

CRONICA



EL FEDERALISMO ALEMÁN.
NOTAS SOBRE EL SEMINARIO
CELEBRADO EN BARCELONA,
BAJO LA ORGANIZACIÓN DEL
INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS

MARIA JESÚS MONTORO CHINER

Tal vez no resulte yo la persona más indicada para formular observaciones y enjuiciar aquello en lo que en cierta forma tomé parte, por lo menos en su organización. Joaquín Tornos ha insistido en ello, y, ante su petición, pasaré a exponer cómo se desarrolló el *Seminario sobre Federalismo alemán*, que tuvo lugar en Barcelona los días 17, 18 y 19 de marzo pasado.

El Institut d'Estudis Autònòmic me encargó su organización, coincidiendo con mi estancia en la Hochschule für Verwaltungswissenschaften de Speyer, cuyo Rector, el Profesor Willi BLÜMEL, y el Dr. Klaus GRUPP, me facilitaron la tarea de buscar y elegir a las personas que aportarían sus experiencias, que, por cierto, demostraron un gran interés en el conocimiento de las nuestras.

Objeto del *Seminario* fueron las relaciones entre los diversos centros de poder y decisión, contemplados desde el punto de la Federación, de los Länder y de los Municipios, vistas y valoradas por quienes representan sus intereses respectivos. Puede decirse que el contraste de pareceres valió la pena, y que pese al contraste, no se detectaron posiciones que pretendieran superar a las restantes, y que la posición, en ocasiones predominante de la Federación, quedaba casi plenamente justificada por el objeto, fin y motivos que con ella se persiguen.

Los ponentes que intervinieron, según orden, fueron los siguientes:

El Profesor Dr. Detlef MERTEN, Catedrático de la Escuela de Ciencias de la Administración de Speyer, que dirigió mi investigación sobre función pública en el semestre de invierno, se centró en el federalismo como principio constitucional.

El Dr. Eckart SCHIFFER, Director General en el Ministerio del Interior (Bonn) encargado de asuntos constitucionales, expuso el tema del federalismo en la RFA desde la perspectiva del Bund.

El Consejero ministerial Rolf DITTMUS, del Ministerio del Interior de Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf), se refirió a las relaciones Bund-Länder, competencias, cuestiones financieras, y en especial al papel del Bundesrat, como base sobre la que pivota la relación federal.

El Dr. J. Dietrich BUSCH, Consejero ministerial en el Ministerio del Interior de Schleswig-Holstein (Kiel), expuso el tema de las relaciones Federación-Estados miembros ante las Comunidades Europeas.

El Consejero Ministerial H. Georg LANGE, vocal de la asamblea alemana de Municipios (Deutsche Städtetag, Köln), se encargó del tema concreto de los Municipios en la estructura federal alemana.

Abriendo el *Seminario*, a manera de introducción, el Dr. Antonio JIMÉNEZ BLANCO, letrado de las Cortes, ofreció a los participantes alemanes su visión sobre el desarrollo de nuestro régimen autonómico.

Si las experiencias expuestas en el curso del *Seminario* aportaron nuevos conocimientos a los participantes por parte de la Generalidad, a quienes preferentemente se destinaba aquél, es cuestión que cada cual habrá de valorar personalmente, pues bien sea por las condiciones limitadas de la sala donde se desarrolló, bien por los inconvenientes que origina todo sistema de traducción simultánea —por cierto digna de elogio—, se dejó notar una rotación de asistentes, reveladora de que no todo participante pudo estar presente en todas las intervenciones, aunque sí pudo estar presente en aquellas que desde su especial cargo o profesión le resultaba más interesante.

Y ahí residió, creemos, la clave de las jornadas; en la posibilidad de contemplar el federalismo desde todas sus perspectivas, desde los sectores inferiores de responsabilidad hasta los más relevantes, desde las técnicas de participación, además de llegar a aquilatar sus ventajas y superar sus inconvenientes.

A propósito de esto último, recuerdo la advertencia que muy delicadamente me formuló el actual Vicepresidente del Tribunal constitucional federal, Profesor Roman HERZOG. Tras significar que en la RFA se estaba «exportando» federalismo, y no solamente a España, advirtió los riesgos de un traslado en bloque de sus fórmulas, si las circunstancias del país importador no son coincidentes ni desde el punto de vista histórico-político, económico y, sobre todo, de industrialización. Estando absolutamente de acuerdo con la observación formulada —el fenómeno federal es esencialmente dinámico, y cuando se transfieren o trasladan algunas de sus fórmulas, con toda seguridad han comenzado éstas a desplazarse— y de acuerdo con el riesgo que entraña toda comparación en Derecho público, creo, sin embargo, que puede admitirse como provechosa la importación de reflexiones sobre el marco dentro del cual se conforman las relaciones federales ya en la toma de decisión o, mejor aun, en la formación de la voluntad decisora, que evita el recurso habitual al litigio, pues la utilización de éste, como sistema, acaba desgastando. A esta meta no parece que vayamos a llegar con nuestras estructuras actuales, pues la ausencia de una institución análoga al Bundesrat, y una larga tradición centralista, dificultan el entendimiento en cooperación, incluso en cooperación informal, la cual, según he tenido ocasión de comprobar, representa casi un 80 % de la cooperación federal, y así lo sostienen quienes han dedicado parte de su obra al estudio del tema, como son el Profesor Roman LOESER o el Dr. Josef KÖLBLE, con quienes mantuve interesantes conversaciones a lo largo de mi estancia.

De todo lo oído en el *Seminario*, cabe configurar las relaciones federales como estadios diversos de una meta ideal conformadas de manera diná-

mica, e influidas por circunstancias, en parte, ajenas a la propia relación, que tanto en época de crisis como en época de creciente industrialización son capaces de alterar el equilibrio de las balanzas de la cooperación.

Uno de los temas que despertaron en el *Seminario* mayor atención, por tratarse de cuestión también para nosotros discutible, fue la de la participación de los Länder en las Comunidades Europeas, pues existe, y ha existido temor fundado, de que éstos sean reducidos a meras instancias de administración y ejecución. La fuerza erosiva que tradicionalmente se imputa al art. 24 GG (posibilidad de atribuir por ley federal derechos de soberanía a organizaciones interestatales, y consecuentemente, de atribuir competencias de los Länder a través de ley no ratificada en el Bundesrat) fue duramente criticada ya en 1976 por la Comisión para la reforma constitucional en el seno del Bundestag. El hecho de que buena parte de la actividad legislativa europea sea ejercida, no por el Parlamento de Europa, sino por el Consejo, compuesto exclusivamente por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, provoca el desplazamiento de la elaboración y producción de normas hacia los aparatos ejecutivos.

Para un Estado de estructura federal, cuyos Estados miembros gozan de la calidad del Estado, la consecuencia de todo lo anterior es evidente, si se tiene en cuenta que la representación del Estado ante las Comunidades la ostenta la Federación. De forma clara, se desdibuja la participación de los Länder en la legislación federal consagrada en el art. 80 GG, cuando se trata de legislación comunitaria.

Cabe resaltar que en los últimos meses se han sucedido importantes tomas de posición que ratifican en buena parte algunas de las conclusiones a las que en él se llegaba, sintetizables todas en la mejora de los procedimientos de participación de los Länder, institucionalizando su presencia en las transferencias de derechos de soberanía a Comunidades supranacionales, revisando los tratados fundacionales, y suscribiendo las Actas Europeas de Luxemburgo de 18 de febrero de 1986, en orden a evitar el nacimiento de un nuevo centralismo europeo. En general, mayor participación institucional de los Länder y Regiones en la concepción de una nueva integración europea, en el marco de la Unión Europea.

A propósito de ello, vale la pena señalar que el intercambio de correspondencia iniciado en 19 de septiembre de 1979 entre la Cancillería federal y el Presidente de la Conferencia de Ministros-Presidentes, ha derivado en una resolución del Bundesrat (res. 50/86) que exterioriza la posición sobre la Unión Europea, y resalta la necesaria e imprescindible llamada de atención a la estructura federal de los Estados miembros en la ley fundacional de la Unión, exigiendo que entre los representantes del Consejo de Estados miembros tomen parte o esté reconocida la representación de los Länder.

De otra parte, por lo que hace referencia a la modificación del Tratado de Roma, la mencionada resolución entra en cuestiones constitucionales, señalando que la posición de los Länder ante la transferencia de derechos de soberanía a organizaciones europeas debe mejorarse, pronunciándose por la modificación de lart. 24.1 GG, en el sentido de que la transferencia deba ratificarse y hacerse dependiente del consentimiento del Bundesrat, exigiendo, además,

la imprescindible colaboración de los Länder en la formación de la voluntad que represente la posición exterior de la RFA, como forma de participación interestatal.

Girando hacia tema distinto, se dialogó sobre el sistema federal como el indicado para regir una sociedad moderna, como presupuesto de la participación de todas y cada una de las instancias sociales en la toma de decisiones. También se pusieron de manifiesto sus flancos débiles, como lo son las desigualdades jurídicas que provoca la regulación diversa en la finalización de los períodos de estudio y formación, e incluso la misma desigualdad económica entre Länder, apenas equilibrada por la compensación financiera a que constitucionalmente están obligados (art. 107.2 GG).

Sobre este último tema puede añadirse que la compensación horizontal paccionada en 1969 e introducida en la referida reforma constitucional, está hoy sometida a revisión, y con ella, la esencia del comportamiento leal del Bund para con los Länder y de éstos entre sí. A través del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7.2 de la Finanzausgleichsgesetz (ley de compensación financiera entre Bund y Länder, de 28 de agosto de 1969) por su incompatibilidad con el art. 107.2 GG, cinco Estados miembros han interpuesto ante el Tribunal Constitucional Federal el llamado «proceso constitucional más interesante que la RFA haya podido contemplar» según *Die Zeit*, de 6 de diciembre de 1985. Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen y Saarland, cuestionan el equilibrio financiero y la constitucionalidad de la compensación referida por motivos contrapuestos: a Baden-Württemberg una industrialización en auge le obliga a contribuir en exceso, mientras que la grave crisis de la industria del carbón y del acero no es tenida en cuenta suficientemente según los otros Estados litigantes, a la hora de estimar las cantidades de su contribución y participación.

Del Tribunal Constitucional Federal depende una vez más la decisión de un problema económico clave, que afecta a la esencia del principio federal. La decisión de Karlsruhe dará posiblemente lugar al replanteo de la relación de lealtad en su vertiente económica o, cuanto menos, a sentar las bases para su revisión dinámica.

Barcelona, mayo de 1986