

# «ADELGAZAMIENTO» DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. A PROPÓSITO DEL INFORME «SCHLANKER STAAT»

Mercè Darnacullea y Marc Tarrés  
Universidad de Girona

## 1. Introducción

Alemania ha sido durante mucho tiempo un punto de referencia destacado en lo que atañe a los procesos de configuración y reforma de la Administración pública. Con la finalidad de garantizar el mantenimiento de su nivel de competitividad como país y dentro ya del marco de la Unión Europea, durante la decimotercera legislatura la coalición de gobierno CDU/CSU y FDP<sup>1</sup> impulsaron un proceso de reforma de la Administración federal bajo el lema político de «*Schlanker Staat*» (Estado más delgado). La reducción, hasta la medida estrictamente necesaria, de la actividad estatal en los ámbitos normativo, administrativo y judicial justificó que en julio de 1995 el Gobierno federal decidiera crear un Comité de expertos, con una importante participación de iuspublicistas, para que preparase un itinerario de medidas para el «adelgazamiento del Estado». Finalizado su trabajo en septiembre de 1997, sus conclusiones contienen, en el denominado Informe «*Schlanker Staat*», abundantes medidas individuales y múltiples proyectos de reforma para la modernización de la Administración y la simplificación de sus procedimientos. Dichas propuestas se enmarcaron, por lo demás, en un contexto peculiar, como fue el de la institucionalización de Berlín como nuevo centro de actividad ministerial. Este proceso de «traslado» hacia la antigua capital culminó durante el verano de 1999 bajo el gobierno de la nueva mayoría *rojiverde* elegida en septiembre de 1998.

Entre las propuestas ofrecidas en su día por el Comité de expertos encontramos medidas tradicionales, basadas, por ejemplo, en las posibilidades de descentralización territorial que ofrece la Administración de los *Länder* y la Administración municipal. En esta línea de propuestas más habituales se señala la necesidad de reducir la Administración ministerial, descentralizar las decisiones, trabajar mediante programas de objetivos y aumentar la motivación de los empleados a través de reformas de la función pública. En el ámbito de los servicios públicos se tiende a la economización y a la introducción de criterios del *New Public Management*.

Desde este punto de vista, la configuración de la Administración pública no se orienta como antaño a la democratización y a la construcción del Estado de derecho, sino que los actuales protagonistas son la eficiencia y la efectividad del Estado.

---

1. CDU/CSU: Unión Cristiana y Demócrata/Unión Social y Cristiana; FDP: Partido Liberal alemán.

A estos elementos, que son ya conocidos entre nosotros,<sup>2</sup> se añade, sin embargo, un aspecto de destacada actualidad. La nueva formación de la Administración pública pone de relieve que lo que hoy se encuentra en discusión es la definición misma de Estado, la concreción de la sustancia de la estatalidad.<sup>3</sup> Si el Estado debe reducirse al mínimo, queda abierta la cuestión de cuál es ese mínimo, cuál es la orientación que deben tener las actuales funciones públicas y cómo se garantiza su continuidad a pesar de la separación funcional entre la regulación, la programación, la financiación y la prestación de los servicios públicos. La nueva estructuración organizativa y procedimental de la Administración, basada en la reducción de los servicios públicos, nos pone sobre la pista de las estrategias dominantes de la modernización de la Administración federal: la privatización y la desregulación, acompañadas de una nueva búsqueda de la racionalización interior y la reconstrucción política.

Paralelamente a la redacción del Informe, el gobierno de la coalición liberal-social cristianodemócrata llevó a cabo algunas de las propuestas anunciadas a través de proyectos piloto. De este modo, entre otras, se han privatizado algunos servicios ministeriales; se ha aprovechado la redistribución del personal provocada por la nueva capitalidad ministerial para introducir soluciones propias del mercado en su gestión; y se han encontrado nuevas formas de financiación de las inversiones públicas, especialmente en el ámbito de las infraestructuras de transporte.

Por lo demás, se ha creado una Comisión de expertos independientes para la simplificación y aceleración de procedimientos de planificación y autorización y una Comisión independiente para la simplificación legislativa y de la Administración. El incremento de la participación privada en la planificación, la encomienda, dentro de procedimientos administrativos, de funciones de prueba a sujetos privados, o la introducción de cláusulas abiertas, en sustitución de determinados controles administrativos —caso de la introducción de auditorías—, son algunas de las propuestas en las que la actividad tradicional de la Administración se puede ver sustituida por procedimientos basados en la autorregulación.

Sin embargo, tres años después de la presentación del Informe «*Schlanker Staat*», la política de adelgazamiento del Estado no se ha materializado aún. El referido cambio de gobierno no ha hecho, ni mucho menos, desaparecer el debate y las recientes medidas de restricción presupuestaria aprobadas por el Gobierno Schröder así parecen confirmarlo. Es claro que entre las propuestas y la realidad hay todavía un gran abismo cuya superación depende, en buena medida, del contexto social existente a partir de las líneas divisorias entre el sector público y el sector privado.<sup>4</sup> Por su interés reproducimos a continuación el sumario del citado Informe y un resumen anexo al mismo elaborado para su presentación pública por el prof. Dr. Rupert Scholz, catedrático de derecho público en la Universidad de Múnich, miembro del Bundestag y ex ministro de Defensa.

---

2. Véanse los estudios de L. Parejo publicados bajo el título de *Eficacia y Administración*, INAP-BOE, Madrid, 1995.

3. En esta línea se inscribe la sugestiva monografía de U. Di Fabio, *Das Recht offener Staaten* (El derecho de los estados abiertos), Mohr, Tübinga, 1998.

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

## 2. Resumen y sumario del Informe del Comité de expertos «*Schlanker Staat*» para la modernización de la Administración federal alemana<sup>5</sup>

### 2.1. *El trabajo del Comité de expertos «Schlanker Staat». Resumen realizado por el presidente del Comité, Rupert Scholz, durante la conferencia de prensa del 6 de octubre de 1997*<sup>6</sup>

El Comité de expertos «*Schlanker Staat*» —una comisión de expertos representativa de los ámbitos políticos y científicos, de los *Länder* y la Administración local, y de los sectores empresariales y sindicales— finalizó el día 12 de septiembre 1997 su trabajo y hace hoy entrega de su Informe final al canciller federal. La tarea del Comité de expertos fue preparar medidas concretas y renovadoras relacionadas con el tema «*Schlanker Staat*/disminución de burocracia innecesaria» y su rápida puesta en práctica. El Comité de expertos, durante sus dos años de sesiones consultivas, elaboró decisiones temáticas, las cuales fueron trasladadas inmediatamente al Gobierno federal. Por eso, el Gobierno, ya durante el periodo de trabajo del Comité de expertos, ha admitido y transformado en realidad un conjunto de sus propuestas, mandatos y demandas.

De esta forma, el proceso de modernización ha dado un paso decisivo. Éste, a su vez, debe ser continuado de manera consecuente con el fin de mantener así la competitividad de Alemania. La ciudadanía y las empresas deben ser aliviadas de impuestos y contribuciones. Una alta cuota de Estado quita a la economía el aire necesario para respirar. Mediante una política consecuente se reducirá en los próximos años la cuota del Estado al nivel anterior a la unificación de Alemania (46 %). Adicionalmente, para garantizar la futura capacidad competitiva de Alemania, son necesarios espacios libres que permitan el rendimiento de la iniciativa privada y la riqueza de ideas. Alemania necesita una nueva cultura de la autonomía. Se trata de fortalecer el poder de innovación en la economía y la sociedad, de dar impulsos para el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. La Administración debe entenderse más que hasta ahora como prestadora de servicios para empresas que posibiliten la creación de puestos de trabajo.

#### 2.1.1. Catálogo de tests para proyectos legislativos

Para reducir el número de leyes, aumentar su calidad, hacerlas más transparentes para el ciudadano y también para poder evaluar mejor su efecto en la generación de gastos, el Comité pide al legislador estatal una legitimación cualificada y que sólo actúe cuando exista una necesidad que le obligue a ello. El estricto examen de los proyectos legislativos, particularmente en atención a su necesidad, tiene un especial significado a causa del constante aumento legislativo —en estos

---

5. La redacción del Informe corresponde a la Secretaría del Comité de expertos «*Schlanker Staat*» en el Ministerio federal de Interior. La edición ha sido realizada por la Imprenta federal (Bundesdruckerei GmbH) en Bonn.

6. Traducción de Mercè Darnaculleta y Marc Tarrés.

momentos existen en la Federación 4.874 leyes y reglamentos (*Rechtsverordnungen*) con más de 84.900 disposiciones singulares—. Los autores de las leyes deben exhibir de manera sustantiva la necesidad de los proyectos de ley. Al mismo tiempo, en toda modificación legal debe examinarse si hay otras disposiciones superfluas. Además, por regla general, debería considerarse la fijación de un límite temporal para las leyes. Las «preguntas examinadoras azules» (*Blauen Prüffragen*)<sup>7</sup> deben perfeccionarse teniendo en cuenta el catálogo de tests y deben ser incorporadas en los reglamentos comunes de régimen interior de los ministerios federales (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*). Para el aseguramiento institucional y el control del procedimiento examinador debería crearse en la Oficina del Canciller (*Bundeskanzleramt*) un organismo examinador de normas (*Normprüfstelle*). Es necesaria una evaluación consecuente en lo que respecta a las consecuencias de las leyes, no solamente en relación con el gasto público, sino también con la economía. Por eso el Comité de expertos ha requerido que el Gobierno federal sólo presente proyectos de ley en los cuales, junto a los gastos asociados, se relacione la utilidad de los mismos.

Mientras tanto, todos los ministerios federales están obligados, mediante el reglamento de régimen interior, a una elección rigurosa de las iniciativas legislativas. Las «preguntas examinadoras azules» deben perfeccionarse ya que las mismas se han convertido en un componente esencial del reglamento común de régimen interior. Inicialmente, la petición hecha por el Comité de expertos «*Schlanker Staat*» para un organismo institucionalizado examinador de normas fue realizada sólo parcialmente. En esto, y hasta la fecha, los departamentos solamente se han obligado a un control interno descentralizado. Allí donde se han instalado organismos centralizados examinadores de normas, como por ejemplo en Baviera o Sajonia, los resultados muestran que se logra una precisa realización del objetivo a través de pocas y claras leyes que sean transparentes y próximas al ciudadano.

La necesidad de una evaluación eficaz y seria en torno a las consecuencias de las leyes ha sido, por lo demás, establecida por el Gobierno federal en sus 50 puntos del Programa de acción para el establecimiento de inversiones y la creación de puestos de trabajo. Por esto, en la exposición de motivos de los proyectos de ley deberían plasmarse expresamente los gastos de ejecución previsibles que se derivan a partir de un precepto para la economía y la Administración, así como exponer qué gastos pueden crearse para las empresas, especialmente para las medianas empresas. En la comprobación de los gastos se incluyen las asociaciones participantes y los sectores económicos afectados. En el Ministerio Federal de Economía se ha establecido un «grupo de trabajo sobre gastos de burocracia» (llamado «Inspección de gastos burocráticos» —*Bürokratiekosten-TÜV*). Para facilitar el procedimiento de la elaboración de los gastos derivados en la ejecución de leyes se está elaborando en estos momentos la guía correspondiente.

---

7. Sistema establecido en el año 1984. Sobre este tema, véase R. Wassermann, «Montesquieu, *Schlanker Staat* und *Blau* Prüffragen —Zur Bedürfnisprüfung bei Gesetzgebungsvorhaben», en NJW, 1999, pág. 1376-77.

### 2.1.2. Hacia una Europa fuerte con una concentrada y legítima subsidiariedad legislativa

El Comité de expertos está de acuerdo en que todos los progresos en el ámbito de una mejora en la legislación son nulos si, por otro lado, no se logra canalizar el torrente reglamentario de Bruselas. La aplicación precisa del principio de subsidiariedad, la disminución de la complejidad y densidad de regulación de la legislación europea así como el aumento de su calidad<sup>8</sup> —en su caso también con ayuda de un institucionalizado organismo central examinador de normas—, constituyen sólo algunos pocos ejemplos de lo que es necesario para no obstaculizar el motor de la integración europea y su aceptación por la ciudadanía. Por eso el Comité de expertos ha requerido al Gobierno federal que defienda especialmente la reducción de los procesos legislativos confusos y la observancia del principio de subsidiariedad.

En el marco del Tratado de Amsterdam se ha emitido un protocolo relativo al art. 3.º b, párrafo 2, del Tratado CE relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Éste fundamenta que todo órgano de la Comunidad en el ejercicio de sus competencias, inclusive en la legislación, garantice el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Con esto se ponen, como mínimo, unas vías comunes para examinar la función legislativa por parte de los órganos de la CE y de los estados miembros.

### 2.1.3. Objetivos comunes del Gobierno federal y los *Länder* para la modernización de la Administración

También en esta dirección debe concederse más importancia al principio de subsidiariedad en lo que respecta a los *Länder* y a los municipios. A través de un proceder concertado puede lograrse un mayor marco de desarrollo en las reformas organizativas de la Administración, en el procedimiento administrativo y en la realización de la ejecución administrativa; esto implica, por ejemplo, que también las financiaciones mixtas sean, en la medida de lo posible, reducidas, y que se proceda a un riguroso examen sobre la necesidad de la legislación concurrente. Independientemente de esto debería intensificarse el intercambio de experiencias entre el Gobierno federal, los *Länder* y los municipios en relación con los diversos y, en parte, diferentes planteamientos y proyectos de modernización.

En un primer proyecto común entre el Gobierno federal, Baden-Württemberg y determinados municipios se elabora, con apoyo externo, un vademécum relativo a la evaluación de las consecuencias de las leyes.

El mismo debe posibilitar en el futuro a sus aplicadores pronosticar, de forma sustantiva, los gastos de ejecución de las leyes desde puntos de vista tanto de la eco-

---

8. En este sentido téngase en cuenta el informe del Comité de expertos independientes «sobre la simplificación legislativa y administrativa» (doc. COM (95) 288 final/2), presentado en el Consejo Europeo de Cannes (26 y 27 de junio de 1995). El informe manifiesta la necesidad de adoptar una reglamentación adecuada e innovadora que también comprenda —en función de la situación— la supresión de reglamentaciones que se hayan hecho superfluas, la simplificación y aceleración de los procedimientos administrativos, un mejor aprovechamiento de los estímulos de la economía de mercado y, en su caso, la privatización.

nomía nacional como empresariales y, además, de forma transparente para todos los participantes en el procedimiento legislativo.

En el subcomité de «Aspectos generales de la organización administrativa» del VI grupo de trabajo de la conferencia del Ministerio del Interior se decidió, a iniciativa del ministro Kanther, una intensificación del intercambio de información con relación al importante tema de la modernización administrativa.

#### 2.1.4. La necesaria reducción de las funciones del Estado

La reducción de funciones estatales al núcleo esencial significa una crítica permanente de estas funciones mediante los siguientes criterios: necesidad, proporcionalidad, rentabilidad financiera y principio de subsidiariedad. Desde este punto de vista el Comité de expertos ha propuesto la presentación de un inventario efectivo, al cual le sigue el examen de hasta qué punto las funciones asumidas ahora por el Gobierno federal pueden ser privatizadas. En un tercer paso hay que preguntarse qué funciones deben ser realizadas por los mismos ministerios. Especialmente, en relación con el traslado hacia Berlín, el Comité de expertos ve una extraordinaria posibilidad para ir, con ayuda de la crítica de funciones, hacia un adelgazamiento de la Administración ministerial.

Se establecen también los presupuestos para una Administración federal más reducida y eficiente en el núcleo de sus funciones. En estos momentos son examinadas todas las estructuras organizativas de los ministerios. Si las mismas contaban en el año 1993 con 25.017 órganos, en el año 2001 serán menos de 19.000. Como complemento a todo esto, desde el Gobierno federal se está elaborando un balance general de todas las funciones. Éstas suman, según un primer resultado provisional, un total de 1848. Actualmente, estas funciones son examinadas en atención a su posible traspaso a autoridades (*Behörden*) inferiores, a su privatización o a su completa desaparición. Además, desaparecen o son unificadas numerosas autoridades, por ejemplo altas direcciones de finanzas, institutos de investigación y organismos aduaneros.

#### 2.1.5. Tomar en serio la privatización a todos los niveles estatales

La privatización —como consecuencia de una cualificada crítica de funciones— constituye un necesario cambio de vía por causas político-legales: corresponde al principio de subsidiariedad que el Estado deba retroceder cuando empresas privadas puedan realizar prestaciones de igual o mejor forma que las empresas públicas. Por esto es de gran importancia que en el retroceso del Estado en las funciones públicas (*öffentliche Aufgaben*) se establezca el marco idóneo de condiciones para lograr unas estructuras competitivas. La privatización de empresas públicas fortalece el crecimiento y el empleo. Ello presta una importante contribución a la consolidación de los presupuestos públicos y da un margen para inversiones futuras. A través de la privatización se realizan de forma más eficiente y amable para los clientes funciones que hasta ahora eran desempeñadas por el sector público. El poder económico y la competencia de decisión política son corregidos. En opinión del Comité de expertos, el Gobierno federal debe realizar de forma consecuente su po-

lítica de privatización; especialmente, existen amplias posibilidades para la privatización en el sector de las infraestructuras públicas. Sin embargo, en estos momentos, el mayor potencial para la privatización está en los *Länder* y en los municipios. Por tanto, todas las administraciones territoriales (*Gebietskörperschaften*) se ven obligadas a la búsqueda de soluciones económico-privadas para la realización de sus funciones. Esta obligación tiene que ser cimentada en todas las disposiciones presupuestarias de los *Länder* y las entidades locales.

El Gobierno federal dirige una política de privatización consecuente con estos propósitos. Con la entrada en bolsa de la *Deutsche Telekom AG* —telefónica alemana— la Federación ha logrado una notable revalorización de la acción como forma de inversión en Alemania, con el añadido de una amplia dispersión patrimonial. Además, pronto va a ser decidida la completa privatización de la *Lufthansa AG* —líneas aéreas—, así como la enajenación de la *Postbank AG* —banco postal— y de la *Autobahn-Tank-und Rast AG* —sociedad de autopistas, gasolineras y áreas de servicio—. Para el fortalecimiento de las consideraciones político-legales planteadas se cuenta también, dentro de la Administración federal, con el deslizamiento hacia el ámbito jurídico-privado de parte del sector de servicios, en donde, mientras tanto, se han iniciado una pluralidad de proyectos modelo. Al margen de otras actividades que suponen el traslado de funciones públicas a organizaciones de derecho privado, cabe destacar especialmente como objeto de privatización el *Betreibermodelle* —modelo empresarial— (ejemplo: la construcción de carreteras federales), *Leasingmodelle* —modelo de *leasing*— (ejemplo: la Ley para fomentar la construcción de escuelas superiores), y *Contracting-out-Modelle* (ejemplo: el ahorro de energía en los edificios públicos).

#### 2.1.6. Reducción de reglamentos administrativos y de estándares

El amplio examen del «Catálogo de tests para proyectos legislativos» que ha propuesto el Comité de expertos «*Schlanker Staat*» debe extenderse también a los reglamentos administrativos (*Verwaltungsvorschriften*)<sup>9</sup> y a los estándares. La lucha contra el «torrente legislativo» quedaría sin efectos si no fueren exhaustivamente desbrozadas las mucho más numerosas disposiciones jurídicas inferiores a la ley. Porque los reglamentos, las disposiciones administrativas y los estándares restringen mucho más el margen de decisión para el caso concreto que las leyes dictadas desde el Parlamento. Además, sería razonable que en el futuro todas las normas inferiores a la ley sólo fueran dictadas con fecha de caducidad. Transcurrido ese lapso de tiempo, la disposición automáticamente perdería su vigencia o tendría que ser examinada y nuevamente dictada. En cuanto a los estándares, en el futuro deberían poder ser dictados en cada caso concreto: cuando una ciudadana, ciudadano o empresa

9. *Verwaltungsvorschrift* (reglamento administrativo) hace referencia a aquellas disposiciones administrativas que tienen por objeto la regulación de materias propias del ámbito interno de la Administración (*behördenbindendes Innenrecht*), mientras que la expresión *Rechtsverordnung* (reglamento jurídico) va ligada a la regulación de derechos y obligaciones de los ciudadanos (*allgemeinverbindliches Aussenrecht*). Sobre la siempre difícil distinción entre ambos conceptos, *vid.* H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, undécima edición, 1997, pág. 608.

pueden probar que el objeto de tal o cual disposición puede ser logrado de otra manera, en ese caso tiene que ser llevada a cabo de ese modo.

El Gobierno federal proyecta, en un período de dos años, establecer un catálogo de validez para las disposiciones administrativas (*Verwaltungsvorschriften*) de todos los departamentos, el cual representará el fundamento para un vasto enriquecimiento jurídico en el ámbito de las disposiciones administrativas.

#### 2.1.7. Mejor calidad a través de la simplificación legal: Código ambiental (*Umweltgesetzbuch*) y proyecto de una licencia integral de instalaciones

El históricamente creciente derecho del medio ambiente alemán resulta, con sus 3.542 artículos (*Paragraphen*), poco práctico en su ejecución y necesita de una armonización en atención a las normas europeas. Por eso el Comité de expertos pide un Código de medio ambiente, cuyo aspecto esencial lo constituye la licencia integral en la que se incluyen todas las exigencias medioambientales así como un inventario de los tipos de licencia y autorización existentes. Con ello también se daría un paso en la simplificación y aceleración de los procedimientos de planificación y autorización.

En otoño de 1997 el Ministerio de Medio Ambiente presentó un proyecto de ley para el primer ejemplar de un código medioambiental unitario (UGB),<sup>10</sup> en el cual, aparte de la incorporación de dos directivas de la CE, debe ser especialmente consolidado el proyecto de una autorización integral de instalaciones que comprenda los aspectos ambientales de carácter legal.

#### 2.1.8. Fortalecimiento de la autorresponsabilidad privada: ecoauditoría y posibilidades de traslación a otros ámbitos ajenos al medio ambiente

El procedimiento de ecoauditoría<sup>11</sup> constituye un claro ejemplo de cómo se lleva a cabo la nueva concepción para una mayor responsabilidad cooperativa de la Administración y los ciudadanos, de los expertos públicos y privados; por un lado, de la procura y el control administrativo y, por otro, de la autorresponsabilidad privada. Según esto, un privado, a partir de su propia cualificación (profesional) o bajo determinadas medidas preventivas, puede aportar justificación del cumplimiento de los estándares ecológicos, haciendo innecesarios los controles adicionales llevados a cabo por la Administración. En este sentido, en opinión del Comité de expertos, el procedimiento de auditoría podría ser utilizado en otros ámbitos como el derecho de la construcción, la supervisión industrial y en determinados sectores sujetos a ordenación legal.

10. Existe un proyecto, con comentarios, de Código ambiental —UGB— realizado por una comisión independiente de expertos. El mismo, que consta de un total de 775 artículos, ha sido editado por el Ministerio Federal de Medio Ambiente y Duncker & Humblot, Berlín, 1998, 1.725 páginas.

11. El procedimiento de ecoauditoría encuentra su origen en el Reglamento (CEE) núm. 1836/93. Para su desarrollo y plena efectividad se aprobó la Ley de auditoría medioambiental (*Umweltauditgesetz*), de 7 de diciembre de 1995. Una traducción de la misma puede verse en M. Tarrés, «Los sujetos privados en la gestión y auditoría medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la *Umweltauditgesetz* alemana», RAP, núm. 145, pág. 522-542.



Para una mejor aplicación del sistema de ecoauditoría, el Ministerio Federal de Medio Ambiente practica la introducción de cláusulas abiertas (libres de condiciones), las cuales liberan a las empresas participantes de las prescripciones jurídicas. La traslación de esta concepción a otros ámbitos sujetos a ordenación jurídica es examinada por el Gobierno federal. Un seguro papel de avanzada juegan en este sentido las diferentes modificaciones de la legislación bávara de la construcción; ahí es practicada a la sazón una retirada de las autoridades en lo relativo a los aspectos jurídicos de seguridad técnica en el derecho de la construcción, en una dirección que apunta a que en el futuro el 95 % de los proyectos de construcción se lleven a cabo libres de autorización o mediante procedimientos muy simplificados.

#### 2.1.9. Tanta estadística como sea necesario, tan pocos gastos gravosos como sea posible

Sin perjuicio de la utilización de la estadística burocrática como base de información para la toma de decisiones políticas, para los proyectos de planificación así como para controlar el éxito de las medidas estatales, el Comité de expertos anima, entre otras posibilidades, a utilizar, mediante la ayuda de las técnicas informáticas, una base de datos conjunta con la finalidad de conseguir un efecto racionalizador. También es necesaria la creación de una base de datos de la que se sirvan conjuntamente los funcionarios de estadística de la Federación así como los de los *Länder*, y mejorar la transparencia de los costes en el sistema estadístico. Por último, en el futuro debería probarse, y con la ayuda de un proyecto piloto, el perfeccionamiento de la prueba del carácter indispensable de las estadísticas federales a través de una variación de la obligación de soportar los costes —que debe responder al principio según el cual quien encarga una estadística es responsable de costearla.

Con la tercera ley de mejora de la estadística y las medidas complementarias adoptadas por el Gobierno federal se ha logrado enderezar de manera clara el sistema estadístico. La regulación completa ha alcanzado a 15 estadísticas, entre las cuales se encuentra la de prensa. En otras 15 se han suprimido partes o criterios de la encuesta. Por último, en otras 10 se ha alargado el tiempo de encuesta. En el ámbito agrario se han agrupado la mayoría de las estadísticas. En conjunto, se han racionalizado los procedimientos para la realización de encuestas y los datos de la Administración van a poder ser utilizados con mayor intensidad. Ante todo se tiende hacia una perceptible disminución de la obligación de presentar relaciones e informes que afecta a miles de empresas artesanales en el ámbito de la agricultura y a empresas individuales y grandes superficies.

#### 2.1.10. De una Administración burocrática a una empresa de prestación de servicios

Las recomendaciones del Comité de expertos para la modernización de la Administración federal son también válidas para los ministerios. Los elementos esenciales para ello son la nueva estructuración de la organización de los ámbitos esenciales, con unidades de trabajo más grandes y más flexibles, una conducta cooperativa responsable, unos equipos de trabajo con responsabilidad propia, un

control operativo conjunto (acuerdos de objetivos) así como un control estratégico (análisis de los medios). El *management* de calidad es el método para asentar aquí un proceso de mejora continuo y para evitar que dicho proceso se limite a ser una acción puntual. Por ello, destaca el papel del colaborador de la Administración (*der Mitarbeiter der Verwaltung*) en su calidad de organismo actuante. Con él es posible, describiendo el objetivo de la Administración, modificar su imagen tradicional y ofrecer un marco de orientación para una actuación de la Administración moderna —esto es, una organización cuya misión esencial consiste en la prestación de servicios a los ciudadanos.

El Gobierno de la Federación ha introducido provisionalmente alrededor de 600 medidas innovadoras que han sido documentadas en su conjunto en el texto sobre la «Modernización de la Administración federal». El *management* de calidad deberá ser operativo a medio plazo en la Administración federal. Ello se conseguirá mediante un manual-guía elaborado a través de un proyecto piloto en el seno de un servicio de la Administración federal. Por lo demás, el Gabinete federal ha creado un comité directivo, cuya tarea debe ser la de coordinar el proceso conjunto de innovación y modernización.

#### 2.1.11. Con los empleados de los servicios públicos en el camino hacia una Administración moderna

La inclusión de todos los empleados en el proceso de reforma es un componente esencial de la moderna gestión de personal. El miedo y la inseguridad pueden ser compensados mediante su participación en los procesos de cambio. Instrumentos como los círculos de calidad, la competitividad en las innovaciones o los talleres de ideas integran la creatividad disponible, los conocimientos y las experiencias de los empleados, favoreciendo el proceso de modernización. Una gestión del personal moderna significa también una evolución personal consecuente, con aspectos como el perfil funcional, las estimaciones potenciales, la planificación de las necesidades, la capacidad, la protección de las mujeres y la movilidad laboral transnacional. El Comité de expertos ha propuesto en este contexto un proyecto piloto cuya misión consistirá en comprobar si a través de la obtención de diversas muestras de profesiones básicamente equivalentes (expertos, directores de proyectos y ejecutivos con diversos perfiles de calificación) se refuerza la orientación del equipo y puede flexibilizarse la jerarquía clásica con su asociación a funciones de dirección y a la competencia de expertos. Junto a ello es necesario dedicar una atención especial a la calificación de los ejecutivos mediante una formación intensiva. Un aspecto más, es, en fin, un manejo abierto del presupuesto de personal.

La Ley de reforma jurídica de los servicios, que entró en vigor el 1 de julio de 1997, refuerza los aspectos relacionados con la eficiencia en la estructura de promoción y de salario de la Administración federal. El sistema salarial es más atractivo y también más flexible. Para ello puede contarse con premios y primas. Para cada promoción está prevista una prueba. La permeabilidad de la carrera ha aumentado. En casi todos los departamentos federales se trabaja en el concepto de evolución personal para optimizar la utilización del colaborador (*Mitarbeiter*) en interés de ambas partes y para mejorar tanto la dirección del personal como su mo-

tivación. También está abierta para su utilización general el instrumento de la ocupación parcial (*Teilzeitbeschäftigung*) y las posibilidades del trabajo telemático (*Telearbeit*).

#### 2.1.12. Perfeccionamiento del régimen de la administración económica como el componente más importante de la modernización de la Administración

El Comité de expertos considera la reforma del régimen de la administración económica como el resorte para la modernización de la Administración. Una descentralización de la ejecución de la Administración tributaria aumenta la motivación y los propios intereses de todos los participantes. Con ello pueden establecerse nuevas prioridades y puede reaccionarse adecuadamente frente a sucesos imprevistos. Asimismo, la introducción de presupuestos con un marco financiero rígido, con más años de vigencia, abre aspectos completamente nuevos para la economía de las finanzas públicas. Los proyectos piloto que se encuentran ya en marcha deben ser introducidos tan rápido como sea posible en amplios ámbitos de la Administración. Los demás deberían agruparse en un proyecto piloto de mayor envergadura que contemplase también la posibilidad de contabilizar los costes y las prestaciones complementarias de los servicios para la Administración ministerial.

A iniciativa del ministro de Economía, el Gobierno ha acordado una ley sobre la evolución de la administración económica de la Federación y los *Länder*. Para ello se han introducido, entre otras medidas, el principio de anualidad, la exteriorización de la capacidad de cobertura y una relajación de los fundamentos de la cobertura conjunta, sin comprometer con ello el derecho presupuestario parlamentario de la Administración federal. A través de nuevos estímulos, los ingresos más elevados pueden ser economizados por las administraciones. Allí donde sea posible deben desarrollarse, e introducirse cuanto antes, procedimientos jurídicos más simples y prácticos para calcular el coste de los servicios. En un futuro próximo va a ser probada la rentabilidad de la utilización de los medios.

#### 2.1.13. La utilización de las técnicas de información y los nuevos medios de comunicación para una Administración efectiva y orientada hacia el futuro

Para reforzar la comunicación y optimizar los procesos, la Administración debe hacer uso de las técnicas de información más modernas. Con ello, y con la consiguiente reducción del trabajo rutinario a través de la automatización, aumenta la motivación y la capacidad de servicio de los empleados. Técnicamente, hoy es posible, sin recorrer un largo camino y sin tomar en consideración los horarios de oficina, transmitir una instancia directamente a un organismo oficial desde un ordenador doméstico. También la resolución puede ser comunicada hasta el domicilio mediante esta vía. El presupuesto para ello consiste en un acercamiento de los estándares nacionales e internacionales sobre intercambio de documentos. La conversión exige especialmente la existencia de sistemas de seguridad dignos de confianza. En este sentido debe asegurarse la identificación precisa del interesado y la verificación de los sistemas de seguridad.

Con la Ley de servicios de información y comunicación el Gobierno federal ha trazado las líneas fundamentales para ello mediante la intensificación de la utilización de las técnicas de información. La asociación de información Bonn/Berlín (*Informationsverbund Bonn/Berlin, IVBB*) ha introducido ya, para una enorme mejora de la eficiencia *in puncto*, posibilidades de comunicación e intercambio de datos en el interior de la Administración pública federal. En mayo de 1997, a través de la Administración federal, se ha iniciado el proyecto piloto denominado «oficina sin papeles». A través de la utilización del soporte informático se ha introducido el principio «uno para todos» en el ámbito de la organización y del personal, de modo que el correspondiente procedimiento se desarrolla en un lugar para estar a disposición de toda la Administración federal.

#### 2.1.14. Aceleración de los procedimientos de planificación y autorización

En opinión del Comité de expertos, las leyes aprobadas a finales de 1996 acerca de la simplificación y la aceleración de los procedimientos de planificación y autorización constituyen un importante instrumento para mejorar las necesidades de la situación económica de Alemania. Este principio, de conformar el procedimiento de autorización en el sentido de una prestación de servicios de una Administración más flexible y de ajustar a las necesidades temporales del inversor y con ello el correspondiente plan de inversión, debería, no obstante, ser exteriorizado.

La Ley de aceleración del procedimiento de autorización ha entrado en vigor temporalmente con un gran número de mejoras. La modificada Ley de procedimiento administrativo aporta desde principios de 1997 los presupuestos para una aceleración eficiente del procedimiento de comprobación de la planificación y la autorización. La Ley federal de protección de las emisiones introduce algunas variantes en el procedimiento con las cuales es posible una iniciación más temprana de un proyecto. En el orden contencioso-administrativo se obtendría una mejora de la protección jurídica en el tiempo previsto legalmente de las pretensiones protegidas constitucionalmente.

El Gobierno federal tiene la intención de realizar otras simplificaciones en el terreno de las autorizaciones, especialmente en el ámbito de la construcción, la industria, el comercio, el medio ambiente, la hostelería y las telecomunicaciones.

#### 2.1.15. Protección jurídica efectiva como contribución al «Estado más delgado» («*Schlanken Staat*»)

También para la justicia, como función esencial del Estado, existen motivos de crítica sobre sus funciones y procedimiento. El Comité de expertos aboga por un cambio en el sistema de tarifas, por la simplificación y mejora de la organización judicial, así como por una orientación profesional de la formación jurídica. A través de la cesión de competencias para el Registro, a través de la demanda o de la reserva de resolución extrajudicial de pleitos, o también a través de una nueva regulación del derecho de arbitraje, o de simples medidas similares, se produce una descongestión. Solucionar rápidamente los pleitos y evitar los largos plazos del procedimiento

constituyen también un componente importante de la función judicial para conseguir la paz y la seguridad jurídicas. Deberían armonizarse las órdenes jurisdiccionales, reducirse las ramas judiciales y concentrar la competencia judicial en un solo ministerio. Para el fortalecimiento de la responsabilidad personal de las autoridades administrativas debería también sopesarse la posibilidad de ampliar, a través de una regulación general en el orden judicial administrativo, el margen de discrecionalidad administrativa, con vistas a un reparto de poder compensado (114a VwGO).

Mediante un proyecto de ley del Gobierno federal de julio de 1997, se ha iniciado, a modo de prueba modelo, la cesión del Registro de comercio a las cámaras de Industria y Comercio. A través de cláusulas de experimentación y de abertura, en Baden-Württemberg debe probarse en qué medida esta cesión tiene como resultado una descongestión de la justicia, al tiempo que es capaz de garantizar el funcionamiento de la gestión registral. Están próximos también el nombramiento de árbitros para la resolución extrajudicial de pleitos así como la simplificación general de los arbitrajes. Con el trabajo del Ministerio Federal de Justicia se conseguirá una ley para la simplificación de las causas de multas, con la cual se obtendrá una muy elevada economía procesal, con la consiguiente aceleración de los procedimientos principales.

## 2.2. Sumario

### 1. Modernización del Estado y la Administración como fundamento para la futura situación de Alemania —estado inicial, acciones políticas necesarias y planteamientos de solución.

- I. La estatalidad en el límite de su capacidad.
- II. «*Schlanker Staat*» como objetivo político primario de política interior.

### 2. Menos Estado —mayor libertad de la sociedad civil (*bürgerliche Freiheit*)—. Resultados del Comité de expertos «*Schlanker Staat*» y estado de su aplicación.

- I. Reducción del torrente —exceso— normativo (*Normenflut*) mediante un cualificado examen de necesidad.
- II. Orientación de la legislación europea en torno a la subsidiariedad, desregulación, transparencia y eficiencia.
- III. Reformas administrativas en los *Länder* y la Administración local (*Kommunen*).
- IV. La actividad estatal tiene que limitarse.
- V. Potenciales de privatización en la Federación (*Bund*), *Länder* y Administración local.
- VI. Disminución de las reglamentaciones administrativas y de los estándares —téc-

nicos— como objetivo prioritario de la desregulación.

- VII. Mejor calidad a través de la simplificación legal: el proyecto de Código ambiental. Proyecto para una autorización integral de las instalaciones industriales.
- VIII. Autocontrol frente a control estatal: el ejemplo de la ecoauditoría.
- IX. Modernización de los sistemas estadísticos.
- X. Eficiencia de la estructura administrativa y de la organización administrativa.
- XI. Gestión de personal y motivación de la competitividad. Los empleados en el «*Schlanken Staat*».
- XII. Flexibilización del sistema presupuestario como parte importante de la modernización administrativa.
- XIII. El camino para el aumento de la efectividad y eficiencia de la Administración pública, especialmente mediante la introducción de las técnicas de la información.
- XIV. Aceleración de los procedimientos de planificación y autorización.
- XV. Descarga de la justicia.

### 3. Comprensión en torno al «*Schlanker Staat*».