

CRÒNICA

EL FEDERALISME ALEMANY.
NOTES SOBRE EL SEMINARI
CELEBRAT A BARCELONA, ORGANITZAT PER
L'INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS

MARIA JESÚS MONTORO CHINER

Potser jo no resulto la persona més indicada per formular observacions i enjudiciar allò en què en certa manera vaig prendre part, almenys en la seva organització. Joaquim Tornos ha insistit que ho fes i, davant la seva petició, passaré a exposar com es va desenvolupar el Seminari sobre federalisme alemany que va tenir lloc a Barcelona els dies 17, 18 i 19 del propassat mes de març.

L'Institut d'Estudis Autònoms me n'encarregà l'organització, coincidint amb la meua estada a l'*Hochschule für Verwaltungswissenschaften* de Speyer. El seu rector, el professor Willi Blümel, i el doctor Klaus Grupp em van facilitar la tasca de buscar i elegir las persones que aportarien les seves experiències, que, per cert, van demostrar un gran interès en el coneixement de les nostres.

L'objecte del Seminari van ser les relacions entre els diversos centres de poder i decisió, contemplats des de la perspectiva de la Federació, dels Länder i dels municipis, vistes i valorades per aquells que representen els seus interessos respectius. Es pot dir que la confrontació de parers va valer la pena, i que, malgrat el contrast, no es van detectar posicions que pretenguessin superar les restants; la posició de la Federació, a vegades predominant, resultava justificada gairebé plenament per l'objecte, el fi i els motius que amb ella es persegueixen.

Els ponents, per ordre d'intervenció, foren els següents:

El professor Detlef Mertèn, catedràtic de l'Escola de Ciències de l'Administració de Speyer, que dirigí la meua investigació sobre funció pública en el semestre d'hivern, se centrà en el federalisme com a principi constitucional.

El doctor Eckart Schiffer, director general al Ministeri de l'Interior (Bonn) encarregat d'afers constitucionals, va exposar el tema del federalisme a la RFA des de la perspectiva del Bund.

El conseller ministerial Rolf Dittus, del Ministeri de l'Interior de Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf), es referí a les relacions Bund-Länder, competències, qüestions financeres, i en especial el paper del Bundesrat com a base sobre la qual descansa la relació federal.

El doctor J. Dietrich Busch, conseller ministerial al Ministeri de l'Inte-

rior de Schleswig-Holstein (Kiel), exposà el tema de les relacions Federació-Estats membres davant les Comunitats Europees.

El conseller ministerial H. Georg Lange, vocal de l'assemblea alemanya de municipis (*Deutsche Städtetag, Köln*), s'encarregà del tema concret dels municipis en l'estructura federal alemanya.

Obrint el Seminari, a tall d'introducció, el doctor Antonio Jiménez Blanco, lletrat de les Corts, va oferir als participants alemanys la seva visió sobre el desenvolupament del nostre règim autònic.

Si les experiències exposades en el curs del Seminari aportaren nous coneixements als participants per part de la Generalitat, als quals preferentment anava destinat, és una qüestió que cadascú haurà de valorar personalment, atès que, ja sigui per les condicions limitades de la sala on es desenvolupa, o bé sigui pels inconvenients que origina tot sistema de traducció simultània —per cert, digne d'elogi—, es deixà notar una rotació d'assistents, reveladora que no tots els participants van poder ser presents en totes les intervencions, encara que sí que van poder assistir a aquelles que d'acord amb el seu especial càrrec o professió els resultava més interessant.

En això residí, creiem, la clau de les jornades: en la possibilitat de contemplar el federalisme des de totes les seves perspectives, des dels sectors inferiors de responsabilitat fins als més rellevants, des de les tècniques de participació, a més d'arribar a valorar els avantatges i sospesar els inconvenients.

A propòsit d'això darrer, recordo l'advertència que molt delicadament em va formular l'actual vice-president del Tribunal Constitucional federal, professor Roman Herzog. Després de remarcar que a la RFA s'estava «exportant» federalisme, i no solament a Espanya, advertí els riscos d'un trasllat en bloc de les seves fórmules, si les circumstàncies del país importador no són coincidents ni des del punt de vista històric, polític, econòmic i, sobretot, d'industrialització. Tot i estar absolutament d'acord amb l'observació formulada —el fenomen federal és essencialment dinàmic, i quan es transfereixen o es traslladen algunes de les seves fórmules aquestes han començat a desplaçar-se— i d'acord també amb el risc que entranya tota comparació en Dret públic, crec, però, que es pot admetre que és profitosa la importació de reflexions sobre el marc en el qual es conformen les relacions federals, ja sigui en la presa de decisió o, millor, en la formació de la voluntat decisòria, que evita el recurs habitual al litigi, atès que la utilització sistemàtica d'aquest acaba desgastant. Amb les nostres estructures actuals no sembla que hàgim d'arribar a aquesta meta, per tal com l'absència d'una institució anàloga al Bundesrat, i una llarga tradició centralista, dificulten l'entesa en cooperació, fins i tot en cooperació informal, la qual, segons he tingut ocasió de comprovar, representa gairebé un 80 % de la cooperació federal —així ho sostenen els qui han dedicat part de la seva obra a l'estudi del tema, com ara el professor Roman Loeser o el doctor Josef Kölbl, amb els quals vaig mantenir interessants converses al llarg de la meua estada.

De tot el que s'ha escoltat al Seminari, es poden configurar les relacions

federals com a estadis diversos d'una meta ideal conformades de manera dinàmica, en les quals han influït circumstàncies en part alienes a la relació en si, que tant en època de crisi com en època d'industrialització creixent són capaces d'alterar l'equilibri de les balances de la cooperació.

Un dels temes que desvetllaren més interès al Seminari, pel fet de tractar-se d'una qüestió també discutible per a nosaltres, fou la de la participació dels Länder en les Comunitats Europees, ja que hi ha i hi ha hagut una por infundada que aquests siguin reduïts a meres instàncies d'administració i execució. La força erosiva que tradicionalment s'imputa a l'art. 24 GG (possibilitat d'atribuir per llei federal drets de sobirania a organitzacions interestatals i, consegüentment, d'atribuir competències dels Länder a través de llei no ratificada en el Bundesrat) fou durament criticada ja el 1976 per la Comissió per a la reforma constitucional en el si del Bundestag. El fet que una bona part de l'activitat legislativa europea sigui exercida, no pel Parlament d'Europa, sinó pel Consell, compost exclusivament pels representants dels Governos dels Estats membres, provoca el desplaçament de l'elaboració i la producció de normes cap els aparells executius.

Per a un Estat d'estructura federal, amb uns Estats membres que gaudeixen de la qualitat d'Estat, la conseqüència del que hem apuntat anteriorment és evident, si es té en compte que la representació de l'Estat davant les Comunitats l'exerceix la Federació. De manera clara la participació dels Länder en la legislació federal consagrada a l'art. 80 GG es desdibuixa quan es tracta de legislació comunitària.

Convé destacar que en els últims mesos s'han succeït importants preses de posició que ratifiquen en bona part algunes de les conclusions a què s'arribava al Seminari, sintetitzables totes elles en la millora dels procediments de participació dels Länder, institucionalitzant la seva presència en les transferències de drets de sobirania a Comunitats supranacionals, revisant els tractats fundacionals i subscriuint les Actes Europees de Luxemburg de 18 de febrer de 1986, a fi d'evitar el naixement d'un nou centralisme europeu. En general, doncs, es reclama una major participació institucional dels Länder i Regions en la concepció d'una nova intergació europea, en el marc de la Unió Europea.

A propòsit d'això, val la pena d'assenyalar que l'intercanvi de correspondència iniciat el 19 de setembre de 1979 entre la Cancelleria federal i el president de la Conferència de Ministres-Presidents ha derivat a una resolució del Bundesrat (res. 50/86) que exterioritza la posició sobre la Unió Europea i destaca la necessària i imprescindible crida d'atenció a l'estructura federal dels Estats membres en la llei fundacional de la Unió, alhora que exigeix que entre els representants del Consell d'Estats membres prenguin part els Länder o bé estigui reconeguda la seva representació.

D'altra banda, pel que fa a la modificació del Tractat de Roma, l'esmentada resolució entra en qüestions constitucionals, assenyalant que la posició dels Länder davant la transferència de drets de sobirania a organitzacions europees s'ha de millorar; es pronuncia per la modificació de l'art. 24.1 GG, en el sentit que la transferència cal que sigui ratificada i que es faci dependent del consentiment del Bundesrat, i exigeix a més, la imprescindible col·

laboració dels Länder en la formació de la voluntat que representi la posició exterior de la RFA com a forma de participació interestatal.

Passant a un tema de caire diferent, es va dialogar sobre el sistema federal com l'indicat per regir una societat moderna, com a base de la participació de totes i cadascuna de les instàncies socials en la presa de decisions. També es van posar de manifest els seus punts dèbils, com són ara les desigualtats jurídiques que provoca la regulació diversa en la finalització dels períodes d'estudi i formació, i fins i tot la mateixa desigualtat econòmica entre Länder, a penes equilibrada per la compensació financera a què estan obligats constitucionalment (art. 107.2 GG).

Sobre aquest darrer tema podem afegir que la compensació horitzontal pactada el 1969 i introduïda en la referida reforma constitucional, és sotmesa avui a revisió i, amb ella, l'essència del comportament leal del Bund envers els Länder i d'aquests entre ells. A través del recurs d'inconstitucionalitat contra l'art. 7.2 de la *Finanzausgleichsgesetz* (Llei de compensació financera entre Bund i Länder, de 28 d'agost de 1969) causa la seva incompatibilitat amb l'art. 107.2 GG, cinc Estats membres han interposat davant el Tribunal Constitucional federal l'anomenat «procés constitucional més interessant que la RFA hagi pogut contemplar», segons *Die Zeit*, el 6 de desembre de 1985. Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen i Saarland qüestionen l'equilibri financer i la constitucionalitat de la compensació referida per motius contraposats: a Baden-Württemberg una industrialització en auge l'obliga a contribuir en excés, mentre que la greu crisi de la indústria del carbó i de l'acer no es té prou en compte, segons els altres Estats litigants, a l'hora d'estimar les quantitats de la seva contribució i participació.

Un cop més depèn del Tribunal Constitucional federal la decisió d'un problema econòmic clau que afecta l'essència del principi federal. La decisió de Karlsruhe donarà lloc possiblement al replantejament de la relació de lleialtat en el seu vessant econòmic o, si més no, a establir les bases per a la seva revisió dinàmica.

Barcelona, maig de 1986