

«APRIMAMENT» DE L'ESTAT  
I MODERNITZACIÓ ADMINISTRATIVA.  
A PROPÒSIT DE L'INFORME  
«SCHLANKER STAAT»

Mercè Darnaculleta i Marc Tarrés  
Universitat de Girona

## 1. Introducció

Alemanya ha estat durant molt de temps un punt de referència destacat pel que fa als processos de configuració i reforma de l'Administració pública. Per tal de garantir el manteniment del seu nivell de competitivitat com a país i dins ja del marc de la Unió Europea, durant la tretzena legislatura la coalició de govern CDU/CSU i FDP<sup>1</sup> va impulsar un procés de reforma de l'Administració federal sota el lema polític d'«*Schlanker Staat*» (Estat més prim). La reducció, fins a la mesura estrictament necessària, de l'activitat estatal en els àmbits normatiu, administratiu i judicial va justificar que el mes de juliol de 1995 el Govern federal decidís crear un Comitè d'experts, amb una participació important d'iuspublicistes, perquè preparés un itinerari de mesures per a l'«aprimament de l'Estat». La tasca d'aquest Comitè va acabar el setembre de 1997, i entre les seves conclusions hi ha, en l'anomenat Informe «*Schlanker Staat*», abundants mesures individuals i múltiples projectes de reforma per a la modernització de l'Administració i la simplificació dels seus procediments. Aquestes propostes es van emmarcar, d'altra banda, en un context peculiar, com va ser el de la institucionalització de Berlín com a nou centre d'activitat ministerial. Aquest procés de «trasllat» cap a l'antiga capital va culminar durant l'estiu de 1999 sota el govern de la nova majoria *roig-i-verda* elegida el setembre de 1998.

Entre les propostes que al seu dia va oferir el Comitè d'experts trobem mesures tradicionals, basades, per exemple, en les possibilitats de descentralització territorial que ofereixen l'Administració dels *Länder* i l'Administració municipal. En aquesta línia de propostes més habituals, s'assenyala la necessitat de reduir l'Administració ministerial, descentralitzar les decisions, treballar mitjançant programes d'objectius i augmentar la motivació dels empleats a través de reformes de la funció pública. En l'àmbit dels serveis públics es tendeix a l'economització i a la introducció de criteris del *New Public Management*.

Des d'aquest punt de vista, la configuració de l'Administració pública no s'orienta com abans a la democratització i a la construcció de l'Estat de dret, sinó que els protagonistes actuals són l'eficiència i l'efectivitat de l'Estat. A aquests ele-

---

1. CDU/CSU: Unió Cristiana i Demòcrata/Unió Social i Cristiana; FDP: Partit Liberal alemany.

ments, que ja són coneguts entre nosaltres,<sup>2</sup> s'hi afegeix, però, un aspecte de remarkable actualitat. La nova formació de l'Administració pública posa en relleu que el que avui es discuteix és la definició mateixa d'Estat, la concreció de la substància de l'estatalitat.<sup>3</sup> Si l'Estat s'ha de reduir al mínim, queda oberta la qüestió de quin és aquest mínim, quina és l'orientació que han de tenir les funcions públiques actuals i com se'n garanteix la continuïtat malgrat la separació funcional entre la regulació, la programació, el finançament i la prestació dels serveis públics. La nova estructuració organitzativa i procedimental de l'Administració, basada en la reducció dels serveis públics, ens posa sobre la pista de les estratègies dominants de la modernització de l'Administració federal: la privatització i la desregulació, acompanyades d'una nova recerca de la racionalització interior i la reconstrucció política.

Paral·lelament a la redacció de l'Informe, el govern de la coalició liberal-social cristianodemòcrata va dur a terme algunes de les propostes anunciades a través de projectes pilot. D'aquesta manera, entre d'altres, s'han privatitzat alguns serveis ministerials; s'ha aprofitat la redistribució del personal que ha provocat la nova capitalitat ministerial per introduir solucions pròpies del mercat en la seva gestió, i s'han trobat noves formes de finançament de les inversions públiques, especialment en l'àmbit de les infraestructures de transport.

D'altra banda, s'ha creat una Comissió d'experts independents per a la simplificació i l'acceleració de procediments de planificació i autorització i una altra Comissió independent per a la simplificació legislativa i de l'Administració. L'increment de la participació privada en la planificació, la comanda, dins de procediments administratius, de funcions de prova a subjectes privats, o la introducció de clàusules obertes, en substitució de determinats controls administratius —com el cas de la introducció d'auditories—, són algunes de les propostes en què l'activitat tradicional de l'Administració es pot veure substituïda per procediments basats en l'autoregulació.

Tanmateix, tres anys després de la presentació de l'Informe «*Schlanker Staat*», la política d'aprimament de l'Estat encara no s'ha materialitzat. L'esmentat canvi de govern no ha fet desaparèixer, ni de bon tros, el debat, cosa que les recents mesures de restricció pressupostària aprovades pel Govern Schröder semblen confirmar. Està clar que entre les propostes i la realitat encara hi ha un gran abisme la superació del qual depèn, en bona mesura, del context social existent a partir de les línies divisòries entre el sector públic i el sector privat.<sup>4</sup> Pel seu interès reproduïm tot seguit el sumari de l'Informe esmentat i un resum annex a l'elaborat expressament perquè el presentés públicament el prof. Dr. Rupert Scholz, catedràtic de dret públic a la Universitat de Munic, membre del Bundestag i exministre de Defensa.

2. Vegeu els estudis de L. Parejo publicats sota el títol d'*Eficacia y Administración*, INAP-BOE, Madrid, 1995.

3. En aquesta línia s'inscriu la suggestiva monografia d'U. Di Fabio, *Das Recht offener Staaten* (El dret dels estats oberts), Mohr, Tübinga, 1998.

4. Vid. K. König i N. Füchtner, «"Schlanker Staat" zwischen Bonn und Berlin», a *Verwaltungs-Archiv*, núm. 1, gener de 1999, pàg. 2 a 22.

## 2. Resum i sumari de l'Informe del Comitè d'experts «*Schlanker Staat*» per a la modernització de l'Administració federal alemanya<sup>5</sup>

### 2.1. *El treball del Comitè d'experts «Schlanker Staat». Resum realitzat pel president del Comitè, Rupert Scholz, durant la conferència de premsa del 6 d'octubre de 1997*<sup>6</sup>

El Comitè d'experts «*Schlanker Staat*» —una comissió d'experts representativa dels àmbits polítics i científics, dels *Länder* i l'Administració local, i dels sectors empresarials i sindicals— va finalitzar el dia 12 de setembre de 1997 el seu treball i lliura avui el seu Informe final al canceller federal. La tasca del Comitè d'experts va ser preparar mesures concretes i renovadores relacionades amb el tema "*Schlanker Staat*" / disminució de burocràcia innecessària» i la seva ràpida posada en pràctica. El Comitè d'experts, durant dos anys de sessions consultives, va elaborar decisions temàtiques, les quals van ser traslladades immediatament al Govern federal. Per això, el Govern, ja durant el període de treball del Comitè d'experts, ha admès i transformat, de fet, un bon gruix de les seves propostes, mandats i demandes.

D'aquesta manera, el procés de modernització ha fet un pas decisiu. Aquest, al seu torn, ha de ser continuat de manera conseqüent a fi de mantenir així la competitivitat d'Alemanya. La ciutadania i les empreses han de ser alleujades d'impostos i contribucions. Una quota alta d'Estat treu a l'economia l'aire necessari per respirar. Per mitjà d'una política conseqüent, durant els propers anys es reduirà la quota de l'Estat al nivell anterior a la unificació d'Alemanya (46 %). Addicionalment, per garantir la futura capacitat competitiva d'Alemanya, calen espais lliures que permetin el rendiment de la iniciativa privada i la riquesa d'idees. Alemanya necessita una nova cultura de l'autonomia. Es tracta d'enfortir el poder d'innovació en l'economia i la societat, de fomentar impulsos per al creixement econòmic i la creació de llocs de treball. L'Administració s'ha d'entendre més que no pas fins ara com a prestadora de serveis per a empreses que possibilitin la creació de llocs de treball.

#### 2.1.1. Catàleg de tests per a projectes legislatius

Per reduir el nombre de lleis, augmentar-ne la qualitat, fer-les més transparents per al ciutadà i també per poder avaluar-ne millor l'efecte en la generació de despeses, el Comitè demana al legislador estatal una legitimació qualificada i que actui només quan hi hagi una necessitat que l'obligui a fer-ho. L'examen estricte dels projectes legislatius, particularment en atenció a la seva necessitat, adquireix un significat especial a causa de l'augment legislatiu constant —en aquests moments, a la Federació hi ha 4.874 lleis i reglaments (*Rechtsverordnungen*) amb més de 84.900 disposicions singulars—. Els autors de les lleis han de demostrar de manera substantiva la necessitat dels projectes de llei. Alhora, en qualsevol modificació legal cal examinar si hi ha altres disposicions supèrflues. A més, per regla general, caldria

5. La redacció de l'Informe correspon a la Secretaria del Comitè d'experts «*Schlanker Staat*», del Ministeri Federal d'Interior. L'edició ha estat realitzada per la Impremta federal (Bundesdruckerei GmbH) a Bonn.

6. Traducció de Mercè Darnaculleta i Marc Tarrés.

considerar la fixació d'un límit temporal per a les lleis. Les «preguntes examinadores blaves» (*Blauen Prüffragen*)<sup>7</sup> s'han de perfeccionar tenint en compte el catàleg de tests i s'han d'incorporar en els reglaments comuns de règim interior dels ministeris federals (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*). Per a la garantia institucional i el control del procediment examinador s'hauria de crear un organisme examinador de normes (*Normprüfstelle*) a l'oficina del Canceller (*Bundeskanzleramt*). Cal una avaluació conseqüent pel que fa a les conseqüències de les lleis, no solament en relació amb la despesa pública, sinó també amb l'economia. Per aquesta raó el Comitè d'experts ha demanat que el Govern federal només presenti projectes de llei en els quals, juntament amb les despeses associades, se'n detalli la utilitat.

Mentrestant, tots els ministeris federals estan obligats, mitjançant el reglament de règim interior, a una elecció rigorosa de les iniciatives legislatives. Les «preguntes examinadores blaves» s'han de perfeccionar, ja que han esdevingut un component essencial del reglament comú de règim interior. Inicialment, la petició feta pel Comitè d'experts «*Schlanker Staat*» per a un organisme institucionalitzat examinador de normes només va ser realitzada parcialment. Respecte a això, i fins a aquest moment, els departaments solament s'han obligat a un control intern descentralitzat. Allà on s'han instaurat organismes centralitzats examinadors de normes —com, per exemple, a Baviera o Saxònia— els resultats demostren que s'aconsegueix una realització precisa de l'objectiu a través de poques lleis, però clares, que siguin transparents i pròximes al ciutadà.

D'altra banda, el Govern federal ha establert la necessitat d'una avaluació eficaç i seriosa al voltant de les conseqüències de les lleis en els seus 50 punts del Programa d'acció per a l'establiment d'inversions i la creació de llocs de treball. Per això, en l'exposició de motius dels projectes de llei s'haurien de plasmar expressament les despeses d'execució previsibles que se'n deriven a partir d'un precepte per a l'economia i l'administració, i també s'hi hauria d'exposar quines despeses es poden crear per a les empreses i, especialment, per a les empreses mitjanes. En la comprovació de les despeses s'inclouen les associacions participants i els sectors econòmics afectats. En el si del Ministeri Federal d'Economia s'ha creat un «grup de treball sobre despeses de burocràcia» (anomenat «Inspecció de despeses burocràtiques» —*Bürokratiekosten-TÜV*—). En aquests moments es confecciona la guia corresponent per tal de facilitar el procediment d'elaboració de les despeses derivades en l'execució de lleis.

### 2.1.2. Cap a una Europa forta amb una subsidiarietat legislativa concentrada i legítima

El Comitè d'experts està d'acord amb el fet que tots els progressos en l'àmbit d'una millora en la legislació són nuls si, d'altra banda, no s'aconsegueix canalitzar el torrent reglamentari de Brussel·les. L'aplicació precisa del principi de subsidiari-

7. Sistema establert l'any 1984. Vegeu sobre aquesta qüestió R. Wassermann, «Montesquieu, *schlanker Staat* und Blaue Prüffragen-Zur Bedürfnisprüfung bei Gesetzgebungsvorhaben», a NJW, 1999, pàg. 1376-1377.

tat, la disminució de la complexitat i la densitat reguladora de la legislació europea, com també l'augment de la seva qualitat<sup>8</sup> —si escau, amb l'ajut d'un organisme central institucionalitzat examinador de normes—, són només alguns exemples del que cal per tal de no obstaculitzar el motor de la integració europea i la seva acceptació per la ciutadania. Per aquesta raó, el Comitè d'experts ha demanat al Govern federal que defensi especialment la reducció dels processos legislatius confusos i l'observança del principi de subsidiarietat.

En el marc del Tractat d'Amsterdam s'ha emès un protocol relatiu a l'art. 3 b paràgraf 2 del Tractat CE relatiu a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat. Aquest protocol disposa que qualsevol òrgan de la Comunitat, en l'exercici de les seves competències, fins i tot en la legislació, ha de garantir el compliment del principi de subsidiarietat. Amb això es posen, com a mínim, unes vies comunes per examinar la funció legislativa per part dels òrgans de la CE i dels estats membres.

### 2.1.3. Objectius comuns del Govern federal i els *Länder* per a la modernització de l'Administració

També en aquesta direcció cal concedir més importància al principi de subsidiarietat pel que fa als *Länder* i els municipis. A través d'una manera de procedir concertada es pot aconseguir un marc millor de desenvolupament en les reformes organitzatives de l'Administració, en el procediment administratiu i en l'acompliment de l'execució administrativa; això implica, per exemple, que els finançaments mixtos siguin també, en la mesura possible, reduïts, i que es procedeixi a un examen rigorós sobre la necessitat de la legislació concurrent. Independentment d'això caldria intensificar l'intercanvi d'experiències entre el Govern federal, els *Länder* i els municipis en relació amb els diversos i, en part, diferents plantejaments i projectes de modernització.

En un primer projecte comú entre el Govern federal, Baden-Württemberg i determinats municipis se n'elabora, amb suport extern, un de relatiu a l'avaluació de les conseqüències de les lleis.

En el futur, aquest vademècum ha de permetre als seus aplicadors pronosticar, de manera substantiva, les despeses d'execució de les lleis des de punts de vista tant de l'economia nacional com empresarials; a més, ho ha de fer d'una manera transparent per a tots els participants en el procediment legislatiu.

En el subcomitè d'«Aspectes generals de l'organització administrativa» del VI grup de treball de la conferència del Ministeri de l'Interior es va decidir, a iniciativa del ministre Kanther, una intensificació de l'intercanvi d'informació en relació amb la qüestió important de la modernització administrativa.

8. En aquest sentit, cal tenir en compte l'informe del Comitè d'experts independents «sobre la simplificació legislativa i administrativa» (doc. COM (95) 288 final/2), presentat al Consell Europeu de Cannes (26 i 27 de juny de 1995). L'informe manifesta la necessitat d'adoptar una reglamentació adequada i innovadora que també compregui —segons la situació— la supressió de reglamentacions que s'hagin fet supèrflues, la simplificació i l'acceleració dels procediments administratius, un millor aprofitament dels estímuls de l'economia de mercat i, si escau, la privatització.

#### 2.1.4. La reducció necessària de les funcions de l'Estat

La reducció de funcions estatals al nucli essencial significa una crítica permanent d'aquestes funcions per mitjà dels criteris següents: necessitat, proporcionalitat, rendibilitat financera i el principi de subsidiarietat. Des d'aquest punt de vista, el Comitè d'experts ha proposat la presentació d'un inventari efectiu, al qual segueix l'examen de fins a quin punt les funcions assumides ara pel Govern federal poden ser privatitzades. En un tercer pas cal demanar-se quines funcions han de ser acomplertes pels mateixos ministeris. Especialment, en relació amb el trasllat cap a Berlín, el Comitè d'experts veu una possibilitat extraordinària per anar, amb l'ajut de la crítica de funcions, vers un aprimament de l'Administració ministerial.

S'han establert també les premisses per a una Administració federal més reduïda i eficient en el nucli de les seves funcions. En aquests moments s'examinen totes les estructures organitzatives dels ministeris, les quals, si l'any 1993 incloïen 25.017 òrgans, l'any 2001 en tindran menys de 19.000. Com a complement de tot això, des del Govern federal s'elabora un balanç general de totes les funcions. Segons un primer resultat provisional, aquestes funcions sumen un total de 1.848. Actualment, són examinades tenint en compte un possible traspàs a autoritats (*Behörden*) inferiors, la seva privatització o la seva desaparició completa. D'altra banda, també desapareixen o són unificades nombroses autoritats; per exemple, altes direccions de finances, instituts de recerca i organismes duaners.

#### 2.1.5. Prendre's seriosament la privatització a tots els nivells estatals

La privatització —a conseqüència d'una crítica qualificada de funcions— constitueix un canvi necessari de via per causes politicolegals: correspon al principi de subsidiarietat que l'Estat hagi de retrocedir quan hi hagi empreses privades que puguin realitzar prestacions d'igual o millor manera que les empreses públiques. Per això té una gran importància que en el retrocés de l'Estat en les funcions públiques (*öffentliche Aufgaben*) s'estableixi el marc idoni de condicions per aconseguir unes estructures competitives. La privatització d'empreses públiques enforteix el creixement i l'ocupació. Això aporta una contribució important a la consolidació dels pressupostos públics i dona un marge per a inversions futures. A través de la privatització es duen a terme de manera més eficient i amable per als clients funcions que fins ara eren exercides pel sector públic. El poder econòmic i la competència de decisió política són corregits. En opinió del Comitè d'experts, el Govern federal ha de dur a terme, de manera conseqüent, la seva política de privatització; en particular, hi ha moltes possibilitats per a la privatització en el sector de les infraestructures públiques. Tot i això, en aquests moments el major potencial per a la privatització és als *Länder* i els municipis. Per tant, totes les administracions territorials (*Gebietskörperschaften*) es veuen obligades a la recerca de solucions economicoprivades per exercir les seves funcions. Aquesta obligació s'ha de fonamentar en totes les disposicions pressupostàries dels *Länder* i les entitats locals.

El Govern federal dirigeix una política de privatització conseqüent amb aquests propòsits. Amb l'entrada a la borsa de la Deutsche Telekom AG —telefònica alemanya—, la Federació ha assolit una revaloració notable de l'acció com a forma

d'inversió a Alemanya, amb l'afegit d'una àmplia dispersió patrimonial. A més, aviat es decidirà la privatització completa de la Lufthansa AG —línies aèries—, com també l'alienació de la Postbank AG —banc postal— i de l'Autobahn-Tank-und Rast AG —societat d'autopistes, gasolineres i àrees de servei—. Dins de l'Administració federal es compta també, per a l'enfortiment de les consideracions politicolegals plantejades, amb la destinació cap a l'àmbit juridicoprivat d'una part del sector de serveis, on, mentrestant, s'han iniciat una pluralitat de projectes model. Apart d'altres activitats que impliquen el trasllat de funcions públiques a organitzacions de dret privat, cal destacar especialment com a objecte de privatització el *Betreibermodelle* —model empresarial— (exemple: la construcció de carreteres federals), el *Leasingmodelle* —model de *leasing*— (exemple: la Llei per fomentar la construcció d'escoles superiors) i el *Contracting-out-Modelle* (exemple: l'estalvi d'energia als edificis públics).

#### 2.1.6. Reducció de reglaments administratius i d'estàndards

L'acurat examen del «Catàleg de tests per a projectes legislatius» que ha proposat el Comitè d'experts «*Schlanker Staat*» s'ha d'estendre també als reglaments administratius (*Verwaltungsvorschriften*)<sup>9</sup> i als estàndards. La lluita contra el «torrent legislatiu» quedaria sense efectes si no fossin desbrossades exhaustivament les disposicions jurídiques molt més nombroses inferiors a la llei, perquè els reglaments, les disposicions administratives i els estàndards restringeixen molt més el marge de decisió per al cas concret que les lleis dictades des del Parlament. A més, seria raonable que en el futur totes les normes inferiors a la llei es dictessin només amb data de caducitat. Un cop transcorregut aquest lapse de temps, la disposició en perdria automàticament la vigència o hauria de ser examinada i dictada novament. Quant als estàndards, en el futur hauria de ser possible dictar-los en cada cas concret: si una ciutadana, un ciutadà o una empresa poden provar que l'objecte d'una o l'altra disposició es pot aconseguir d'una altra manera, en aquest cas ha de ser duta a terme d'aquesta manera.

El Govern federal projecta, dins un període de dos anys, establir un catàleg de validesa per a les disposicions administratives (*Verwaltungsvorschriften*) de tots els departaments, sobre el qual vol fonamentar un considerable enriquiment jurídic en l'àmbit de les disposicions administratives.

#### 2.1.7. Millor qualitat a través de la simplificació legal: Codi ambiental (*Umweltgesetzbuch*) i projecte d'una llicència integral d'instal·lacions

El dret del medi ambient alemany, històricament creixent, resulta, amb els seus 3.542 articles (*Paragraphen*), no gaire pràctic en la seva execució i necessita una har-

9. *Verwaltungsvorschrift* (reglament administratiu) fa referència a aquelles disposicions administratives que tenen com a objectiu la regulació de matèries pròpies de l'àmbit intern de l'Administració (*behördenbindendes Innenrecht*), mentre que l'expressió *Rechtsverordnung* (reglament jurídic) va lligada a la regulació de drets i obligacions dels ciutadans (*allgemeinverbindliches Aussenrecht*). Sobre la distinció, sempre difícil, entre tots dos conceptes, *vid.* H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, onzena edició, 1997, pàg. 608.

monització d'acord amb les normes europees. Per aquesta raó, el Comitè d'experts demana un Codi de medi ambient, l'aspecte essencial del qual està constituït per la llicència integral en què s'inclouen totes les exigències mediambientals i també un inventari dels tipus de llicència i autorització existents. Això, a més, representaria un pas endavant cap a la simplificació i l'acceleració dels procediments de planificació i autorització.

La tardor de 1997 el Ministeri de Medi Ambient va presentar un projecte de llei per al primer exemplar d'un Codi mediambiental unitari (UGB),<sup>10</sup> en el qual, a part de la incorporació de dues directives de la CE, ha de quedar consolidat especialment el projecte d'una autorització integral d'instal·lacions que compregui els aspectes ambientals de caràcter legal.

#### 2.1.8. Enfortiment de l'autoresponsabilitat privada: ecoauditoria i possibilitats de translació a d'altres àmbits aliens al medi ambient

El procediment d'ecoauditoria<sup>11</sup> constitueix un exemple clar de la manera com es duu a terme la nova concepció per a una major responsabilitat cooperativa de l'Administració i els ciutadans, dels experts públics i privats pel que fa, d'una banda, a la procura «i el control administratiu» i, d'altra, a l'autoresponsabilitat privada. Segons això, un subjecte privat, a partir de la seva qualificació (professional) o sota determinades mesures preventives, pot aportar justificació del compliment dels estàndards ecològics, cosa que faria innecessaris els controls addicionals que dugui a terme l'Administració. En aquest sentit, en opinió del Comitè d'experts, el procediment d'auditoria es podria utilitzar en altres àmbits com ara el dret de la construcció, la supervisió industrial i, també, en determinats sectors subjectes a ordenació legal.

Amb vista a una aplicació millor del sistema d'ecoauditoria, el Ministeri Federal de Medi Ambient practica la introducció de clàusules obertes (lliures de condicions), les quals alliberen les empreses participants de les prescripcions jurídiques. El Govern federal examina la translació d'aquesta concepció a altres àmbits subjectes a ordenació jurídica. En aquest sentit, les diferents modificacions de la legislació bavaresa de la construcció tenen un clar paper d'avançada; allà es practica a hores d'ara una retirada de les autoritats pel que fa als aspectes jurídics de seguretat tècnica en el dret de la construcció, vers una direcció que apunta al fet que, en el futur, el 95 % dels projectes de construcció es realitzaran lliures d'autorització o per mitjà de procediments molt simplificats.

10. Hi ha un projecte, amb comentaris, de Codi ambiental —UGB— realitzat per una comissió independent d'experts. Aquest projecte, que consta d'un total de 775 articles, ha estat editat pel Ministeri Federal de Medi Ambient i Duncker & Humblot, Berlín, 1998, 1725 pàgines.

11. El procediment d'ecoauditoria troba el seu origen en el Reglament (CEE) núm. 1836/93. Per al seu desplegament i plena efectivitat es va aprovar la Llei d'auditoria mediambiental (*Umweltauditingesetz*), de 7 de desembre de 1995. Se'n pot veure una traducció a M. Tarrés, «Los sujetos privados en la gestión y auditoría medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la *Umweltauditingesetz* alemana», RAP, núm. 145, pàg. 522-542.



### 2.1.9. Tanta estadística com calgui i el mínim de despeses oneroses possibles

Sens perjudici de la utilització de l'estadística burocràtica com a base d'informació per a la presa de decisions polítiques, per als projectes de planificació i també per controlar l'èxit de les mesures estatals, el Comitè d'experts encoratja, entre d'altres possibilitats, la utilització, mitjançant l'ajut de les tècniques informàtiques, d'una base de dades conjunta per tal d'aconseguir un efecte racionalitzador. També cal crear una base de dades de la qual se serveixin conjuntament tant els funcionaris d'estadística de la Federació com els dels *Länder*, i millorar la transparència dels costos en el sistema estadístic. Finalment, en el futur s'hauria de provar, amb l'ajut d'un projecte pilot, el perfeccionament de la prova del caràcter indispensable de les estadístiques federals a través d'una variació de l'obligació de suportar els costos —la qual ha de respondre al principi segons el qual qui encarrega una estadística és responsable de costejar-la.

Amb la tercera llei de millora de l'estadística i les mesures complementàries adoptades pel Govern federal s'ha aconseguit redreçar d'una manera clara el sistema estadístic. La regulació completa ha assolit 15 estadístiques, entre les quals es troba la de premsa. En unes altres 15 s'han suprimit parts o criteris de l'enquesta. Finalment, en unes altres 10 s'ha allargat el temps d'enquesta. En l'àmbit agrari s'han agrupat la majoria de les estadístiques. En conjunt, s'han racionalitzat els procediments per a la realització d'enquestes i les dades de l'Administració podran ser utilitzades amb més intensitat. Es tendeix, sobretot, cap a una disminució perceptible de l'obligació de presentar relacions i informes que afecta milers d'empreses artesanals en l'àmbit de l'agricultura, com també empreses individuals i grans superfícies.

### 2.1.10. D'una Administració burocràtica a una empresa de prestació de serveis

Les recomanacions del Comitè d'experts per a la modernització de l'Administració federal també són vàlides per als ministeris. Els elements essencials per a això són la nova estructuració de l'organització dels àmbits essencials, amb unitats de treball més grans i més flexibles, una conducta cooperativa responsable, uns equips de treball amb responsabilitat pròpia, un control operatiu conjunt (acords d'objectius) i també un control estratègic (anàlisi dels mitjans). El *management* de qualitat és el mètode per establir-hi un procés de millora continu i per evitar que aquest procés es limiti a una acció puntual. Per aquest motiu, cal destacar el paper del col·laborador de l'Administració (*der Mitarbeiter der Verwaltung*) en la seva qualitat d'organisme actuant. Amb aquest és possible, descrivint l'objectiu de l'Administració, modificar-ne la imatge tradicional i oferir un marc d'orientació per a una actuació de l'Administració moderna —és a dir, una organització la missió primordial de la qual consisteix en la prestació de serveis als ciutadans.

El Govern de la Federació ha introduït provisionalment al voltant de 600 mesures innovadores que han estat documentades en conjunt en el text sobre la «Modernització de l'Administració federal». El *management* de qualitat haurà de ser operatiu a mitjà termini en l'Administració federal. Això s'aconseguirà gràcies a un manual guia elaborat a través d'un projecte pilot en el si d'un servei de l'Administració federal. D'altra banda, el Gabinet Federal ha creat un comitè directiu, la tasca del qual serà coordinar el procés conjunt d'innovació i modernització.

### 2.1.11. Amb els empleats dels serveis públics en el camí cap a una Administració moderna

La inclusió de tots els empleats en el procés de reforma és un component essencial de la gestió de personal moderna. La por i la inseguretat es poden compensar fent-los participar en els processos de canvi. Instruments com ara els cercles de qualitat, la competitivitat en les innovacions o els tallers d'idees integren la creativitat disponible, els coneixements i les experiències dels empleats, cosa que afavoreix el procés de modernització. Una gestió del personal moderna significa també una evolució personal conseqüent, amb aspectes com ara el perfil funcional, les estimacions potencials, la planificació de les necessitats, la capacitat, la protecció de la dona i la mobilitat laboral transnacional. El Comitè d'experts ha proposat en aquest context un projecte pilot la missió del qual consistirà a comprovar si a través de l'obtenció de diverses mostres de professions bàsicament equivalents (experts, directores de projectes i executius amb diversos perfils de qualificació) es reforça l'orientació de l'equip i es pot flexibilitzar la jerarquia clàssica amb la seva associació a funcions de direcció i a la competència d'experts. Juntament amb això cal dedicar una atenció especial a la qualificació dels executius per mitjà d'una formació intensiva. Finalment, un altre aspecte rau en un maneig obert del pressupost de personal.

La Llei de reforma jurídica dels serveis, que va entrar en vigor l'1 de juliol de 1997, reforça els aspectes relacionats amb l'eficiència en l'estructura de promoció i de salari de l'Administració federal. El sistema salarial és més atractiu i alhora més flexible. Per fer-ho, hi ha la possibilitat de comptar amb premis i primes. Es preveu una prova per a cada promoció. Així, la permeabilitat de la carrera ha augmentat. A gairebé tots els departaments federals es treballa el concepte d'evolució personal per optimitzar la utilització del col·laborador (*Mitarbeiter*) en interès d'ambdues parts i per millorar tant la direcció del personal com la seva motivació. A més, hi ha la possibilitat d'utilitzar en general l'instrument de l'ocupació parcial (*Teilzeitbeschäftigung*) i també les oportunitats del treball telemàtic (*Telearbeit*).

### 2.1.12. Perfeccionament del règim de l'administració econòmica com a component més important de la modernització de l'Administració

El Comitè d'experts considera que la reforma del règim de l'administració econòmica és l'eina per modernitzar l'Administració. Una descentralització de l'execució de l'Administració tributària augmenta la motivació i els interessos de tots els participants. Amb això es poden establir noves prioritats i es pot reaccionar d'una manera adequada davant successos imprevistos. Igualment, la introducció de pressupostos amb un marc financer rígid, amb més anys de vigència, obre vies completament noves per a l'economia de les finances públiques. Els projectes pilot que ja són en marxa s'han d'introduir tan ràpidament com sigui possible en nombrosos àmbits de l'Administració. Els altres s'haurien d'agrupar en un projecte pilot d'una envergadura superior que tingués en compte també la possibilitat de comptabilitzar els costos i les prestacions complementàries dels serveis per a l'administració ministerial.

A iniciativa del ministre d'Economia, el Govern ha acordat una llei sobre l'evolució de l'administració econòmica de la Federació i els *Länder*. Per fer-ho, s'han introduït, entre d'altres mesures, el principi d'annualitat, l'exteriorització de la capacitat de cobertura i una relaxació dels fonaments de la cobertura conjunta, sense comprometre per aquesta raó el dret pressupostari parlamentari de l'Administració federal. A través de nous estímuls, les administracions poden economitjar els ingressos més elevats. Allà on sigui possible cal desenvolupar, i introduir com abans millor, procediments jurídics més simples i pràctics per calcular el cost dels serveis. En un futur pròxim es provarà la rendibilitat de la utilització dels mitjans.

#### 2.1.13. La utilització de les tècniques d'informació i els nous mitjans de comunicació per a una Administració efectiva i orientada vers el futur

Per reforçar la comunicació i optimitzar els processos, l'Administració ha de fer servir les tècniques d'informació més modernes. Amb això, i amb la reducció consegüent del treball rutinari a través de l'automatització, augmenta la motivació i la capacitat de servei dels empleats. Avui és possible tècnicament, sense recórrer un llarg camí i sense prendre en consideració els horaris d'oficina, transmetre una instància directament a un organisme oficial des d'un ordinador domèstic. La resolució també pot ser comunicada fins al domicili per mitjà d'aquesta via. El presupost per fer-ho consisteix en un apropament dels estàndards nacionals i internacionals sobre intercanvi de documents. La conversió exigeix especialment l'existència de sistemes de seguretat dignes de confiança. En aquest sentit, s'ha d'assegurar la identificació precisa de l'interessat i la verificació dels sistemes de seguretat.

Amb la Llei de serveis d'informació i comunicació el Govern federal ha aconseguit les línies fonamentals per a això mitjançant la intensificació de la utilització de les tècniques d'informació. L'associació d'informació Bonn/Berlín (*Informationsverbund Bonn/Berlin, IVBB*) ja ha introduït, amb vista a una millora enorme de l'eficiència *in puncto*, possibilitats de comunicació i intercanvi de dades a l'interior de l'Administració pública federal. El maig de 1997, a través de l'Administració federal, s'ha iniciat el projecte pilot anomenat «oficina sense papers». Per mitjà de la utilització del suport informàtic s'ha introduït el principi «un per a tots» en l'àmbit de l'organització i del personal, de manera que el procediment corresponent es desenvolupa en un lloc perquè estigui a disposició de tota l'Administració federal.

#### 2.1.14. Acceleració dels procediments de planificació i autorització

En opinió del Comitè d'experts, les lleis aprovades a la fi de 1996 sobre la simplificació i l'acceleració dels procediments de planificació i autorització constitueixen un instrument important per millorar les necessitats de la situació econòmica d'Alemanya. No obstant això, aquest principi hauria de ser exterioritzat, en cas que conformi el procediment d'autorització en el sentit d'una prestació de serveis d'una Administració més flexible i s'ajusti a les necessitats temporals de l'inversor i, per tant, del pla d'inversió corresponent.

La Llei d'acceleració del procediment d'autorització ha entrat en vigor temporalment amb un gran nombre de millores. La Llei de procediment administratiu

modificada aporta des del començament de 1997 les premisses per a una acceleració eficient del procediment de comprovació de la planificació i l'autorització. La Llei federal de protecció de les emissions introdueix algunes variants en el procediment gràcies a les quals és possible iniciar més aviat un projecte. En l'ordre contenciós administratiu s'obtidria una millora de la protecció jurídica en el temps previst legalment pel que fa a les pretensions protegides constitucionalment.

El Govern federal té la intenció de realitzar altres simplificacions en el camp de les autoritzacions, especialment en l'àmbit de la construcció, la indústria, el comerç, el medi ambient, l'hoteleria i les telecomunicacions.

#### 2.1.15. Protecció jurídica efectiva com a contribució a l'«Estat més prim» («*Schlanker Staat*»)

També per a la justícia, com a funció essencial de l'Estat, hi ha motius de crítica sobre les seves funcions i procediment. El Comitè d'experts advoca per un canvi en el sistema de tarifes, per la simplificació i la millora de l'organització judicial, i també per una orientació professional de la formació jurídica. A través de la cessió de competències al Registre, per mitjà de la demanda o de la reserva de resolució extrajudicial de plets, o fins i tot a través d'una nova regulació del dret d'arbitratge o de simples mesures similars, es produeix una descongestió. La resolució ràpida dels plets que eviti els llargs terminis del procediment és un altre component important de la funció judicial per aconseguir la pau i la seguretat jurídiques. Caldria harmonitzar les ordres jurisdiccionals, reduir les branques judicials i concentrar la competència judicial en un sol ministeri. Igualment s'hauria de sospesar, per a l'enfortiment de la responsabilitat personal de les autoritats administratives, la possibilitat d'ampliar, a través d'una regulació general en l'ordre judicial administratiu, el marge de discrecionalitat administrativa, amb vista a un repartiment de poder compensat (114a VwGO).

Mitjançant un projecte de llei del Govern federal de juliol de 1997, s'ha iniciat, a manera de prova model, la cessió del Registre de comerç a les cambres d'indústria i comerç. A través de clàusules d'experimentació i d'obertura, a Baden-Württemberg s'ha de provar en quina mesura aquesta cessió té com a resultat una descongestió de la justícia, alhora que és capaç de garantir el funcionament de la gestió registral. A més, aviat es nomenaran àrbitres per a la resolució extrajudicial de plets i també es durà a terme una simplificació general dels arbitratges. Gràcies a la tasca del Ministeri Federal de Justícia s'aconseguirà una llei per simplificar les causes de multes, amb la qual s'obtidrà una economia processal molt elevada, cosa que donarà lloc a l'acceleració consegüent dels procediments principals.

## 2.2. Sumari de l'Informe

### 1. Modernització de l'Estat i l'Administració com a fonament per a la situació futura d'Alemanya —estat inicial, accions polítiques necessàries i plantejaments de solució.

- I. L'estatalitat en el límit de la seva capacitat.
- II. «*Schlanker Staat*» com a objectiu polític primari de política interior.

### 2. Menys Estat —major llibertat de la societat civil (*bürgerliche Freiheit*). Resultats del Comitè d'experts «*Schlanker Staat*» i estat de la seva aplicació.

- I. Reducció del torrent —excés— normatiu (*Normenflut*) per mitjà d'un examen qualificat de necessitat.
- II. Orientació de la legislació europea al voltant de la subsidiarietat, la desregulació, la transparència i l'eficiència.
- III. Reformes administratives als *Länder* i l'Administració local (*Kommunen*).
- IV. L'activitat estatal s'ha de limitar.
- V. Potencials de privatització dins la Federació (*Bund*), els *Länder* i l'Administració local.
- VI. Disminució de les reglamentacions administratives i dels estàndards —tèc-

nic— com a objectiu prioritari de la desregulació.

- VII. Millor qualitat a través de la simplificació legal: el projecte de Codi ambiental. Projecte per a una autorització integral de les instal·lacions industrials.
- VIII. Autocontrol enfront de control estatal: l'exemple de l'ecoauditoria.
- IX. Modernització dels sistemes estadístics.
- X. Eficiència de l'estructura administrativa i de l'organització administrativa.
- XI. Gestió de personal i motivació de la competitivitat. Els empleats en el «*Schlanker Staat*».
- XII. Flexibilització del sistema pressupostari com a part important de la modernització administrativa.
- XIII. El camí per a l'augment de l'efectivitat i l'eficiència de l'Administració pública especialment mitjançant la introducció de les tècniques de la informació.
- XIV. Acceleració dels procediments de planificació i autorització.
- XV. Descàrrega de la Justícia.

### 3. Comprensió al voltant del «*Schlanker Staat*».