

LA COERCIÓN FEDERAL EN ALEMANIA Y SUS PRECEDENTES*

Federal coercion in Germany and its precedents

ANTONIO ARROYO GIL¹

Universidad Autónoma de Madrid

antonio.arroyo@uam.es

GONZALO GABRIEL CARRANZA²

Universidad Autónoma de Madrid

gonzalo.carranza@uam.es

Cómo citar/Citation

Arroyo Gil, A. y Carranza, G. G. (2020).

La coerción federal en Alemania y sus precedentes.

Revista Española de Derecho Constitucional, 120, 43-80.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.02>

Resumen

En los Estados compuestos existen distintos principios e institutos cuyo propósito no es otro que mantener la vigencia y estabilidad del pacto territorial. Mediante estos no solo se persigue fortalecer la lealtad entre todas las partes de la relación federativa, sino también limitar las posibles conductas contrarias a la unidad de cualesquiera de ellas. En la República Federal de Alemania, entre las distintas herramientas que la ley fundamental proporciona para tal fin, la coerción federal ocupa un lugar destacado. En este artículo se pretende realizar un estudio

* El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de investigación (PID 2019-108719GB-I00) sobre «El principio de lealtad en el sistema constitucional de la Unión Europea» (IP: Ricardo Alonso García).

¹ Profesor ayudante doctor (acr. titular) de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

² Investigador de derecho constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

de este instituto constitucional que no solo se centre en su actual regulación (art. 37 LFB), sino también en sus precedentes, lo que nos servirá para constatar la existencia de una específica tradición constitucional a este respecto.

Palabras clave

Federalismo alemán; coerción federal; ejecución del *Reich*; ley fundamental de Bonn; Constitución de Weimar.

Abstract

In federal States there are different principles and institutes whose purpose is none other than to maintain the validity and stability of the territorial pact. These not only seek to strengthen the loyalty between all parties to the federal relationship, but also to limit possible conduct that is contrary to the unity of any of them. In the Federal Republic of Germany, among the various tools provided by the Basic Law for this goal, federal coercion occupies a prominent place. This article aims to make a study of this constitutional institute, focusing not only on its current regulations (art. 37 LFB) but also on its precedents, which will serve to establish the existence of a specific constitutional tradition in this regard.

Keywords

German Federalism; Federal coercion; Execution of the *Reich*; Bonn Basic Law; Weimar Constitution.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA REICHSEXEKUTION ANTES DE WEIMAR. III. LA REICHSEXEKUTION COMO PODER DE EXCEPCIÓN EN TIEMPOS DE WEIMAR: 1. Los poderes excepcionales del art. 48 CW. 2. Algunos casos relevantes de aplicación de los poderes excepcionales: 2.1. El «baño de sangre» (Blutbad) en todo el territorio del Reich. 2.2. El Kapp-Putsch en Turingia. 2.3. Sajonia. 2.4. El «golpe de Estado contra Prusia» (Preußenschlag). 2.5. El decreto del presidente del Reich para la protección del pueblo y del Estado. 3. La efectividad de los poderes excepcionales en Weimar. IV. LA COERCIÓN FEDERAL DEL ART. 37 LFB: 1. La distinción entre supervisión federal (*Bundesaufsicht*), intervención federal (*Bundesintervention*) y coerción federal (*Bundeszwang*). 2. Condiciones de aplicación de la coerción federal. 3. El carácter subsidiario de la coerción federal. 4. Procedimiento de aplicación de la coerción federal. 5. Medidas coercitivas posibles. 6. Asunción de los costes de las medidas de coerción federal. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En la República Federal de Alemania (RFA), como en cualquier otro Estado territorialmente descentralizado, existe un reparto del poder público en forma de competencias de carácter legislativo y ejecutivo o administrativo (que, en el caso alemán, abarca también al Poder Judicial) entre la Federación y los estados federados o *Länder*, indicativo de que cada una de las partes integrantes de la relación federativa actúa como centro de dirección política (Herzog, 1980: 123)³. Esta división del poder público no da lugar, sin embargo, a la existencia de compartimentos estancos dentro de los cuales cada parte pueda actuar al margen de las demás, sino que, por el contrario, en numerosas ocasiones, resulta, más que necesario, imprescindible que ambos centros de poder cooperen o colaboren entre sí y, dado el caso, que actúen de manera coordinada, para la consecución de determinados objetivos beneficiosos para el conjunto de la población o el interés general del país. Solo de

³ En esta misma línea, Albertí (1986: 58) resalta que «[l]a esencia de la estatalidad de los *Länder* consiste en su configuración como centros de dirección política, como entes con voluntad política autónoma [BVerfGE 3, 383 (402)]».

Sobre los fundamentos constitucionales de la distribución de competencias en la RFA, y su concreta configuración tras la reforma de la ley fundamental de 2006, véanse Albertí (*ibid.*: 75 y ss.) y Arroyo (2009: 44 y ss.; 2013: 85 y ss.).

este modo es posible desarrollar en todo el Estado una acción política coherente. Precisamente ahí radica la esencia de los Estados territorialmente descentralizados: en su capacidad para actuar como unidad política dentro del respeto a la individualidad propia de cada uno de los integrantes del conjunto⁴. Y es que, al fin y al cabo, no se puede olvidar que un Estado federal, por muy descentralizado que esté, es *un* Estado, esto es, una unidad jurídico-política, y no una mera «amalgama de estados» detentadores de poder público (casi) ilimitado en sus relaciones recíprocas, sujetos, por consiguiente, a los dictados de su propia conveniencia o, en el mejor de los casos, a los del derecho internacional⁵.

En consecuencia, la garantía de una cierta homogeneidad de los ordenamientos federal y de los estados federados es una de las notas características de todo Estado federal, incluida, claro está, la RFA⁶. En tal sentido se ha de entender el primer inciso del art. 28.1 de su Constitución, la Ley fundamental de Bonn (LFB): «El orden constitucional de los *Länder* debe responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental».

No es infrecuente, sin embargo, que alguna de las partes de la relación federativa se extralimite en el ejercicio de su propio poder público, lo que suele dar lugar a un conflicto normativo de base competencial que ha de ser resuelto. En tales casos, lo más habitual es que se acuda al principio de competencia para determinar cuál de las dos partes ha actuado más allá de sus posibilidades, aunque tampoco es inusual que dichos conflictos se solventen atribuyendo a las normas de una de ellas, la federal, prevalencia sobre las de las otras, las federadas (Arroyo, 2019b: 80 y ss.)⁷.

Desde una perspectiva más general, del principio de unidad estatal se deriva no solo la necesidad de que cada una de las partes que integran el Estado federal actúe dentro de su marco competencial, sino que, además, las relaciones entre todas ellas deben estar inspiradas en una recíproca confianza y lealtad. En Alemania, ese modo de relación recibe el nombre de «lealtad

⁴ Sobre el carácter fuertemente unitario del Estado federal alemán, véase Hesse (1962). *Vid.*, asimismo, Arroyo (2006: 32 y ss.)

⁵ Sobre la cualidad estatal de los *Länder*, su inexistente soberanía y su singular autonomía constitucional, véase Arroyo (2012). Y, en general, sobre la posición constitucional de los *Länder* en el sistema federal alemán, véase Arias (2016).

⁶ Herzog (1980: 102) califica a los *Länder* como partes de una «comunidad homogénea».

⁷ Sobre la (infrecuente) aplicación en Alemania del principio de prevalencia del derecho federal (art. 31 LFB), véanse März (1989) y Albertí (1986: 117 y ss.).

federal» (*Bundestreue*) —o «comportamiento federal amistoso» (*bundesfreundliches Verhalten*)—, un principio relacional que ha encontrado amplio desarrollo por obra, sobre todo, de la jurisprudencia del Tribunal de Karlsruhe (Bauer, 1992).

Más allá de este reparto del poder público entre el Estado central y los estados miembros, en un Estado federal como Alemania tanto la Constitución como las leyes federales pueden imponer determinadas obligaciones a los *Länder*, cuyo incumplimiento o bien no es posible remediar por los cauces ordinarios o bien, debido a su gravedad, requiere una respuesta «extraordinaria» por parte de la Federación, en cuanto que principal responsable de la defensa de los intereses del conjunto del Estado. Para tales supuestos, excepcionales desde todos los puntos de vista, la LFB, de manera similar a como sucede en otros Estados igualmente descentralizados, prevé una respuesta de carácter ejecutivo, la «coerción federal» (*Bundeszwang*), regulada en el art. 37, un precepto que «[s]irve para proteger a la Constitución en su conjunto y tiene por objeto contribuir a mantener y salvaguardar el orden federal frente a los *Länder*» (Bauer, 2015: 1044-1045). De este modo, si en Alemania algún *Land* incumpliese gravemente sus obligaciones legales o constitucionales (poniendo en peligro la unidad o integridad del Estado⁸), el Gobierno Federal, con la autorización del Consejo Federal (*Bundesrat*), podría adoptar las medidas de coerción federal a que se refiere el art. 37 LFB, a fin de «restaurar el equilibrio dañado» (Gómez, 2005: 41-42).

El objetivo primordial de este trabajo radica, precisamente, en analizar los rasgos que caracterizan a este instituto constitucional de la «coerción federal», para lo que se procederá, con carácter previo, a estudiar cuáles son sus precedentes más directos en la historia constitucional alemana.

⁸ Al igual que sucede en cualquier Estado territorialmente descentralizado de nuestra cultura jurídico-política, en Alemania su Constitución parte del presupuesto de la unidad del Estado (art. 20.1 LFB). Y hace no muchos años, el propio TC Federal alemán tuvo ocasión de despejar las pocas dudas que al respecto pudiera haber, al pronunciarse acerca de la posibilidad de la segregación de un *Land*. En el Auto de 16 de diciembre de 2016, dictado con motivo de la intención de Baviera de celebrar un referéndum de secesión, el Tribunal sostiene, con rotundidad, que «[e]n la República Federal de Alemania, en cuanto que Estado nacional cuyo poder constituyente reside en el pueblo alemán, los *Länder* no son “dueños de la Constitución”. Por consiguiente, en el marco de la Ley Fundamental no hay espacio para aspiraciones secesionistas de ningún *Land*. Las mismas violan el orden constitucional» (BVerfGE v. 16.12.2016 - 2 BvR 349/16). Véanse al respecto los comentarios de Hillgruber (2017) y Sosa (2017).

II. LA REICHSEXEKUTION ANTES DE WEIMAR

Para entender cabalmente el sentido y alcance del excepcional instituto de la coerción federal (art. 37 LFB) no basta con realizar un análisis riguroso de su actual regulación. Por el contrario, como ha puesto de relieve parte relevante de la doctrina alemana, es del máximo interés prestar primero atención a cuáles son sus precedentes más inmediatos, dado que estos tuvieron una gran influencia en la selección que hizo de cada una de las palabras de dicho precepto el Consejo parlamentario (*Parlamentarischer Rat*) encargado de elaborar la LFB, cuya aprobación tuvo lugar el 8 de mayo de 1949 (v. gr., Bauer, 2015: 1040; Münkler, 2018: 1289; Danwitz, 2018: 1018).

La categoría de la *Reichsexekution* (ejecución del *Reich*) tiene la virtud de condensar las distintas regulaciones coercitivas previstas en los textos constitucionales alemanes que precedieron al vigente. Podríamos considerarla un meta-concepto que aglutina una variada relación de normas aplicables a distintas realidades jurídico-territoriales que se suceden en el tiempo: el art. 11 del Acta de la Federación Alemana de 1815 (*Deutsche Bundesakte*); el art. 19 (en conexión con el art. 31) del Acta Final de Viena de 1820 (*Wiener Schlussakte*); el art. 19 de la Constitución Federal de la Confederación del Norte de 1867 (*Norddeutsche Bundesverfassung*); el art. 19 de la Constitución imperial de 1871 (*Reichsverfassung*, popularmente conocida como «Constitución de Bismarck»), y, por último, el art. 48.1 de la Constitución de Weimar de 1919 (*Weimarer Reichsverfassung*)⁹.

⁹ En el Acta de la Federación Alemana de 1815 se preveía que la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*) pudiera actuar contra alguno de los miembros del *Bund* en el caso de que incumpliese sus obligaciones federales.

Por su parte, el Acta Final de Viena de 1820 establecía en su art. 19 que, de existir el riesgo o de haberse producido alguna disputa entre los miembros de la Federación, la Asamblea Federal, encargada de velar por el mantenimiento de la paz en la Federación, podría adoptar distintas medidas provisionales para impedir su prosecución, poniendo fin, así, a cualquier conflicto. Además, este precepto debía complementarse con lo dispuesto en el art. 31, que indicaba que la Asamblea, una vez agotados todos los medios constitucionales disponibles, podría aplicar aquellas medidas de ejecución que considerase necesarias, siempre y cuando fueran conformes a las disposiciones y normas que se establecerían en una ley reguladora de la ejecución federal (de cuya aprobación no tenemos constancia).

Más adelante, la Constitución Federal de la Confederación del Norte de 1867 estableció en su art. 19 que en los casos en que los miembros de la Federación no cumplieren sus obligaciones constitucionales se les podría ordenar que lo hicieran mediante ejecución. Esta ejecución podría incluso suponer el uso de la fuerza militar en caso de peligro inminente, si bien debía informarse sin demora al Consejo Federal

Entre todas estas regulaciones podemos establecer, en efecto, una línea de continuidad ininterrumpida que da cuenta de una inconfundible tradición jurídica en materia de organización estatal (Shirvani, 2011: 103)¹⁰.

A lo largo de más de un siglo, esta categoría vino acompañada de extensas discusiones teóricas que buscaban desentrañar su naturaleza e identidad, y que, a su vez, fueron mutando a medida que lo hacía la forma territorial. Esos debates —según ha resaltado Leonardo Álvarez— se centraron en dos aspectos fundamentales: por un lado, los conceptos de Estado y Constitución, y, por el otro, el modelo de descentralización territorial. A partir de ellos, la doctrina ha analizado cómo podrían compatibilizarse los mecanismos de coerción del siglo XIX con los pasos dados hacia la federalización progresiva del Estado alemán. La riqueza de estas discusiones, sin embargo, no ha sido recogida en los estudios contemporáneos de la coerción, que se han limitado a «asumir, en muchas ocasiones de forma acrítica, buena parte de las conclusiones presentadas en el desarrollo doctrinal de la *Reichsexekution*» (Álvarez, 2019: 286)¹¹.

III. LA REICHSEXEKUTION COMO PODER DE EXCEPCIÓN EN TIEMPOS DE WEIMAR

1. LOS PODERES EXCEPCIONALES DEL ART. 48 CW

Dentro de la sección tercera de la Constitución de Weimar (CW), bajo el título «El Presidente del *Reich* y el Gobierno del *Reich*», se relacionan, entre

(*Bundesrathe*). En todos los demás casos, las medidas habrían de ser decididas por el Consejo Federal y ejecutadas por el rey de Prusia en cuanto que comandante federal (*Bundesfeldherr*). El artículo preveía tan solo una medida de manera explícita: el secuestro (*Sequestratio*) del *Land* afectado y de su poder gubernamental.

Por último, el art. 19 de la Constitución imperial de 1871 disponía que si los miembros del *Bund* no cumplen con sus obligaciones constitucionales, se les puede ordenar que lo hagan mediante ejecución, decidida por el Consejo Federal y llevada a cabo por el *Kaiser*.

El contenido del art. 48 de la Constitución de Weimar será analizado en el texto principal.

¹⁰ Esta forma de concebir el vínculo histórico entre las distintas regulaciones constitucionales es apreciada también por Schilling (1905: 72), Triepel (1964: 672) o Danwitz (2018: 1018), entre otros.

¹¹ En un sentido similar se pronuncia Shirvani (2011: 103), para quien es necesario reconstruir la discusión contemporánea en torno a la *Bundeszwang* utilizando las aportaciones teóricas y prácticas que dejaron las experiencias constitucionales de 1820, 1871 y 1919.

otros asuntos, las potestades del primero. Entre ellas, en el art. 48 CW, se regulan los poderes de excepción:

Si un *Land* no cumple con los deberes que le han impuesto la Constitución o las leyes del *Reich*, el Presidente del *Reich* podrá hacer uso de la fuerza armada para obligarle a hacerlo.

Si en el seno del *Reich* alemán se ven severamente alterados o puestos en peligro la seguridad y el orden públicos, el Presidente del *Reich* podrá tomar las medidas necesarias que lleven a restablecerlos, de ser preciso acudiendo a la ayuda de la fuerza armada. A tal fin, podrán suspenderse temporalmente, en todo o en parte, los derechos fundamentales comprendidos en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153.

El Presidente del *Reich* debe informar sin demora al Parlamento (*Reichstag*) de todas las medidas adoptadas de conformidad con los párrafos 1 y 2 de este artículo. Tales medidas podrán ser revocadas a petición del Parlamento.

En caso de peligro inminente, el Gobierno de *Land* podrá adoptar, dentro de su ámbito territorial, medidas provisionales equivalentes a las previstas en el párrafo 2. Estas medidas podrán ser revocadas a petición del Presidente del *Reich* o del Parlamento.

Los detalles de ejecución serán regulados por ley del *Reich*.

Como se puede apreciar, en el primer párrafo de este precepto se regula la *Reichsexekution*¹², y, en el segundo, la facultad, asimismo excepcional, del presidente de adoptar «medidas necesarias» para la defensa del orden y la seguridad públicos cuando estos se viesan gravemente amenazados o perturbados. Como bien se ha señalado:

En lo que los poderes del art. 48.1 y 2 CW tenían en común, se identificaban con una infracción o una pérdida de eficacia de las normas jurídico-constitucionales

¹² La ubicación dentro del texto constitucional de Weimar de la *Reichsexekution* llama la atención, por cuanto se encuentra incluida entre los poderes presidenciales, y no dentro de la sección primera, dedicada al *Reich* y los *Länder*. Sin embargo, ello tiene su explicación: en la redacción de la CW primó la idea de una posición superior del presidente respecto del Parlamento, con el objetivo de prevenir cualquier «absolutismo parlamentario». A tal efecto, se le otorgó al presidente un «fuerte poder de control», que se expresaba, también, en términos territoriales (Richter, 1998b: 2). En el fondo, existían dos pretensiones: por un lado, limitar el poder del *Reichstag*, y, por otro, concebir al Ejecutivo como defensor de la Constitución, idea que, en parte, procede de la tradición de la *Reichsexekution* (Huber, 1953-1954: 2).

y legales. Sin embargo, la diferencia se encontraba en los sujetos de quienes procedía tal conducta: el orden y la seguridad públicas del art. 48.2 CW era solo susceptible de infracción por parte de los particulares, mientras que la infracción de la constitución y de las leyes del Reich del art. 48.1 CW debía de proceder de los órganos superiores de los Länder (Álvarez, 2020: 226).

No obstante, esta diferenciación teórica no se daba con tanta claridad en la práctica, entre otras cosas porque en ambos casos se apelaba al posible uso de la fuerza armada. Así lo reconoció el mismo Tribunal Estatal de Leipzig (*Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich*) en la sentencia del llamado «golpe de Estado contra Prusia» (*Preußenschlag*), que tendremos ocasión de analizar más adelante¹³.

La *Reichsexekution* no solo continúa con la tradición arriba referida, sino que supone también la incorporación al texto constitucional de un «instrumento de supervisión del Reich para la protección de la unidad de este y la homogeneidad constitucional» (Richter, 1998a: 243). Como se ha visto, el primer apartado del art. 48 CW establece la facultad presidencial de hacer cumplir forzosamente a los Länder aquellos deberes impuestos por la Constitución o las leyes del Reich¹⁴, pudiendo incluso hacer uso de la fuerza armada a tal efecto.

¹³ El Tribunal, sin dejar de advertir la diferencia entre ambos supuestos excepcionales, señaló que «la necesidad de una separación de las disposiciones de los apartados 1 y 2 tampoco modifica en nada que en ocasiones, quizás incluso habitualmente, se presenten las condiciones de ambos apartados de forma simultánea. Seguramente el incumplimiento de deberes por parte de un Land pueda dar lugar a la perturbación o amenaza notable de la seguridad y el orden públicos; posiblemente el Presidente del Reich tomará lo más pronto posible la decisión de requerir a un Land el cumplimiento de sus deberes con la colaboración de las Fuerzas Armadas, amparándose en el art. 48.1 CW, en el caso de que el incumplimiento del deber conduzca a una perturbación o amenaza notable de la seguridad y el orden públicos». Asimismo, apuntó que, «[s]i bien en algunos casos se han publicado decretos del Presidente del Reich que tenían como fin la destitución del Gobierno de un Land y que hacían referencia al art. 48.2 CW en su título [...], no obstante, en el texto de estos decretos no se ha hecho referencia al contenido completo del art. 48 CW, y en ambos casos estaban dadas de hecho las condiciones del art. 48.1 CW. También la doctrina ha considerado mayormente que estos decretos resultaban acordes al art. 48.1 CW» (punto II de la sentencia).

¹⁴ La doctrina discutió largo y tendido sobre la caracterización de estos deberes. Algunos autores (Gebhard o Pötzsch-Hefter, por ejemplo) consideraron que entre estos encontrarían también cabida los «no escritos», lo que permitiría incrementar

Por su parte, con las medidas excepcionales del art. 48.2 CW se faculta al presidente con amplísimos poderes: no solo puede requerir la intervención de la fuerza armada, sino también adoptar medidas más atenuadas, como, por ejemplo, el cese del Gobierno del *Land* y el nombramiento de un comisionado que actúe en su lugar, u otras medidas de tipo económico o financiero (Anschütz, 1933: 275; Gusy, 1997: 263). Dentro del reducido elenco de medidas específicamente recogidas en la norma, este apartado incluye la posible suspensión temporal, total o parcial, de algunos derechos fundamentales¹⁵, en concreto, los establecidos en los arts. 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153 CW, reguladores de la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el secreto de la correspondencia y de la comunicación a través de correos, telégrafos y teléfonos, la libertad de expresión y la libertad de prensa, el derecho de reunión, el derecho de asociación, y el derecho de propiedad, respectivamente.

El procedimiento de aplicación de la *Reichsexekution* o de las medidas excepcionales es relativamente sencillo: según el art. 48.3 CW corresponde adoptar la decisión al presidente del *Reich*, debiendo informar a continuación, con carácter inmediato, al Parlamento (*Reichstag*)¹⁶. Debe de quedar claro, no obstante, que la entrada en vigor de esas medidas no requiere la aprobación de este, sin perjuicio de que esté reservada a su favor la facultad de revocarlas¹⁷. En el caso de aplicarse la *Reichsexekution*, el *Land* afectado puede recurrir al Tribunal Estatal, que actúa como auténtica jurisdicción constitucional, en tanto que puede pronunciarse sobre si concurren, o no, las condiciones necesarias para poner en práctica la ejecución, así como si las concretas medidas

sustancialmente el elenco de casos en los que la coerción podría ser aplicada en la práctica (Schäfer, 1952-1953: 41).

¹⁵ Dada la inconcreción de la CW, que no estableció la prohibición de afectar al contenido esencial de dichos derechos, quedó a disposición del presidente del *Reich* la suspensión total de estos (Álvarez, 2020: 239).

¹⁶ Llama la atención que el *Reichsrat* (órgano representativo de los *Länder*) no tenga participación alguna en la *Reichsexekution*. La doctrina entiende que este es un indicio claro de la debilitada posición que ostenta ese órgano en tiempos de Weimar (Shirvani, 2011: 107-108).

¹⁷ La potestad de control parlamentario se enfrenta a una limitación derivada del poder reconocido al presidente del *Reich* de disolver el Parlamento, si bien «solo una vez por la misma razón» (art. 25 CW); limitación esta última que, sin embargo, es fácilmente eludible (Casquete y Tajadura, 2020: 88).

La disolución del Parlamento tuvo lugar en dos ocasiones: mediante el Decreto de 13 de marzo de 1924 y mediante el Decreto de 18 de julio de 1930. En ambos casos la disolución fue dispuesta tras los debates parlamentarios para exigir la derogación de determinados decretos excepcionales (Álvarez, 2020: 243).

adoptadas y el modo en que se implementan son, o no, precedentes (Anschütz, 1933: 275).

En definitiva, tal y como se puede apreciar, la potestad de intervención presidencial goza de una gran amplitud, lo que en buena medida es consecuencia de la vaguedad de los términos con los que se redactó el art. 48 CW. Y es que no resulta sencillo, en efecto, identificar cuándo pueden activarse los poderes coercitivos ni tampoco cuáles son los criterios que habrían de seguirse para adoptar las «medidas necesarias» y su límite temporal (Álvarez, 2020: 241-242). Esta laxitud constitucional le fue muy útil al presidente del *Reich*, tal y como se pone de manifiesto al constatar que durante el tiempo que duró la República (1919-1933) hizo uso de este instrumento en numerosas ocasiones, y con distinta finalidad, a través de los conocidos «decretos de emergencia» (*Notverordnungen*)¹⁸.

2. ALGUNOS CASOS RELEVANTES DE APLICACIÓN DE LOS PODERES EXCEPCIONALES

2.1. El «baño de sangre» (Blutbad) en todo el territorio del Reich

La primera ocasión en la que se aplicaron los poderes excepcionales fue el 13 de enero de 1920, mediante un decreto del presidente Friedrich Ebert de aplicación general en todo el territorio del Reich, a excepción de Baviera, Sajonia, Wurtemberg y Baden. El motivo que llevó a adoptar tal medida fue el desorden generado por la protesta de miles de trabajadores —movilizados por los partidos socialdemócrata independiente (USPD) y comunista (KPD)¹⁹— contra la

¹⁸ Aunque el art. 48.2 CW solo emplea la expresión «medidas» (*Maßnahmen*), no normas, se interpretó, sin embargo, que el presidente del *Reich* estaba también facultado en virtud de este precepto para dictar decretos con fuerza de ley (Álvarez, 2020: 231 y ss.), de los que hizo un uso muy generoso, hasta el punto de que «fueron muy escasos los períodos en que la totalidad de la Constitución de Weimar se aplicó en todo el país» (Casquete y Tajadura, 2020: 91-92). Las cifras al respecto resultan elocuentes: «Desde el 10 de octubre de 1919 hasta el 31 de febrero de 1933, en poco más de 13 años, se aprobaron un total de 254 decretos de excepción. Una media de casi 20 decretos por año, lo que pone de manifiesto cómo esta facultad reconocida como excepcional en el art. 48.2 CW acabó por convertirse en la práctica en una potestad normativa ordinaria» (Álvarez, 2020: 220-221).

¹⁹ *Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands* y *Kommunistische Partei Deutschlands*, respectivamente. Debe destacarse que en aquellos días los socialistas se encontraban divididos en diversas facciones: el USPD, más radical, formaba parte de

aprobación de la Ley de los comités de empresa. Durante la manifestación, que tuvo lugar frente a la puerta del *Reichstag*, se produjeron numerosos disturbios que arrojaron como resultado medio centenar de muertos y el doble de heridos²⁰.

Entre las medidas adoptadas en el decreto se encontraban la suspensión de todos los derechos a que se refiere el apartado segundo del art. 48 CW y la autorización a las fuerzas armadas del control de las concentraciones y del estricto cumplimiento de dichas medidas. Además, se prohibió cualquier actividad que supusiese la paralización de los servicios considerados vitales para la economía y la sociedad (transporte público, servicios de agua, gas, electricidad y carbón).

2.2. El Kapp-Putsch en Turingia

El 13 de marzo de 1920, un grupo de militares liderado por Wolfgang Kapp y Walther von Lüttwitz intentó llevar a cabo un golpe de Estado (*Putsch*) contra el Gobierno republicano. Pese a no conseguir su objetivo, sus autores no cejaron en su propósito, tratando de instaurar una suerte de «contragobierno» que terminó causando gran confusión social y el debilitamiento de las autoridades del *Reich* (Huber, 1987: 59). Casi paralelamente se alzaron también los Gobiernos de siete ciudades de la región de Turingia, provocando numerosas revueltas populares. Para paliar la situación, y con el objetivo de preservar la forma de gobierno y la Constitución (Weiss, 2017: 41), el presidente dictó el 22 de marzo un nuevo decreto de emergencia de aplicación en estos territorios, con el fin de restaurar la seguridad y el orden públicos. A tal efecto, nombró comisionado del *Reich* al ministro de Estado, Arnold Paulsen, autorizándole a tomar todas las medidas que considerase necesarias para hacer frente a la situación. Además, se le reconocían expresamente las facultades de dictar decretos con fuerza de ley, emitir instrucciones dirigidas a las autoridades municipales, cesar tanto a estas como a los miembros de los Gobiernos de estas ciudades, y confiar a otras personas, en su caso, la gestión de los negocios oficiales.

A pesar de la severidad de esta reacción, las autoridades de Sajonia-Gotha persistieron en su desafío contra el *Reich*. Tras darse a conocer el proyecto del Gobierno de la USPD, que pretendía transformar este territorio en una

la oposición al Gobierno del SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*). Con el paso del tiempo, el USPD se disolvería y muchos de sus seguidores se sumarían al SPD.

²⁰ Este motivo llevó a que el suceso fuera conocido como «baño de sangre» (*Blutbad*).

república, la oposición presentó una moción expresando su desconfianza. Sin embargo, debido al desacuerdo entre las fuerzas políticas y la consecuente falta de mayoría, la iniciativa no prosperó, lo que no evitó que el Gobierno entrara en funciones (Huber, 1987: 119, 121). Dada la gravedad de la situación, y ante el riesgo secesionista —que representaba un atentado contra la unidad del Estado (Weiss, 2017: 42)—, el presidente Ebert acudió nuevamente a los poderes excepcionales. A tal efecto, el 13 de abril dictó otro decreto de emergencia. En esta ocasión, se nombró comisionado a Wilhelm Holle, quien disolvió la Asamblea y convocó inmediatamente elecciones. Finalmente, los comicios se celebraron el 30 de mayo del mismo año, y si bien los resultados arrojaron una nueva victoria de la USPD, su debilitado número de escaños abrió paso a que los partidos de corte liberal-conservador formaran Gobierno.

2.3. Sajonia

La relación entre el *Reich* y Sajonia fue problemática prácticamente desde el comienzo del período constitucional de Weimar. A mediados de 1919, tras una huelga general en el área de Leipzig (que terminó extendiéndose a otras zonas), el presidente Ebert declaró el estado de sitio (*Belagerungszustand*) en todo el territorio sajón. La primera oportunidad en que este *Land* quedó sometido a los poderes excepcionales del presidente tuvo lugar el 29 de enero de 1920, como consecuencia de la extensión del decreto de emergencia general dictado tras los disturbios del llamado «baño de sangre». En esta ocasión, las medidas adoptadas alcanzaron tan solo a la prohibición de paralizar los servicios esenciales, sin que tuviera lugar restricción alguna del ejercicio de los derechos fundamentales; tampoco se designó comisionado alguno.

Unos años más tarde, entre 1922 y 1923, se incrementó la tensión entre las fuerzas políticas de esta región y el *Reich*. Tras las elecciones de noviembre de 1922, la izquierda se vio muy fortalecida en Sajonia: los socialistas (SPD), liderados por Erich Zeigner, formaron Gobierno con el KPD, lo que no gustó al Gobierno central, sobre todo, por la campaña de ataques verbales que Zeigner llevó adelante, que, junto con otros motivos, provocó diversas revueltas populares (Hohlfeld, 1964: 8-9)²¹. El *Reich* consideró esta situación como una rebelión y dictó, en consecuencia, el Decreto de emergencia de 27

²¹ Estas revueltas no estuvieron motivadas solo por el ambiente político, sino también por el creciente malestar económico que se vivía en aquellos días (Deutscher Bundestag, 2006: 5).

de septiembre de 1923, autorizando el uso de la fuerza militar, lo que condujo a un duro enfrentamiento entre numerosos civiles armados y el ejército. Debido al incremento de la tensión, el presidente dictó un nuevo decreto (de 29 de octubre), mediante el que autorizaba al canciller, Gustav Stresemann²², a destituir a las autoridades sajonas.

Esta aplicación de la *Reichsexekution* vino motivada tanto por razones prácticas como políticas, aunque la doctrina ha entendido que primaron las segundas (Huber, 1987: 379; Hohlfeld, 1964: 99). Así se pone de relieve al comprobar cómo, por mediación del comisionado, se impulsaron cambios tendentes a «eliminar» al oponente político (Weiss, 2017: 44), lo que en buena medida se consiguió al constatar el importante debilitamiento que experimentaron los partidos de izquierda en las siguientes elecciones y la prohibición temporal del KPD entre noviembre de 1923 y marzo de 1924 (Deutscher Bundestag, 2006: 9).

2.4. El «golpe de Estado contra Prusia» (Preußenschlag)

De todos los casos de aplicación de los poderes excepcionales, este es, sin duda, el de mayor resonancia pública y el que más interés ha despertado entre la doctrina. Ello se debe, principalmente, a dos razones: significó, por un lado, el comienzo del declive de la República de Weimar (con el consecuente fortalecimiento del Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán —NSDAP²³—), y, por otro, fue el primer y único caso de ejecución del *Reich* que llegó a ser analizado por el Tribunal Estatal, en virtud de la competencia que le otorgaba a tal efecto el art. 19 CW para resolver las controversias jurídicas que se dieran entre la Federación y los *Länder* (Shirvani, 2011: 118).

En 1932 el *Reich* atravesaba ya una polarización extrema que tenía su reflejo en una importante crisis política. Tras las elecciones al Parlamento prusiano de 1932, la distribución de escaños resultante hacía prácticamente imposible que los partidos moderados formasen Gobierno sin el apoyo de las fuerzas radicales del NSDAP o del KPD (Möller, 1985: 602), lo que motivó que las complejas negociaciones fracasaran, de modo que el Gobierno de la «coalición de Weimar» (*Weimarer Koalition*)²⁴, con Otto Braun a la cabeza, continuó en funciones. Paralelamente, las calles eran testigo de una importante revuelta

²² Stresemann delegó estas funciones en un nuevo comisionado, Rudolf Heinze.

²³ *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*.

²⁴ Formado por los socialdemócratas (SPD), los católicos (*Zentrumspartei*) y los liberales de izquierda (DDP).

social: el 17 de julio de 1932 más de 7000 nazis intentaron marchar por Altona, una ciudad cercana a Hamburgo habitada por obreros que en su mayoría simpatizaban con el partido comunista. El resultado de los disturbios arrojó una cifra cercana a la veintena de muertos y el centenar de heridos, de ahí que se conozca al suceso como el «domingo sangriento de Altona» (Vita, 2020: 253).

Ante este panorama, el presidente del *Reich*, Paul von Hindenburg, dictó el Decreto de emergencia de 20 de julio de 1932 y nombró comisionado al canciller, Franz von Papen, autorizándole a apartar de sus cargos a los miembros del Gobierno en funciones y a nombrar, en su lugar, a otros tantos comisionados, que asumirían la dirección de las distintas carteras. Los ministros prusianos en funciones pusieron en tela de juicio la decisión del *Reich* y se negaron a transferir el poder (Grund, 1976: 69), iniciándose, así, una judicialización de la intervención ante el Tribunal Estatal. El proceso, que se sustanció con rapidez, fue resuelto el 25 de octubre del mismo año a través de una sentencia que declaraba la constitucionalidad del decreto de emergencia, dado que las medidas adoptadas eran necesarias para alcanzar el fin previsto en el art. 48.2 CW: restablecer la seguridad y el orden públicos en Prusia. Tan solo declaró no conforme a la Constitución una parte del decreto, la concerniente a la sustitución de los representantes de Prusia en el *Reichstag* y el *Reichsrat*, dado que ello violentaba el principio federal, al desequilibrar el reparto del poder entre los *Länder* (Vita, 2020: 257).

Pero más allá del contenido de la decisión, lo realmente interesante del caso fueron las intervenciones de los representantes procesales de Prusia y el *Reich*, entre los que se encontraban destacados juristas como Carl Schmitt, Gerhard Anschütz, Hans Peters, Hermann Heller o Theodor Maunz²⁵.

Las acciones llevadas a cabo por el comisionado en Prusia no lograron los resultados anhelados por el presidente del *Reich*. Por un lado, se produjeron numerosas manifestaciones frente a la decisión de desvincular de la Administración a numerosos funcionarios para sustituirlos por otros más cercanos al Gobierno central, y, por otra parte, las fuerzas radicales fortalecieron su discurso y acción, sobre todo, el NSDAP, que creció en número de adhesiones al ideario hitleriano y llevó a cabo diversas (y enérgicas) protestas contra el

²⁵ Para ahondar en las posiciones de las distintas partes de la representación procesal de Prusia, recomendamos consultar los excelentes análisis de Gerhard Schulz (1978) y Peter Szilagy (2013). La sentencia ha sido traducida al castellano por Vita (2015), en cuyo trabajo se recogen, además, un extenso y detallado estudio introductorio, la traducción de las intervenciones de Hermann Heller y Carl Schmitt (representantes procesales de Prusia y del *Reich*, respectivamente) y el comentario a la sentencia de Hans Kelsen.

*Reich*²⁶. Como consecuencia de todo ello, y con el objetivo último de evitar que el nacionalsocialismo obtuviese una abrumadora suma de escaños en las siguientes elecciones al *Reichstag*, Von Hindenburg y Von Pappen terminaron pactando con Hitler, cesando, así, la ejecución del *Reich* a partir del 30 de junio de 1933.

Las razones que se adujeron para llevar adelante la ejecución en Prusia apuntaron a los disturbios producidos por las movilizaciones sociales y la incapacidad del Parlamento para hacer frente a la formación de un nuevo Gobierno, lo que —según señaló la representación del *Reich* en el proceso ante el Tribunal— generaba una confusión tal en la vida pública que ponía en peligro la paz y el bienestar social. Sin embargo, esta idea no era consecuente con las acciones del *Reich*, que no decretó la ejecución en otros territorios en los que también se llevaron a cabo importantes manifestaciones y protestas (Grund, 1976: 30). Además, el alcance de las medidas adoptadas en el *Preußenschlag* fue considerablemente superior al que tuvo lugar en otros supuestos de utilización de los poderes excepcionales, en los que, tras la disolución del órgano legislativo, se convocaron elecciones. Cabe entender, por tanto, tal y como lo hicieron Anschütz y Heller durante el proceso, que en esta ocasión el *Reich* se extralimitó en el uso de la ejecución, inmiscuyéndose en asuntos internos de Prusia, como consecuencia de una interpretación excesivamente expansiva del art. 48 CW. Lo que fue negado por Schmitt, quien defendió la legalidad de las medidas, al considerar que el presidente era el único garante y protector del *Reich* (Vita, 2020: 265). Estos son los motivos que explican que la doctrina se refiera a estos hechos como un «golpe de Estado», aunque en este caso no lo sea contra el Estado central, sino contra uno de los miembros del propio *Reich*.

En definitiva, el potente instrumento de ejecución, cuyo objetivo principal era mantener a buen recaudo el orden y la seguridad públicos, y, por extensión, la unidad territorial del Estado, acabó siendo empleado para un fin espurio, con la fatal consecuencia de que contribuyó a allanar el camino para que Hitler llegase al poder (Shirvani, 2011: 119; Weiss, 2017: 49).

2.5. *El decreto del presidente del Reich para la protección del pueblo y del Estado*

Una de las imágenes que mejor escenifica el trágico final de la República de Weimar y el comienzo del *III Reich* es el incendio del *Reichstag* en Berlín durante la noche del 27 de febrero de 1933. Hitler, ya como canciller, afirmó

²⁶ Tal fue su contundencia que Carl Schmitt, en el inicio del proceso ante el Tribunal Estatal, calificó la situación de «guerra civil» (Szilagy, 2013: 155; Weiss, 2017: 48).

que fueron los comunistas quienes provocaron el fuego, dado que, supuestamente, pretendían llevar adelante una revolución. Por esta razón (que se usó explícitamente como motivación), el presidente Von Hindenburg dictó a la mañana siguiente el llamado «Decreto para la protección del pueblo y del Estado» (*Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*), que, a diferencia de anteriores supuestos, incluía medidas penales de dudosa constitucionalidad.

A lo largo de sus seis artículos, el decreto establecía la suspensión en todo el territorio, hasta nuevo aviso, de los derechos fundamentales referidos en el art. 48.2 CW, e incluía, asimismo, la orden a los Gobiernos de los *Länder* y de los municipios de que llevasen adelante todas las medidas que cupieran dentro de sus posibilidades para restablecer el orden y la seguridad, junto con la advertencia de que si no lo hacían así el Gobierno del *Reich* asumiría sus facultades. Pero lo más llamativo del decreto era que, además de las multas (ya previstas en otras ejecuciones), se creaban nuevos delitos con distintas sanciones (*v. gr.*, pena de muerte, cadena perpetua o prisión de hasta quince años), entre los que destacaba el tipo penal de asesinato o incitación al asesinato del presidente, de los comisionados del *Reich* o de los miembros del Gobierno.

Dado su amplio alcance, este decreto proporcionó a la cancillería base legal suficiente para desatar una ola de persecución contra comunistas y socialdemócratas, de ahí que, según ha señalado la doctrina, sea considerado el germen jurídico de muchas de las restricciones a los derechos fundamentales que tuvieron lugar durante el tiempo que duró la dictadura nacionalsocialista (Reithel y Strenge, 2000: 418-419).

3. LA EFECTIVIDAD DE LOS PODERES EXCEPCIONALES EN WEIMAR

Los poderes excepcionales fueron utilizados con suma frecuencia durante el breve período de duración de la República de Weimar; incluso, se acudió a ellos en ocasiones en las que no resultaban la mejor opción o la respuesta más idónea a los problemas internos del *Reich*.

En teoría, su finalidad no era otra que obligar a los *Länder* a cumplir sus obligaciones constitucionales y legales, y/o restaurar la seguridad y el orden público alterados. Y, de hecho, así fueron empleados en un principio, procurando mediante estos paliar el nocivo efecto que podría tener sobre el orden constitucional cualquier disturbio provocado por grupos revolucionarios. Esta fue la «filosofía» de los primeros decretos de emergencia, que perseguían mantener el *statu quo* a toda costa, como condición indispensable para consolidar la estructura institucional diseñada en la nueva Constitución.

Inicialmente, la práctica de estos poderes estuvo ceñida a la adopción de medidas concretas e, incluso, limitadas, que resultaban idóneas para ofrecer una respuesta adecuada al conflicto planteado. Pero con el paso del tiempo comenzó a variar el uso que se fue haciendo de estos institutos de excepción. Paulatinamente, el presidente fue entendiendo que esta potestad que le atribuía la Constitución le autorizaba a sustituir a los Gobiernos de los *Länder*, e, incluso, a reemplazar sus estructuras funcionariales, hasta el punto de que mediante su aplicación se procuró eliminar cualquier vestigio de oposición a las políticas del Gobierno central, retorciendo, así, la interpretación de los poco precisos términos constitucionales. Este uso abusivo de los poderes excepcionales terminó debilitando el régimen parlamentario, con la creciente presencia de un Gobierno no sujeto a control del Parlamento, sino basado meramente en la confianza de un presidente que acabaría empleando dichas facultades de excepción más como una herramienta de control político que como un instrumento técnico destinado a resolver un grave problema jurídico-político. De esta forma, el llamado a ser defensor de la Constitución acabaría comportándose como su principal enemigo, al convertir la excepcionalidad en la pauta normal de actuación, lo que vino acompañado de un progresivo debilitamiento de todo el sistema político, jurídico e institucional de la República de Weimar, que acabó de hundirse con la llegada a la cúspide del poder de Adolf Hitler como *Reichskanzler*.

IV. LA COERCIÓN FEDERAL DEL ART. 37 LFB

La LFB regula la llamada coerción federal (*Bundeszwang*) en el art. 37, a cuyo tenor:

1. Si un *Land* no cumple las obligaciones federales que le incumben de conformidad con la Ley Fundamental o cualquier otra ley federal, el Gobierno Federal, con el asentimiento del *Bundesrat*, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a dicho *Land* al cumplimiento de tales obligaciones por la vía de la coerción federal.
2. Para el ejercicio de la coerción federal, el Gobierno Federal o su comisionado tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los *Länder* y a sus autoridades.

Lo primero que se debe recordar es que este es un instituto constitucional que presupone la existencia de dos niveles de gobierno, uno de tipo federal y otros de alcance estatal (los dieciséis *Länder*, en la actualidad), que, por más imbricados que se encuentren, son, sin embargo, perfectamente diferenciables en cuanto al cumplimiento de determinados deberes u obligaciones.

Es precisamente el incumplimiento de alguno de dichos deberes, por parte de uno o varios *Länder*, lo que abre la posibilidad de la activación de esta herramienta federal de carácter excepcional. Algo que, por cierto, hasta el momento no ha sucedido en la práctica, en buena medida porque la (re)solución de esos incumplimientos se ha podido solventar por otros medios menos invasivos, entre los que ocupa un lugar destacado el papel que, a tal efecto, han desempeñado los órganos de naturaleza jurisdiccional, tanto de carácter contencioso-administrativo, como, en su caso, constitucional.

1. LA DISTINCIÓN ENTRE SUPERVISIÓN FEDERAL (*BUNDESAUFSICHT*), INTERVENCIÓN FEDERAL (*BUNDESINTERVENTION*) Y COERCIÓN FEDERAL (*BUNDESZWANG*)

Sin perjuicio de que seguidamente centremos la atención en el estudio de la coerción federal (*Bundeszwang*) en Alemania, resulta oportuno, con carácter previo, hacer siquiera una breve mención a otros dos institutos constitucionales que también denotan una cierta superioridad de la Federación sobre los *Länder*, o de los intereses de aquella sobre los de estos, en la medida en que suponen una suerte de control federal sobre las entidades federadas.

Así sucede, en efecto, con la «supervisión federal», regulada en el art. 84 LFB, en virtud de la cual se faculta al Gobierno Federal para que controle que los *Länder* ejecuten las leyes federales conforme al derecho vigente, pudiendo, a tal fin, enviar comisionados ante sus autoridades superiores con el consentimiento de estas y, en caso de negativa, con la aprobación del *Bundesrat*, también a las autoridades inferiores (apartado 3). A través de la supervisión federal, el Gobierno Federal puede llevar a cabo una labor de inspección de la ejecución de las leyes federales por parte de los *Länder*, atendiendo a criterios no solo de legalidad, sino también de oportunidad, lo que, a la postre, no es sino una clara muestra de la superior consideración otorgada a los intereses federales por parte del constituyente alemán (Herzog, 1980: 114 y ss.)²⁷.

Por su parte, el art. 91 LFB regula la llamada «intervención federal» (Stern, 1984: §19 III; Albertí, 1986: 222 y ss.). Nos encontramos aquí ante supuestos en los que, para hacer frente a un peligro que supone una amenaza

²⁷ De otra opinión, Jerusalem (1949: 40), para quien esta técnica de supervisión y las de intervención y coerción son impropias de una auténtica organización estatal de carácter federal, en tanto que en ella cada una de las comunidades estatales que la integran es autónoma en el ejercicio de sus funciones, por lo que no cabría legítimamente otro control que no fuera el de los órganos judiciales.

para la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un *Land*, la propia ley fundamental faculta a los *Länder* a reclamar el concurso de las fuerzas policiales de otros *Länder*, así como del personal y las instituciones de otras Administraciones y del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras (apartado 1).

Ahora bien, cuando el *Land* amenazado por dicho peligro no estuviere por sí mismo dispuesto a combatirlo, o en condiciones de hacerlo, el propio Gobierno Federal podría tomar bajo su mando tanto la policía de dicho *Land* como las fuerzas policiales de otros *Länder*, pudiendo incluso movilizar unidades del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras. Esta disposición será revocada en el futuro, tras desaparecer el peligro, o en cualquier momento en que así lo exija el *Bundesrat*. Además, si tal peligro se extendiera más allá del territorio de un solo *Land*, el Gobierno Federal podría impartir instrucciones a los Gobiernos de los *Länder* en tanto así lo demandara un combate efectivo de aquel (apartado 2).

Así pues, estas «herramientas constitucionales» de protección o defensa del orden federal y del régimen democrático de libertades otorgan al Gobierno Federal un poder de control, más o menos limitado, sobre los *Länder*, que, para llevarse a cabo, en ocasiones, ha de contar con la colaboración de los propios *Länder*, y, en otras, las más, con la del *Bundesrat*, lo que, en términos generales, denota también una cierta deferencia hacia estos garantizada por la propia ley fundamental. Por su parte, en el caso de la llamada «coerción federal» del art. 37 LFB, como veremos, el poder que se otorga al Gobierno Federal para asegurar la efectiva aplicación de la Constitución y de las leyes federales por parte de los *Länder*, aunque precise también de la autorización del *Bundesrat*, es mucho más incisivo.

Finalmente, interesa llamar la atención sobre el hecho de que todos estos institutos constitucionales entroncan con la tradición germana de la *Reichsexekution* que hemos visto *supra* (epígrafes II y III) y que hoy se encuentra actualizada bajo la denominación de «ejecución federal» (*Bundesexekution*). Pese a sus notables diferencias, la nota común a todos ellos no es otra que su finalidad: la necesidad de velar por los intereses del conjunto del Estado alemán y/o defender su unidad e integridad. De ahí que, con toda razón, se haya resaltado que la coerción federal, en cuanto que medida más potente destinada a tal fin, supone «la quintaesencia de las acciones ejecutivas por las que una Federación toma medidas contra los Estados miembros para obligarles a cumplir con aquellas obligaciones federales constitucionales que hayan descuidado» (Huber, 1953: 6)²⁸.

²⁸ En el mismo sentido, Oebbeke (2008: 764).

2. CONDICIONES DE APLICACIÓN DE LA COERCIÓN FEDERAL

El presupuesto de hecho que habilita al Gobierno Federal, con la autorización del *Bundesrat*, a adoptar medidas de carácter coercitivo sobre un *Land* no es otro que el incumplimiento por parte de este de alguna obligación federal impuesta por la propia LFB o por una ley federal. Aunque, en principio, parece una disposición clara, lo cierto es que presenta algunas dificultades hermenéuticas que conviene resolver.

La primera duda que surge a este respecto apunta hacia el alcance del concepto normativo a que se refiere esta disposición. En sentido estrictamente formal, de conformidad con la llamada «teoría de la esencialidad» (*Wesentlichkeitstheorie*), las obligaciones federales esenciales únicamente pueden estar contenidas en algún precepto específico de la propia ley fundamental²⁹ o de una ley —parlamentaria— federal (*Bundesgesetz*)³⁰. Así lo ha entendido una parte relevante, pero minoritaria, de la doctrina científica en Alemania (Erbguth y Schubert, 2018: 1218; Pieroth, 2018: 750). A favor de esta posición jugaría también una interpretación literal del art. 37.1 LFB: dado que la ley fundamental utiliza, desde el punto de vista formal, conceptos precisos, no cabe realizar una interpretación expansiva de estos en un sentido material, pues ello iría contra el propio tenor de la norma superior. Incluso un autor tan relevante en este terreno como Hartmut Bauer ha descartado expresamente la posibilidad de que tales obligaciones federales vengan establecidas en decretos federales (*Bundesrechtsverordnungen*), en derecho federal consuetudinario (*Bundesgewohnheitsrecht*) o no escrito (*ungeschriebenes Bundesrecht*), en tratados internacionales (*Staatsverträge*) o en acuerdos administrativos (*Verwaltungsabkommen*) (Bauer, 2015: 1047; 2019: 11).

Sin embargo, dejando de lado el derecho consuetudinario federal —sobre el que existe un amplio consenso en negar que pueda contener obligaciones federales en el sentido del art. 37 LFB (Erbguth y Schubert, 2018: 1218)—, la doctrina mayoritaria defiende que el concepto de «ley federal» ha de ser interpretado en sentido material (Danwitz, 2018: 1023; Hellermann, 2013: 897; Klein, 1966: 856; Gubelt, 2012: 2186; Bauer,

²⁹ Como, por ejemplo, la obligación de que el orden constitucional de los *Länder* deba responder a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social en el sentido de la ley fundamental (art. 28.1 LFB), o la obligación de los *Länder* de ejecutar las leyes federales como asunto propio (art. 83 LFB).

³⁰ No obstante, existe un amplio acuerdo a favor de entender que también cabría incluir bajo esta categoría las resoluciones del TCF con fuerza de ley (Pieroth, 2018: 750; Gubelt, 2012: 2186).

2015: 1047; Leisner, 2018: 398; Münkler, 2018: 1290; Wolff, 2018: 410). La razón de fondo que lleva a sostener esta postura parte de una inevitable interpretación sistemática de los dos términos (normativo, uno, y obligacional, el otro) que integran el referido presupuesto de hecho habilitante. Y es que, como acabamos de ver, el art. 37.1 LFB se refiere, por un lado, a «obligaciones federales» que incumben a los *Länder*, y, por el otro, dispone que tales obligaciones derivan de la «Ley Fundamental u otra ley federal». De acuerdo con una interpretación sistemática, parece, en efecto, que lo determinante es que un *Land* incumpla alguna «obligación federal», y no tanto que esta solo pueda venir establecida formalmente o bien en la ley fundamental o bien en una ley federal. Lo contrario supondría dejar fuera del ámbito de aplicación de este precepto multitud de supuestos que afectarían, sobre todo, a las instancias gubernamentales, dado que las obligaciones correspondientes vendrían establecidas en una norma federal distinta a la ley formal. Además, ello significaría una lesión de «la necesidad de cooperación que con carácter general debe existir entre el Gobierno federal y el de cada uno de los *Länder*, y que debe desarrollarse siempre en un marco de confianza mutua» (Rühmann, 2002: 1884).

A favor de esta interpretación también juega el hecho de que, de conformidad con el tenor literal del art. 37.1 LFB, la referencia explícita que se hace a la «ley federal» viene precedida por la expresión «o cualquier otra» (*oder einem anderen*), lo que podría reforzar la idea de que lo importante es que exista una obligación federal, con independencia de en qué norma venga esta impuesta a los *Länder* (Ennuschat, 2019: 55).

Podríamos preguntarnos incluso si sería posible derivar del principio de lealtad federal (*Bundestreue*) la existencia de ciertas obligaciones federales de los *Länder* cuyo incumplimiento podría motivar la actuación coercitiva de la Federación. Para Bauer tal cosa no es posible más allá de que esos deberes derivados de la lealtad federal, tal y como los ha venido concretando el Tribunal Constitucional Federal (TCF), deban ser respetados (Bauer, 2015: 1047; 2019: 11)³¹.

Pese al valor que quepa otorgar a una voz tan autorizada, lo cierto es que el art. 37.1 LFB se refiere expresamente a «obligaciones federales», y nada impide entender que tales son también aquellas que derivan de principios

³¹ También Pieroth se muestra contrario a la posibilidad de que el incumplimiento de un deber derivado del principio de lealtad federal, dada su naturaleza accesorio (*akzessorische Natur*), pueda ser motivo suficiente para activar las previsiones del art. 37 LFB, si bien se echa en falta una mayor justificación (2018: 750). Igualmente escéptico al respecto se muestra Hellermann (2013: 897).

constitucionales no escritos³², siempre y cuando, lógicamente, hayan sido específicamente concretados por el TCF, como, por cierto, ha ocurrido con gran esmero en el concreto caso del principio de lealtad federal. De ahí que no encontremos ninguna dificultad insuperable para entender, como hace parte importante de la doctrina alemana (Erbguth y Schubert, 2018: 1218; Klein, 1966: 859; Gubelt, 2012: 2185; Leisner, 2018: 398; Münkler, 2018: 1291; Danwitz, 2018: 1023; Wolff, 2018: 410)³³, que si un *Land* se comporta de manera abiertamente desleal con otro *Land* o con la propia Federación, hasta el punto de poner en riesgo sus intereses, incumpliendo algún deber concreto así establecido por el TCF, pueda ser objeto de la actuación coactiva del Gobierno Federal, previa autorización del *Bundesrat*, tal y como prevé el art. 37.1 LFB (Arroyo, 2015: 61).

En apoyo de esta posición cabe argüir que a una conclusión similar podríamos llegar a partir de un correcto entendimiento del propio principio federal reconocido en el art. 20.1 LFB (y proclamado intangible de manera un tanto solemne en el art. 79.3 LFB). Y es que el federalismo no es solo un modo estático de organizar y distribuir el poder público en el seno de un Estado compuesto, sino que, por el contrario, demanda también un comportamiento amistoso entre todas las partes que integran la relación federativa. En último término, cabría defender que el principio federal, como cualquier principio constitucional que forme parte de la columna vertebral del Estado (el principio democrático, el social o el del Estado de derecho), conlleva determinadas exigencias u obligaciones para los órganos superiores de todos los niveles de gobierno, como mínimo aquellas que hacen posible que tales principios no sean una mera vaina (*Hülse*)³⁴, carente, por tanto, de auténtico contenido normativo, lo que, por cierto, y por definición, sería impropio de una disposición constitucional.

Por otro lado, la posibilidad de acudir a la vía coactiva no se abre únicamente cuando el incumplimiento de la obligación federal afecte a la Federación (relaciones de carácter vertical), sino que, según ha tenido ocasión de

³² En este sentido, Gubelt (2012: 2185-2186) entiende que la obligación federal también puede ser de carácter implícito, pudiéndose deducir de la LFB o de las leyes federales a través de un ejercicio hermenéutico

³³ Implícitamente también lo reconoce así Rühmann (2002: 1885).

³⁴ Esta expresión (*Hülse*) fue empleada por el TCF para referirse a la imposibilidad de que, vía reformas constitucionales o legislativas, en materia competencial, fundamentalmente, se pudiese llegar a socavar la cualidad estatal propia de los *Länder*, hasta el punto de que de esta al final solo permanezca como una vaina vacía, dado que ello iría en contra de la garantía federal del art. 79.3 LFB [BVerfGE 34, 9 (19)].

apuntar la mayor parte de la doctrina, también serían aquí encuadrables aquellos incumplimientos de obligaciones federales por parte de un *Land* que tuvieran efectos de carácter horizontal, esto es, que supusieran algún daño o perjuicio para otro/s *Länder* (Münkler, 2018: 1290)³⁵.

De igual modo, a efectos de la posible activación del art. 37 LFB, lo relevante es que dicho incumplimiento sea objetivo y real, no un mero peligro (Erbguth y Schubert, 2018: 1218)³⁶, con independencia de que se produzca de manera voluntaria o involuntaria (Gubelt, 2012: 2186). No obstante, es cierto que cuesta imaginar un supuesto en que concurra tal involuntariedad, dado que, como veremos luego, la activación de las medidas coercitivas demanda, con carácter general, una previa actuación de la Federación advirtiendo al *Land* correspondiente de la existencia del referido incumplimiento, a fin de que acabe con él, de modo que solo cuando no lo haga habrán de ponerse en práctica aquellas medidas. De ese modo, la posible falta de voluntad en el incumplimiento de la obligación acabaría derivando manifestamente en lo contrario.

En otro orden de cosas, dada la falta de especificación de la ley fundamental, cabe entender que el incumplimiento por parte del *Land* de la obligación federal a que se refiere el art. 37 LFB puede tener lugar o bien por acción o bien por omisión. Lo importante es que dicho incumplimiento le sea imputable al *Land* en cuanto tal, esto es, en cuanto que parte integrante de la RFA. Precisamente por eso se presume el carácter incondicional de dichas obligaciones jurídicas, que vendrían a poner de manifiesto el deber histórico de los *Länder* de contribuir al mantenimiento de la paz (*Friedenspflicht*), la seguridad (*Sicherungspflicht*) y la integración (*Einordnungspflicht*) del Estado federal alemán (Danwitz, 2018: 1022).

Además, que el incumplimiento de las citadas obligaciones le sea atribuible al *Land*, en cuanto que parte integrante de la «estructura estatal federal» (*bundesstaatliche Gefüge*), presupone que aquel ha sido causado por alguno de sus órganos constitucionales superiores en ejercicio de funciones gubernamentales. No entrarían, por consiguiente, dentro del ámbito de aplicación del art. 37 LFB aquellos incumplimientos de deberes federales ocasionados por los órganos inferiores u otras Administraciones territoriales que dependan del

³⁵ Para hacer referencia a estos distintos supuestos, Danwitz (2018: 1022) diferencia entre «obligación de aplicación» (*Vollzugspflicht*) y «obligación de cumplimiento» (*Befolgungspflicht*) de la norma.

³⁶ De otra opinión, Leisner (2018: 398), para quien la simple amenaza o peligro de incumplimiento de una obligación federal sería motivo suficiente para poder activar el art. 37 LFB.

Land, como es el caso de los municipios (*Gemeinde*) o de los distritos (*Kreise*) (*ibid.*: 1021-1022). Lo que no obsta para entender que, en tales supuestos, la responsabilidad del incumplimiento podría alcanzar al *Land* mismo en el caso de que sus órganos superiores, mediante el ejercicio de la supervisión (*Aufsicht*), no pusieran remedio a esas actuaciones de sus órganos dependientes (Oebbecke, 2008: 765; Leisner, 2018: 398).

En directa relación con esto, la mencionada obligación federal ha de encuadrarse entre aquellas que tienen carácter jurídico-público, esto es, ha de tratarse de una obligación que incumbe al *Land* cumplir en cuanto que miembro del Estado federal. Quedan, por tanto, fuera de la previsión del art. 37 LFB los incumplimientos de las obligaciones de derecho privado que lleven a cabo los *Länder*, y, en consecuencia, frente a ellas el Gobierno federal no podrá adoptar medidas de carácter coercitivo (Erbguth y Schubert, 2018: 1218).

Por último, si, como hemos señalado *supra*, los incumplimientos de las obligaciones federales por parte de los *Länder* han de provenir de sus órganos constitucionales superiores de naturaleza política, es decir, de carácter legislativo y ejecutivo, cabe entender que quedan al margen del ámbito de aplicación de las medidas coercitivas del art. 37 LFB las actuaciones de las autoridades judiciales del *Land*, incluidos, lógicamente, sus respectivos tribunales constitucionales, en tanto que estos no cumplen funciones gubernamentales (Danwitz, 2018: 1021-1022).

3. EL CARÁCTER SUBSIDIARIO DE LA COERCIÓN FEDERAL

Como se ha apuntado, del principio federal reconocido en el art. 20 LFB cabe derivar determinados contenidos o exigencias que por lo que afectan al instituto de la coerción federal fácilmente se podrían traducir, entre otras cosas, en la necesidad de defender el carácter subsidiario de este, lo que significaría que solo sería posible acudir a él cuando no existiera un medio menos gravoso de exigir al *Land* correspondiente que ceje en su incumplimiento de la obligación constitucional o legal que le incumbe, incluido el recurso judicial (Arroyo, 2015: 61). Así lo ha reconocido la mayoría de la doctrina en Alemania, que ha recomendado, por razones políticas y de proporcionalidad, acudir primero al TCF por la vía del conflicto entre la Federación y los *Länder* (93.1.3 LFB), en busca de una solución menos severa³⁷. De igual modo, con

³⁷ Una disputa doctrinal similar tuvo lugar en tiempos de Weimar. Así, mientras algunos juristas, entre los que destacan Triepel y Kelsen, defendían que el presidente no podía ordenar la *Reichsexekution* si no había una previa decisión del Tribunal de Estado (o, en

carácter previo la Federación debería hacer uso de los medios de inspección o, en su caso, supervisión de que dispone de acuerdo con los arts. 84.3 a 5 y 85, 3 y 4 LFB (Bauer, 2015: 1048-1049; Ennuschat, 2019: 58, 64)³⁸.

En consecuencia, se podría sostener que el Gobierno, antes de activar con carácter inmediato este potente instrumento constitucional, ha de procurar agotar todas las posibilidades de diálogo y conciliación con el (Gobierno o el Parlamento del) *Land* incumplidor, así como la vía jurisdiccional, a fin de reconducir la situación al punto del que no debió salir nunca, siempre y cuando, lógicamente, la urgencia del caso concreto lo permita. De hecho, con carácter general, no parece muy acorde al principio federal que el Gobierno Federal, nada más detectar un incumplimiento de un *Land*, intervenga coactivamente para corregirlo, incluso aunque para ello haya recabado, como es preceptivo, el asentimiento del *Bundesrat*.

En definitiva, a partir de este entendimiento del principio federal, cabría sostener, en sintonía con la mayor parte de la doctrina científica alemana, que la coerción federal actuaría como una especie de último recurso (*letztes Mittel*) con que cuenta el Gobierno Federal para poner fin a una grave situación de incumplimiento producida por uno o varios *Länder* que no ha sido posible reconducir por medios menos «invasivos» de su autonomía (Erbguth y Schubert, 2018: 1217; Gubelt, 2012: 2184; Pieroth, 2018: 749; Danwitz, 2018: 1018)³⁹. De hecho, parece que ese es el mejor modo de entender un poder, el de coerción federal, que «no responde frente a cualquier infracción normativa procedente de aquellos sujetos [los *Länder*], sino tan solo frente a las que pongan en peligro el funcionamiento unitario del Estado» (Álvarez, 2019: 290).

4. PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE LA COERCIÓN FEDERAL

Para la adopción y aplicación de las medidas coercitivas a que se refiere el art. 37 LFB se requiere el concurso de dos órganos constitucionales, el

su caso, de otro órgano jurisdiccional), en la que se dejase expresa constancia de que concurría la infracción del deber legal correspondiente por parte del *Land*, otros, como Anschütz, sostenían que el presidente del Reich podía decretar la ejecución directamente, sin necesidad, por tanto, de sentencia previa (Gómez, 2005: 44).

³⁸ En opinión de Hellermann (2013: 896), sin embargo, no existe ningún obstáculo para que el Gobierno Federal, constatado el incumplimiento de la obligación federal por parte de algún *Land*, pueda solicitar autorización al *Bundesrat* para proceder directamente a aplicar las medidas coercitivas a que se refiere el art. 37 LFB.

³⁹ De otra opinión, Hellermann (2013: 897).

Gobierno Federal y el *Bundesrat*, que han de aprobar sus correspondientes resoluciones.

La iniciativa corresponde al Gobierno Federal, que, en cuanto que órgano colegiado (art. 62 LFB) (Wolff, 2018: 410), es el competente para constatar, de manera razonada, a fin de evitar arbitrariedades, la existencia de una obligación federal concreta incumplida por un *Land*.

Más allá de otras consideraciones, esa resolución gubernamental, dado su carácter eminentemente jurídico, podrá ser cuestionada por el *Land* supuestamente incumplidor ante el TCF (Erbguth y Schubert, 2018: 1217), tanto en lo que se refiere a las razones que demuestran la existencia de la obligación como en relación con las que se alegan para verificar su incumplimiento.

Acto seguido, el Gobierno Federal aprobará otra resolución en la que determinará, de manera igualmente motivada, que es necesario adoptar medidas de carácter coercitivo, dada la gravedad del incumplimiento de la obligación federal por parte del *Land* correspondiente. En dicha resolución habrá de especificar, además, cuáles son, en concreto, esas medidas que tiene previsto aplicar.

Se cuestiona si esta resolución es, al igual que la anterior, recurrible ante el TCF, dada su naturaleza eminentemente política. Parece que, una vez constatado el incumplimiento de la obligación federal, por lo que se refiere a la decisión misma de intervenir no hay nada que revisar, pues se trata de una decisión que obedece únicamente a criterios de oportunidad política (BVerfGE 7, 372). Otra cosa es el contenido concreto de las medidas coercitivas, de cuyo control no parece que se pueda privar al TCF, por más que hayan sido autorizadas por el *Bundesrat*, ya que podrían resultar innecesarias o desproporcionadas. De ahí también la importancia de que el Gobierno Federal aporte razones o argumentos suficientes para defender la aprobación de dichas concretas medidas.

A este respecto, y aunque la LFB no lo prevea expresamente, en este punto cabría derivar del principio del Estado de derecho la necesidad de que el *Land* afectado sea oído (Bauer, 2015: 1049; Ennuschat, 2019: 58). Asimismo, parece razonable defender que un entendimiento adecuado del principio de lealtad federal demanda que el Gobierno Federal, antes de dictar las resoluciones que acabamos de ver, haya de dirigirse al *Land* presuntamente incumplidor, por ejemplo, mediante un requerimiento, al estilo de lo previsto en el art. 155 de la Constitución española, advirtiéndole de la situación, y conminándole a que se avenga a una corrección voluntaria de esta (Arroyo, 2015: 65). Es cierto que esta no es una medida que haya sido demandada por la doctrina científica alemana, ni sobre la que el TCF se haya pronunciado en cuanto que manifestación concreta de dicho principio de lealtad federal, entre

otras cosas, porque no ha habido ocasión para ello, dado que, hasta el momento, el art. 37 LFB permanece inédito; sin embargo, como se señalaba, no parece que esta carezca de sentido, ya que en el fondo lo que con ella se persigue es favorecer un diálogo intergubernamental, que sintoniza perfectamente con el principio de «comportamiento federal amistoso».

Concluida esta primera fase protagonizada por el Gobierno Federal, corresponde después intervenir al *Bundesrat*, dado que es el órgano competente para aprobar, por mayoría de votos a favor, la resolución mediante la que se autoriza, de manera total o parcial, o deniega, la decisión del Gobierno Federal de activar las previsiones del art. 37 LFB, y las consiguientes medidas coercitivas propuestas al efecto (Bauer, 2015: 1047), sobre cuyo posible contenido y alcance nos remitimos a lo que se dirá *infra*.

En la adopción de esta decisión del *Bundesrat* puede participar el *Land* frente al que se quiere intervenir (Leisner, 2018: 398). El consentimiento (*Zustimmung*) del *Bundesrat* va destinado a verificar si se dan las condiciones de aplicación del art. 37 LFB, así como a decidir si las medidas propuestas por el Gobierno Federal son adecuadas (Ennuschat, 2019: 57). Dicha autorización no es perpetua, sino que más adelante podrá ser modificada o retirada (Bauer, 2015: 1048), con las inevitables consecuencias que ello acarreará para el Gobierno Federal, que, en todo caso, habrá de actuar en consonancia con el contenido de esta (efectos *ex nunc*). Con la intervención imprescindible del *Bundesrat* se busca proteger al *Land* contra las acciones precipitadas de la Federación; y con la autorización de la medida se procura dotar a esta de «una base más amplia de legitimidad» (Gubelt, 2012: 2190).

Superados todos estos trámites, y constatada la concurrencia tanto de los presupuestos materiales como de los procedimentales, queda dentro de la discrecionalidad del Gobierno Federal decidir si se aplican las medidas de coerción federal, y en qué momento (Ennuschat, 2019: 58). También es de su exclusiva responsabilidad la ejecución práctica de estas, en los términos, eso sí, acordados por el *Bundesrat*.

Lógicamente, la aplicación de tales medidas supondrá una injerencia grave en la autonomía política de los *Länder*, y, precisamente, por razón de esta gravedad, el Gobierno Federal no puede delegar en terceros esta tarea de hondo calado constitucional (Álvarez, 2019: 311).

5. MEDIDAS COERCITIVAS POSIBLES

En cuanto a cuáles son (o pueden ser) esas medidas coactivas concretas, la ley fundamental se limita a señalar, en el apartado 2 del art. 37, que, «[p]ara

el ejercicio de la coerción federal, el Gobierno Federal o su comisionado tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los *Länder* y a sus autoridades».

A esa vaguedad de la ley fundamental se suma el hecho de que tampoco disponemos apenas de jurisprudencia constitucional que nos pueda orientar⁴⁰, dado que hasta la fecha este procedimiento no se ha activado nunca. Con todo, sí sabemos ya que el principio de lealtad federal en Alemania juega un papel importante en las relaciones entre la Federación y los *Länder*. De ahí que no resulte descabellado traerlo aquí a colación para entender que esas medidas coercitivas federales deben respetar la vigencia de otro principio, el de proporcionalidad, tan vinculado a aquel (Schlink, 2001: 447 y ss.; Bauer, 2015: 1048)⁴¹.

A partir de aquí, cabe sostener, por consiguiente, que dichas medidas habrán de ser, en primer lugar, idóneas o adecuadas, por su contenido y alcance, para lograr el fin que se persigue con su aplicación, que no es otro que poner final al incumplimiento por parte del *Land* correspondiente de una obligación federal (Danwitz, 2018: 1028); después, necesarias, tal y como expresamente exige el art. 37.1 LFB, de modo que habrá que elegir en cada momento aquella que, siendo igualmente eficaz para conseguir el fin perseguido, suponga un menor grado de intervención sobre la autonomía de los *Länder* (Erbguth y Schubert, 2018: 1219), y, por último, proporcionales en sentido estricto, de forma que el beneficio que se obtenga con su aplicación sea superior al perjuicio que se causa con ella (Álvarez, 2019: 303). Lógicamente, tanto en la selección de las medidas como en su ejecución habrá que tener en cuenta, entre otras cosas, el grado de resistencia del *Land* frente a estas.

⁴⁰ Tan solo es posible encontrar algunas referencias muy colaterales a la coerción federal en las resoluciones del TCF. Así, en la BVerfGE 3, 52, en la que el Tribunal sentó las bases de la doctrina de la lealtad federal; sin embargo, el Tribunal desaprovechó aquí la oportunidad de delimitar con precisión cuál es la relación, no siempre clara, que existe entre este principio y aquel instituto, en la medida en que ambos persiguen el fin de propiciar la unidad del Estado (Bauer, 1992: 8, 11 y 139).

También en la BVerfGE 7, 367, hizo referencia el Tribunal a la coerción federal, si bien únicamente para dejar claro que es facultad discrecional del Gobierno Federal decidir si activa o no el art. 37 LFB, sin que la decisión de no hacerlo sea revisable ante el propio Tribunal.

⁴¹ Si bien esto no deja de ser problemático, pues el TCF alemán ha declarado, en un contexto diferente, que el principio de proporcionalidad (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*) no es aplicable a las relaciones entre la Federación y los *Länder* [BVerfGE 81 310 (338)]. En esta misma línea, Hellermann (2013: 899) sostiene que dicho principio solo encuentra aplicación en las relaciones del Estado con los ciudadanos, no en las relaciones interestatales. Véase también Pieroth (2018: 750).

Dentro del respeto a esos principios, y teniendo en cuenta, además, que a través de dichas medidas coercitivas se puede llegar a ejercer un control efectivo del *Land* incumplidor y de sus autoridades (Ennuschat, 2019: 61), el Gobierno Federal goza de un amplio margen de discrecionalidad para su elección (Hellermann, 2013: 898).

De la literalidad del art. 37.2 LFB lo único que se deriva claramente, como acabamos de ver, es el derecho que corresponde al Gobierno Federal de «impartir instrucciones a todos los *Länder* y sus autoridades». A tal efecto, cabría entender que la primera medida que adoptar ha de consistir en dar instrucciones o establecer directrices jurídicamente vinculantes, de carácter individual o general, únicamente para el *Land* incumplidor (Álvarez, 2019: 305-306), o, si fuera preciso, también para otros *Länder*, a fin de evitar que estos impidan o dificulten la aplicación de las medidas coactivas federales (Ennuschat, 2019: 62). Además, dado que esta es una medida que viene expresamente prevista en el art. 37.2 LFB, no necesita ser autorizada por el *Bundesrat*, como sí sucedería con todas las demás, de conformidad con el apartado 1 de este mismo precepto (Pieroth, 2018: 750; Hellermann, 2013: 899; Gubelt, 2012: 2191).

Probablemente, la adopción de esta medida no resulte muy eficaz, dado que nada hace pensar que el *Land* incumplidor vaya a partir de ahora, como consecuencia de dichas instrucciones o directrices, a corregir voluntariamente su comportamiento; sin embargo, parece que eso es lo primero que debería hacer el Gobierno Federal, lo que no dejaría de ser una señal de buena voluntad, como paso previo a la adopción de otras medidas más expeditivas.

Entre estas, se podrían adoptar medidas de carácter financiero o económico para ejercer presión sobre el *Land* incumplidor (Bauer, 2015: 1050; Pieroth, 2018: 750), bloqueando, por ejemplo, fondos federales, o incluso procediendo al embargo de determinados recursos (Hellermann, 2013: 899). Resulta, sin embargo, más dudoso que se pueda proceder directamente a la supresión total o a la disminución sustancial de la financiación del *Land* incumplidor, en la medida en que ello pueda acarrear un perjuicio difícilmente soportable para los ciudadanos de ese *Land* (Arroyo, 2015: 63).

También cabría adoptar medidas de mayor envergadura, como la que apunta hacia la sustitución, por vía ejecutiva, del *Land* incumplidor en sus funciones gubernativas y/o, dado el caso, legislativas (Stern, 1984: 717; Danwitz, 2018: 1029); sustitución que podrían llevar a cabo tanto la propia Federación como, si fuera viable, otro u otros *Länder* (Erbguth y Schubert, 2018: 1219). A tal efecto, la Federación estaría facultada para nombrar a un comisionado que ejerciera temporalmente las competencias legislativas y/o ejecutivas que corresponden al *Land* incumplidor (Gubelt, 2012: 2189).

Incluso cabría proceder, de manera temporal, a la asunción fiduciaria del poder ejecutivo y/o legislativo del *Land* (se trataría de una especie de secuestro —*Sequestratio*— de estos) (Álvarez, 2019: 307).

Asimismo, es comúnmente aceptado que en ejercicio de dichas medidas coercitivas el Gobierno Federal podría movilizar a la policía federal o, incluso, a la policía del *Land* afectado, poniéndola bajo su mando, siguiendo aquí las previsiones del art. 91.2 LFB para el estado de emergencia interior (Erbguth y Schubert, 2018: 1219; Pieroth, 2018: 750; Hellermann, 2013: 899). En todo caso, como es lógico, dicha intervención policial habrá de dirigirse contra los órganos del *Land* incumplidor, no directamente contra la población de este, y su objetivo no ha de ser otro que poner fin al incumplimiento de la obligación federal por parte de aquel, por lo que resultarían improcedentes las medidas represivas de carácter penal (Stern, 1984: 716; Danwitz, 2018: 1028).

Tampoco procedería, en ningún caso, la disolución del *Land* incumplidor, pues ello queda excluido por la cláusula de intangibilidad federal prevista en el art. 79.3 LFB (Leisner, 2018: 398; Erbguth y Schubert, 2018: 1219). No obstante, hay quien defiende que, en circunstancias realmente excepcionales, y atendiendo, en todo caso, a las exigencias del principio de proporcionalidad, se podría proceder al cese del Gobierno del *Land* e, incluso, a la disolución de su Parlamento, convocando acto seguido nuevas elecciones, como medio destinado a posibilitar la formación de una nueva mayoría parlamentaria y de un nuevo Gobierno en el *Land* que se muestre dispuesto a respetar el cumplimiento de las obligaciones federales (Ennuschat, 2019: 60)⁴².

Del mismo modo, no cabe proceder a la aprobación por vía sustitutoria de una nueva Constitución para el *Land*, dado que eso afectaría al núcleo de su autonomía constitucional, y por derivación conllevaría también una vulneración de la referida cláusula de intangibilidad federal del art. 79.3 LFB (Bauer, 2015: 1050).

Quedan, asimismo, excluidas las intervenciones federales en el ámbito de la jurisdicción de los *Länder*, dado que, como vimos *supra*, rige aquí el principio de independencia judicial, que se mantiene al margen del ámbito de aplicación de la coerción federal (Erbguth y Schubert, 2018: 2019).

Por último, cabe entender que queda prohibido hacer uso del ejército federal por parte de la Federación para estos supuestos de coerción federal, porque, tal y como dispone el art. 87a.2 LFB, aquel solo puede ser empleado, fuera del estado de defensa, en aquellos casos en que la Constitución así lo prevea expresamente, sin que a este respecto nada disponga el art. 37 LFB

⁴² De otra opinión, Gubelt (2012: 2189), Bauer (2015: 1050) y Erbguth y Schubert (2018: 1219), entre otros.

(Erbguth y Schubert, 2018: 1219). Otra cosa es que hubiera que acudir a la declaración del estado de emergencia interior porque un *Land* se opusiera a la ejecución en su territorio de las medidas coercitivas; en tal caso, se podría aplicar la previsión del art. 87a.4 LFB, que sí permite la intervención del ejército federal. Pero, lógicamente, esto ya nos situaría en otro escenario, distinto del que aquí nos ocupa. Para la mayor parte de la doctrina, en estos supuestos las disposiciones que regulan el estado de necesidad interior se aplicarían con carácter preferente y desplazarían a las medidas coercitivas (Ennuschat, 2019: 61, 64-67).

En todo caso, y pese a la dificultad de discernir cuáles pueden ser esas medidas coercitivas, lo que parece evidente es que el art. 37 LFB no se puede confundir con una especie de cláusula de plenos poderes a favor del Gobierno Federal para que pueda hacer lo que considere necesario a fin de restablecer el orden constitucional o legal vulnerado por algún *Land*, pues, en un Estado de derecho, por muy excepcional que sea la situación a la que se ha de responder, no tiene cabida una cláusula de ese estilo (Arroyo, 2015: 60). De hecho, como hemos señalado ya, el *Land* afectado por estas medidas tiene abierta la posibilidad de defenderse acudiendo al TCF por la vía del conflicto entre la Federación y los *Länder* previsto en el art. 93.1.3 LFB, en el caso de que considere que no se cumplían las condiciones para su adopción, o que no se ha seguido correctamente el procedimiento previsto, o, en fin, que las medidas concretas resultaban inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas (Leisner, 2018: 398).

6. ASUNCIÓN DE LOS COSTES DE LAS MEDIDAS DE COERCIÓN FEDERAL

La aplicación de las medidas de coerción federal conlleva una serie de costes cuya asunción se discute a qué parte de la relación federativa ha de corresponder, si a la Federación o a los *Länder*, dado que la ley fundamental no ofrece ninguna pista al respecto.

A favor de que sea la Federación la que soporte tales costes juega el hecho de que es ella, en último término, la responsable de la adopción de las correspondientes medidas coercitivas, y, además, no existe con carácter general ningún deber de reembolsar los gastos entre la Federación y los *Länder*, salvo en aquellos supuestos en que el *Land* correspondiente, gracias a la aplicación de dichas medidas, se haya ahorrado los gastos que en otro caso le incumbiría asumir (Gubelt, 2012: 2190; Münkler, 2018: 1292; Erbguth y Schubert, 2018: 1220).

Por su parte, quienes defienden que han de ser los *Länder* los que deben cargar con dichos costes argumentan que ha sido su incumplimiento el que ha

motivado la actuación federal, que de otra forma no se hubiera producido (Klein, 1966: 865; Leisner, 2018: 398). En este caso, habría que convenir que, en el supuesto de que más adelante el TCF declarara improcedentes las medidas de coerción federal, su coste debería revertir a la Federación.

Finalmente, los partidarios de una solución más «salomónica» sostienen que los referidos costes han de dividirse proporcionalmente entre ambas partes, aplicando a tal efecto las consecuencias derivadas de un principio propio del derecho medioambiental: «quien contamina paga» (*Verursacherprinzip*) (Rühmann, 2002: 1885; Bauer, 2015: 1050; Pieroth, 2018: 750).

Por su parte, Hellermann (2013: 899) es también partidario de que dichos costes sean distribuidos entre la Federación y los *Länder*, pero no a partir de la aplicación de este principio, ya que, según este autor, no es posible deducirlo así a partir de la ley fundamental, que guarda silencio al respecto, sino siguiendo lo previsto en los apartados 1 a 5 del art. 104a LFB, que establece que se ha de proceder por separado a la distribución de los gastos entre la Federación y los *Länder* que resulten del cumplimiento de sus tareas, siempre que la propia ley fundamental no disponga otra cosa.

V. CONCLUSIONES

La RFA es un Estado territorialmente descentralizado, que se compone de dieciséis *Länder*, titulares de una parte importante del poder público en forma de competencias de carácter legislativo, ejecutivo y judicial. A lo largo de su historia reciente, tras la aprobación de la LFB en 1949, el desarrollo experimentado por el federalismo alemán ha acentuado sus rasgos cooperativos y ejecutivos, en detrimento de los competitivos y legislativos. Eso llevó a que hace ya casi sesenta años (Hesse, 1962), y más recientemente (Lehmbruch, 2002), la doctrina científica haya caracterizado a Alemania como un «Estado federal unitario» (Arroyo, 2019a: 82).

A los efectos que aquí más nos interesan, entre las muchas consecuencias que cabe extraer de esa caracterización, quizá la más relevante tenga que ver con el hecho de que en Alemania la búsqueda del equilibrio entre el poder público que corresponde a la Federación y a los *Länder*, una constante en tiempos de normalidad, acompañada, en función del momento, de más o menos tensión política, se ve, sin embargo, claramente alterada a favor de la primera cuando se producen situaciones excepcionales derivadas de una actuación abiertamente contraria al ordenamiento jurídico por parte de los segundos, como consecuencia, básicamente, del grave incumplimiento de alguna de sus obligaciones constitucionales o legales. Para hacer frente a esas

situaciones, que, por lo general, son susceptibles de poner en riesgo la propia unidad o integridad del Estado, el propio ordenamiento jurídico constitucional prevé la existencia de un instrumento, de fuerte impronta ejecutiva, que se pone a disposición de la Federación (o poder central): la coerción federal (*Bundeszwang*), prevista en el art. 37 LFB.

Este instituto constitucional, que engarza claramente con la tradición germana de la *Reichsexekution*, de la que tanto uso se hizo en los tiempos convulsos de la República de Weimar, no se ha llegado a activar en ningún momento durante los ya largos setenta años de existencia de la actual RFA, fundamentalmente, porque la actuación de los *Länder*, en términos generales, ha sido leal al proyecto federal común, y porque los conflictos que han surgido se han podido solventar o bien en sede política institucional, o bien por mediación de los órganos jurisdiccionales, con un protagonismo notable, a tal efecto, del TCF.

No obstante esta falta de experiencias prácticas, la doctrina científica sí se ha ocupado de llevar a cabo una construcción teórica de la coerción federal, tanto por lo que se refiere a las condiciones y al procedimiento que han de darse, o de seguirse, para su aplicación, como, lógicamente, en lo relativo a las posibles concretas medidas coercitivas que cabría adoptar por el Gobierno Federal, debidamente autorizado por el *Bundesrat*. Esta labor doctrinal adquiere especial significado si se tiene en cuenta que la vaguedad de los términos en que viene regulado ese instituto en la ley fundamental y la casi ausencia total de jurisprudencia constitucional al respecto ofrecen un margen para la interpretación muy amplio.

A tal efecto, la iuspublicística alemana que se ha ocupado del estudio de este instituto, por regla general, ha buscado una hermenéutica de este que, sin perjuicio de permitir al Gobierno Federal amplios márgenes de actuación, como es lo propio de una herramienta constitucional de estas características, se acomode bien con los principios estructurales del sistema jurídico-político que sostienen la columna vertebral de la ley fundamental (art. 20.1 LFB), entre los que ocupa un lugar destacado, a estos efectos, el principio federal.

En ese intento de delimitar los contornos materiales y procedimentales de la coerción federal, la búsqueda de sus raíces históricas en el instituto de la *Reichsexekution*, como se ha señalado, juega un papel determinante. A este respecto, seguramente la lección más provechosa que se pueda extraer de la experiencia práctica de la ejecución del *Reich*, en especial, durante la época de Weimar, sea la de constatar cómo un instituto que en un principio fue utilizado de manera ajustada a los fines que con él se perseguían (evitar que un *Land* continuara incumpliendo gravemente algún deber constitucional o legal), paulatinamente, sin embargo, se fue desvirtuando hasta el punto de que mediante este se llegó a

practicar una deplorable labor de persecución política, lo que, a la postre, acabó generando fuertes tensiones desestabilizadoras del sistema político constitucional. El hecho de que en uno de esos conflictos interviniera el Tribunal de Estado, como jurisdicción constitucional, y que algunos de los más renombrados juristas del momento actuaran en defensa de las distintas posiciones de las partes involucradas (Prusia y el *Reich*), no hace sino acentuar el interés por el conocimiento de esta experiencia, de la que tanto aprendizaje se puede extraer para el presente y el futuro.

La coerción federal, en definitiva, es una potente herramienta jurídica, de carácter excepcional, que la Constitución pone a disposición del Gobierno Federal con el fin último de garantizar el fundamento mismo sobre el que aquella se sostiene, que no es otro que la unidad o integridad del Estado. Su notable influencia sobre la configuración de la coerción estatal prevista en el art. 155 de la Constitución española ha de ser entendida, por consiguiente, en esos términos. Y es que entra dentro de la razón constitucional que un Estado, por muy descentralizado que se encuentre, disponga de algún instrumento ejecutivo al que poder acudir en aquellas situaciones extremas en las que alguna de las partes integrantes de este se empeñe en poner en riesgo su propia existencia.

Bibliografía

- Albertí Rovira, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Álvarez Álvarez, L. (2019). La coerción federal en la Ley Fundamental. La recepción de una categoría clásica del sistema descentralizado alemán. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 285-315. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24419>.
- (2020). Los poderes excepcionales del Presidente del Reich. El art. 48.2 de la Constitución de Weimar en el debate académico. En J. Casquete y J. Tajadura (coords.). *La Constitución de Weimar: Historia, política y derecho* (pp. 219-249). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Anschütz, G. (1933). *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. Berlin: Stilke.
- Arias Guedón, S. (2016). *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania. Contenido, garantías y posición en el ordenamiento jurídico alemán*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arroyo Gil, A. (2006). *El federalismo alemán en la encrucijada: (Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2009). *La reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

- (2012). Calidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: Las Constituciones de los Länder. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 16, 30-73.
- (2015). Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 31, 51-70.
- (2019a). El federalismo alemán a comienzos del siglo XXI. *Fundamentos*, 10, 57-86.
- (2019b). *Distribución y delimitación de competencias*. Madrid: Marcial Pons.
- Bauer, H. (1992). *Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*. Tübingen: JCB Mohr (Paul Siebeck).
- (2015). Artikel 37 (Bundeszwang). En M. Dreier (dir.). *Grundgesetz Kommentar*, Bn. II (pp. 1041-1052). Tübingen: Mohr Siebeck.
- (2019). Der Bundeszwang in der Bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetz. *Revista catalana de dret públic* (Especial sobre l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya), 1-20.
- Casquete, J. y Tajadura, J. (2020). La República de Weimar: constitución y contexto. En J. Casquete y J. Tajadura (coords.). *La Constitución de Weimar: Historia, política y derecho* (pp. 17-138). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Danwitz, T. von (2018). Artikel 37. En H. Mangoldt (dir.). *Grundgesetz*, Bd. 2 (pp. 1017-1031). München: C. H. Beck.
- Deutscher Bundestag (2006). *Die Bedeutung der Reichsexekution in der Weimarer Reichsverfassung und ihre Anwendung 1923 in Sachsen und Thüringen* (Ausarbeitung WF XI G – 055/06). Berlin: Bundestag.
- Ennuschat, J. (2019). La vía coactiva federal a tenor del art. 37 de la Ley Fundamental. Posibilidades de actuación de la Federación en caso de intento de secesión de un Estado federado. En R. M.^a Moreno Flórez (dir.). *Federalismo y Constitución* (pp. 51-67). Madrid: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv102bmhb.5>.
- Erbguth, W. y Schubert, M. (2018). Artikel 37. En M. Sachs (dir.). *Grundgesetz - Kommentar* (pp. 1216-1220). München: C. H. Beck, München.
- Gómez Orfanel, G. (2005). La coerción federal en el derecho comparado. *Cuadernos de Derecho Público*, 26, 41-60.
- Grund, H. (1976). *Preußenschlag und Staatsgerichtshof im Jahre 1932*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Gubelt, M. (2012). Artikel 37. En I. von Münch y P. Kunig (dirs.). *Grundgesetz Kommentar* (pp. 2183-2192). München: C. H. Beck.
- Gusy, C. (1997). *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hellermann, J. (2013). Artikel 37. En V. Epping y C. Hillgruber (dirs.). *Grundgesetz Kommentar* (pp. 895-900). München: C. H. Beck.
- Hesse, K. (1962). *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Herzog, R. (1980). Artikel 20 GG (*Bundesstaatliche Verfassung*). En T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog y R. Scholz (eds.). *Grundgesetz Kommentar*, vol. II. München: C. H. Beck.
- Hillgruber, C. (2017). Keine Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der Bundesrepublik. *Juristische Arbeitsblätter*, 201, 238.
- Hohlfeld, K. (1964). *Die Reichsexekution gegen Sachsen im Jahre 1923 ihre Vorgeschichte und politische Bedeutung*. Erlangen: Hegl.

- Huber, E. R. (1953-1954). Bundesexekution und Bundesintervention. *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 79, 1-57.
- (1987). *Deutsche Verfassungsgeschichte, Bismarck und das Reich*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Jerusalem, F. W. (1949). Die Staatsidee des Föderalismus. *Recht und Staat*, 142-143.
- Klein, F. (1966). Artikel 37. En H. von Mangoldt y F. Klein. *Das Bonner Grundgesetz* (pp. 853-866). Berlin: Franz Vahlen.
- Lehmbruch, G. (2002). Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. En A. Benz y G. Lehmbruch (eds). *Föderalismus* (pp. 53-110). Wiesbaden: VS Verlag. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-663-10075-1_2.
- Leisner, W. G. (2018). Artikel 37. En H. Sodan (dir.). *Grundgesetz* (pp. 398-399). München: C. H. Beck. Disponible en: <https://doi.org/10.1190/tle37050398.1>.
- März, W. (1989). *Bundesrecht bricht Landesrecht. Eine staatsrechtliche Untersuchung zu Artikel 31 des Grundgesetzes*. Berlin: Duncker-Humblot. Disponible en: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-46686-3>.
- Möller, H. (1985). *Parlamentarismus in Preussen 1919-1932 (Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus)*. Düsseldorf: Droste.
- Münkler, L. (2018). Artikel 37. En B. Schmidt-Bleibtreu y F. Klein (dirs.). *Kommentar zum Grundgesetz* (pp. 1288-1292). Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Oebbecke, J. (2008). Verwaltungszuständigkeit. En J. Isensee y P. Kirchhof (eds.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 6 (pp. 743-859). Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Pieroth, B. (2018). Artikel 37. En H. Jarass y B. Pieroth. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (pp. 749-751). München: C. H. Beck.
- Reithel, T. y Strenge, I. (2000). Die Reichstagsbrandverordnung. Grundlegung der Diktatur mit den Instrumenten des Weimarer Ausnahmezustands. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 48 (1), 413-460.
- Richter, L. (1998a). Die vorgeschichte des art. 48 der weimarer reichsverfassung. *Der Staat*, 37 (1), 1-26.
- (1998b). Reichspräsident und ausnahmegewalt. die genese des artikels 48 in den beratungen der weimarer nationalversammlung. *Der Staat*, 37 (2), 221-248.
- Rühmann, J. (2002). Artikel 37. En D. C. Umbach y T. Clemens (dirs.). *Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch* (pp. 1879-1890). Heidelberg: C. F. Müller.
- Schäfer, H. (1952-1953). Bundesaufsicht und Bundeszwang. *Archiv des öffentlichen Recht*, 78, 1-49.
- Schlink, B. (2001). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 2, FS 50 Jahre BVerfG, Bd. II, pp. 445.
- Schilling, P. (1905). Die Reichsexekution. *Archiv des öffentlichen Recht*, 20, 51-86.
- Schulz, G. (1978). Preußenschlag oder Staatsreich? Neues zum 20. Juli 1932. *Der Staat*, 17, 553-581.
- Shirvani, F. (2011). Die Bundes- und Reichsexekution in der neueren deutschen verfassungsgeschichte. *Der Staat*, 50 (1), 102-122. Disponible en: <https://doi.org/10.3790/staa.50.1.102>.
- Sosa Wagner, F. (2017). Bávaros y Referéndum por la independencia. *Revista de Administración Pública*, 202, 157-167. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.202.05>.
- Stern, K. (1984). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: C. H. Beck.

- Szilagyi, P. (2013). Dictatorial Violence in Democratic State (Article 48 of the Weimar Constitution). *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica*, 54, 137-160.
- Triepel, H. (1964). *Die Reichsaufsicht - Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Vita, L. (2015). *Prusia contra el Reich ante el Tribunal Estatal. La sentencia que enfrentó a Hermann Heller, Carl Schmitt y Hans Kelsen en Weimar*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- (2020). El conflicto de Prusia contra el Reich. En J. Casquete y J. Tajadura (coords.). *La Constitución de Weimar: Historia, política y derecho* (pp. 251-274). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Weiss, A. (2017). *Der Bundeszwang* [Promotionsverfahren]. Düsseldorf: Heinrich-Heine-Universität zu Dusseldorf.
- Wolff, H. A. (2018). Artikel 37 – Bundeszwang. En H. A. Wolff (dir.). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Handkommentar* (pp. 410-411). Baden-Baden: Nomos.