ALEMANIA
LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO FEDERAL
EN EL AÑO 2000

Hans-Peter Schneider

Si comparamos la evolución y los acontecimientos que han marcado el federalismo alemán en el año 2000 con los de los años anteriores, constatamos que esta retrospectiva presenta un balance más bien pobre. Sólo se celebraron elecciones en dos Länder, aunque eso sí con un interesante fondo de política estatal (I.). En el campo del derecho constitucional deben mencionarse tres dictámenes del Tribunal Constitucional, que no sólo han concretizado aún más el principio de estado federal de la Ley Fundamental, básicamente en lo referente al reparto de competencias entre el Estado y los Länder, sino que le ha añadido unos cuantos elementos nuevos (II.). Por un lado, tenemos que informar sobre la continuación del debate sobre la reforma, debate que entretanto no sólo ha entrado en una fase de mayor concretización sino que ha pasado a convertirse en parte de la política oficial de los gobiernos de la Federación y de los Länder (III.). Por último en el campo de la estructura financiera tenemos que hablar de los avances obtenidos en el acuerdo entre la Federación y los Länder sobre un nuevo sistema de perecuación financiera vertical y horizontal (IV.), como reclamaba de forma vehemente el Tribunal Constitucional en su dictamen del 9 de noviembre de 1999 (sobre el que ya informamos en el anuario anterior) en donde exigía que se llegara a un acuerdo antes de concluir el 2002.

I

1. En otoño de 1999 los partidos democraacristianos CDU y CSU, tras haber vencido sorprendentemente y de forma más o menos convincente las cinco elecciones en Länder habidas en dicho año, se encontraban en la cima de su éxito político y obtenían en las encuestas celebradas unos niveles de simpatía entre la población que empalidecían todos los datos obtenidos hasta la fecha en la Alemania reunificada. Con ello al año justo de su triunfo electoral, la coalición gobernante a nivel estatal, formada por socialdemócratas y verdes, no sólo había perdido la reducida mayoría de que gozaba en los votos de los Länder sino que se vio obligada a ceder el campo a los democraacristianos en unos territorios que, como Hessen o Brandenburgo, habían sido tradicionalmente sus feudos electorales. La causa de esta masiva pérdida de confianza en el SPD y en los Verdes era de lo más variopinto: en primavera de 1999 el presidente del SPD y Ministro Federal de Finanzas *Oskar Lafontaine* había anunciado su completa retirada de la política. Con ello, la izquierda dejaba de tener en buena medida al SPD como su casa. En el caso de los Verdes una serie de querellas y discusiones internas entre las dife-

rentes tendencias políticas más algunas decisiones poco inteligentes del congreso del partido conllevaron una pérdida de consideración. Así pues, en otoño de 1999 la situación se había vuelto tan dramática que algunos llegaron a pronosticar el fin del actual gobierno federal. Todo el mundo dirigió su mirada a lo que sucedería en las dos elecciones siguientes a parlamentos regionales, que debían realizarse en la primera mitad del año 2000: en Schleswig-Holstein y en el Land más grande, Renania del Norte - Westfalia, en donde hasta aquel momento gobernaban igualmente gobiernos de color político rojo / verde. En caso de que la coalición gobernante en Berlín también las perdiera (cosa que parecía sumamente probable), no habría quien salvara al gobierno federal, ya que para empezar no podría hacer aprobar ninguna ley contra una mayoría de dos tercios en el Bundesrat (Parlamento Federal) sin contar con la ayuda de la oposición.

2. En medio de este panorama desolador el gobierno federal recibió ayuda de la casualidad. En el marco de las investigaciones de la fiscalía contra un antiguo tesorero de la CDU salió a la luz que los demócratacristianos habían transferido, durante décadas, donaciones a «cuentas negras» en Suiza, haciéndolas desaparecer de sus informes anuales. Incluso el antiguo canciller *Helmut Kohl* se vio obligado a aceptar haber aceptado donaciones por un importe de 2 millones de marcos, distribuyéndolas a su arbitrio, aunque se negó a hacer públicos los nombres de los donantes tal y como exigen el mandato sobre transparencia de la Ley Fundamental y las ordenanzas de la ley sobre los partidos. Se le acusó de violar la constitución y se inició una actuación contra él. Poco tiempo después salió a la luz que también la CDU en Hessen había escondido 18 millones de marcos en cuentas de Suiza y de Liechtenstein y que con este «dinero negro» había financiado una parte de su campaña electoral de la primavera de 1999. De este modo cayó sobre la CDU, de forma totalmente inesperada, el llamado escándalo de las donaciones al partido, escándalo que a principios del año 2000 llegó a costarle el cargo incluso a su presidente *Wolfgang Schäuble*. Una caricatura muy acertada mostró en aquella época al canciller *Gerhard Schröder* flotando en el aire recostado sobre una pluma, que se mantenía en el aire gracias a los fuertes soplos de *Helmut Kohl*. ¿Podía alentar nuevas esperanzas el gobierno federal? Jamás se habían esperado con tanto interés unas elecciones a parlamentos regionales como a principios del año 2000.

3. Una vez que los aproximadamente 1,5 millones de electores (= 69,5 %) hubieron depositado su voto la noche del 27 de febrero del 2000 en Schleswig-Holstein, se constató en Berlín con alivio, que los daños para la coalición gubernamental rojo / verde se mantenían dentro de unos límites aceptables. El SPD logró incluso el 43,1 % de los votos a las listas de los partidos aumentando con ello un 3,3% respecto a las anteriores elecciones al parlamento del estado celebradas en 1996 a pesar de perder un 2,3% de los votos en comparación con las elecciones estatales celebradas en 1998. Los verdes con el 6,2 % perdieron un 1,9 % respecto a las elecciones al parlamento del estado de 1996 y un 0,3 % en comparación con las elecciones estatales de 1998. El gobierno rojo / verde del Land pudo continuar gobernando gracias a la clara pérdida de votos de la CDU, que sólo logró el 35,2 % de los votos a las listas de los partidos (en comparación con el 37,2 % logrado en las elecciones al parlamento del estado de 1996 y el 35,7 % en las elecciones estatales del 1998) y a pesar de un ligero aumento del FDP, que con un 7,6 % superó

en 1,9 % los resultados obtenidos en 1996, igualando los resultados obtenidos en las elecciones estatales de 1998. Fue asimismo tranquilizante constatar que los electores habían mostrado un claro rechazo tanto a los extremistas de derechas como a los de izquierdas: La suma de todos los partidos representativos de estos colectivos no llegó al 2,5 % de los votos a las listas de los partidos.

4. A pesar de que con el resultado obtenido en Schleswig-Holstein el gobierno federal se había salvado momentáneamente, aun tenía que superar otro examen el 14 de mayo del 2000 con motivo de las elecciones regionales de Renania del Norte -Westfalia, en donde estaban llamados a las urnas 13 millones de electores (que representan una cuarta parte de la población con derecho a voto y por este motivo estas elecciones son consideradas como unas «elecciones estatales reducidas»). Desde el punto de vista del gobierno federal el resultado de las elecciones no resultó tan catastrófico como se preveía a finales de 1999 pero tampoco significó el esperado cambio de tendencia. A medida que aumentaba el tiempo transcurrido desde que estalló el escándalo de las donaciones al partido, la CDU logró volver a estabilizarse y alcanzó el 37,0 % de los votos a las listas de los partidos, lo que representó una pérdida de sólo el 0,7 % respecto a las elecciones al parlamento del estado de 1995 e incluso un aumento del 3,2 % respecto a las elecciones estatales de 1998. El SPD perdió -como se esperaba- de forma significativa y con el nuevo Ministro presidente *Wolfgang Clement* únicamente pudo lograr el 42,8 % (lo que representó una pérdida del 3,2 % respecto a las elecciones al parlamento del estado de 1995 y del 4,1 % respecto a las elecciones estatales de 1998). A pesar de que el partido cogobernante de los verdes con el 7,1 % de los votos a las listas de los partidos perdió un 2,9% respecto a las elecciones al parlamento del estado de 1995, fue posible renovar, con un poco de presión desde Berlín, la coalición rojiverde en Renania del Norte - Westfalia. No obstante hay que mencionar que las negociaciones para formar la coalición fueron muy duras ya que el FDP, con el 9,8 % de los votos, había más que doblado sus resultados de 1995 y como vencedor real de las elecciones al parlamento del estado del 2000 manifestó de forma enérgica al SPD su solicitud de participar en el gobierno.

5. Llegados a este punto, el gobierno federal pudo, por fin, respirar. A lo largo del año 2000 no debía superarse ninguna elección más a parlamentos regionales. La coalición gobernante en Berlín aun no contaba con la mayoría en el Bundesrat pero se había alejado el fantasma amenazador de una mayoría de dos tercios que hubiera podido bloquear cualquier política del gobierno. Se volvió a recuperar el paso e incluso se retomó el sumamente controvertido proyecto de la gran reforma fiscal, proyecto que en otros períodos electorales había sucumbido repetidamente y que continuaba siendo rechazado por las fracciones demócratacristianas del Bundestag. Gracias a la aplicación de un ritmo temporal inteligente, el gobierno federal logró incluso poner de su lado a una parte de los estados gobernados por los demócratacristianos, de manera que el Bundesrat dejó pasar finalmente el prestigioso proyecto que representa la reforma fiscal. De este modo la coalición gobernante en Berlín volvió a recuperar el rol de liderazgo en la política alemana que había obtenido en las elecciones estatales de 1998. Este ejemplo muestra claramente hasta qué punto en un estado federal el respectivo gobierno federal puede llegar a depender, en determinadas circunstancias, del resultado de las diferentes elecciones regionales.

II

En el ámbito del reparto federal de funciones entre la Federación y los Länder, el Tribunal Constitucional tomó en el año 2000 tres decisiones importantes, dos de las cuales afectan a las competencias legislativas y una a la competencia administrativa.

1. El dictamen del Segundo Senado del 29 de marzo del 2000 (-2 BvL 3/96-) se ocupó de la cuestión sobre la relación entre las leyes federales y regionales que en el ámbito de la legislación concurrente regulan la misma materia. En este caso concreto se trataba de una ley de eliminación de residuos del Land de Renania del Norte - Westfalia, que entraba en conflicto con la ley federal de eliminación de residuos aprobada posteriormente según el Art. 74 Apdo. 1 N.º. 24 GG. Siguiendo con la argumentación jurídica seguida hasta aquel momento, el Tribunal se posicionó a favor de la Federación: Siempre que la Federación y un Land topen en el ámbito de la concurrencia en la misma determinación de competencias de la Ley Fundamental, de acuerdo con lo establecido en el Art. 72 GG, tendrá primacía la legislación federal. Los Länder tienen derecho a legislar de acuerdo con el Art. 72 Apdo. 1 GG, en tanto y cuanto la Federación no haga uso alguno de su derecho a legislar. En caso contrario la Ley Federal genera un efecto de bloqueo para los Länder. En este caso sólo queda espacio para desarrollar una regulación propia en tanto y cuanto la regulación federal no esté completa. En qué casos se considere completa una regulación federal se determinará como la consecuencia de una apreciación completa del complejo normativo afectado (véase BVerfGE 1, 283 <296>; 67, 299 <324>; 98, 265 <301>). La aparición de una Ley Federal con relación a una materia determinada no justifica por sí misma la presunción de que con ello los Länder queden excluidos de una legislación propia; aun podrían quedar ámbitos cuya regulación quede abierta a la legislación de los Länder (véase BVerfGE 56, 110 <119>). Será determinante si un ámbito determinado ha sido realmente regulado, ampliamente y sin lagunas, y/o si de la voluntad objetivizada del legislador que se desprende del historial legislativo y de los materiales se entiende que debería regularse de manera definitiva.

Textualmente en este dictamen se dice: «En caso de que la Federación legisle de forma definitiva en un ámbito en el que haya competencia legislativa concurrente, entrará en vigor el efecto bloqueo especificado en el Art. 72 Apdo. 1 GG para cualquier regulación de los Länder en el mismo ámbito, independientemente de si las regulaciones regionales contradicen o sólo complementan las disposiciones de la legislación federal (véase BVerfGE 20, 238 <250>)». En caso de que la ejecución de una disposición regional conlleve que la legislación federal no se aplique o no se aplique íntegramente o sólo se aplique de forma modificada y que, de este modo, sólo pueda ejecutarse de forma modificada en su objetivo regulador, ello significará que la disposición regional en cuestión se mueve en un campo que ya ha sido ocupado por el legislador federal con sus propias normas. Los Länder tampoco están autorizados a exigir una competencia legislativa concurrente en aquellos casos en que consideren que una regulación federal, definitiva, sea insuficiente y por tanto necesitada de reforma; la Ley Fundamental no les permite «mejorar» aquellos dictámenes que caigan en el ámbito competencial del legislador federal (véase BVerfGE 36, 193 <211 f.>; 85, 134 <147>; 98, 265 <300>).

Partiendo de este baremo la norma presentada a estudio se considera no válida. La Federación tenía competencia legislativa sobre la gestión de residuos según el Art. 74, Apdo. 1 Nr. 24 GG. (véase BVerfGE 98, 106 <120>) de la ley de residuos del 27 de agosto de 1986. En ella figura la planificación y homologación de instalaciones para la eliminación de residuos, en donde –también de acuerdo con el § 3 Apdo. 3 AbfG se consideran los residuos excluidos– debería incluirse la normativa para el cumplimiento de la obligación de eliminación de residuos que únicamente deben tratarse, depositarse y almacenarse. Con ello se impide la aplicación de una ley del legislativo del Land de Renania del Norte - Westfalia, en la que se exigía la posesión adicional de una licencia para el tratamiento y almacenaje de residuos excluidos.

2. En un dictamen del Primer Senado del 16 de febrero del 2000 (–1 BvR 420/97–) se trataba del problema del amplio o reducido dimensionado de una competencia legislativa concurrente, concretamente del Art. 74 Apdo. 1 Nr. 19 GG en el ámbito de la «Comercialización de fármacos, medicamentos y anestésicos». El Tribunal decidió que de acuerdo con dicha normativa la Federación no está autorizada a regular la fabricación del tipo de fármacos que el médico elabora para sus propios pacientes en el marco de las llamadas terapias de células frescas. En el Art. 74 Apdo. 1 Nr. 19 GG al legislador federal únicamente se le reserva la competencia para regular la comercialización de medicamentos. Así pues no queda comprendida la competencia ilimitada para la regulación de todas las cuestiones relacionadas con la legislación de los fármacos. La Constitución coloca en el Art. 74 Apdo. 1 Nr. 19 GG los límites allí donde se trata de la comercialización de medicamentos en su sentido más amplio. Si el legislador federal desea regular la fabricación de medicamentos aptos para ser comercializados, con vistas a lograr una optimización de la protección sanitaria de la población, sólo se mantendrá dentro de dicha competencia en tanto y cuanto su regulación afecte a aquellos medicamentos que hayan sido fabricados con vistas a su comercialización. Una protección sanitaria preventiva justifica la realización de unos controles a tiempo en aquellos casos en que, como consecuencia del aumento de la longitud de las vías de comercialización cada vez se vea más debilitada la efectividad de la supervisión estatal. En caso de que con la fabricación del medicamento se pretenda su comercialización general a través de farmacias u otros puntos de venta lo que se persigue, como mínimo, es una distribución regular a nivel estatal del medicamento. Por este motivo hay buenos argumentos para recomendar que la Federación cuente con una autorización para poder efectuar una legislación concurrente también en lo tocante a la fabricación del medicamento afectado. No obstante lo anterior no es válido para aquellos medicamentos que hayan sido elaborados por el médico que no estén destinados a la venta y que realmente el médico no entregue a terceros. Este tipo de medicamentos son parte habitual de una terapia médica que, en sus efectos, queda limitada localmente al círculo de pacientes tratado. Este tipo de tratamientos terapéuticos sólo existe regularmente en un círculo de actuación limitado. Son parte importante de la libertad de ejercicio de la profesión médica así como objeto de la obligación de diligencia y responsabilidad médicas, de cuyo control son responsables los Länder. Como consecuencia de ello la prohibición de elaboración incluida en la § 1 Apdo. 1 de la Frischzellen-Verordnung (Ordenanza sobre células frescas) de la federación ha sido declarada inválida.

3. Al comparar ambos dictámenes vemos que el Primer Senado del tribunal Constitucional optó claramente por una posición más favorable a los Länder que el Segundo Senado. No obstante esta impresión es errónea ya que hay otro dictamen del Segundo Senado, de fecha 3 de julio del 2000 (-2 BvG 1/96-), que en el ámbito de la administración federal se coloca claramente del lado del Land afectado, concretamente el Land de Schleswig-Holstein. La Federación pretendía rebajar, mediante una instrucción unilateral de acuerdo con el Art. 85 Apdo. 3 Párrafo 1 GG y contra la voluntad del Land, la categoría de una carretera sometida a la administración por delegación federal según lo establecido en el Art. 90 Apdo. 2 GG a la categoría de carretera regional para que de este modo los costes de construcción y mantenimiento recayeran sobre el Land de Schleswig-Holstein. El Tribunal Constitucional cerró el paso a este intento de la Federación, de cargar los costes económicos sobre el Land ayudándose de su poder directivo: El Land de Schleswig-Holstein no está obligado a respetar la instrucción de la Federación para la reclasificación del parte de la carretera estatal B 75; en tanto y cuanto que dicha reclasificación no encuentra ningún fundamento en el Art. 85 Apdo. 3 y en el Art. 90 Apdo. 2 GG.

De acuerdo con lo establecido en el Art. 85 Apdo. 3 GG las autoridades del Land están subordinadas a la hora de ejecutar leyes por encargo de la Federación desde el principio a las instrucciones de las máximas autoridades federales competentes. La ejecución de las instrucciones debe ser asimismo garantizada por parte de las máximas autoridades del Land, sin que para ello tenga que ponerse en marcha un procedimiento específico para ello. En base a ello los Länder sólo podrán ver afectados sus derechos por una instrucción de la Federación en aquellos casos en que la aplicación del derecho de instrucción en sí -sea por el motivo en sí o por la forma y manera de la percepción- fuera contraria a la constitución. Por el contrario los Länder -reservándose los límites más extremos- no pudieron hacer valer que la Federación ejerce el poder directivo que le reserva la Constitución de forma inconstitucional en su contenido y que, por el contrario, se inmiscuye en una competencia propia de los Länder. Según el Art. 85 Apdo. 3 GG la instrucción puede referirse a cualquier materia legislativa, que deba ser ejercida por el Land en condiciones de administración delegada; en este punto la competencia de instrucción abarca la totalidad de la actividad ejecutoria del Land (véase BVerfGE 81, 310 <331 ff.>; 84, 25 <31>).

No obstante, en este caso la Federación había abandonado con su instrucción el ámbito de la administración delegada regulada en el Art. 90 Apdo. 2 GG superando con ello los derechos que le asigna el Art. 85 Apdo. 3 GG. Puesto que de acuerdo con la sistemática de la Ley Fundamental la competencia legislativa de la federación establece simultáneamente el límite superior de sus facultades administrativas (véase BVerfGE 12, 205 <229>; 15, 1 <16>; 78, 374 <386>). La competencia administrativa para «Autopistas Federales y demás carreteras estatales de largo recorrido» en el sentido del Art. 90 Apdo. 2 GG no va en ningún caso más allá de la correspondiente competencia legislativa de la federación para «la construcción y mantenimiento de carreteras de largo recorrido» según el Art. 74 Apdo. 1 Nr. 22 GG. Pero este mismo límite había sido superado con la instrucción de la Federación. Entre las regulaciones existentes en materia de «Carreteras de largo recorrido» en el sentido de la cláusula mencionada no

encontramos las que tratan sobre la rebaja de categoría de una carretera nacional a una categoría de carretera regional ni tan siquiera en caso de que la Federación no hubiera agotado completamente sus competencias legislativas con la creación de las categorías de carreteras de la Ley Federal sobre carreteras de largo recorrido y fuera viable otra categoría federal de las restantes «Carreteras de largo recorrido». La Federación fijó con su instrucción justamente la línea divisoria entre las competencias estatales y las del Land. La instrucción para la reclasificación no sólo exige del Land la expulsión de la carretera de una categoría según la legislación federal sino que simultáneamente obligaba a su calificación en una categoría de carretera acorde a la legislación regional. Con ello la instrucción se inmiscuye tanto en el ámbito legislativo como en el administrativo del Land. Así pues en el futuro la Federación tendrá que ponerse de acuerdo con los Länder, de buena o mala gana, a la hora de aplicar este tipo de medidas.

III

1. La discusión política sobre la reforma del federalismo alemán no sólo se ha ampliado y profundizado en el año 2000 sino que ha dividido la opinión pública en dos facciones: de un lado los partidarios de un federalismo competitivo o concurrente y del otro los partidarios del mantenimiento del federalismo participativo y cooperativo. Mientras este debate se lleve de modo ideológico será problemático, impedirá soluciones y lleva realmente a una situación de fuera de juego. Toda persona que se haya ocupado en profundidad del tema del ordenamiento federal del estado tiene claro que el federalismo cooperativo, en el modo que lo conocemos en Alemania, es pura competencia. Basta con recordar la competencia entre Länder para obtener medios federales en el marco de las tareas comunitarias o en la competencia existente entre Federación y Länder de cara a la repartición del impuesto sobre facturación. Así pues queda claro que incluso en el federalismo cooperativo hay un buen porcentaje de competencia. Y al contrario: precisamente el federalismo concurrente no puede funcionar a todos los niveles sin un mínimo de cooperación.

Por este motivo recomendamos encarecidamente llevar esta discusión de un modo diferente, por ejemplo bajo el aspecto: «¿Qué puede favorecer a los parlamentos regionales en una reforma del sistema federativo?». Básicamente el federalismo vive del *Parlamentarismo de los Länder*. Si en el marco de un ejercicio de reflexión nos planteamos la siguiente cuestión: «¿Qué podría eliminarse en primer lugar de un estado federal?», podríamos responder: los gobiernos regionales. En su lugar podrían establecerse consejos administrativos, en cualquiera de sus formas. Pero en cualquier caso los parlamentos regionales no pueden eliminarse sin que cayera todo el federalismo. Esto es algo que ocasionalmente cae en el olvido.

Lo único seguro es que el actual *Federalismo participativo*, en el modo que se practica hoy en día en Alemania obvia ampliamente los parlamentos regionales. Los parlamentos regionales no están implicados en este sistema participativo. El federalismo participativo lo encontramos mucho más presente en el Bundesrat y también tenemos federalismo participativo en el marco de la llamada coordinación de los Länder. Pero esto son actos de los ejecutivos. En cualquier caso los

parlamentos regionales caen fuera de este sistema. Por este motivo es importante que los parlamentos regionales empiecen a pensar sobre cual debe ser su futuro, no sólo en la República Federal de Alemania sino en una Europa unida. Y por este motivo es asimismo importante unir el objetivo de reforzar los parlamentos regionales con la reforma del federalismo.

Esto significa, en primer lugar, tener una respuesta clara sobre la pregunta de si y hasta que punto deben volver a integrarse los parlamentos regionales en la *Legislación*. Hasta la fecha se han dado algunos pasos en este camino, que no han aportado casi ningún éxito. Las propuestas de la Comisión Constitucional Conjunta de 1993/94, a partir de las cuales se endurecieron los requisitos establecidos en el Artículo 72, Apartado 2 GG para una demanda de competencias concurrentes por parte de la Federación y que lograron una serie de posibilidades para que la Federación cediera competencias a los Länder mediante una ley federal, han quedado vacías de contenido y concretamente por unos motivos muy simples. En primer lugar es digno de remarcar que hasta la fecha no se haya presentado ni un sólo procedimiento de un parlamento regional según el Artículo 93 Apdo. 1 Nr. 2 a GG ante el Tribunal Constitucional, a fin y efecto de verificar si y hasta que punto una ley federal promulgada en 1994 satisface el nuevo criterio de necesario. Y es asimismo interesante constatar que una iniciativa conjunta de tres Länder, Baviera, Baden -Württemberg y Hessen, para que se devolvieran a los Länder competencias según el Art. 125 a Apdo. 2 GG, fue debilitada en un primer momento en el Bundesrat y actualmente parece estar parada en el Bundestag. El motivo principal de esta demora recae en el hecho de que en caso de devolución de este tipo de competencias todos los Länder obtendrían las mismas competencias pero no todos los Länder están dispuestos a asumir y a ejercer dichas competencias. Sólo en aquellas competencias en las que existe un interés de todos los Länder por recuperarlas existe una posibilidad de incorporarse a dicho procedimiento. Es por este motivo que los instrumentos que ofrece la Constitución actual para una re-federalización de la República Federal son claramente insuficientes.

2. La segunda posibilidad recae en crear una, así se llama, discusión de catálogos. Es decir: se analizan los catálogos de la legislación concurrente y de la legislación marco para ver si es posible, y en caso afirmativo que, traspasar algunas materias de la Federación a los Länder. Esta es la apreciación que aparece en un escrito de las directoras y directores de los parlamentos regionales. No obstante, esta discusión sobre los catálogos vuelve a incluir el gran error de que todos los Länder se ven obligados del mismo modo, a asumir las correspondientes competencias, independientemente de que puedan o quieran hacerlo. El debate sobre los catálogos presenta asimismo la desventaja de que, si se traspasan a los Länder ámbitos de competencias completos, en uno u otro caso concreto, ante una u otra ley concreta, se plantea la cuestión de que no es necesaria una regulación federal homogénea mientras que en caso contrario ya sabemos que hay leyes federales en las que la necesidad es altamente discutible. Sólo tenemos que acordarnos de la ley estatal sobre el horario de los comercios. ¿Porqué tiene que regir el mismo horario comercial en Munich que aquí en la isla de Usedom o en Hamburgo? Así pues: también la discusión de los catálogos sobre un traspaso de ámbitos competenciales completos lleva consigo grandes problemas.

3. Es por ello que se ha empezado a pensar si en este campo no debería prevalecer una «Legislación paralela» de la Federación y los Länder, diseñada de manera que los Länder también pudieran legislar con la consecuencia de que en dicho caso debiera efectuarse un dictamen siguiendo determinadas reglas a través de un «conflict of law», como le llaman los americanos y los canadienses. La desventaja de esta solución recae, no obstante, en el hecho que en caso de litigio debería volver a activarse el Tribunal Constitucional. Por el contrario parece más lógico reflexionar sobre una solución política que coloque a cada Land en situación de poder decidir por sí mismo si desea asumir competencias concurrentes y en caso afirmativo cuáles, sin que los demás Länder se vean directamente afectados por ello. Esto significa que debería preguntarse si la relación entre la Federación y los Länder, tal y como el Artículo 72 GG no prescribe de forma obligatoria, pero que actualmente bajo la mirada cómplice del Tribunal Constitucional permite, podría volverse del revés, algo así como: Si un Land deja de considerar «necesaria» una regulación homogénea a nivel federal (en el sentido de los criterios del Art. 72 Apdo. 2 GG), debería poder promulgar una ley propia en dicho campo, aunque reservándose al Bundestag la autoridad de presentar recurso contra dicha ley dentro de un plazo determinado. En caso de litigio podría incluso allegar a activarse el Bundesrat, quien tendría que decidir finalmente sobre la legitimidad del recurso presentado por el Bundestag. Esto sería una propuesta, cuya realización volvería a abrir el campo de la legislación para actividades sustanciales a los Länder, o más exactamente a los Parlamentos regionales.

4. Asimismo debería empezar a reflexionarse si, y en caso afirmativo hasta que punto, podría vincularse a los gobiernos regionales en las decisiones de los parlamentos regionales. La legislación pública alemana es en este caso la interpretación más difícil, que esto no es posible. Viendo que con la ayuda del Tribunal Constitucional ha prosperado el llamado dictamen constitutivo del parlamento, uno piensa en los despliegues «out of area» de la Bundeswehr, que la constitución sólo permite si cuentan con el correspondiente dictamen a favor del Bundestag, queda claro que las reflexiones que se derivan del principio de la división de poderes, podrían debilitarse, así pues pienso que en cuestiones importantes también podría haber dictámenes parlamentarios constitutivos de los parlamentos regionales en cuestiones de política interna. Según el Art. 23 Apdo. 5 GG la Federación debe, por ejemplo, tener en cuenta las opiniones de los Länder en decisiones a nivel europeo, en aquellos casos en los que el asunto en cuestión afecta a sus competencias exclusivas. Una formulación de este tipo podría recogerse perfectamente en la constitución de los Länder, con un desarrollo más o menos así, que en aquellas decisiones que afectaran a las competencias legislativas de los Länder, los respectivos gobiernos regionales tendrán en cuenta los dictámenes de los parlamentos regionales, incluso que deberá tenerlos obligatoriamente en cuenta o que en caso de no tenerlos en cuenta deberá argumentar los motivos de dicha discrepancia. Por supuesto esto presupone una mejor información de los parlamentos regionales por parte de sus gobiernos. También es este caso hay, básicamente gracias al papel de guía que desde 1990 Schleswig-Holstein ha mantenido ante los nuevos Länder, unas posibilidades de información ampliadas. Todo esto entra sin ningún tipo de duda del campo de la reforma del federalismo.

IV

1. Por último en el año 2000 ha avanzado significativamente la necesaria reforma de la estructuración financiera. En este campo parece que tras los correspondientes dictámenes de los Presidentes de los Länder serán consensuales cuatro fundamentos. El primer fundamento dice: ningún Land puede verse amenazado en su existencia por los resultados de las conversaciones actuales. Esta es una decisión básica de extrema importancia que simultáneamente significa que no puede forzarse ninguna reestructuración del territorio federal a través de la puerta trasera de la estructuración financiera. De este modo se reduce de forma significativa el terreno de juego de aquello que en el marco de una perecuación financiera reordenada debe redistribuirse. Un segundo fundamento dice que: teniendo en cuenta todo aquello que las finanzas han inventado el baremo más justo para el reparto de los impuestos es la cláusula sobre población. La cuota por cabeza es la que se determina con mayor facilidad. Todos los restantes criterios que discrepan de este método, es decir todas las regulaciones especiales precisan una argumentación lógica que permita un seguimiento completo. El tercer principio considera conveniente que los problemas Ciudad-Contorno, tal y como se presentan de forma agravada en las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo, en el norte de Alemania, no deben caer sobre las espaldas de dichos Länder nórdicos. Los bávaros sostienen que dichos problemas deben resolverse conjuntamente con Munich. No obstante ellos hacen esto en el marco de la equiparación financiera de los ayuntamientos. En el Norte las cosas están de un modo diferente. No se puede formar simplemente una «Región Financiera Norte» juntando Bremen, Hamburgo, Baja Sajonia y Schleswig Holstein y traspasar a esta región los fundamentos de la perecuación financiera municipal.

No obstante el cuarto, y tal vez más importante, elemento de una nueva perecuación financiera es la comprensión de que en un estado federal, en el que también se trata de la competencia productiva deben incorporarse a dicho sistema determinados «Incentivos». Lógicamente dichos incentivos no deberían diseñarse de manera que sobre la base de una comparación absoluta de las diferencias de la potencia financiera entre los diferentes Länder se intentara medir el éxito de la política. Esto es casi imposible de evaluar con unos puntos de vista objetivos. Como se quiere decidir si un Land, que presta más valor a la protección medioambiental y en él que por este motivo hay más dificultades para la industria, hace una política mejor que un Land, más interesado en el establecimiento de industrias y que desde el punto de vista económico avanza gracias a ello. Llegados aquí podemos considerar que hasta el concepto «Competencia» es problemático. No se trata de competencia entre los Länder, ni de la posiblemente «mejor Política». Se trata de que los Länder puedan tratar entre ellos de una manera que permita a aquellos gobiernos regionales que están en situación de tener que abonar a la caja común de la perecuación financiera presentarse ante sus electores y que permita al otro Land desear continuar mejorando su situación económica a pesar de percibir dicha ayuda. Esto se lo realmente decisivo: actuar de forma solidaria los unos con los otros. Concretamente sería: los criterios para este tipo de incentivos deberían ser de naturaleza relativa. Por poner un ejemplo: un Land, que en total tuviera un endeudamiento de aproximadamente 50 millardos y que en un plazo de 5 años reduzca su endeudamiento a 30 millardos, aplica una política

«mejor» en este sentido que un Land, que sólo tenga un endeudamiento de 10 millardos y que en el mismo período de tiempo únicamente logre reducirlo a 9 millardos. Deberían registrarse este tipo de incentivos relativos y a la vez dinamizados. Tal y como dijo acertadamente el Presidente de Sajonia-Anhalt *Reinhard Höppner*: no se pueden comparar simplemente los Länder entre si cuando unos aun están atándose las zapatillas deportivas y los otros ya se encuentran en los puestos de salida o, incluso, ya han empezado a correr. Por el contrario debería analizarse en profundidad y a la hora de diseñar este tipo de incentivos debería partirse de como se ha modificado relativamente la relación entre los distintos Länder y cuanto éxito han tenido aquellos que aun están atrasados en avanzar a lo largo de un período determinado. Ya sabemos que esto es algo muy complicado, pero los incentivos deben en cualquier caso diseñarse de manera que se recompensen éxitos relativos y no resultados absolutos de la política. Desde mi punto de vista esto forma parte de una «competencia solidaria» como núcleo y objetivo principal de cualquier reforma del federalismo.

2. Para finalizar, en este mismo sentido debemos presentar brevemente, a modo de ejemplo, el «Modelo de reforma», en que se han puesto de acuerdo once Länder, concretamente Berlín, Brandenburgo, Bremen, Hamburgo, Mecklenburgo-Antepomerania, Baja Sajonia, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein, a finales del año 2000 y que por este mismo motivo tiene las máximas posibilidades de realización: El modelo presentado por estos Länder se basa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a favor de una modernización amplia y acorde al sistema de la perecuación financiera del estado federal. Representa una solución ponderada que tiene en cuenta tanto los intereses de los Länder donantes como los de los Länder perceptores. Todas las preguntas planteadas por el Tribunal Constitucional se resolverán de conformidad con la constitución. Unos baremos objetivos establecen la base de una perecuación financiera dinámica y actualizada. Las eventuales sobre demandas abstractas se calcularán de forma justa, adaptándose en el futuro.

El modelo ofrece un compromiso asumible entre las posiciones maximalistas existentes hasta la fecha en el teatro de escaramuzas entre la solidaridad federal y la justicia del rendimiento. Garantiza la autonomía política y la capacidad de maniobra financiera de todos los Länder a través de un equipamiento financiero acorde a las tareas a desempeñar. Se evita la existencia de ventajas y desventajas no ponderadas para los diferentes Länder. El modelo alcanza el equilibrio con unos apéndices constitucionales renunciando a la aplicación de elementos ajenos al sistema. Simplifica la perecuación financiera y mejora su transparencia y racionalidad. Desaparecen aquellas regulaciones oscuras y de difícil comprensión como por ejemplo la cláusula de garantía, se eliminan las categorías tradicionales en el acuerdo. Las asignaciones complementarias federales se calcularán con ayuda de unos criterios que permitan un perfecto seguimiento.

De este modo la perecuación financiera entre federación y Länder gana una mayor precisión en lo tocante a rendimiento, situaciones de débito y objetivos de compensación. Será más preciso en cuanto a sus objetivos, más justo y más orientado al rendimiento. Básicamente se tendrán en cuenta de una forma más racional y diferenciada las necesidades financieras de los municipios. El nuevo e innovador acuerdo es lineal continuo y evita saltos repentinos en la efectividad del

reparto. Garantiza la estabilidad y planificabilidad de los presupuestos públicos. El modelo refuerza la integración de los Länder del Este en la perecuación financiera. Esta asegura una base mejorada para la continuación de los esfuerzos para la construcción de la zona oriental.

En detalle compensa en el reparto del impuesto sobre facturación entre la federación y los Länder el reputado instrumento de los porcentajes complementarios para los Länder económicamente débiles el 90% de las cantidades faltantes en la fuerza fiscal media (hasta la fecha pleno cumplimiento al 92%). En el caso de la compensación económica horizontal de los Länder el modelo incorpora la consideración diferenciada y más precisa de la potencia económica y de las necesidades económicas de los municipios el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre facturación de los municipios por un monto del 90% (hasta la fecha el 50%). Las necesidades económicas de los municipios se registrará de manera justa a través del cálculo de los impuestos municipales y sobre una valoración de los habitantes. De este modo se incorporan las densidades de población superiores por debajo y por encima de la media de las regiones del ordenamiento territorial y las cargas por ayudas sociales recogidas en la norma como factores de demanda objetivos. De este modo el modelo aplica las indicaciones del Tribunal Constitucional relativas a un cálculo que permita efectuar un seguimiento, argumentado de forma diferenciada de las necesidades económicas de los municipios en una forma convincente, transparente y realizable.

La valoración del número de habitantes de las ciudades estado permanece inalterada. Como consecuencia de la especificidad de las ciudades estado continua justificándose objetivamente y necesario para una adecuada equiparación. El modelo continua previendo en la equiparación económica la deducción de las cargas portuarias acreditadas y actualizadas. Otras cargas especiales abstractas equiparables que puedan ser tenidas en cuenta por los baremos constitucionales a aplicar no son reconocibles o demostrados.

El nuevo acuerdo lineal continuo conlleva una equiparación constitucional, transparente y progresiva de las diferentes fuerzas económicas. En total se reduce de forma significativa la intensidad equiparadora. Por el lado de los perceptores tiene lugar sobre la aseguración mínima reducida al 77 % una reposición regresiva, que va disminuyendo hasta el 45 % a medida que aumenta la potencia económica; en el lado de los donantes los excedentes van aumentando de forma progresiva (del 50 % al 75 %). La equiparación adecuada garantiza la solidaridad especial con los Länder económicamente débiles a la vez que las obligaciones de compensación de los Länder económicamente fuertes se determinan dependiendo de su rendimiento. La evolución continua del acuerdo asegura una compensación progresiva sin modificaciones bruscas de la intensidad equiparadora de una modo fiable y justo con el rendimiento. De este modo se tienen en cuenta los intereses de todos los Länder. Finalmente el nuevo acuerdo innovador y lineal continuo asegura el respeto de la prohibición de nivelación y de la gradación según la potencia económica; las cláusulas de garantía de la legislación vigente se convierten en algo superfluo y por tanto desaparecen.

En lo tocante a las asignaciones complementarias federales (BEZ) el modelo aumenta la potencia económica de los Länder económicamente débiles, comple-

mentándola con BEZ por importes faltantes. También aquí disminuye la intensidad equiparadora hasta el 66,67 % (2/3) de los importes faltantes restantes. La debilidad de rendimiento como condición previa para la concesión se demostrará y argumentará sobre la base de requisitos constitucionales. El modelo continua compensando las cargas especiales de los costes de la gestión política, averiguados con ayuda de unos baremos objetivos. Con una simple consideración porcentual se obtiene una clara reducción del volumen de las BEZ por cargas especiales. Las BEZ destinados a compensar las cargas especiales derivadas de la partición y la potencia económica subproporcional, se adecuarán a la incorporación aumentada de la potencia económica municipal en la compensación económica, de manera que continúen aplicándose el 88% de los valores vigentes hasta la fecha.

Por el contrario no se prevén modificaciones en el reparto económico vertical entre la Federación y los Länder. Ello se debe al hecho de que aun deben ponerse de acuerdo con la Federación. La reducción de las cargas soportadas por la Federación en el marco de las BEZ como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema se devolverán mediante el correspondiente aumento del porcentaje de los Länder en el impuesto sobre facturación (en el cálculo: 3,339 millardos de DM). El porcentaje de los Länder en las anualidades (interés y amortización) al fondo de la «Unidad Alemana» deberán continuar siendo aportados por los Länder de la antigua RFA en consonancia con su poder económico.

3. En general podemos estar muy expectantes sobre la eventual viabilidad, y en caso afirmativo en que medida, de este «Modelo de reforma» presentado por los once Länder. De todos modos el legislador no dispone de mucho tiempo: antes de fines del 2002 deberá aprobar una ley sobre «baremos genéricos» que concreten la estructura tanto en lo tocante al reparto entre la Federación y los Länder de los ingresos obtenidos de la recaudación del impuesto sobre facturación como en lo relativo a la equiparación financiera entre los Länder así como para la defensa de las asignaciones complementarias federales (la llamada ley de los baremos), antes de que pueda presentar el borrador de una nueva ley de perecuación financiera, que tendrá que entrar en vigor antes de fines del 2004. De no cumplirse este calendario establecido por el Tribunal Constitucional en su dictamen del 9 de noviembre de 1999, la totalidad del sistema de perecuación financiera sería inconstitucional y con ello dejaría de poder aplicarse. En dichas circunstancias el máximo perdedor sería la Federación porque de este modo perdería su porcentaje del impuesto sobre facturación. Este catástrofe financiera que amenaza a la Federación permite esperar a los Länder afectados que sus propuestas llegarán a obtener al final la aprobación de la Federación, quien deberá promulgarlas posteriormente ya convertidas en leyes federales.

AUSTRIA
LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO AUSTRIACO
EN EL AÑO 2000

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

I. Panorámica de la evolución política

1. El inicio del año 2000 en Austria estuvo marcado por las duras negociaciones para la formación del nuevo Gobierno federal tras las elecciones al Parlamento Nacional celebradas el 3.10.1999. Las sanciones impuestas por la Unión Europea dominaron durante muchos meses los acontecimientos políticos posteriores al acuerdo de coalición alcanzado entre el partido ÖVP (Partido Popular de Austria) y el FPÖ (Partido Liberal de Austria). A ello se añadieron las cada vez mayores desavenencias políticas entre Gobierno y oposición. El Gobierno concedió especial atención a la reorganización del presupuesto estatal, fijando como objetivo principal el de alcanzar el «déficit cero» en el año 2002. A fin de lograrlo se pusieron en práctica medidas perentorias de reforma y se practicó una rigurosa política presupuestaria. El federalismo pasó a un segundo término, toda vez que no se avanzó en modo alguno en la reforma del estado federal. Tan sólo a lo largo de las negociaciones sobre el nuevo ajuste financiero para el 2001, y en los debates sobre la reorganización presupuestaria, se hicieron diversas propuestas relacionadas con medidas de ahorro para la organización federal de Austria.

1.1. El resultado de las elecciones legislativas al Parlamento celebradas el 3.10.1999¹ trajo consigo largas y complicadas negociaciones para la formación del nuevo Gobierno federal. El acuerdo alcanzado en las conversaciones entre el partido SPÖ socialdemócrata y el ÖVP popular para la formación de una «gran coalición» fracasó finalmente debido a la oposición del sindicato, cuyo representante no estaba dispuesto a firmar un acuerdo de coalición. Después de que la propuesta del Presidente de la República federal para la formación de un gobierno en minoría del partido SPÖ socialdemócrata no fuera apoyada por parte de los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal, las posteriores negociaciones entre los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal permitieron finalmente alcanzar un acuerdo para la formación de Gobierno.

La formación en coalición rubricada entre los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal en Austria provocó que la Unión Europea, bajo la Presidencia portuguesa, promulgara el 31.1.2000, y después de consultar con los jefes de Gobierno y los jefes de Estado de los estados miembros UE, una declaración por la cual se adver-

1. Véase al respecto el Informe sobre la evolución del federalismo en Austria en 1999, incluido en el Informe de las Comunidades Autónomas 1999, volumen I (2000), punto I.1.5.

tía de posibles sanciones a Austria en forma de «reacciones» bilaterales, si el partido FPÖ liberal entraba a formar parte del Gobierno, motivadas por «*los relevantes acontecimientos constitucionales y democráticos acontecidos en Austria*».

A pesar de ello se prosiguió con las conversaciones para la formación de una coalición, y el 3.2.2000 los señores Dr. SCHLÜSSEL (ÖVP) y Dr. HAIDER (FPÖ), presidentes de los respectivos partidos, firmaron, a requerimiento del Presidente federal, la declaración de «Responsabilidad para con Austria – por un futuro en el seno de Europa», que establece, entre otros, un reconocimiento claro de los valores fundamentales de la UE.

El nuevo Gobierno, con Dr. SCHÜSSEL (ÖVP) como Canciller y Dr. RIESS-PASSER (FPÖ) como Vicecanciller, del que forman parte 8 miembros de los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal respectivamente,² fue investido el 4.2.2000 por el Presidente federal. El 9.2. el Jefe del Gobierno pronunció ante el Parlamento su declaración programática de gobierno, sometida a debate el 18.2.2000 en la sesión parlamentaria 661. La formación del nuevo Gobierno austriaco no sólo suscitó críticas en Europa; en Austria también tuvieron lugar numerosos actos de protesta. El 19.2. se convocó en Viena una manifestación masiva contra el Gobierno.

El programa de gobierno «Un futuro en el seno de Europa – una nueva forma de gobernar Austria» incluye también un capítulo dedicado a la revalorización del Estado federal,³ que prevé, entre otros temas, la creación de tribunales administrativos en los países federados, el fortalecimiento de la autonomía constitucional de los países federados, la reforma del Consejo Federal, así como la creación de competencias cerradas y concretas.

1.2. Las sanciones impuestas por parte de la UE,⁴ debatidas tanto en el

2. El nuevo reparto de las competencias se llevó a cabo mediante enmienda de la ley de Ministerios federales 2000 (BGBl I núm. 16/2000). El partido ÖVP popular ostenta la Cancillería y los siguientes Ministerios: Asuntos Exteriores, Educación y Cultura, Economía y Trabajo, Agricultura y Agricultura Forestal, Medio Ambiente y Economía del agua, e Interior; el partido FPÖ liberal ostenta la Vicecancillería (Ministra de Prestaciones públicas y Deportes) y los siguientes Ministerios: Finanzas, Defensa, Transportes, Innovación y Tecnología, Seguridad Social y Generaciones, y Justicia.

3. Compárese con el programa de gobierno ¿Nuevas esperanzas en un estado federal más fuerte?, hoja informativa del Instituto del Federalismo, núm. 2/2000.

4. Compárese con: WINKLER, Europa quo vadis, La Autonomía de un acto arbitrario europeo, publicado en la Revista sobre Derecho público (ZÖR), núm. 3, 2000, página 231 y siguientes; HUMMER/OBWEXER, La imposición de las sanciones de la UE y sus posibles repercusiones, publicado en la revista ZÖR 2000, página 269 y siguientes; LEIDENMÜHLER, Sobre la legalidad de las medidas adoptadas contra el Gobierno federal de Austria. Cuestiones jurídicas motivadas por las reacciones internacionales al respecto de la formación de gobierno de un estado miembro de la UE, publicado en la revista ZÖR 2000, página 299 y siguientes; REGAN, ¿Son legales las sanciones de la UE contra Austria?, publicado en la revista ZÖR 2000, página 323 y siguientes; WEINBERGER, Consideraciones teórico-democráticas sobre las sanciones de la UE, publicado en la revista ZÖR 2000, página 237 y siguientes; KLAUSHOFER, Las medidas adoptadas por los 14 y Aspectos en la aplicación del artículo 7 de la UE y 309 EG, publicado en la Revista de Derecho político (JRP), 2000, página 297 y siguientes.

ámbito jurídico como político, llevaron consigo un mayor aislamiento de Austria dentro de la Unión Europea.

El 5.5.2000 el Gobierno de Austria acordó un programa de acciones para el levantamiento de las sanciones. En una declaración de fecha 17.5.2000 la conferencia de los presidentes de los países federados de Austria se pronunció a favor de la pertenencia sin reservas de Austria a la Unión Europea, reclamando el fin de las sanciones impuestas mediante un sistema transparente para la mutua comprensión y el respeto, y la creación de un código que definiera claramente la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos.

Después de que los partidos representados en el Parlamento no lograran ponerse de acuerdo para alcanzar una acción colectiva, el Gobierno federal consideró elevar a consulta popular a celebrar en otoño, entre otros temas, si el Gobierno de Austria debía garantizar la inmediata retirada de las injustas sanciones impuestas contra Austria. El texto previsto y las seis preguntas a responder en esta consulta popular despertaron grandes discusiones.⁵

Debido a que la gran mayoría de los estados miembros de la UE abogaban a favor del fin de las sanciones contra Austria, el Presidente del Parlamento Europeo para los Derechos Humanos otorgó a tres personalidades el mandato de evaluar la situación política de Austria. Estos tres sabios⁶ presentaron el 8.8.2000 en París un extenso informe a la Unión Europea, bajo la Presidencia de Francia, en el cual se ponía de manifiesto, entre otros, que «*el Gobierno de Austria no había violado sus obligaciones al respecto de los valores comunes europeos y que las medidas adoptadas podrían ser contraproducentes en caso de seguir aplicándolas*». En un «*comunicado de los 14 respondiendo al informe presentado por los tres sabios al respecto de la situación de Austria*»⁷ los estados miembros de la UE llegaron a la conclusión, entre otras, de que las medidas adoptadas por los 14 habían sido necesarias y que ya podían levantarse. La naturaleza del partido FPÖ liberal y la evolución del mismo debería observarse con atención.

El levantamiento de las sanciones impuestas por la UE fue bienvenido, no sólo en Austria, y se restableció, aunque con algún titubeo, la normalidad en las relaciones.

2. Con respecto a la política interior de Austria el interés del año al que hace referencia este informe se centró en las elecciones al Parlamento del estado federado de Steiermark y Burgenland, así como las elecciones al Consejo municipal de Vorarlberg, en las que por vez primera se eligió al alcalde por votación directa, y en la Baja Austria y Steiermark.

2.1. Las elecciones al Parlamento de Steiermark celebradas el 15.10.2000 estuvieron marcadas por un fuerte crecimiento del partido ÖVP popular (+

5. Compárese con Thienel, Cuestiones constitucionales de la consulta popular según el artículo 49b B-VG, publicado en JRP 2000, página 327 y siguientes.

6. Los tres sabios fueron: Martti AHTISAARI, antiguo Presidente de Finlandia, Jochen FROWEIN, director del Instituto Max-Planck de Derecho público e internacional de Heidelberg, y Marcelino OREJA, antiguo Ministro de Exteriores de España.

7. Véase al respecto el documento 81 publicado en Documentación sobre Política Exterior, textos y documentos, núm. 4, Viena 2000, 27.

11,02% de los votos y 6 diputados más), un reducido crecimiento de los Verdes (+ 1,22% y 1 diputado más), así como las pérdidas de los partidos SPÖ socialdemócrata (- 3,52% y 2 diputados menos) y FPÖ liberal (- 4,72% y 3 diputados menos) y del Foro Liberal (- 2,76% y 2 diputados menos), el cual no logró pasar a formar parte del Parlamento del país federado.

El reparto de escaños del Parlamento de este país federado fue el siguiente: ÖVP popular 5 escaños (+ 1), SPÖ socialdemócrata 3 escaños (- 1), FPÖ liberal 1 escaño (se mantiene igual). En la sesión constituyente del Parlamento celebrada el 7.11.2000 se reeligió a la Señora KLASNIC (ÖVP) en su función de Presidenta del país federado.

2.2. Los asuntos relacionados con unas operaciones crediticias por importes millonarios realizadas por el banco Bank Burgenland provocaron las elecciones anticipadas⁸ al Parlamento de Burgenland, celebradas el 3.12.2000. El partido SPÖ socialdemócrata mantuvo sus 17 diputados gracias a un aumento en los votos (+ 2,13%), mientras que los partidos ÖVP popular (- 0,76% y 1 diputado menos) y FPÖ liberal (- 1,90% y 1 diputado menos) sufrieron pérdidas. Los Verdes obtuvieron un 2,98% más de votos, pasando por vez primera a formar parte del Parlamento con 2 diputados. En la sesión constituyente del Parlamento de este país federado celebrada el 28.12.2000 se eligió a NIESSL, candidato del partido SPÖ socialdemócrata, como sucesor de STIX, hasta la fecha Presidente y una persona muy comprometida con el federalismo.

3. A comienzos de años las negociaciones emprendidas entre los partidos SPÖ socialdemócrata y ÖVP popular en el ámbito regional introdujeron la reclamación de la reforma del estado federal,⁹ aprobada años atrás, la elección directa de los presidentes de los países federados y la creación de tribunales administrativos de los países federados.

El acuerdo de gobierno alcanzado entre los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal contiene una declaración clara referida a la realización de estos proyectos.¹⁰ No obstante, resultará muy complicado hacerlos realidad, porque el Gobierno no dispone de los dos tercios constitucionales necesarios en el Parlamento para obtener la mayoría, y porque el partido SPÖ socialdemócrata tiene una posición crítica al respecto de la reforma del Estado federal.

A lo largo del año 2000 al que hace referencia este informe no se avanzó, ni en los planteamientos, en la propuesta de reforma discutida durante años y de tanta importancia en el ámbito estatal.

No obstante, la reforma del presupuesto estatal, que sin duda hará necesarias algunas adecuaciones en la administración, abre nuevas esperanzas. Los países federados de Austria presentaron una propuesta en septiembre del 2000 titulada

8. Compárese con la ley por la que se pondrá fin anticipado al XVII periodo legislativo del Parlamento de Burgenland (LGBl 2000/63).

9. Véase al respecto el informe 1996, punto 3.1.

10. Véase al respecto el programa de gobierno «Un futuro en el seno de Europa, una nueva forma de gobernar Austria», febrero de 2000, capítulo dedicado al Gobierno federal, página 87 y siguientes, y punto I.1.1 de este informe.

«Propuestas de ahorro en el Estado federal mediante la reforma de las competencias y de las estructuras», que pretende aportar una mayor claridad a la administración y una desestructuración de la burocracia, además de la liberación del presupuesto estatal.

II. Evolución y tendencias de significación federal

1. A la vista de la sin duda alguna necesaria reforma presupuestaria a nivel estatal, a lo largo del año al que hace referencia este informe abundaron las propuestas para la agrupación de los países federados y la supresión de sus Parlamentos. Como continuación a la propuesta presentada en 1997, por la cual se pretendía sustituir los nueve países federados de Austria por tres grandes países,¹¹ el Presidente de la Comisión para la deuda pública abogó por una amplia reforma de la administración y por la supresión de 50.000 plazas de funcionarios, así como por la agrupación de los países federados. Estas propuestas se vieron asimismo apoyadas por el Presidente del Tribunal de Cuentas, el cual reclamó la celebración de un serio debate sobre la amplia reforma de la administración, mediante la cual podrían ahorrarse unos 50.000 millones de ATS,¹² y para la cual presentó las bases en una encuesta de fecha 6.11.2000. La propuesta para la supresión de los Parlamentos de los países federados topó con un rechazo masivo. Asimismo, varios políticos de los países federados (como, por ejemplo, los presidentes Dr. PÜHRINGER, Dr. WEINGARTNER y Dr. SAUSGRUBER), anotaron que lo que debía reducirse era la abultada administración estatal. También se hicieron propuestas para la completa reforma de la administración estatal, que incluían la agrupación de órganos estatales (como la guardia civil austríaca, la policía, las comandancias militares, las delegaciones de hacienda) Mientras se continuaba argumentando lo elevado de los costes administrativos de la estructura federalista en Austria en comparación con otros países, el director del Instituto de Investigación Económica concluía en un análisis¹³ realizado al respecto que las estructuras administrativas federalistas acarrearán menores costes que las centralistas.

Las propuestas presentadas en diciembre del 2000 por parte de un grupo de expertos de Steiermark para la instauración de un gran «Parlamento general de países federados», compuesto por 40 miembros en lugar de los 9 Parlamentos (y sus actuales 448 diputados), y la supresión del Consejo Federal¹⁴ abrieron nuevos debates a este respecto.

11. Véase al respecto el informe de 1997, punto II.4.

12. Compárese con ¿Cuáles son las verdaderas posibilidades de ahorro del Estado federal?, publicado en la hoja informativa del Instituto, núm. 4/2000.

13. Véase al respecto KRAMER, Comparativa internacional de los datos relativos a los costes del sector estatal por ámbitos de competencias y niveles de estado, FÖDOK volumen 11, Innsbruck 2000.

14. Véase también al respecto: ¿La creación de un «Parlamento general de países federados» solucionará los problemas presupuestarios de Austria y los problemas estructurales del estado federal austríaco?, publicado en la hoja informativa del Instituto de Federalismo, núm. 6/2000.

El Ministro de Finanzas GRASSER (FPÖ liberal) respondió con arreglo a las negociaciones en curso para el ajuste financiero, del que esperaba obtener grandes ahorros. Los nueve presidentes de los Parlamentos de los países federados rechazaron los planes argumentando que la supresión de estos Parlamentos iba en contra de los fundamentos de la identidad histórica de las regiones, de la democracia y de la cercanía a los ciudadanos.

2. La discusión sobre el Consejo Federal, la cámara de representación territorial del Parlamento, se extendió a lo largo de todo el año al que hace referencia este informe, y también se solicitó su supresión haciendo referencia a la creación de un parlamento general de los países federados. Con independencia de las propuestas ya conocidas años atrás destinadas a reforzar la posición del Consejo Federal, llamó la atención la propuesta realizada por el Presidente del parlamento de la Baja Austria para sustituir el Consejo Federal por un «Consejo de los países federados y de los municipios». Este consejo debería asumir las competencias del Consejo Federal y de la Conferencia de Presidentes de los países federados, y garantizar los intereses de cada país federado a través de un mecanismo de consultas y de las negociaciones para el ajuste financiero. Cabe decir que, al margen de la declaración fijada en el programa de gobierno para la reforma del Consejo Federal, no se ha avanzado en absoluto en las discusiones mantenidas al respecto a lo largo de los años.

3. La Ley de ajustes financieros de 1997, que regula, entre otros temas, el reparto de los ingresos derivados de cada uno de los impuestos entre las administraciones locales, expiraba el 31.12.2000. En consecuencia, una de las tareas más urgentes era la de renegociar un nuevo ajuste financiero. A lo largo de las conversaciones iniciadas en abril del 2000 el Gobierno expresó su voluntad de llegar a ahorros perceptibles mediante la aplicación de medidas diversas (como, por ejemplo, en el ámbito de la promoción de la construcción de viviendas, la financiación de los establecimientos sanitarios o las retribuciones a los maestros de las regiones) Las discusiones se intensificaron debido a la intención manifiesta del Gobierno federal para reducir a cero el nuevo endeudamiento del presupuesto federal a partir del año 2002 mediante rigurosas medidas de ahorro. El Ministro de Finanzas reclamó de los países federados la aportación de unos 15.000 millones de ATS al presupuesto federal, pudiendo reunir gran parte de la cantidad mediante el recorte de las subvenciones destinadas a la promoción de la construcción de viviendas. Más tarde aumentó la cantidad reclamada a 30.000 millones de ATS. Tras numerosas rondas de negociaciones los países federados manifestaron dispuestos a aportar 29.500 millones de ATS para la reforma presupuestaria federal, si a cambio no se modificaba el actual sistema para la promoción de construcción de viviendas y las subvenciones federales para la financiación de las entidades sanitarias. Las precipitadas conversaciones llevadas a cabo con los representantes de los intereses de los municipios (Federación Austríaca de Municipios y Federación Comunal Austríaca) del 13.10.2000, y con los representantes de los países federados el 16.10.2000, permitieron al Ministro de Finanzas llegar a un pacto para la reforma económica para los años 2001-2004. La urgencia venía condicionada por la necesidad de aportar a tiempo una resolución parlamentaria que incluyera la reforma financiera negociada en relación con el presupuesto existente para el 2001.

La ley de reforma financiera 2001¹⁵ (BGBl I núm. 3/2001) traspuso las medidas acordadas para la consolidación del presupuesto y fijó las correspondientes cláusulas de reparto de los ingresos a las contribuciones federales comunes.¹⁶

Desde el punto de vista de los países federados cabe mencionar que las medidas deben aportar a la consolidación de un superávit presupuestario no inferior al 0,75% del PIB, y una cifra superior a los 23.000 millones de ATS. Consecuencia de ello podrían ser presupuestos de ahorro. Además, la reforma en las competencias y de las estructuras entre el Gobierno y los países federados debería llevar consigo un ahorro adicional anual de 3.500 millones de ATS. Una comisión propia para la reforma de las estructuras y las competencias deberá desarrollar en el plazo de 6 meses (j) las propuestas correspondientes para la reforma. A la vista de la experiencia con la reforma del Estado federal, dudamos seriamente de que el plazo pueda cumplirse. Cabe destacar positivamente la no reforma del actual sistema para la financiación de las entidades sanitarias, de las subvenciones destinadas a la promoción en la construcción de viviendas y los salarios de los maestros de los países federales.¹⁷

El sistema de pauta escalonada de la población,¹⁸ mediante la cual se concede excesiva preferencia a aquellos municipios a partir de un número determinado de habitantes a la hora de proceder al reparto de las contribuciones, tampoco se suprimió a la vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional.¹⁹ Al contrario, se garantizó mediante una ley constitucional.²⁰

A modo de resumen hay que reafirmar que no pudo llevarse a cabo la pretendida reforma de 1997 para el ajuste financiero, y que se pospuso hasta el próximo periodo. Las negociaciones dejaban ver claramente que en lo que a las relaciones financieras respecta el poder está sin duda en manos del Gobierno, y que no se puede hablar de igualdad entre las partes incluidas en el ajuste financiero.

4. Desde hace ya muchos años se negocia un nuevo ordenamiento de la economía del sector eléctrico en Austria.²¹ A la vista de la liberalización de la eco-

15. Ley federal que regula el ajuste financiero para los años 2001 al 2004, y por la que se acuerdan diversas disposiciones jurídicas sobre el ajuste financiero (Ley de ajuste financiero 2001 - FAG 2001) y por la que se modifican la ley de ajuste financiero 1997 y la ley de subvenciones para la promoción de la vivienda de 1989.

16. Con respecto a las distintas repercusiones financieras véase: HÜTTNER, El ajuste financiero para el 2001 hasta el 2004, publicado en ÖGZ, cuaderno 12/2000, página 6 y siguientes y ÖGZ, cuaderno 2/2001, página 39 y siguientes.

17. Profesores en activo en las escuelas de enseñanza primaria y superior hasta el 9º curso.

18. Compárese con PERNTHALER/GAMPER, La pauta escalonada de la población como elemento inconstitucional del ajuste financiero, FÖDOK volumen 10, Innsbruck 2000.

19. Véase al respecto la sentencia del 28.9.2000, A 10/00, mediante la cual la pauta escalonada de la población no se consideró inconstitucional; compárese con el punto V.1.5.

20. Ley constitucional federal sobre el grado constitucional de determinadas disposiciones jurídicas al ajuste financiero - BGBl I núm. 4/2001.

21. Compárese con el informe de 1996, punto II.6., y con el informe de 1999, punto I.7.

nomía del sector eléctrico en Europa, parecería que la fusión de las numerosas empresas existentes en los países federados sería el camino indicado para poder permanecer en el mercado europeo de las eléctricas. Las negociaciones sobre la prevista sociedad «*Energie Austria*» (compuesta por la Verbundgesellschaft-sociedad coordinadora de otras varias-, la Energie Oberösterreich y la Energie Steiermark) han fracasado debido a la oposición de las tres empresas presentes en los países federados (la Energieversorgung Niederösterreich, Wienstrom y Tiroler Wasserkraftwerken). En caso de no llegar a una «solución austriaca», los expertos y políticos temen la venta de cada una de las empresas a las grandes eléctricas europeas.²² El plan previsto para reunir a aquellas empresas de países federados que obtienen la electricidad de las centrales de energía hidroeléctrica en un «grupo de empresas hidroeléctricas» tampoco ha terminado en acuerdo. La solución austriaca a la energía eléctrica se encuentra, en estos momentos, ante un destino incierto.

5. Las divergencias políticas respecto a la construcción del túnel base de Semmering²³ continuaron incluso después de la resolución adoptada en 1999 por el Tribunal Constitucional a favor de la Ley para la Protección del Medio Ambiente de la Baja Austria. A ello se añadió que el Tribunal Administrativo anuló la resolución sobre la denegación de licencia para la protección jurídica de la naturaleza para este proyecto de tráfico por antijuridicidad del contenido.²⁴ El nuevo Ministro federal de transporte adoptó una mayor distancia hacia este proyecto de tráfico, también por motivos financieros, y solicitó el paro de las obras y anunció, que denunciaría al Presidente de la Baja Austria por abuso de autoridad si se retrasaba indefinidamente el proceso administrativo. El recurso presentado por el Gobierno federal²⁵ contra la nueva Ley para la Protección del Medio Ambiente de la Baja Austria inhibió el Ministro de Interiores, natural de la Baja Austria. El Gobierno regional de la Baja Austria solicitó en octubre del 2000 al Tribunal Administrativo la ampliación del plazo para el otorgamiento de la notificación de zona natural protegida en 18 meses. Justo antes de finalizar el año el Tribunal Administrativo amplió el plazo en seis meses. La decisión definitiva al respecto del debatido proyecto de transporte ha vuelto a posponerse.

6. Los incidentes provocados por los llamados «*perros de pelea*» también han ocasionado en Austria numerosas discusiones a fin de adoptar una regulación sobre la propiedad de este tipo de animales. Los países federados abogaron a favor de una regulación a escala nacional. Las consultas llevadas a cabo por las respectivas comisiones del Parlamento no llevaron a ningún acuerdo. Al contrario deberían ser los países federados los que aprobaran las regulaciones correspondientes en el marco de sus competencias en las leyes de caza y propiedad de

22. Véase al respecto el crítico comentario de Schellhorn en el artículo de título El perro en el circuito eléctrico, publicado en el periódico Die Presse del 31.8.2000.

23. Véase al respecto la sentencia G 256/98 del 25.6.1999, el informe de 1999, punto V.1.1. y el informe de 1998, punto II.6.

24. Sentencia del Tribunal Administrativo del 20.12.1999, 99/10/0204.

25. De acuerdo con el artículo 98, párrafo 2 B-VG, el Gobierno federal puede formular propuestas contra un acuerdo de ley de un Parlamento regional si considera que pone en peligro los intereses de la Federación.

animales. Junto a las recientes discusiones para la centralización de la protección de animales²⁶ los Verdes reclamaron una «ley marco para la caza a escala nacional», cuya puesta en práctica llevaría consigo una nueva pérdida de competencias de los países federados.

III. Capítulos seleccionados de la legislación federal

1. Aunque el nuevo Gobierno federal no dispone de los dos tercios necesarios de mayoría en el Parlamento para la adopción leyes constitucionales, el poder legislativo federal acordó a lo largo del año al que hace referencia el informe varias novedades en el derecho constitucional austríaco. Estas novedades afectaron a dos enmiendas a la ley constitucional federal, una ley constitucional federal, dos tratados que incluían disposiciones que modificaban la Constitución y 29 disposiciones constitucionales en siete leyes federales ordinarias.

2. Esta forma de proceder ha ido a aumentar últimamente la desde hace años criticada complejidad y dispersión del Derecho Constitucional de la República Federal de Austria. Cabe citar las siguientes modificaciones de relevancia llevadas a cabo:

2.1. La modificación de la ley constitucional federal (BGBl I núm. 68/2000) cimentó el reconocimiento de la República de Austria (gobierno, regiones y municipios) como grupo étnico autóctono en la determinación de los objetivos²⁷ de la Constitución del país. Con ello se dio conformidad a una reclamación del Consejo asesor de grupos étnicos²⁸ y se dio protección constitucional a la conservación y promoción de la lengua y de la cultura de los grupos étnicos.

2.2. Con la Ley para la Protección del Medio Ambiente, BGBl 1993/698, se sometió a resolución en segunda instancia la ley de compatibilidad con el medio ambiente. Esta ley expiraba el 31.12.2000. Debido a que no se procedió a la creación de tribunales administrativos para los países federados prevista desde hace años, tuvo que garantizarse la subsistencia de la comisión de senado para el medio ambiente. Se hizo mediante una ley federal por la cual se modificó la ley constitucional nacional y se aprobó una ley constitucional sobre la comisión del senado para el medio ambiente (USG 2000) (BGBl I núm. 114/2000). Las disposiciones modificadas en la Constitución²⁹ se determinaron en el tiempo hasta el 31.12.2004, al igual que la ley del senado para el medio ambiente. Se prosiguió con el modelo ya probado para los miembros activos con profesión accesoría, aunque se aumentó en número hasta los 42 miembros, suprimiendo a los miembros suplentes (20 hasta la fecha). Con motivo del cumplimiento tuvieron que adaptarse diversas disposiciones jurídico-procesales.

26. Compárese con el informe de 1996, punto II.6.

27. Compárese con la nueva redacción del artículo 8 B-VG.

28. «Memorando de los grupos étnicos austríacos» del 24 de junio de 1997, que resume las demandas de los grupos étnicos croatas, húngaros, checos y eslovacos, así como del grupo étnico de Roma.

29. Compárese con el artículo 11, párrafo 8 B-VG y el artículo 151, párrafo 7 B-VG.

3. De acuerdo con la ley de limitación de las retribuciones³⁰ el Presidente del Tribunal de Cuentas debe informar y dar a conocer el factor anual de adaptación para el aumento de las retribuciones de los políticos. El factor de adaptación resultante y publicado³¹ para el año 2000 del 3,3% no se correspondió con el desarrollo general de las retribuciones en Austria. Basándose en la iniciativa parlamentaria presentada por los cuatro partidos que componen el Parlamento, el Parlamento electo acordó la modificación de la ley constitucional para la limitación de las retribuciones de los cargos público (BGBl I núm. 5/2000). Con ello se anularon las disposiciones vigentes hasta la fecha con efecto retroactivo a 1.9.1999 fijando la que pasó a llamarse «*ronda cero de retribuciones de los políticos*».

4. Además de las modificaciones mencionadas en la Constitución el poder legislativo continuó incorporando disposiciones constitucionales en leyes federales ordinarias, aumentando aún más la falta de claridad del derecho constitucional. A lo largo del año al que hace referencia este informe se aplicó en siete leyes federales ordinarias, a las que se incorporaron 29 disposiciones constitucionales. A continuación se citan brevemente las leyes:

4.1. El objetivo de la «ley para la liberalización del sector eléctrico»³² es la apertura del mercado del gas y de la electricidad en Austria.³³ Este amplio proyecto de ley contiene la ley económica del gas, que, unida a una «ley federal de transición», prevé una apertura paulatina del mercado del gas de aquí al 1.10.2002, una amplia enmienda a la ley económica y de organización del sector de la electricidad (ElWOG),³⁴ que deberá abrir el mercado de la electricidad de aquí hasta el 1.10.2001, así como la ley federal sobre competencias de los órganos reguladores para el sector eléctrico, por la cual se crearon las autoridades independientes de vigilancia «*Elektrizitäts-Control GmbH*» y la «*Comisión de control de la electricidad*».

Con esta ley Austria ha abierto el mercado eléctrico más allá de las directivas propuestas por la UE,³⁵ lo que ha supuesto la liberalización de un sector económico hasta la fecha muy regulado y dominado por el sector público.

La ley económica del sector del gas³⁶ incluye el derecho al suministro público de gas (derechos y obligaciones de las empresas de gas natural, flujo del gas natural, construcción de conductos para el gas natural, entre otros temas), además de la regulación del precio, el derecho industrial del gas (instalaciones indus-

30. BGBl I núm. 64/1997. Véase al respecto el informe de 1997, punto I.8.

31. Publicación en Boletín del periódico Wiener Zeitung del 27 de septiembre de 1999.

32. BGBl I Nr 121/2000.

33. Compárese con PAUGER, Reforma del derecho del sector eléctrico y del gas mediante la ley de liberalización de la energía, ÖZW 2000, página 97 y siguiente.

34. Véase al respecto el informe de 1998, punto III.3.

35. Véase al respecto, entre otras, la directiva del Parlamento Europeo y del Consejo al respecto de regulaciones comunes para la creación de un mercado único del sector eléctrico, 98/30/EG, ABl 1998, núm. L 204 del 21.7.1998.

36. Ley federal que aprueba las nuevas regulaciones para la industria del gas natural, artículo 1 de la ley de liberalización del sector eléctrico.

triales), el derecho a la gestión del sector del gas (garantía del suministro de gas en tiempos de crisis), así como disposiciones relativas al derecho minero (obtención del gas), y anula disposiciones de otras leyes federales (como, por ejemplo, la ley de conducciones o la ley de precios de 1992). La ley sobre seguridad en el suministro del gas, que afecta ante todo los conductos de gas en los hogares y los aparatos en domicilios privados, y cuya delimitación con respecto a las competencias del Gobierno resulta a menudo complicada, continúa de acuerdo con el artículo 15 de la ley B-VG como competencia de las regiones. Estas regiones deberán adaptar las leyes del gas existentes a las condiciones modificadas en las distintas directivas de la UE,³⁷ algo que ya se ha llevado en parte a cabo a lo largo del año al que hace referencia este informe.³⁸

La enmienda a la ley económica y organizativa del sector eléctrico, para cuya resolución el Gobierno federal tuvo que otorgarse la competencia mediante una «cláusula de fundamentación de la competencia»,³⁹ prevé la apertura completa del mercado en el sector eléctrico, que debe conducir a una rebaja apreciable de los precios de la electricidad en el consumidor. También se han previsto medidas de promoción para la ampliación de las instalaciones ecológicas y de pequeñas hidroeléctricas. El establecimiento de zonas reguladas y de directores de zona regulada, de un organismo regulador independiente, así como de oficinas independientes de compensación estableció las condiciones organizativas para el funcionamiento de un mercado de la electricidad completamente liberalizado. A lo largo de varias disposiciones constitucionales⁴⁰ se fijaron las tareas de la *Comisión de control del sector eléctrico* y de la empresa *Elektrizitäts-Control GmbH*, así como las obligaciones a asumir por parte de las empresas del sector eléctrico.

La ley federal sobre competencias de los órganos reguladores en el sector eléctrico y la constitución de la empresa *Elektrizitäts-Control GmbH* y de la *Comisión de control del sector eléctrico*⁴¹ también contiene varias disposiciones constitucionales, así como una «cláusula de fundamentación de la competencia» (§ 1), entre otras, y regula la creación, composición y competencias de estos órganos reguladores, establecidos siguiendo el modelo de la ley de telecomunicaciones.

4.2. Con el ajuste financiero de 1997 se autorizó⁴² a los municipios al cobro de tasas por los anuncios radiofónicos (radio y televisión). Se gravaron aquellos anuncios que se emitían desde estudios situados dentro de la zona incluida en el municipio en cuestión (según el llamado «principio de emisión»). El Tribunal

37. Compárese con la directiva 90/396/EWG para la compensación de las disposiciones jurídicas de los estados miembros para instalaciones del gas, ABl 1990, núm. L 196 en la versión de la directiva 93/68/EWG, ABl 1993, núm. L 220.

38. Véase ley del gas de Kärnten, LGBl 2000/7; ley de seguridad del gas de Salzburgo, LGBl 2000/82; ley del gas del Tirol, LGBl 2000/78.

39. Disposición constitucional incluida en el apartado § 1 de la ley, artículo 7 de la ley de liberalización del sector eléctrico.

40. Compárese con las disposiciones constitucionales en § 24 El WOG sobre la aprobación de las condiciones generales para los explotadores de redes de distribución a través de la comisión de control del sector eléctrico.

41. Véase al respecto el artículo 9 de la ley de liberalización de la energía.

42. FAG 1997, BGBl 1996/201, § 15.

Constitucional hizo constar en un fallo⁴³ que sólo se podrían gravar aquellos anuncios emitidos en la zona (es decir, el llamado «*principio de recepción*»). También en el ámbito de las tasas derivadas de los anuncios emitidos surgió una problemática similar referida los deberes tributarios, de aplicarse sobre la localidad en la que se publicaba el periódico y o en la localidad a la que realmente pertenecía el valor de lo anunciado.

A fin de evitar la reclamación de reintegro a países federados o municipios de las tasas impuestas de acuerdo con el principio de estudio, se modificó la ley de ajuste financiero de 1997 (BGBl I núm. 30/2000) autorizando a los municipios mediante una disposición constitucional⁴⁴ a continuar reclamando las mencionadas tasas derivadas de los anuncios siguiendo el principio de estudio.

4.3. Después de que el Tribunal Constitucional anulara la disposición de la ley de contratación según la cual la oficina de contratación federal podía controlar y/o anular las decisiones de los órganos supremos por inconstitucional,⁴⁵ y basándose en una sentencia del Tribunal de la Unión Europea⁴⁶ por la que la decisión del contratante debe poder someterse a un procedimiento de revisión del proceso de adjudicación, se hizo necesaria la adaptación de la ley federal de contratación. Esta adaptación se llevó a cabo mediante una ley federal que modifica la ley federal de contratación de 1997 (BGBl I núm. 125/2000). En la ley se fijaron nueve disposiciones sobre la notificación de la adjudicación⁴⁷ y se nombró responsable a la oficina federal de contratación mediante una disposición constitucional (§ 99, párrafo 2) incluso con respecto a los órganos supremos. Otra disposición constitucional (§ 126a) garantiza constitucionalmente los organismos existentes de control para la contratación de las regiones, excluyendo las decisiones tomadas por estos organismos a control por parte del Tribunal Constitucional.

4.4. La ley federal sobre fondos de prestación voluntaria de la República de Austria a antiguos esclavos y trabajadores forzosos del régimen nazi (ley sobre fondos de reconciliación), BGBl I núm. 74/2000, prevé que aquellas personas sometidas a trabajos forzosos u obligadas a trabajar como esclavos en el territorio de la actual República de Austria durante el régimen nazi perciban una indemnización económica. Con ello Austria quiere aportar a la reconciliación, a la paz y a la colaboración. Para estos fondos se dispuso la cantidad de 6.000 millones de ATS procedentes de aportaciones del Gobierno federal, de los países federales y de la industria. Los órganos supremos del fondo son el *Curatorio*, el *Comité* y el *Secretario General*. El Curatorio⁴⁸ está compuesto por dos repre-

43. Sentencia del 17.12.1998, G 15/98, V 9/98 y sentencia del 24.2.1999, B 4736/96 y B 723/98; véase también al respecto la sentencia comentada en el punto V.1.1. G 19,20/00 del 29.6.2000.

44. Véase al respecto el nuevo artículo 15a FAG 1997.

45. Sentencia del Tribunal Constitucional del 30.9.1999, G 44-46/99-11, por el que se suprime el § 11, párrafo 1 Z 1, de la ley federal para la contratación con vencimiento 31.12.2000 por inconstitucional.

46. Fallo del Tribunal Europeo en la causa C-81/98, *Alcatel* (palabra clave «eco-puntos»).

47. Véase al respecto el nuevo § 53a de la ley.

48. Véase al respecto la disposición constitucional sobre la composición concreta del Curatorio en al § 12 de la ley.

sentantes del Gobierno federal, por los partidos políticos y por representantes de las asociaciones de víctimas y representantes de aquellos gobiernos de los países de los que proceden las víctimas a indemnizar. La ley entrará en vigor con la firma de un acuerdo entre las organizaciones participantes y los Estados Unidos de América para el pago de las prestaciones, y después de haber garantizado los recursos necesarios. Las intensas negociaciones sobre el pago de indemnizaciones llevan a pensar que esto no se producirá hasta principios del año 2001.

5. El punto esencial en el contenido de las leyes federales ordinarias acordadas lo conforma las regulaciones al respecto de la reforma del presupuesto de gobierno. Cabe citar al respecto las leyes complementarias al presupuesto, las medidas sobre el derecho a la jubilación y de los funcionarios, así como demás privatizaciones de empresas estatales («*la huida del presupuesto*»).

El Gobierno Federal acordó en su programa de gobierno, en el capítulo «política presupuestaria 2000-2003», numerosas medidas destinadas a la consolidación efectiva y a la estabilidad del presupuesto del gobierno. La puesta en práctica de este programa de consolidación no sólo llevó consigo duras negociaciones con los sindicatos; también levantó numerosas protestas por parte de los países federados y de municipios, así como de la industria y de los partidos de la oposición. A lo largo del año al que hace referencia este informe se acordaron numerosas disposiciones de ley, que contenían en parte medidas decisivas sobre el derecho a la jubilación y de los funcionarios, aunque también varios recortes del gasto y el aumento de los impuestos y las tasas.

5.1. La primera medida acordada fue la ley complementaria al presupuesto del 2000 (BGBl I núm. 26/2000) por la que se modificaron un total de 32 leyes, entre las que también se encontraba la ley de ajuste económico. La ley dispuso un aumento de los impuestos y de las tasas (como, por ejemplo, los impuestos sobre los seguros de vehículos a motor, los impuestos sobre el tabaco, los impuestos a vehículos o electricidad, y las tasas para la expedición del pasaporte y carnés de conducir)

5.2. El Tribunal Europeo resolvió en la sentencia⁴⁹ del 9.3.2000 que el impuesto sobre las bebidas austríaco se contradecía con la directiva europea sobre impuestos al consumidor.⁵⁰ El fallo supuso un duro golpe a la economía de los municipios, ya que los ingresos anuales derivados de los impuestos sobre la bebida ascendieron, por ejemplo en 1998, 5.600 millones de ATS. También desencadenó numerosas cuestiones jurídicas⁵¹ abiertas y trajo consigo rondas de consulta para encontrar una solución de recambio. El cobro previsto de una cuota especial a aplicar a las bebidas vinculada a la promoción de la salud, y el

49. Tribunal Europeo 9.3.2000, C-437/97 (Asociación de Clínicas Evangélicas, Wein&Co, LReg, Tribunal Constitucional). Véase al respecto el punto V.1.3.

50. Sexto RL 77/388/EWG del Consejo del 17 de mayo de 1977 para la armonización de las disposiciones jurídicas de los estados miembros sobre impuestos sobre las ventas – sistema unitario del impuesto sobre el valor añadido (ABl L 145, S 1).

51. Compárese con MÜHLBERGER, Problemas jurídicos del impuesto de las bebidas y cuestiones procesales después del fallo del Tribunal Europeo del 9.3.2000, publicado en la revista ÖGZ, cuaderno 7/2000, página 58 y siguientes.

aumento del impuesto sobre la venta en las bebidas fueron, sin embargo, rechazados por la industria. Basándose en una «acción puntual al respecto de una solución de recambio para el impuesto sobre las bebidas»⁵² el Parlamento acordó una **modificación de la ley de ajuste económico de 1997** (BGBl I núm. 29/2000); esta modificación contempla un pago por publicidad destinado a suplir, en parte, la pérdida de ingresos en los impuestos sobre las bebidas que aumentará la cuota de los municipios derivada de los ingresos de los impuestos sobre las ventas; a partir del año 2001 se transferirán a los municipios unos 4.500 millones de ATS. Por contra se derogó el pago por publicidad, establecido como pago colectivo,⁵³ y la autorización a todos los países federados y municipios a recaudar tasas por anuncios en periódicos y radio.

También facilitó las cosas a los países federados y a las comunidades el fallo del Tribunal Constitucional⁵⁴ por el cual se reconoció la constitucionalidad de las disposiciones previstas en cada una de las ordenanzas tributarias para la devolución («bloqueo de las devoluciones») de las cuotas reclamadas.

5.3. La ley de modificaciones del derecho social del 2000⁵⁵ aumentó la edad para la jubilación y previó numerosas medidas para la mejora de la situación financiera de los seguros de enfermedad.

La ley de reforma de las pensiones del 2000⁵⁶ tiene por objeto continuar garantizando el sistema público de pensiones de los funcionarios federales; también prevé regulaciones, parte de ellas decisivas para la consolidación presupuestaria. Cabe citar, entre otras, un aumento de la edad para acceder a la jubilación anticipada, la modificación de las bases de cálculo de las pensiones familiares y el aumento de las aportaciones a la jubilación.

5.4. Otro paso decisivo para la consolidación presupuestaria se dio, también en relación con el presupuesto de gobierno para el año 2001, con la ley de acompañamiento del 2001 (BGBl I núm. 142/2000). Esta ley transpone en forma de ley los ahorros acordados con los sindicatos del sector público y de los servicios de correos y telecomunicaciones, y prevé aportar a la reforma presupuestaria a partir del año 2001 mediante las medidas acordadas 30.000 millones de ATS en forma de ingresos adicionales y 3.000 millones de ATS de la reducción del gasto.

Esta ley llevó consigo la modificación de 87 leyes federales (!). Huelga mencionar la complejidad de estas «enmiendas en grupo».

5.5. La ley de los inmuebles federales⁵⁷ llevó consigo un nuevo paso importante hacia la privatización y la reforma presupuestaria. La estructura creada, en parte por la monarquía, para la administración de edificios y de bienes inmuebles de la República Federal («Bundesgebäudeverwaltung Österreich» – Adminis-

52. Compárese con Hüttner, Ajuste de la impositiva de las bebidas —«doloroso» en muchos aspectos, publicado en la revista ÖGZ, cuaderno 5/2000, página 32.

53. Véase también al respecto el punto V.1.1.

54. Sentencia del 29.11.2000, B 1735/00-8; véase al respecto el punto V.1.3.

55. BGBl I núm. 92/2000.

56. BGBl I núm. 95/2000.

57. BGBl I Nr 141/2000.

tración austríaca de edificios de la República Federal) se reorganizó por completo con la constitución de la sociedad «*Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH (IMB)*». Las cuotas sociales se transfirieron a la ya existente *Bundes-Immobilien-gesellschaft (BIG)*. La creación de esta organización debe permitir simplificar claramente la administración. Los bienes inmuebles en propiedad de la República de Austria se transferirán en forma remunerada a la BIG. Para ello la sociedad deberá satisfacer al Gobierno la cantidad de 33.000 millones de ATS. Los inmuebles no traspasados, en especial los históricos, serán responsabilidad de una oficina federal subordinada llamada «*Burghauptmannschaft*». Para el aprovechamiento de los inmuebles en propiedad de la BIG se constituyeron contratos de alquiler, estableciendo alquileres ficticios a los usuarios de los edificios.

La administración delegada⁵⁸ practicada hasta la fecha por los países federados con total satisfacción quedó limitada según el decreto de traspaso del 31.12.2000.⁵⁹ En caso de que los funcionarios de los países federados activos hasta la fecha en la administración de edificios y bienes inmuebles de la República de Austria pasaran a la nueva sociedad, se harían necesarias nuevas leyes para la asignación de funcionarios.

5.6. La ley para la Escuela española de equitación⁶⁰ agrupa la yeguada1 «*Bundesgestüt Piber*» y la «Escuela española de equitación» en una única unidad organizativa. Se han traspasado a la sociedad los bienes en poder de la República de Austria hasta la fecha, así como los derechos de explotación de parte del castillo. Los éxitos en la cría y las actividades artísticas de los caballos Lipizanos deben garantizarse también después de la privatización.

6. Para el año al que hace referencia el informe puede afirmarse con respecto a la participación del Consejo Federal en la legislación federal que, al igual que ocurriera en años anteriores, no se ha formulado ninguna protesta⁶¹ contra acuerdos de ley parlamentaria. Las diez solicitudes de recurso presentadas por los miembros del partido SPÖ socialdemócrata en el Consejo Federal fueron rechazadas. Al parecer también fueron determinantes algunas cuestiones de política del partido, y no el perjuicio de los intereses de las regiones. La práctica del derecho de aprobación⁶² muestra que el Consejo Federal aprobó en ocho casos la modificación de leyes constitucionales y disposiciones constitucionales en leyes ordinarias que limitaban las competencias de los países federados. Junto a las modificaciones en la Constitución, también se vio afectada la celebración de tres pactos sociales⁶³ que afectaban derechos de los países federados. El número de aprobaciones acordadas desde 1985 hasta finales del 2000 se ha situado en 160.

58. Véase al respecto el artículo 104 B-VG.

59. BGBl III núm. 179/2000.

60. BGBl I núm. 115/2000.

61. Según el artículo 42, párrafo 2 B-VG.

62. Compárese el artículo 44, párrafo 2 B-VG, previsto desde el 1 de enero de 1985 (enmienda al B-VG 1984, BGBl 1984/490).

63. Aprobación por parte del Parlamento de acuerdo con el artículo 50, párrafo 1 B-VG y el artículo 50, párrafo 3 B-VG, unidos al artículo 44, párrafo 2 B-VG.

IV. Artículos seleccionados de la legislación nacional y la cooperación de los países federados en cuestiones europeas

1. A lo largo de los últimos años los países federados de Austria han continuado desarrollando sus constituciones mediante considerables novedades,⁶⁴ y se han servido de su autonomía constitucional. No obstante, en el año al que hace referencia este informe tan sólo se modificaron ligeramente las constituciones de Salzburgo y de Viena; en las constituciones de Burgenland y de Steiermark se aprobaron regulaciones de ley constitucional.

1.1. En Salzburgo una modificación de la Constitución (LGBl 2000/53) ha incluido el reconocimiento y mantenimiento básico del domingo como día de descanso en el catálogo de las determinaciones de los objetivos de estado.⁶⁵

1.2. La modificación efectuada en la Constitución de Viena (LGBl 2000/48) regula la presentación de las cuentas anuales (como máximo seis meses después de haber cerrado el ejercicio administrativo), tras la comprobación por parte de la Oficina fiscal, a la Comisión económica y al Senado de la ciudad,⁶⁶ así como la posibilidad de consulta pública. Con vistas a la entrada del euro también se ajustaron los valores máximos y los importes de las multas.⁶⁷

1.3. Entre las principales novedades introducidas en la Ordenación comunal de Burgenland (LGBl 2000/82) mediante la ley constitucional cabe citar las nuevas disposiciones sobre la representación del alcalde, la adopción de un acuerdo para el presupuesto del municipio en la contratación de un préstamo, así como el recurso para la presentación en el proceso administrativo.

1.4. En Steiermark se autorizó al gobierno de este país federal por medio de una ley constitucional del país federal a proceder a la devolución o liquidación de objetos de arte o bienes culturales expropiados a sus propietarios durante la tiranía nazi (LGBl 2000/46), transfiriendo los objetos propiedad del país federal a los demandantes de forma no lucrativa o a destinar su precio a las víctimas del nazismo.

2. Además de las leyes constitucionales citadas, los Parlamentos de los países federados acordaron numerosas leyes ordinarias, que contienen disposiciones constitucionales, de las que se citan brevemente las siguientes:

2.1. En Burgenland se modificó la reglamentación electoral al Parlamento (LGBl 2000/62) y se adoptaron nuevas disposiciones al respecto de los mandatos a otorgar en cada uno de los distritos electorales.⁶⁸

64. Compárese con la supresión del «sistema proporcional» para la composición del gobierno regional en las regiones de Salzburgo y Tirol; véase al respecto el informe de 1998, puntos IV. 1.1. y 1.2.

65. Véase el artículo 9 de la Constitución de la región.

66. Compárese con § 87, párrafo 2 y 3 de la Constitución de la Ciudad.

67. Compárese con § 88, párrafo 1 lit e, § 88, párrafo 2 y § 108, párrafo 2 tercera y cuarta línea de la Constitución de la Ciudad.

68. Compárese las disposiciones constitucionales en los §§ 76, párrafo 1, y 82, párrafo 6.

En **Kärnten** la modificación de la ley de **Kärnten** sobre la objetivación (LGBI 2000/50) reguló de nuevo los criterios y el procedimiento para el nombramiento de las jefaturas del país federado. El nombramiento de un cargo en el gobierno del país federal sólo podrá llevarse a cabo después de un *proceso de objetivación* en el que participen, como mínimo, dos consultores.⁶⁹

También cabe citar las leyes en el ámbito de la protección de los funcionarios,⁷⁰ en la que se aplicaron un gran número de directivas europeas y se dotó de independencia a órganos para la protección de los empleados, entre ellos el de la salud⁷¹ y la ley de entidades hospitalarias.⁷²

2.2. De entre las leyes ordinarias, relacionadas estrechamente con el derecho constitucional, cabe citar brevemente:

La modificación de la ley sobre **reglamento interno del Parlamento de Burgenland** (LGBI 2000/49) fijó con respecto a la comisión de investigación del Parlamento, que las sesiones no eran públicas y que quedan prohibidas las grabaciones y retransmisiones televisivas y radiofónicas, así como las grabaciones sobre película, diapositivas o cinta magnetofónica (con excepción del protocolo oficial grabado en cinta magnetofónica). La comisión puede encomendar a una persona cualificada la dirección.

En la **Alta Austria** la ley de **ajuste jurídico de la Alta Austria de 1999**, LGBI 2000/17 suprimió cuatro leyes regionales anteriores aportando de este modo a la seguridad jurídica.

Las regiones promulgaron de nuevo varias leyes aportando de este modo a una mayor claridad del derecho regional vigente.

3. Dentro de su discreto ámbito de competencias los Parlamentos de los países federados se sirvieron del margen que les ofrecían las regulaciones para acordar modificaciones en las leyes ordinarias de los países federados, especialmente en los ámbitos del *derecho disciplinario, el derecho urbanístico, la ordenación territorial y el derecho de transmisión de bienes raíces, la protección de la naturaleza, la protección del medio ambiente* así como el *derecho regional a la contratación*, ajustando de este modo el derecho regional a los cambios producidos en las condiciones de vida. En comparación con años anteriores, a lo largo de los cuales tuvo que trasponerse el derecho europeo, el número de leyes fue inferior.

3.1. En el ámbito de la **ordenación territorial y la transmisión de bienes raíces** los países federados continuaron invirtieron sus esfuerzos en garantizar, contemplando el derecho europeo, el ahorro en el aprovechamiento del suelo.

69. Compárese con las disposiciones constitucionales sobre la independencia de los peritos en los §§ 15, párrafo 8, y § 18 párrafo 3 de la ley.

70. Compárese con la ley de protección de los funcionarios del municipio de la Alta Austria de 1999, LGBI 2000/15; la ley de protección de los funcionarios de Salzburgo, LGBI 2000/103; la ley de protección de los funcionarios de Steiermark, LGBI 2000/24.

71. Compárese con la ley de sanidad y entidades hospitalarias de Burgenland (LGBI 2000/51), disposición constitucional en el § 5.

72. Compárese con la ley de entidades hospitalarias de Burgenland del 2000 (LGBI 2000/52), independencia de la comisión ética en el § 24, párrafo 7.

En Burgenland, la ley por la cual se modificó la ley de transmisión de bienes raíces de 1995 de Burgenland y la ley de asentamiento agrícola (LGBI 2000/50) prevé nuevas regulaciones para la adquisición de terrenos agrícolas y forestales a través de instituciones bancarias en caso de subasta forzosa, y se hizo una nueva redacción de las disposiciones sobre el derecho a adquisición de terrenos por mediación de familiares. La comisión del país federado para la transmisión de bienes raíces será, en su calidad de instancia superior, quien tome las decisiones en las adquisiciones de bienes por parte de extranjeros (considerando como extranjeros a ciudadanos no miembros de un estado comunitario).

A fin de garantizar la urbanización de terrenos ya calificados de edificables, la enmienda a la planificación urbanística del 2000 (LGBI 2000/64) prevé medidas para la *movilización del terreno edificable*.⁷³ También se modificaron las disposiciones relativas al contenido y a las competencias en los *planes urbanísticos*.

El Tribunal Constitucional anuló en 1999 la llamada «ordenación territorial pactada» en la ley sobre ordenación territorial de Salzburgo por inconstitucional.⁷⁴ La ley que modifica la ley sobre ordenación territorial de Salzburgo de 1998 (LGBI 2000/25) autoriza de nuevo a los municipios a llegar a acuerdos con los propietarios de terrenos para la utilización de los mismos a fin de *garantizar los objetivos previstos al respecto de la evolución de las necesidades locales de vivienda y la industria*.⁷⁵

Otra enmienda a la ley de ordenación territorial de 1998 (LGBI 2000/68) regula las condiciones generales y el alcance de la *ampliación del terreno edificable*. La urbanización tiene que ser rápida para así contener la especulación del terreno edificable. En caso de no proceder a la urbanización dentro del plazo establecido, se procedería a una nueva afectación en zona verde. También se procedió a una nueva regulación del proceso para el establecimiento del *plan para la afectación de la superficie*.

En Steiermark, la modificación de la ley de transmisión de bienes raíces de Steiermark (LGBI 2000/14) para la utilización de terrenos como segunda vivienda prevé un «*procedimiento de declaración*»,⁷⁶ y enumera aquellas *comunidades reservadas* para la validez espacial en las que existen zonas limitadas para las segundas viviendas. También se modificaron las disposiciones de ley sobre la adquisición de terrenos por fallecimiento.

Con la modificación de la ley sobre transmisiones de bienes raíces (LGBI 2000/21) la región de Vorarlberg establece que la adquisición de un derecho sobre terreno edificado no requiere de aprobación por parte de la autoridad

73. Compárese con § 11a, por el cual los municipios pueden fijar, entre otras cuestiones, un plazo de entre cinco y diez años para la afectación del terreno edificable.

74. Sentencia G 77/99 del 13.10.1999, véase al respecto el informe de 1999, punto V.3.1. y KLEWEIN, Consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional al respecto de la ordenación territorial de Salzburgo, publicado en JBI 2000, página 562 y siguientes.

75. Véase al respecto § 14 de la ley para la «*autorización para tomar medidas económico-privadas*».

76. Véase al respecto §§ 12 hasta 19 de la ley.

competente, sino que bastará, en caso de presentar determinados requisitos, con la presentación de una *declaración*.⁷⁷

3.2. En el ámbito del derecho urbanístico, la protección de la naturaleza y la protección del medio ambiente cabe citar las siguientes leyes, al margen de las leyes de los países federados⁷⁸ ya mencionadas:

El Tribunal Constitucional anuló en 1999 por inconstitucionales aquellas disposiciones contenidas en la ordenanza sobre la edificación del Tirol de 1998 por las que el vecino sólo podía reclamar en caso de no respetarse las distancias establecidas para la obra.⁷⁹ La enmienda a la ordenanza sobre la edificación del Tirol (2 enmienda a la ordenanza sobre edificación - LGBI 2000/79) reconoce mayores derechos de los vecinos al poder objetar cuestiones relacionadas con *la protección de las emisiones o la protección contra incendios*.

La región de la Baja Austria ha ajustado con la ley para la protección de la naturaleza de la Baja Austria de 2000 (LGBI 5500-0) las disposiciones vigentes hasta la fecha sobre la protección de la naturaleza (en concreto aquellas que hacen referencia a disposiciones específicas para la protección) a las actuales condiciones de vida, y ha transpuesto varias directivas europeas en el derecho de la región.

La modificación de la ley para la protección de la naturaleza de Steiermark de 1976 (LGBI 2000/35) también traspone diversas directivas europeas en el derecho del país federal para la protección de las zonas de significado para la comunidad y de las zonas de protección de las aves como parte integrante de la red medioambiental europea «*NATURA 2000*», y cimientan en la ley nuevas regulaciones para las *zonas de protección europea*, las *pruebas de tolerancia*, así como la *protección de animales, plantas y aves*. Una novedad es la posibilidad de llegar a acuerdos con los propietarios de los terrenos para la protección de la naturaleza («*protección pactada de la naturaleza*»)

La ley sobre instalaciones para la depuración del aire y sistemas de calefacción de 1999 de Burgenland (LGBI 2000/44) ha revisado las antiguas disposiciones sobre la puesta en funcionamiento y la utilización de sistemas de calefacción, así como sobre los sistemas de depuración de aire procedente de calefactores, y las ha ajustado al nivel tecnológico actual.

La ley sobre sistemas de calefacción del 2000 del Tirol (LGBI 2000/34) también se pone al servicio de la protección del medio ambiente. La ley regula la construcción y la utilización de sistemas de calefacción con materiales combustibles líquidos y sólidos, las instalaciones para el almacenamiento y la conducción de combustibles líquidos, así como la puesta en funcionamiento de pequeñas instalaciones de combustión. Se han ajustado las disposiciones contenidas en la ley para el calentado con fuel-oil al actual estado de la tecnología y se han traspuesto varias directivas europeas.

El vertido de fondos de clarificación sobre suelos de aprovechamiento agrícola ha supuesto siempre un grave problema.

77. Compárese con «adquisición libre de aprobación, declaración» en el § 7 de la ley.

78. Véase al respecto el punto III.4.1 citado anteriormente.

79. Compárese con la sentencia G 73/99-7 del 1.10.1999.

La ley para la protección del campo del 2000 del Tirol⁸⁰ (LGBI 2000/58), que hasta la fecha había ajustado regulaciones para la protección de zonas de cultivo, prevé la prohibición del vertido de fondos de clarificación sobre terrenos agrícolas. Tan sólo autoriza el vertido de fondos de clarificación procedentes de depuradoras mecánico-biológicas, o de fondos de clarificación tratados.

La ley de Viena para la prohibición del vertido de fondos de clarificación (LGBI 2000/9) también incluye la prohibición total. Sólo permite el vertido de fondos de clarificación previamente tratados, siempre y cuando no superen unos determinados valores límite establecidos. La ley que modifica la ley para la protección del suelo de Burgenland (LGBI 2000/75) contempla iguales condiciones.

3.3. En el ámbito del derecho disciplinario cabe citar, ante todo, la ley de Vorarlberg sobre derecho disciplinario de los funcionarios de este país federado (ley de funcionarios de la región del 2000 - LGBI 2000/50) Con esta ley la región ha sabido aprovecharse del margen otorgado por la anulación de la llamada «obligación de homogeneidad en el derecho disciplinario»⁸¹ introduciendo un derecho disciplinario moderno para los funcionarios de la administración del país federado. Los objetivos de esta ley son la creación de un sistema unitario de salarios, la remuneración acorde con las funciones desempeñadas y orientada al rendimiento, así como el reparto proporcional de la renta y, ante todo, la supresión del *pragmatismo* de los funcionarios.

4. Con respecto a la participación del Gobierno en la legislación de los países federados a lo largo del año al que hace referencia este informe cabe citar que:

En el procedimiento según el artículo 98 B-VG se trataron 239 propuestas de ley de los parlamentos de estados federales, sin que se formulara ninguna propuesta. No se denegó la aprobación del Gobierno para la participación de organismos federales en el cumplimiento de leyes de los países federados (artículo 97, párrafo 2 B-VG). En diecisiete casos el Gobierno aprobó la participación.

5. Las principales demandas de los países federados de Austria referidas a la condición de Austria como miembro de la UE eran, junto a las sanciones impuestas por la UE, la aprobación del nuevo reparto entre las regiones asistidas de la UE por parte de la comisión europea, las negociaciones sobre la ampliación de la UE, así como los preparativos al Consejo de Europa a celebrar en Niza y la Conferencia de Gobiernos 2000, por las que los países federados reclamaban la constitución de un *catálogo de competencias* claramente definido. Otro de los intereses de los países federados eran varios procesos de violación de contrato en los que el Gobierno federal iba a defender los puntos de partida de estos países federados.

5.1. El procedimiento para la participación de los países federados en materia europea (artículo 23d de la ley B-VG) también funcionó sin ningún tipo de problema a lo largo del año al que hace referencia este informe, y no dio pie a ningún tipo de reclamación. Junto a la participación de los países federados, con-

80. Ley para la protección de los bienes agrícolas y el vertido de fondos de clarificación.

81. Nueva redacción del artículo 21, párrafo 1 hasta 4 B-VG mediante la enmienda B-VG de 1999, BGBl I núm. 8/1999; supresión del 2º párrafo del artículo 21, párrafo 1; véase al respecto el informe de 1999, punto II.5.

templada en la Constitución, el Gobierno informó a estos países de las principales demandas europeas.

A lo largo del año al que hace referencia este informe se produjeron las primeras participaciones de representantes de los países federados en sesiones parlamentarias europeas,⁸² participando el Presidente de Voralberg junto a la Ministra de Exteriores de Austria en una sesión del *Consejo de Ministros de Exteriores de la UE* el 18.9.2000 en Bruselas. Esto permitió al representante del país federado en cuestión exponer las distintas posiciones de los países federados, ante todo referidas a la norma de unanimidad en la UE, y las cuestiones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos del agua. Numerosos expertos de los distintos países federados formaban parte de las delegaciones austríacas de negociación en las reuniones de los *grupos parlamentarios de trabajo y comisiones*, hecho que les permitió expresar las demandas de estos países.

5.2. En el año 2000 se hizo entrega de cuatro informes unitarios de los países federados⁸³ de acuerdo con el artículo 23d párrafo 2 de la ley B-VG. El Gobierno se atuvo a la vinculación a la que se había comprometido y defendió las posiciones de los países federados en los órganos de la UE.

V. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1. A lo largo del período al que hace referencia este informe⁸⁴ recayeron diversas sentencias sobre cuestiones relacionadas con el ajuste económico. Se trataba, por un lado, de regulaciones de la legislación de los países federados, de las que se estudió la compatibilidad de las mismas con la ley constitucional financiera (F-VG) del Gobierno y con la ley de reforma financiera (FAG) del Gobierno; con respecto a la ley FAG también surgieron cuestiones relacionadas con los llamados pactos del ajuste financiero y de la pauta escalonada de la población.

1.1. En la sentencia G 19, 20/00 del 29. 6. 2000 el Tribunal Constitucional consideró inconstitucionales algunas disposiciones de la ley de tasas a los anuncios de la Alta Austria, al regular el importe de las tasas para los anuncios de un modo no procedente.

82. De acuerdo con el artículo 23d, párrafo 3 B-VG.

83. Estos informes unitarios de las regiones hacían referencia a las siguientes cuestiones:

-Directivas para la negociación de la Comisión europea para el *acuerdo de anexión de Turquía a la Unión Europea*; informe VST-2824/7 del 31.1.2000;

-Posición para la negociación *Hungría al respecto de la transmisión de bienes raíces en el marco de la ampliación europea*; informe VST-3322/34 del 17.2.2000;

-Propuesta para el decreto de estadística sobre la *explotación de los residuos* KOM (99)31; informe VST-2805/1093 del 5.9.2000;

-Propuesta de directiva sobre el acceso de la opinión pública a información relacionada con el medio ambiente, KOM (2000)402; informe VST-2805/1119 del 31.10.2000.

84. Abarca todas las sentencias del año 2000 formalizadas hasta febrero del 2001 por escrito, así como una sentencia de diciembre de 1999 no contemplada en el informe del año anterior.

Como tasas por los anuncios el Tribunal Constitucional también entiende aquellas tasas sobre la publicidad en radio y televisión; hasta el año 2000, y según las leyes F-VG y FAG, éstas se consideraban exclusivas de los municipios, quienes acordaban el llamado libre derecho a decisión, lo que significaba que las tasas venían fijadas por decreto del Consejo municipal.

Según criterio del Tribunal Constitucional el poder judicial del país federado también puede regular las tasas exclusivas del municipio en aquellos casos en los que, como en este, el *poder judicial federal* haya transferido al municipio el derecho a la libre decisión; no obstante, *el poder judicial del país federado solo puede concretizar la legitimación conferida por el poder judicial federal, y no limitarla*. Y es precisamente éste el error que se cometió con la ley de contribuciones de los anuncios para la Alta Austria al limitar el importe de las contribuciones, a pesar de que la ley FAG no preveía ningún límite para esta tasa.

Debido a que durante el procedimiento ante el Tribunal Constitucional se transfirieron al Gobierno federal los derechos de imposición tributaria sobre los anuncios mediante una enmienda a la ley FAG,⁸⁵ el Tribunal Constitucional sólo pudo pronunciarse considerando inconstitucional la regulación de la Alta Austria.

1.2. En el fallo G 86/00 del 23. 10. 2000 el Tribunal Constitucional se vio obligado a establecer puntualizaciones al respecto de las competencias de los países federados en la imposición sobre las segundas viviendas. Esta contribución por segunda vivienda se introdujo en la FAG 1993 como contribución exclusiva al municipio, y se mantuvo a lo largo de las siguientes FAG.

La causa a la que hace referencia la sentencia, la ley de tasas para la pernoctación y segundas viviendas de Steiermark, trataba la limitación de las tasas por segunda vivienda derivadas de las tasas de la industria turística por las pernoctaciones en hoteles y casas de vacaciones. Según la ley F-VG del poder judicial del país federado estas tasas pueden reservarse al país federado, repartirse entre el Gobierno y los municipios o cederlas a los municipios. Por el contrario, en el caso de las tasas de las segundas viviendas el poder judicial del país federado sólo puede decidir si las asigna, o no, al libre derecho de decisión del municipio; el carácter de tasa exclusiva del municipio viene determinado por el poder judicial nacional.

El Tribunal Constitucional sólo indicó que el concepto de tasa por segunda vivienda, y contrariamente a lo que ocurre con la mayoría de los conceptos de la ley FAG, no se podía derivar de los materiales de la ley ordinaria, sino a partir de la interpretación; a este respecto, el poder judicial del país federado debería tener presente que el *poder judicial nacional deseaba contemplar* mediante esta tasa los *costes asumidos por los municipios de la construcción de infraestructura necesaria para las segundas vivienda* o en ámbitos soberanos sin obtener a cambio ingresos derivados de los beneficios; por el contrario, *la contribución de la industria turística iba unida a los costes y beneficios de la estructura turística*.

La ley de tasas a la pernoctación y la segunda vivienda de Steiermark demos-

85. Con la BGBl I núm. 29/2000 se modificaron las tasas por anuncios en radio, así como los anuncios en prensa, hasta la fecha una tasa exclusiva al municipio, en una contribución al Gobierno federal; véase al respecto el punto III 5.2. del informe.

tró al Tribunal Constitucional que las tasas aplicadas en algunas pernoctaciones en casas de vacaciones habían sido cuatro veces superiores a las pernoctaciones en hoteles, por lo que la regulación de las tasas de la industria turística eran poco objetivas e inconstitucionales. La afirmación del Gobierno de Steiermark al respecto de que las tasas de las casas de vacaciones eran iguales a las de las segundas viviendas (que podría ser superior a la tasa de la industria turística) no procedía, ya que el poder judicial del país federado había autorizado a los municipios únicamente al aumento de las tasas de las casas de vacaciones, y, en consecuencia, y dependiendo de si el municipio acordaba un aumento o no, se encontraría ante una tasa de la industria turística o una tasa de segunda vivienda; una *arbitrariedad en el aprovechamiento de las autorizaciones de la reforma financiera sería inconstitucional*. Por este motivo, la tasa debería calificarse de tasa de la industria turística e igualitaria.

1.3. Los antecedentes de la sentencia B 1735/00 del 29. 11. 2000 para el bloqueo del reembolso de la ordenanza tributaria de Viena es el fallo del Tribunal Europeo del 9.3.2000, Rs C-437/97, por el que la retención de un impuesto sobre una bebida alcohólica se contraponía con la directiva de impuestos al consumidor; este tipo de impuestos sobre bebidas alcohólicas estaba previsto en la ley FAG de 1997 como contribuciones exclusivas a la comunidad y se regulaban en las leyes de impuestos sobre las bebidas de los países federados. Aunque el Tribunal Europeo había limitado la validez del fallo,⁸⁶ los municipios tenían la reclamación de los impuestos sobre bebidas ya recaudados o vencidos.

Por este motivo, el poder judicial de Viena introdujo una disposición en la ordenanza tributaria de Viena por la que *no procedería la reclamación de la devolución de contribuciones impuestas cuando la contribución iba por cuenta de otra persona distinta al contribuyente*. Esto afecta a los impuestos sobre bebidas al repercutir desde la empresa contribuyente sobre el consumidor.

La causa de esta sentencia fueron las quejas presentadas por un empresario de la restauración, el cual había solicitado la devolución del impuesto de las bebidas apelando a una sentencia del Tribunal Europeo, hecho que las autoridades competentes denegaron apoyándose en el bloqueo de devolución incluido en la disposición citada de la ordenanza tributaria de Viena. Ante el Tribunal Constitucional *el recurrente debatió los poderes del poder legislativo del país federado* sobre este tipo de regulaciones; el Tribunal Constitucional aclaró que los países federados y su jurisprudencia también eran responsables, de acuerdo con la ley F-VG, de las regulaciones materiales del derecho impositivo para las tasas exclusivas del municipio, incluso cuando estas tasas habían sido transferidas desde el poder judicial nacional al derecho a la libre decisión de los municipios, y que estas competencias del país federal *también abarcaban regulaciones por las cuales sólo se procedía a la devolución de las contribuciones ya satisfechas bajo determinadas condiciones y a pesar de la supresión retroactiva de los fundamentos jurídicos*.

86. Al exponer que nadie podría alegar la directiva de impuestos al consumidor para hacer valer sus reclamaciones referidas a las contribuciones de impuestos tan debatidos como el de las bebidas alcohólicas, satisfechos antes del pronunciamiento del fallo o ya vencidos, a no ser que ya hubiera interpuesto una demanda con anterioridad a esta fecha o presentado la acción legal correspondiente.

La regulación acordada por el poder legislativo de Viena fue admitida por parte del Tribunal Constitucional, también desde el punto de vista del principio de igualdad del artículo 18 de la ley B-VG y del derecho comunitario, de modo que no pudo reconocerse la inconstitucionalidad de la disposición y tuvo que desestimar la queja presentada.

1.4. La sentencia G 481/87 del 4.12.1999 ofreció al Tribunal Constitucional la oportunidad de ampliar su jurisprudencia sobre el pacto de la reforma financiera en una faceta más amplia.

Tras la judicatura iniciada en 1990, el Gobierno federal dispone, en su calidad de legislador responsable de la reforma financiera, de un mayor margen estructural en la redacción del contenido de la reforma financiera. No obstante, un sistema objetivo de la reforma financiera presumía consultas previas y negociaciones entre el Gobierno federal, los países federados y los municipios, y en caso de que las negociaciones condujeran a un acuerdo y de disponer de una reforma financiera a practicar, se confiaba que la consecuente ley de reforma financiera se correspondiera con las demandas del § 4 de la ley F-VG (considerando el reparto de las cargas entre la administración y el rendimiento de las corporaciones municipales) y que sería objetiva. Los socios en la reforma financiera podían confiar en que la práctica de la reforma financiera se basaría en el período contemplado en cada una de las leyes FAG.

Apoyándose en esta jurisprudencia el Gobierno de Vorarlberg impugnó ante el Tribunal Constitucional una modificación de la ley de reforma financiera de 1997 por la que el Gobierno federal obtuvo una deducción de impuestos pagados por importe de 200 millones de ATS antes de proceder al reparto del impuesto sobre automóviles entre el Gobierno federal y los países federales. El Gobierno de la región dijo de la regulación que ésta no había sido pactada y que el Gobierno federal *no podía aprobar unilateralmente* regulaciones distintas a las pactadas para la reforma financiera, sino que debía modificarse *previamente el pacto de un modo consensuado*. El Tribunal Constitucional contradujo la afirmación mediante sentencia G 481/97 y expuso que no toda modificación unilateral de la reforma financiera se contradecía automáticamente con el artículo § 4 de la ley F-VG y que por ello no era inconstitucional; debería comprobarse en cada caso concreto, si la modificación unilateral suponía una alteración grave del sistema de reforma financiera y si suponía una violación del artículo § 4 de la ley F-VG. Para este caso concreto el Tribunal Constitucional negó la existencia de una violación, porque la modificación debía compensar una reducción condicionada por la Unión Europea de los peajes y los ingresos mínimos resultantes para el Gobierno federal, y que con ello no se reducían los ingresos de las regiones.

1.5. En la sentencia A 10/00 del 28.9.2000 se trató, no por vez primera, la pauta escalonada de la población, otra de los puntos centrales de la reforma financiera. Se trata de las regulaciones incluidas en la ley FAG mediante las cuales los municipios con un mayor número de habitantes obtienen mayores participaciones de las tasas del Gobierno Federal y el país federal.

En la sentencia que nos ocupa, dos municipios de Kärnten reclamaron al país federal de Kärnten mayores dotaciones para el año 1998, unas dotaciones que superaban en unos 800.000 ATS a las vigentes en la ley de 1997. Argumentaban

que la pauta escalonada de la población establecida en la ley FAG de 1997 no se regía por un principio de igualdad, ya que según ella los municipios con un mayor número de habitantes percibían unas dotaciones desproporcionadas.

El Tribunal Constitucional se afirmó en la objetividad de la regulación al haberse pactado desde los inicios, y mencionó una sentencia anterior a la pauta escalonada de la población según la cual debía revisarse en las negociaciones para la reforma financiera; algo que se había hecho y que se había defendido mediante regulaciones.

2. Para terminar cabe mencionar otras dos sentencias que, aunque no tienen un significado propiamente federalista, sí se corresponden con cuestiones cercanas al estado federal.

2.1. En la sentencia V 75/99, 94/99 del 11.3.2000 el Tribunal Constitucional anuló la ordenanza de viajes turísticos del antiguo Ministro federal para Transporte. Esta ordenanza ampliaba la prohibición a los vehículos pesados de transitar los sábados por las autopistas y varias carreteras nacionales, una prohibición que se adelantaba a los viernes al mediodía durante el período comprendido entre el 15 de junio y el 15 de septiembre. El motivo de esta ordenanza fue el cierre del túnel de Tauer, una importante conexión norte-sur, con motivo de un incendio declarado en el mes de mayo, que provocó un mayor tránsito de las rutas alternativas; por motivos de seguridad, comodidad y fluidez del tráfico se debía ampliar la prohibición durante los fines de semana del tránsito de vehículos pesados durante el período de mayores desplazamientos debidos a las vacaciones.

Los *gobiernos de Vorarlberg y de Kärnten* impugnaron esta ordenanza ante el Tribunal Constitucional alegando que el supuesto aumento del tráfico en las carreteras de sus países federados no estaba suficientemente documentado y que no se había consultado las explicaciones de las oficinas responsables de estas cuestiones. El Tribunal Constitucional anuló la ordenanza por inconstitucional, la interpretación que hizo de los puntos principales de la ordenanza sobre el tráfico en carretera, es decir, la base jurídica federal de la ordenanza, de modo que debería consultarse a los organismos responsables en la zona, así como a los países federados.

2.2. En la sentencia del 16. 6. 2000 el Tribunal Constitucional anuló una ordenanza del Consejo municipal de Graz sobre la celebración de una consulta popular al no formularse las preguntas de un modo claro, como prevé la ley de derecho popular de Steiermark.

El Tribunal Constitucional se encontró ante la evidencia de que no existían *regulaciones explícitas sobre el control constitucional y la impugnación de consultas populares* previstas por las leyes de los países federados. Según el artículo 141, párrafo 3, de la ley B-VG es precisamente el poder legislativo federal quien debe establecer estas regulaciones, teniendo que decidir el Tribunal Constitucional las condiciones para la impugnación de las iniciativas populares, consultas populares y referendos populares; no obstante, el poder legislativo federal sólo había acordado regulaciones sobre consultas populares a celebrar a nivel nacional.

El Tribunal Constitucional subrayó que de ello no podía derivarse que las

consultas populares previstas fueran ilícitas, ya que *la autonomía de la constitución de los países federados los convertía en responsables a la hora de crear instrumentos democráticos directos*. El Tribunal Constitucional podría, sin embargo, evaluar este tipo de iniciativas populares en caso de impugnación, incluso en aquellos casos en los que no existiera ninguna regulación legal a nivel nacional. Esto se desprendería de las consideraciones jurídicas y del artículo 141, párrafo 3, de la ley B-VG, la cual transfiere al poder judicial nacional el «cómo» de una impugnación y no el «si procede».

BÉLGICA
EL ESTADO DEL FEDERALISMO. 2000*

Francis Delpérée

1. El año 2000 ha suscitado la ocasión de una nueva reflexión sobre los contornos del federalismo. Preparó avances significativos en el ámbito de las instituciones comunitarias y regionales. En la segunda mitad del año tuvieron lugar importantes negociaciones en el seno de la mayoría gubernamental. Éstas desembocaron, en enero del año 2001 en acuerdos políticos significativos. Previsiblemente, éstos conducirán a la redacción de dos anteproyectos de ley especial que, si el proceso legislativo normal sigue su curso, podrían debatirse en junio del año 2001. Tal y como ha sido preparada en el año 2000, la reforma del 2001 podría ser de una entidad comparable a las que tuvieron lugar en 1970, en 1988 y en 1993-94.

Esta situación no deja de sorprender. En efecto, desde un punto de vista constitucional, la legislatura que se abrió tras las elecciones de junio de 1999 prosigue bajo la declaración de revisión de la Constitución redactada el 5 de mayo de 1999. Se sabe que esta declaración fue concebida de modo particularmente restrictivo. Se trataba de realizar leves modificaciones de carácter técnico en el ámbito de los derechos y libertades mientras que los aspectos más propiamente institucionales de la reforma del Estado fueron cuidadosamente excluidos. El gobierno presidido por Guy Verhofsadt no abandona, sin embargo, su empeño en profundizar en el federalismo, tal y como es reclamado, principalmente, por la parte flamenca. Cabe plantearse el modo de conseguir este objetivo, al tiempo que se considera que la Constitución no puede revisarse en sus aspectos esenciales. Se ha acudido a una solución procesal: la elaboración de leyes especiales que permiten prolongar el proceso constituyente sin necesidad de proceder a una reforma constitucional y sin necesidad de disolver las cámaras. No obstante, es necesario que, en buena lógica institucional, estas leyes respeten la Constitución en vigor, lo cual resulta particularmente dificultoso.

Desde una perspectiva estrictamente aritmética, la posición del gobierno Verhofstadt no es la más cómoda. Dispone de una mayoría de noventa y cuatro escaños sobre ciento cincuenta, en la Cámara de representantes, y de cuarenta y siete sobre setenta y uno en el Senado. Tanto las reformas de la Constitución como la adopción de leyes especiales requieren que cada una de las Cámaras se pronuncie favorablemente por mayoría de las dos terceras partes. Si todos los parlamentarios se encuentran en la Cámara, los proyectos gubernamentales deben recoger una mayoría de cien votos en la Cámara y de cuarenta y ocho en el Senado. Ello significa, por tanto, que el gobierno no puede sacar adelante sus proyectos sin el concurso de una parte de la oposición. Cabe plantearse si podrán

* Traducción realizada por Maria Torres Bonet.

asegurarse apoyos exteriores, en caso afirmativo, que contrapartidas se exigirán al gobierno y, finalmente, si tanto en la oposición como la mayoría gubernamental pueden producirse abstenciones. En definitiva, si la mayoría tiene todos sus votos asegurados. En la actualidad el debate se centra en conjeturar sobre la posibilidad de obtener los dos tercios de los votos. La situación es tanto más delicada si se considera que los partidos de la oposición no han participado en los debates políticos sobre los proyectos de reforma y, menos aún, en las conclusiones que se han alcanzado, por ello no se muestran tampoco muy interesados en auxiliar graciosamente al equipo de gobierno.

Desde una perspectiva más política, al día siguiente de las elecciones de 1999 se iniciaron las conversaciones al margen del circuito gubernamental y parlamentario. Se creó una Conferencia intergubernamental e interparlamentaria con el objeto de aproximar, en un marco oficioso, a los representantes del estado federal y de las colectividades federadas. Se reunió bajo la presidencia de Ph. Moureaux y de P. Vankrunkelsven –presidente este último de un partido nacionalista flamenco, denominado *Volksunie*, que no participa en la mayoría denominada «arco iris», pero que está asociada a la mayoría en la Comunidad flamenca-. Sin embargo, en opinión de sus presidentes, las negociaciones no prosperaron en absoluto. La víspera y al día siguiente de las elecciones locales de 9 de octubre del 2000, ningún partido político quiso dar la impresión de que estuviera dispuesto a realizar concesiones. Este escrutinio puso de manifiesto la existencia de fisuras en el seno de la mayoría gubernamental pero, asimismo, confirmó la empresa particularmente clara del Vlaams Blok, partido extremista, sobre una parte del electorado flamenco, lo cual no ha contribuido a relanzar los trabajos institucionales.

2. Resulta complicado explicar que, a pesar de la existencia de obstáculos tan decisivos como los expuestos, el Gobierno haya persistido en su concepción de los proyectos con los cuales espera comprometer a las asambleas parlamentarias durante el primer semestre del año 2001, en la esperanza de conseguir su votación antes del primero de julio, cuando se abra la presidencia belga de la Unión Europea.

Pueden avanzarse tres respuestas a esta cuestión.

La primera reside en la personalidad del Primer Ministro. Éste se mostró convencido de que al día siguiente de las elecciones legislativas de 1999 se creó un clima favorable a la eclosión de nuevos acuerdos comunitarios, y que esta nueva atmósfera política fue preservada a pesar de las elecciones locales y provinciales de octubre del 2000. Asimismo, considera que la ubicación en la oposición de los partidos democrata-cristianos –que estaban en el poder, sin interrupción, desde hacía más de cuarenta años– puede contribuir al surgimiento de soluciones de compromiso. El jefe del gobierno no duda en zarandear a su equipo, en presionar a sus ministros, y en conferir un ritmo sostenido al trabajo gubernamental. Con ello espera conseguir un amplio movimiento de adhesión en el Parlamento y en la opinión pública, con el fin de favorecer la aceptación de las reformas previstas.

Otra explicación reside en los métodos de trabajo gubernamental. El Primer ministro ha intentado reducir en lo posible los desacuerdos que puedan darse incluso en los bancos de la mayoría. Para ello considera imprescindible no for-

malizar en exceso las distintas etapas del proceso de discusión. En un primer momento, el gobierno determinó su postura sobre las grandes líneas de reforma. Si surgían objeciones sobre uno u otro punto particular, su discusión se posponía al momento de examinar los proyectos de textos legislativos. En un segundo momento, el gobierno procedió a la redacción de los proyectos de ley especial. Las objeciones que surgieron fueron contestadas con el argumento de que ya se había alcanzado un acuerdo de principio y que las observaciones posteriores no pueden tener por objeto o por efecto el cuestionamiento de dicho acuerdo. Si además añadimos que, para colmo, los objetores se vieron debilitados en algún punto intermedio de este proceso, mientras examinaban otras cuestiones o en el momento de otras votaciones, las objeciones pierden todo su peso y la decisión final podrá alcanzarse más comodamente. Este método, denominado «del canguro», conduce al gobierno a retomar en varias ocasiones un mismo dossier y, a la larga, este procedimiento oficioso puede favorecer el surgimiento de soluciones consensuadas.

Una tercera explicación reside en las dificultades financieras que azotan a la comunidad francesa desde hace más de diez años. La Ley especial de 16 de enero de 1989, relativa a la financiación de las comunidades y regiones, situó esta Comunidad en una difícil posición. De hecho, no tiene la posibilidad de cobrar impuestos. Los impuestos que le han sido cedidos no le permiten hacer frente a sus cargas, especialmente a las de personal. La dualidad de instituciones y, por tanto, de presupuesto, que permanecen en el sur de este territorio, no permite desplazar medios regionales para finalidades comunitarias. En definitiva, la Comunidad francesa se encuentra en busca de un nuevo sistema de financiación para el cumplimiento de sus funciones en los ámbitos de la educación, cultura o sanidad. Por ello es comprensible que sus representantes políticos, especialmente aquéllos que asumen tareas de gobierno y administración, se encuentren bien dispuestos a cambiar financiación por competencias. Explicado en otros términos, no dudan en mostrarse favorables a la ampliación de las competencias comunitarias y regionales en detrimento del Estado federal siempre que la reforma vaya acompañada de una redefinición de los recursos financieros de las colectividades federadas y, por tanto, con una ampliación de las técnicas de todo tipo que podrían serles de provecho a medio o largo plazo. Si, además, el Estado federal no manifiesta una hostilidad excesiva en despojarse de una parte de sus atribuciones y medios, puede diseñarse fácilmente un acuerdo general.

3. Entre los textos que figuran en las cuartillas gubernamentales, cabe destacar dos proyectos de ley especial.

El primero se titula «Anteproyecto de ley especial sobre la transferencia de diversas competencias a las Comunidades y Regiones». Se presentará y discutirá en primer lugar en el Senado.

El segundo se titula «Anteproyecto de ley especial sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades y ampliación de las competencias fiscales de las Regiones». Será presentado y debatido en primer lugar en la Cámara de Representantes.

En la medida en que las leyes especiales se someten al procedimiento de las leyes bicamerales integrales, se requiere una doble discusión parlamentaria, una

vez que el Consejo de Estado se pronunció el 20 de febrero del 2001 sobre la constitucionalidad de ambos Anteproyectos. En base a las consideraciones expuestas, el gobierno espera asegurarse una estricta simultaneidad en el avance de las discusiones de ambos proyectos. Los votos también deberán emitirse en paralelo.

4. Al mismo tiempo, se han suscitado determinados problemas particulares a propósito del estatuto de las instituciones de Bruselas. Aquí también son deseables determinadas reformas que deberían integrarse en las medidas generales a adoptar, pues pueden condicionar su éxito, al no poder disociarse el estatuto de la capital del del estado; sería muy dificultoso vislumbrar una reflexión sobre la forma de Estado sin profundizar en la cuestión del Estatuto de la región que ejerce las funciones de capital.

Para ello se ha creado un grupo de trabajo presidido, en primer lugar por François-Xavier de Donnea, en su calidad de Alcalde de Bruselas y de Ministro-Presidente de la Región de Bruselas y, cuyo presidente es Daniel Ducarme, presidente de los liberales francófonos. Tiene como objetivo resolver dos dificultades concretas.

La primera es la del bloqueo de las instituciones de Bruselas. En 1999, la marcha del partido *Volksunie* del gobierno de Bruselas hizo salir a la luz lo que en otras circunstancias no hubiera sido más que un incidente político, pero que ahora significaba una grave perturbación del funcionamiento de las instituciones bruselenses. La regla de la doble mayoría que prevalece en el seno de la Comisión comunitaria común confiere, en efecto, al grupo de ministros flamenco, es decir, a uno entre todos ellos, un verdadero derecho de veto. Toda crisis en el seno de este grupo tiene repercusiones sobre la organización y el funcionamiento de las autoridades regionales de Bruselas.

Este riesgo no es ilusorio. La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam fue paralizada debido a la actitud de Bélgica. La Comisión comunitaria común estaba bloqueada por la marcha del partido *Volksunie* y por el rechazo de los liberales flamencos de participar, a pocos meses de las elecciones regionales, en el gobierno de Bruselas. La Comisión no consiguió obtener una mayoría que manifestara su adhesión al Tratado. Ello fue suficiente para bloquear el proceso de adhesión en el orden interno belga.

Debieron encontrarse mecanismos para superar esta obstrucción. Se impuso la idea según la cual si el Estado federal, las tres comunidades y las tres regiones que componen Bélgica, incluida la Región de Bruselas, están de acuerdo para dar su asentimiento a un tratado mixto, debe ser posible pasar por encima al rechazo o simplemente, al retraso, de una comisión comunitaria bruselense. Se podría, por ejemplo, prever que si estas comisiones no se han pronunciado en un plazo de quince días desde el de la última de las colectividades federadas, se entiende que presta su consentimiento por omisión.

Una segunda dificultad está relacionada con la débil representación flamenca en las instituciones de Bruselas. En el seno de la Región de Bruselas-Capital, que tiene setenta y cinco miembros, hay once consejeros flamencos. Cuatro de ellos pertenecen al *Vlaams Blok* y no se consideran políticamente tratables. Se han formulado diversas propuestas para salir de esta situación, sin por ello descono-

cer las reglas de distribución de escaños de forma proporcional a las preocupaciones políticas expresadas con ocasión de las elecciones regionales.

En una mesa redonde organizada los días 26 y 27 de febrero de 1999, el autor, junto con André Alen, propusieron la cooptación de cierto número de parlamentarios francófonos y flamencos en el Parlamento de Bruselas, por ejemplo, diez por cada grupo lingüístico (A. ALEN y F. DELPERÉE, «Les institutions bruxelloises», en *Het statuut van Brussel. Bruxelles et son statut*, Dir. E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT y R. ERGEC, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 743).

El Ministro-presidente de la Región de Bruselas retomó la idea de la cooptación. La ha completado con la posibilidad de asociar a los trabajos del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, a consejeros provenientes de localidades periféricas de la Región de Bruselas.

Otra propuesta consiste en asociar un número determinado de consejeros suplentes francófonos y flamencos, a los trabajos de los consejeros titulares y permitir así una mayor participación y un mayor equilibrio en el seno del Consejo.

5. Independientemente de las reformas que podrían adoptarse, ya se han producido algunas modificaciones de la legislación comunitaria y regional vigente. Podemos plantearnos si ello es debido a la inminencia de las elecciones locales de octubre del 2000 o a la preparación de negociaciones institucionales más amplias. Además, debe señalarse que la producción legislativa en decretos y ordenanzas se ha ralentizado durante el año 2000. Los gobiernos prefieren anunciar reformas o vislumbrar proyectos, pero sólo algunos de entre ellos llegan a buen término.

Puede señalarse un decreto del Gobierno valón de 8 de junio del 2000 que regula el derecho de la función pública. Modifica el estatuto de los funcionarios regionales. Concreta que los empleos públicos podrán ser declarados vacantes si dejan de ser ocupados durante un año. Además reforma la regulación de la mutación, de la transferencia y de la permuta. Otro decreto de 23 de junio del 2000 se refiere a la evaluación y a la gestión de la calidad de la atmósfera. Con ello se aplica, aunque con retraso, la directiva 96/92/CE, del Consejo, de 17 de septiembre de 1996.

Por su parte, un decreto de Bruselas de 28 de abril del 2000 permite, a pesar de la redacción restrictiva del art. 8 de la Constitución, a los ciudadanos de la Unión Europea, ser miembros del consejo de ayuda social constituido por las autoridades locales; para adaptarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se hizo constar, además, que los empleos públicos en el seno del centro público de auxilio social pueden ocuparse por todos los ciudadanos de la Unión Europea.

El 13 de abril de 1999 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Estado federal, la Comisión comunitaria francesa y la Comisión comunitaria común. Se publicó en el boletín oficial el 26 de julio del 2000. Con el mismo se pretende realizar una colaboración estructural entre el Estado belga y la Región de Bruselas para «crear un marco que permita guiar la evolución personal, relacional y social de los autores de infracciones de carácter social y de favorecer su reinserción para evitar la reincidencia».

Un decreto germanófono de 10 de mayo de 1999, aunque publicado en el

Boletín Oficial el 15 de enero del 2000, regula la cuestión de la denominación de las vías públicas: No pueden designarse con el nombre de personas vivas. Otro decreto de 17 de enero del 2000 crea una Oficina de empleo encargada de organizar y de promover la colocación y contratación de trabajadores. La oficina puede también participar en la remuneración de los parados de larga duración que hayan sido contratados por mediación suya. El decreto de 26 de junio del año 2000 instaura un Consejo económico y social de la Comunidad germanófona. Además, lo habilita para emitir anuncios en materia de formación y empleo, a iniciativa suya o a demanda del gobierno.

El 21 de junio de 1999 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Estado federal y las Regiones flamenca, valona y bruselense, publicándose el 12 de octubre del 2000. Se refiere a la gestión de los riesgos relacionados con accidentes producidos en determinadas actividades industriales en las que se utilizan sustancias peligrosas.

6. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal de arbitraje ha contribuido a diseñar mejor algunos puntos esenciales del contorno del federalismo belga y, en particular, la autonomía de las comunidades en el ámbito educativo. En relación con este extremo se han resuelto algunas cuestiones de principio.

Se ha determinado que cada comunidad dispone, en virtud del art. 127.1.2º de la Constitución, de competencia exclusiva para «regular las reglas propias de la materia educativa» (CA núm. 76/2000). «La competencia plena» de que dispone le permite, por tanto, regular «la educación en el sentido más amplio de esta expresión» (CA núm. 2/2000). «Esta competencia comprende la fijación de las reglas relativas al estatuto administrativo y económico del personal educativo, con excepción de su sistema de pensiones» (*ibidem*). Al mismo tiempo, el Tribunal sugiere realizar una «lectura conjunta de los arts. 127.1.1,2ª y 175.2 de la Constitución» (CA núm. 30/2000). De ello resulta que «la fijación de los medios financieros destinados al funcionamiento de la educación emana del acto de ‘regular’ las materias educativas» (*ibidem*). Sin embargo, el estatuto de la Escuela real militar conduce a «reservar esta materia al legislador federal, en virtud del art. 182 de la Constitución» (CA núm. 64/2000).

Cabe plantearse qué autoridad pública comunitaria debe intervenir en este ámbito. Precizando que «la organización, el reconocimiento y la subvención de la educación serán reguladas por... decreto», el art. 24.5 de la Constitución «traduce la voluntad del constituyente de reservar al poder legislativo el cuidado de regular los aspectos esenciales de la educación» (CA núm. 14/2000). Esta disposición no impide que la instancia reguladora «pueda atribuir tareas de ejecución o un poder de decisión a otras autoridades» (*ibidem*). No se prohíben las delegaciones de competencia «a condición de que no suponga más que la puesta en práctica de los principios que el legislador decretal ha adoptado» (CA núm. 34/2000). Ello es cierto hasta el punto que «el poder ejecutivo (comunitario) debe garantizar la libertad de enseñanza» (CA núm. 14/2000 citado).

Respecto del ámbito de aplicación de un decreto comunitario, la Constitución establece un régimen complejo. Introduce un régimen diferenciado según si el decreto se refiere a materias culturales, entre las cuales se incluye la enseñanza, o al ámbito lingüístico. Curiosamente, el Tribunal de arbitraje no ha

entrado en estas distinciones. Considera, de forma demasiado esquemática, que es aplicable un «principio de territorialidad» en derecho belga y que también vale para las competencias de las comunidades en materia cultural, materias personalizables y en el empleo de las leguas, desprendiéndose de los artículos 127, 128 y 129 de la Constitución» (CA núm. 56/2000). Debe considerarse que en este caso el Tribunal ha realizado un resumen excesivo (sobre el conjunto de esta cuestión, F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-París, Bruylant-LGDJ, 2000, pág. 604 y ss).

7. El Tribunal de arbitraje también se pronuncia sobre la autonomía de las regiones.

Respecto del ámbito de aplicación de un decreto regional, la situación es más simple que en materia comunitaria. Una región no es «competente más que respecto de las entidades locales situadas en el territorio que la Constitución y las leyes de reformas institucionales le han atribuido para ejercer sus competencias» (CA núm. 47/2000). «Una diferencia de tratamiento en las materias en las que... las regiones disponen de competencias propias es consecuencia posible de políticas distintas permitidas por la autonomía que les ha sido otorgada por la Constitución, o en virtud de ésta» (*ibidem*).

8. La jurisprudencia del Tribunal de Arbitraje sirve también para precisar las atribuciones de las comunidades y regiones en ámbitos parlamentarios. Sobre esta cuestión existen tres pronunciamientos significativos.

El primero se refiere al *derecho de las telecomunicaciones*. La Ley especial de reformas institucionales incluye, entre las materias culturales, la radiodifusión y la televisión. Establece una excepción en beneficio del legislador federal: se refiere a la emisión de comunicaciones del gobierno federal. En la medida en que las telecomunicaciones se incluyen en las competencias del Estado federal, se considera que la atribución de competencias o de canales también es responsabilidad de las autoridades federales. El tribunal de arbitraje rechaza la interpretación, más respetuosa con la distribución constitucional de competencias, consistente en admitir que los aspectos técnicos son federales, mientras que los aspectos culturales son comunitarios.

La segunda decisión se refiere a la regulación de la enseñanza. Ésta es una competencia comunitaria, sin embargo, la investigación científica realizada en determinados ámbitos es competencia regional. Esta situación plantea dudas en relación con la competencia sobre la investigación científica realizada en Universidades en ámbitos como los del medio ambiente o de la vivienda, que son de competencia regional. Según el Tribunal de arbitraje, «la investigación científica realizada por y en las universidades debe ser considerada como 'enseñanza'», es, por ello, competencia comunitaria. La explicación no es del todo convincente. Desde el momento en que el Tribunal admite que la competencia en esta materia se ejerce «según el sistema denominado de ejercicio paralelo de competencias exclusivas» y que «cada legislador –federal, comunitario o regional– es competente para regular la investigación científica relativa a las materias que sean de su competencia» (CA núm. 76/2000), podría haber sido más lógica en su interpretación y concluir que era la materia de investigación científica y no la institución donde ésta se practica, la que determinaba, en realidad, la competencia del legislador.

El tercer pronunciamiento se refiere a la ordenación *del empleo público y de los transportes*. La materia es, en principio, de competencia regional. La ley especial de reformas institucionales atribuyó competencia a la región para todas las carreteras. Durante la tramitación de la ley, se precisó que la competencia regional era una «competencia de gestión en el sentido amplio» de la expresión. Un decreto puede, por ejemplo, proteger la infraestructura de carreteras: de esta forma puede repararse el deterioro del asfaltado; también puede determinar las infracciones por sobrepasar los límites de cargas máximas autorizadas y prevenciones en caso de no respetar tales normas. Sin embargo, si se regulan estos extremos, puede considerarse que la región vulnera la competencia del Estado federal para «elaborar prescripciones técnicas relativas a las vías de comunicación y transporte» y, concretamente, en fijar las cargas máximas autorizadas. Según el Tribunal de arbitraje (núm. 127/2000), el legislador regional no se excede en sus competencias. Se limita a utilizar los criterios establecidos por la autoridad federal para ejercer competencias que le han sido expresamente atribuidas. Esta legislación «por referencia» no es aconsejable. Sin embargo, es la que se impone allá donde «existe un vínculo de causa-efecto» entre la vulneración de las normas federales relativas a la carga autorizada por eje y al deterioro del asfaltado, que es competencia regional (*ibidem*).

9. El centro del debate político y jurídico sigue siendo la utilización de los medios financieros por el Estado federal, las comunidades y las regiones.

Las regiones y las comunidades disponen del derecho de recaudar impuestos. Ejercen una «competencia fiscal propia» (CA núm. 86/2000), incluso teniendo en cuenta el art. 170.2.2 de la Constitución, según el cual el legislador federal puede precisar «las exenciones cuya necesidad se haya demostrado» y determinar, asimismo «que impuestos no pueden ser recaudados por las comunidades y regiones» (*ibidem*). Ello no obstante, las comunidades y las regiones no están autorizadas a percibir impuestos provenientes de materias que ya sean objeto de un impuesto federal. No pueden recaudar impuestos más que «en materias vírgenes» (*ibidem*). En realidad, esta competencia ha quedado paralizada por la dificultad de distinguir, en la Región de Bruselas, entre los contribuyentes que deberían pagar el impuesto respectivamente en la Comunidad francesa y en la comunidad flamenca.

Además pueden establecer tasas. La región valona estableció, a través de un decreto de 19 de noviembre de 1989, una tasa sobre las viviendas abandonadas. Su fundamento consistía en «favorecer la lucha contra los locales en mal estado, la mejora de la vivienda y el relanzamiento del sector de la construcción» (CA núm. 67/2000). «No puede considerarse que las medidas atacadas tenga el efecto de limitar, de forma injustificada, la libre circulación de capitales» tal y como se prescribe en el art. 56 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. «Motivaciones ligadas al orden y a la seguridad públicos, es decir, exigencias imperativas de interés general» permiten, efectivamente, poner algunas trabas a la libre circulación de capitales (*ibidem*).

También pueden disponer del producto de los impuestos federales. Este es el caso del descuento inmobiliario cuyo producto se atribuye totalmente a las regiones, en función del lugar de recaudación. Ello significa que cada región

puede «decidir encargarse ella misma... del servicio de descuento inmobiliario» (CA núm. 25/2000). Concretamente, cada una de ellas puede encargarse «del establecimiento, recaudación y percepción del descuento inmobiliario» (*ibidem*). Sin embargo, siguen siendo de competencia federal las reglas de procedimiento en materia de establecimiento y de recaudación: «la declaración, las investigaciones el control y los medios de prueba, el procedimiento de tasación, la imposición, la reclamación, las desgravaciones de oficio y el recurso (actualmente las vías de recurso), la recaudación del impuesto, los derechos y privilegios del Tesoro Público en materia de recaudación, así como las sanciones» (*ibidem*). Corresponde a los funcionarios regionales aplicar estas reglas de procedimiento. «El Tribunal no concibe» otra forma de proceder (*ibidem*).

Las comunidades y regiones también pueden disponer del producto de lo recaudado a través de las sanciones que establezcan, por ejemplo, en el ámbito de una política de residuos. Una región puede acordar subvenciones a una entidad local para reducir la producción de residuos urbanos. Con idéntica finalidad, puede también «favorecer las colectas selectivas y crear... Estímulos disuasorios sobre la forma de una recaudación-sanción» (CA núm. 47/2000). Una región puede, jurídicamente» considerar, sin violar las competencias que tiene atribuidas, que esta recaudación tenga una finalidad destinada a motivar a las entidades locales para que colaboren a través de actuaciones concretas en la realización de los objetivos políticos establecidos por la región... Para, por una parte, reducir la producción de residuos en su origen y, por otra parte, suscitar la aparición de nuevas formas de recogida selectiva de residuos.

10. No carece de interés señalar que la Constitución fue modificada el 23 de marzo del año 2000. El nuevo art. 22 bis.1º establece que «cada niño tiene derecho al respeto de su integridad moral, física, psíquica y sexual». En un segundo párrafo se precisa que «la ley, el decreto y la ordenanza, según si son normas federales, comunitarias o regionales, contribuirán a la protección de este derecho.

ITALIA

LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE AUTONOMÍA
LOCAL Y LA APARICIÓN DE UNA CONFLICTIVIDAD POLÍTICA
ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES

Giancarlo Rolla

Introducción

El objetivo del presente trabajo consiste en describir los hechos de interés constitucional que, a lo largo del año 2000, han influido en el ordenamiento institucional de las Regiones, en su sistema de competencias y en las orientaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. Al respecto, puede afirmarse que el año que señala el paso al nuevo milenio se ha caracterizado por la confluencia de procesos de signo diverso: por un lado, ha habido procesos de conclusión o consolidación, y por otro se han producido nuevas tendencias susceptibles de influir en las relaciones institucionales entre los distintos niveles de gobierno.

Entre los procesos de consolidación destaca sin lugar a dudas la circunstancia de que el nuevo modelo de distribución de competencias entre la Administración central, las Regiones y los entes locales (Municipios, Provincias, Comunidades montañas¹), que se había establecido con la Ley 59/1997, ha llegado prácticamente a su término con la aprobación, por parte de las Regiones, de las últimas leyes de atribución de funciones administrativas a los diferentes entes locales (*vid.*, sobre este aspecto, *Informe 1997 e Informe 1998*).

Asimismo, durante el año 2000 se han puesto las premisas necesarias para que el ordenamiento jurídico de la República italiana pueda articularse sobre nuevas bases, en sintonía con el nuevo sistema de descentralización de competencias y con la asignación de gran parte de las funciones administrativas a los entes locales (en particular a los Ayuntamientos, por sí o asociados). En este sentido, la reforma de los distintos Ministerios, recogida en la Ley 300/1999, está prevista que entre en vigor con la nueva legislatura que surja de las próximas elecciones políticas de la primavera del año 2001. De igual modo, la forma de gobierno y la organización de los entes locales han encontrado un régimen que se prevé duradero con la aprobación del Decreto legislativo 267/2000 (Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales). En cambio, la aplicación efectiva del nuevo sistema en lo que se refiere a las regiones se encuentra todavía en una fase inicial, aunque ya está previsto que la nueva autonomía estatutaria de las Regiones de estatuto ordinario regulada por la Ley constitucional 1/1999 (*vid.*

1. Mancomunidades de municipios o de parte de municipios, que se constituyen con la finalidad de promocionar zonas de montaña y que se dirigen a la gestión coordinada de servicios (N de T).

Informe 1999) se extenderá a las Regiones de autonomía especial por un proyecto de ley constitucional de próxima aprobación («Disposiciones relativas a la elección directa de los Presidentes de las Regiones de estatuto especial y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano»). Y en el mismo sentido, los Consejos regionales, renovados por las elecciones de la primavera del año 2000, han iniciado el trabajo de elaboración de los nuevos estatutos.

Desde otro punto de vista, y en cuanto a las nuevas tendencias a las que antes se ha hecho referencia, debe destacarse el resurgimiento de una conflictividad de naturaleza político-institucional entre algunas Regiones y el Gobierno que amenaza con implicar, mediante el instrumento del conflicto de atribuciones, al Tribunal constitucional, comprometiéndolo en un terreno en el que la frontera entre el juicio de constitucionalidad y la valoración de oportunidad política resulta muy ténue. En cualquier caso, no se ha producido un gran número de estos conflictos y además están temporalmente circunscritos, por lo que es pronto para poder afirmar si se trata del nacimiento de una nueva tendencia institucional (que pudiera contradecir la tendencia constatada en los últimos años a evitar el recurso ante el juez constitucional y buscar soluciones a tales conflictos mediante la vía procesal o política), o bien si es un fenómeno transitorio, dictado por la contingencia política.

Lo que sí es evidente es la presencia en todas las Regiones del Norte de Italia de mayorías políticas opuestas a la que expresa el Gobierno nacional, en las que el movimiento separatista y antinacional de la Liga Norte está desarrollando un papel quizás limitado desde el punto de vista cuantitativo, pero muy determinante desde la perspectiva política, y esta situación ha inducido a las Regiones de Véneto, Lombardía y Piamonte a asumir iniciativas legislativas políticamente muy radicales, que han sido rápidamente impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional por lesión del sistema constitucional de distribución de competencias.

La consolidación del proceso de distribución de competencias entre el Estado, las Regiones y los entes locales

1. *La esperada aprobación de las leyes regionales sobre atribución de competencias a los entes locales*

El proceso de distribución de competencias entre los tres niveles institucionales en que se articula la República italiana, según lo dispuesto en el art. 114 Cost., y que había sido ya encauzado por la Ley 59/1997 y por el Decreto legislativo 112/1998, ha sido completado en lo sustancial por las leyes que las Regiones de estatuto ordinario han aprobado en el curso de los años 1999 y 2000.

Como hubo oportunidad de precisar con ocasión del *Informe 1997* y del *Informe 1998*, el mecanismo que el legislador ha diseñado respecto a la descentralización y asignación de funciones administrativas a favor de los entes locales se ha desarrollado por etapas: puede compararse con la acción de un buscador de oro que hunde el propio tamiz en la arena de un arroyo y, agitándolo, deja caer la tierra y la arena, reteniendo para sí las pepitas de oro.

En primer lugar, el Estado localizó las funciones de su propia competencia, y remitió el ejercicio de las otras a las autonomías territoriales: esta operación se llevó a cabo directamente por la Ley 59/1997. Después, el Decreto legislativo 112/1998 asignó a cada una de las Regiones la facultad de atribuir el resto de funciones; para hacer efectiva esta previsión, las Regiones tuvieron que determinar de forma preliminar las funciones que (por su naturaleza y por las características de los intereses implicados) debían ser ejercidas directamente por ellas mismas, confiando todas las restantes a las entidades locales (Ayuntamientos y Provincias).

Finalmente, las Regiones han tenido que decidir a qué entes locales debían atribuir las competencias residuales, es decir aquellas que no correspondían ni al Estado, ni a las Regiones. Para ello, han aplicado el principio de subsidiariedad, y han tenido en cuenta la especificidad de cada ente local, tal como ha sido definida por el Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales.

Así pues, a la luz de estos dos criterios orientativos, la actividad de las Regiones para distribuir las competencias administrativas en el ámbito local se ha desarrollado del modo siguiente: en primer lugar, y atendiendo al hecho de que los Ayuntamientos son los entes locales de competencia general, han localizado las funciones específicas correspondientes a las Provincias, a los Ayuntamientos y a las comunidades montañas; de esta forma, se ha aplicado el principio de subsidiariedad. Posteriormente, y en esta ocasión de acuerdo con el principio de idoneidad, han valorado si atribuir directamente las funciones locales a cada uno de los Ayuntamientos o bien prever formas, también coactivas, de cooperación entre entes locales, en virtud de la consolidación de un eficiente sistema de gobierno local.

Estamos, como puede intuirse, ante un *corpus* normativo amplio y complejo, que a partir de presupuestos nuevos ha dibujado la estructura institucional del régimen jurídico de las autonomías territoriales: su objetivo ha consistido en potenciar el papel de las autonomías políticas, reducir las funciones ejercidas por los órganos centrales del Estado y reconfigurar la relación entre el Estado y las Regiones.

Más allá de distinciones nominales y de la estéril alternativa entre federalismo o regionalismo, es indudable que la nueva normativa ha dado un vuelco al sistema de las competencias, puesto que asigna a las autonomías territoriales una competencia general, frente a unos poderes estatales que aparecen taxativamente enumerados. Además, superando el principio del paralelismo entre competencia legislativa y administrativa introducida por el art. 118 de la Constitución, ha convertido a los Ayuntamientos en los titulares privilegiados de la potestad administrativa, en cuanto que constituyen la administración más cercana a los ciudadanos.

Como se ha adelantado, el desarrollo normativo puede considerarse prácticamente completado, a pesar del retraso de algunas Regiones. La mayoría de las Regiones ya legislaron en el año 1999 (Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbria, las Marcas, Lacio, Molisa, Basilicata). Otras Regiones han aprobado su respectiva ley a lo largo del año 2000: se trata, en particular, del Piamonte (Ley 44/2000,) y de la Apulia (Ley 22/2000). Falta todavía por incorporarse a la lista un grupo no secundario de Regiones, tales como el Véneto, la Campania, los Abruzos y Calabria.

El retraso acumulado por estas últimas Regiones es significativo. Es cierto que en la primavera del 2000 se produjo la renovación de los Consejos regionales y que ello determinó una significativa disminución de velocidad en la producción normativa, tanto por el tiempo que se requirió para llevar a cabo la efectiva constitución del nuevo colegio, como por el hecho de que en algunas de estas Regiones, por ejemplo Campania y Calabria, hubo un cambio de mayoría política. Sin embargo, tal circunstancia no constituye una justificación decisiva. Por tanto, sobre estas Regiones planea la posibilidad del ejercicio de un poder legislativo sustitutivo por parte del Gobierno.

2. Características de la legislación regional

Puede afirmarse que se ha producido una situación de real «asimetría» regional que se refiere al momento de la aprobación de las leyes de atribución y a los ámbitos materiales atribuidos y ya ejercidos por las colectividades locales.

El proceso de desarrollo por las Regiones de la Ley n. 59/1997 y del Decreto legislativo n. 112/1998 es notablemente variado; las soluciones normativas han resultado muy distintas: así, mientras que algunas Regiones han preferido otorgar las funciones a los entes locales a partir de una ley general (Emilia-Romaña, Umbria, Las Marcas, Lacio, Molisa, Basilicata, Piamonte), otras han optado por la aprobación de varias leyes (Liguria, Toscana, Apulia).

En todo caso, a pesar de que gran parte de las leyes citadas fueron aprobadas tan sólo hace uno o dos años, ya puede indicarse que el traspaso efectivo del ejercicio de las competencias ha operado sólo en relación a algunas de ellas. En efecto, en la mayoría de las situaciones falta el cumplimiento de aspectos esenciales tales como la individualización de los ámbitos óptimos para el ejercicio asociado de las funciones por parte de los Ayuntamientos, o bien la determinación de los recursos y del personal a asignar junto a las competencias.

Con todo, a pesar de las evidentes diferencias es posible poner de relieve la existencia de algunas tendencias unitarias, que se descubren en las soluciones legislativas adoptadas por las distintas Regiones. Entre estas tendencias merecen ser destacadas, por su relevancia de naturaleza institucional, las tres siguientes:

- a) homogeneidad en el papel asumido por las Regiones respecto al sistema de gobierno local;
- b) voluntad de acompañar la descentralización de las funciones con una simplificación de la legislación regional;
- c) tendencia a atenuar la rivalidad entre Regiones y autonomías locales, mediante la creación de organismos de colaboración y de cooperación interinstitucional.

2.1. La aclaración del papel regional respecto al sistema de las autonomías locales

La primera de las tres tendencias apuntadas ha permitido que las Regiones pudieran salir por fin de la penumbra que había alterado sus competencias en

materia de organización del gobierno local, y que se había producido por la indeterminación del texto constitucional, y por los contrastes entre Regiones y entes locales territoriales.

Nuestros constituyentes, en efecto, diseñaron un modelo de descentralización estático, basado en la centralidad del Estado, que se constituía como único regulador de las competencias y de la organización de los ordenamientos jurídicos internos. Además, consideraron a los entes dotados de autonomía constitucional no como un sistema orgánicamente coordinado, sino como la suma de una multiplicidad de sujetos no comunicados entre sí, que se encontraban en una posición de recíproca competitividad.

Con el Decreto legislativo n. 112/1998 y, en especial, con la legislación regional que se ha citado antes, las Regiones aspiran a convertirse en el centro propulsor y de coordinación de todo el sistema de autonomía local, de tal modo que se les asigne una tarea de dirección en cuanto a la distribución de las tareas administrativas entre los distintos niveles de gobierno local. Esta tendencia encuentra una síntesis definitoria en el art. 4 del Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales. Es significativo, en este sentido, que el citado precepto se titule «Sistema regional de las autonomías locales» y asigne a las Regiones la tarea de «organizar el ejercicio de las funciones administrativas a nivel local a través de los Ayuntamientos y las Provincias», así como la competencia para establecer los principios de cooperación de los entes locales, tanto entre ellos, como en sus relaciones con la Región «para realizar un eficiente sistema de autonomías locales al servicio del desarrollo económico, social y civil.»

En general, las leyes regionales no pretenden para sí las funciones operativas que vienen otorgadas a los Ayuntamientos, Provincias y Comunidades montañosas, sino que prefieren calificar su papel administrativo en términos de promoción, apoyo al desarrollo de la descentralización y de las innovaciones organizativas, dirección y control, además de encauzar y dirigir el proceso de devolución de las tareas administrativas.

Esta actividad de incentivación está prevista, generalmente, para favorecer el ejercicio coordinado y asociado de funciones por parte de los Ayuntamientos, en especial de aquellos de pequeñas dimensiones, a través del ejercicio de actividades de naturaleza promocional: sean de carácter económico, consistentes en plantear lo «conveniente» que puede resultar para los entes locales la constitución de formas sólidas de unificación de los servicios y las funciones; o bien de naturaleza estructural como la organización de programas adecuados de formación profesional y asistencia (*vid.*, por ejemplo, la Región de la Basilicata), o la creación de redes telemáticas dirigidas a favorecer la comunicación institucional entre los entes (como es el caso, por ejemplo, de la Región del Lacio que ha previsto la creación de un sistema informático para las administraciones regionales y locales).

Por tanto, el papel de dirección y control de las Regiones se asegura en cuanto que se les reconoce el ejercicio de la competencia legislativa sobre las materias otorgadas a los entes locales, y también, y de forma esencial, porque ostentan el ejercicio de funciones de coordinación, la potestad de aprobar directrices e incluso el poder de sustitución en caso de inactividad de las entidades locales.

En fin, la legislación de algunas Regiones (como por ejemplo, la Región de la Lombardía) prevé una acción de dirección, que se manifiesta tanto en la creación de Observatorios regionales sobre la reforma administrativa que tienen la tarea de encauzar y dirigir los cambios introducidos y el grado de concreta ejecución de la reforma, como en la atribución directa de esta tarea a los despachos regionales competentes en los distintos sectores.

2.2. *La simplificación de la normativa regional*

La definición de un nuevo sistema de distribución competencial entre los entes locales ha inducido a numerosas leyes regionales a aprovechar la ocasión para promover una decidida acción de simplificación de la legislación regional en las respectivas materias, de *abrogación* de la normativa vigente y de delegación de la potestad reglamentaria a favor de los entes locales territoriales.

En este sentido, y a título ejemplificativo, resulta interesante traer a colación algunos de los objetivos específicos perseguidos por las Regiones:

a) la Región de la Toscana prevé que la Junta proceda, dentro de un cierto período de tiempo desde la aprobación de la ley, a la simplificación de los procedimientos administrativos que se recogen en la propia ley;

b) la Región de Las Marcas establece la obligación de que la Junta presente ante el Consejo propuestas de ley encaminadas a la reordenación de la legislación de los distintos sectores y a la elaboración de textos únicos relativos a los sectores objeto de asignación;

c) la Región de la Apulia, en sintonía con la ley nacional de simplificación, prescribe que mediante ley se prevea la *abrogación* de leyes regionales, o bien la aprobación de textos únicos, si se tiene la certeza de las normas que se encuentran efectivamente vigentes, o bien a la simplificación de la normativa regional de cada sector;

d) la Región de la Basilicata prevé la redacción de textos únicos y la aprobación de normas de delegación de la potestad normativa a favor de los entes locales;

e) la Región de la Emilia-Romaña ha *abrogado* un gran número de leyes, estableciendo, además, en muchas materias, mecanismos de delegación y simplificación administrativa.

2.3. *La institución del Consejo de las autonomías locales*

Finalmente, y de acuerdo con lo que había trazado la normativa más reciente, casi todas las Regiones se han preocupado por llevar a la práctica un sistema de «relaciones concertadas» entre las propias Regiones y los entes locales territoriales.

En efecto, el art. 4.1. de la Ley 59/1997, después de haber dispuesto que correspondía a las Regiones, en las materias a las que se refería el art. 117 Cost.,

«otorgar a las Provincias, a los Ayuntamientos, y a los otros entes locales, todas las funciones que no requerían de un ejercicio unitario a nivel regional», conminó al legislador regional a escuchar a «los representantes de los entes locales», así como a los correspondientes «órganos representativos de las autonomías locales creados por las leyes regionales.»

Asimismo, muchos de los artículos del Decreto legislativo n. 267/2000 (Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales) destacan la necesidad de instituir organismos mixtos, que sean representativos de las autonomías locales, y que tengan la función de constituir la sede institucional donde se desarrollen las relaciones orgánicas entre la Región y los distintos entes locales. En concreto, según el art. 4 del Decreto, las Regiones deben prever «instrumentos y procedimientos de enlace y concertación, incluso con carácter permanente, que den lugar a formas de cooperación estructural y funcional, para permitir la colaboración y la acción coordinada entre regiones y entes locales»; de igual modo, el art. 33 dispone que las Regiones deben determinar los ámbitos más adecuados para el ejercicio asociado de las funciones administrativas, y esta localización deben efectuarla «en las sedes de concertación a las que se refiere el artículo 4.»

Esta característica de la legislación que estamos estudiando satisface asimismo el principio de participación (que constituye un elemento relevante del principio de autonomía), en base al cual debe garantizarse a las autonomías territoriales una efectiva participación en la definición de los principios y de las normas susceptibles de servir de parámetro en el reparto de las correspondientes esferas de competencia.

La normativa habló genéricamente de «organismos concertados», de «instrumentos permanentes de enlace y concertación». Y, en coherencia con el principio de autonomía, proponía que las respectivas Regiones tuvieran amplios márgenes de discrecionalidad en la individualización de los instrumentos concretos de activación del proceso, para realizar el principio de colaboración querido por el legislador. Sin embargo, las Regiones han optado unánimemente por una solución común, que en sustancia reproduce lo que se prevé en sede nacional por el Decreto legislativo 281/1997, y que consiste en la institución de una Conferencia Estado-ciudad. Por consiguiente, han sido creadas las correspondientes Conferencias o Consejos de las autonomías locales de Calabria, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Piamonte, Toscana, y Véneto.

Las Conferencias regionales poseen en general unas características comunes, tanto en lo que atañe a las competencias, como a propósito de su composición.

En cuanto a las competencias, tienen poderes de propuesta, estudio y consulta sobre todos los aspectos problemáticos que se deriven de las complejas relaciones entre la Región y su sistema de gobierno local. En particular, emiten dictámenes sobre proyectos de ley relativos a la organización y disciplina de las funciones de los entes locales, sobre el presupuesto y las leyes financieras, así como en relación a otros actos de competencia del Consejo regional que sean de particular relevancia; es el caso, por ejemplo, de los actos de programación regional, planificación, reparto de fondos y de financiación entre los entes locales.

En lo que respecta a la composición, forman parte de las Conferencias los representantes de los ejecutivos de los entes locales y de la Región. En concreto, el

órgano tiene una composición mixta, en cuanto que comprende tanto al Presidente de la Región y a un cierto número de asesores regionales, como a los representantes de las Provincias, los Alcaldes de los Ayuntamientos, y los Presidentes de las Comunidades montanas, elegidos directamente de entre todos los interesados o bien a partir de las asociaciones que los representan (Unión de las Provincias italianas, Asociación Nacional de los Ayuntamientos de Italia, Unión Nacional de las comunidades montanas).

Es interesante subrayar que algunas Regiones han querido acercarse hacia las Conferencias Región-Autonomías locales, a otros organismos de carácter colegial (dotados de competencias similares), representativos del pluralismo social y económico del territorio. Este es el caso, por ejemplo, de la Región Emilia-Romaña, que tiene prevista desde hace tiempo una «Conferencia regional para la economía y el trabajo», así como una «Conferencia regional del Tercer sector», representativa de los organismos de voluntariado, de la cooperación social y de las asociaciones no lucrativas de utilidad social.

Por su parte, la Región del Lacio, para favorecer la coordinación de todos aquellos entes locales que están interesados en el nacimiento del Área metropolitana de Roma, ha instituido una Conferencia metropolitana, como sede de concertación entre la Región y los entes locales interesados en la creación del sistema metropolitano de Roma; y de igual modo ha previsto la existencia del «Comité Región-autonomías funcionales y Organizaciones económico-sociales», al que ha asignado funciones de carácter consultivo y de propuesta en relación a los actos de programación económico-social y de planificación territorial.

El inicio del proceso de elaboración de los nuevos estatutos regionales y la extensión a las Regiones con estatuto de autonomía especial de la elección directa de los Presidentes de la Región

1. La reforma organizativa de los Ministerios y entes locales

Parece evidente que la evolución del sistema de distribución competencial entre los distintos niveles institucionales y la descentralización de las tareas administrativas a favor de las Regiones y de los gobiernos locales también influye sobre la caracterización y sobre el papel del Gobierno y de la administración estatal.

Mientras que por un lado se reducen las estructuras y funciones del Estado central, por otro adquieren especial relevancia los instrumentos y mecanismos previstos para garantizar la salvaguardia de los intereses nacionales y la tutela del principio de igualdad entre los distintos entes territoriales. La aspiración de los constituyentes (expresada en el art. 5 Cost., según el cual la «República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías») es que la naturaleza unitaria del Estado y la distribución territorial del poder político no deben considerarse irremediabilmente antagónicos, sino valores complementarios del ordenamiento constitucional italiano. Los órganos del gobierno central deben garantizar el funcionamiento de todo el sistema, por lo que pueden intervenir para conseguir

que las diferencias entre las distintas comunidades regionales no menoscaben la igualdad entre los ciudadanos en el disfrute de los derechos fundamentales, así como para llevar a cabo el deber de solidaridad.

Esta redefinición del papel del Gobierno central, así como el radical cambio en el sistema de distribución de competencias a favor de los entes locales, ha requerido una profunda transformación en la organización de las administraciones públicas. Se puede afirmar que en estos últimos años la administración italiana ha sido un gran «astillero», en el que los plazos para terminar las «obras» que tenían que realizarse han resultado diferentes según los distintos niveles institucionales.

En este sentido, cabe afirmar que el nuevo ordenamiento de los entes locales (comprensivo tanto de la forma de gobierno, como de los principios de organización administrativa) ya ha sido definido en sus principales elementos. De este modo, y gracias a la entrada en vigor del Decreto legislativo 267/2000 (Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales), se han consolidado las innovaciones promovidas por la legislación de los años '90: en particular, se ha introducido la elección directa del Alcalde y del Presidente de la Provincia; los entes locales han visto reconocida su autonomía estatutaria y la potestad reglamentaria en materia de organización y ejercicio de sus competencias; se ha atribuido a los dirigentes locales autonomía y responsabilidad en la gestión de los asuntos administrativos y en la dirección de las estructuras que están bajo su responsabilidad; la posición jurídica y los criterios de selección y nombramiento de los secretarios municipales y provinciales han sido modificados de forma novedosa, de tal modo que ya no dependen del Ministerio del Interior, aunque deben estar inscritos en el correspondiente Registro nacional administrado por una Agencia autónoma; y, finalmente, se han establecido formas de colaboración e integración entre los entes locales para el ejercicio conjunto de numerosas funciones.

Las reformas organizativas que inciden en el ámbito de los entes locales se completarán en cuanto el Parlamento apruebe una ley, que en estos momentos se encuentra en avanzado estado de discusión, sobre los servicios públicos locales, y en la que se propone (de acuerdo con la normativa y las directrices de la Unión Europea) introducir formas de gestión marcadas por los criterios de economía, calidad y competencia.

En lo relativo a la Administración central del Estado, la reforma de los órganos administrativos será operativa en el año 2001, aunque los pilares de esta transformación ya han sido fijados por el Decreto legislativo 300/1999, que ha diseñado una nueva organización de los Ministerios, en donde los objetivos consisten tanto en la supresión y reducción de los Ministerios actualmente existentes, como en la atribución de un verdadero poder reglamentario a los respectivos Ministros.

El número de Ministerios, después de un complicado y arriesgado trabajo de unificación, se ha reducido a 12, por lo que (a partir de la legislatura del año 2001) la estructura operativa del Gobierno estará compuesta por los siguientes Ministerios: Ministerio de Asuntos Exteriores; Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia; Ministerio de Defensa; Ministerio de Economía y Hacienda;

Ministerio de Actividades Productivas; Ministerio de Política Agrícola y Forestal; Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Ministerio de Infraestructuras y Transportes; Ministerio de Trabajo, Salud y Servicios Sociales; Ministerio de Educación, Universidad e Investigación, y finalmente, Ministerio para los Bienes y Actividades Culturales.

La atribución posterior a los Ministerios de una esfera de autonomía organizativa les permitirá organizar la actividad administrativa por departamentos, así como crear las Agencias pertinentes. Estas últimas son estructuras que desarrollarán una actividad de carácter técnico-operativo de interés nacional: actuarán al servicio de las Administraciones públicas, incluidas las regionales y locales; ostentarán plena autonomía; y se encontrarán sometidas al control del Tribunal de Cuentas y a los poderes de dirección y vigilancia de un Ministro.

2. *El inicio del iter para la elaboración de los nuevos estatutos regionales*

Hasta ahora se ha podido comprobar que la reforma de los órganos centrales del Estado y de las entidades locales tiene unas perspectivas de futuro favorables. En cambio, el proceso de reforma del ordenamiento regional todavía se encuentra en una fase inicial. La Ley constitucional 1/1999 (*vid.* el amplio estudio que efectuamos en el *Informe* 1999) diseñó los nuevos principios organizativos, pero para su especificación se remitió a dos normas posteriores: en primer lugar, a los respectivos estatutos de las Regiones, en lo relativo a la forma de gobierno y a la organización de los órganos administrativos; y en segundo lugar, a las leyes regionales, en lo referente al sistema electoral, si bien en este segundo caso tenían que respetar los principios que debía establecer una ley estatal.

Los Consejos regionales, renovados con las elecciones regionales de la primavera del año 2000, se constituyeron tan sólo hace unos meses y el trabajo preparatorio de los estatutos se encuentra en estado inicial. Por su parte, el trabajo de elaboración de las leyes regionales y de la ley estatal está todavía más retrasado. Sin embargo, se ha de reconocer que los retrasos que las Regiones están acumulando en la definición del propio ordenamiento, especialmente si se compara con el proceso de reforma de la Administración central del Estado y de los entes locales, pueden encontrar algunas explicaciones y justificaciones.

Por una parte, no debe olvidarse que en el mismo período de tiempo las Regiones (como se deduce de lo apuntado en los apartados anteriores) han estado ocupadas en un difícil y complejo trabajo normativo de redefinición de sus propias competencias y del sistema de competencias locales; y este empeño no ha sido el único que ha absorbido buena parte del debate institucional en los Consejos regionales, puesto que también apareció la necesidad de delimitar la propia organización. Efectivamente, ante todo debe precisarse el propio ámbito de las competencias y las relaciones con los entes locales, y luego se debe discutir sobre la organización política y administrativa.

Por otra parte, la Ley constitucional 1/1999 entró en vigor en una fase de transición política para las Regiones, al final del legislatura y pocos meses antes del plazo de disolución de los Consejos regionales. Por tanto, no solo era improbable, sino también inoportuno, que órganos próximos a la renovación tuvieran

que indicar a los nuevos administradores el futuro ordenamiento institucional y organizativo de las Regiones.

Sin embargo, todo este retraso en el inicio de la elaboración de los nuevos estatutos regionales no debe hacer olvidar que el debate sobre el plano político se ha mostrado lleno de vitalidad, a la vez que objeto de agrios contrastes, especialmente a causa de las propuestas revolucionarias de algunos Presidentes regionales, y en particular de los Presidentes de las Regiones del Norte, donde hay una marcada influencia de las vocaciones (o veleidades) separatistas o autonomistas: en concreto, tuvo cierto eco la propuesta del Presidente de la Región del Véneto, que (si bien representaba más una posición política individual que una orientación institucional) se destacó por una exposición basada en una idea de «regionalismo extremo», que planteaba muchas dudas de legitimidad constitucional.

3. El proyecto de ley constitucional sobre la revisión de los Estatutos de las Regiones de autonomía especial

La Ley constitucional 1/1999 estableció unos principios jurídicos que solamente eran válidos para las Regiones de estatuto ordinario, por lo que no pudieron extenderse automáticamente a las cinco Regiones de autonomía especial (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia) y es que, en virtud de su especialidad, la Constitución preve tramitaciones distintas para la modificación de tales estatutos. Los principios relativos a la forma de gobierno de las Regiones de estatuto ordinario debían estar contenidos en el texto de la Constitución y ser desarrollados por cada uno de los estatutos, que son normas regionales de grado infraconstitucional. Esos mismos principios, en la medida que se quisieran aplicar a las Regiones de autonomía especial, debían incluirse directamente en los estatutos de cada Región, que tienen la naturaleza de leyes constitucionales de la República.

En efecto, la intención de los constituyentes de reforzar a estas Regiones de autoomía especial, estableciendo competencias y reglas de organización distintas de las contenidas en el título V de la Constitución (y válidas para todas las Regiones ordinarias) ha acabado por generar un curioso efecto: la norma que constituye la expresión principal y emblemática de la autonomía, esto es el estatuto, no es un acto regional, sino estatal. Por consiguiente, si el legislador nacional pretendía extender la reforma de los estatutos ordinarios a las Regiones de autonomía especial, necesitaba aprobar una ley constitucional, capaz de insertar en el texto de los estatutos especiales los nuevos principios introducidos por la Ley constitucional 1/1999.

En Italia, la tramitación y posterior adopción de una ley constitucional (regulada en el art. 138 Cost.) es bastante lenta, puesto que se requiere una doble aprobación, sobre el mismo texto, por parte de las dos Cámaras del Parlamento, aprobación que deben llevar a cabo con una diferencia no inferior a tres meses la una de la otra; además, para evitar la posibilidad de que se solicite un referendo *abrogatorio* sobre esa ley, es necesario que en las votaciones finales se consiga un amplio consenso por parte de las fuerzas políticas; en particular, se requiere el voto favorable de al menos 2/3 de los miembros de cada una de las Cámaras.

En el presente caso, el proyecto de ley constitucional se encuentra prácticamente en la mitad de su recorrido procedimental, puesto que ha sido aprobado por la Cámara en primera deliberación el 25 de noviembre de 1999, modificado por el Senado en primera deliberación en fecha del 22 de junio de 2000, y aprobado de nuevo en primera deliberación por la Cámara el 19 de julio de 2000; en el momento de redactar estas líneas debe ser aprobado de nuevo en segunda deliberación por parte del Senado, y la fecha prevista para ello es a finales del año 2000.

El proyecto en cuestión de ley constitucional se titula «Disposiciones relativas a la elección directa de los Presidentes de las Regiones de estatuto especial y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano»; lo cierto es que el objeto del proyecto de ley es más amplio, puesto que esta revisión de los anteriores estatutos especiales le sirve al Parlamento para revisar disposiciones que se han hecho merecedoras de ello.

A título de ejemplo (y remitiendo para un análisis más detallado a la aprobación definitiva de la ley constitucional) cabe subrayar que:

a) en el estatuto de la Región de Sicilia, se han introducido las siguientes disposiciones: promoción de las condiciones de igualdad en el acceso a las elecciones para conseguir el equilibrio en la representación por sexos; redefinición de los casos de destitución del Presidente de la Región y disolución anticipada de la Asamblea regional; atribución al Presidente de la Región del poder de nombramiento y revocación de sus asesores; regulación de la iniciativa legislativa regional y de los referéndums regionales, tanto *abrogatorios* como deliberativos y consultivos; y acentuación del papel de los órganos regionales en la elaboración de las leyes constitucionales de revisión del estatuto.

b) en los estatutos del Valle de Aosta, Cerdeña y Friul-Venecia Julia las disposiciones que se han introducido persiguen: atribuir a la ley regional, aprobada por mayoría absoluta de los consejeros, la competencia para determinar la forma de gobierno y las modalidades de elección de sus órganos; reformular la disciplina de la iniciativa legislativa regional; y regular los procedimientos de revisión del Estatuto y los casos de destitución del Presidente de la Región y disolución anticipada del Consejo del Valle y el Consejo regional.

c) en el estatuto del Trentino-Alto Adigio, además de las normas comunes a las otras Regiones especiales en materia de constitución y disolución de los órganos regionales, de iniciativa legislativa, de referéndum y de revisión del estatuto, se han introducido disposiciones específicas relativas a la específica composición étnica de la región y de sus dos Provincias. Es el caso, por ejemplo, de las siguientes disposiciones: tutela de la población ladina y de aquellos *mochena* y *cimbra* domiciliados en el territorio de la Provincia de Trento; obligación de que el Consejo regional desarrolle cada una de sus dos sesiones anuales en las ciudades de Trento y Bolzano, respectivamente; mandato de que los Presidentes del Consejo pertenezcan a los distintos grupos lingüísticos; y obligación de que se establezca una composición sobre base lingüística en las Juntas provinciales y de que se respete la necesaria representación del grupo ladino en los *Llega*, incluso en derogación de la representación proporcional.

El surgimiento de una conflictividad de naturaleza político institucional ante el Tribunal Constitucional

1. *Las tentativas de algunas Regiones de convocar referéndums locales para solicitar una modificación de la Constitución*

La tutela constitucional sobre las autonomías se ha llevado a cabo en general utilizando dos vías: una es la constituida por la jurisdicción constitucional; la otra es la mediación institucional. Estas dos soluciones no son alternativas por lo que, en la medida que poseen un valor muy diferente, se hace necesario conocerlas brevemente.

En el primer caso, se encomienda a los jueces (en particular, a los miembros del Tribunal Constitucional) tanto la resolución de los problemas concretos que se derivan del contencioso planteado entre los distintos niveles institucionales, como el examen de las orientaciones jurisprudenciales consolidadas con el objetivo de hallar un parámetro que sirva para definir el equilibrio entre la Administración central y las entidades territoriales. La segunda solución es de naturaleza más política y se refiere al objetivo de encontrar pactos que permitan alcanzar soluciones consensuales a los problemas de interés común.

En la experiencia del regionalismo italiano se han registrado muchas oscilaciones entre uno y otro modelo.

Si es indudable que, en un primer momento, entre el Estado y la Región se privilegió una conflictividad de tipo jurisdiccional (mediante cuestiones de legitimidad constitucional y conflictos de atribución), posteriormente tendió a consolidarse una orientación opuesta; a ello contribuyó tanto el retraso con el que el juez constitucional resolvía las cuestiones, y a las orientaciones inicialmente proestatales del Tribunal Constitucional, como en fin a las perspectivas sugeridas por la jurisprudencia constitucional en torno a la elaboración del principio de colaboración leal (*vid.*, los *Informes* de los años anteriores).

Asimismo, y de forma progresiva, el legislador empezó a prever distintos mecanismos y órganos que perseguían mejorar las relaciones intergubernamentales y la participación de las autonomías en los procesos de toma de decisión, pasando de una noción de autonomía «competitiva» a otra basada en la idea de «concertación». Esta nueva lógica comportó que en los últimos años se redujera especialmente la cantidad de las cuestiones y conflictos presentados ante el Tribunal Constitucional, si bien también debe advertirse que, los que han llegado, han dado lugar a resoluciones constitucionales de notable calidad.

Sin embargo, en los últimos meses del año 2000 se ha asistido a una repentina, aunque no imprevista, intensificación de la conflictividad jurisdiccional, con marcadas connotaciones políticas. Probablemente sea prematuro afirmar que se esté asistiendo a un nuevo cambio de estrategia en las relaciones interinstitucionales, ante todo porque el fenómeno es todavía reciente, circunscrito a algunos hechos concretos que implican, de momento, solo a tres Regiones (Lombardía, Piamonte y Véneto); y en segundo lugar porque el conflicto, a pesar de su elevada tasa de polémica política, también parece estar inducido por contingencias particulares, tales como el inicio de una campaña electoral para la renovación del

Parlamento nacional que se pronostica particularmente áspera, o bien por la necesidad de dar continuidad institucional a algunos acuerdos políticos celebrados durante las elecciones regionales entre la Liga Norte y el Polo de la Libertad (partidos que constituyen la mayoría política en las tres Regiones citadas).

En efecto, tales conflictos vienen definidos por el nuevo mapa político regional que surgió de las elecciones celebradas en la primavera del año 2000 y que ha puesto de manifiesto la renovación que se ha producido en los Consejos regionales, los cuales, según las nuevas reglas electorales introducidas por la Ley constitucional 1/1999, han elegido directamente a los Presidentes de las respectivas Regiones. Las elecciones regionales de la primavera del año 2000 no sólo han aumentado significativamente el número de Regiones gobernadas por una mayoría política que es contraria a la que sustenta el Gobierno nacional, sino que especialmente han dado lugar a una situación particular por la que cuatro de las cinco Regiones del Norte, que son aquellas industrialmente más desarrolladas y económicamente más fuertes (Piamonte, Lombardía, Véneto, Liguria, con la única excepción de la Emilia-Romaña), muestran una mayoría de centro derecha, con la presencia destacable de la Liga Norte.

Y no es casual que el detonador del conflicto haya sido provocado justo por tres Regiones (Lombardía, Véneto, Piamonte) donde las ideas extremistas de carácter secesionista, aunque minoritarias, aparecen más fuertes.

En particular, la Región de Véneto aprobó mediante ley regional, en octubre de 1998, la convocatoria de un referéndum consultivo sobre la presentación de una propuesta de ley constitucional para la atribución a la Región de Véneto de formas y condiciones particulares de autonomía. El Gobierno central presentó un recurso contra esta ley y la cuestión de legitimidad constitucional ha sido resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 496/2000, de 14 de noviembre, en sentido contrario a las expectativas regionales. Semejante decisión, relevante de por sí misma, ha adquirido un valor político adicional en consideración al hecho de que algunas semanas antes de que recayera la sentencia, los Presidentes de Lombardía y Piamonte convocaron referéndums consultivos en los que preguntaban al cuerpo electoral regional si quería que la Región de Lombardía emprendiera «todas las iniciativas institucionales necesarias para conseguir el traslado de las funciones estatales en materia de salud, educación, incluida la profesional, y policía local, a la Región».

Contra tales propuestas de referéndum, el Gobierno presentó enseguida un recurso ante el Tribunal Constitucional, solicitando además, y sobre la base de la citada sentencia 496/2000, la anulación de las deliberaciones regionales y la suspensión de la ejecución de los dos referéndums consultivos. En el momento de escribir las presentes líneas, el Tribunal Constitucional no ha pronunciado todavía la esperada sentencia; sin embargo, las motivaciones y argumentaciones presentes en la sentencia n. 496/2000 pueden resultar útiles para hipotizar, si no anticipar, las posibles orientaciones del Tribunal Constitucional puesto que el *thema decidendum*, aunque no idéntico, es muy parecido. Se trata, en efecto, de resolver si es constitucionalmente legítimo que «el pueblo, incluso en su más limitada dimensión de cuerpo electoral regional y en la forma de participación más tenue, tal y como ocurre en los referéndums consultivos, puede ser llamado a

pronunciarse sobre medidas que tienden a innovar el ordenamiento jurídico a nivel constitucional.»

2. *La sentencia 496/2000 del Tribunal Constitucional*

La respuesta del Tribunal a esta pregunta ha sido negativa porque el mecanismo del referéndum (aunque sea connatural a la forma de democracia pluralista acogido por la Constitución italiana) no puede incidir sobre normas jurídicas de grado constitucional, «ya que si se aceptara tal posibilidad se desnaturalizaría la rigidez propia del texto constitucional y la tipicidad del procedimiento de revisión.»

En particular, el Tribunal Constitucional extrae dos principios o indicaciones fundamentales del procedimiento de revisión constitucional regulado en el art. 138 Cost.: la primera consiste en que los electores, en el ejercicio del referéndum, no pueden ser los propulsores de la innovación constitucional, puesto que la opción acerca de la decisión política de revisión «se reconoce en primer lugar a favor de los representantes político-parlamentarios.» La segunda se resume en la regla de que la intervención del pueblo en los procedimientos de toma de decisión «no es discrecional», sino que «debe realizarse de acuerdo con unas formas típicas y dentro de un procedimiento que, gracias a los plazos, a las distintas modalidades y a las fases en que se articula, permite una elección política con un alto grado de racionalidad.» Para el Tribunal Constitucional es evidente que el papel que la ley regional de Véneto asigna a su población no respeta ninguno de los principios constitucionales acabados de citar.

Además, en lo que se refiere a la revisión de la Constitución, el pueblo tiene que intervenir en su totalidad, no como «fracción autónoma instalada en una parte del territorio nacional». En atención a los fines que se persiguen con la revisión constitucional existe un solo pueblo, que da forma (según las palabras del Tribunal Constitucional) a la unidad política de la Nación. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional no ha creído correcto «solicitar al cuerpo electoral regional que se convierta en un promotor de las modificaciones constitucionales, ya que las reglas procedimentales y organizativas de revisión, que están relacionadas con el concepto de unidad e indivisibilidad de la República (art. 5 Cost.), no dejan ningún espacio a consultas populares regionales, ni siquiera en el supuesto de que se encubran como manifestaciones de autonomía.»

Y es precisamente sobre la base de estos argumentos, desarrollados en la Sentencia 496/2000, que el Gobierno ha construido la argumentación de los recursos que (en fecha, respectivamente, de 5 de diciembre y 21 de diciembre) presentó contra los referéndums consultivos convocados por las Regiones de la Lombardía y el Piamonte.

REINO UNIDO LA DEVOLUCIÓN: DE MAYO DE 1997 A DICIEMBRE DE 2000*

Richard Cornes**

Una introducción a la devolución

El avance de la devolución de poderes en el Reino Unido desde la elección del Gobierno laborista de Tony Blair en mayo de 1997 puede caracterizarse como el último peldaño en la progresiva evolución de la Constitución británica, y de la forma en que el poder de gobernar se reparte en el seno del Reino Unido.¹ Como nos indica Noreen Burrows sobre la actual agenda gubernamental, «El nuevo Laborismo no inventó la devolución,... (ésta) fue más el *leitmotif* de los siglos diecinueve y veinte que el pórtico del veintiuno.»² El último intento de devolución fue en la segunda mitad de los años setenta, cuando el último gobierno laborista intentó una limitada devolución de poder a Escocia y el País de Gales. Ese intento se saldó con la derrota del gobierno y la elección en 1979 de un nuevo gobierno conservador bajo el liderazgo de Margaret Thatcher.

La devolución volvió a ser una prioridad de un gobierno laborista después de su elección por una mayoría de 179 representantes en la Cámara de los Comunes en mayo de 1997. En sólo tres meses desde su elección se publicaron los primeros programas de actuación política en cumplimiento de sus compromisos electorales sobre la devolución: un documento de discusión sobre Agencias de Desarrollo Regional para las Regiones Inglesas («ADR»); un libro blanco sobre Escocia y el País de Gales; y un libro verde en relación con Londres.³ La Ley de

* Informes futuros cubrirán un ámbito temporal de un año, por ejemplo de enero a diciembre. Como se trata del primer informe sobre el Reino Unido, cubre desde 1997 en adelante.

NT. Traducción de Marc Marsal, Becario de investigación del Departamento de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona.

** BA/LLB (Hons) Auckland, Gran Dip Int Law (Melbourne), Abogado y procurador de la High Court of New Zealand, profesor de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Essex. rmcornes@essex.ac.uk.

1. Vid. Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* (1999). Para un comentario legal vid. Hadfield, B 'The Belfast Agreement, Sovereignty and the State of the Union' [1998] *Public Law* 599; Burrows, Noreen, *Devolution* (2000), 9.

2. Burrows, Noreen, *Devolution* (2000), 9.

3. *Regional Development Agencies for England* (1997), seguido por un libro blanco, *Building Partnerships for Prosperity* en Diciembre 1997; *Scotland's Parliament* (1997) Cm 3658; *A voice for Wales* (1997) 3719; *New Leadership for London* (1997), seguido posteriormente por *A Mayor Assembly for London* (1998).

1997 sobre Referéndum (Escocia y País de Gales) recibió la ratificación Real en Julio de 1997 y dichos referéndum se celebraron en Setiembre de 1997, ambos con resultados positivos, aunque en el País de Gales la mayoría se obtuvo con un margen inferior al 1%. En 1998 la Ley de Escocia, la Ley del Gobierno del País de Gales, la Ley de las Agencias de Desarrollo Regional y la Ley de Irlanda del Norte fueron aprobadas.⁴ El Acuerdo de Belfast fue aprobado en sendos referéndum celebrados en la República de Irlanda y en Irlanda del Norte el 22 de mayo de 1998, y el 25 de junio se celebraron las elecciones al Parlamento de Irlanda del Norte. El Acuerdo Constitucional para el Noreste y la Campaña por Yorkshire (iniciativas no-gubernamentales con base en el norte en busca de algún tipo de devolución de poder a esas regiones) fueron también lanzadas durante ese año. Esa iniciativa fue seguida en Julio de 1999 por el Acuerdo Constitucional del noroeste.

El 6 de mayo de 1999 el Primer Parlamento Escocés después de 300 años fue elegido. La Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Asamblea Nacional del País de Gales) fue también elegida el 6 de mayo de 1999. El 8 de abril de 1999 se dieron poderes a las Agencias de Desarrollo Regional en Inglaterra. Las áreas son las siguientes: East, East Midlands, North East, North West, South East, South West, West Midlands y Yorkshire and Humber. El 6 de mayo de 2000 se eligieron la Autoridad del Gran Londres y su Alcalde.

Ámbito del informe

Este informe trata el proceso de devolución desde la elección del Gobierno Laborista en mayo de 1997 hasta diciembre de 2000. Las tres siguientes secciones del informe cubren las tres principales administraciones beneficiarias de la devolución —Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte. Ello incluye el comentario de las cuestiones legislativas y ejecutivas. También merecen nuestra atención los pronunciamientos jurisdiccionales relacionados con la devolución. Bajo el encabezamiento del Reino Unido se comentará el sistema emergente de acuerdos intergubernamentales entre las administraciones beneficiarias de la devolución y el Gobierno del Reino Unido en Londres. Finalmente, bajo el título de «otros elementos de la devolución», se analizará la Autoridad del Gran Londres, la Agencias de Desarrollo Regional en Inglaterra y las Asambleas y Cámaras Regionales voluntarias en Inglaterra. Finalmente, debemos destacar que, al tratarse éste del primer informe sobre el Reino Unido, debe abordarse brevemente la naturaleza del acuerdo de devolución.

La naturaleza política y legal de la devolución

La devolución no es federalismo. Aunque el esquema de división de poderes entre el gobierno del Reino Unido y las administraciones beneficiarias de la devolución en Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte se pueda parecer en muchas

4. La Ley de 1998, de Irlanda del Norte, tiene su origen en el Acuerdo de Belfast alcanzado alrededor de la Pascua de 1998.

cuestiones a una división federal de poderes entre el gobierno central y los estados constituyentes, no lo es, en términos de la Constitución del Reino Unido. Sería engañoso describir el sistema como cuasi-federal. Se trata intencionadamente de un mecanismo único desde el punto de vista político y legal para la distribución del poder en el seno del Reino Unido. Westminster continua siendo soberano.⁵ Ello es así porque la devolución significa la transferencia de poderes a las administraciones de Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte mediante Leyes ordinarias del Parlamento del Reino Unido en Westminster. En términos legales dichas leyes no tienen ningún estatus especial y pueden ser enmendadas e incluso derogadas por Westminster en cualquier momento. Ello contrasta claramente con los sistemas federales en los que el reparto de poder dota de un determinado grado de autonomía a cada nivel de gobierno que *inter alia* significa, por ejemplo, que las provincias en Canadá, los estados en Australia o los Estados Unidos, o los *Länder* en Alemania, no pueden ser abolidos por los respectivos gobiernos federales. El impedimento para el uso del poder legal de Westminster de abolición de las nuevas administraciones es político. Simplemente, la idea es que mientras puede ser *legal* que Westminster derogue las leyes de devolución sería, excepto en circunstancias extraordinarias, políticamente imposible hacerlo.⁶

ESCOCIA

La naturaleza de la devolución en Escocia

Escocia tuvo su propio Rey hasta la unión de las Coronas en 1604 bajo el reinado de James I de Inglaterra y VI de Escocia. Tuvo su propio Parlamento hasta las Leyes de Unión de 1707. La Unión resultó en un nuevo Parlamento de Gran Bretaña, tal como era entonces. El nuevo Parlamento escocés tiene el grado más alto de poder de todas las instituciones beneficiarias de la devolución. La Ley de Escocia 1998 realiza una transferencia general de poder legislativo al Parlamento escocés, y una transferencia similar de poder ejecutivo al ejecutivo escocés, sujetas a ciertas reservas. Las reservas al Parlamento y al Ejecutivo son lo que define la autoridad de la administración escocesa. Brevemente, el Parlamento y el Ejecutivo no pueden actuar: 1, en cuestiones fuera de Escocia; 2, en las materias reservadas definidas en la Ley de Escocia, por ejemplo, la Constitución, asuntos exteriores, defensa; 3, para modificar ciertas provisiones, por ejemplo la Ley de Derechos Humanos 1998; 4, en contravención de las provisiones de la Con-

5. Como resulta de los principios constitucionales y de las mismas disposiciones de las Leyes de devolución, que establecen específicamente que Westminster retiene el poder en última instancia. Vid Artículo 28 (7) de la Ley de Escocia 1998 que establece que la Ley no afecta el poder del Parlamento de Westminster para elaborar leyes para Escocia.

6. Un ejemplo de dichas circunstancias extraordinarias lo encontramos en Irlanda del Norte, cuando el Secretario de Estado ejerció el poder que le reconocía la Ley de Irlanda del Norte 2000 para suspender el Parlamento de Irlanda del Norte. Otra circunstancia política que permitiría a Westminster recuperar el poder sería la voluntad política que ello fuera así de los pueblos escocés, galés y norirlandés. Aunque ello no parece muy probable.

vención Europea de Derechos Humanos, o de la legislación de la Comunidad Europea; y 5, para destituir el Lord Advocate como fiscal general de Escocia.⁷

Elección, nombramiento del ejecutivo escocés y establecimiento de las comisiones parlamentarias

El Parlamento cuenta con 129 miembros (conocidos como Miembros del Parlamento Escocés, «MPE»*) elegidos parcialmente mediante un sistema mayoritario (first past the post system) y parcialmente en circunscripciones mediante listas electorales. A no ser que concurren circunstancias excepcionales el Parlamento tiene un mandato de cuatro años, con la siguiente elección prevista para el primer jueves de mayo de 2003.⁸ Mediante dicho sistema electoral los partidos obtienen una representación más proporcional a los votos recibidos que con el sistema estrictamente mayoritario. En la primera elección al Parlamento el 6 de mayo de 1999 los laboristas consiguieron 56 representantes, el Scottish National Party (SNP) 35, los Liberal Democrats 17, y los Conservadores 18. Los otros 3 representantes fueron para un laborista independiente, un diputado de un Partido Verde, y un Socialista Escocés. El 12 de mayo Lord David Steel (Liberal Demócrata) fue elegido Presidente del Parlamento. El 14 de mayo los laboristas y los liberal demócratas formaron una coalición mediante la firma de un acuerdo titulado *Partnership for Scotland*. Un día antes el Parlamento eligió el primer Primer Ministro, el Honorable Donald Dewar MSP, MP.⁹ El Primer Ministro encabeza el ejecutivo escocés de la misma manera que el Primer Ministro encabeza el gobierno del Reino Unido en Londres. El 18 de mayo 11 Ministros fueron propuestos. A diferencia de Westminster, el Primer Ministro escoge a los Ministros, que deben ser luego confirmados mediante votación parlamentaria. Los Ministros cubren las siguientes áreas: justicia, empresa y formación continuada, atención comunitaria, infancia y educación, transporte y medio ambiente, asuntos rurales, finanzas, salud y servicios sociales, Parlamento, y el Lord Advocate. Fueron también nombrados diez ministros junior.

El Parlamento tiene dos tipos de comisiones. En primer lugar las establecidas por la misma Ley de Escocia: Ética, finanzas, inspección, procedimientos, europea, igualdad de oportunidades, peticiones públicas, y normativa reglamentaria. En segundo lugar, las establecidas por el mismo Parlamento. Con la excepción de una comisión para el gobierno local, éstas son un trasunto de los departamentos gubernamentales: transporte y medio ambiente; salud y servicios sociales; justicia y asuntos internos; empresa y formación continua; asuntos rurales; integración social, vivienda de protección oficial y sector voluntario; educación, cultura y deporte; y gobierno local. Las comisiones parlamentarias tienen una serie de funciones que van desde investigar sobre los temas en los que tienen iniciativa y aprobar sugerencias legislativas, hasta considerar e informar la legislación del

7. Para las materias reservadas vid. La Ley de Escocia 1998, Anexo 5.

* NT. Members of the Scottish Parliament, «MSPs».

8. Artículo 2 (2) de la Ley de Escocia 1998.

9. Quien murió inesperada y trágicamente el 11 de octubre de 2000.

Parlamento, controlar el Ejecutivo en sus áreas de responsabilidad, y la consideración de propuestas presupuestarias en su esfera de conocimiento. Durante el primer año de funcionamiento las comisiones han tenido dificultades en encontrar un equilibrio entre sus diversas responsabilidades, siendo las comisiones de Asuntos internos y de Justicia en particular las más desbordadas por la cantidad de trabajo a realizar.

Actividad del Ejecutivo

Al programa de gobierno del Ejecutivo escocés cabe añadir dos programas legislativos del mismo ejecutivo desde el establecimiento del Parlamento. El programa de gobierno se anunció el 9 de setiembre de 1999, *Making it Work Together: A Programme for Government*. Este documento contiene los planes del Ejecutivo durante todo el mandato parlamentario. Fue precedido por el anuncio de 16 de junio de 1999 de ocho leyes del programa para la primera legislatura: Niveles de calidad educativa; Transporte; Códigos de ética en la vida pública; Finanzas públicas y responsabilidad; Adultos discapacitados; y tres leyes de carácter urbanístico. El segundo programa legislativo fue anunciado el 14 de setiembre de 2000, constando de nueve proyectos de ley con los siguientes títulos: Vivienda de promoción pública, educación (becas) (Escocia), regulación de la asistencia social, conservación del salmón, servicios de suministro de agua, prueba (delitos sexuales), Convención Europea de Derechos Humanos, Tribunal Penal Internacional, y el presupuesto.

Durante el periodo cubierto por este informe solo hubo una cuestión política en la que el Ejecutivo Escocés decidió diverger del Reino Unido. Se trata de la cuestión de si los estudiantes de instituciones de educación superior en Escocia debían pagar una tasa por su educación (tuition fee). El gobierno laborista de Londres introdujo una tasa de 1000 libras, dependiendo de las circunstancias. De todas formas, como muchas licenciaturas son de cuatro años en Escocia, en contraste con los tres años de Inglaterra y el País de Gales, se adujo que los estudiantes escoceses estaban siendo tratados injustamente. La concesión del gobierno del Reino Unido en el sentido de que los alumnos escoceses no tuvieran que pagar por su cuarto año de estudios no resolvió la cuestión. Este tema fue una de las primeras pruebas para la coalición, ya que los Liberales Demócratas se comprometieron a la abolición de las tasas, mientras que el Partido Laborista Escocés se presentó a las elecciones con la misma política que el gobierno laborista del Reino Unido —verbi gracia que debían mantenerse las tasas. La cuestión se derivó hacia un comité presidido por un independiente, con la responsabilidad de emitir un informe resolutorio en diciembre de 1999.¹⁰ El informe recomendó que no se requiriese el pago de la tasa mientras se estuviera estudiando, pero sí cuando se completaran dichos estudios y se iniciase la vida laboral mediante contribución a un fondo de ayudas a los graduados. Las conclusiones del informe fueron sustancialmente aceptadas y los estudiantes escoceses se encuentran en una mejor situación financiera que los del resto del Reino Unido.

10. Vid. *Student Finance: Fairness for the Future Final Report of the Independent Committee of Inquiry into Student Finance* Scottish Executive, 21 December 1999.

Otra área que ha resultado conflictiva por la realidad de la existencia de una coalición de gobierno en Escocia, aunque no con un contenido económico, es el uso de sistema de elección proporcional en los entes locales. Como cuestión de máxima preocupación para el miembro más débil de la coalición, los Liberal Demócratas, el acuerdo de coalición instaba al Ejecutiva a «realizar progresos» en la introducción de la representación proporcional en los entes locales escoceses. Este asunto se derivó también a un comité para su investigación e informe. Dicho comité informó el 27 de junio de 2000 a favor de un sistema de voto transferible a una sola vuelta. La resistencia al sistema proporcional es todavía muy fuerte entre muchos políticos laboristas, lo que augura futuras tensiones entre los miembros de la coalición de gobierno. Esta tensión se traslada al Reino Unido en su conjunto ante la ambigüedad del gobierno laborista sobre la posibilidad de someter a referéndum la introducción de la representación proporcional en las elecciones a Westminster.

Actividad legislativa

Leyes del Parlamento Escocés

La primera legislación del nuevo Parlamento surgió como una cuestión de urgencia. La Ley de la Salud Mental (Seguridad Pública y Recursos) 1999 recibió la aprobación Real el 13 de setiembre de 1999, habiendo sido presentado el proyecto el 31 de agosto, sólo dos semanas antes. El proyecto de Ley se aceleró ante la liberación de su detención en el hospital del Estado, en agosto de 1999, de Noel Ruddle, quien había sido internado en dicho hospital después de haber sido declarado culpable de asesinato. A pesar de su enfermedad mental grave (y peligrosa), y constatado que el hospital no podía hacer nada para tratarle, el oficial judicial no tuvo otra opción que la de permitir su liberación. La nueva Ley permite ahora que el oficial judicial tenga en consideración la seguridad pública en cuestiones como la citada. La Ley sobrevivió a una impugnación que tenía como base el posible incumplimiento de los artículos 5(1)(e) (detención de personas mentalmente incapaces etc), 4 (esclavitud y trabajos forzados) y 6 (en relación con la igualdad de armas procesales).¹¹

Otras medidas legislativas fueron:¹²

- Ley (Escocia) de Finanzas Públicas y Responsabilidad 2000
- Ley de abolición de las ventas o adquisiciones forzosas de las propiedades de un deudor (Poindings) y de ventas con garantía 2001
- Ley (Escocia) de Adultos discapacitados 2000
- (Reforma) Ley (Escocia) del Censo 2000

11. *Anderson, Doberty and Reid v The Scottish Ministers and the Advocate General for Scotland*, unreported 16, June 2000; Court of Session, Inner House.

12. Mientras que el informe cubre sólo hasta diciembre de 2000, las leyes aprobadas hasta 28 de Febrero 2001 han sido incluidas para completar la información.

- Ley de Estándares en las Escuelas escocesas 2000
- Ley (Escocia) presupuestaria 2000
- Ley (Escocia) de educación y formación profesional 2000
- Ley (Escocia) de fianzas, citaciones judiciales etc 2000
- Ley (Escocia) del transporte 2000
- Ley (Escocia) de conservación del salmón 2001
- Ley (Escocia) de parques nacionales 2000
- Ley (Escocia) de regulación de los poderes investigadores 2000
- (Reforma) Ley (Escocia) derechos de pesca marítima (marisco) 2000

Hasta el 28 de febrero se encontraban en tramitación parlamentaria los siguientes proyectos:

- Proyecto de presupuesto (Escocia) (No2)
- Proyecto (Escocia) Derechos de tratado (conformidad)
- Proyecto (No2) (Escocia) Educación (Ayudas a la graduación y apoyo al estudiante).
- Proyecto (Escocia) Personas sin vivienda y viviendas familiares.
- Proyecto (Escocia) Viviendas de protección oficial.
- Proyecto (Escocia) daños en los bienes arrendados
- Proyecto (Escocia) derechos hipotecarios
- Proyecto (Escocia) de protección de mamíferos salvajes
- Proyecto (Escocia) de regulación de la asistencia social

Además de los proyectos de Ley por iniciativa del Ejecutivo se presentaron también proyectos de Ley como iniciativa particular de los diputados. El 28 de febrero había 22 de dichos proyectos en tramitación.¹³ Uno, iniciativa de un único parlamentario socialista Tommy Sheridan puso al ejecutivo en alguna situación embarazosa. El proyecto de Sheridan, la abolición de la adquisición o venta forzosa de la propiedad de un deudor (Poindings) y de venta con garantías concerniendo la venta forzosa de las posesiones de una persona para pagar sus deudas. El ejecutivo, a pesar de declarar sus simpatías con el proyecto, quería detenerlo para presentar su propio proyecto. Lo intentó en su primer debate sobre los principios del proyecto el 27 de abril de 2000, pero tuvo que desistir de su intención porque quedó claro durante el debate que le faltarían apoyos en la votación. Un parlamentario comentó al autor que se trataba de un «momento crucial para las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo» que demostraba que el Ejecutivo no podía contar siempre con sumisión del Parlamento. El proyecto recibió aprobación Real el 17 de enero de 2001.

13. Cada parlamentario tiene derecho a presentar dos proyectos de Ley como iniciativa particular durante los 4 años de la legislatura.

Normativa reglamentaria

Su Majestad en Consejo, un Ministro de la Corona (un ministro del gobierno del Reino Unido) y un Ministro Escocés puede hacer normas reglamentarias para Escocia en virtud del Artículo 112 de la Ley de Escocia 1998. El Gobierno del Reino Unido conserva todavía la competencia de elaborar normas reglamentarias en relación con Escocia (como también hace con la legislación primaria) en aquellas materias que no han sido objeto de devolución, y cuando existe acuerdo entre el Parlamento escocés y el Gobierno del Reino Unido, o el Parlamento debe actuar. Las propuestas de reglamentos en Escocia son debatidas en el seno de la Comisión parlamentaria de normativa reglamentaria y a la comisión o comisiones competentes por razón de la materia.¹⁴ Por lo demás, no es objeto de este informe el entrar a describir con detalle el proceso de aprobación de la normativa reglamentaria.¹⁵ En enero de 2001 el número de instrumentos legislativos subordinados aprobados, por año, fue: 1999-203; 2000-453; y en el 2001 hasta la fecha 24.

Pronunciamientos jurisdiccionales

Una consecuencia de la devolución de poderes, a la par con otras medidas del programa de reforma constitucional del gobierno laborista del Reino Unido (por ejemplo la Ley de Derechos Humanos 1998), es incrementar la penetración de la Ley en el juego político.¹⁶ Dos casos en Escocia pusieron de manifiesto esta cuestión. El primero tuvo que ver con un escándalo político en el que hubo acusaciones de conexiones impropias entre el entonces Ministro de finanzas, Jack McConnell, y una empresa de relaciones públicas para quien había trabajado, Beattie Media. En la empresa también trabajaba el hijo del entonces Secretario de Estado para Escocia. La acusación fue que Beattie Media tenía acceso privilegiado a los Ministros escoceses. La cuestión fue llevada a la comisión parlamentaria de ética, quien decidió inicialmente que trataría la cuestión sin publicidad. Sin embargo, el periódico conservador *The Scotsman* interpuso un recurso para que las sesiones de la comisión fueran públicas ante un Tribunal escocés (Court of Session). Antes que el Tribunal resolviera sobre el caso, la comisión decidió reunirse en público, con lo que *The Scotsman* retiró su recurso.

El otro caso concerniente directamente al Parlamento llegó hasta la vista y la primera sentencia que discutió sobre la naturaleza del Parlamento Escocés. La cuestión de la caza del zorro es actualmente un tema candente en el Reino Unido. El parlamentario Mike Watson, haciendo uso de la posibilidad de presentar proyectos de Ley particulares, presentó el proyecto de Ley para la protección de los

14. Vid. Capítulo 10 de las cuestiones pendientes en el Parlamento en <http://www.scottish.parliament.uk/>

15. Vid. Ashton and Finch, *Constitutional Law in Scotland* (2000) 5.25-26, 119-122.

16. Vid. Martin Loughlin *Swords and Scales* (2000), en el que discute la «legalización de la política y la politización de la Ley» en pág. 232. Loughlin ha sido recientemente nombrado para ocupar un puesto en la London School of Economics.

mamíferos salvajes con el objeto de prohibir la caza del zorro en Escocia. Fue asistido en la presentación del proyecto por un experto pagado por un grupo anti-cazerías. El parlamentario no declaró dicha asistencia como un «interés del parlamentario». La Alianza del campo «Countryside Alliance», un grupo a favor de la caza del zorro, argumentó que el parlamentario había infringido los reglamentos del Parlamento en relación con la declaración de intereses. Intentó conseguir una orden judicial que paralizara el procedimiento parlamentario. El juez de primera instancia desestimó la petición con la siguiente argumentación:

Lo que considero que los demandantes intentan conseguir, por un método indirecto, es la obstrucción de la legítima presentación de un proyecto de Ley al Parlamento, quien debe regular sus propios asuntos y determinar si, en su opinión, el parlamentario es competente o no para presentarlo.¹⁷

La Alianza del campo apeló la decisión y perdió. De todas formas el punto de vista de Lord Rodger en la Corte Suprema para asuntos civiles de Escocia (Inner House of the Court of Session), fue mucho más restrictivo en su aproximación a los poderes del Parlamento. Lord Roger señaló expresamente que el Parlamento escocés:

Es una institución que, *como cualquier otra institución legal*, debe actuar en el marco de sus poderes. Si no es así, entonces, en un caso particular, la Corte puede ser requerida a intervenir y deberá intervenir. (las cursivas son del autor)¹⁸

La cuestión de interés a largo término es como deben los Tribunales tratar al Parlamento escocés, ¿no es nada más que algo ligeramente diferente a un gobierno local? ¿O tiene un estatus más significativo, quizás no equivalente al de Westminster, pero al menos en algún punto medio?¹⁹

Otro caso fue *Starrs and Chalmers v Ruxton*, concerniente al recurso contra sistema escocés de oficiales judiciales temporales.²⁰ Los oficiales judiciales temporales son jueces nombrados por un periodo anual por el Lord Advocate. El Lord Advocate es a la vez miembro del Ejecutivo escocés y jefe de la fiscalía escocesa. Los demandantes argumentaron con éxito que se había producido una violación de su derecho a un juez «independiente e imparcial» establecido en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El caso comportó la reconsideración del nombramiento de los jueces. Dicha reconsideración empezó con la publicación por parte del Ejecutivo escocés de su documento de consulta *Nombramientos Judiciales-Una Aproximación Inclusiva*.

Hubo también una serie de casos que surgieron como resultado de la definición que hace la Ley de Escocia 1998 de los actos contra el Convenio Europeo como un «asunto de devolución». Cuatro de dichos casos llegaron al Comité

17. *Whaley v Watson* [2000] SC 340; [2000] SCLR 279.

18. *Ibid*, 348

19. Ver la discusión sobre la aproximación que deberían adoptar los tribunales en la interpretación de la legislación adoptada por la administración beneficiaria de la devolución de poderes en Hadfiel, B «The Foundations of Review, Devolved Power and Delegated Power» en Forsyth, C (ed) *Judicial Review and the Constitution* (2000) 191.

20. [1999] SCCR 1052.

Judicial del Consejo Privado de la Corona (Judicial Committee of the Privy Council «JCPC»). Algunas de las sentencias fueron dictadas fuera del periodo de análisis de nuestro informe, en enero 2001.²¹ De todas formas serán mencionadas aquí.

1. *Montgomery and Coulter v Her Majesty's Advocate General for Scotland*:²² publicidad prejudicial y posible infracción del Artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

2. *Hoekstra and others v Her Majesty's Advocate (No 4)*:²³ alcance de la definición de «asunto de devolución» en el anexo 6 párrafo 1 de la Ley de Escocia 1998.

3. *Brown v Stott*:²⁴ sobre si el artículo 172(2)(a) (en relación con los controles de velocidad mediante cámaras y la obligación de comunicar el nombre del conductor si es diferente del propietario del vehículo), infringía el derecho a no declararse culpable del Convenio Europeo.

4. *Her Majesty's Advocate v McIntosh*:²⁵ Incompatibilidad de las presunciones en los procesos criminales previstas en la Ley (Escocia) de Procesos Criminales 1995 (UK) con el derecho reconocido en el artículo 6 (2) del Convenio.

PAÍS DE GALES

La naturaleza de la devolución en Gales

El esquema de devolución de poderes en el País de Gales es significativamente menos generoso, en cuanto a los poderes objeto de la misma, y mucho más complejo, como resultado de la forma de devolución del poder adoptada en la Ley del Gobierno de Gales 1998. El País de Gales, al contrario que Escocia, no goza de una delegación general de poder legislativo sujeta sólo a excepciones específicas. El País de Gales fue anexionado a la Corona Inglesa en 1284 y plenamente integrado a Inglaterra en 1536.²⁶ El sentimiento a favor de la devolución

21. El Comité Judicial del Consejo Privado de la Corona (Ver la página Web en <http://www.privycouncil.org.uk/judicial-committee/jindex.htm>) es el tribunal superior de apelación para los «asuntos de devolución», tal como están definidos en las leyes de devolución. No debe confundirse con el Comité de Apelación de la Cámara de los Lores (Appellate Committee of the House of Lords), que, en sentido amplio, es el Tribunal superior de apelación del Reino Unido, con ciertas excepciones. Para un análisis más detallado vid. Le Sueur and Cornes «What do the Top Courts do?» 53 (2000) *Current Legal Problems* 53.

22. Pendiente de publicación 19 de octubre de 2000, disponible en <http://www.privycouncil.org.uk/>.

23. [2000] 3 *Weekly Law Reports* 1817.

24. [2001] *Scottish Law Times* 59.

25. Pendiente de publicación 5 de febrero 2001, disponible en <http://www.privycouncil.org.uk/>.

26. de Smith and Brazier, *Constitutional and Administrative Law* (1998) 8ed, 48.

de poderes ha sido históricamente más débil en el País de Gales, como lo indica la corta mayoría obtenida en el referéndum de 1997. El nacionalismo galés se ha centrado mucho más en la preservación y el desarrollo de la lengua galesa.²⁷

La etiqueta que se otorga a la devolución en Gales es la de «devolución ejecutiva». Con anterioridad a la devolución se dio, mediante una pluralidad de leyes, al Secretario de Estado para Gales (un miembro del Gobierno del Reino Unido) autoridad para dictar legislación reglamentaria para Gales. La devolución altera la situación anterior con la introducción de un órgano electo, la Asamblea Nacional para el País de Gales, con 60 miembros (elegidos de manera que exista una proporcionalidad entre los votos recibidos por un partido y el número de representantes que obtiene), que en el futuro ejercerá los poderes atribuidos al Secretario de Estado. Dichos poderes son poderes ejecutivos para la aprobación de legislación reglamentaria, de aquí la etiqueta de «devolución ejecutiva». Así, mientras el Parlamento Escocés tiene poderes exclusivos para la aprobación de medidas legislativas, únicamente sujeto a ciertas reservas, toda la legislación aprobada por la Asamblea Nacional de Gales debe ser específicamente autorizada por una Ley de Westminster.²⁸ Ello significa, teniendo en consideración como Westminster delega de vez en cuando poderes al País de Gales, que Westminster continuará teniendo un papel significativamente más importante que el que tiene con relación a Escocia.

La mayor transferencia de poderes se llevó a efecto con la Orden de Gales (Transferencia de Funciones) 1999 (UK). Dicha orden trata de funciones en 18 materias, incluidas las siguientes: agricultura, cultura, desarrollo económico, educación y formación profesional, medio ambiente, salud, autopistas, vivienda, industria, gobierno local, servicios sociales, deporte, turismo, urbanismo, transporte y lengua galesa. Estas son entonces las áreas en las que la Asamblea tiene poderes.

Elecciones y constitución de la Asamblea

Las elecciones del País de Gales el 6 de mayo de 1999 representaron una cierta sorpresa al no obtener los Laboristas una mayoría absoluta de representantes en la Asamblea. Los Laboristas, encabezados por Alun Michael (Parlamentario del Reino Unido y de la Asamblea del País de Gales) obtuvo 28 escaños. Plaid Cymru obtuvo 17 escaños, el Partido Conservador 9, y los Liberales Demócratas 6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley del Gobierno de Gales, Alun Michael fue elegido *Prif Ysgrifennydd y Cymulliad* (Primer Secretario de la Asamblea) y de acuerdo con el artículo 52 de la Ley, Lord Elis-Thomas fue elegido *Llywydd* de la Asamblea (Oficial Presidente). El *Prif Ysgrifennydd* nombra los otros *Ysgrifennyddion y Cynulliad* (Secretarios de la Asamblea). No puede haber más de ocho secretarías, cuyas carteras son: desarrollo económico, educación post-16 y formación profesional, salud y servicios sociales, gobierno local y vivienda, medio ambiente, urbanismo y transporte, agricultura y desarrollo rural, escuelas y educación precoz.

27. Por ejemplo, la Ley de la Lengua Galesa 1993.

28. Vid. Ley del Gobierno de Gales 1998, Artículos 21 y 22.

Como en Escocia la Asamblea tiene dos tipos de comisiones, las establecidas como obligatorias en la Ley del Gobierno de Gales 1998 y las que dicha Asamblea acuerde crear. La Ley requiere: Una Comisión Ejecutiva (de hecho se trata del gabinete de la Asamblea, presidido por el *Prif Ysgriffennydd*); una comisión para cubrir cada una de las carteras de las Secretarías de la Asamblea, citadas en el párrafo anterior; y comisiones regionales (incluyendo una específica para Gales del Norte). Existe también una comisión de asuntos internos (para planificar los asuntos de la Asamblea), una comisión de asuntos europeos, una comisión de ética y conducta, y una comisión de la Cámara.

Debates políticos

Tres debates políticos deben ser destacados. El primero, que llevó a los otros dos, fue la discusión sobre la financiación como Objetivo Uno de la UE. Los fondos recibidos mediante el esquema del Objetivo Uno deben ser contabilizados por el Estado miembro. La cuestión suscitada en Gales fue si la contabilización de los fondos debía producirse en el seno del existente presupuesto Gales, o si el Gobierno del Reino Unido debía poner a disposición dicho fondos como fondos adicionales fuera del presupuesto ordinario de Gales. Si se siguiera esta última opción, Gales perdería pronto la financiación europea procedente del esquema del Objetivo Uno. Una suma sustancial de dinero (1.2 billones de libras* de fondos europeos durante un período de siete años 2000-2006) estaba en juego. Esta cuestión llevó al segundo debate político remarcable. La insatisfacción de la Asamblea con Alun Michael (entonces Primer Ministro) por la gestión de dicha cuestión llevó a una votación de reprobación el 9 de febrero de 2000.²⁹ La Asamblea eligió a Rhodri Morgan para reemplazarle. Morgan negoció un acuerdo de coalición con los Liberales Demócratas. El acuerdo, publicado el 6 de Octubre de 2000 con el título de *El País de Gales en primer lugar: un Acuerdo para el Pueblo de Gales*, establece un programa de gobierno hasta la siguiente elección a la Asamblea en mayo de 2003.

Actividad legislativa

Debe recordarse que la posición constitucional de la Asamblea es diferente de la del Parlamento Escocés o la Asamblea de Irlanda del Norte desde el momento en que no goza del poder de aprobar leyes. Sólo aprueba, o participa en la elaboración de legislación reglamentaria. Existen tres vías principales para la aprobación de los instrumentos legislativos reglamentarios de la Asamblea (la legislación

* NT. Estamos hablando de Billones anglosajones (es decir, millardos).

29. Cuando la Asamblea Nacional fue establecida por primera vez Alun Michael adoptó el término «Primer Secretario» para referirse a su cargo, como dispone la Ley del Gobierno de Gales 1998. El segundo Primer Secretario, Rhodri Morgan decidió alterar el nombre y usar el de «Primer Ministro» en consonancia con sus homónimos de Escocia y Irlanda del Norte.

reglamentaria de la que es únicamente responsable la Asamblea). En primer lugar, un procedimiento completo, que requiere que el proyecto pase por la comisión competente en razón de la materia previamente a su consideración final por la Asamblea en sesión plenaria. En segundo lugar, un procedimiento abreviado que implica la consideración del proyecto únicamente por la comisión de legislación reglamentaria previamente a la sesión plenaria de la Asamblea. Finalmente, un procedimiento de urgencia permite al ejecutivo de la Asamblea aprobar el instrumento legislativo reglamentario sin necesidad de su debate en la Asamblea. Durante el período transcurrido desde la entrada en funcionamiento de la Asamblea han excedido de 500 los instrumentos aprobados. Pueden encontrarse en la página web de la Asamblea en: http://www.wales.gov.uk/index_e.html.

Actividad jurisdiccional

No hubo casos que implicaran directamente a la Asamblea. Un caso que surgió debe destacarse más de forma incidental. En *R v Secretary of State for Education and Employment, ex parte National Union of Teachers*.³⁰ En este caso, entre otras cosas, se discutió la obligación del Secretario de Estado de consultar al Sindicato de Maestros en relación con sus funciones relativas al empleo de los mismos. Sugirió también que la Asamblea debió de ser consultada.

IRLANDA DEL NORTE

La naturaleza de la devolución e Irlanda del Norte

Analizar el progreso de la devolución en Irlanda del Norte desde mayo de 1997 a diciembre de 2000 en el espacio disponible para este informe no es sólo un trabajo desagradado, sino además imposible. Los comentarios que se pueden hacer al respecto deben necesariamente reflejar el juicio subjetivo del autor en relación con los hechos clave durante dicho periodo. El punto inicial de la gestión del conflicto en Irlanda del Norte es la firma del Acuerdo de Belfast el 10 de abril de 1998 (incorrectamente llamado como «Acuerdo del Viernes Santo»), refrendado en la República de Irlanda y Irlanda del Norte en 22 de mayo de 1998.³¹

La Ley de Irlanda del Norte de 1998 crea un órgano legislativo y un ejecutivo similar al establecido en Escocia hasta el punto que el poder es transferido a Irlanda del Norte sujeto a materias específicas que se retienen. Las diferencias entre Irlanda del Norte y Escocia empiezan en este punto. Mientras que en

30. *The Times* 8 de agosto 2000. 14 Julio 2000 Queens Bench Division, CO/1159/00, párrafo 62 de la sentencia.

31. *The Belfast Agreement: An Agreement reached in Multi-Party Talks on Northern Ireland* Cm 3883, Abril 1998. Una mayoría de un 71% votó afirmativamente en el Norte, y un 94% en la República.

Escocia hay una asignación general de poderes con algunas materias «reservadas»,³² en Irlanda del Norte hay dos clases de materias retenidas, «materias excepcionadas» y «materias reservadas». En sentido amplio, lo que en Escocia son materias reservadas en el esquema de Irlanda del Norte son designadas como «Materias excepcionadas». El Secretario de Estado para Irlanda del Norte tiene, reconocida por la Ley de Irlanda del Norte (Artículo 4(2)), potestad para cambiar la consideración de una determinada materia de transferida a reservada y viceversa. Aparte de dicha diferencia la Asamblea de Irlanda del Norte, como el Parlamento Escocés, puede aprobar leyes designadas como Leyes de la Asamblea de Irlanda del Norte.

Elección de la Asamblea, formación del ejecutivo y de otros órganos, y transferencia de poder

El 25 de junio de 1998, usando un sistema proporcional a única vuelta, los 108 miembros de la Asamblea fueron elegidos. El principal partido unionista, el Partido Unionista del Ulster (PUU) consiguió 28 representantes, el principal partido nacionalista, el Partido Laborista Socialdemócrata (PLSD) consiguió 24. Sinn Féin (SF)^{*} 18, los Unionistas Democráticos (PUD) 20, la Alianza 6, los Unionistas del Reino Unido 5, los Unionistas Progresistas 2, la Coalición de Mujeres 2 y Unionistas independientes 3. El 1 de julio de 1998 David Trimble (PUU) y Seamus Mallon (PLSD) fueron elegidos Primer Ministro y Vice Primer Ministro respectivamente. Dichos Ministros son en la práctica de igual autoridad. Tienen responsabilidad conjunta para establecer ministerios y las competencias de dichos ministerios. Deben actuar conjuntamente en esta cuestión por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Irlanda del Norte 1998. El Viceprimer Ministro decide también el número de comisiones de la Asamblea. El Artículo 29 de la Ley de Irlanda del Norte 1998 exige que las comisiones que se establezcan se correspondan con cada ministerio. Por disposición del artículo 20 de la Ley debe haber también una comisión ejecutiva, a la que pertenecen todos los ministros y es presidida conjuntamente por el Primer Ministro y el Viceprimer Ministro.

El 18 de diciembre de 1998 el Primer Ministro y el Viceprimer Ministro acordaron la existencia de diez ministerios: cultura, arte y espectáculos (PUU), empresa, comercio e inversiones (PUU), medio ambiente (PUU), educación superior y extensión educativa, formación profesional y empleo (PLSD), finanzas y personal (PLSD), agricultura y desarrollo rural (PLSD), desarrollo regional (PUD), desarrollo social (PUD), educación (SF), y salud, servicios sociales y seguridad pública (SF). Las iniciales después de cada materia indican el partido político que ocupa cada ministerio. Las posiciones ministeriales, y los integrantes de las comisiones (incluidas sus presidencias) se proveen entre los partidos mediante una fórmula proporcional al número de representantes en la Asamblea. El resultado es una forzada coalición entre nacionalistas y unionistas (ambos los

32. Ley de Irlanda del Norte 1998, Artículo 4(1) y anexos 2 y 3.

* NT. Podemos traducir el nombre de dicho partido como «nosotros solos».

moderados PLDS y PUU así como los menos moderados SF y PUD). El 18 de diciembre de 1998 el Primer Ministro y el Viceprimer Ministro también acordaron la creación de seis organismos y seis áreas de cooperación transfronteriza (entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda). Dichos organismos se establecen en cumplimiento del artículo 55 de la Ley y tienen la función de ejecutar las políticas decididas en el Consejo Transfronterizo Norte-Sur, ver el Artículo 52 de la Ley.

El poder ha sido transferido a la Asamblea por orden del Secretario de Estado para Irlanda del Norte el 2 de diciembre de 1999. Como resultado de las discusiones sobre el decomiso de armas el Secretario de Estado del Reino Unido suspendió la Asamblea el 11 de febrero de 2000. El mismo Secretario de Estado devolvió los poderes a la Asamblea el 29 de mayo de 2000. La suspensión y la devolución de poderes se llevaron a cabo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Irlanda del Norte de 2000.

Programa Ejecutivo

El hecho que la administración de Irlanda del Norte se halle gobernada por una coalición forzada entre oponentes políticos, algunos de los cuales rechazan presentarse a las reuniones de la Comisión Ejecutiva ante la presencia de otros (los dos ministros del PUD rechazan asistir a las reuniones de la Comisión Ejecutiva por la presencia en ellas de ministros del SF) hacen que nos encontremos ante un ejecutivo peculiar. El 19 de junio de 2000 la Comisión Ejecutiva consiguió acordar una «Agenda para el Gobierno», una declaración de fines estratégicos y objetivos para el primer mandato de la Asamblea. A ello le ha seguido un Proyecto de Programa para el Gobierno de 24 de octubre de 2000.

Actividad legislativa

Leyes de la Asamblea de Irlanda del Norte

La Asamblea ha aprobado seis leyes hasta la fecha:

- Ley (Irlanda del Norte) de Financiación de los Partidos Políticos 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Expropiación 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Retribuciones de los Miembros de la Asamblea 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Apoyo a la Infancia, Pensiones y Seguridad Social 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Pesos y Medidas 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Perros (reforma) 2001.

Consecuencias de la devolución para el conjunto del Reino Unido - Relaciones intergubernamentales en un estado con devolución de poderes.

Introducción

En un sistema con devolución de poderes, en el que el poder es compartido entre gobiernos diferentes es prudente establecer acuerdos sobre como cada gobierno se va a relacionar con los otros. En los estados federales dicha actividad es conocida como relaciones intergubernamentales.³³ En el texto que sigue se describe lo que ha emergido en el Reino Unido para gestionar las relaciones entre el Gobiernos en el contexto del sistema de devolución de poderes del Reino Unido.

Documentos

Memorándum de Entendimiento

El principal documento es el *Memorandum of Understanding* (Memorándum de Entendimiento) (MDE) entre el Gobierno del Reino Unido y las administraciones beneficiarias de la devolución de poderes, publicado en octubre de 1999.³⁴ El MDE establece cinco principios para gestionar las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos del Reino Unido:

- Buena comunicación.
- Cooperación.
- Intercambio de información científica, técnica y política.
- Confidencialidad, y
- Responsabilidad.

Convenios

Los convenios son documentos más detallados. Hay cuatro convenios marco entre el Gobierno del Reino Unido y las administraciones beneficiarias de la devolución, cubriendo las siguientes áreas:

- Coordinación de cuestiones de política de la UE
- Asistencia financiera a la industria
- Relaciones internacionales, y
- Estadísticas.³⁵

33. Vid. R Cornes, «Intergovernmental Relations in a Devolved United Kingdom: Making Devolution Work» en Hazell (ed) *Constitutional Futures - A History of the next Ten Years* (1999) 156.

34. Cm 4444, October 1999. Disponible en la página web de la Oficina del Gabinete: <http://www.cabinet-office.gov.uk/cabsec/1999/memorandum/>

35. Vid nota anterior.

Existen también convenios bilaterales entre varios departamentos de Whitehall y determinadas administraciones beneficiarias de la devolución. Están disponibles en las páginas web de las administraciones beneficiarias de la devolución, que se citan al final de este informe.

Notas de Orientación de la Devolución («NOD»)*

Se trata de los más detallados de los documentos orientativos. También están disponibles en la página web de la Oficina del Gabinete. Cubren por ejemplo detalles como los siguientes: entrega y trato de la correspondencia después de la devolución (NOD 2); papel de los Secretarios de Estado para Escocia, Gales e Irlanda del Norte (NODs 3, 4, y 5 respectivamente); Legislación Primaria que Afecta a Irlanda del Norte, País de Gales y Escocia después de la Devolución (NODs 8, 9, y 10).

Instituciones

Comisión Ministerial Conjunta

Esta institución es la cumbre de acuerdos intergubernamentales. Su finalidad es la de complementar el contacto informal del día a día que debe continuar ocurriendo entre varios niveles de las administraciones del Reino Unido. Se puede producir un encuentro en forma de cumbre, con el Primer Ministro y los Primeros Ministros (y en el caso de Irlanda del Norte, también el Viceprimer Ministro).³⁶

Secretarios de Estado Territoriales

Los tres Secretarios de Estado Territoriales, para Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte fueron, hasta la devolución de poderes, la más alta representación en el sistema de gobierno del Reino Unido de la especial posición constitucional de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Cada uno tenía una función diferente, pero los tres jugaban papeles significativos en la gobernación de la parte del Reino Unido que les concernía. La devolución no ha llevado todavía a su cese. Ello tampoco parece posible que ocurra en un futuro próximo. Los tres se encuentran jugando papeles de relación entre los gobiernos beneficiarios de la devolución y Westminster. Como hemos visto con anterioridad, hay NODs relativas a cada uno de los Secretarios.

* NT Devolution Guidance Notes («DGNs»).

36. Para más detalles en relación con la actividad intergubernamental vid. Burrows, N *Devolution* (2000) capítulo 5, 114.

Consejo Ministerial Norte-Sur

Esta estructura es similar al Comité Ministerial Conjunto. Representa un foro de encuentro de los Ministros de la República de Irlanda y de la República de Irlanda del Norte para la discusión de cuestiones de importancia transfronteriza, esto es, de importancia para toda la isla.

Consejo Británico-Irlandés (coloquialmente, el «Consejo de las Islas»)

Se trata de la «este-oeste» compensación al Consejo Ministerial Norte/Sur. Sus componentes incluyen no sólo los Gobiernos del Reino Unido y de la República de Irlanda, y las administraciones beneficiarias de la devolución, sino también representantes de la Isla de Man y de las Islas del Canal.

La Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa

Esta es la tercera estructura intergubernamental que surge del Acuerdo de Belfast. Substituye al Consejo y a la Conferencia Intergubernamental Anglo-Irlandesa. Junta a los ministros de la República de Irlanda y los Gobiernos del Reino Unido. Sus preocupaciones principales son cuestiones de seguridad.

Otros elementos de la devolución

Se dice frecuentemente que la Devolución es un proceso y no un simple suceso. Como proceso la cuestión que surge es ¿a dónde lleva? ¿Habrá más devoluciones de poder, quizás a las regiones Inglesas? Este apartado del informe trata otros aspectos de la agenda de reforma constitucional del gobierno del Reino Unido que son relevantes en términos del proceso de devolución.

La Autoridad del Gran Londres

Aunque no se trata de forma pareja a la devolución de poder a Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte, debe recordarse que la Autoridad del Gran Londres y el Alcalde de Londres tienen bajo su responsabilidad la mayor ciudad en el Reino Unido (y en la Unión Europea), con un presupuesto cercano a los cuatro billones de libras.* El modelo de la Ley de la Autoridad del Gran Londres 1999 apuesta por una Asamblea de 25 miembros elegidos en 14 circunscripciones a lo largo de Londres y un Alcalde elegido directamente. En la primera elección el 6 de mayo de 2000, Ken Livingstone (independiente, antiguo laborista) ganó la alcaldía. Los representantes en la Asamblea fueron de los siguientes partidos: 9 Laboristas, 9 Conservadores, 4 Liberal Demócratas, y 3 verdes.

* NT. Estamos hablando de Billones anglosajones (es decir, millardos).

Inglaterra, Agencias de Desarrollo Regional y Cámaras Regionales Voluntarias

Las ocho Agencias de Desarrollo en Inglaterra (ver *supra* la introducción a la devolución) son supervisadas por una Junta de generalmente 13 miembros. Los miembros son nombrados por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, Transportes y Asuntos Regionales (un ministro central del Gobierno del Reino Unido), ante quien responden. Tiene la tarea de coordinar la ejecución de la política y el desarrollo económico de las Regiones Inglesas. El Secretario de Estado puede designar una de las Cámaras Voluntarias existentes en todas las regiones para ser una de las vías por las que una Agencia de Desarrollo Regional puede obtener información sobre los puntos de vista de su región, es decir, para que devengan órganos consultivos. Existen campañas incipientes para reclamar una devolución de poderes a las regiones Inglesas, y en el momento de redactar estas líneas parece que puede ser ésta una cuestión sobre la que el gobierno Laborista, si resulta reelegido en el 2001, avance durante su segundo mandato.

Conclusiones

La última fase de devolución de poderes se encuentra marcada por dos características significativas. En primer lugar, la asimetría, hasta el punto de la imprevisibilidad.³⁷ Asociada con ello está también la complejidad de alguna de las soluciones adoptadas. La estructura de Escocia es la más comprensible de todas ellas. El País de Gales tiene un sistema que es tan complejo que se acerca a la opacidad incluso para los juristas. Mientras que Irlanda del Norte es un reto por la complejidad de su sistema político, así como por las dificultades de hacer gobernable una coalición forzada entre adversarios políticos. La segunda característica significativa es la naturaleza abierta del proceso. La devolución como proceso enfrenta al Reino Unido a cuestiones como las que España ha debido abordar durante el desarrollo de su sistema de comunidades autónomas —¿cual es el punto final? ¿Habrà más devolución de poderes a las regiones Inglesas? ¿Avanzará Escocia hacia la Independencia? Los futuros informes del Reino Unido abordarán el seguimiento de estas cuestiones a medida que el nuevo sistema evoluciona.

Fuentes útiles

Escocia

<http://www.scottish.parliament.uk/>

<http://www.scotland.gov.uk/>

<http://www.scotcourts.gov.uk/>

37. Burrows, N, *Devolution* (2000) 90-1.

Gales

http://www.wales.gov.uk/index_e.html

Northen Ireland

<http://www.ni-assembly.gov.uk/index.htm>

Para información sobre el gobierno del Reino Unido

Información- <http://www.open.gov.uk>

Legislación- <http://www.hms0.gov.uk/>

Parlamento del Reino Unido- <http://www.parliament.uk/>

Para cuestiones regionales- <http://www.local-regions.detr.gov.uk/rda/index.htm>

Londres- <http://www.london.gov.uk/>