

El Bundesrat alemany com a inspiració per a la reforma del Senat

Eliseo Aja
Catedràtic de Dret Constitucional

El passat 2 de desembre es va celebrar a la Universitat de Barcelona una jornada d'estudi sobre el Bundesrat (Consell Federal) d'Alemanya, en què van intervenir quatre alts funcionaris i polítics alemanys, organitzada per la Fundació Gimenez Abad, la Fundació Friedrich Ebert i el nostre Institut de Dret Públic.

Convé recordar que el Consell Federal és peculiar respecte als tipus de Senat existents en el dret comparat, perquè els seus membres són designats pels governs dels 16 Länder (Països) que integren la República federal alemanya i els representants de cada govern voten al mateix sentit. L'art. 50 de la Constitució el caracteritza com a instrument de cooperació dels Länder en la legislació i l'administració federals, així com en els assumptes de la Unió Europea.

La seva principal funció és la legislativa, que el Consell Federal desenvolupa en dues posicions diferents, segons intervingui en les lleis federals que afecten directament els interessos dels Länder o les que regulen altres qüestions. La secretària general del Bundesrat, la senyora Ute Rettler, que va explicar aquest punt, va destacar la possibilitat de veto en les "lleis de conformitat" (que necessiten les conformitat del Consell Federal), a diferència de les lleis d'objecció, que també són aprovades pel Bundesrat però en les que la seva oposició pot ser superada per la Cambra baixa. La reforma constitucional de 2006 va canviar la proporció dels dos tipus de llei en un 20% aproximadament, de manera que les lleis que necessiten l'aprovació del Bundesrat representen el 40% de la legislació.

La secretària general ha subratllat el paper de la Comissió de Mediació entre la Dieta (Cambra baixa) i el Consell Federal, quan divergeixen en l'aprovació de les lleis. Es reuneix sense publicitat, condició important per negociar les diferències, i és molt eficaç; en el període 2009-2013 de les 500 lleis aprovades, unes 40 van ser a la comissió i es va assolir l'acord en totes almenys tres. Per tant, la senyora Rettler va negar l'existència d'un perill general de bloqueig, com a vegades es diu. D'altra banda, com la majoria de les tasques administratives correspon a Alemanya als Länder, la seva col·laboració -entre ells i amb la Federació- resulta facilitada per la reunió periòdica dels Länder al Bundesrat, al marge dels altres instruments de col·laboració.

Una altra funció important del Bundesrat és coordinar els interessos dels diferents Länder, mitjançant la seva participació a la Unió Europea, a través de la delegació alemanya; el Consell intervé amb força en la negociació per a la formació de la posició d'Alemanya. El temps que dedica el Consell Federal a la UE és important, i es combina amb l'actuació més àmplia dels propis Länder sobre Brussel·les.

Les altres intervencions de la Jornada (incloent una conferència de la professora de Dret Constitucional Comparat, Anna Mastromarino) i la major part del col·loqui van girar al voltant de la comparació entre el model alemany i els altres tipus de Senat federal. Un punt de debat va ser l'equilibri dels Länder al Bundesrat. El nombre mínim de representants per a tots els Països (3) i el màxim (6), per als que tenen més població, dóna un total de 69 membres, equilibrant els que tenen més habitants (Renània del Nord, 18 milions), i els que tenen menys (Bremen, 650.000). L'equilibri es persegueix també entre els vells i els nous Länder, els més rics i els menys afortunats ... la clau de tot rau en l'equilibri, en què no hi hagi un bloc de Països dominant.

Un dels trets importants del Bundesrat és que els seus membres, en ser consellers dels governs dels Länder són polítics, per descomptat, membres dels diferents partits, però a més resulten molt qualificats tècnicament, perquè dirigeixen les diverses àrees de govern i s'acompanyen dels alts funcionaris dels seus departaments. El govern federal pot assistir sempre a BR i té obligació de fer-ho quan ho reclamin els Länder.

Les reunions plenàries són una al mes, però hi ha moltes comissions i grups de treball. Les reunions són molt tècniques, de manera que resultaria inaudita una discussió acalorada o un aplaudiment. En les setmanes prèvies a que un assumpte arribi al ple, es discuteix i negocia entre els Länder interessats, a més de conciliar-lo amb els interessos federals.

Davant l'absència de participació de les CCAA a Espanya, el Consell Federal mereix una reflexió.