

# FEDERALISMO Y COMUNIDADES EUROPEAS (\*)

RICARDO GARCIA MACHO

1. La obra que se comenta, editada por D. Merten, recoge las ponencias y coloquios del Congreso celebrado en la primavera de 1990 en la Escuela Superior de Ciencias de la Administración de Speyer. La participación de profesores y juristas alemanes, austríacos y españoles permitió discutir y conocer cómo se está planteando y resolviendo la aplicación del Derecho comunitario en el contexto de una estructura federal o autonómica y los efectos que esta situación está creando sobre los Estados federados y Comunidades Autónomas. Por otra parte, la participación de los juristas austríacos ofreció la perspectiva de un Derecho que todavía no está en proceso de integración y las posibles dificultades que ésta llevará consigo.

Desde las palabras introductorias (Merten), se deja puesto de manifiesto cuáles serán las ideas principales que van a desarrollarse en detalle. La cuestión habría que plantearla en dos niveles: Por una parte, tiene que existir una reserva competencial de los Estados nacionales que debe ser establecida y la Comunidad Europa debe respetar con lealtad. Es decir, los Estados federales o cuasi federales no deben sufrir un proceso de debilitamiento a costa del poder comunitario. En el otro nivel se constata que en Europa se produce un renacimiento de los federalismos y regionalismos que ha de ser compatibilizado con el plano nacional y el supranacional.

2. Desde esta perspectiva, en un primer grupo de ponencias se estudia el significado del federalismo hoy a la luz de la integración europea (H. Schambeck), los efectos que la integración ha tenido sobre las Comunidades Autónomas (Alegría Borrás) y las consecuencias que las normas comunitarias tienen en la estructura federal e institucional alemana (G. B. Oschatz).

---

(\*) DETLEF MERTEN (edit.), *Federalismo y Comunidades Europeas*, Duncker und Humblot, Berlín, 1990; 367 páginas.

Schambeck estudia las dificultades que Austria, país federal, va a tener en su integración en la Comunidad Europea. Comienza destacando que cada federalismo tiene sus propias condiciones e historia, que van a determinar su desarrollo. Entre las características más importantes de aquél destacan tres: la distribución de competencias de los tres poderes entre la Federación y los Estados federados; en segundo lugar, la participación de éstos en la legislación estatal a través de la Cámara en la que están representados, y, finalmente, la distribución de los ingresos del Estado entre Federación y Estados federados. Alude también al federalismo cooperativo, que ha sido introducido en la Constitución austríaca y que permite establecer acuerdos entre la Federación y los Estados (p. 30).

Otra nota de esa cooperación es la creación de una segunda Cámara, a través de la cual los Estados participan en la legislación federal. Como límite de un Estado federal, establece el separatismo y el particularismo. Mientras el federalismo busca la unidad dentro de la diversidad, el separatismo fuerza la separación de una parte de todo el Estado o incluso la desintegración de éste. El particularismo constituye un escalón anterior al separatismo, que si se continúa fomentando desemboca en éste.

Otro de los puntos examinados por Schambeck es el de las dificultades que la integración significa para Austria. La neutralidad de este país sería compatible con la Comunidad Europea, siempre que la política de seguridad militar se siga planteando en el seno de la OTAN u otras organizaciones de este tipo. Ahora bien: qué ocurriría si la Europa comunitaria decidiese llevar a cabo su propia política militar. Otra de las dificultades existentes es que la Constitución austríaca, a diferencia de la Ley Fundamental (art. 24) o bien de la Constitución española (art. 93), no dispone de una cláusula que a ese nivel admita la integración en una organización supranacional con restricciones en la propia soberanía. Alude asimismo a otra serie de dificultades, como es la limitación de competencias concretas (medio ambiente, urbanismo, ayudas sociales, etc.), que la integración en la Comunidad Europea va a significar para los Estados.

Schambeck, finalmente, destaca una cuestión que de forma evidente le preocupa. Entiende que dentro de la Comunidad sólo un país (República Federal de Alemania) tiene una estructura federal, aunque otros (España, Italia, Bélgica) realicen una política regional. En este contexto, el respeto de la diversidad lo considera un objetivo primordial de la Comunidad, de tal forma que la intervención de ésta sólo se producirá cuando los propios Estados federados o regiones no puedan resolver la cuestión (principio de subsidiariedad) o sea necesaria la intervención comunitaria. En especial, esa reserva de la Comunidad Europea en la intervención la aplica a los campos

de la cultura y educación, donde las diferencias, según el autor, entre las diversas regiones comunitarias son mayores.

La ponencia de Alegría Borrás estudia la integración de España en las Comunidades Europeas desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, y muy especialmente de la catalana. Destaca la casi carencia de preceptos que los Estatutos de las CC. AA. consagran a la ejecución del Derecho comunitario, y en algunos casos (Galicia, Valencia), ninguno.

El hecho cierto, según la profesora Borrás, es que la integración ha significado una restricción de las competencias de las CC. AA., y ello por dos motivos: el primero, ya aludido (falta de preceptos para la ejecución en los Estatutos), y el segundo, que las CC. AA. no participaron en el proceso de integración de España en la Comunidad Europea (p. 51). Se ha intentado en algún momento conseguir un Acuerdo entre el Estado y las CC. AA. para la ejecución coordinada del Derecho comunitario en éstas, pero los intentos no han cuajado, por ejemplo, a través de la figura del observador de las Comunidades Autónomas (véase J. Eugenio Soriano). Esta situación, constata la autora, conduce a que en la ejecución del Derecho comunitario la participación de las CC. AA. es mínima, por ejemplo, en la esfera de la agricultura, lo cual, de hecho, es una reducción de sus competencias. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la mayor o menor participación de las Comunidades Autónomas en la ejecución va a depender frecuentemente del tipo de norma comunitaria que se trate, pues éstas no dejan siempre el mismo grado de libertad al Estado miembro (véase J. M. Baño León). Eso repercutirá sobre la participación de las CC. AA., como asimismo que el responsable de la ejecución ante la Comunidad Europea es, a todos los efectos, el Estado miembro.

Finalmente, Alegría Borrás se ocupa de la casuística concreta en la aplicación del Derecho comunitario. Destaca las primeras cuestiones prejudiciales que se interpusieron ante el Tribunal de Justicia sobre la base del art. 177 del TCEE y, asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre el tema. En relación con este último, mantiene que, mientras otros Tribunales Constitucionales europeos han dictado sentencias definitivas sobre la distribución de competencias entre Estado y CC. AA. en la aplicación del Derecho comunitario, el Tribunal español todavía no la ha hecho (p. 58).

En su ponencia sobre la legislación comunitaria y el federalismo alemán, Oschatz parte de la tesis de que el único Estado que, dentro de la Comunidad Europea, tiene una estructura auténticamente federal, es la República Federal Alemana, y eso tiene algunas consecuencias. Precisamente desde esas consecuencias plantea su intervención en el Congreso de Speyer. Recogiendo un estado de opinión expresado (por ejemplo, en el *Bundesrat*), constata que los

Estados federados ven con cierto recelo la transferencia de competencias a la Comunidad Europea, pues temen que eso signifique la pérdida de la esfera de regulación que todavía detentan.

Es claro que se está produciendo un acercamiento entre las legislaciones de los Estados miembros, por ejemplo, a través del artículo 100 TCEE, lo cual lleva directamente a una integración de sus derechos en un Derecho europeo con un acervo común. Esta situación se va a manifestar cada día más en determinados ámbitos, como salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores (art. 100 A, TCEE). Este aumento de competencias del Derecho comunitario debe tener límites, determinados por los propios objetivos de la Comunidad, que deben ser entendidos en el contexto de un proceso político. Como medio de salvaguardar las propias competencias de los Estados federados, Oschatz propone el principio de subsidiariedad (p. 67) y la limitación de la europeización del Derecho a través del artículo 24.1 de la Ley Fundamental (p. 69). Se propone un cambio constitucional de este artículo, y todo el reforzamiento de los Estados federados y de la estructura federal básica de la República Federal Alemana pasa por dar un papel más importante al *Bundesrat*, de tal forma que, por ejemplo, cuando se plantee la transferencia de derechos de soberanía a las instituciones comunitarias, sea necesario el acuerdo de la Cámara de Representación de los Estados federados.

3. Otro grupo de ponencias se ocupa de la distribución de competencias en el ámbito de la cultura, educación, medio ambiente y salud entre los Estados nacionales, Estados federados y CC. AA. y el Derecho comunitario. En este contexto se inserta la ponencia de la profesora M. J. Montoro Chiner, que plantea el estudio de ese tema desde la perspectiva de la C. A. de Cataluña. Comienza examinando la citada profesora la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. en relación con la educación, cultura y medios de comunicación. Sobre la educación, por ejemplo, la Generalitat tiene competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión en el ámbito de sus competencias y respetando el artículo 27 CE y las leyes orgánicas de desarrollo (art. 16 del Estatuto Catalán). El precepto es inconcreto, y ello ha exigido a la doctrina y jurisprudencia un esfuerzo de concreción (pp. 189 y ss.).

Cuando se ocupa de los efectos que la entrada de España en la Comunidad Europea ha tenido para las Comunidades Autónomas, su balance es negativo, puesto que constata una reducción de las competencias de éstas. Por ejemplo, en los campos de la agricultura, pesca, industria lechera, etc., que caen dentro de la esfera de regulación de la Comunidad Europea, se ha producido una disminución de las competencias de las CC. AA. y un aumento

de las del Estado, y eso continuará acentuándose si no se toman medidas que posibiliten la cooperación de aquéllas en la ejecución del Derecho comunitario y una toma en consideración de su reserva de regulación (p. 204). Incluso competencias que pertenecen a las CC. AA. han pasado al Estado cuando se trata de la distribución de subvenciones que son adjudicadas por la Comunidad Europea. Se han producido frecuentes conflictos entre el Estado y las CC. AA. a partir de 1986, especialmente en las esferas de la agricultura, salud y alimentación. Como medio de resolver esta situación conflictiva de pérdida de competencias de las CC. AA. propone M. J. Montoro la creación de unos mecanismos estables que permitan un trabajo de cooperación entre el Estado y aquéllas. La figura del observador de las CC. AA. o la realización de convenios entre ambas partes podría facilitar esta labor de colaboración.

4. Otra serie de ponencias sobre los «Estados federados y la Unión Europea» (W. Rudolf), «Austria y la integración europea» (F. Bauer) o la «Unión Europea y cuestiones alemanas» (F. Scholz), además de otras como la del magistrado del Tribunal Constitucional P. Kirchhof sobre la protección judicial por el Tribunal Constitucional federal y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (pp. 109 y ss.), fueron presentadas en el Congreso, tuvieron un gran interés y ofrecieron campo para la discusión (pp. 297 y ss.). No es posible aludir a estas ponencias, y en este contexto se plantearán algunas de las conclusiones finales alcanzadas, con tesis sugestivas, que, en el futuro, pueden tener eco en el ámbito de las instituciones comunitarias.

Se ha comprobado de forma suficiente una pérdida de competencias de los Estados federados y Comunidades Autónomas. Un renacimiento del federalismo como el producido en la Alemania Central, así como la entrada de Austria en la Comunidad Europea, reforzaría la estructura federal. Se constata un déficit democrático y federal en las instituciones comunitarias. Los Estados federados y las CC. AA. no tienen medios de control si las instituciones comunitarias sobrepasan sus límites competenciales. Por ejemplo, el artículo 130 R, párrafo 4, TCEE considera la intervención de la Comunidad en materia de medio ambiente sólo si los Estados miembros no pudieran tomar las medidas adecuadas (principio de subsidiariedad). Ahora bien: si aquélla sobrepasa sus límites de actuación, los Estados federados y las Comunidades Autónomas no tienen medios para evitarlo. Desde estos presupuestos, se aboga por una reforma de las instituciones comunitarias, manteniendo el Parlamento Europeo como la primera Cámara y la creación de una segunda, que representaría los intereses de las diversas regiones de la Comunidad, y que evitaría o paliaría los conflictos entre las regiones e incluso de éstas con sus propios Estados nacionales, todo ello en el seno de las instituciones comunitarias.

Otra de las tesis mantenidas es que la Unión Europea no puede realizarse sólo en el plano político, ni tan siquiera puede ser sólo una Comunidad económica, sino que debe fundamentarse en principios jurídicos comunes, como los del Estado de Derecho, democracia y libertad.

Desde luego, las tesis mantenidas en el Congreso celebrado en Speyer son sugestivas y dan pie a la reflexión. La unidad europea no puede tener como consecuencia un aumento de la burocracia en el seno de las instituciones comunitarias y un vaciamiento de las competencias de las regiones. Bruselas tiene no sólo que aceptar, sino incluso fomentar la diversidad de culturas, educación, lenguas y costumbres existentes en el seno de la Comunidad Europea. El déficit democrático y federal es un hecho dentro de ésta, y algunas de las reflexiones planteadas en este Congreso deben ser tomadas en consideración en un proceso de reforma de las instituciones comunitarias, necesario, por otra parte, si la unidad europea, política y jurídica quiere ser un día una realidad.

# *RESEÑA BIBLIOGRAFICA*