

LOS ESTADOS FEDERADOS («LANDER») ALEMANES EN LA POLITICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: AUTOBLOQUEO O DINAMICA PLURALISTA (*)

por

Wolfgang Wessels

Traducido por Luciano Parejo Alfonso

1. EL BANCO DE PRUEBA DEL TRIANGULO MAGICO

Las relaciones Estado federado (*Land*)/Federación (*Bund*)/Comunidades Europeas han sido de nuevo (1) objeto de un intenso debate científico y político en la antesala de la ratificación del Acta Unica Europea, el primer instrumento global, aunque limitado, de complemento y revisión del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (2).

(*) Es traducción del trabajo «Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften», que forma parte de la obra *Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen*, am 20/21 juni 1986 in Stuttgart, editada por Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, con autorización del autor y de la editorial, que amablemente han otorgado.

(1) Cfr. para la evaluación del Acta Unica Europea: RUDOLF HRBEK y THOMAS LÄUFER: «Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozess», en *Europa-Archiv*, 1986, Folge 6, págs. 173-184; WOLFGANG WESSELS: «Die Einheitliche Europäische Akte-Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union», en *Integration*, 9, año 1986, Heft 2, págs. 65-79; HANS-JOACHIM GLAESNER: «Die Einheitliche Europäische Akte», en *Europarecht*, Heft 2/1986, págs. 119-152; PIERRE PESCATORE: «Die Einheitliche Europäische Akte. Eline ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt», en *Europarecht*, Heft 2/1986, págs. 153-169; RUDOLF HRBEK: «EG-Reform in kleinen Schritten», en *Wirtschaftsdienst*, Heft 4/1986, págs. 172-178.

(2) Cfr. las colaboraciones de RUDOLF HRBEK y LUTZ G. STAVENHAGEN en esta obra; REINHOLD BOCKET: «Bayern und die Europäische Gemeinschaft», en *Bayerische Landeszentrale für politische Bildung* (editor): «Freistaat Bayern», 4.ª edición, 1986, págs. 221 y sigs.; RUDOLF MORAWITZ: *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn, 1981. (Nota del traductor:

La controversia se refiere, por de pronto y en concreto, a la articulación de las reglas de procedimiento en el triángulo mágico Estado federado (*Land*)/Federación (*Bund*)/Comunidades Europeas. Este debate es alimentado por los esfuerzos de los *Länder* por conseguir contactos directos con órganos de las Comunidades —en especial mediante la instalación de oficinas de los *Länder* en Bruselas—, así como por las exigencias del Consejo Federal, como reacción al Acta Unica Europea, en cuanto a la mejora de la participación intraestatal en la formulación de la política comunitaria federal y a la garantía de la participación en las reuniones de Bruselas. Se da por supuesto en la controversia que cada actor en el triángulo mágico construye las relaciones con un tercero con la finalidad de fortalecer sus propias posibilidades de acción y de influencia con respecto al correspondiente interlocutor: los *Länder* imputan al *Bund* que transfiere competencias exclusivas de los *Länder* a una organización supraestatal, a fin de ganar con ello también significativas posibilidades de influencia sobre los órganos de ésta a costa de los *Länder* (3). Esta tendencia adquiere, desde el punto de vista de los *Länder*, una dinámica expansiva complementaria gracias a los nuevos ámbitos políticos que el Acta Unica Europea formula como cometidos comunitarios. La Federación, por contra, ve en las relaciones directas de los Estados federados (*Länder*) con la Comisión de las Comunidades, así como en las mayores posibilidades de participación de los mismos, peligros para la coherencia y la capacidad de acción de la política europea de la Federación (4). Según esta idea, los Estados federados (*Länder*) aprovechan sus derechos para, a costa de la Federación, desarrollar una «política exterior paralela». La desconfianza frente a las actividades de «Príncipes de los *Länder*» en el extranjero se ve incrementada con las nuevas exigencias en el orden de la política comunitaria. Desde la perspectiva de otros políticos comunitarios se teme que las tensiones entre la Federación y los *Länder* contribuya a hacer la política comunitaria germano-federal (aún más) lenta, pasiva y reservada (5).

hay traducción española, con notas de A. JIMÉNEZ BLANCO, en *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1985.)

(3) Cfr. la colaboración de GEBHARD ZILLER en esta obra.

(4) Cfr. las colaboraciones de LUTZ G. STAVENHAGEN y RENATE HELLWIG en esta obra.

(5) En este sentido, las reacciones de parlamentarios europeos y funcionarios de la Comisión de la Comunidad Europea.

Las líneas de argumentación en torno al Acta Unica Europea demuestran especialmente las tensiones entre la Federación y los Estados federados (*Länder*), que derivan de los temores recíprocos de que, bien los artículos del Acta Unica Europea, bien las reglas procedimentales para la política comunitaria exigidas por el Consejo Federal, sean instrumentalizados con el fin de alterar indebidamente, en el respectivo beneficio propio, el equilibrio establecido en la Ley Fundamental entre el artículo 32 y el artículo 79, apartado 3. Al propio tiempo, sin embargo, va adquiriendo también virulencia el reforzado escepticismo de algunos *Länder* frente a «la pretensión de poder absoluto de una burocracia europea» (6), que también se refleja en la crítica del Consejo Federal (*Bundesrat*) a actividades centrales (de la Comisión) de las Comunidades (7). Una relación de tensión de este tipo entre Estado federado (*Land*) y Comunidades Europeas no se investiga en este volumen (**).

La controversia Estados federados (*Länder*)/Federación (*Bund*) sobre los procedimientos intraestatales en orden a la política comunitaria no se limita, sin embargo, a la articulación de reglas de participación: el debate plantea cuestiones fundamentales sobre la concepción política federalista y el carácter democrático del sistema de integración de las Comunidades Europeas (8). Los procedimientos objeto de discusión quedan situados en una relación de tensión entre dos puntos de vista contrarios: ¿la participación de los *Länder* refuerza la evolución hacia una «superburocracia» de tres escalones, imposible de desenmarañar, que sólo podría ser disuelta por una radical desintegración, o más bien suponen mayores derechos de participación, un paso hacia un nuevo federalismo pluralista en las Comunidades Europeas?

(6) Cfr. EDMUND STOIBER: «Einheitliche Europäische Akte. Warum Bayern jetzt nein sagt», en *Bayern-Kurier*, de 17 de mayo de 1986. Cfr. también la intervención del Ministro SCHMIDHUBER en la Sesión núm. 561 del Consejo Federal de 21 de febrero de 1986, Informe estenográfico, pág. 107.

(7) Cfr., por ejemplo, la parte D de la toma de posesión del Consejo Federal, de 16 de mayo de 1986.

(**) El trabajo traducido forma parte de la obra *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, editado bajo la responsabilidad de RUDOLF HRBEK y UWE THAYSEN, 1.ª edición, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1986. Esta obra recoge las ponencias y comunicaciones presentadas al Simposium celebrado por la Asociación Alemana para Cuestiones Parlamentarias los días 20 y 21 de junio de 1986, en Stuttgart.

(8) Cfr. para este concepto de integración (*Verflechtung*) EBER HARD GRABITZ y otros: «Das Europäische Parlament verurteilt zur Machtlosigkeit? Auf der Suche nach einem neuen Leitbild», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/1986, páginas 22-37.

2. AUTOBLOQUEO BUROCRATICO «VERSUS» FEDERALISMO DINAMICO-DOS ESCENARIOS EXTREMOS

Los variados argumentos en pro y en contra de un reforzado compromiso político europeo de los *Länder* en Bonn y Bruselas pueden ser ordenados en dos escenarios extremos, que expresan el arco de los temores y las esperanzas.

El *escenario del autobloqueo burocrático* se desarrolla a partir de la dinámica explosiva propia de reglas de participación equivocadas (9). Por razón de dificultades burocráticas internas los distintos Gobiernos de los *Länder* y, con ello, también el Consejo Federal no consiguen en tiempo la preceptiva toma de postura prescrita por el acuerdo del Consejo Federal (10). Las ideas de los *Länder* se suman, además, a exigencias extremas, que o no pueden ser asumidas por el Gobierno Federal y/o no representan en Bruselas posiciones de partida idóneas para la negociación o, en su caso, el compromiso. Una postura inflexible y marginal de este tipo puede darse, por ejemplo, en relación con la, temida por los *Länder*, rebaja de normas y estándares (11). Otro aspecto de la cuestión deriva de la utilización maximalista por los *Länder* de sus derechos de participación en el seno de la Delegación federal ante las Comunidades Europeas: desde el control en Bruselas por los observadores de los *Länder* del comportamiento de los representantes del Gobierno en todos los órganos y gremios de las Comunidades Europeas, hasta la participación del Presidente de la Conferencia de Ministros Presidentes en el Consejo Europeo y la participación de observadores de los *Länder* en los intentos informales de encuentro de consenso, como en el «procedimiento de confesionario» (12). Los representantes de los *Länder* colocan así bajo presión a los representantes del Gobierno Federal en el seno de la Delegación federal: se remite a las correspondientes tomas de postura del Consejo Federal, de las cuales —en el ámbito de competencias exclusivas de

(9) Cfr. para algunos aspectos fundamentales las colaboraciones de RENATE HELLWIG y LUTZ G. STAVENHAGEN en esta obra.

(10) Introducción del artículo 1 a (3) a la Ley para el Acta Unica Europea, por acuerdo del Consejo Federal de 16 de mayo de 1986, Capítulo B, 2.

(11) EDMUND STOIBER: *Einheitliche Europäische Akte* (cit.); cfr. también la parte D 9 de la toma de posición del Consejo Federal de 16 de mayo de 1986.

(12) Cfr. HELEN WALLACE: «The Presidency of the EC: tasks, and Evolution», en Colm O'Nuallain (editor), *The Presidency of the European Council of Ministers*, London, 1985, págs. 15 y sigs.

los *Länder*— sólo cabe apartarse por «razones imperativas de integración o de política exterior» (13), y se amenaza con la posibilidad de hacer efectiva políticamente, con ocasión del rendimiento de informe por parte del Gobierno Federal ante el Consejo Federal, crítica pública a una conducción transigente de la negociación (14); una sanción que quizá puede ser especialmente efectiva en el caso de que la mayoría en el Consejo Federal pertenezca al partido de la oposición en Bonn y la escena del Consejo Federal ofrezca posibilidades de ganancia política partidista también en cuestiones de política europea.

Mediante su incidencia en el seno de la Delegación federal, unida a las paralelas posibilidades de contacto a través de sus oficinas en Bruselas, los *Länder* —aún con plena consideración de las competencias formales del Gobierno Federal— pueden convertirse en coactores participantes en la maquinaria de negociación de Bruselas. Una política comunitaria paralela permite a los *Länder* establecer coaliciones «silenciosas» con otros Estados miembros contra el Gobierno Federal, por ejemplo en cuestiones relativas al desarrollo económico estatal (15). La coherencia y previsibilidad de las posiciones negociadoras federales, que —incluso sin posibilidades de participación de los Estados federados (*Länder*) jurídicamente formalizadas— se consideran insuficientemente desarrolladas en comparación con otros Estados miembros de las Comunidades Europeas (16), resultarían aún más debilitadas.

En este escenario los *Länder* apuran, burocrática y políticamente, los procedimientos exigidos por los mismos en el acuerdo del Consejo Federal de 16 de mayo de 1986, hasta tal punto que el Gobierno Federal queda maniatado por considerables trabas, a pesar de su competencia garantizada por la Ley Fundamental; trabas que podrían evadir también clarificaciones jurídicas por parte del Tribunal Constitucional Federal.

(13) Introducción del artículo 1 a (3) a la Ley para el Acta Unica Europea, toma de posición del Consejo Federal de 16 de mayo de 1986.

(14) Introducción del artículo 1 a (4) a la Ley para el Acta Unica Europea, por el acuerdo del Consejo Federal de 16 de mayo de 1986.

(15) Cfr. la crítica del Ministerio Federal de Economía a la defraudación de las posiciones políticas sobre la competencia del Gobierno Federal por los Estados federados; en este sentido, el Ministro Federal de Economía Martin BANGEMANN ante el Consejo Alemán del Movimiento Europeo el 24 de abril de 1986.

(16) Cfr. SIMON BULMER y WILLIAM E. PATERSON: *The Federal Republic of Germany and the European Community* (de próxima aparición).

En razón de esta participación real de los *Länder*, el Gobierno Federal no está en condiciones de seguir, en los órganos y gremios comunitarios, una estrategia negociadora con la que pudieran concluirse en el momento más favorable coaliciones y compromisos. Otros Estados miembros y la Comisión de las Comunidades conceptúan al Gobierno Federal como impredecible. Teniendo en cuenta las posibilidades de adopción en el Consejo de decisiones de carácter legislativo mediante votaciones por mayoría relativa (posibilidades incrementadas por el Acta Unica Europea), esta lentitud o torpeza en la acción del Gobierno Federal conduce a posiciones marginales de la República Federal en las negociaciones comunitarias.

Con semejantes posiciones marginales en el Consejo de las Comunidades Europeas, los *Länder* podrían dar aún políticamente un paso más: los acuerdos del Consejo Federal (*Bundesrat*) podrían ser interpretados por los mismos como determinaciones «de un interés nacional vital», que —con independencia de la literalidad del Tratado que instituyó la Comunidad Económica Europea— justifican un «veto», el cual, aun sin ser mencionado en el Acta Unica Europea, puede continuar valiendo como norma de conducta de los Estados miembros para casos excepcionales en calidad de «freno de emergencia».

Los *Länder* podrían también, incluso después de una derrota en votación de la República Federal, presionar para la aplicación del apartado 4.º del nuevo artículo 100, a), de la Ley Fundamental, que permite —por razones de moral, orden y seguridad públicos, así como otros criterios del artículo 36 del Tratado que instituyó la Comunidad Económica Europea— la suspensión para un Estado miembro de una directiva acordada por mayoría.

Este escenario cobra una ulterior dinámica cuando el concepto «intereses esenciales» de los *Länder* se formula extensivamente más allá de la interpretación hasta ahora aceptada, referida en lo fundamental a los efectos administrativos y presupuestarios de medidas comunitarias: ningún ámbito político de la Comunidad Europea, incluyendo la política común de comercio exterior, la cual incide directamente sobre empresas y sectores industriales apoyados por Gobiernos de los *Länder*, quedaría excluido de este tipo de intervención. Incluso si el Gobierno Federal estuviera jurídicamente menos vinculado en el caso de «intereses esenciales», los presupuestos

de la dinámica de este escenario podrían conducir la gestión política a un particularismo y provincianismo pequeño-estatal.

En un escenario de estas características del federalismo perverso, el entorpecido Gobierno Federal carecería prácticamente de oportunidades para realizar una política comunitaria constructiva, en el sentido de la República Federal y de la Comunidad Económica Europea. «Intereses vitales», que también están en la base de las posiciones de los *Länder* (17), no quedarían suficientemente representados en la política comunitaria. La misma Comunidad, que depende de la activa participación del Estado miembro económicamente más potente y de mayor capacidad (18), podría sufrir perjuicio persistente: si ya la Comisión de Mercado del Parlamento danés opera como freno a la integración política, otro bloqueo —si bien articulado en forma distinta— por parte del Consejo Federal podría provocar consecuencias de bastante mayor trascendencia. La capacidad de acción de la Comunidad Europea para afrontar eficazmente problemas comunes se debilita así más aún. Los desarrollos en las relaciones entre los tres niveles llevan al autobloqueo del sistema en su conjunto. La trampa en la que, en cuanto al sistema de toma de decisiones, se considera está ya la Comunidad (19), se transforma en la trampa misma: ya no son posibles ni siquiera decisiones limitadas. Incluso desde el punto de vista de una determinación y un control democráticos de decisiones legislativas, un sistema de toma de decisiones de este tipo vale sólo con las mayores reservas: esta clase de juego a tres niveles sólo puede construirse ya a través de una imbricación de Administraciones compleja y no realizable desde fuera; los Parlamentos, cualquiera que sea el nivel a que correspondan (20), y la opinión pública pierden aún más en transparencia y control. Por exigencias del sistema, la responsabilidad por la política de las Comunidades Europeas se hace anónima en un entramado burocrático, en el que no cabe ya imputación alguna a los concretos niveles. La democratización requerida

(17) Cfr. para ello RUDOLF HRBEH y WOLFGANG WESSELS: «Das EG-System als Problemlösungsebene und Handlungsrahmen-Optionen bundesrepublikanischer Europapolitik», en los mismos (editores), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Bonn, 1984, págs. 503 y sigs.

(18) *Ibidem*.

(19) FRITZ W. SCHARPF: «Die Politikverflechtungsfalle, Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich», en *Politische Vierteljahresschrift*, 26, Ig., Heft 4, diciembre 1985, págs. 437 y sigs.

(20) Cfr., por ejemplo, las colaboraciones de ERICH SCHNEIDER, RENATE HELLWIG y HORST SEEFELD en esta obra.

de la Comunidad Europea, a través de la potenciación del Parlamento Europeo, se retira en el horizonte en virtud de una mayor marginación del mismo por efecto del reforzamiento de la interpretación burocrática.

El polo opuesto a esta visión de horror de un autobloqueo del sistema de la Comunidad Europea en su conjunto, del que los *Länder* son al menos corresponsables, lo constituye el *escenario* de un *federalismo pluralista y cercano al ciudadano* determinado por la participación de los *Länder*. Conforme a estas ideas, las posiciones federales alemanas serían preparadas más concienzudamente y de manera más eficaz como consecuencia de las nuevas reglas de procedimiento, porque las Administraciones de los *Länder*, que son las que deben transformar *in situ* la correspondiente decisión comunitaria, pueden también intervenir directamente en Bonn y no sólo, como hasta ahora, participar a título meramente consultivo y de observación (21). El conocimiento de las Administraciones de los *Länder* y las prioridades políticas de los Gobiernos de éstos conforman la política europea federal, en los ámbitos de responsabilidad de los *Länder*, de forma más realista y cercana a los ciudadanos. El Gobierno Federal y los funcionarios federales adquieren en las negociaciones de Bruselas un peso reforzado, porque en tal caso representan ya no sólo una posición acordada por los correspondientes Departamentos de Bonn, sino una posición también compartida por otro órgano federal.

El nuevo procedimiento, mediante el cual los *Länder* quieren formular de forma vinculante su posición a través del Consejo Federal, actúa positivamente sobre la capacidad de acción política europea de los *Länder*. En vez de las complicadas formas de trabajo intergubernamental común entre los *Länder*, que aseguran aún a cada Gobierno de *Land* un «veto», se decide en el Consejo Federal también por mayorías. Con este procedimiento se asegura una mucho más rápida consecución de la decisión, que no retrasará la formulación de posiciones federales en las negociaciones en la Comunidad Europea (22), de manera tal que la capacidad de negociación del Gobierno Federal se pierda. Las oficinas de los *Länder* en Bruselas mejoran el nivel de información y la capacidad de valoración

(21) Cfr. para los hasta ahora procedimientos de participación y de observación RUDOLF MORAWITZ: *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern* (cit.), y la colaboración de RUDOLF HRBEK en esta obra.

(22) Cfr. la colaboración de GEBHARD ZILLER en esta obra.

política europea de las Administraciones y de los Gobiernos de los *Länder*. Estas oficinas no son «embajadores» de los *Länder* perturbadores del derecho de representación exclusiva del Gobierno Federal. En este escenario los *Länder* resultan capaces para practicar, en los campos de su competencia, una política europea llena de sentido. Para esta mayor capacidad de los *Länder* puede emplearse el concepto «capacidad europea» (23). En este escenario la capacidad europea incluye también una autolimitación de los *Länder*, en el sentido de no manejar el concepto «intereses esenciales» de forma excesivamente expansiva; no interpretar el apartamiento del Gobierno Federal, condicionado por la negociación y fundado en razones de integración y de política exterior, de forma excesivamente restrictiva, y participar en las sesiones de los órganos y gremios de la Comunidad Europea de forma reservada y con pleno apoyo a una posición negociadora coherente.

En el ámbito estatal interno el «flanco descubierto del federalismo» (24), ubicado en el artículo 24 de la Ley Fundamental, resulta en este escenario controlable por los *Länder*, siquiera sea en el trabajo legislativo ordinario. En este escenario, las relaciones Estado federado (*Land*)/Federación (*Bund*)/Comunidades Europeas están caracterizadas por una lealtad federal y comunitaria que permite a los actores de todos los niveles construir, incluso en los supuestos de conflicto, una política comunitaria en un espíritu de consideración recíproca. Esta lealtad comunitaria lleva también a una movilización de los políticos de los *Länder* en favor de la Comunidad —por ejemplo, en las contiendas electorales para el Parlamento Europeo (25). De este modo, la participación de los *Länder* es en último término también para la propia Comunidad Europea un factor dinámico, toda vez que hace a la política europea de la República Federal, en su conjunto, más abierta y más activa. Resultado de este posible sentido de la evolución de la opción adoptada por los Estados federados es una federalización dinámica que, a través de una mayor apertura y pluralización de los procesos de decisión de la Comunidad, conduce a la proximidad a los ciudadanos y a la participación democrática de los políticos electos de todos los niveles.

(23) Cfr. para el concepto de «capacidad europea» WOLFGANG WESSELS: «Es geht um die Europafähigkeit», en *Europäische Zeitung*, 6 de junio de 1986, pág. 1.

(24) Cfr. la colaboración de GEBHARD ZILLER en esta obra.

(25) Cfr. la colaboración de OTTOKAR HAHN en esta obra.

3. FACTOR DECISIVO PARA EL SENTIDO DE LA EVOLUCION: EL GRADO DE LEALTAD FEDERAL Y COMUNITARIO

No cabe esperar que las previstas formas de participación de los Estados federados vayan a conducir a uno de los dos escenarios en estado puro. La dirección fundamental en la que se orientará el triángulo mágico depende de cómo los políticos y funcionarios de los tres niveles solucionan algunas tensiones estructurales. A las tareas de construcción que continúan aún pendientes en el verano de 1986 pertenece la formulación vinculante de las reglas intraestatales de procedimiento, cuya aplicación vendrá determinada no en último término por el contexto político en la República Federal y en la Comunidad Europea.

Son de importancia central la disposición y capacidad de los políticos y funcionarios de todos los niveles para relacionarse entre sí con consideración y respeto recíprocos: las tendencias hacia uno de los supuestos extremos dependerán de la evolución de la lealtad federal y comunitaria. ¿Podrá, por ejemplo, la Comisión de la Comunidad Económica reconocer competencias de los *Länder* y transmitir a los políticos de los *Länder* las razones por las que determinadas normas y necesidades comunitarias limitan (deben limitar) el margen de maniobra del Gobierno de los *Länder*? ¿Podrán los Gobiernos de los *Länder* montar en las respectivas capitales de sus Estados y en el Consejo Federal procedimientos coordinados y eficientes en relación con las cuestiones comunitarias, procedimientos que impidan retrasos burocráticos? ¿Estarán en condiciones de hacerse cargo de las circunstancias de la negociación en Bruselas, a fin de llevar una política comunitaria constructiva y no vincular excesivamente al Gobierno Federal con sus tomas de postura?

Si los *Länder* van en serio, con una participación activa en importantes sectores de la política comunitaria —tal como esto se deduce de las consideraciones de la parte D de la toma de posición del Consejo Federal de 16 de mayo de 1986—, entonces son aún necesarias importantes inversiones de los *Länder* en su propia Administración y en el Consejo Federal; la coordinación entre los Ministerios en las distintas capitales de los *Länder* (26) debe ser

(26) Cfr., para una exposición de la situación, las colaboraciones de GEBHARD ZILLER y OTTO KAR HAHN en esta obra.

mejorada, y los funcionarios de los *Länder* deben saber mucho más que hasta ahora del sistema jurídico de la Comunidad. También los Ministros-Presidentes y los Ministros de los *Länder* deben dirigir cada vez más su atención a cuestiones de la Comunidad Europea. Todos los responsables de los Gobiernos de los *Länder* han de incrementar su compromiso político europeo si quieren cumplir los requisitos que ellos mismos han fijado en cuanto a su capacidad europea. No está aún asegurado, a pesar de experiencias positivas habidas, la capacidad del Consejo Federal para llegar con prontitud a tomas de postura. En el caso de que el peso del Consejo Federal aumentara, no cabe excluir que las líneas de separación entre los distintos Ministerios, conocidas en la política comunitaria, tengan su correspondencia también en el Consejo Federal, que, de producirse, no podrán, en su caso, en la vía administrativa ser superadas por la Comisión de Europa del Consejo Federal. Conflictos pueden surgir en el Consejo Federal también desde puntos de vista de política partidaria. El peligro de incrementar añadidamente la complejidad de los procesos de decisión de la Comunidad Europea es apreciable: un interesante campo para los científicos de la política —y de la administración— y una pesadilla para aquellos que quieren conservar una visión de conjunto de los procedimientos de la política comunitaria.

También los actores en el nivel federal deben poner a prueba reforzadamente su parte de la lealtad federal en cuestiones de la Comunidad Europea —no en último término precisamente, apurando su propio proceso de decisión político-europea (27)—, de suerte que se faciliten a los *Länder* posibilidades de participación, por ejemplo mediante la disposición por los mismos de un interlocutor fijo. La complejidad de la coordinación en cuestiones de la Comunidad Europea entre los Ministerios federales en Bonn debe reducirse de forma tal que el acceso y el diálogo resulten más fáciles para el Consejo Federal (28). El Gobierno Federal debe, además, desmontar la impresión producida (29) de querer apropiarse, a costa de los *Länder* y mediante un desplazamiento de competencias en favor de la Comunidad Europea, posibilidades de influencia

(27) Véase una exposición de esta cuestión en ELFRIEDE REGELSBERGER y WOLFGANG WESSELS: «Entscheidungsprozesse Bonner Europapolitik-Verwalten Statt Gestalten?», en RUDOLF HRBEK y WOLFGANG WESSELS (editores), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1984, págs. 469-499.

(28) Cfr. la colaboración de LUTZ G. STAVENHAGEN en esta obra.

(29) Cfr. la colaboración de GEBHARD ZILLER en esta obra.

añadidas. La lealtad federal podría significar, en el ámbito de la legislación exclusiva, que el Gobierno Federal entienda la posición del Consejo Federal como un «mandato» de negociación y asuma también, en su caso, tensiones con otros Estados de la Comunidad Europea —tal como ha venido sucediendo, por regla general—.

En los casos de conflicto entre la Federación y los *Länder* debe preguntarse si se trata de una exigencia de participación, es decir, de la configuración o el cumplimiento de reglas de procedimiento, sin que las posiciones de los *Länder* estén apreciablemente distanciadas de las de los Gobiernos Federales, o si las concepciones del Consejo Federal y la línea de la negociación original del Gobierno Federal difieran tanto que deba ser elaborado con trabajo un compromiso intraestatal antes de las negociaciones en el seno de la Comunidad Europea. En la lealtad federal tanto de los *Länder* como del Gobierno Federal debería entenderse comprendido, para el supuesto de conflictos, el principio de que las cuestiones de la Comunidad Europea no deben introducirse en dimensiones ajenas por razón de la materia. Un solapamiento y una instrumentalización de posiciones que estén por adoptar sobre propuestas de la Comunidad Europea con discusiones sobre otros temas conflictivos entre los *Länder* —por ejemplo, sobre el reconocimiento recíproco de títulos escolares— o con conflictos entre los *Länder* y el *Bund* desencadenados por razones de política de partido, pondrían en peligro la lealtad comunitaria de la República Federal y podría conducir a bloqueos frente a los que los organismos comunitarios se encuentran inermes (30).

No son posibles pronósticos seguros sobre la evolución de estos modelos de concepciones y comportamientos, y, con ello, sobre las tendencias previsibles hacia uno de los escenarios extremos. Si se parte de las experiencias en los últimos años en la relación *Bund/Länder* en cuestiones de la política europea, no debería dramatizarse en exceso la relación de tensión: procedimientos, que hasta ahora se han desarrollado en términos convencionales, se colocan sobre una base jurídica, que —hasta que se produzcan ulteriores inversiones administrativas y políticas, especialmente por parte de los *Länder*, pero también del Gobierno Federal y de la Comisión de la Comunidad Europea— no arrastrará consigo modificaciones impor-

(30) El demorado proceso de ratificación del Acta Unica Europea en la República Federal Alemana vale en otros Estados miembros como una anticipación de esta clase de bloqueo de la política comunitaria de la República Federal Alemana.

tantes de las relaciones en el seno del triángulo mágico. Los procedimientos de la participación se ordenan sin alterar de forma importante el equilibrio. «La solución de los problemas reales de la unidad europea no es impedida por el federalismo alemán» (31). Tras un conflicto limitado en el tiempo acaba acomodándose un procedimiento satisfactorio para todas las partes. Después de un arreglo entre la Federación y los *Länder* sería esperable, según ello, una desdramatización en un nivel más alto de atención recíproca; a tenor del comportamiento observado hasta ahora en punto a lealtad temporal y comunitaria por los políticos y funcionarios participantes, no deberían aparecer dificultades excesivas, algunas en las relaciones triangulares en la mayoría de las decisiones comunitarias pendientes.

A la vista de los propósitos del Acta Unica Europea en los ámbitos del mercado interior y la política medioambiental y tecnológica, y teniendo en cuenta tanto problemas comunitarios suplementarios, como, por ejemplo, la distribución financiera entre la Comunidad Europea y el *Bund*, que también tienen consecuencias para los intereses de los *Länder*, como una autoconciencia modificada de los *Länder* con la exigencia de refederalización (32), debe esperarse, cuando menos, una progresivamente creciente atención y sensibilidad de los *Länder*. Deben observarse y cuidarse por todos los niveles las normas de la lealtad federal y comunitaria, que pueden conducir, en caso de experiencias positivas recíprocamente fortalecedoras, a evoluciones en dirección a un escenario de federalismo pluralista; en caso de déficit en el comportamiento de algunos de los políticos y funcionarios participantes puede, sin embargo, instalarse también una posición de desconfianza recíproca con tendencias a un autobloqueo. No cabe excluir conflictos ante el Tribunal Federal Constitucional, si bien tampoco cabe depositar grandes esperanzas en una clarificación de cláusulas imprecisas —como la de «razones imperativas de integración o de política exterior»— (33).

(31) Cfr. la colaboración de GÜNTHER EINERT en esta obra.

(32) Cfr. para este concepto la colaboración de RUDOLF HUBEK en esta obra.

(33) Cfr. la colaboración de EBERHARD GRABITZ en esta obra.

4. EL ENTRAMADO TRIPOLAR —TEST PRACTICO DE UNA NUEVA CONCEPCION POLITICO-FEDERAL

Con un acuerdo entre el *Bund* y los *Länder* —cualquiera que sea la forma jurídica que revista— debe esperarse, por de pronto, una vuelta a la normalidad en la política europea por lo que hace a la relación *Länder/Bund*, en su caso con el encargo de comprobar permanentemente la aptitud funcional de las nuevas reglas procedimentales y de elaborar pragmáticamente experiencias complementarias en casos de conflicto. Las líneas de argumentación y las opciones de solución preparadas en esta coyuntura del debate se abandonan, bajo condición de su nueva presentación para el caso de una nueva modificación de los Tratados de la Comunidad Europea: ¿encontrado el procedimiento, dominados los problemas?

Un expediente de este tipo —remisión del problema al cajón— es, a la vista de las tensiones estructurales que surgen también en este debate, precipitado y corto de miras: la cuestión, que en estas controversias se plantea de nuevo y más agudamente, en torno a la ordenación e interpenetración respectivas de diferentes niveles estatales, no es resuelta por las reglas procedimentales complementarias, cualquiera que sea la concreta formulación de que las mismas sean objeto: ni en la ordenación vertical de Regiones, Estados miembros y Comunidad Europea, ni en la perspectiva horizontal —relación entre Consejo/Parlamento/Comisión— podrá ver la luz una solución unívoca.

Los procedimientos previstos en el Acta Unica Europea, así como los acuerdos propugnados por el Consejo Federal y el compromiso de los *Länder* en Bruselas, muestran formas de comportamientos, que en los últimos decenios han pasado a ser típicas tanto en las relaciones Estados miembros/Comunidad Europea como *Land/Bund*. Las competencias y los instrumentos de acción no se atribuyen unívocamente, cual sucede en la concepción estatista de un federalismo clásico, a un nivel estatal de resolución de problemas conforme al principio de subsidiariedad; nivel en el que los políticos y funcionarios de otros niveles carecen de posibilidades de participación o las tienen sólo limitadas. Más bien es comprobable en las relaciones *Bund/Länder*, como también en las de los Estados miembros/Comunidad Europea, una evolución paralela hacia la imbricación de competencias e instrumentos y la participa-

ción en la formación de la voluntad y en la ejecución del correspondiente otro nivel, con una mezcla de las competencias —un fenómeno éste que se caracteriza y explica con el concepto de la imbricación política o federalismo cooperativo— (34).

La evolución de un sistema de este tipo se explica por la capacidad y voluntad de persistencia de los actores participantes. En los conflictos en torno a la asignación de competencias, que afloran en la conferencia gubernamental de Luxemburgo para la revisión de los Tratados de la Comunidad Económica Europea y en los debates *Bund/Länder*, no se acepta ni establece ningún desplazamiento con una nueva distribución de tareas, obediente al principio de subsidiariedad, entre los niveles estatales, tal como lo preveía el Parlamento Europeo en su proyecto de Tratado (35) para la constitución de la Unión Europea. A fin de no renunciar a ningún derecho se utiliza por todos crecientemente y para más campos políticos la «soberanía dividida» (*pooling sovereignties*). Con la reforzada participación y el derecho de intervención de los *Länder* en la política comunitaria se densifica este entramado y solapamiento complejos con procedimientos y estructuras añadidos, que afectan a todos los niveles. El resultado es un sistema de imbricación de nueva cualidad. La «imbricación tripolar», que surge como consecuencia de la potenciada participación política comunitaria de los *Länder*, significa que aquellos campos políticos que caen en el ámbito de acción de la Comunidad Europea deben ser trabajados mediante procedimientos muy estratificados y sobrepuestos, en los que políticos y funcionarios de los tres niveles se encuentran en continuos procesos de recíproca información y negociación. Un modelo de resolución de problemas de este tipo no puede calificarse como

(34) Cfr. para la imbricación de políticas Federación-Länder HARTMUT KLATT: «Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland», y en cuanto a la imbricación de políticas Comunidad Europea-Estados miembros, EBERHARD GRABITZ y otros: «Das Europäische Parlament-verurteilt zur Machtlosigkeit?», ambos en *Ans Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament*, B 28/26, de 12 de julio de 1986; FRITZ W. SCHARPF: *Die Politikverflechtungssfälle* (cit.). Cfr. para la aplicación del concepto de federalismo cooperativo en la Comunidad Europea, WOLFGANG WESSELS: *Alternative Strategies for Institutional Reforms*, European University Institute, Working Paper Nr. 85/184, páginas 58 y sigs.

(35) Cfr., en cuanto al texto del proyecto de Tratado de integración, *Sonderheft*, 84. Incluso para este texto del Tratado se ha llegado a una controversia sobre el grado y carácter de la distribución competencial. Cfr., en cuanto al estado de la discusión, WOLFGANG WESSELS: «Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte. Schwerpunkte, Tendenzen, Defizite», en WERNER WEIDENFELD y WOLFGANG WESSELS (editores), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1985*, Bonn, 1986, págs. 29-48.

supuesto singular curioso de imbricación política. Con la tendencia aún comprobable a la interdependencia de los Estados del bienestar europeo-occidentales, con simultáneas tendencias a la (re)activación, tanto del nivel regional como del comunitario europeo, la imbricación tripolar tenderá a aumentar tanto en volumen como en el espectro de posibilidades. El «Estado» continúa asumiendo más tareas en favor de la sociedad —a pesar de los múltiples esfuerzos en orden a la limitación de los cometidos estatales—. Al propio tiempo, o precisamente en razón de la creciente densidad de la regulación y la intervención, los Gobiernos nacionales se ven expuestos a la doble exigencia de descarga en la Región y el nivel comunitario. La imbricación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros (36), confirmada y reforzada por el Acta Unica Europea, encuentra complemento y aumento en la reacción de los Estados federados en orden a la participación —y justamente no a la delimitación competencial— en el triángulo mágico.

La importancia creciente de la imbricación permite plantear más imperiosamente cuestiones centrales en orden a nuestra concepción de la política y del Estado. Pueden identificarse dos escuelas de pensamiento, que analizan de forma diferente y valoran contrariamente los fenómenos de imbricación. Ambos consideran que su concepción está anclada en tradiciones de federalismo; sus conclusiones difieren notablemente en cuanto a las necesidades de la acción.

Punto de partida de una de las escuelas de pensamiento es la estimación de que la imbricación tripolar conduce, en cada vez mayor número de campos políticos, a procesos político-administrativos de toma de decisiones, que escapan al control y la intervención de la opinión pública en los Parlamentos (cualquiera que sea el nivel de que se trate) y condicionan la capacidad de reacción y la eficacia de la acción del sistema de la Comunidad Europea en su conjunto: según esta visión se desarrolla un sistema político que desborda los Estados y pone en cuestión los principios, las normas y los fundamentos centrales del Estado de Derecho democrático en Europa occidental. En un análisis y una valoración de este tipo la respuesta consiste en «desimbricación»: en términos globales, menos Estado y atribuciones de competencias más precisas, lejos del nivel (central) nacional-estatal, en favor del nivel regional y eu-

(36) Cfr. WOLFGANG WESSELS: *Die Einheitliche Europäische Akte* (cit.), pág. 74.

ropeo; una correspondiente claridad en la responsabilidad podría entonces mejorar también considerablemente la incidencia de los Parlamentos respectivos. De esta manera la desimbricación opera positivamente tanto en sentido vertical como horizontal. Esta opción desemboca en un proyecto de conjunto de una nueva estructura estatal en el ámbito comunitario europeo, que supone una recuperación de principios federal-estatales tradicionales. El proceso de nueva distribución de competencias entre los niveles estará, sin embargo, impregnado de considerables discusiones políticas, puesto que las ganancias de un nivel van a costa de otros. En un juego de suma cero de este tipo son también de esperar conflictos entre órganos parlamentarios. Los Parlamentos de los *Länder* y el Parlamento Europeo ofrecen concepciones de distribución de competencias considerablemente diferentes (37). Soluciones «objetivas» sobre la base de una fórmula de subsidiariedad —tal como la propone el Parlamento Europeo en su Proyecto de Tratado— sólo difícilmente pueden desarrollarse con arreglo a criterios científicos y resultan imposibles de ejecutar políticamente.

Un punto de vista alternativo concibió una imbricación política de esta clase como «modelo de sistemas de pueblos y comunidades abierto, con múltiples interconexiones, sensible a impulsos diversos, complejo y pluralista», que «en cuanto imagen guía de la convivencia dinámica y ordenada de grupos y asociaciones, regiones y naciones, pueblos y Estados —con círculos y niveles de decisión que llegan hasta el Gobierno Federal de una Unión Europea—, que ofrecería una ocasión a tomar en serio para hacer de nuevo de la política europea una *res publica*, y ello significa una *res publica*» (38).

La imbricación tripolar posibilita desde esta perspectiva una forma «asociativa» de la participación de todos los afectados. El principio de consenso, que impregna las relaciones entre los actores de los tres niveles, puede ciertamente conducir a un proceso de resolución de problemas lento y sólo limitadamente eficiente, pero como dato positivo se valora que estas soluciones resultan ser para

(37) Acuerdo del Consejo Federal Alemán de 31 de enero de 1986 sobre la decisión del Parlamento Europeo relativa al proyecto de un tratado para la constitución de la Unión Europea (Consejo Federal Alemán, impreso 31/1986), en especial la crítica al artículo 55 y sigs. Cfr. también las colaboraciones de ERICH SCHNEIDER y HORST SEEFELD en esta obra.

(38) HEINRICH SCHNEIDER: *Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle weichenstellungen für die Europäische Einigung*, Bonn, 1986, pág. 97.

todos los afectados aceptables y, por ello, estables. La capacidad de acción del sistema de la Comunidad Europea en su conjunto puede de esta manera ser a largo plazo mayor que en un sistema que se desgasta en permanentes conflictos de delimitación de competencias. Las instrucciones para la acción de esta tesis tienen menor precisión: un plus en forma de participación recíproca, incluyendo las de los Parlamentos en todos los niveles, debe crear un diálogo creativo: la tendencia a la imbricación se pone a prueba en los puntos débiles, pero no debe ser invertida. Este modelo puede remontarse también a un acervo de pensamiento federalista (39), que desde luego está menos presente que las ideas de delimitación competencial de impronta jurídico-pública.

El debate sobre las consecuencias de la imbricación sobre nuestra concepción de la política y del Estado encontrará nuevo alimento mediante una convención *Bund/Länder* y la aplicación de ésta permite encuadrar la convención misma en un proceso más amplio. La capacidad de convencimiento de las escuelas de pensamiento alternativas será comprobada no en último término por la evolución observable en la práctica en la relación *Land/Bund/* Comunidades Europeas. El test práctico de la imbricación tripolar tiene importancia no sólo para los actores directos de *Land* y *Bund*; este campo de prueba puede ofrecer descubrimientos complementarios sobre el carácter del sistema de imbricación de la Comunidad Europea, que pueden ser de considerable importancia para nuestra concepción de la política y de los Estados. El pensamiento conforme a las categorías de ambas escuelas no debería considerarse concluso o superfluo por el hecho de la conclusión de una convención entre el *Bund* y los *Länder*.

(39) *Ibidem*, págs. 89 y sigs.