

# Los Länder y el proceso interno de adopción de decisiones en asuntos comunitarios\*

Antonio López Castillo

---

## 1. LOS LÄNDER Y LA INTEGRACION EUROPEA

---

### 1.1. Introducción.

El proceso de integración europea que las Comunidades (CECA, CEE, CE-EA) pusieron en marcha ha venido a acentuar, situándola en una nueva perspectiva, la problemática relación entre Federación y *Länder*<sup>1</sup>.

El orden federal originario de la Ley Fundamental (en adelante LF), que venía experimentando en los últimos años un cierto desajuste de poder en perjuicio de los *Länder* (reforma financiera, de 12 de Mayo de 1.969<sup>2</sup>) resulta afectado con cada nuevo traspaso competencial a los órganos comunitarios.

(\*) La cita de fuentes y documentación se corresponde con la siguiente lista de abreviaturas:

AB1: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AK-GG: Alternativ-Kommentar des Grundgesetzes; AÖR: Archiv des öffentlichen Rechts; BGB1: Bundesgesetzblatt; BK: Kommentar zum Bonner Grundgesetz; CML Rev: Common Market Law Review; Drucks: Drucksache; DVB1: Deutsches Verwaltungsblatt; EuGRZ: Europäische Grundrechte Zeitschrift; EuR: Europarecht; Fs: Festschrift; VVDStRL: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer; ZParl: Zeitschrift für Parlamentsfragen

(\* \*) Este trabajo, fruto de la estancia del autor en el IMP f.a.ö.R.V. (Instituto Max Planck de derecho público comparado y derecho internacional público), ha sido posible gracias a una beca de investigación del DAAD (Servicio alemán de intercambio académico).

A los profesores Gil C. Rodríguez Iglesias y T. Stein, mi más sincero agradecimiento por su labor crítica.

<sup>1</sup> Prefiero el término *Länder* a los propuestos en el diccionario (País, Estado, Nación, Región, etc). El vocablo es de sobra conocido y cualquier traducción sería menos exacta e ilustrativa de su significación en el marco del "actual" ordenamiento constitucional de la República Federal Alemana.

<sup>2</sup> La reforma del régimen financiero en la R.F.A. (leyes de 12-5-69 *BGB1. I*, 357, ss) ha supuesto su reordenación, con la quiebra de la nítida división anterior de competen-

Como es sabido, las Comunidades europeas se constituyeron por la cesión de competencias nacionales en favor de sus órganos, que están facultados (Art. 189 Tratado CEE), para crear derecho directamente aplicable en los Estados miembros. Estos actos jurídicos, que son directamente aplicables, no atienden a la división nacional interna de competencias sino que encuentran su fundamento en el propio ordenamiento comunitario e inciden, sin distinción tanto sobre materias que corresponden a la Federación ya sea en exclusiva, ya en régimen de concurrencia con los *Länder*, como sobre materias que residen en la esfera exclusiva de éstos. La situación en que quedan Federación y *Länder* ante esta actividad comunitaria es sin embargo desigual, ya que en tanto el Consejo de la Comunidad Europea, verdadero órgano legislativo comunitario, se compone de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (Art. 146 TCEE)<sup>3</sup>. lo que supone la participación del Gobierno federal en la adopción de decisiones, no existe una disposición expresa que abra a los *Länder* las puertas a la participación institucionalizada en el proceso decisorio comunitario. El Reglamento interno del Consejo-CE permite sin embargo que acudan funcionarios en apoyo del representante del Gobierno (Art. 3, 3º), pero impide que éste delegue su voto en dichos funcionarios (Art. 5, 2º), que podrían teóricamente hacer uso de la palabra, si así lo decide su delegación<sup>4</sup>.

La actividad de los órganos comunitarios, en el camino hacia la integración europea genera en el plano federal una concentración de la capacidad decisoria en el poder ejecutivo y su aparato administrativo en detrimento del poder legislativo<sup>5</sup>, en tanto que los *Länder* padecen una doble acometida: indirecta

ciencias (Arts. 70. y ss, LF.), sobre la base de "la defensa de la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio federal" y del "aseguramiento del equilibrio económico general y del crecimiento económico" (Arts. 72, 2º 3 y 106,3º 2 LF.-reforma de 1955- y ley de 8-6-67) La autonomía financiera de los *Länder* (fiscal, de gasto y presupuestaria) ha sido afectada por las "tareas comunitarias" (Arts. 91 a y 91 b L.F.), que son aquellas tareas de los *Länder* en cuya planificación y financiación coopera la Federación, y las ayudas financieras (Art. 104 a 4 L.F.), que son medidas de cooperación y cofinanciación de la Federación en tareas de los *Länder* con el objetivo de incidir correctivamente sobre los problemas estructurales y coyunturales. Sobre el tema puede verse K.M. Hettlage "Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund. Zur Problematik...", en *Fs. Carstens*, Berlín 1984, II, 613, ss. En castellano véase la aportación de L. Parejo al libro colectivo *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Estudios, I.E.E. Madrid 1980, págs. 149-215.

<sup>3</sup>Según el Art. 2 del llamado Tratado de fusión de 8-4-65, que instituyó un Consejo y una Comisión comunes, *AB1. 1967, nº 152 (BGB1. 1967. II, 1454)*.

<sup>4</sup>Sobre el alcance de esta posibilidad en relación con los representantes de los *Länder* en la delegación alemana, compárense C.D. Ehlermann y E. Grabitz en el volumen colectivo *Die Deutschen Länder und die Euroäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986, Hrbek-Thaysen (Hrsg.), págs. 143 y 173 respectivamente.

<sup>5</sup>Este fenómeno que acompaña a la integración internacional, R. Schmidt "Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen", en *VVDStRL, 36/1978*,

(en la medida que dejan de participar en la legislación y administración federales) y directa (al ser cedidas sus competencias legislativas exclusivas). Veamos de que competencia se trata.

## 1.2. El derecho comunitario y las competencias exclusivas de los *Länder*.

La actividad comunitaria ha incidido sobre la esfera competencial de los *Länder* apoyada en una serie de habilitaciones concretas y en las "habilitaciones generales", que constituyen los Arts. 100 y 235 del TCEE<sup>6</sup>.

En el campo educativo y en materia de enseñanza, la actividad comunitaria se ha centrado en aspectos como la reglamentación de estudios superiores, con la aprobación de una serie de Directivas (mútuo reconocimiento de títulos) en el marco de la coordinación del acceso y libre ejercicio de actividades autónomas no asalariadas previsto en el Art. 57 TCEE<sup>6</sup>, la coordinación en el ámbito de la formación profesional de la investigación y divulgación de conocimientos agrónomos, con apoyo en el Art. 41, a) TCEE, o la reglamentación de la asistencia escolar a los hijos de trabajadores emigrantes de un país miembro que trabajan en otro, en una Directiva del Consejo de la C.E.<sup>8</sup>. En el TCEEA (Art.9) se dan igualmente posibilidades para incidir en este campo competencial de los *Länder*.

La política estructural que los *Länder* desarrollan en el marco de la tarea comunitaria "mejora de la estructura económica regional" (Art. 91 a, 1º, 2 LF), y de su propia promoción económica, se ve afectada por la prohibición de subvenciones y ayudas estatales previstas en el Art. 92, 1 TCEE. El espacio para una actividad propia de los *Länder* resulta aún más reducido si nos referimos a la política de estructuras agrarias, en donde a la extensa normativa comunitaria existente debe sumarse la creciente actividad federal apoyada en los Arts. 91 a, 1º, 3 y 74, 17º LF<sup>9</sup>.

pág. 108, es sin duda el déficit más destacable en el proceso de integración europea. En este sentido también A. Weber "Die Bundesländer und die Reform der Gemeinschaftsverträge", en *DVB1. 15-8-86*, págs. 549, ss. en especial 550.

<sup>6</sup>Sobre esta cuestión véanse E. Grabitz "Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Länder bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht"; en *AÖR 111/1 1986*, págs. 1, ss. 2 y 3. R. Bocklet "Bayern und die Europäische Gemeinschaft", en *Eingenpublikation der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit "Freistaat Bayern" 1986*. p. gs. 221, ss. 223-4, y H.H. Schwann "Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften", Berlín, págs. 15-23.

<sup>7</sup>Directiva-Médicos, de 16-6-75, *AB1. L 167/75*, Directiva-Dentistas, de 25-7-78, *AB1.L 233/78*, Directiva-Veterinarios, de 18-12-78, *AB1.L 362/78*, Directiva-Enfermeros, de 27-6-77, *AB1.L 176/77*.

<sup>8</sup>De 25-7-77, *AB1.L 199/77*.

<sup>9</sup>El Art. 91a, 1º-3 dice "La Federación cooperará en ... (1a) mejora de las estructuras agrarias...", y el Art. 74, 17º "La Legislación concurrente abarca las siguientes mate-

Otros posibles campos de actividad comunitaria, como la futura regulación de la libertad de establecimientos de radio y televisión, o la reglamentación del transporte portuario, vendrían a incidir sobre las competencias de los *Länder*. La actividad normativa comunitaria ha incidido, en cierta medida, en la reglamentación de organización y administración de los *Länder*<sup>10</sup>.

Con apoyo en la cláusula general que constituye el Art. 235 TCEE, la posición de los *Länder*, como sujetos de un poder estatal autónomo, ha sufrido la actividad comunitaria en aspectos de la política sobre el medio ambiente, especialmente el derecho de aguas, con una serie de Directivas sobre protección y calidad de las aguas<sup>11</sup>.

La armonización de legislaciones en el sector tributario, con la elaboración de Directivas en materia de imposición indirecta (Art. 99 TCEE), ha supuesto cierta pérdida de ingresos para los *Länder*<sup>12</sup>.

Otros sectores, como la reglamentación urbanística o el empleo de materiales para la construcción, pueden verse afectados mediante la aproximación de legislaciones (Arts. 100-102 TCEE).<sup>13</sup>

En definitiva la actividad comunitaria ejerce ciertamente una incidencia real en la esfera competencial de los *Länder*, que afecta especialmente a los ámbitos de enseñanza, educación y medio ambiente. Es precisamente en estos mismos campos, en los que el Acta Unica Europea tendrá una mayor repercusión.

En efecto, el Acta Unica Europea, que pretende ser un paso más en el camino hacia la Unión Europea<sup>14</sup>, "constitucionaliza" por así decirlo, al fijarlas expresamente en el TCEE, competencias (en materia de política estructural, de investigación y desarrollo tecnológico o del medio ambiente) que conforme al texto de la L.F. corresponden a los *Länder*.

---

rias: el fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal, el asegurar la alimentación, la importación y exportación de productos agrícolas, ganaderos y forestales,..."

<sup>10</sup>Los *Länder* ven en esta tendencia un serio peligro. No olvidemos que centran la mayor parte de su actividad en las tareas administrativas. Una formulación clara de estos temores puede encontrarse en la Resolución del Consejo federal de 16-5-86, *Drucks. 150/86*, especialmente los puntos 13-16.

<sup>11</sup>De 16-6-75, *AB1.L 194/75* (exigencias de calidad del agua potable), de 8-12-75, *AB1.L 31/76* (calidad de las aguas...), etc. En detalle H.H. Schwann, *op. cit.* pág. 20.

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>E. Grabitz, *op. cit.* pág. 3.

<sup>14</sup>En este sentido se pronuncia el Preámbulo del Acta Unica Europea. El texto del Acta Unica Europea puede verse en *R.I.E. vol. 13 1/86*, págs. 307 y ss. P. Pescatore lo ha puesto en duda muy lúcidamente, "Die "einheitliche Europäische Akte". Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt", en *EuR*, 2/86, págs. 153, ss. En castellano véase F. Aldecoa Luzárraga, "El Acta Unica Europea: primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea", en *R.E.I. vol. 7 2/86*, págs. 543, ss.

Estas materias que, en cierta medida, por la actividad comunitaria, estaban ya de hecho "comunitarizadas", podrán desarrollarse ahora con el auxilio de mecanismos nuevos, como la aplicación de las competencias ejecutivas de la Comisión-CE y el incremento de la toma de decisiones por mayoría en el campo de la aproximación y armonización de legislaciones, una vez que el Acta Unica Europea ha entrado en vigor, tras su ratificación por los Estados miembros conforme a sus respectivos ordenamientos constitucionales (Art. 33, 2º del Acta Unica Europea)<sup>15</sup>. En este sentido se puede afirmar que el Acta Unica Europea supone un "salto cualitativo en el proceso de deterioro competencial de los *Länder*"<sup>16</sup>.

### 1.3. La cesión de competencias exclusivas de los *Länder* a una organización supranacional en la ley fundamental.

En la República federal alemana (R.F.A.), la cesión de competencias internas a una organización supranacional encuentra su fundamento constitucional en el Art. 24, 1 L.F. según el cual "la Federación podrá transferir derechos de soberanía, mediante ley (ordinaria), a organizaciones supranacionales".

La discusión sobre el alcance y el significado real de este precepto novedoso en la tradición constitucional alemana se inició con los debates relativos a la posible participación de la RFA en la *non nata* Comunidad Europea de Defensa (CDE)<sup>17</sup>. El precepto en estudio supone una relajación de las exigencias que la LF establece para su reforma, y la apertura del Estado al ejercicio de esas competencias al permitir la cesión de competencias sustanciales a una organización supranacional por ley ordinaria, frente a la mayoría de 2/3 exigida en el Art. 79,2 LF, y eliminar el monopolio legislativo del Estado en favor del orden jurídico comunitario<sup>18</sup>.

<sup>15</sup>El último Estado en ratificar el Acta Unica Europea ha sido Irlanda. Con ello entra por fin en vigor el 1-7-87 esta reforma de los Tratados, una vez que el pueblo irlandés ha dado su aprobación en referéndum el 27-5-87 a la reforma constitucional exigida tras la decisión del Tribunal Supremo irlandés, que había dictaminado, en Abril de este mismo año, la contradicción con algunos principios constitucionales de esta reforma comunitaria.

<sup>16</sup>En este sentido también G. Ress, *op. cit.* págs. 550, y G. Ziller "Die EG-Politische Mitwirkung des Bundesrates", en el *vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.* pág. 98. H.J. Glaesner, pág. 38, relativiza en cambio el alcance de esta reforma.

<sup>17</sup>Las discusiones en torno a "*Der Kampf um den Wehrbeitrag*" (La disputa en torno a la contribución militar) se recogieron en 3 volúmenes, München 1952 (I), 1953 (II), 1958 (III).

<sup>18</sup>El Art. 24, 1º LF. "palanca de la integración (Integrationshebel)" (Ipsen), es visto como una autorización anticipada de la reforma constitucional a concretar en el acto de cesión. Así Ch. Tomuschat, en *BK, 50. Lieferung [Zweitbearb. Art. 24/April 1981- Erg. Juli 1985]*, Art. 24, punto 34.

El Art. 24,1 LF viene a concretar la declaración sobre la integración "en una Europa unida" a que se refiere el Preámbulo de la LF. En este sentido se puede afirmar que es la expresión de la "simpatía hacia la integración (*Integrations-freundlichkeit*)" que constituye una de las metas de la LF, junto a la Unidad del Estado y el Principio Federativo<sup>19</sup>. Justo en el Principio federativo y en la estructura básica de la LF, encuentra este artículo ciertos límites<sup>20</sup>. No olvidemos que a los *Länder* corresponde según la LF el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de las funciones públicas en la medida que la LF no prevea o admita otra cosa (Art. 30). En esa misma medida, disponen los *Länder* de la facultad legislativa (Art. 70,1) y ejecutan las leyes federales (Art. 83). Los *Länder* son por último, copartícipes de la legislación y administración federales (Art. 50).

Cabría plantear entonces la interrogante de una posible titularidad de cesión de los *Länder* al menos respecto de sus competencias legislativas exclusivas. Esta postura, que encontró en un principio cierto respaldo, es hoy rechazada de forma generalizada<sup>21</sup>.

En la LF sólo la Federación, como titular exclusivo del poder de integración<sup>22</sup> puede participar en la creación de organizaciones supranacionales. Al no estar los *Länder* constitucionalmente autorizados para transferir sus competencias y como quiera que los órganos comunitarios actúan en los distintos campos competenciales sin atención a su titularidad interna, sería una laguna en la capacidad de integración de la RFA el hecho de que no pudieran ser cedidas las competencias de los *Länder*. Así que no hay otra interpretación posible que aquella que reconoce a la Federación tal capacidad. La Federación está autorizada por tanto a ceder esas competencias de los *Länder*, si bien con los límites que hemos visto. Otra interpretación sería contraria a la "decisión constitucional" en favor de la integración, que el Art. 24,1 representa<sup>23</sup>.

No parece en cambio atentatorio contra esa determinación de la LF la existencia de una garantía constitucional para los *Länder*, que les haga posible consentir o no, la cesión de sus competencias por parte de la Federación. En este sentido existen una serie de propuestas tendentes a la reforma de la LF para hacer depender la cesión de competencias de los *Länder* a organizaciones supra-

<sup>19</sup>L.G. Stavenhagen, en el vol. colectivo "Die Deutschen..." cit. pág. 51.

<sup>20</sup>Compárense J.H. Kaiser y E. Grabitz, *Ibid.* págs. 252 y 172.

<sup>21</sup>Véase A. Ruppert "Die Integrationsgewalt. Eine staatsrechtliche und verfassungsrechtliche Studie zu Artikel 24 Absatz 1 des Grundgesetzes", Hamburg 1969, pág. 264, notas 772 y 771.

<sup>22</sup>*Ibid.*

<sup>23</sup>K. Kogel "Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit", en *Recht und Staat*, Heft 292/3. 1964.

nacionales del consentimiento del Consejo federal<sup>24</sup>, que hasta ahora sólo es exigible cuando resultan afectadas materias que conforme a la LF lo requieran. Así sobre la base del Art. 105,3 LF se ha ratificado el Acta Unica Europea con el consentimiento del Consejo federal<sup>25</sup>.

---

## 2. LOS LÄNDER Y SU PARTICIPACION EN LA GESTACION DE LA POLITICA COMUNITARIA DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

---

### 2.1. Introducción.

El alcance real de las pérdidas competenciales de los *Länder* como consecuencia de la actividad comunitaria no es desdeñable, como acabamos de ver, y pone de relieve la necesidad de lograr alguna participación efectiva en los niveles decisorios, si tenemos en cuenta que a los *Länder* les está constitucionalmente vedada la cesión a organizaciones supranacionales de sus competencias exclusivas.

Que la exclusividad de la cesión corresponda a la Federación no conlleva necesariamente una desconexión de los *Länder* respecto a sus propias competencias. En este convencimiento, se ha apelado no sólo al principio jurisprudencial de "lealtad federal", en virtud del cual Federación y *Länder* están obligados a colaborar mutuamente<sup>26</sup>, sino también a una interpretación del Art. 32,1 LF acorde con la LF en su conjunto<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> El Consejo federal o Bundesrat se compone no de representantes elegidos por el pueblo o por el Parlamento, como es el caso en otros países federales, sino de representantes designados por los Gobiernos de los *Länder*. Se trata de representantes sujetos a instrucciones de sus Gobiernos. Esta diferencia marca la peculiaridad del federalismo alemán. Sobre la posición del *Bundesrat* en el ordenamiento federal alemán, véase la presentación sintética de K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 15ª ed. ampliada, Heidelberg 1985, págs. 232-236.

<sup>25</sup> Véase la argumentación del Gobierno federal sobre esta cuestión, anexa al Proyecto de ley de ratificación. Deutscher Bundestag, *Drucks. 10/6392*, de 10-11-86. El listado de leyes federales requirentes del consentimiento del Consejo federal puede encontrarse en *AJ-GG, II Darmstadt* 1984, Art. 77 (J. Jekewitz), Punto 13, págs. 721-3. Hrsg. Wassermann.

<sup>26</sup> Sobre este principio véase el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal (BVerfG), "Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit", de H. Laufer, en *Fs. Gasser, 1983*, págs. 419, ss. en especial 423-5.

<sup>27</sup> Sobre los principios de interpretación constitucional, véase K. Hesse, *op. cit.* págs. 26, ss. En castellano puede verse la traducción de P. Cruz Villalón *Escritos de Derecho constitucional* (K. Hesse), Centro de Estudios constitucionales, Madrid 1983, págs. 47 ss.

La Federación como titular exclusivo del poder exterior (Art. 32, 1º) reclama para sí la representación y determinación de la posición de la RFA en las relaciones internacionales. Esta pretensión federal, así planteada, es difícilmente cuestionable. Sin embargo traída al plano comunitario pierde cierta base al presentar como actividad exterior lo que constituye cada día más una "política interior europea"<sup>28</sup>.

No se trata entonces de privar a la Federación de su papel de representante único de la RFA, lo que se cuestiona es la facultad exclusiva de la Federación para determinar la voluntad del estado alemán por encima del propio reparto competencial, que la LF establece. Es difícilmente admisible una ruptura del equilibrio constitucional interno con apoyo en una dudosa interpretación de preceptos constitucionales que no la consienten expresamente.

Guiados por esta convicción, los *Länder* han buscado siempre fórmulas de colaboración con la Federación, en lo posible institucionales, que hicieran posible su influencia efectiva en la política europea.

La fundamentación constitucional de las fórmulas que aquí se presentan siga abierta al debate. Frente a la aplicación analógica del Art. 32, 3 LF<sup>29</sup> planteada en su día por H.H. Schwann<sup>30</sup> ha propuesto últimamente E. Grabitz<sup>31</sup> un nuevo enfoque "hacia fuera" del Art. 50 LF<sup>32</sup>.

## 2.2. El procedimiento de información a los Länder a través del Consejo federal.

El procedimiento de información a los *Länder* a través del Consejo federal se basa en el Art. 2 de la Ley de ratificación de los Tratados de Roma de 27.7.1957<sup>33</sup> y fue regulado en los acuerdos interministeriales de 6.9.63 y

<sup>28</sup> Citado de la decisión del Gobierno bávaro, de 4-2-86, en R. Bocklet, *op. cit.* pág. 231.

<sup>29</sup> El Art. 32,3º L.F. dice: "En la medida en que los *Länder* tengan competencia para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno federal, concertar tratados con Estados extranjeros".

<sup>30</sup> "Die deutschen Bundesländer..." *cit.*

<sup>31</sup> "Die deutschen Länder in der EG-Politik: Verfassungsrechtliche Grundlagen", en el vol. colectivo "Die Deutschen..." *cit.* págs. 174, ss. y 71.

<sup>32</sup> Art. 50 L.F. "Por intermedio del Consejo federal, los *Länder* cooperan en la legislación y administración de la Federación".

<sup>33</sup> La ley se publicó el 19-8-57 en *BGB1.II*, págs. 753-4. El Art. 2 dice: "El Gobierno tendrá que informar al Parlamento federal y al Consejo federal de forma continuada sobre los desarrollos en el Consejo de la CEE y CEEA. La información debe verificarse antes de la adopción del acuerdo del Consejo (comunitario), en la medida que por sus decisiones se hagan necesarias leyes internas o se cree derecho directamente aplicable en la R.F.A.".

9.8.81<sup>34</sup>.

Este procedimiento compromete al Gobierno federal a enviar al Parlamento y al Consejo federales todas las propuestas de Reglamentos, Directivas y Recomendaciones (que afecten a la legislación interna) que son transmitidas por la Comisión a la Secretaría del Consejo-CE. En la medida que hubiera de ser oído el Parlamento europeo o se tratase de actos políticamente significativos, el procedimiento se hizo extensible a otros actos (Comunicaciones, Tomas de posición).

Ya en las discusiones previas a la constitución de la CECA intentaron los *Länder* participar junto a la Federación en la elaboración de las instrucciones a la delegación alemana en el Consejo (CE). El ofrecimiento alternativo de información hecho entonces por el Gobierno federal no llegó a institucionalizarse y dejó pronto de funcionar<sup>35</sup>.

Con motivo de los debates sobre la Ley de ratificación de los Tratados de Roma volvieron de nuevo los *Länder* a solicitar su coparticipación en la elaboración de las instrucciones a los miembros de la delegación alemana en el Consejo de las Comunidades y el envío de sus representantes a la Asamblea.

Con el rechazo de estas pretensiones, se alcanzó la institucionalización de un procedimiento de información en la Ley de ratificación de los Tratados de Roma, que ha funcionado a pesar de sus deficiencias y fallos, de forma continuada llegando a conocer el Consejo federal unos 5.400 documentos comunitarios<sup>37</sup>.

Con la Ley de ratificación del Acta Unica Europea (19.12.86) se ha instaurado un nuevo "procedimiento de información y cooperación de los *Länder* (II,5) que obliga al Gobierno federal a una información más extensa y más rápida a los *Länder* en el Consejo federal "sin perjuicio del Art. 2 de la Ley de ratificación de los Tratados de 25.3.57 para la constitución de la CEE y la CEEA..." (Art. 2,1º)<sup>38</sup>, es decir sin perjuicio del procedimiento de información, que ahora presentamos.

El procedimiento de información se inicia con la llegada de la documentación al Consejo federal. Responsables de hacer llegar esta documentación son

<sup>34</sup> El texto de estos acuerdos puede encontrarse en el *vol. colectivo "Die Deutschen..."* cit. págs. 224-6 (Dok.3) y 239-42 (Dok.7). En R. Morawitz "*Die Zusammenarbeit von Bund und Länder bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft*", Bonn 1981, se reproduce también el texto del primer acuerdo, págs. 98-101.

<sup>35</sup> Tras un periodo de informaciones más o menos esporádicas. Al respecto R. Bocklet, *op. cit.* págs. 221-5, y H.H. Schwann, *op. cit.* pág. 109.

<sup>36</sup> La Asamblea (Arts. 137 y ss. TCEE) se llama a sí misma desde el 30-3-1962 (AB1. 1045/62) "Parlamento Europeo".

<sup>37</sup> Discurso de H. Börner en la apertura del nuevo periodo de sesiones del Consejo federal (86/87), en el *Bulletin der Bundesregierung (Press- und Informationsamt)*, núm. 138, Bonn 13-11-86, págs. 1153, 1155.

<sup>38</sup> La ley de 19-1-86, se publicó en el *BGB1.II*, págs. 1102-3.

el departamento de política europea del Ministerio federal de Economía si se trata de propuestas provenientes de la CEE o propuestas comunes de la CEE/CEEA, y el Ministerio de Investigación y Tecnología, si se trata de propuestas procedentes de la CEEA.

Una vez en el Consejo federal, la documentación pasa a las comisiones técnicas, a las que irán llegando asimismo los nuevos proyectos que vengán a sustituir o alterar los documentos en estudio. Sobre esa base se alcanza una "Toma de posición" del Consejo federal cuya elaboración intervienen las distintas comisiones técnicas competentes, siendo responsable último la "Comisión de cuestiones comunitarias" de esta Cámara. Los Dictámenes del Consejo federal se emiten como una decisión del Pleno, y se comunican a la Cancillería federal. Se trata de Resoluciones no vinculantes, no obstante lo cual el Gobierno suele apoyarse en sus consideraciones, lo que concede de hecho cierto peso político al Consejo federal<sup>39</sup>. De no seguir las en el proceso negociador en el Consejo-CE, no se derivan consecuencias jurídicas para la Federación, que deberá, eso sí, a petición motivada informar al Consejo federal sobre los futuros efectos de la normativa comunitaria y su grado de ajuste a las propuestas formuladas por el Consejo federal<sup>40</sup>. Esta información es complementada por los Informes sobre la integración que desde el 1.1.67 presenta el Gobierno con periodicidad semestral en la "Comisión de cuestiones comunitarias" del Consejo federal. Desde hace algunos años son elaboradas Recomendaciones sobre este Informe, que se envían al Gobierno.

Se ha destacado la oportunidad que en el seno de las comisiones técnicas del Consejo federal encuentran los *Länder* de intercambiar opiniones y experiencias y de conocer de los representantes del Gobierno federal negociadores en Bruselas, informaciones más detalladas e incluso obtener la seguridad de que éstos van a defender sus planteamientos en la futura negociación<sup>41</sup>.

De cualquier forma a la hora de contemplar críticamente este procedimiento no debe olvidarse que el deber de información se ha cumplido con deficiencias. En ocasiones no ha llegado la documentación a las comisiones del Consejo federal, o bien lo ha hecho con retrasos, lo que unido a la tardía conexión de es-

<sup>39</sup> Este hecho ha sido especialmente destacado por K. Oberthür "Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG", en *Integration 2/78*, págs. 58, ss. y 61, y Ch. Sasse "Bundesrat und Europäische Gemeinschaft", *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Darmstadt 1974, págs. 333, 359-60. Cifras concretas, en G. Ziller vol. colectivo "Die Deutschen..." cit. pág. 94.

<sup>40</sup> Según la mejora que a iniciativa del Consejo federal se introdujo en 1979. Véase R. Morawitz, *op. cit.* pág. 31.

<sup>41</sup> Al respecto véanse por todos R. Hrbek "Doppelte Politikverflechtung: Realismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im Entscheidungsprozess", pág. 25 y G. Ziller "Die EG-Politische Mitwirkung des Bundesrates", pág. 94, en el vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.

te procedimiento, que se inicia con el paso de la documentación de la Comisión al Consejo-CE supone, al menos en estos casos, cierta inoperancia<sup>42</sup>.

Ello explica que este procedimiento, a pesar de sus mejoras, se haya visto acompañado ya desde el principio por una serie de mecanismos de acceso a la información y fórmulas que han hecho posible el envío de representantes de los *Länder* a los distintos grupos de trabajo comunitario. El procedimiento de información, si bien no ha podido ser una garantía efectiva capaz de asegurar el influjo de los *Länder* en la política comunitaria de la Federación, ha puesto en marcha una cooperación entre Federación y *Länder* (mejor dicho entre los gobiernos federal y de los *Länder*), que ha llevado al Nuevo Procedimiento, ya referido (II,5 c).

### 2.3. El Observador de los *Länder*.

El origen de esta institución se halla en una cita de los Ministros-presidentes de Baviera y Baden-Württemberg con el entonces Ministro federal de Asuntos Exteriores. Allí se acordó la participación como "observador" de un funcionario de estos *Länder* en las deliberaciones preparatorias de la delegación alemana en torno a la constitución de la CEE y la CEEA.

*Este primer "observador" se convirtió más tarde, a petición de los Ministros-presidentes de los Länder, en una institución duradera.*

El primer Observador de los *Länder*<sup>43</sup> fue nombrado por la Conferencia de Ministros-presidentes de los *Länder*, que se limitó en lo sucesivo a confirmar los nombramientos de la Conferencia de Ministros de Economía. El nombramientos, una vez firme, se comunica oficialmente al Gobierno federal.

El Observador de los *Länder* tiene, por tradición, su residencia oficial en la representación de Baden-Württemberg en Bonn. Mantiene además una oficina exterior en Bruselas, separada de la representación permanente alemana, que pasará seguramente a integrarse en ésta.

Para el cumplimiento de su labor cuenta el Observador con el auxilio de dos representantes y varios administrativos. Los gastos originados en el cumplimiento de su función son compartidos por todos los *Länder*, si bien se incluyen en las partidas presupuestarias del *Land* de Renania del Norte-Westfalia<sup>44</sup>.

<sup>42</sup>Han destacado especialmente estas deficiencias, P.M. Schmidhuber en su Informe escrito a la "Ausschuss für Bundesangelegenheiten und Europafragen" del Consejo federal, *Ausschussinformation* 10/7, de 7-5-86, págs. 17-18, y W. Rudolf "Bundesländer und europäisches Gemeinschaftsrecht", en *Fs. Schlochauer*, Berlin 1981, págs. 117, 125. Un análisis comparado de ambos procedimientos con fórmulas alternativas, en I. Hannleck/W. Schumann "Die Beteiligung der Länder an der EG-Politik des Bundes: Probleme und Alternativen", en *ZParl* 3/83, págs. 362, ss.

<sup>43</sup>Su nombre es "Observador de los *Länder* en las Comunidades europeas" desde 1986.

<sup>44</sup>Según el "Königsteiner Schlüssel", en W. Rudolf, *op. cit.* pág. 134.

Es función del Observador informar a los *Länder* lo más rápidamente posible sobre las líneas de desarrollo y las propuestas de los órganos comunitarios (Comisión y Consejo) sobre todo en la medida que resulten afectadas competencias internas e intereses sustanciales de los *Länder*. Su función se traduce en los siguientes cometidos:

a) Participación en todas las sesiones del Consejo, en algunas sesiones del Comité de representantes permanentes (COREPER), y otros grupos del Consejo, e informe a los *Länder*.

El Observador forma parte oficialmente de la delegación alemana y en esta calidad acude a todas las sesiones del Consejo si bien carece de derecho de intervención. Cuando se tratan cuestiones de interés para los *Länder* acude también a sesiones del COREPER y a las sesiones de la Comisión especial de agricultura y otros grupos de trabajo del Consejo (Grupo *ad hoc* "cuestiones económicas de la radiodifusión", por ejemplo)<sup>45</sup>. Al efecto es regularmente invitado a las sesiones preparatorias de estas reuniones que se celebran en el Ministerio federal de Economía.

El Observador con su presencia en el Consejo juega un papel de vigilante y personifica por así decirlo los intereses (callados) de los *Länder*<sup>46</sup>.

Después de cada sesión, el Observador prepara un Informe detallado para su envío a los *Länder*, que disponen así de una "fuente de información propia" importante para su posterior intervención en la toma interna de decisiones.

b) Clasificación y envío a los *Länder* de la extensa documentación que recibe.

El Observador recibe todos los documentos de la Secretaría del Consejo al mismo tiempo que los Gobiernos de los Estados miembros.

Del Ministerio de Economía puede solicitar información adicional sobre aspectos concretos de la documentación del Consejo.

Con su engarce en la fase informativa del extinto "Procedimiento de participación de los *Länder*", "comenzó a recibir también los anteproyectos y documentos de la Comisión a través del Ministerio federal responsable.

El envío a los *Länder* de la documentación se realiza conforme a un orden competencial establecido por el que cada *Land* es responsable de determinadas materias<sup>47</sup>.

c) Información a las comisiones y grupos competentes de los *Länder* y del Consejo federal, y en esta medida complemento de la información del Gobierno al Consejo federal.

<sup>45</sup>En detalle, C.D. Ehlermann "Die Einflussnahme der deutschen Länder auf den Entscheidungsprozess in der Europäischen Gemeinschaften aus Brüssel's Sicht", en el vol. colectivo "Die Deutschen..." cit. págs. 139, 143.

<sup>46</sup>K. Oberthür, *op. cit.* pág. 62.

<sup>47</sup>*Ibid.*

El Observador informa a los Ministros de los *Länder* sobre cuestiones y documentos políticos de la Comisión que tengan una especial significación.

De igual modo transmite el Observador continúa y completa información al Consejo federal, en el seno de la "Comisión de cuestiones comunitarias" en cuyas sesiones participa por derecho propio<sup>48</sup>. Participa igualmente en esta calidad en comisiones del Parlamento federal<sup>49</sup>, cuando se tratan de proyectos comunitarios de importancia, así como en los grupos de trabajo técnico de los *Länder*, en las áreas económica, de agricultura y de transportes<sup>50</sup>.

d) Relación y contactos con la Comisión-CE, y las delegaciones de otros países comunitarios.

Además de los lógicos intercambios con la representación alemana mantiene el Observador contactos con la Comisión-CE que aprovecha para conocer las líneas de desarrollo y transmitir cuestiones concretas, actuando como portavoz de alguno o de todos los *Länder*. El Observador cuenta con la aprobación global de la delegación no sólo en estos contactos con la Comisión-CE sino también en los que mantiene con delegaciones de otros países comunitarios.

Sin el auxilio de sus "compañeros de delegación" le resultaría muy difícil cumplir este cometido, para el que ahora dispone, con la oficina de Bruselas (y su previsible inclusión en la representación permanente alemana) de una infraestructura propia<sup>51</sup>.

e) Provisión de la central de documentación de los *Länder*. El Observador surte esta central de documentación. Se trata de un archivo que facilita el trabajo efectivo de los *Länder*<sup>52</sup>.

En un análisis crítico del Observador debe destacarse sobre todo su paradójica naturaleza jurídica. Se trata de un funcionario procedente de la Administración de un *Land* (Renania del Norte-Westfalia), que representa a todos los *Länder* como miembro de la delegación del Gobierno federal<sup>53</sup>.

<sup>48</sup>Su participación se remonta al 20-12-57 con la creación de una comisión especial (Gemeinsamer Markt und Freihandelszone) que está en el origen de la actual "Comisión de cuestiones comunitarias". D. Blumenwitz "Europäische Gemeinschaft und Rechte der Länder", en *Fs. Sasse, I Baden-Baden 1981*, 215, 223, Ch Sasse, *op. cit.* págs. 342-3.

<sup>49</sup>Sobre la base del Art. 43, 2 L.F. "Los miembros del Consejo federal... así como sus delegados tienen acceso a todas las sesiones del Parlamento y de sus comisiones. Deben ser oídos en cualquier momento".

<sup>50</sup>Que actúan al mismo tiempo como subcomisiones del Consejo federal. Véase R. Hrbek "Doppelte...", en el *vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.* pág. 32.

<sup>51</sup>K. Obertür, *op. cit.* pág. 62.

<sup>52</sup>El centro de documentación está en Stuttgart. W. Rudolf, *op. cit.* pág. 135.

<sup>53</sup>Compárense R. Hrbek y F. Stöger, en el *vol. colectivo "Die Deutschen ..." cit.* págs. 26 y 121.

La discusión sobre la figura del Observador sigue abierta, pero en todo caso parece claro que ni debe ser un representante de intereses, ni una especie de embajador de los *Länder*. Su razón de ser está en el acceso y la elaboración de información para los *Länder*, en donde posiblemente va a encontrar cierta competencia con la apertura de las oficinas de enlace de los distintos *Länder*, y en la misión de "observar", para la que es difícilmente imaginable un sustituto.

El futuro del Observador está pendiente de remodelación y, en todo caso aparece ligado a una nueva distribución de funciones<sup>54</sup>.

#### 2.4. Otras posibilidades de influencia en la toma de decisiones comunitarias.

- a) La presencia técnica en los grupos de trabajo comunitarios.

Con independencia de la figura del Observador, los *Länder* están representados sólo ocasionalmente en la delegación alemana en el Consejo CE. Ello depende, sobre todo, de la buena voluntad del Jefe de la delegación, pero también del interés que los *Länder* manifiesten en una tal participación<sup>55</sup>.

Los *Länder* disponen de una participación en los ámbitos de política regional, agricultura, educación o medio ambiente<sup>56</sup>:

Comisión de política regional.

Los *Länder* cuentan con un representante permanente que participa en las sesiones de la comisión, tiene acceso a toda la documentación, prepara las sesiones con sus compañeros de delegación y tiene derecho de intervención reglamentariamente fijado, en determinados casos.

Comisión administrativa del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. El Jefe de la delegación alemana consulta a un representante del *Land* afectado por el proyecto en cuestión.

Comisión permanente de estructuras agrarias.

Un representante de los *Länder* es miembro de la delegación alemana. Su designación corresponde al Consejo federal a propuesta de sus comisiones de agricultura y de cuestiones comunitarias.

Cuestiones medioambientales.

En las discusiones del grupo del Consejo en Bruselas y en las reuniones del Consejo de Ministros del Medioambiente, participan en la práctica dos representantes de los *Länder* a invitación del Gobierno federal.

Cuestiones educativas.

<sup>54</sup> Compárense R.Hrbek y F.Stöger, en el *vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.* págs. 26 y 121.

<sup>55</sup> En ocasiones los *Länder* han declinado la invitación del Gobierno para acudir a los grupos negociadores. Véase R. Morawitz, *op. cit.* pág. 52.

<sup>56</sup> Sobre este punto pueden consultarse R. Bocklet, *op. cit.* págs. 228-9, R. Morawitz, *op. cit.* págs. 42, ss. y K. Oberthür, *op. cit.* pág. 61.

Los *Länder* han nombrado un delegado de la Conferencia de Ministros de Educación para cuestiones relacionadas con las Directivas-CE, que participa tanto en las conferencias interministeriales como en las negociaciones en Bruselas. Es consultado asimismo con ocasión de los contactos bilaterales con delegaciones de otros Estados miembros<sup>57</sup>.

Comité consultivo para la formación de médicos.

En el seno de este comité, creado por Decisión del Consejo de 16-6-75 (ABI L 167/75), colabora un representante de los *Länder* como suplente del experto del Ministerio federal de juventud, familia y sanidad. Tiene derecho a participar en todas las sesiones del comité y hacer uso de la palabra.

Comisión consultiva para la formación profesional.

La delegación alemana cuenta con tres miembros en la Comisión, uno de los cuales representa, en calidad de suplente, a los *Länder*.

La característica común a todos estos ejemplos radica en su asentamiento sobre una base jurídica incierta, sobre la que los *Länder* han conseguido, sin embargo, un acceso directo a las discusiones preparatorias en los órganos comunitarios, haciendo depender de hecho su influencia de la "competencia profesional de sus representantes"<sup>58</sup>.

b) La presencia (política) directa en Bruselas.

Los *Länder*, buscando el acceso directo a las fuentes de información, que pueda facilitarles la defensa efectiva de sus intereses, han comenzado a establecer "Oficinas de enlace (Verbindungsbüros)" en Bruselas.

La cuestión de la apertura de algún tipo de representación propia de los *Länder* en Bruselas ya se había planteado en 1979 en el *Land* de Baviera<sup>59</sup>. Unos años más tarde ha vuelto a ser actualidad con la instalación de una serie de oficinas como las de Hamburgo, el Sarre o Renania del Norte-Westfalia y la previsión de otras "en vista de la creciente repercusión de la actividad comunitaria en el ámbito de la política de los *Länder*"<sup>60</sup>. Una vez dada esta señal de salida, es cuestión de tiempo una presencia directa de todos los *Länder* en Bruselas.

<sup>57</sup> La actividad de los *Länder* tiene en este campo una cierta intensidad. Comparéense C.D. Ehlermann "Die Einflussnahme...", en el vol. colectivo "Die Deutschen..." cit. pág. 143, e I. Hannleck/W. Schumann, *op. cit.* págs. 364-5, con R. Morawitz, *op. cit.* págs. 45-6.

<sup>58</sup> K. Oberthür, *op. cit.* pág. 61.

<sup>59</sup> Al respecto véase R. Morawitz, *op. cit.* págs. 34-5.

<sup>60</sup> Baviera ha decidido recientemente (véase nota 28) la apertura de una Oficina, a cuyo frente debe estar un delegado personal del Jefe de Gobierno bávaro.

Justo esta perspectiva ha desatado el temor al posible desarrollo de una actividad paralela de los *Länder* ante los órganos comunitarios, que pudiese poner en cuestión la posición negociadora uniforme de la RFA.

La creación de este tipo de representaciones de intereses responde sin embargo más a las carencias y fallos en el funcionamiento de los procedimientos de información<sup>61</sup> y a la realización de tareas de promoción económica, turística o simplemente cultural del *Land* en cuestión<sup>62</sup>, que al deseo de competir con la Federación, mediante la práctica de una política exterior propia, si bien no debe desconocerse que constituye de hecho un medio de presión en las negociaciones con la Federación. La función a cumplir por estas "Oficinas de enlace" será probablemente regulada en el contexto del "Nuevo Procedimiento de Información y Cooperación".<sup>63</sup>

La presencia de los *Länder* en Bruselas conoce otras posibilidades: visitas y correspondencia.

Los Ministros-presidentes y otros representantes menores de los *Länder* acuden a Bruselas normalmente por propia iniciativa, pero también a invitación de la Comisión-CE<sup>64</sup>, en busca de un mayor intercambio de información, y de contactos directos, que ahora se incrementarán sin duda con la instalación de las "Oficinas de enlace".

No obstante su relevancia política, estas visitas cuentan con el respaldo de la Federación, que las ha regulado en un procedimiento pragmático sobre los "viajes oficiales de los miembros de los Parlamentos (miembros y representantes de los Gobiernos) de los *Länder* al extranjero".<sup>65</sup>

Los contactos entre la Comisión-CE y el Consejo federal se ven en cambio con recelo.<sup>66</sup>

Otra vía tradicional de contacto con la Comisión-CE es la Correspondencia, ante la que la Federación ha manifestado siempre su recelo, por des-

<sup>61</sup> Así expresamente en el discurso de H. Börner recogido en el *Bulletin der Bundesregierung, ya cit.* (nota 37), pág. 1156.

<sup>62</sup> O. Hahn "EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenausienpolitik", en el vol. colectivo "*Die Deutschen...*" cit. págs. 105, 109, llama la atención sobre la peculiaridad del proyecto bávaro. En detalle sobre este aspecto véase R. Bocklet, *op. cit.* pág. 231.

<sup>63</sup> Contra la conversión de estas Oficinas en meras representaciones de intereses, se ha pronunciado J.H. Kaiser alegando la calidad de Estados, que los *Länder* tienen. En Hrbek, en el vol. colectivo "*Die Deutschen...*" cit. pág. 33.

<sup>64</sup> Así ha ocurrido con los proyectos de política regional y agraria. Al respecto véanse H.H. Schwann, *op. cit.* pág. 128, y K.Oberthür, *op. cit.* pág. 64.

<sup>65</sup> Misiva del Ministerio de Asuntos Exteriores a los Parlamentos y Cancillerías de los *Länder*, de 21-2-78, en R. Morawitz, *op. cit.* págs. 95, ss.

<sup>66</sup> Véanse los ejemplos de P. Malanczuk "European Affairs and the 'Länder' (States) of the Federal Republic of Germany", en *CML Rev.* 22/1985, págs. 237, 259.

conocer en realidad su alcance e intensidad, apelando a la necesaria uniformidad en la posición negociadora, garante de una adecuada defensa de los intereses de la RFA.<sup>67</sup>

c) Los contactos con el Parlamento europeo.

Los contactos con el Parlamento europeo son otra fuente adicional de información para los *Länder* y el Consejo federal (a través de su "comisión de cuestiones comunitarias"). El creciente intercambio de información y documentación lejos de circunscribirse al grupo de parlamentarios alemán, al que por otra parte hacen llegar recomendaciones, de gran utilidad en su actividad parlamentaria, se extiende al Parlamento europeo en su conjunto con la reunión conjunta de comisiones en campos como la hacienda pública o los transportes<sup>68</sup>.

Salvada ya la disputa acerca del envío de representantes del Consejo federal al Parlamento europeo<sup>69</sup>, (resuelta con la designación de miembros del Parlamento federal), tras su elección directa en 1979<sup>70</sup>, se ha vuelto a plantear la posible representación de los *Länder* en el Parlamento europeo. El futuro desarrollo de un procedimiento electoral común europeo establecerá definitivamente la composición estatal o "regional" del Parlamento europeo, y en esta medida el papel que los *Länder* puedan desempeñar<sup>71</sup>.

La creciente sensibilidad que el Parlamento europeo está demostrando hacia las Regiones, con la actividad de su "comisión de política regional" o la convocatoria de Conferencias de las Regiones europeas, puede contribuir sin duda a la tarea del acercamiento de los *Länder* (y Regiones) al proceso decisorio comunitario. La existencia en fin, de algunas propuestas recientes<sup>72</sup>, como la reestructuración del Consejo-CE en una auténtica Cámara de los *Länder*, la con-

<sup>67</sup> Por todos H.E. Birke "Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften", *Berlin 1973*, pág. 60.

<sup>68</sup> Un juicio positivo sobre este desarrollo puede verse en R. Bocklet, *op. cit.* pág. 239, y U. Raderschall "Bunderschall "Bundesrat und Europäisches Parlament", en *ZParl 2/82*, págs. 204, ss. Más escéptico se muestra P. Malanczuk, *op. cit.* pág. 261.

<sup>69</sup> En detalle Ch. Sasse, *op. cit.* págs. 362-3. que defendió el envío de representantes del Consejo federal. En contra H.E. Birke, *op. cit.* págs. 108, ss.

<sup>70</sup> Cumpliendo las previsiones del Art. 138,3 TCEE, había promulgado el Consejo-CE ya el 20-9-76, una Resolución sobre la elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo para Mayo/Junio de 1978 (*AB1.L 278/76*).

<sup>71</sup> En la R.F.A. existe un sistema de listas, que según la ley sobre la elección de los representantes del Parlamento Europeo (de 16-6-78, *BGB1. 1709*, modificada por ley de 22-12-83, *BGB1. 1. 709*, modificada por ley de 22-12-83, *BGB1. I, 1577*) pueden ser regionales (verbundene Landeslisten) o generales para todo la Federación, según la voluntad de los partidos. Sobre el comportamiento de los partidos de la Unión (CDU, CSU), véase R. Bocklet *op. cit.* págs. 237, ss.

<sup>72</sup> E. Schneider "Europäische Einigung -Erwartungen der Landesparlamente, Beitrag der Länder", en vol. colectivo "Die Deutschen..." cit. págs. 57, 67-8.

servación del Consejo de las Regiones<sup>73</sup> en un portavoz de éstas frente a la CE o la creación de un Senado donde las Regiones estuvieran representadas, promete mantener vivo este debate.

## 2.5. El nuevo procedimiento de información y cooperación entre Federación y *Länder*.

### a) Introducción.

La imposibilidad de compensar la pérdida de competencias a través del procedimiento de información (Art. 2 de la Ley de ratificación de los Tratados de Roma) hizo ver a los *Länder* la necesidad de responder a la extensión creciente de la actividad comunitaria mediante un procedimiento adecuado que les garantizase cierta influencia sobre el "comportamiento comunitario" del Gobierno federal<sup>74</sup>.

Los *Länder* pretendían participar en las negociaciones comunitarias cuando se decidiese sobre cuestiones de su competencia legislativa exclusiva, de la misma forma que ya lo venían haciendo en las negociaciones conducentes a la conclusión de tratados internacionales que afecten a sus competencias exclusivas desde la instauración del Pacto de Lindau (14.11.1957)<sup>75</sup>, según el cual la Federación ha de buscar el acuerdo de los *Länder* antes de la conclusión del tratado. Con la consecución de una "regla práctica"<sup>76</sup> sobre la "posición y tareas de las personalidades de los *Länder* en negociaciones internacionales de la Federación (incluidas las de las organizaciones supranacionales) se produjo un primer acercamiento a esa pretensión de los *Länder*, continuado luego por el "procedimiento de participación". Este procedimiento, resultado de largas conversaciones, se plasmaría en la Declaración del Canciller federal (19.9.79) y la respuesta del entonces Presidente de la Conferencia de Ministros-presidentes de los *Länder* (26.9.79) aceptando el ofrecimiento federal "sin perjuicio de las di-

<sup>73</sup>Fue constituido por 60 Regiones y 9 Organizaciones regionales, para representar los intereses de las Regiones europeas frente a la CE. Los *Länder* no participan de momento en el Consejo, con la excepción de Baden-Württemberg. Las llamadas a la colaboración con las Regiones, E. Schneider, en el vol. colectivo "*Die Deutschen...*" cit. pág. 87, encuentran ciertos recelos entre los *Länder* ante el temor a ser equiparados a éstas. Así la advertencia de F. Stöger, actual "Observador de los *Länder* recogida en el vol. colectivo cit. pág. 196.

<sup>74</sup>A tal efecto se constituyó el 4-9-75 un grupo de trabajo de los *Länder* con el encargo de preparar las bases para un acuerdo con la Federación, en K. Oberthür, op. cit. pág. 63. En general sobre este tema véase, R. Morawitz, op. cit.

<sup>75</sup>El texto puede verse en el vol. colectivo "*Die Deutschen...*" cit. págs. 222-3 (Dok.2) y en R. Morawitz, op. cit. págs. 85-6.

<sup>76</sup>Resultado de las "Conversaciones Kramer/Heubl". El texto de esta "regla práctica" puede verse en R. Morawitz, op. cit. pág.s. 87, ss.

ferencias mantenidas durante las negociaciones''<sup>77</sup>. Esta salvedad hace referencia a la diferente interpretación que sobre el alcance de los Arts. 24,1 y 32,1 de la LF mantienen Federación y *Länder*.

La declaración del Canciller federal ofrecía las líneas de un ''procedimiento de participación de los *Länder*'' en los proyectos comunitarios que afectasen, aunque sólo fuera en parte, las competencias legislativas exclusivas o los intereses esenciales de los *Länder*. Dicho procedimiento comenzó a aplicarse de forma provisional el 15.10.80 y desde entonces se ha venido prorrogando<sup>78</sup> hasta su reforma el 19.12.86, con la regulación en la Ley de ratificación del Acta Unica Europea (Art. 2) de un ''procedimiento de información y cooperación (Informations- und Mitwirkungsverfahren)'' entre la Federación y los *Länder*.

Pero veamos, antes de pasar a este nuevo procedimiento, cómo ha funcionado el llamado ''procedimiento de participación de los *Länder*'' que está en su origen.

b) El llamado procedimiento de participación de los *Länder*.

Este procedimiento comprendía la transmisión de documentos e información, con su salida de la Comisión-CE, es decir antes de su notificación al Consejo-CE. Esto significa que los *Länder* podían preparar con más tiempo y mayor amplitud su posición respecto a los proyectos comunitarios, que pretendían regular materias de su competencia legislativa exclusiva. Esta ventaja que daba neutralidad, de hecho, por la necesidad de llegar a una ''posición común'' a tiempo, que pudiera ser tomada en consideración en el proceso negociador en Bruselas, en donde la Federación no debía apartarse de esa opinión expresada por los *Länder*, salvo por ''razones imperiosas de política exterior y de integración''. En estos casos debía comunicarles los motivos determinantes de su decisión.

Cuando las disposiciones comunitarias afectaban a las competencias exclusivas de los *Länder*, invitaba la Federación a dos representantes de los *Länder*, a requerimientos de éstos, a las negociaciones en las comisiones consultativas de la Comisión y el Consejo, ''en la medida que le (era) posible''.

Si los proyectos comunitarios afectaban no ya a las competencias exclusivas, sino a los intereses esenciales, especialmente financieros, de los *Länder*, el Gobierno federal, en el respeto a las obligaciones que se derivan de la estructura federal de la RFA estaba dispuesto a oír a los *Länder*.

Se preveía igualmente la aplicación de este procedimiento a los Acuerdos de coordinación (Koordinierungsabsprachen) que, aun estando fuera del ámbito

<sup>77</sup>El texto de estas Cartas puede leerse en el *vol. colectivo* ''Die Deutschen...'' cit. págs. 37-8 (Dok. 5) y R. Morawitz, *op. cit.* págs. 102, ss.

<sup>78</sup>Se ha prorrogado en dos ocasiones (1982, 1984).

competencial comunitario, se toman en el marco de sus órganos, cuando incidiesen sobre las competencias legislativas exclusivas de los *Länder*.

El procedimiento de cooperación se reguló en el Reglamento interno común de los Ministerios federales (GGO-Gemeinsame Geschäftsordnung) y en el esquema (Shema) preparado por los *Länder*<sup>79</sup>.

El Reglamento, en su párrafo 85 a, centra en el Ministerio de Economía y en los Ministerios responsables respectivamente, la tarea de garantizar que la información y documentación del Consejo y de los servicios jurídicos de la Comisión-CE llegasen al Observador de los *Länder*. Por lo que respecta a la adopción de posiciones comunes, el derecho a ser oídos a la incorporación de representantes de los *Länder* a los grupos negociadores se remitía a la Carta del Canciller.

El esquema preparado por los *Länder* para regular el procedimiento a seguir entre ellos y con la Federación constaba de tres fases: de información, de discusión y de negociación.

En la fase informativa quedó conectado el Observador por voluntad expresa de los *Länder*. Fue la única regulada en el GGO-II.

En la fase de discusión la búsqueda de una "opinión común" corría a cargo del departamento responsable en cada *Land*. El "Órgano común (Gemeinsane Stelle)", nombrado en la respectiva Conferencia de Ministros de los *Länder*, era el encargado de que se lograra el acuerdo y se decidiese en su caso, el envío de representantes a la delegación negociadora. El acuerdo o desacuerdo se comunicaba al departamento federal competente.

En la fase negociadora el "Órgano común" conservaba la dirección del procedimiento.

Con el "procedimiento de participación" los *Länder* pretendían responsabilizarse de los proyectos referidos a sus competencias legislativas exclusivas dejando al Consejo federal aquellos otros que afectando a sus intereses esenciales correspondían sin embargo, a la Federación, en lo que suponía un intento delimitador del respectivo ámbito de actuación. No obstante el intento, no ha podido evitarse una cierta duplicidad<sup>80</sup>. A ello hay que añadir defectos de funcionamiento como la transmisión asistemática de documentación o la carencia de una infraestructura adecuada. Sin embargo el principal problema que ha planteado a los *Länder* este procedimiento ha sido la necesaria búsqueda de la coordinación para alcanzar una "posición común" que suponía sujetarse a un pro-

<sup>79</sup>El texto del Reglamento (párrafo 85 a) puede verse en el *vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.* pág. 239 (Dok 6), y R. Morawitz, *op. cit.* pág. 106.

<sup>80</sup>Desde el principio se criticó la falta de un engarce adecuado de este Procedimiento con el Procedimiento en el Consejo federal, y se ofrecieron alternativas. En detalle sobre esta cuestión I. Hannaleck/W. Schumann, *op. cit.* págs. 368, ss.

cedimiento de unanimidad más gravoso que la obtención de mayorías en el Consejo federal, y que ha hecho fracasar este procedimiento. De hecho, de las 1000 propuestas que desde 1980 han sido transmitidas al Observador, sólo unas 300 fueron enviadas a su vez a un "Órgano común". Únicamente en 37 ocasiones llegó a adoptarse una "posición común", y en 1 solo caso (Directiva-Arquitectos) se ha llegado a un proceso decisorio entre Federación y *Länder*, y ello por iniciativa de la Federación<sup>81</sup>.

c) El nuevo procedimiento.

El incumplimiento de la "(auto) obligación"<sup>82</sup> contraída con los *Länder* por parte del Gobierno federal en el proceso negociador en la cumbre de Luxemburgo (2/3.12.85) que desembocaría en la adopción del texto del Acta Unica Europea (27.1.86), firmada por la RFA el 17.2.86,<sup>83</sup> ha supuesto el desencadenante final de la sustitución de este procedimiento que, por sus deficiencias organizativas y su falta de obligatoriedad jurídica, no ha sido la garantía que los *Länder* buscaban para la defensa de su integridad competencial y su poder autónomo.

Los *Länder* han reaccionado ante la firma del Acta Unica Europea en la Resolución del Consejo federal de 21-2-84<sup>84</sup>, en la que además de plantearse algunas objeciones a la armonización normativa prevista en determinados ámbitos (sanitarios, medioambiental, defensa del consumidor, etc) y a la ampliación de competencias ejecutivas a la Comisión, se defiende la necesidad de una reforma constitucional, del Art. 24, 1 LF, que introduzca un derecho de veto capaz de impedir una cesión de competencias exclusivas de los *Länder* sin el consentimiento expreso del Consejo federal. En este sentido se había pronunciado ya hace algún tiempo la Comisión de encuesta para la reforma constitucional<sup>85</sup>.

En el dictamen de 16-5-86<sup>86</sup> que, con motivo de la remisión por el Gobierno federal del proyecto de ley de ratificación del Acta Unica Europea, adoptó el Consejo federal, se vuelve a insistir en la urgente necesidad de conseguir una mejora de sus posibilidades de colaboración en el proceso decisorio interno, pa-

<sup>81</sup> En G. Einert "EG-Entwicklung...", pág. 45 y L.G. Stavenhagen "Europa-Politik...", pág. 54 del *vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.*

<sup>82</sup> El carácter vinculante o no de este 'Acuerdo' ha sido objeto de una extensa discusión entre Federación y *Länder*. En detalle W. Rudolf, *op. cit.* págs. 132-3.

<sup>83</sup> Con la R.F.A. firmaron Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, que sometió la cuestión a referéndum, firmaron el texto el 28-2-86.

<sup>84</sup> Bundesrat, *Drucks. 50/86*.

<sup>85</sup> Informe final de la Comisión de Encuesta para la reforma constitucional de 2-12-76, *Bundestag, Drucks. 7/5924*. Un extracto del Informe, en el *vol. colectivo "Die Deutschen ..." cit.* págs. 227, ss.

<sup>86</sup> Bundesrat, *Drucks. 50/86*.

ra contrarrestar la "sustancial injerencia (del proceso de integración europea) en la estructura federal de la LF". El Consejo federal planteaba al Gobierno una propuesta de compromiso condicionando la prestación de su consentimiento a la adición de un nuevo artículo al proyecto de Ley de ratificación del Acta Unica Europea<sup>87</sup>. Se trataba de regular tal colaboración, no ya sólo en la Ley, con un nuevo "procedimiento de información y participación" de los *Länder* sin perjuicio de los ya existentes, sino también en la LF con ala posterior reforma del Art. 24, 1.<sup>88</sup>

La respuesta del Gobierno federal<sup>89</sup>, tras un período de negociación con los *Länder*, que retrasó considerablemente el envío del procedimiento de ley de ratificación al Parlamento federal<sup>90</sup>, contenía una propuesta de acuerdo, que ha pasado a ser el Art. 2 de la Ley<sup>91</sup>, con su aprobación en esta Cámara, el 19.12.86.

<sup>87</sup> Los *Länder* han jugado esta baza con una conciencia clara de la presión política que estaban ejerciendo. Compárense P.M. Schmidhuber, *op. cit.* pág. 15 y las aportaciones de G. Einert, pág. 48, y L.G. Stavenhagen, pág. 53, al *vol colectivo "Die Deutschen..." cit.*

<sup>88</sup> Letra C, punto 3, *Drucks. 150/86 cit.* La propuesta bávara de reforma del Art. 24, 1 L.F. tendente a introducir un derecho de veto para el Consejo federal con motivo de cualquier cesión de competencias a una organización supranacional, no ha encontrado apoyo, P.M. Schmidhuber, *op. cit.* pág. 14.

<sup>89</sup> De 12-11-86, en *Drucks. 10/6418*, Bundestag.

<sup>90</sup> El Proyecto llegó al Parlamento federal el 10-11-86, *Drucks. 10/6392*, Bundestag.

<sup>91</sup> El art. 2 dice:

(1) - El Gobierno federal informará al Consejo federal extensamente y lo más rápidamente posible sobre todos los proyectos en el marco de la Comunidad Europea, que pudieran ser de interés para los *Länder*, sin perjuicio del Art. 2 de la Ley de ratificación de los Tratados del 25-3-57 para la constitución de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 27-7-57 (*BGB1.II*, pág. 753).

(2) - El Gobierno federal dará oportunidad al Consejo federal de emitir su opinión en un plazo razonable antes de (otorgar) su consentimiento a los acuerdos de las Comunidades europeas que conciernan, en su totalidad o en disposiciones concretas, a las materias de legislación exclusiva de los *Länder* o afecten sus intereses esenciales.

(3) - El Gobierno federal tendrá en cuenta esa opinión en las negociaciones. En tanto una opinión concierna a materias de legislación exclusiva de los *Länder*, el Gobierno federal sólo podrá discrepar de ella por motivos de política exterior y de su integración. Por lo demás, el Gobierno federal incluirá en su estimación los intereses de los *Länder* alegados por el Consejo federal.

(4) - En caso de discrepancia con la opinión del consejo federal en una materia de legislación exclusiva de los *Länder*, y por lo demás a requerimiento, el Gobierno federal comunicará al Consejo federal los motivos determinantes para ello.

(5) - Cuando haya de darse ocasión al Consejo federal para (que emita) una opinión, habrán de ser llamados a requerimiento representantes de los *Länder* a las negociaciones en los grupos consultivos de la Comisión y el Consejo, sin perjuicio de las reglas ya existentes.

(6) - Los pormenores de la información y la participación quedan reservados a un Acuerdo entre Federación y *Länder*.

El acuerdo supone la reforma del "procedimiento de participación", que, como hemos visto, apenas había funcionado, con algunas mejoras ostensibles apoyadas ahora en la fuerza vinculatoria que su regulación en forma de ley les otorga y en su paso al marco institucional del Consejo federal<sup>92</sup>.

Sin perjuicio del procedimiento de información regulado en el Art. 2 de la Ley de ratificación de los Tratados de Roma, la pretensión de información de los *Länder* se ve ampliada, tanto en su contenido, cuanto en el tiempo, al disponer de información sobre todos los proyectos comunitarios que puedan ser de interés desde un primer momento.

Con la posibilidad que el Consejo federal recibe ahora de pronunciarse sobre las propuestas que vengán a afectar los intereses esenciales de los *Länder*, se refuerza la posición de éstos que pueden requerir también en estos casos el envío de sus representantes a las negociaciones en Bruselas.

El Gobierno federal tomará en consideración el pronunciamiento del Consejo federal. Cuando se trate de materias que afecten a las competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el Gobierno federal sólo podrá desviarse de dicho pronunciamiento por motivos ineludibles de política exterior y de integración. En este caso deberá comunicar los motivos al Consejo federal, que podrá requerirle esa notificación también en los demás casos. Y ello puede favorecer en el futuro una normalización en el proceso de cooperación, puesto que en el Consejo federal se dan las condiciones para un diálogo sosegado entre el Gobierno y los *Länder*, y en todo caso éstos van a disponer siempre de la posibilidad de controlar el comportamiento del Gobierno y de instrumentar políticamente ese control<sup>93</sup>.

Cuestiones como el procedimiento para el llamamiento de los representantes consultivos de los *Länder* en las negociaciones, la posible inclusión de sus funcionarios en la representación permanente alemana en la CE, o la regulación, en fin, de la función que hayan de cumplir las "Oficinas de enlace" de los *Länder* en Bruselas, quedan pendientes de un posterior acuerdo entre Federación y *Länder*.

El compromiso alcanzado, sin llegar a ser equiparable a las prácticas de los Parlamentos danés o británico, que imparten verdaderos mandatos a las delegaciones de su país, puede garantizar mejor a los *Länder* la defensa de su poder autónomo y, en esa medida se corresponde con la concepción federal de la LF. Al mismo tiempo se han buscado las condiciones que hagan compatibles una cierta libertad de acción del Gobierno federal y la defensa uniforme de los intereses de la RFA en la CE<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> Sin llegar a ser una garantía plena para los *Länder*. Sobre este tema G. Ziller, en el vol. colectivo "Die Deutschen..." cit. pág. 102.

<sup>93</sup> En este sentido también G. Einert, *Ibid.* pág. 47.

<sup>94</sup> En esto el Gobierno ha encontrado el apoyo del Parlamento federal. Véanse las recomendaciones de la "Europa-Kommission" del Parlamento federal al Gobierno con oca-

El nuevo procedimiento constituye una novedad al regular, la cuestión de la participación de los *Länder* en el proceso decisorio, en una ley de las previstas en el Art. 24, 1 LF. No olvidemos que la Ley de ratificación de los Tratados de Roma (Art. 2) no hizo más que concretar la obligación de informar que el Gobierno federal tiene, conforme al Art. 53 LF<sup>95</sup>. Destaca igualmente en este procedimiento la traslación del proceso de toma de posiciones de los *Länder* al marco institucional del Consejo federal, en cuyo seno se adoptarán las decisiones por mayoría a modo de gobiernos reunidos en el Consejo-CE en materias no reguladas en los Tratados. La constitucionalidad de esta solución plantea algunas dudas<sup>96</sup>. De un lado, el Consejo federal no es una institución de los *Länder*, sino un órgano federal en el que éstos participan en la legislación y ejecución federales, de otro lado, deberían ser los Parlamentos federados el foro adecuado para el tratamiento de todo lo referente a la actividad comunitaria que repercute sobre las competencias legislativas exclusivas de los *Länder*<sup>98</sup>. La función que el Consejo federal pasa a desempeñar en el nuevo procedimiento viene a confirmar la realidad de los desplazamientos competenciales desde la esfera exclusiva de los *Länder* al Gobierno federal. La fundamentación constitucional necesaria se ha buscado en las consecuencias de una interpretación extensiva del Art. 24, 1 LF<sup>99</sup>, o en una nueva concepción del Art. 50 LF<sup>100</sup>. De otro lado, intentar conectar mediante otro plano adicional a los Parlamentos federados como se ha llegado a proponer recientemente<sup>101</sup> no acarrearía más que nuevas dilaciones y trabas al ya difícil proceso decisorio en la CE. Deberían disponer no obstante, de un caudal de información suficiente, a través de sus Gobiernos, que les permitiera una labor de control político de los respectivos ejecutivos.

---

sión de la ratificación del Acta Unica Europea, en *Drucks. 10/6226*, Bundestag (de 22-10-86) en especial, pág. 5.V. 2.

<sup>95</sup>Art. 53 L.F. "... El Gobierno federal tendrá al Consejo federal al corriente respecto de la conducción de los negocios públicos".

<sup>96</sup>No obstante lo cual ha sido planteada por J.H. Kaiser. Véase el *vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.* pág. 254.

<sup>97</sup>Art. 50 L.F. *cit.* (nota 32), y K. Hesse, *op. cit.* pág. 235.

<sup>98</sup>E. Schneider, en el *vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.* pág. 65, G. Ress, *op. cit.* pág. 557, W. Rudolf "Die Mitwirkung der Landtage bei völkerrechtlichen Verträgen und bei der EG-Rechtsetzung", en *Fs. Carstens, II* 1984, Berlin, 757, 768-72, y "Die Europäische Stiftung und die deutschen Bundesländer", en *Fs. Mosler* 1983, Heidelberg, 808, ss. acaba por reconocer la dificultad práctica de tal posibilidad, y justifica la desconexión de estos Parlamentos por las exigencias de la integración.

<sup>99</sup>Así, G. Ress, *op. cit.* págs. 555, 558.

<sup>100</sup>E. Grabitz, en el *vol. colectivo "Die Deutschen..." cit.* págs. 71 y 174, ss.

<sup>101</sup>Decisión de los Presidentes de los Parlamentos de los *Länder* de 4-11-86, sobre la participación de estos Parlamentos en asuntos comunitarios. En el *vol. colectivo cit.* págs. 287, ss (Dol. 21).

---

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

---

El llamado "poder de integración" corresponde en la Ley Fundamental a la Federación, que encuentra sin embargo ciertos límites para su ejercicio, según hemos tenido ocasión de ver (I, 3), en la estructura básica de la Ley Fundamental y en el principio federativo. La concreción de esos límites es una tarea controvertida e incierta<sup>102</sup>. La búsqueda de una garantía expresa, más allá de principios jurisprudenciales como el de "lealtad federal", que respete la estructura compleja de la RFA, con motivo de la cesión de competencias a una organización supranacional, está en discusión (I, 3).

Por otra parte, la actividad del Gobierno federal en el seno del Consejo comunitario difícilmente puede calificarse de política exterior o ser entendida como relación internacional.

Consecuentemente, los *Länder* han exigido su intervención en la regulación de sus competencias legislativas exclusivas cedidas por la Federación, y han conseguido algunos mecanismos de cooperación con la Federación, con un alcance diverso. Independientemente del juicio que nos merezcan, debe resaltarse su condición paradigmática al mostrar que es posible la conexión del "plano regional" en el proceso decisorio<sup>103</sup>.

Los procedimientos de acceso a la información, y las fórmulas existentes de envío de representantes a los grupos de trabajo, son expresión de un fenómeno más amplio de cooperación que caracteriza al federalismo alemán de los últimos años. La búsqueda de compromisos se convierte aquí en elemento clave para evitar la confrontación, que habría que resolver ante el Tribunal Constitucional federal. No obstante, no puede excluirse la posibilidad de conflicto, y en este sentido resulta muy clara la evolución del ya extinto "procedimiento de participación de los *Länder*" hacia el nuevo "procedimiento de información y cooperación" (II, 5). Con este procedimiento el Consejo federal se sitúa en el centro de la cooperación entre Federación y *Länder* en asuntos comunitarios, lo cual no va a evitar, antes al contrario puede favorecer, el corrimiento hacia las esferas administrativo-gubernamentales del poder de decisión, que trae consigo necesariamente un "déficit democrático" al quedar relegados los órganos legislativos. El Consejo federal es una Cámara compuesta por miembros de los

<sup>102</sup> Si bien la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal ha delimitado ciertamente el tema. Al respecto véanse J. Schwarze "Das Verhältnis von deutschem Verfassungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes im Spiegel der jüngsten Rechtsprechung", en *EuGRZ*, 10.1983, págs. 117, ss. y J.A. Frowein "Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht", en *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, II Tübingen 1976, págs. 187, ss. En castellano véase T. Stein "La jurisprudencia de los Tribunales alemanes en relación con el derecho comunitario europeo", en *R.I.E.* 9, 1982, págs. 785, ss.

<sup>103</sup> En este sentido ya K. Oberthür, *op. cit.* pág. 64.

Gobiernos de los *Länder* (Art. 51, 1º LF), a la que tienen acceso los miembros del Gobierno federal (Art. 53 LF). Esta composición del Consejo federal hace que el proceso de decisión interno se corresponda en cierta medida con el proceso de decisión en la Comunidad europea.

La renuncia de los *Länder* a la decisión excluyente sobre sus propias competencias no puede entenderse sin la experiencia fracasada del llamado "procedimiento de participación de los *Länder* (II, 5)", que ha evidenciado la inevitabilidad de obtener compromisos, para lo que se acude al marco del Consejo federal, que se convierte en foro de encuentro y discusión también para las competencias legislativas exclusivas de los *Länder*. El clima de confianza con el que los *Länder* acuden al nuevo procedimiento, se apoya en la infraestructura en funcionamiento que el Consejo federal les presta, y en la posibilidad de control político, a posteriori, con ocasión de la comunicación de los motivos de discrepancia respecto a la posición de "los *Länder* reunidos en el Consejo federal" (II, 5) que el Gobierno federal está obligado a presentar.

El Observador (II, 3) cumple con su presencia en la delegación del Gobierno federal en el Consejo-CE una función de control, que no debe desconocerse, y genera, por el hecho de estar presente allí donde se decide, un efecto psicológico, importante para la asunción posterior del derecho comunitario. Se trata, en definitiva, de una figura peculiar de la RFA, que cumple un cometido nada desdeñable para los *Länder*. Estos no deben renunciar al ejercicio responsable de su poder político. En este sentido hay que valorar la apertura reciente de una serie de "Oficinas de enlace" en Bruselas, que constituyen un medio de presión política indudable, al que no deberían renunciar.

El acceso a la información que ganan de este modo los *Länder* trae a su comportamiento una buena dosis de realismo y, cuando no es así y subsisten las divergencias, constituye el foco de tensión subyacente a toda auténtica negociación.

El carácter de órgano cooperativo del Consejo federal, reforzado incluso con el nuevo procedimiento, así como la existencia de un sistema uniforme y homogéneo de partidos políticos con implantación en toda la Federación (salvando el CSU bávaro, coaligado por otra parte con el CDU) va a contribuir seguramente al reforzamiento del elemento cooperador en el procedimiento de decisión.

Un futuro desarrollo del Parlamento europeo que, yendo más allá de lo conseguido hasta ahora<sup>104</sup>, lo convierta en una auténtica Cámara legislativa pondría en cuestión fórmulas como las que se desarrollan actualmente en el Consejo federal.

<sup>104</sup> Con el Acta Unica Europea se concede un mayor juego al Parlamento europeo, lo cual supone cierta mejora/democratización del procedimiento decisorio comunitario, por otra parte del todo insuficiente.

La práctica desconexión de los Parlamentos alemanes (federal y federados) es una deficiencia a destacar en el proceso de cesión sobre asuntos comunitarios en la RFA. Generar las líneas de desarrollo y controlar la acción del Gobierno mediante un seguimiento efectivo, parecen tareas irrenunciables de todo Parlamento. Los pronunciamientos recientes de los Parlamentos de los *Länder* (nota 100), o la corta, pero interesante, vida de la "*Europa-Kommission*" del Parlamento federal<sup>105</sup> son elementos de interés en el camino hacia la legitimación democrática del proceso decisorio interno.

<sup>105</sup>Fue creada por decisión unánime de los miembros del Parlamento federal de 16-6-83, y se constituyó el 14-10-83. Su composición es paritaria, 11 miembros del Parlamento federal y 11 representantes del Parlamento europeo. Sobre su carácter de "puente institucional entre ambos Parlamentos" y sobre su actividad en general, véase R.Hellwig "Anspruch und Wirklichkeit parlamentarischer Mitwirkung des Bundestages", en el vol. colectivo "*Die Deutschen...*" cit. págs. 111, ss.

#### RESUMEN

I. El proceso de integración europea del que la CE es expresión, repercute sobre el orden interno de los países miembros. En la R.F.A., como Estado complejo que es, esta repercusión alcanza también a los *Länder*, que caractericen del "poder de integración" ejercido por la Federación. II. La necesidad de evitar un vaciamiento competencial, paralelo al desarrollo hacia la integración comunitaria, ha movido a los *Länder* a una cooperación con la Federación, que salvase en primera instancia esta anomalía constitucional, sin renunciar del todo a una reforma de la Ley Fundamental capaz de garantizar un poder dispositivo de los *Länder* sobre sus propias competencias. III. Si bien parecen vislumbrarse algunas soluciones, la cuestión sigue abierta y pendiente de futuros desarrollos comunitarios.

