaciones cuyas funciones son predominantemente técnicas, como la Unión Postal Universal, no se requiere que los derechos de participación política de los Estados miembros tengan vigencia en igual medida que en aquellas que deben adoptar determinaciones con fuerte relevancia política.

El estrecho lazo entre las disposiciones organizativas y la función real del órgano es particularmente evidente en el Consejo de Seguridad, cuyas amplias facultades coactivas sólo podrían imponerse fácticamente contra la voluntad de alguna de las grandes potencias bajo el peligro de una conflagración mundial; por tanto, una consideración racional de sus probabilidades reales de imposición condujo a otorgar a las cinco potencias más grandes (al momento de firmarse el tratado: China, Francia, Gran Bretaña, URSS y EUA) un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y, además, un derecho de veto contra cualquier decisión (arts. 23 y 27 de la Carta de la ONU); consecuentemente, bajo este aspecto político, la representación de China en el Consejo de Seguridad fue transferida al gobierno de la República Popular después de la revolución en el continente chino.

En lo particular, las organizaciones cuentan con diversas clases de órganos:

Un órgano burocrático ocupado por técnicos es imprescindible en toda organización. Ejemplo de ello son las oficinas del Secretario General de la ONU, del director general de la UNESCO, del presidente del Banco Mundial y de la Comisión

de las Comunidades Europeas. Esto va de acuerdo con una regla empírica universal, según la cual, la gran complejidad de la situación jurídica, económica y científica provoca el aumento en la influencia de las burocracias, que constituyen un instrumento óptimo para dominar el lado técnico de las tareas políticas, en virtud de su disciplinada coordinación de saber profesional y de servicio (§ 30 I). Esta influencia se ve vigorizada todavía más por la presencia permanente de la burocracia en la sede de la organización. En lo particular, el alcance de las competencias de los órganos burocráticos es diverso. Van desde las facultades relativamente modestas del Secretario General de la ONU (entre otras: llamar la atención de los demás órganos de la ONU sobre asuntos que puedan poner en peligro la paz, presentarles informes al respecto, elaborar provisionalmente el orden del día de la Asamblea General) hasta las trascendentes competencias de la Comisión de las Comunidades Europeas (entre otras: no solamente expedir derecho interno de la comunidad, sino también ciertas disposiciones con obligatoriedad interna directa).

De otro lado están los órganos que representan a los diversos Estados miembros, así como a sus concepciones e intereses, particularmente cuando se trata de la formación de la voluntad política de la organización y el control del órgano burocrático:

En primer término, se requiere un órgano en que estén representados los Estados miembros como tales (es decir, como comunidades políticas organizadas); usualmente este órgano está integrado por miembros del mismo gobierno o por otros funcionarios de los Estados y así tenemos como ejemplos la Asamblea General de la ONU, la Conferencia General de la UNESCO y el Consejo de la Comunidad Europea. Encontramos aquí variaciones, dependiendo de las respectivas necesidades objetivas. Así, por ejemplo, a la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, envían representantes no sólo los gobiernos sino también las principales asociaciones de patrones y trabajadores, de modo que quede asegurada la representación de intereses particulares, de especial importancia en este caso. Por otro lado, se ha probado la conveniencia de que el órgano de representación de los Estados sea ocupado por personas de la mayor jerarquía posible, ya que las organizaciones internacionales intentan continuamente establecer compromisos de carácter federativo; no obstante, conforme a la experiencia, el subalterno que debe "reasegurarse" continuamente con un superior goza de mucha menor movilidad para allanar compromisos y buscar soluciones no convencionales, que una persona con mayor poder de decisión. Cuanto mayor sea la jerarquía de quienes ocupan este órgano, tanto más flexible será, por regla

general, la actuación de la organización. También se puede distribuir la representación de los Estados miembros entre varios órganos de diverso rango, para adaptarse mejor a la importancia variable de las cuestiones a tratar, siguiendo el modelo de la OEA, que cuenta con una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, un Consejo Permanente, un Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura y un Comité Consultivo de Defensa.

En ocasiones existe un órgano cuasi-parlamentario. Tienen necesidad de él sobre todo las organizaciones que, en relación con determinadas cuestiones, pueden expedir normas jurídicas con validez interna directa en los Estados y, por tanto, intervenir en el ámbito de función del órgano legislativo estatal. Cuando dichas normas sólo pueden ser dictadas por acuerdo unánime del órgano de los ministros o de un órgano controlado por éste, la responsabilidad interna del ministro garantiza, al menos indirectamente, que esas normas no se sustraigan del todo al control parlamentario. Sin embargo, cuando más se desplaza al principio de unanimidad por el de mayoría en los órganos supraestatales, se desvanece en igual medida la funcionalidad de este control parlamentario indirecto y se siente con más fuerza la necesidad de reemplazarlo con un control parlamentario directo dentro de las organizaciones internacionales mismas. La Comunidad Europea cuenta con un principio de organización en este sentido en el "Parlamento Europeo" cuyos miembros eran nombrados primeramente por los parlamentos de los Estados miembros; a partir de 1979, son electos por el sufragio directo y universal de la población de estos países. No obstante las competencias del "Parlamento Europeo" van considerablemente a la zaga de las de un parlamento estatal. No tiene la facultad de crear derecho, ni la de iniciativa de ley, como tampoco una plena supremacía presupuestaria. De las competencias parlamentarias posee esencialmente sólo el derecho de encuesta frente a la Comisión, y de expresarle su desconfianza, para obligarla así a dimitir. Frente al Consejo posee únicamente el derecho de audiencia previa a ciertas resoluciones.

V. Etapas de la integración

§ 10 III: Herzog, 400 ss.; Th. Operman, Die europäische Gemeinschaft als parastaatliche Superstruktur, en: F.f. H.P. Ipsen, 1977, 685 ss.; J.A. Frowein et al., Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft. 1978.

No existen fronteras nítidas entre las diversas etapas de la integración interestatal, sino un *continuum* que va desde las for-

mas más laxa de las organizaciones internacionales, pasando por organismos supranacionales más rígidos y las confederaciones de Estados, hasta los Estados federales (§ 39 II).

De las organizaciones internacionales en el sentido más amplio, deben destacarse, como forma específica, las comunidades supranacionales, cuyo principal ejemplo es la Comunidad Europea. Podría tomarse como atributo supuestamente exacto y específico de esta organización el hecho de que pueda dictar disposiciones con obligatoriedad interna directa en los Estados. Sin embargo, este sólo criterio resultaría insuficiente, porque también pueden tener esta facultad otras organizaciones que se encuentran en una etapa de integración muy distinta que la de, digamos, la Comunidad Europea. Así, por ejemplo, la Comisión Europea del Danubio, creada por las Actas del Congreso de París, de 1856, poseía, dentro del estrecho sector de sus atribuciones, una facultad reglamentaria independiente que podía incluso extenderse a los particulares, así como un poder punitivo sobre éstos.

La distinción entre las diversas etapas de integración difícilmente puede hacerse con base en un único y exacto criterio, sino que es cuestión de evaluar la integración alcanzada. En ésta participan varios elementos: no sólo es importante el problema de los efectos de las resoluciones de la organización comunitaria (si son simples recomendaciones frente a los Estados miembros, o acuerdos obligatorios, incluso con efectos internos directos). También interesa el número, la importancia y la duración de las funciones que se le han encomendado, además de los medios de ejecución que se han puesto a disposición de la organización. Estos factores se reflejan frecuentemente en el grado de organización y en la existencia de una jurisdicción propia. También es de significación el grado de autonomía logrado por la organización frente a sus miembros; como criterios al respecto pueden mencionarse las cuestiones de si los acuerdos de la organización requieren unanimidad o sólo mayoría y si, y hasta qué punto, sus principales órganos no están sujetos a las instrucciones de los Estados miembros. Para enjuiciar la verdadera fuerza de integración y las tendencias evolutivas de una organización, deben tenerse en cuenta factores reales como las dependencias e interrelaciones en economía y política de defensa, así como el sentimiento de pertenencia nacional e ideológica, en particular; por otro lado, el grado de la voluntad de autoafirmación nacional en los países miembros.

La Comunidad Europea es representante típica de la etapa de integración de las comunidades supranacionales, la que se distingue, por un lado, de los organismos internacionales con

menor grado de organización y, por el otro, de los Estados federales.

Teniendo presente el nivel de integración alcanzado, con base en los criterios señalados, puede determinarse que los órganos de esta comunidad son capaces de dictar determinadas disposiciones con obligatoriedad interna directa. El ámbito de función de la organización abarca amplios terrenos, sobre todo de política y administración económicas y de política monetaria. El número, importancia y estabilidad de sus tareas se reflejan en las grandes autoridades sólidamente establecidas, incluso en un tribunal propio. Los acuerdos por mayoría de los órganos de la Comunidad son obligatorios, en considerable medida, para todos los Estados miembros (si bien en el Consejo se buscan en lo posible, compromisos aceptables para todos los interesados). Existen órganos importantes que son independientes de las instrucciones de los Estados miembros. Si englobamos en esta consideración factores reales, se observarán determinadas fuerzas que parecen impulsar el desarrollo de una comunidad supranacional en dirección hacia una confederación o un Estado federal. Como tales fuerzas centrípetas actúan la creciente interdependencia económica y la mayor movilidad de las élites y la fuerza de trabajo. La integración es favorecida también por el hecho de que algunos principios fundamentales del Estado democrático de Derecho se manifiestan como tales en la comunidad, sobre todo a través de la elección directa y la legitimación democrática del Parlamento Europeo por los ciudadanos de los Estados miembros, pero también por el hecho de que la Corte Europea reclame con éxito para garantizar la vigencia de los derechos humanos en la comunidad. La interdependencia económica y la alianza de defensa paralela a ella han ocasionado que los Estados asociados se convirtieran en una comunidad de destino en cuanto a política exterior. Sin embargo, poderosas fuerzas centrífugas contrarrestan a las centrípetas. El progreso de la Comunidad Europea hacia el Estado federal europeo en un futuro próximo pudiera quedar en ilusión porque la voluntad de autoafirmación nacional de los pueblos de Europa occidental habrá de imponer límites a la integración.

Como consecuencia del estadio de transición que ocupan, las categorías con que se intenta comprender a las organizaciones supranacionales, nacen en parte del mundo conceptual del derecho político (como en el caso de la sujeción a los derechos fundamentales) y en parte, del derecho internacional (como en el caso del ingreso de nuevos miembros), con las modificaciones que requiera la etapa específica de integración.

NOTAS AL CAPITULO IV

- a art. 83: "Los *Länder* aplicarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga o admita otra cosa".
- b art. 75: "Bajo los supuestos establecidos en el art. 72, la Federación tiene facultad para dictar disposiciones marco en las materias siguientes:
1. La situación jurídica de las personas que estén en el servicio público de los *Länder*, los municipios y otras corporaciones de derecho público, en cuanto el art. 74a. no determine otra cosa.
 - 1a. los principios generales de la enseñanza superior.
 2. el régimen jurídico general de la prensa y el cine
 3. la caza, la protección de la naturaleza y la estética del paisaje
 4. la distribución de la tierra, la ordenación del espacio y la conservación de las aguas
 5. el empadronamiento y los documentos de identidad.
- c art. 17 (1): "Todo Territorio deberá tener una constitución republicana..."
- art. 28 (1) LF: "El orden constitucional de los *Länder* deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano democrático y social expresados en la presente Ley Fundamental..."