

## EL ESTADO CONSTITUCIONAL COMO MIEMBRO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Este es el rótulo con el que se presentó el primer tema de la reunión anual de la Asociación de Profesores alemanes de Derecho Público, celebrada en Zurich la primera semana de octubre de 1990. El segundo tema —normalmente son dos los que se tratan en estas reuniones de la Asociación— tuvo por objeto «El Derecho Administrativo como presupuesto del Derecho Civil y del Derecho Penal». En las siguientes líneas se dará cuenta del tratamiento que recibió el primero de estos temas. No es, en absoluto, que el otro carezca de interés —ahí entra de lleno en nuestro Derecho, por ejemplo, la remisión del Código Penal a la normativa administrativa en la tipificación del delito ecológico—, pero una serie de circunstancias contribuyeron decisivamente a destacar la relevancia del primero de ellos.

Se trata, en efecto, de una temática que no es en modo alguno privativa de la órbita germánica, pues afecta por igual a todos los Estados miembros de la Comunidad Europea. Concurrían, sin embargo, una serie de circunstancias que otorgaban un destacado interés al tratamiento que en ese foro alemán se hiciese de la cuestión en debate. Al estar compuesta la Asociación —tal como establecen sus Estatutos— por Profesores formados en Universidades de habla alemana, estaban presentes allí publicistas de la RFA —miembro originario de la CEE—, Austria —Estado que se replantea su posición en el orden europeo— y la Confederación Helvética, cuya postura es bien conocida. Por lo demás, la estructura interna de estos Estados apuntaba a un triple frente en el tratamiento de la debatida cuestión —con tanto interés también para nuestro sistema— de la sensibilidad de las instituciones y Derecho comunitario hacia las unidades internas de los Estados compuestos.

A todo ello se añadía un dato histórico absolutamente excepcional: el 3 de octubre, día inicial de la reunión, se producía la integración de la hasta entonces República Democrática Alemana en la República Federal Alemana. Fue una pura coincidencia, pues las fechas de la reunión estaban fijadas mucho antes de que se optase por hacer efectiva la integración de la República Democrática, en la noche del 3 de octubre de 1990.

Se iniciaron, pues, las sesiones de la Asociación con una RFA, Estado miembro de la CEE, que presentaba un nuevo y más amplio perímetro, territorial y humano. Ese era un dato cierto que podría incitar a plantearse si resultaba factible un cambio o corrección en el rumbo político y económico de la RFA en Europa.

Como Estado miembro de la CEE, con un objetivo peso específico por su volumen económico y su población, la cuestión ofrecía un indudable interés por cuanto el propio equilibrio interno de la CEE pudiera verse alterado ante la súbita expansión de uno de sus miembros, al que se le abre, por lo demás, un nuevo frente de relación. Conviene, quizá, recordar la condición de Estado puntero, modélico en cierta medida, de que gozaba la RDA en el bloque del Este, con cuyos Estados mantenía muy estrechas conexiones en el plano económico, cultural y tecnológico. Pues bien, en esta privilegiada posición se ha «subrogado» práctica y materialmente —con algo más que el visto bueno de la Unión Soviética— la «nueva» RFA. Así, Estados hasta ahora difícilmente accesibles a la relación con la CEE o sus Estados miembros mantienen ya un intercambio y comercio muy fluido con la RFA, que ocupa así su puesto en el cúmulo de relaciones de la Europa occidental y en la institucionalización de las mismas que la CEE supone, pero, al mismo tiempo, mantiene en muy buena medida la posición que ostentaba la RDA en los circuitos del bloque oriental. Todo ello con la reserva que supone el necesario consentimiento de la CEE, tal como se establece en el Convenio de Unificación, para la presencia de la RFA en las organizaciones internacionales de las cuales la RDA era miembro.

Estas circunstancias pueden dar pábulo a una reflexión sobre el rumbo de Alemania en Europa, reflexión que ya se ve ilustrada por la historia. Pienso ahora, por ejemplo, en la recomposición de Europa que se dibuja tras las guerras napoleónicas. La asignación a Prusia —sin mucho entusiasmo por su parte, pues otras eran sus reivindicaciones— de los territorios de Renania y Westfalia produjo en muy pocos años un cambio espectacular en la brújula del Estado prusiano, cuya aguja imantada parecía atraída por la riqueza mineral del subsuelo que posibilitó un despegue industrial sin precedentes. En ese cambio, que trasladó el eje del Estado prusiano —absolutista, militar— hacia unas estructuras socioeconómicas propias de un modelo industrial, se encuentran, desde luego, claves para acercarse a la comprensión de la convulsionada historia alemana, que a la postre condujo a la desaparición del propio Estado prusiano, tal como ahora hemos podido asistir a la desaparición de la RDA.

Las circunstancias actuales son, por supuesto, bien diferentes a las de hace casi dos siglos y, también, muy distintas a las que ofrecía la situación de hace escasamente un año. En esta nueva andadura, próxima ya la fecha para la efectividad del mercado único, se abordó el tema de «El Estado constitucional como miembro de la CEE», en cuyo tratamiento no afloraron, por cierto, ostensiblemente las singularidades de la RFA —aún menos las derivadas de la reunificación, que se produjo por esos mismos días—, situándose el debate en un plano más general y abstracto, por así llamarlo.

Las sesiones de la Reunión de Profesores alemanes de Derecho Público —en las que pude participar atendiendo a una amable invitación del Profesor P. LERCHE— se desarrollaron en una de las más imponentes aulas de la Universidad de Zurich. Las ponencias del tema que nos ocupa corrieron a cargo de H. STEINBERGER, E. KLEIN y D. THÜRER, Profesores de

Heidelberg, Mainz y Zurich, respectivamente. Con diferentes modulaciones, las tres ponencias presentaron significativos y nucleares puntos de convergencia, que también pudieron advertirse en el debate y en los artículos publicados en revistas especializadas que, normalmente, prestan atención por esas fechas a los temas a tratar en la reunión anual de la Asociación, que, por su parte, edita con posterioridad un volumen en el que se recoge el texto íntegro de las ponencias y el debate por ellas suscitado.

En uno de esos artículos preparatorios de la reunión (publicado en la «Deutsches Verwaltungsblatt», 19/1990, págs. 949 y ss.), repara STREINZ en el dato de que la problemática generada por la integración del Estado en comunidades internacionales es tratada ya de forma frontal por tercera vez, con ésta, en el seno de la Asociación.

Primeramente fue en 1959, en Erlagen, donde ERLER y THIEME disertaron sobre la Ley Fundamental y el poder público en las comunidades internacionales; en 1964, en Kiel, KAISER y BADURA presentaron sendas ponencias en torno a la preservación de la estructura constitucional propia del Estado de derecho y democrático en las organizaciones internacionales.

Ya a partir de tan someros y significativos datos, creo que puede percibirse una evolución hacia un tratamiento más general, más abstracto, si se quiere, hasta llegar a la formulación del tema en el umbral mismo de los noventa, planteándose no ya el efecto que sobre un determinado aspecto del Estado —por ejemplo, su condición de Estado de derecho o democrático— pueda tener la integración en una organización internacional. No es, por tanto, un elemento adjetivo —por muy destacado que sea—, sino sustancial, el que se pone a debate: es el Estado constitucional el centro de atención, y la incidencia que sobre su estructura y esencia misma pueda tener su condición de miembro de la Comunidad Europea es lo que prioritariamente se trata de valorar.

El dilatado alcance de la cuestión lo marca el concepto mismo de Estado constitucional, que es más, desde luego, que un Estado con Constitución. Se trata —como a tal efecto pone de relieve STREINZ (cit., página 952)— de un producto de la cultura occidental cuyo período de gestación —incluyendo la formulación de sus fundamentos ideológicos— se localiza a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Elementos característicos y esenciales del mismo son la garantía de unos derechos fundamentales, la separación de poderes —una sociedad que carezca de ellos no tiene Constitución (término que aquí cobra el sentido al que ahora atendemos), según el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre de 1789—, soberanía popular, control del poder público, principio de legalidad, participación del ciudadano en los órganos públicos.

No se trata, pues, del Estado alemán ni del español, de las singularidades de su o nuestra estructura político-territorial interna, sino del modelo de Estado amplio y envolvente que se ha visto en Europa —y por el que se ha luchado en no pocas ocasiones— durante los dos últimos siglos. La cuestión tiene entonces, creo, un calado mucho más hondo del que a primera vista pudiera parecer, pues la integración europea se presenta con

toda su intensidad en el momento —impreciso y nebuloso, ciertamente— en el que se quiere advertir el ocaso de la modernidad, período cuyo origen se sitúa, con amplia coincidencia en torno a ello, en los planteamientos de la Ilustración, en los que, en definitiva, encuentra su primera savia el tipo de Estado hoy vigente.

Consideraciones en esta dirección se exteriorizaron en más de un momento a lo largo de la discusión a la que dio lugar la exposición de las ponencias. En ellas se puso de manifiesto la tendencia hacia lo que pudiera considerarse una permeabilidad en la relación entre la Comunidad Europea y los Estados miembros en lo que a principios estructurales se refiere.

Las raíces jurídico-culturales comunes de los Estados miembros han facilitado, sin duda, la tendencia a la recepción de sus principios constitucionales por parte de la Comunidad Europea, con la idea de hacerlos suyos en lo posible. Recepción que en buena medida, como tuvo ocasión de insistir STEINBERGER, se ha producido a través de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad.

Ligada a la idea anterior hay que mencionar la observación, en dirección recíproca, de KLEIN, según el cual desde la Comunidad Europea se ha ejercido, en una tendencia que previsiblemente irá en aumento, una cierta presión sobre los Estados miembros para conseguir un mínimo de homogeneidad constitucional. Y ahí se localizaban las principales reservas que exteriorizó el Profesor de la Universidad anfitriona, D. THÜRER, que destacó la complejidad de la estructura constitucional helvética ante una posible integración en la Comunidad Europea.

El papel de los Derechos Fundamentales como valor cultural y como elemento de cohesión fue destacado en todas las ponencias, que coincidieron en que los principales problemas con relación a ellos no se presentan en el plano material, sino en el de la efectividad de la protección dispensada por órganos jurisdiccionales. Las cuestiones se desplazaban así decididamente a la estructura orgánica de la Comunidad. Y ahí se planteaba el problema de mayor bulto: el tantas veces mentado déficit de legitimación democrática que en aquélla cabe advertir. Las objeciones en este punto fueron más contundentes por parte de THÜRER, al mantener que el sistema de producción normativa de la Comunidad está en abierta oposición al ideal de Estado federalista y democrático que en el Estado helvético se materializa.

Por su parte, STEINBERGER y KLEIN, como Profesores que son de un Estado miembro de la Comunidad, plantearon, al igual que STREINZ, la posibilidad de reducir el déficit de sustancia democrática, y en esa dirección es general el reconocimiento de una doble vía: cabría aminorar ese déficit en el seno de los Estados miembros y en el seno de la propia Comunidad.

La primera habría de pasar necesariamente por una mayor presencia del Parlamento del Estado en el control de las decisiones que su Gobierno adoptara con relación a la Comunidad. Una materialización de ese propósito la encontramos hoy, por ejemplo, en Dinamarca, donde se cuenta con una comisión parlamentaria que ha de prestar su aprobación

previa a las decisiones gubernamentales en este ámbito, sin que se haya visto afectado el protagonismo del Gobierno en la política internacional, que, en el caso de la RFA, ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional Federal, si bien esa afirmación se ha producido más en el marco de la relación entre *Bund* y *Länder* que en la de Ejecutivo y Parlamento. En cualquier caso, no es en el interior de los Estados miembros donde ha de corregirse con mayor efectividad la débil estructura democrática de la Comunidad.

Las modificaciones en esta última habrían de producirse necesariamente mediante Tratados en los que, en definitiva, la Comunidad se fundamenta y de cuyas raíces —como se puso de manifiesto en diversas ocasiones— no ha logrado desprenderse. Cabría plantearse diversas alternativas en esta dirección, como la concesión al Parlamento Europeo de un auténtico derecho de iniciativa en la elaboración de normas, o la apertura a un proceso democrático de la elección de los miembros del Consejo. Pero, antes de avanzar en esa línea, habría que plantearse, como hizo STEINBERGER, si un sistema de mayorías en la adopción de acuerdos o en la aprobación de normas contaría, a la vista de la realidad político-cultural que hoy se advierte en la Comunidad, con la aceptación de los Estados miembros.

Por otro lado, el proceso electoral mediante el cual se robustecería la legitimación democrática del Parlamento podría conducir a un sistema de partidos en el que quedarán muy acentuados los intereses de los Estados miembros e hicieran su entrada, de forma más o menos ostentosa, partidos de carácter estatalista. Hacia ese problema parecen apuntar realidades hoy bien perceptibles, como las reivindicaciones de signo nacionalista advertidas en el proceso de integración europeo en el seno de los Estados miembros, o las dificultades de articular una fluida y, a la vez, bien enraizada opinión pública de sensibilidad y alcance verdaderamente europeo. De ahí que se exterioricen reservas en torno a la concurrencia de las condiciones socioculturales y político-estructurales, a las que se ha referido BÖCKENFÖRDE, para que pueda asentarse una auténtica democracia, y ello en un amplio espacio territorial que —en una observación de STREINZ (cit., pág. 961) abierta a diversas interpretaciones— no está siquiera cohesionado por un mismo idioma.

José ESTEVE PARDO



# DOCUMENTOS Y DICTAMENES

