TERCERA PARTE

ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO

CAPÍTULO IX

Los condicionantes jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales en Alemania

Helmut Philipp Aust*
Catedrático de Derecho Público.
Freie Universität de Berlín

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La acción exterior de las entidades locales en la jurisprudencia de los tribunales superiores. 2.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los referendos municipales de 1958. 2.2. La acción exterior de las entidades locales en el tramo final de la Guerra Fría: las sentencias del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo del año 1990. **3. Los condicionantes jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales en Alemania.** 3.1. Bases constitucionales: la garantía de la autonomía local. *3.1.1. Sobre la orientación del artículo 28 II 1 GG. 3.1.2. Asuntos de la comunidad local y principio de universalidad. 3.1.3. Responsabilidad y potestades esenciales de las entidades locales. 3.1.4. Ausencia de un mandato político general. 3.1.5. Vinculación a la ley y garantía institucional.* 3.2. Los límites de la acción exterior de las entidades locales. En particular, el principio de lealtad federal. *3.2.1. Los principios generales de la actuación pública en el marco del Estado de derecho. 3.2.2. El principio de lealtad federal. 3.2.3. Conclusión parcial sobre la declaración institucional por la paz de la Ciudad Hanseática de Stralsund.* **4. Conclusión y perspectivas de futuro: ¿hacia la superación de la jurisprudencia de los tribunales superiores relativa a la acción exterior de las entidades locales?**

*. La presente contribución desarrolla algunos aspectos de la habilitación del autor, publicada en 2017 con el título *Das Recht der globalen Stadt: Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung* por la editorial Mohr Siebeck.

Traducción del original alemán ("Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen kommunaler Auβenpolitik in Deutschland") a cargo de Gustavo Manuel Díaz González.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

1. Introducción

> "No hay nada más importante que la paz en el mundo. La política del actual Gobierno de la Federación ha provocado que los ciudadanos de nuestro Estado manifiesten su temor ante la eventualidad de una Tercera Guerra Mundial. [...] Por este motivo queremos animar a las partes del conflicto a que se sienten de una vez a la mesa de negociación. Stralsund tiene a sus espaldas un largo historial de éxito en procesos de paz. En este sentido, pueden traerse a colación la Paz de Stralsund de 1370 y las negociaciones para el desarme de 1984 con Olof Palme, que permitieron el establecimiento de un cordón sanitario frente al armamento nuclear en Centroeuropa. Desde la Ciudad de Paz de Stralsund queremos lanzar un mensaje nítido y claro al mundo entero: ¡Debe ponerse fin de una vez a esta guerra a través de medios diplomáticos!" *(sic)*[1].

Con estas palabras, el 20 de octubre de 2022, tres grupos políticos presentaron una solicitud urgente en la sesión del pleno del ayuntamiento de la Ciudad Hanseática de Stralsund, por la que requerían a su presidente y al alcalde para que "informaran al Gobierno de la Federación acerca de la disponibilidad del Ayuntamiento de Stralsund para facilitar el inicio de las negociaciones para la paz".

Las actas de la sesión de 20 de octubre de 2022 ponen de manifiesto el notable consenso de las fuerzas políticas representadas en el pleno del ayuntamiento en torno a esta cuestión. Solo de pasada se hizo referencia a la justificación de la solicitud, al especificarse que "el culpable del conflicto no es el Gobierno de la Federación, sino el agresor" *(sic)*. La motivación se formula en los siguientes términos: "Tras el ataque de Rusia a Ucrania y las consiguientes medidas adoptadas por el Gobierno de la Federación, los ciudadanos de nuestro Estado han manifestado su temor ante la eventualidad de una Tercera Guerra Mundial"[2].

La declaración institucional del pleno de la Ciudad de Stralsund no es en modo alguno un caso aislado. A lo largo del otoño de 2022 se sucedieron las declaraciones de otros municipios en las que se exteriorizaba el rechazo

1. Declaración de la Ciudad Hanseática de Stralsund n.º DAn 0011/2022, de 20 de octubre de 2022, relativa al ofrecimiento del Ayuntamiento para una inmediata negociación de paz, suscrita por los grupos Bürger für Stralsund, DIE LINKE/SPD y CDU/FDP. Texto disponible en: https://webris.stralsund.de/buergerinfo/vo0050.asp?__kvonr=9338 (recuperado por última vez el 3 de junio de 2024).
2. Acta de la sesión de 20 de octubre de 2022, Punto del orden del día 9.13; texto disponible en: https://webris.stralsund.de/buergerinfo/si0057.asp?__ksinr=5985 (recuperado por última vez el 3 de junio de 2024).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de la guerra rusa contra Ucrania[3]. Ha de notarse que estos posicionamientos se dirigían, en primer término, contra la decisión del Gobierno de la Federación de apoyar a Ucrania en su defensa frente a Rusia. Abstracción hecha de la valoración política de estas manifestaciones, se plantea la cuestión relativa a la seriedad de tales requerimientos. La declaración del pleno de Stralsund es algo más que un mero acuerdo municipal; en este sentido, la ciudad de Stralsund aspiraría a convertirse en sede de las negociaciones de paz. En qué medida los solicitantes pretendían que tal declaración tuviera éxito en aquel momento es una cuestión que dista de resultar clara. Sea como fuere, la declaración plantea problemas jurídicos de extraordinario relieve. En cuanto órgano de una corporación local, el pleno de la Ciudad Hanseática de Stralsund puede actuar tan solo en el marco de sus competencias, tal y como se desprende de la Ley Fundamental (en adelante, GG) y de la normativa de los Estados federados. El fundamento de la actuación local es la garantía constitucional de su autonomía, proclamada en el artículo 28 II 1 GG, de conformidad con el cual "[d]ebe garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local [...]"[4].

Pese a que la formulación de la referida disposición constitucional pone el foco en los asuntos de la comunidad local, y en consecuencia, en una primera aproximación, no parece incorporar dimensión internacional alguna, de la misma resulta posible deducir, en determinadas circunstancias, una competencia para el desarrollo de una actuación relevante en los ámbitos transfronterizo y exterior. Tales actividades podrían entrar en conflicto con la atribución a la Federación de la competencia en materia de política exterior. En este sentido, el artículo 32 I GG dispone lo siguiente: "El mantenimiento de las relaciones con Estados extranjeros compete a la Federación".

Esta previsión constitucional sitúa la política exterior en la esfera competencial de la Federación. Ya su formulación subraya, en todo caso, que su ámbito de aplicación no cubre la totalidad de facetas de las actividades transfronterizas que se desarrollan en la actualidad. En consecuencia, son muchas las manifestaciones de la acción exterior local cuya incardinación en el concepto de "mantenimiento de las relaciones con Estados extranje-

3. Heinemann, P. (2022). "Russische Kriegspropaganda erreicht kommunale Institutionen", *Legal Tribune Online* de 7 de noviembre de 2022, disponible en: https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/kompetenz-friedensverhandlungen-ukraine-krieg-russland-kommunen-kriegspropaganda/ (recuperado por última vez el 3 de junio de 2024).

4. (*N. del T.*) Esta y las sucesivas citas de la Ley Fundamental de Bonn se toman de la traducción publicada por el *Bundestag*, disponible en: https://www.bundestag.de/resource/blob/658022/160ce346b7f4d14f05fcbf8080a60fc0/flyer_ley_fundamental_pdf.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ros", tal y como se emplea en el artículo 32 I GG —esto es, como ámbito de actuación reservado a la Federación—, resulta controvertida. En todo caso, la toma de postura en relación con posibles negociaciones de paz entre Rusia y Ucrania no se sitúa, de forma evidente, en dicha zona gris. La declaración de Stralsund no se refiere al establecimiento de relaciones entre ciudades y Estados extranjeros, sino que persigue influir en un ámbito esencial de la acción diplomática interestatal.

Esta conclusión fue subrayada en una carta de 11 de noviembre de 2022 del Ministerio del Interior, Fomento y Digitalización del Estado Federado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, competente para el control de la actividad administrativa local[5]. Con base en la jurisprudencia de los tribunales superiores, se indicó en dicha carta que la resolución del pleno había rebasado la esfera de competencias de la entidad. En todo caso, se renunció a la adopción de medidas firmes de control, toda vez que se trataba de una declaración carente de efectos jurídicos.

El presente trabajo toma esta declaración institucional por la paz de la Ciudad Hanseática de Stralsund como punto de partida para el recordatorio de los fundamentos competenciales y los límites de la acción exterior de las entidades locales en Alemania. A tal fin, ha de comenzarse con una exposición de las principales resoluciones de los tribunales superiores alemanes. En este sentido, tanto el Tribunal Constitucional Federal, en los años cincuenta, como el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, en la década de 1990, se ocuparon de las principales cuestiones problemáticas de la acción exterior local (2). El ensayo prosigue con un examen de las bases y de los límites jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales (3). La exposición se cerrará con una visión prospectiva, relativa a la posible superación de la jurisprudencia existente en la materia y al eventual desarrollo de la cuestión desde un punto de vista tanto político como jurídico (4).

2. La acción exterior de las entidades locales en la jurisprudencia de los tribunales superiores

Las bases dogmáticas de la acción exterior de las entidades locales se han sentado en tres resoluciones fundamentales, dictadas por el Tribunal Constitucional Federal en 1958 (2.1) y por el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo en 1990 (2.2).

5. Carta dirigida al alcalde de la Ciudad Hanseática de Stralsund de 11 de noviembre de 2022, cuya existencia consta al autor.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

2.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los referendos municipales de 1958

Objeto de una primera resolución fue el debate planteado a inicios de la década de 1950 en relación con la inclusión de armamento nuclear en el equipamiento del ejército alemán. En vista de la relación de fuerzas en el ámbito de la Federación, el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), dando un "rodeo" que involucraba a los Estados federados y a los municipios, trató de impulsar la oposición a las decisiones del Gobierno en este contexto. A tal fin, se convocaron referendos en los *Länder* y, allí donde esto no resultaba posible por razón de las mayorías políticas, se promovió el posicionamiento contrario al armamento nuclear por parte de amplios sectores de la población[6]. Estas iniciativas fueron objeto de sendas resoluciones del Tribunal Constitucional Federal, en las que se abordó el análisis, respectivamente, de las leyes de referéndum de las ciudades-estado de Bremen y Hamburgo[7] y de los referendos municipales en Hesse[8].

Esta segunda resolución, de interés a los efectos de la presente exposición, resuelve el recurso promovido ante el Tribunal Constitucional Federal contra el Estado de Hesse por el *Bund*, carente de competencias para ejercer el control de legalidad de la actuación municipal[9]. A este respecto, el Gobierno de la Federación alegó que el Estado de Hesse había vulnerado el deber de cooperación leal, al haberse abstenido de intervenir en relación con las consultas controvertidas. En lo que se refiere a los derechos de participación local en cuestiones relativas a la seguridad nacional, deben destacarse particularmente dos afirmaciones del Tribunal. En primer lugar, este declaró que la actuación del municipio no se mantendría dentro de los límites legales

> "[…] si se refiriera a cuestiones generales, extraterritoriales, quizá de alto contenido político, o si implicase un posicionamiento a favor o en contra de una determinada acción que no le afectase de forma especial, sino que impusiera al conjunto de la sociedad —y a él en la misma medida que al resto de municipios— una determinada carga o lo expusiera a un determinado peligro. […] En todo caso, la toma de postura en relación con el equipamiento del ejército de la Federación no se sitúa en el

6. En relación con el contexto histórico, *cfr.* Stolleis, M. (2012). *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 4. Bd.: *1945-1990*, München: C.H. Beck, págs. 324, 323 y 353.
7. BVerfGE 8, 104.
8. BVerfGE 8, 122.
9. Heberlein, H. (1989). *Kommunale Außenpolitik*, Köln: Kohlhammer, págs. 152 y sigs.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

> círculo de los asuntos de la comunidad local y, en consecuencia, no es una cuestión que afecte a las tareas a desarrollar por los municipios"[10].

Lo anterior habría de matizarse —proseguiría el Tribunal Constitucional Federal— en los casos en que existiera una concreta vinculación entre el municipio y la correspondiente medida relativa a la política de seguridad:

> "El municipio puede entenderse habilitado para adoptar una decisión contraria a la *concreta* intención de instalar en su territorio un reactor nuclear, un aeródromo, un recinto militar, una base de lanzamiento de armas nucleares, pero no está facultado en la misma medida para manifestar su oposición general a la instalación de reactores atómicos, aeródromos o bases militares"[11].

Con ello, el Tribunal Constitucional Federal fija los criterios de interpretación del concepto de "asuntos de la comunidad local" empleado en el artículo 28 II 1 GG. A partir de la resolución, es posible concluir que no existe una concepción esencialista de la seguridad, a partir de la cual haya de rechazarse de antemano la posibilidad de que los municipios se posicionen con respecto a cuestiones relativas a la misma. Aun sin atribuir al municipio un mandato político general, se le reconoce también en estos ámbitos un derecho a manifestar su parecer, siempre que el correspondiente territorio se vea *concretamente* afectado[12].

2.2. La acción exterior de las entidades locales en el tramo final de la Guerra Fría: las sentencias del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo del año 1990

Hubieron de transcurrir treinta años desde la publicación de esta sentencia para que el tema de la acción exterior de las entidades locales se planteara ante el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, que resolvió sobre el particular en dos sentencias dictadas en última instancia[13]. Las mismas se referían, respectivamente, a la participación de la ciudad de Fürth en un pacto internacional de alcaldes contra las armas nucleares y a un acuerdo

10. BVerfGE 8, 122, 134.
11. BVerfGE 8, 122, 134 (cursiva en el original).
12. *Cfr.* asimismo von Komorowski, A. (1998), "Äuβerungsrecht der kommunalen Volksvertretungen und gemeindliche Verbandskompetenz", *Der Staat*, 37, págs. 122 y sigs.
13. BVerwGE 87, 228; 87, 237.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

adoptado por la ciudad de Múnich, por el que la misma se declaraba zona libre de armamento nuclear.

En el caso de la ciudad de Fürth se discutía la validez de las medidas de control adoptadas por el Gobierno de Francona Media. Las mismas afectaban a una decisión de la corporación municipal adoptada el 19 de septiembre de 1984, por la que se había acordado la adhesión del municipio al Programa para la promoción de la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares, programa que había sido fundado por las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki. Las medidas de control habían alcanzado, asimismo, a otros acuerdos conexos de la corporación, por los que se asumían las decisiones adoptadas en el marco de las "Conferencias mundiales de alcaldes" de Hiroshima y Nagasaki del año 1985. El Gobierno de Francona Media consideraba que estos posicionamientos comportaban la asimilación de un mandato político general, operación vedada a los municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 II 1 GG, y, en consecuencia, solicitó del ayuntamiento la anulación de las resoluciones controvertidas. Tras el fracaso de la impugnación promovida por la ciudad de Fürth ante el Tribunal Contencioso-Administrativo[14] y la desestimación del recurso de apelación por parte del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo[15], la representación procesal de la corporación interpuso un recurso de casación ante el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo.

Es posible extraer tres conclusiones centrales de la Sentencia del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo. En primer lugar, declaró el Tribunal que el carácter transfronterizo de un hermanamiento, "consustancial" al mismo, no implicaría necesariamente negar la incardinación de esta técnica en el ámbito de los asuntos de la comunidad local:

> "Las tareas locales deben alcanzar a aquellas de ámbito supraterritorial que un municipio se encuentra llamado a desarrollar en colaboración con otros. Los hermanamientos internacionales de ciudades configuran un marco institucional en el ámbito local para el encuentro de sus habitantes con ciudadanos de otros Estados; los mismos se caracterizan por favorecer los intercambios entre las poblaciones de los diferentes territorios. En las relaciones entabladas sobre la base de los hermanamientos internacionales entre ciudades se halla inevitablemente presente un elemento 'transnacional', rupturista con respecto a la debida

14. VG Anschbach, Sentencia de 20 de noviembre de 1986, Az: An 4 K 85.01656.
15. VGH Múnich, Sentencia de 6 de septiembre de 1989, Az: 4 B 87.00495.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

limitación de la acción local al propio territorio, que debe ser considerado conforme a derecho y valioso en términos políticos"[16].

El Tribunal subraya, asimismo, el carácter ciudadano del hermanamiento entre ciudades, lo que implica "la apertura de un nuevo campo de actuación para el desarrollo del principio de autonomía"[17].

En segundo lugar, subraya el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo que la asimilación de las declaraciones y manifestaciones de solidaridad efectuadas en el contexto de los acuerdos de hermanamiento —en el caso concreto, con el fin de promover la total abolición de las armas nucleares— no supone una extralimitación competencial, derivada del ejercicio de un mandato político de alcance general. Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal constata que las declaraciones del municipio son expresión de la orientación pacifista que inspira la Ley Fundamental. Precisamente, del principio de unidad constitucional resultaría la necesaria influencia de aquella filosofía sobre la comprensión de la autonomía de las entidades locales. En último término, las declaraciones de la corporación local no se referían directamente a la política alemana de defensa, sino al objetivo de la abolición global de las armas nucleares[18].

En tercer y último lugar, confirma el Tribunal que esta interpretación del principio de autonomía local del artículo 28 II 1 GG no entra en contradicción con el artículo 32 I GG. "La acción exterior local", de acuerdo con la formulación del Tribunal, "no se incardina, desde una perspectiva general, en las relaciones internacionales"[19].

Una lectura aislada de esta doctrina jurisprudencial podría conducir a la conclusión de que a las actividades transfronterizas de las entidades locales apenas resultan oponibles límites jurídico-constitucionales: los asuntos de la comunidad local pueden poseer carácter transfronterizo; en consecuencia, el límite representado por la prohibición de asimilación de un mandato político general no se rebasa, al menos, cuando la actuación local se orienta a la consecución de fines constitucionales y las relaciones internacionales no se ven afectadas como ámbito competencial.

La Sentencia del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo relativa a la declaración de la ciudad de Múnich como "zona libre de armamento

16. BVerwGE 87, 237, 238.
17. BVerwGE 87, 237, 238.
18. BVerwGE 87, 237, 239.
19. BVerwGE 87, 237, 240.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

nuclear", dictada en la misma fecha que la anterior, subraya, por el contrario, con mayor énfasis los límites de la acción exterior local[20]. En especial, de acuerdo con el Tribunal, los posicionamientos vinculados con la política exterior y de defensa deben, "cuando inciden sobre los ámbitos competenciales de otras entidades, poseer un específico alcance local"[21]. Prosigue el Tribunal:

> "La sola circunstancia de que la representación municipal se posicione únicamente con respecto al propio municipio no satisface la exigencia de la específica vinculación local de la actuación, dado que, en otro caso, la invocación de la competencia global del municipio le permitiría extender su actividad a cuestiones de política general"[22].

Seguidamente, precisa el Tribunal, de una parte, que, en la medida en que se dé esta vinculación local, serán admisibles las declaraciones de una corporación por las que la misma se posicione de manera preventiva contra el estacionamiento de determinadas categorías de armamento en su propio territorio. De otra —y aquí se sitúa el elemento central del razonamiento—, la toma de postura de la entidad local no puede referirse a una campaña política de alcance general, cuya finalidad tan solo halle una conexión tangencial con el propio territorio[23].

El discurso del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo representa, en cierto sentido, un ejercicio dialéctico. Así, mientras que, en el caso de la ciudad de Múnich, se refiere a una campaña política de alcance general para rechazar que se trate de un asunto de la comunidad local, considera que la participación en una alianza internacional de ciudades a favor del desarme nuclear es inocua, por razón de que la misma persigue un fin ciertamente general, pero carente de naturaleza política. La exigencia de un "desarme global" sería como tal indiscutible y, en consecuencia, apolítica. Y ello por lo siguiente:

> "[…] es característico de la controversia política el que los participantes mantengan visiones contrapuestas en relación con el objeto de la disputa y pongan de manifiesto sus discrepancias. Esta circunstancia no se da en relación con la exigencia de un desarme a nivel global, que como tal resulta incontrovertible"[24].

20. BVerwGE 87, 228.
21. BVerwGE 87, 228, 231.
22. BVerwGE 87, 228, 231.
23. BVerwGE 87, 228, 236.
24. BVerwGE 87, 237, 240.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Incurriendo en cierta exageración, podría decirse que el principio de autonomía local en su dimensión exterior se formulaba en términos ciertamente amplios y abiertos; sin embargo, cuanto más se pretendía limitarlo, más próximas a la esfera de la actuación local se ubicaban las correspondientes iniciativas. La mera adhesión verbal a un movimiento internacional de solidaridad era vista como constitucionalmente inofensiva, mientras que la pretensión de participar en la toma de la decisión relativa al estacionamiento de determinados tipos de armamento, más intensamente vinculada con el territorio municipal, se consideraba constitutiva de una injerencia en las competencias de otras entidades. Es cierto que la decisión adoptada en el caso de la ciudad de Múnich puede basarse en otros motivos jurídicamente admisibles, en especial en su mayor habilidad para incidir sobre la política de defensa, reservada inequívocamente a la Federación (*cfr.* el artículo 73 I 1 GG). En todo caso, ambas resoluciones trasladan una imagen de la autonomía municipal en la que los asuntos de la comunidad local son objeto de una interpretación potencialmente muy amplia, si bien esta última se mantiene tan solo con respecto a las medidas de carácter simbólico. Y ello porque la incorporación a una alianza de ciudades que se pone por objetivo el desarme a nivel global se encuentra, desde la perspectiva de su contenido, tan íntimamente vinculada con las políticas exterior y de defensa como lo está la declaración institucional de que el territorio de una corporación local ha de ser considerado como "zona libre de armamento nuclear". Aquel presenta la única particularidad de la falta de consecuencias prácticas y políticas, mientras que el acuerdo de la ciudad de Múnich, si bien tampoco resultaría apto para producir efectos jurídicos concretos, poseería una mayor capacidad de influencia, dada su similitud con los procedimientos de adopción de decisiones políticas.

3. Los condicionantes jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales en Alemania

¿Cuáles eran los fundamentos jurídico-constitucionales en los que se basaban las resoluciones de los tribunales superiores? Los mismos se hallan en el principio de autonomía local, consagrado en el artículo 28 II 1 GG (3.1), si bien el mismo no puede ser interpretado aisladamente, toda vez que han de tenerse en cuenta los posibles límites que la ley establezca al respecto (3.2).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

3.1. Bases constitucionales: la garantía de la autonomía local

Como viene de decirse, los fundamentos de las resoluciones analizadas se encuentran en el principio de autonomía local. La autonomía local es una de las vertientes del principio de autonomía, que conoce diversas manifestaciones en el derecho público alemán[25]. De acuerdo con la comprensión mayoritaria, la autonomía local ha de ser entendida como una garantía institucional[26]. Son tres las dimensiones que posee la garantía institucional de la autonomía local a partir del artículo 28 II 1 GG y de las correspondientes proclamaciones previstas en las Constituciones de los Estados federados. En primer lugar, el artículo 28 II 1 GG incorpora una garantía institucional personal, consistente en la debida incorporación de municipios en la estructura político-administrativa de la República Federal. Asimismo, la disposición constitucional de referencia incluye una garantía objetivo-institucional, de la que resulta la imposibilidad de que el legislador vacíe de contenido el principio. Por último, del artículo 28 II 1 GG deriva una garantía defensiva, por virtud de la que se exige la articulación de mecanismos de tutela jurisdiccional a favor de los municipios[27]. A los efectos de la presente exposición, interesa considerar específicamente la segunda dimensión del principio, esto es, la garantía objetivo-institucional, toda vez que a partir de la misma es posible extraer diversas conclusiones en relación con las tipologías y el alcance de la actuación local.

3.1.1. Sobre la orientación del artículo 28 II 1 GG

En consecuencia, deben tomarse ahora en consideración las implicaciones de la dimensión objetivo-institucional de la garantía constitucional de la autonomía local. En este sentido, resulta particularmente dudoso, teniendo en cuenta la estructura de la disposición, si la misma consagra un auténtico derecho de los municipios, o si, por el contrario, se trata de una norma de delimitación de competencias. Asimismo, a partir de la formulación del precepto, se plantea la cuestión relativa a quién debe considerarse vinculado por su contenido.

25. Hendler, R. (2008), "Das Prinzip Selbstverwaltung", en J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI: Bundesstaat, § 143 Rn. 61, Heidelberg: C.F. Müller, 3.ª edición.

26. Al respecto, *cfr.* BVerfGE 79, 127, 143; Kahl, W. (2000), *Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über Gemeinden*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 451; Lange, K. (2019), *Kommunalrecht*, Kap. 1 Rn. 3, Tübingen: Mohr Siebeck, 2.ª edición; Engels, A. (2014), *Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung: Eine dogmatische Rekonstruktion*, Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 53 y sigs.

27. Dietlein, J. (2022), "Die kommunale Selbstverwaltung", en K. Stern/H. Sodan/M. Möstl (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deustchland im europäischen Staatenverbund*, § 17 Rn. 13, München: C.H. Beck, 2.ª edición.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Al hilo del análisis del problema objeto de nuestro estudio, esto es, el de la actuación exterior de las entidades locales, subraya Jörg Menzel que una eventual limitación de las posibilidades de cooperación internacional basada en el tenor literal del artículo 28 II 1 GG "desconocería la finalidad de esta disposición", en cuanto que con ello se estaría negando "a los municipios un derecho constitucional", sin que tal interpretación pudiera ser vista como una operación de delimitación de "sus competencias"[28]. En todo caso, la garantía de la autonomía local representa, "al mismo tiempo, el fundamento competencial de los municipios", que les corresponde por razón de su condición de entidades dotadas de potestades públicas. "Más allá de este fundamento competencial, los municipios no se encuentran legitimados para intervenir allá donde las leyes no les hayan atribuido las correspondientes potestades de actuación"[29]. En consecuencia, el artículo 28 II 1 GG define los límites competenciales de la acción municipal en términos tanto positivos como negativos.

La disposición incorporada por el artículo 28 II 1 GG, de conformidad con el cual se garantiza la autonomía de los municipios, debe ser leída, en primer término, a la luz de la estructura federal de la República. Los municipios son un elemento estructural de los *Länder*[30]. En consecuencia, la materialización del principio de autonomía local depende esencialmente del ordenamiento constitucional de aquellos. De la dicción literal del precepto ("Debe garantizarse") no puede deducirse que la Ley Fundamental haya conferido a los municipios un derecho del que, en otro caso, no dispondrían[31]. Lo anterior se evidencia asimismo si se adopta una perspectiva histórica, toda vez que la Ley Fundamental, de una parte, podría haberse mantenido en la tradición constitucional decimonónica y de la República de Weimar en lo que respecta a la autonomía local. De otra parte, ya las Constituciones de los Estados federados que habían entrado en vigor antes de la elaboración de la Ley Fundamental habían incorporado disposiciones relativas a la autonomía local[32]. Incluso aunque la Ley Fundamental se hubiera podido vincular al *status quaestionis* existente en el momento de su adopción, no es posible considerar que los municipios posean una vida constitucional propia, previa al Estado. En cuanto corporaciones territoriales de derecho público,

28. Menzel, J. (2011), *Internationales öffentliches Recht*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 485.
29. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 53).
30. Schmidt-Jortzig, E. (1979), *Kommunale Organisationshoheit*, Göttingen: Schwartz, pág. 35.
31. En relación con la formulación del artículo 28 II 1 GG, *cfr.* Ehlers, D. (2000), "Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung", *Deutsches Verwalgunsblatt*, págs. 1301 y sigs.
32. Al respecto, *cfr.* Maurer, H. (1995), "Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung", *Deutsches Verwaltungsblatt*, pág. 1039; Kahl (2000: 277).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

los municipios son producto del Estado y del ordenamiento constitucional —tanto a nivel del *Bund* como de los *Länder*—. En consecuencia, el artículo 28 II 1 GG vincula a las Constituciones de los Estados federados en lo relativo al debido reconocimiento y respeto del ámbito competencial propio de los municipios.

Por consiguiente, la autonomía local se encuentra asimismo consagrada en las Constituciones de los Estados federados, con las excepciones de Berlín y Hamburgo[33]. En la relación que se establece entre las garantías incorporadas por la Ley Fundamental y por las Constituciones de los *Länder*, el artículo 28 II 1 GG asume la función de un estándar de mínimos, que estos últimos no pueden desconocer[34]. Dicho de otra forma, las Constituciones de los Estados federados no pueden quedarse atrás con respecto al nivel de garantía previsto en el artículo 28 II 1 GG[35]. Si se presta atención a las disposiciones de las diferentes Constituciones, se observan particularidades en lo relativo a la extensión con que se garantiza el derecho a la autonomía local. En este sentido, es posible identificar dos modelos o enfoques. Un primer grupo de disposiciones constitucionales incorporan previsiones muy similares a la de la Ley Fundamental, haciendo referencia al derecho a asumir todas las tareas o a gestionar los asuntos de la comunidad local o incluso "sus propios asuntos"[36], como en el caso del artículo 2 de la Constitución de Baviera. Un segundo grupo de disposiciones constitucionales se caracteriza por una redacción más amplia y por atribuir a los municipios, con formulaciones divergentes en el detalle, la condición de entidades encargadas del ejercicio de las funciones públicas en sus respectivos territorios[37]. En este

33. El artículo 66 II 1 de la Constitución de Berlín establece que los distritos (*Bezirke*) desempeñan sus funciones con base en el principio de autonomía. Por su parte, el artículo 4 I de la Constitución de Hamburgo no establece diferencias entre las funciones estatales y las municipales. A los distritos se les atribuye, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 II 1 de la Constitución, el ejercicio autónomo de las funciones que les hayan sido conferidas. La ciudad-estado de Bremen, por último, se halla integrada por los municipios de Bremen y de Bremerhaven. A favor de ambos se reconoce en el artículo 144 II de la Constitución de Bremen el derecho a la autonomía en el marco de la ley.

34. Schmidt-Jortzig (1979: 25).

35. Schoch, F. (2006), "Stand der Dogmatik", en H.-G. Henneke/H. Meyer (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung: Festschrift für Gernot Schlebusch zum 65. Geburtstag*, Stuttgart u.a.: Boorberg, pág. 12.

36. Este es el caso de las constituciones de Brandeburgo (artículo 97 II: "todos los asuntos de la comunidad local"), Mecklemburgo-Pomerania Occidental (artículo 72 I 1: "todos los asuntos de la comunidad local"), Sarre (artículo 117 II: "todos los asuntos públicos de la comunidad local") y Turingia (artículo 91 I: "todos los asuntos de la comunidad local").

37. Así ocurre en el caso de las constituciones de Baden-Wurtemberg (artículo 72 II 1: "las entidades encargadas del ejercicio de las funciones públicas en sus territorios"), Hesse ("las únicas entidades encargadas del desempeño de las funciones administrativas locales en sus territorios"), Baja Sajonia (artículo 57 III: "las únicas entidades encargadas del desempeño de las funciones públicas en sus territorios"), Renania del Norte-Westfalia (artículo 78 II: "las únicas

último caso, las previsiones constitucionales van en su formulación más allá de lo exigido por el artículo 28 II 1 GG, en la medida en que las mismas no se limitan a reconocer a favor de los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad todos los asuntos de la comunidad local, sino que los habilitan, en principio, sin ulteriores condicionantes, para el desarrollo de todas las funciones públicas en sus ámbitos territoriales[38]. De esta forma, las disposiciones de referencia se adscriben al conocido como "modelo monista", que, por oposición al modelo dualista, no diferencia entre las funciones estatales y aquellas que se cumplen en el marco del derecho a la autonomía, sino que las contempla como un ámbito de actuación único, sobre el que se proyecta una presunción de competencia a favor de los municipios[39].

No existen diferencias sustanciales en lo que respecta a la interpretación de estas disposiciones constitucionales a la luz del artículo 28 II 1 GG. De hecho, en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales de los Estados federados es posible apreciar una tendencia a incorporar, en caso de duda, la doctrina del Tribunal Constitucional Federal dictada en aplicación del artículo 28 II 1 GG en la interpretación de las proclamaciones constitucionales de la garantía de la autonomía local[40].

3.1.2. Asuntos de la comunidad local y principio de universalidad

Incluso en ausencia de las referidas disposiciones en el derecho de los Estados federados es posible identificar competencias locales dotadas de una dimensión transfronteriza a partir de la interpretación del ordenamiento constitucional de la Federación. Como ha habido ocasión de comprobar, el elemento central de la garantía objetivo-institucional del artículo 28 II 1 GG es el derecho de los municipios a regular bajo su propia responsabilidad "todos los asuntos de la comunidad local"[41]. De acuerdo con la Sentencia *Rastede* del Tribunal Constitucional Federal, por tales asuntos han de entenderse:

---

entidades encargadas de las funciones administrativas en sus territorios"), Renania-Palatinado (artículo 49 I 1: "las únicas entidades encargadas del desempeño de las funciones administrativas locales en sus territorios"), Sajonia (artículo 84 I 1: "las únicas entidades encargadas del desempeño de las funciones públicas en sus territorios") y Sajonia-Anhalt (artículo 87 II: "las entidades encargadas del ejercicio de todas las funciones públicas").

38. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 156).
39. Lange (2019: Kap. 11 Rn. 4).
40. Ehlers (2000: 1301).
41. Engels, A. (2014), "Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG", *Juristische Arbeitsblätter*, pág. 8.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

> "[…] cualesquiera necesidades e intereses que hundan sus raíces en la comunidad local o que se encuentren especialmente ligadas a ella, es decir, que sean comunes a los habitantes del municipio en cuanto tales, en tanto relativas a la vida en común de los individuos en el municipio"[42].

Incluso aunque en las Constituciones de algunos Estados federados[43] se omita toda referencia a la vinculación con los asuntos "locales", haciendo exclusiva mención de "sus" asuntos[44], el artículo 28 II 1 GG representa igualmente el punto de partida en la interpretación de las correspondientes disposiciones[45], de forma que lo esencial es determinar qué ha de entenderse por asuntos de la comunidad local en los contextos transfronterizos.

De acuerdo con la comprensión mayoritaria, una concreta iniciativa no transgrede los límites aplicables a la acción local por razón de su dimensión transfronteriza[46]. Al mismo tiempo, se advierte de que la actuación de las entidades locales ha de limitarse, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 II 1 GG, a la esfera estrictamente local, "salvo que se les haya atribuido el desarrollo de funciones estatales de más amplio alcance"[47]. Sin embargo, esta interpretación entra en conflicto, en cierto sentido, con el denominado "principio de universalidad", de conformidad con el cual los municipios ostentan un derecho general de actuación[48]. En consecuencia, cualesquiera funciones con incidencia sobre los asuntos de la comunidad local pueden ser asumidas por los municipios, en la medida en que no hayan sido atribuidas o se incardinen en los ámbitos de competencia de otras entidades[49].

---

42. BVerfGE 79, 127, 151-152; 110, 370, 400.

43. *Cfr.* los artículos 71 II 1 BWVerf., 137 HessLV, 57 III NdsVerf., 78 II Verfassung NRW, 49 I RhPfV, 84 I 1 SächsVerf, 87 II 1 SachsAnhVerf, 46 I SchlesHolVerf. Estas disposiciones se inspiran en el conocido como "proyecto de Weinheim" de 1948; al respecto, *cfr.* Beyerlin, U. (1988), *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin: Springer, pág. 157.

44. Menzel (2011: 485).

45. Schmidt-Jortzig (1979: 36); Ehlers (2000: 1301).

46. Blumenwitz, D. (1980), "Zur Rechtsproblematik von Städtepartnerschaften – Teil 1", *Bayerische Verwaltungsblätter*, pág. 197; Kment, M. (2010), *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln: Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 547; Niedobitek, M. (2001), *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge: Bund, Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 402; Schnakenberg, O. (1990), *Innerdeutsche Städtepartnerschaften: Rechtliche Aspekte grenzüberschreitenden kommunalen Handelns*, Baden-Baden: Nomos, págs. 449 y sigs.; Menzel (2011: 483 y sigs.).

47. Schmidt-Aβmann, E. (1991), "Kommunale Selbstverwaltung 'nach Rastede'", en E. Franβen u.a. (Hrsg.), *Bürger – Richter – Staat: Festschrift für Horst Sendler, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts zum Abschied aus seinem Amt*, München: C.H. Beck, pág. 131.

48. Dreier, H. (2015), en H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, Art. 28 Rn. 101, Tübingen: Mohr Siebeck, 3.ª edición.

49. BVerfGE 79, 127, 146.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Es demostrativo de las posibilidades de internacionalización del margen de actuación municipal el ejemplo de las ordenanzas locales relativas al servicio de cementerio. Mediante su adopción, algunos ayuntamientos se posicionaron en contra de la utilización de materiales procesados empleando mano de obra infantil para la construcción de lápidas funerarias en sus cementerios[50]. Tanto en la mayor parte de los procedimientos jurisdiccionales como en la resolución del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo resultaron vencedores los empresarios recurrentes, si bien la fundamentación jurídica presenta notables diferencias según los casos. Las resoluciones dictadas en primer lugar coincidían en negar la competencia de los municipios que habían aprobado las ordenanzas controvertidas para la adopción de una medida de esta naturaleza[51]. La autonomía local consagrada en el artículo 28 II 1 GG y en las disposiciones concordantes de las Constituciones de los *Länder* no permitiría servirse de la potestad reglamentaria local para la persecución de objetivos ajenos a la institución. Se estaría en presencia de un fin de estas características cuando la actuación municipal se orientara al cumplimiento de estándares globales de protección de los derechos humanos[52].

La cuestión fue abordada de manera sustancialmente diferente por el Tribunal Constitucional bávaro, que hubo de resolver el recurso de amparo promovido por la ciudad de Núremberg en el que se alegaba la vulneración de su derecho a la autonomía local, reconocido en el artículo 11 II 2 BV. El hecho de que cuestiones de naturaleza global fueran tomadas en consideración en el ejercicio de las competencias municipales no conduciría forzosamente a excluir que se tratase de asuntos de la comunidad local[53]. El Tribunal Constitucional bávaro subrayaría, en cambio, los múltiples entrecruzamientos de las funciones municipales y estatales:

> "[…] los asuntos municipales y estatales no [se sitúan] en compartimentos estancos […], sino que se entrecruzan en numerosos planos […]. La comercialización global de materiales rocosos que no satisface los criterios del Convenio número 182 de la OIT ha planteado problemas que

50. Krajewski, M. (2014), "Kommunaler Menschenrechtsschutz durch Verbote von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit", *Die öffentliche Verwaltung*, págs. 721 y sigs.

51. En este sentido, *cfr.*, por ejemplo, VGH Múnich, Sentencia de 27 de julio de 2009, Az. 4 N 09.1300 – juris.

52. *Ibidem*. El recurso de casación promovido contra la sentencia fue desestimado: BVerwG BayVBl. 2011, 510.

53. BayVergGH NVwZ-RR 2012, 50, Rn. 23.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

pueden proyectarse específicamente sobre la esfera local, como en lo relativo a los requisitos para la instalación de lápidas funerarias"[54].

Estos razonamientos sugieren, en todo caso, que no es posible negar de plano la incardinación de las cuestiones relativas a los derechos humanos —y, en consecuencia, las de carácter internacional— en el espectro de las funciones municipales. Las entidades locales no pueden desvincularse de las mismas por carecer de un "mandato político general". Los derechos humanos poseen, ciertamente, un inequívoco carácter político, pero, al mismo tiempo, pueden presentar una relevante dimensión local, lo que determinará su conexión con los "asuntos de la comunidad local" en el sentido al que hace referencia el artículo 28 II 1 GG.

3.1.3. Responsabilidad y potestades esenciales de las entidades locales

El artículo 28 II 1 GG establece que el derecho de los municipios a regular todos los asuntos de la comunidad local se ejercerá "bajo su propia responsabilidad". Este requisito se concreta en la atribución de una serie de potestades a favor de las entidades locales que no se identifican con competencias de intervención en sectores específicos, sino que suponen la asignación de funciones por las que se reconoce a los municipios una capacidad de actuación que se ejerce en un régimen de responsabilidad exclusiva[55]. En particular, tales potestades son las de ordenación del territorio[56], organizatoria[57], presupuestaria[58], de ordenación del personal a su servicio[59] y de planeamiento[60]. De todas ellas, interesa considerar aquí la potestad organizatoria, toda vez que una de sus manifestaciones es, precisamente, la capacidad para entablar relaciones de cooperación[61]. En términos generales, la potestad organizatoria comprende la facultad para "definir los procedimientos y asignar las competencias decisorias en ámbitos específicos", en la medida en que con ello no se vean afectadas las estructuras fundamentales del municipio —desde una perspectiva jurídico-constitucional—[62]. En consecuencia,

54. *Ibidem*, Rn. 23, 25.
55. Ziekow, J. (2023), "Kommunale Informationshoheit – Anforderungen der Garantie kommunaler Selbstverwaltung an die Ausgestaltung der amtlichen Statistik", *Verwaltungsarchiv*, 204, págs. 535 y sigs.
56. BVerfGE 52, 95, 118.
57. BVerfGE 91, 228, 236 y sigs.
58. BVerfGE 119, 331, 362.
59. BVerfGE 17, 172, 182; 91, 228, 245.
60. BVerfGE 56, 298, 310, 317 y sigs.
61. Niedobitek (2001: 404 y sigs.); Lange (2019: Kap. 1 Rn. 72).
62. BVerfGE 91, 228, 236 y sigs.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

la potestad organizatoria tan solo se garantiza en términos relativos; ello es así por razón de que la configuración esencial de la organización municipal se efectúa a través de la normativa local de los Estados federados, sin la que la autonomía local no sería una realidad[63].

En lo que respecta a la manifestación cooperativa de esta potestad, la misma comporta la debida puesta a disposición de los municipios de instrumentos de actuación comunitaria, así como el reconocimiento de la posibilidad de acudir a fórmulas asociativas personificadas —en particular, a la creación de mancomunidades—[64]. En este sentido, la cooperación municipal se orienta a garantizar un estándar adecuado de autonomía ante eventuales mermas de las opciones de actuación local[65].

La incorporación de una dimensión transfronteriza a la cooperación local[66] halla confirmación en la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo artículo 10.3 establece que "[l]as Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados"[67]. Si bien este convenio posee, de acuerdo con lo establecido en el artículo 59 II GG, tan solo el rango de ley federal ordinaria, el mismo puede ser tomado en consideración en la labor de interpretación del artículo 28 II 1 GG sobre la base del "principio favorable al derecho internacional" (*Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit*)[68]. En este sentido, más allá de la reserva a la ley prevista en el artículo 28 II 1 GG, el referido texto influye en la determinación de los asuntos de la comunidad local y en la definición de las condiciones de su regulación bajo la propia responsabilidad de las enti-

63. BVerfGE 91, 228, 240; BVerfG NVwZ 2015, pág. 143.

64. BVerfGE 119, 331, 362; Schmidt, T. I. (2005), *Kommunale Kooperation*, Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 55 y sigs.

65. Grawert, R. (1971), "Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden", *Deutsches Verwaltungsblatt*, pág. 485.

66. Gro*β*, T. (2022), "Die Verwaltungsorganisation als Teil der Staatsorganisation", en A. Vo*β*kuhle/M. Eifert/C. Möllers (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, § 15 Rn. 153, 3.ª edición.

67. Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de septiembre de 1988, BGBl. 1987 II, 65. De acuerdo con las peculiares disposiciones del artículo 12, relativas a los compromisos adquiridos por los Estados parte, estos no se obligan a vincularse por todas las previsiones de la Primera parte de la Carta. Sin embargo, la República Federal de Alemania no ha hecho uso de la capacidad de elección prevista en el artículo 12, sino que, con ocasión de la ratificación de la Carta, se ha limitado a excluir la aplicación de determinados aspectos de una de sus disposiciones (artículo 9.3). *Cfr.* http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1 (recuperado por última vez el 19 de marzo de 2024).

68. En relación con el "principio favorable al Derecho Internacional", *cfr.*, desde una perspectiva general, Payandeh, M. (2023), "Verfassungsrechtliche Grundlagen der Völkerrechtsfreundlichkeit in Deutschland", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 83, págs. 609 y sigs.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

dades locales[69]. Otros tratados internacionales celebrados por la Federación y por los Estados federados con países vecinos en el ámbito del Consejo de Europa, así como los acuerdos derivados de los mismos, confirman esta comprensión de la cuestión[70].

3.1.4. Ausencia de un mandato político general

Una dificultad adicional para la admisibilidad de las actividades internacionales de las entidades locales se encontraría, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, en la ausencia de un mandato político general[71]. Aun cuando dista de resultar incontrovertida la determinación de qué haya de entenderse por "mandato político general" en el caso concreto[72], los municipios se situarían entre dos polos: a este respecto, Klaus Lange advierte de que los asuntos de la comunidad local no incluyen, de una parte, los derechos e intereses individuales de sus ciudadanos, ni, de otra, los intereses de una "comunidad que trascienda la estrictamente local"[73]. En la Sentencia sobre el *referendum* de Hesse, el Tribunal Constitucional Federal identificó algunos criterios para la correcta delimitación del concepto. En este sentido, la actuación municipal rebasaría sus límites jurídicos "si se refiriera a cuestiones generales, extraterritoriales, quizá de alto contenido político, o si implicase un posicionamiento a favor o en contra de una determinada acción que no le afectase de forma especial", sino que incidiera sobre la sociedad en su conjunto[74]. Ello no obstante, el carácter político de la autonomía local no puede desconocerse[75].

69. *Cfr.* asimismo Schaffarzik, B. (2002), *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart: Boorberg, § 24 Rn. 23.

70. Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, cuya entrada en vigor se produjo el 22 de diciembre de 1981, CETS n.º 106, y protocolos adicionales; *cfr.* especialmente el artículo 2 II del Segundo Protocolo adicional, de 5 de mayo de 1998, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2001, CETS n.º 169. *Cfr.* asimismo el Tratado de Isselburg-Anholt de 23 de mayo de 1991, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 1993, BGBl. 1993 II, 843; el Tratado de Maguncia de 17 de diciembre de 1996, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de septiembre de 1998, GVBl. NRW 1996, 255, GVBl. Rh.-Pf. 1997, 1; y el Tratado de Karlsruhe de 23 de enero de 1996, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de septiembre de 1997, BGBl. 1997 II, 1159.

71. Graf Vitzthum, W. (1983), "Errichtung 'atomwaffenfreier Zonen' als kommunales Grundrecht?", en J. Schwarze/W. Graf Vitzthum (Hrsg.), *Grundrechtsschutz im nationalen und internationalen Recht: Werner von Simson zum 75. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos, pág. 202; Meβerschmidt, K. (1990), "Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der 'kommunalen Auβenpolitik'", *Die Verwaltung*, 23, págs. 426 y sigs.

72. Ernst, C. (2021), en A. Kämmerer/M. Kotzur (Hrsg.), *von Münch/Kunig: Grundgesetz-Kommentar*, Art. 28 Rn. 105, München: C.H. Beck.

73. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 34).

74. BVerfGE 8, 122, 134.

75. Schmidt-Jortzig (1979: 45); Lange (2019: Kap. 1 Rn. 60).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

En este sentido, una definición esencialista de las cuestiones generales o "de alto contenido político", contrapuestas a los asuntos locales, no parece factible[76].

3.1.5. Vinculación a la ley y garantía institucional

Las entidades locales también tienen atribuido un cometido político en el marco de la ley. Tal y como se ha indicado, esta reserva no se refiere exclusivamente a la regulación de los asuntos de la comunidad local "bajo su propia responsabilidad", sino también a la extensión de las funciones que se ejercen sobre la base del principio de autonomía. La limitación referida se explica por razón del carácter ambivalente de la garantía de la autonomía local y entra en conflicto con el principio de universalidad[77]. En este sentido, el legislador de la Federación y los Estados federados disponen de un amplio margen para determinar los ámbitos de actuación en los que se habilita a las entidades locales a actuar. De acuerdo con la comprensión mayoritaria, a los efectos del artículo 28 II 1 GG, se entienden por "ley" no solo las leyes formales emanadas de las instituciones parlamentarias, sino también los reglamentos[78]. En el ámbito de las actividades internacionales, presenta una especial relevancia, no obstante, el que también el derecho de la Unión Europea pueda ser empleado para la delimitación del "marco de la ley"[79], razonamiento que alcanza, en nuestra opinión, también a las normas de derecho internacional.

Toda configuración del referido ámbito de actuación debe respetar, en consecuencia, el ámbito nuclear (*Kernbereich*) del derecho a la autonomía local. Esta es, en último término, la principal manifestación de la referida caracterización de la autonomía local como garantía institucional. La misma fue asumida por el Tribunal Constitucional Federal ya al inicio de su andadura, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Estatal del Reich alemán[80]. Este había declarado que el principio de autonomía no podía limitarse hasta el punto de verse vaciado de contenido, convirtiéndose en un simple nombre[81]. Aún hoy sigue sin precisarse de manera satisfactoria qué haya

76. Me*ß*erschmidt (1990: 428); Britz, G. (1994), *Örtliche Energievorsorgung nach nationalem und europäischem Recht – Unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten*, Baden-Baden: Nomos, pág. 78; Heberlein (1989: 100 y sigs.).
77. *Cfr.* Ernst (2021: Art. 28 Rn. 161 y sigs.).
78. Ernst (2021: Art. 28 Rn. 160).
79. Ernst (2021: Art. 28 Rn. 160).
80. BVerfGE 1, 167, 174 y sigs.
81. StGH, RGZ 126, Anh. S. 14, 22.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de entenderse comprendido en dicho ámbito[82]. En la jurisprudencia se han adoptado, en este sentido, diferentes enfoques[83]. Mientras que el Tribunal Constitucional Federal pareció asumir, en una primera fase, una definición precisa, aplicada, sin embargo, tan solo por referencia a las circunstancias del caso concreto[84], el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, basándose en el "método de sustracción" (*Subtraktionsmethode*), consideró que la salvaguarda del contenido nuclear (*Kerngehalt*) dependería de qué elementos se mantuvieran disponibles una vez verificada una injerencia en el derecho a la autonomía local[85]. En la Sentencia *Rastede*, el Tribunal Constitucional Federal daría un giro en su interpretación, al identificar la noción de "contenido nuclear" con la de "contenido esencial" (*Wesensgehalt*), y situándola, en último término, en el principio de universalidad[86]. Asimismo, en la jurisprudencia se hace en ocasiones referencia al test de proporcionalidad como criterio para establecer dónde se sitúa el límite de las inmisiones en el ámbito nuclear[87]. En el contexto de la actuación transfronteriza de los municipios, es especialmente relevante el manejo simultáneo de los conceptos de "ámbito nuclear" y de "universalidad": con base en el mismo, y en conjunción con la debida atribución de un mínimo de funciones a los municipios, la posibilidad de cumplimiento de las mismas a través de fórmulas de cooperación internacional halla protección en el ámbito nuclear del artículo 28 II 1 GG.

3.2. Los límites de la acción exterior de las entidades locales. En particular, el principio de lealtad federal

Al igual que ocurre con la actuación de cualesquiera otros sujetos de derecho público, la actividad transfronteriza de las entidades locales no puede considerarse carente de condicionantes ni de límites jurídicos. Las limitaciones constitucionales de la acción exterior de las corporaciones locales pivotan principalmente en torno a dos variables fundamentales. En primer lugar, han de considerarse los principios aplicables a toda actuación jurídico-pública en el marco del Estado de derecho (3.2.1). En todo caso, en la configuración material de la acción exterior de las entidades locales presenta una especial relevancia el principio de lealtad federal (3.2.2).

82. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 93); *cfr.* igualmente Schoch (2006: 27).
83. A este respecto, *cfr.* la panorámica ofrecida por Ernst (2021: Art. 28 Rn. 165).
84. BVerfGE 23, 353, 265 y sigs.; 26, 172, 180 y sigs.
85. BVerwGE 6, 19, 25.
86. BVerfGE 79, 127, 146.
87. VerfGH NRW NJW 1979, 1201.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

3.2.1. Los principios generales de la actuación pública en el marco del Estado de derecho

Las reflexiones precedentes en relación con la extensión del derecho a la autonomía local no deben conducir a error en relación con la aplicabilidad de los principios generales propios del Estado de derecho[88]. El Estado de derecho es "uno de los principios esenciales de la Ley Fundamental"[89], dimanante de varias disposiciones constitucionales[90]. Como tal, se hace referencia al mismo en el artículo 28 I 1 GG. Dadas las limitaciones de la presente exposición, no resulta posible dar cuenta en este momento ni de las particularidades del desarrollo histórico del principio ni de las dificultades jurídicas derivadas de su proyección sobre la esfera local[91].

En consecuencia, nuestra atención se centrará en algunas de las dimensiones esenciales del principio del Estado de derecho que las entidades locales han de tomar consideración en el desarrollo de actuaciones en contextos transfronterizos. En primer término, han de respetarse los principios de primacía y de reserva de ley. En este sentido, mientras que la primacía de la ley, consagrada en el artículo 20 III GG, vincula a las Administraciones locales desde la perspectiva del debido acomodo de su actuación a la ley[92], el principio de reserva de ley subraya la necesidad de que las injerencias en los derechos de los particulares hallen su fundamento en las correspondientes habilitaciones parlamentarias[93]. La constatación de que las actuaciones internacionales de las corporaciones locales cuentan con un fundamento competencial no debe conducir a conclusiones erróneas en relación con el alcance de sus potestades en este contexto[94]. En este sentido, deben observarse igualmente otras dos exigencias dimanantes del principio del Estado de derecho, a saber: los requisitos de claridad y predeterminación norma-

88. Heberlein (1989: 136).

89. BVerfGE 20, 323, 331.

90. A este respecto, *cfr.*, por todos, Hesse, K. (1999), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heildelberg: C.F. Müller, reimpresión de la 20.ª edición, Rn. 186 y sigs.; Huber, P. M. (2021), "Rechtsstaat", en M. Herdegen/J. Masing/R. Poscher/K. F. Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts: Darstellung in transnationaler Perspektive*, § 6 Rn. 14 y sigs., München: C.H. Beck.

91. A este respecto, por todos, Böckenförde, E.-W. (2006), "Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffes", en E.-W. Böckenförde, *Recht – Staat – Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, págs. 143 y sigs.

92. A partir de dicha exigencia se definen, igualmente, los parámetros del control de la actuación local; *cfr.* Kahl (2000: 493 y sigs.).

93. BVerwG NVwZ 2014, 527, 528.

94. *Cfr.*, *mutatis mutandis*, Huber, P.-M. (2003), "Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – Ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?", *Juristenzeitung*, pág. 295.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

tivas[95]. En consecuencia, una ordenanza local será conforme a los postulados del Estado de derecho si a partir de sus disposiciones se deducen con suficiente claridad las obligaciones que se imponen a sus destinatarios[96]. La vinculación de la actuación local a otros principios jurídicos, tales como los de proporcionalidad o de protección de la confianza legítima, no precisa de ulterior comentario.

La comprensión al respecto del Tribunal Constitucional bávaro, de conformidad con la cual los asuntos de la comunidad local pueden incorporar válidamente elementos de carácter internacional, ha sido, en lo esencial, asumida por el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, que, sin embargo, estimaría el recurso interpuesto contra la ordenanza local relativa al servicio de cementerio por otras razones. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo declaró que la ordenanza no satisfacía los requisitos de claridad normativa y de previsibilidad. Asimismo, el Tribunal rechazó la posibilidad de identificar un fundamento legal para la adopción de la ordenanza de Núremberg y que cupiera considerar la proclamación general de la potestad reglamentaria prevista en los artículos 23 y 24 de la Ley de régimen local del Estado de Baviera (BayGO) como una habilitación suficiente para establecer injerencias en el derecho a la libre elección de profesión, garantizado en el artículo 12 I GG[97]. Además, el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo señala algunas carencias de la ordenanza controvertida desde el punto de vista de la predeterminación normativa. La falta de una prueba generalmente reconocida en relación con el origen de los materiales dificulta extraordinariamente a las empresas afectadas la aportación de elementos de prueba contradictorios. El poder reglamentario local debería, consecuentemente, identificar en la correspondiente ordenanza los criterios esenciales para la aplicación de la norma, tales como las certificaciones existentes a las que se reconocería valor probatorio[98].

En una resolución posterior del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Mannheim, al hilo nuevamente del análisis de la validez jurídica de una ordenanza local relativa al servicio de cementerio, destaca igualmente el tratamiento de la cuestión referente a las inseguridades a las que la norma daba lugar en relación con la trazabilidad de la cadena de suminis-

95. Jarass, H. D. (2024), en H. D. Jarras/B. Pieroth, *GG-Kommentar*, Art. 20 Rn. 82 y sigs., München: C.H. Beck.
96. BVerwG NVwZ 2014, 527, 528.
97. BVerwG NVwZ 2014, 527, 529; se muestra crítico al respecto Krajewski (2014: 728).
98. BVerwG NVwZ 2014, 527, 528 y sigs.

tro[99]. La ordenanza controvertida en aquel caso se había dictado al amparo de una habilitación incorporada por la legislación funeraria. En este contexto, Markus Krajewski subraya que también en este caso resultaría exigible una previsión legal en relación con la cuestión relativa a las características de las pruebas admisibles, toda vez que el legislador disfruta de un margen de apreciación más amplio que el reconocido a la entidad local para la adopción de ordenanzas[100]. A este respecto, la jurisprudencia vuelve a insistir en la necesidad de que las corporaciones locales observen los condicionantes generales derivados del principio del Estado de derecho también cuando adoptan medidas para la salvaguarda de bienes jurídicos globales.

3.2.2. El principio de lealtad federal

En el ámbito objeto de estudio, constituye un límite especialmente relevante el principio de lealtad federal[101], ya conocido en la dogmática constitucional alemana de la época imperial[102] y que, atravesando la etapa de la República de Weimar, se incorpora al nuevo ordenamiento jurídico-constitucional de la República Federal[103]. Ya en esta última fase se consolida un importante sector doctrinal que sostiene el carácter prescindible de la lealtad federal[104]. Pese a estas voces críticas, continúa tratándose, al menos desde una perspectiva práctica —esto es, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal—, de un principio válido[105]. Ello no significa, sin embargo, que su anclaje normativo sea incontrovertible. A este respecto, mientras que la jurisprudencia, en líneas generales, no se ocupa de la identificación de la búsqueda del fundamento de la lealtad federal en el derecho constitucional positivo[106], en la doctrina científica se adoptan enfoques diversos[107], que van

99. VGH Mannheim, Sentencia de 29 de abril de 2014, Az. 1 S 1458/12 = BeckRS 2014, 50994, Nr. 2 b).

100. Krajewski (2014: 728).

101. Bothe, M. (1977), "Rechtsprobleme grenzüberschreitender Plannung", *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102, pág. 72.

102. Smend, R. (1994), "Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat", en R. Smend, *Staatliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin: Duncker & Humblot, 3.ª edición, pág. 56. El papel de Smend ha sido destacado por el Tribunal Constitucional Federal; *cfr.* BVerfGE 1, 299, 315; 12, 205, 254.

103. *Cfr.* Smend, R. (1994), "Verfassung und Verfassungsrecht", en R. Smend, *Staatliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin: Duncker & Humblot, 3.ª edición, pág. 239.

104. *Cfr.* Hesse, K. (1984), "Der unitarische Bundesstaat", en K. Kesse, *Ausgewählte Schriften*, Heidelberg: C.F. Müller, págs. 120 y sigs.

105. *Cfr.* asimismo Hanschel, D. (2012), *Konfliktlösung im Bundesstaat*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 79.

106. Vedder, C. (1996), *Intraföderale Staatsverträge*, Baden-Baden: Nomos, págs. 103, 256.

107. *Cfr.* la síntesis de Oeter, S. (1998), *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht – Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

desde la costumbre constitucional[108], pasando por los postulados del Estado de derecho[109] y los elementos esenciales del Estado federal[110], hasta la comprensión histórica de la buena fe como principio general del derecho[111]. Si bien este no es el contexto adecuado para una toma de posición en el marco de la referida discusión, se nos antoja conveniente mantener aquí la consideración de la lealtad federal como una concreción no positivizada del principio constitucional del federalismo, consagrado en el artículo 20 I GG[112]. Los principios constitucionales establecidos en el citado artículo 20 GG precisan todos ellos de una mayor concreción, cuando no —al igual que ocurre con el principio del Estado de derecho— carecen de mención específica como tales en la referida disposición constitucional. Ello no impide, sin embargo, extraer conclusiones dogmáticas más específicas a partir de la interpretación del artículo 20 GG. A tal fin, las líneas de desarrollo del Estado Constitucional alemán pueden desempeñar un papel igualmente relevante, si bien, en relación con esta opción interpretativa, han de tenerse presentes los riesgos asociados a una descuidada traslación a la actualidad de principios construidos en épocas precedentes[113].

Pese a que los principales elementos de la lealtad federal han sido objeto de un profuso análisis doctrinal, la vinculación de las entidades locales a este principio continúa siendo hoy una cuestión debatida[114]. En la jurisprudencia, la extensión de la aplicación del principio de lealtad federal a los municipios ha sido objeto de un tratamiento parcialmente caracterizado por la ausencia de una justificación pormenorizada[115]. Frente a la posibilidad de tal ampliación se han formulado múltiples objeciones. Un primer argumento parte de la consideración de que la Federación y las entidades

Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 242 y sigs.

108. En este sentido, Bayer, H.-W. (1961), *Die Bundestreue*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 33.

109. Kowalsky, B. (1970), *Die Rechtsgrundlagen der Bundestreue*, Augsburg: Blasaditsch, pág. 245.

110. Isensee, J. (2008), "Idee und Gehalt des Föderalismus im Grundgesetz", en J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, § 126 Rn. 162, Heidelberg: C.F. Müller, 3.ª edición; en el mismo sentido, ya al inicio de su andadura, BVerfGE 1, 117, 131; 1, 299, 315 y sigs.; 8, 122, 138.

111. Bauer, H. (1992), *Die Bundestreue – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 253.

112. En este sentido, Frowein, J. A. (1961), *Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz*, Bonn: Röhrscheid, pág. 76; Wolff, H.A. (2000), *Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 254.

113. Se muestran críticos al respecto también Bauer (1992: 132); y Oeter (1998: 239, 481).

114. Al respecto, en detalle, Me*ß*erschmidt (1990: 425 y sigs.); Bothe (1977: 72); von Komorowski (1998: 145); en contra, Bauer (1992: 299 y sigs.); y Heberlein (1989: 138).

115. BVerwGE 82, 266, 268; OVG Koblenz DVBl. 1988, 796, 797.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

locales apenas entablan relaciones jurídicas directas[116]. En este sentido, la lealtad federal desplegaría sus efectos tan solo en el contexto de la relación —directa— entre la Federación y los Estados federados; las entidades locales forman parte ciertamente de estos últimos, pero no se incorporarían a la referida relación[117]. Una segunda línea argumental se basa en que el vínculo de lealtad se proyecta sobre las cuestiones esenciales de la "relación federal" sellada entre *Bund* y *Länder*, sin que sea posible su traslación a las relaciones que se establecen entre la Federación y las entidades locales[118]. A partir de la combinación de ambas comprensiones, se sostiene, por último, que el ámbito de aplicación de la lealtad federal se limitaría "al más estrecho contexto de las conexiones de tipo federal", en las que "la condición de sujetos de derecho esencialmente vinculados se limitaría a la Federación y a los Estados federados"[119]. En apoyo de lo anterior, se subraya la consideración de los municipios como estructuras administrativas descentralizadas y su consiguiente caracterización como una Administración estatal indirecta. También esta última comprensión del problema conduciría a negar la aplicación del principio de lealtad federal a las entidades locales[120].

Estos razonamientos críticos son, en este sentido, absolutamente convincentes, toda vez que, ciertamente —salvo en unos pocos ámbitos que aquí no interesa considerar—[121], faltan contextos de relación jurídica directa entre el *Bund* y los municipios. En la medida en que el principio de lealtad federal, de acuerdo con la comprensión mayoritaria, posee un carácter accesorio —es decir, no es fuente autónoma de derechos y obligaciones, sino que limita su influencia al contexto de relaciones jurídicas preexistentes—[122], no es posible referirse a una aplicación *directa* del principio de lealtad federal a las relaciones entre la Federación y las entidades locales. La traslación del recurso argumentativo referente al "carácter federal" de un Estado federal estaría aquí fuera de lugar (y ello con independencia de que el mismo hoy ya no parezca adecuarse a las bases jurídicas de la República Federal)[123].

116. Sobre el posicionamiento de los municipios frente a la Federación como "sujetos de derecho mediatizados", *cfr.* Berkenhoff, H.A. (1962), "Bund und Gemeinden", en W. Weber/H.A. Berkenhoff (Hrsg.), *Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und im bundesstaatlichen Spannungsfeld*, Göttingen: Schwartz, pág. 31.

117. Bayer (1961: 57).

118. Heberlein (1989: 138).

119. Bauer (1992: 299).

120. Bauer (1992: 300).

121. *Cfr.* BVerfGE 137, 108, 143 y sigs.

122. *Cfr.* Vedder (1996: 257); Isensee (2008: § 126 Rn. 166); BVerfGE 13, 54, 75 y sigs.; en un sentido ambivalente, BVerfGE 12, 205, 255.

123. Lerche, P. (1964), "Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip", *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 21, pág. 88, se posiciona en contra del "regusto nibelunguiano propio del menú de las cooperativas germánicas"; Hesse (1984: 123); Frowein

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Sin embargo, esto no significa que el principio de lealtad federal carezca de todo significado en relación con las cuestiones que se plantean en el contexto de la actuación transfronteriza de las entidades locales. Antes bien, han de tenerse presentes las particularidades que presentan los municipios en cuanto parte de los *Länder*[124]. Estos son responsables frente al *Bund* del comportamiento de las corporaciones locales incardinadas en su seno. Esta comprensión rige igualmente en el contexto de las actuaciones desarrolladas en ejercicio de la autonomía local[125]. En este sentido, ganan fuerza las tesis favorables a una aplicación indirecta del principio[126]. La lealtad federal puede desempeñar, asimismo, un papel especialmente relevante en la relación Federación-Estados federados en el ámbito de la política exterior[127]. Abstracción hecha de la formulación del artículo 32 I GG, es posible identificar aquí un interés del *Bund* de compleja formulación, pero, al mismo tiempo, plausible, en relación con la garantía de que su política exterior no se vea afectada por la acción exterior de los órganos de los *Länder* —o de las entidades locales—[128].

El artículo 32 I GG reserva a la Federación tan solo el núcleo interno de la configuración de las relaciones internacionales. En los contextos de actuación que se extiendan más allá, aun pudiendo ser considerados como "relaciones internacionales" en un sentido amplio[129], el marco constitucional vigente no permite excluir por principio la participación de las entidades locales. Una tal comprensión entraría en contradicción con la autonomía local, consagrada en el artículo 28 II 1 GG. Sin embargo, la proximidad de las concepciones amplia y estricta de las relaciones internacionales favorece la posibilidad de injerencia de las entidades locales en la política exterior, que debe reservarse a la Federación en exclusiva[130]. Esta última constatación justifica una vinculación mediata de los municipios al principio de lealtad federal en el desarrollo de sus actividades internacionales. Desde una perspectiva procedimental, de lo anterior resulta la obligación de los Estados federados de supervisar la efectiva observancia de este vínculo por parte de las entidades locales y de activar los mecanismos de control administrativo

(1961: 76), subraya el modo en que las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal se distancian de la retórica federal mediante el empleo de las comillas.

124. Sobre esta cuestión, *cfr.* Beyerlin (1988: 150).

125. *Cfr.* Meβerschmidt (1990: 438).

126. Meβerschmidt (1990: 440).

127. Meβerschmidt (1990: 432, 436).

128. Meβerschmidt (1990: 454); *cfr.* asimismo Frowein (1961: 76), con una justificación similar con respecto a las conclusiones relativas a la lealtad federal desde una perspectiva general.

129. En este sentido, Starski, P. (2021), en A. Kämmerer/M. Kotzur (Hrsg.), *von Münch/Kunig Grundgesetz-Kommentar*, Bd. I, Art. 32 Rn. 51, München: C.H. Beck, 7.ª edición.

130. Meβerschmidt (1990: 452).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

disponibles ante eventuales actuaciones locales contrarias al principio de lealtad federal[131].

La extensión material del principio de lealtad federal es igualmente difícil de determinar. El concepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional Federal de una forma eminentemente casuística[132]. La lealtad federal es considerada, en este sentido, como "presupuesto de un federalismo estable"; la misma "va más allá de la mera observancia formal de la distribución de competencias perfilada en la Ley Fundamental"[133]. Tal y como afirmara el Tribunal Constitucional Federal en la *Fernsehurteil* de 1962, el principio se proyecta en primer término sobre la distribución de competencias, pero también ha de inspirar la forma en que las mismas se ejercen[134]. Esta dimensión "débil" del principio posee aquí una especial significación. Parece ciertamente razonable, en consecuencia, no depositar demasiadas esperanzas en el potencial del principio de lealtad federal[135]. La cuestión central, a los efectos del presente estudio, radica en determinar si la unidad de la política exterior es un auténtico bien jurídico-constitucional[136]. A este respecto, en la doctrina es posible apreciar la existencia de posiciones contrapuestas[137]. En este sentido, se argumenta que no resulta posible identificar en el texto de la Ley Fundamental una tal exigencia y que, de hecho, la yuxtaposición de las competencias del *Bund* y de los *Länder* en el contexto de referencia abonaría la tesis contraria a la deducción de una imposición firme al respecto[138]. En consecuencia, se ha discutido en numerosas ocasiones acerca de la posibilidad de establecer un deber de homogeneidad de las actividades de las entidades locales, si bien el debate se ha visto afectado por la dificultad de determinar, en último término, qué habría de entenderse por "unidad" en el ámbito de la política exterior[139]. Un deber de homogeneidad excesivamente amplio recordaría, de acuerdo con las apreciaciones de Klaus Meβerschmidt, a la Ley alemana de régimen local de 1935, que imponía que la actuación de los municipios fuera "congruente con los objetivos del Gobierno estatal"[140]. Por

131. BVerfGE 8, 122, 138.
132. Korioth, S. (1990), *Integration und Bundesstaat – Ein Beitrag zur Staats- und Verfassungslehre Rudolf Smends*, Berlin: Duncker & Humblot, pág. 262.
133. Sommermann, K.-P. (2024), en P.-M. Huber/A. Voβkuhle (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, Art. 20 Rn. 37, München: C.H. Beck, 8.ª edición.
134. BVerfGE 12, 205, 254 y sigs.
135. Grzeszick, B. (2022), en Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 20 Rn. 144, München: C.H. Beck.
136. Meβerschmidt (1990: 430).
137. Una panorámica de los diversos posicionamientos se encuentra en Menzel (2011: 487, nota al pie 349).
138. Heberlein (1989: 133).
139. *Cfr.* al respecto Frowein (1961: 78).
140. Meβerschmidt (1990: 449).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

su parte, Stefan Oeter ha alertado sobre los riesgos de una completa juridificación de las relaciones entre la Federación y los Estados federados, que tendría como efecto la eliminación de todo margen de actuación política[141].

Sin embargo, con diferencias de matiz, también se han formulado propuestas doctrinales favorables a la deducción de una exigencia de unidad de la política exterior a partir del principio de lealtad federal[142]. En este sentido, sostiene Wolfgang Graf Vitzthum que no se podría plantear en este ámbito una "prohibición total", pero sí restringir severamente "las iniciativas de cariz político a los sectores en que no se disponga de competencias de dicha naturaleza"[143]. Del mismo modo, Christian Tomuschat reclama lo siguiente:

> "[que] los municipios [...], en el contexto de tales relaciones exteriores, no solo limiten su actuación a la cooperación intermunicipal, sino que también, con base en el principio de lealtad federal, se dejen orientar por el ordenamiento estatal"[144].

Por último, se defiende el establecimiento, en todo caso, de una obligación de recíproca toma en consideración[145]. La misma encontraría apoyo normativo en el principio de coherencia del ordenamiento jurídico, entendido este último como manifestación concreta del principio del Estado de derecho[146]. De acuerdo con esta comprensión, los ayuntamientos no podrían adoptar una postura de radical oposición a la política exterior de la Federación si dicha situación diera lugar a conflictos jurídicos reales. No obstante, no toda desviación con respecto a los fines materiales de la política exterior daría inmediatamente lugar a una controversia jurídica. La búsqueda del bienestar de la sociedad no puede ser impuesta unilateralmente por el Estado[147]. La divergencia puede ser también una expresión de la separación vertical de poderes[148].

---

141. Oeter (1998: 485).

142. Dauses, M. (1990), "Kommunale Deutschlandpolitik?", *Neue Juristische Wochenschrift*, págs. 1085 y sigs.

143. Graf Witzthum, W. (1985), "Außenpolitik der Gemeinden?", en A. Randelzhofer/W. Süß (Hrsg.), *Konsens oder Konflikt? 35 Jahre Grundgesetz. Wissenschaftliches Colloquium an der Freien Universität Berlin*, Berlin: de Gruyter, pág. 81.

144. Tomuschat, C. (1978), "Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen", *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 36, pág. 25, nota al pie 87.

145. A favor de esta posición intermedia, Hanschel (2012: 78).

146. *Cfr.* BVerfGE 98, 106, 199; asimismo, Heberlein (1989: 141).

147. *Cfr.* Bayer (1961: 74 y sigs.); Frowein (1961: 79); Vedder (1996: 263 y sigs.); Uerpmann, R. (1999), *Das öffentliche Interesse – Seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 30; Kahl (2000: 477 y sigs.).

148. Sobre la autonomía local como expresión del pluralismo, *cfr.* Voβkuhle, A. (2011), "Hugo Preuss als Vordenker einer Verfassungstheorie des Pluralismus", *Der Staat*, 50, pág. 267; por su

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Esto último es también manifestación de una característica central del derecho a la autonomía local. El mismo comprende el derecho de los municipios a regular, bajo su propia responsabilidad, todos los asuntos de la comunidad local. El elemento de la propia responsabilidad determina la proscripción del control de oportunidad. En este contexto, tan solo es jurídicamente admisible un control de estricta legalidad[149]. La correspondencia material con la política exterior estatal será, en muchos casos, tan solo reconducible a un examen de la conveniencia de las correspondientes iniciativas y, en consecuencia, carecerá de toda relevancia al margen de un hipotético —*rectius*: no permitido— control de oportunidad[150]. Tampoco parece plausible un enfoque exclusivamente basado en el principio de lealtad federal como vía para declarar, en el contexto del control de legalidad, una vulneración del marco normativo aplicable en el nivel local. Esta comprensión del problema entraría en contradicción con el carácter accesorio de la lealtad federal y desconocería la circunstancia relativa a la ausencia de una relación jurídica inmediata entre la Federación y las entidades locales. De considerarse fiscalizables las "vulneraciones" del principio de lealtad federal en el contexto del control de legalidad, los municipios se enfrentarían a dificultades no menores desde la perspectiva de la previsibilidad de las medidas de control.

En todo caso, el concepto de "lealtad federal" puede ser empleado en el marco del control de legalidad. En este sentido, cabe su consideración al interpretar en el caso específico la noción de "asuntos de la comunidad local"[151]. Tal y como se ha expuesto, este es un concepto difícil de concretar en la práctica. Así, la lealtad federal puede ser contemplada como un criterio de apoyo para la identificación de los "límites al ejercicio de las competencias"[152], con el fin de reconducir las correspondientes actividades municipales en los supuestos de contravención de la orientación de la política exterior de la Federación.

parte, se muestran críticos con el concepto de "separación vertical de poderes" Lerche (1964: 83); y Uerpmann (1999: 202).

149. Kahl (2000: 537).

150. *Cfr.* en este sentido Heberlein (1989: 135); sobre la diferenciación entre los controles de oportunidad y de legalidad, especialmente en el contexto de la internacionalización, *cfr.* Kahl, W. (2013), "Rechts- und Sachkontrolle in grenzüberschreitenden Sachverhalten", en J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. XI, § 253 Rn. 25 y sigs., Heidelberg: C.F. Müller.

151. A favor de la comprensión de la lealtad federal como principio interpretativo, Frowein (1961: 77).

152. Bayer (1961: 62 y sigs.); Vedder (1996: 258 y sigs.); Korioth (1990: 265); Bauer (1992: 355 y sigs.; en este último caso, como manifestación del concepto de abuso de derecho); *cfr.* asimismo BVerfGE 81, 310, 337.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

No obstante, considerado el carácter subsidiario del principio de lealtad federal[153], la anterior conclusión tan solo será válida allá donde los criterios de regulación de una determinada forma de actuación municipal para la gestión de los asuntos de la comunidad local resulten dudosos. En los casos en que resulte incuestionable la existencia de una conexión con los asuntos de la comunidad local —es decir, aquellos que hunden sus raíces o se encuentran especialmente ligadas a ella—, el enfoque basado en el principio de lealtad federal será tan innecesario como en aquellos otros en que las correspondientes iniciativas de la acción exterior municipal carezcan manifiestamente de todo vínculo con las funciones y las competencias locales[154]. En todo caso, en modo alguno será posible, a partir de una aplicación indirecta del principio de lealtad federal, dar entrada por la puerta de atrás al control de oportunidad. Al contrario, el principio se encuentra llamado a operar exclusivamente en el marco del control de legalidad, como instrumento auxiliar para la precisión, en supuestos límite, de la extensión de los asuntos de la comunidad local. Es claro que este razonamiento puede dar lugar a incertidumbres interpretativas, que son, no obstante, inevitables. Con todo, parece posible sostener que a favor del Gobierno de la Federación habrá de reconocerse cuando menos la posibilidad de definir, en última instancia, las cuestiones relativas a la política exterior, en cuanto ámbito en el que el mismo asume las principales responsabilidades.

3.2.3. Conclusión parcial sobre la declaración institucional por la paz de la Ciudad Hanseática de Stralsund

Si se proyectan las reflexiones precedentes sobre el caso de la declaración institucional por la paz de la Ciudad Hanseática de Stralsund, se constata, en primer lugar, que no nos encontramos en modo alguno en una problemática zona gris, en la que haya de acudirse al principio de lealtad federal. Es incuestionable que se trata de un posicionamiento local relativo a una cuestión que entra de lleno en el ámbito de las relaciones internacionales, en el que el Gobierno de la Federación dispone de una competencia exclusiva (artículo 32 I GG). Asimismo, falta en este caso una específica vinculación local. Con independencia de su carácter fundado o no, la preocupación por una escalada del conflicto bélico derivado de la invasión rusa de Ucrania,

153. Isensee (2008: § 126 Rn. 166).

154. *Cfr.* asimismo von Mutius, A. (1983), "Örtliche Aufgabenerfüllung – Traditionelles, funktionales oder neues Selbstverwaltungsverständnis?", en A. von Mutius (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft – Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, Heidelberg: C.F. Müller, pág. 262.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

más allá de las fronteras de esta última, no afecta tan solo a los habitantes de la Ciudad Hanseática de Stralsund, sino a todos los municipios de la República Federal de Alemania en idéntica medida. De otra parte, la tradición pacifista de la ciudad no puede justificar extralimitaciones competenciales. En consecuencia, solo cabe mostrar adhesión a la interpretación asumida por el Ministerio del Interior de Mecklemburgo-Pomerania Occidental en el ejercicio del control de legalidad con respecto a la resolución controvertida.

4. Conclusión y perspectivas de futuro: ¿hacia la superación de la jurisprudencia de los tribunales superiores relativa a la acción exterior de las entidades locales?

La exposición precedente buscaba ofrecer una panorámica completa y ordenada de la situación jurídica actual. El marco constitucional no proporciona a las corporaciones locales un margen de actuación ilimitado en la esfera internacional, pero tampoco les impone requisitos de homogeneidad con respecto a la política exterior de la Federación de los que resulte una obstaculización de sus posibilidades de actuación externa. En este sentido, el aspecto decisivo viene representado por la posibilidad de establecer una conexión sólida entre los asuntos de la comunidad local y las correspondientes cuestiones de alcance transfronterizo.

Al mismo tiempo, lo borroso de los criterios referidos trae consigo la subsistencia de un considerable grado de incertidumbre. A este respecto, la jurisprudencia de los tribunales superiores no da respuesta a todas las cuestiones que se plantean. Esto puede ser consecuencia del tiempo transcurrido, toda vez que las resoluciones judiciales se dictaron ya al comienzo de la actual etapa constitucional —la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los referendos municipales data de 1958—, ya —en el caso de las resoluciones del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo— en la fase de transición entre la Guerra Fría y el inicio, en la década de los noventa, de la nueva era de la globalización, cuya consolidación en aquel momento se presentaba como inevitable. Así las cosas, ¿puede considerarse hoy superada la doctrina jurisprudencial de referencia y, con ella, el marco jurídico tal y como ha sido expuesto, a la vista del radical cambio de contexto habido desde una perspectiva política, legal y social?

Este planteamiento se conecta necesariamente con cuestiones generales de índole metodológica y teórica[155]. Del mismo modo que la dogmática

155. En general, sobre la contextualización histórica en el Derecho Constitucional, *cfr.* Wahl, R. (2003), *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, Frankfurt/Main: Suhrkamp,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

jurídico-constitucional no puede desarrollarse prescindiendo de su contextualización temporal, la investigación histórica no es tampoco un fin en sí misma. Los cambios en las circunstancias políticas y sociales no dan carta blanca a nuevas valoraciones de situaciones jurídicas identificables claramente por sí mismas. No obstante, las resoluciones judiciales pueden, en un sentido figurado, pasar de moda. El transcurso del tiempo puede hacer que determinadas construcciones dogmáticas resulten hoy —o, cuando menos, parezcan— un tanto simples. Su significado, además, puede variar como consecuencia de los desarrollos habidos en el contexto jurídico-constitucional. Determinadas declaraciones, inicialmente poco incisivas, pueden, incluso, llegar a resultar irritantes en términos tanto metodológicos como teóricos.

Las sentencias del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo del año 1990 dieron muy pronto lugar a críticas desde muy diversos puntos de vista. Así, mientras que Wolfgang Graf Vitzthum consideró que estas resoluciones sancionaban "un retroceso de la institución estatal" de "signo anticentralista", del que resultaría, en último término, un emborronamiento del concepto "asuntos de la comunidad local"[156], Jörg Menzel vio en las mismas una estrategia cuestionable de limitación competencial de la actuación política de las entidades locales[157].

La permanencia de la doctrina afirmada en estas sentencias se comprende al considerar el contexto en que las mismas fueron dictadas. Las controversias subyacentes se plantearon durante la Guerra Fría, en un momento de máxima polarización de la acción exterior municipal, provocada por el conflicto Este-Oeste. Las actividades internacionales de las entidades locales reclamaban implícitamente el derecho a desarrollar una política exterior paralela, opuesta a la impulsada por el Gobierno de la Federación[158]. Esta conclusión se impone con claridad, de acuerdo con la visión de Graf Vitzthum:

> "En la medida en que los municipios toman postura con respecto a cuestiones internacionales controvertidas, el propósito de algunos representantes locales trasciende la esfera municipal, alcanzando al ámbito de la alta política, de la política de la Federación. A diferencia de los acuerdos de colaboración 'clásicos', celebrados en el ámbito comunitario europeo,

págs. 411 y sigs.; Wahl, R. (2013), "Entwicklungspfade im Recht", *Juristenzeitung*, 68, págs. 373 y sigs.; Lepsius, O. (2019), "Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungsdogmatik", en F. Meinel (Hrsg.), *Verfassungsgerichtbarkeit in der Bonner Republik*, Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 135 y sigs.

156. Graf Vitzthum (1985: 87).
157. Menzel (2011: 486).
158. Se muestran críticos al respecto Blumenwitz (1980: 198); Heberlein (1989: 1 y sigs.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

> inobjetados a lo largo y ancho del país e incluso saludados con favor por parte de los órganos de la Federación, las referidas tomas de partido van más allá de lo políticamente pertinente. Las agrupaciones políticas que se sitúan detrás de estas desmesuradas iniciativas buscan pronunciarse con respecto a asuntos sobre los que, por razón de lo conflictivo de su enfoque y de sus implicaciones supralocales, carecen de competencias, tales como la lucha contra la consolidación de la OTAN, efectuando un auténtico 'desvío a través de los pueblos' e incluso provocando graves injerencias de los municipios en la esfera de la Federación"[159].

El análisis resulta convincente si se contempla desde una perspectiva histórica. También el fenómeno de los "hermanamientos entre ciudades alemanas", anterior a la reunificación del país, fue políticamente muy controvertido y atravesó coyunturas muy diversas[160]. En una primera fase, recién afirmada la "doctrina Hallstein" —momento en el que se había planteado incluso la posibilidad de cancelar la colaboración con las ciudades francesas que habían mantenido contactos con la República Democrática de Alemania—[161], la celebración de acuerdos de hermanamiento con ciudades de la Alemania oriental era vista, en líneas generales, con buenos ojos. Esta situación se mantuvo hasta 1987, momento en que el lado Este manifestó su interés al respecto[162]. Esta —breve— fase de celebración de hermanamientos entre ciudades alemanas pertenecientes a dos Estados diferentes, que no se consideraban "extranjeros entre sí"[163], se caracterizó por la circunstancia de que, en el ámbito de la República Democrática de Alemania, la decisión relativa al establecimiento de la cooperación no se consideraba una cuestión propia del ámbito local. Antes al contrario: se exigía una autorización del Comité Central del Partido Socialista Unificado de Alemania y, en algunos casos, se "asignó" a la correspondiente ciudad de la República Federal un socio diferente del inicialmente previsto[164]. En términos generales, puede considerarse que la doctrina aplicada por el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo no proporcionaba criterios satisfactorios para hacer frente al complejo reto de fijar la línea divisoria entre una acción exterior local jurídicamente admisible y una interferencia en la política exterior del Gobierno de la Federación[165].

159. Graf Vitzthum (1985: 77).
160. Al respecto, *in extenso*, Schnakenberg (1990: 39 y sigs.).
161. Schnakenberg (1990: 39 y sigs.).
162. Schnakenberg (1990: 39 y sigs.).
163. *Cfr.* BVerfGE 36, 1, 17.
164. Schnakenberg (1990: 63).
165. Gern, A. (1991), "Zu den Grenzen der kommunalen Verbandskompetenz", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, pág. 1148; Heberlein, H. (1992), "Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur kommunalen Außenpolitik", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, pág. 545.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

La extensión del derecho a la autonomía local representa siempre un foco de tensiones entre diversos puntos de vista en conflicto. Por una parte, un elemento esencial de la autonomía local es el principio de la competencia universal (principio de "universalidad"), de conformidad con el cual los municipios pueden asumir la realización de cualesquiera funciones públicas, siempre que las mismas no estén atribuidas a otros niveles territoriales de poder[166]. Esta última limitación halla expresión en la formulación "dentro del marco de las leyes"[167]. Asimismo, se exige que las nuevas funciones asumidas presenten una vinculación con los asuntos de la comunidad local. De otra parte, debe considerarse, de acuerdo con la comprensión mayoritaria, que a los municipios no les corresponde un "mandato político general"[168].

El aspecto que hoy en día resulta menos convincente de la doctrina del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo es el relativo a la gradación de la naturaleza política de las correspondientes actuaciones, cuestión que en el contexto actual es extraordinariamente más compleja que en el momento en que se dictaron las resoluciones de referencia. El Tribunal no reconoció tal carácter a la decisión de la ciudad de Fürth de participar en una alianza internacional a favor del desarme nuclear, sobre la base de que dicha participación se alinearía con los postulados constitucionales y de que al objetivo político perseguido no cabría oponer razón válida alguna. En el marco del debate actual sobre la intervención militar rusa en Ucrania comprobamos hoy cómo un concepto en principio carente de connotaciones negativas, como es el de "paz", da lugar a importantes controversias políticas. La exigencia de paz, tal y como formulada también por los representantes de la Ciudad Hanseática de Stralsund, se presenta, vista desde otra perspectiva, como una propuesta de claudicación ante Rusia y de sacrificio de la integridad territorial y de la soberanía de Ucrania.

Este es tan solo un ejemplo ilustrativo de la imposibilidad de establecer límites rígidos a la politización de la acción exterior de las entidades locales con apoyo en las categorías jurídico-constitucionales. En el caso de la Ciudad Hanseática de Stralsund, el carácter político de la resolución no era, sin embargo, un aspecto decisivo. La injerencia en la política exterior y de defensa, ámbitos reservados a la Federación en exclusiva, resultaba demasiado evidente, por lo que no era en modo alguno plausible situar aquella en los asuntos de la comunidad local. La declaración de la invalidez del acuerdo municipal por motivos competenciales era, en consecuencia, una conclusión obligada a partir de su fiscalización en términos de estricta legalidad.

166. Dreier (2015: Art. 28 Rn. 101).
167. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 79 y sigs.).
168. Ernst (2021: Art. 28 Rn. 105).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8