

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

Acontecimientos políticos y federalistas importantes en resumen

1. Desde el punto de vista federalista, en el año de referencia, el 2003, los acontecimientos políticos en Austria han estado marcados por los debates en la Convención Austria, expuestos en el punto II. El ámbito político federal ha estado marcado por la continuación de las medidas de consolidación presupuestaria y de reforma de la legislación en materia de pensiones e impuestos. Uno de los objetivos centrales ha sido la creación de un régimen de pensiones unitario para todas las personas activas, que finalmente, tras enfrentamientos políticos con los partidos de la oposición y los sindicatos, se logró implantar. Al mismo tiempo se aprobó la reforma fiscal 2005, que debía suponer una reducción palpable de la carga fiscal para los contribuyentes.

Para los Estados federados y los municipios, las negociaciones sobre el régimen de compensación financiera 2005 y la reforma sanitaria fueron especialmente interesantes. A la vista de la subida constante del número de demandantes de asilo y de refugiados, se debatieron medidas sobre los costes de su alojamiento y sobre el reparto de los solicitantes de asilo entre los distintos Estados federados. A tal efecto, la Federación y los Estados federados alcanzaron un acuerdo según art. 15a Ley constitucional austriaca (CA) sobre medidas conjuntas para asistencia básica provisional a extranjeros necesitados de protección y ayuda (BO austriaco I N° 80/2004).

2. También estuvieron en el centro de la atención varias elecciones. En el año de referencia 2004, en Austria se celebraron tres elecciones a parlamentos de Estados federados, la elección del Presidente federal, las elecciones al parlamento europeo, así como dos elecciones municipales. Las elecciones a los parlamentos de Estados federados y aquellas al parlamento europeo estuvieron marcadas por importantes pérdidas de votos del Partido Liberal de Austria (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) y en parte también por considerables aumentos de votos del Partido Socialdemócrata de Austria (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ). En cuanto a las elecciones celebradas el 7 de marzo de 2004 en los Estados federados de Salzburgo y Tirol, para elegir a concejales y alcaldes, a causa del gran número de listas electorales independientes (sin denominación de partido), resulta relativamente difícil realizar una asignación de resultados electorales a los partidos políticos.

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

2.1. Las elecciones al parlamento regional celebradas el 7 de marzo de 2004 en el Estado federado de Salzburgo aportaron un significativo corrimiento en las relaciones políticas de fuerza. Por primera vez desde 1945, el Partido Popular Austriaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) perdió frente al SPÖ la mayoría en el parlamento regional y de esta forma también el cargo de presidente regional. El anterior presidente regional Dr. SCHAUSBERGER (ÖVP) dimitió tras la derrota electoral. El gran ganador de las elecciones fue el SPÖ, que con su candidata BURGSTALLER logró un importante aumento de votos y por primera vez se convirtió en el grupo parlamentario más grande. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: SPÖ 17 (+5), ÖVP 14 (-1), FPÖ 3 (-4) y Verdes (Grüne) 2 (+/-0). Tras celebrar negociaciones, SPÖ y ÖVP acordaron la formación de un gobierno de coalición. Ahora, de las siete carteras en el gobierno regional, le corresponden al SPÖ 4 (+1) y al ÖVP 3 (-1). En la sesión constituyente del parlamento regional el 27 de abril de 2004, la Sra. BURGSTALLER fue elegida como nueva presidenta regional.

2.2. En las elecciones al parlamento del Estado federado celebradas también el 7 de marzo de 2004 en Carintia, el FPÖ, en contra de la tendencia en otras elecciones, registró un ligero aumento de votos, defendiendo su posición de liderazgo, mientras que el ÖVP tuvo que registrar importantes pérdidas y el SPÖ logró contabilizar avances importantes. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: FPÖ 16 (+/-0), SPÖ 14 (+2), ÖVP 4 (-4), Verdes (Grüne) 2 (+2). Con una rapidez sorprendente, el FPÖ y el SPÖ acordaron ya el 14 de marzo 2004 la reelección del Dr. HAIDER como presidente regional y la formación de un gobierno de coalición. En un gobierno regional con composición proporcional, de las siete carteras, tres le corresponden a FPÖ y SPÖ, respectivamente, y una al ÖVP. El parlamento regional reeligió en su sesión constituyente el 31 de marzo de 2004 al Dr. HAIDER (FPÖ) como presidente regional, con 20 de 22 votos válidos.

2.3. En las elecciones a presidente federal el 25 de abril de 2004, el anterior Presidente federal Dr. KLESTIL, tras dos mandatos, no pudo presentarse a la reelección.¹ Ya en la primera vuelta, el anterior vicepresidente del consejo nacional Dr. FISCHER (SPÖ) se pudo imponer con un 52,41% frente a la anterior Ministra de asuntos exteriores Dra. FERRERO-WALDNER (ÖVP), que alcanzó el 47,59% de los votos, siendo elegido nuevo presidente federal. Al Dr. FISCHER se le tomó juramento el 8 de julio de 2004 por la asamblea federal. Posteriormente, la asamblea federal celebró una sesión de duelo en memoria del Presidente federal Dr. KLESTIL, fallecido el 6 de julio, dos días antes de la terminación de su mandato.

2.4. Las elecciones al Parlamento europeo, celebradas el 13 de julio de 2003 han estado marcadas en Austria por una participación muy baja de tan sólo el 41,8% de los ciudadanos con derecho a votar y considerables pérdidas del FPÖ. El SPÖ logró, con el 33,5% (+1,7%) de los votos, defender su primer puesto, el ÖVP logró un incremento del 2,0% y llegó hasta el 32,7%. El antiguo parlamentario europeo del SPÖ Dr. MATIN, que durante la campaña electoral luchó sobre todo contra los privilegios de los políticos en la UE, alcanzó con su lista

1. Según Art. 60 apdo. 5 CA.

el 14,0% y con ello el tercer puesto. Los Verdes ganaron un 3,5% y alcanzaron el 12,8%; el FPÖ perdió ni más ni menos que un 17,1% y sólo logró el 6,3% de los votos. Debido al ingreso en la UE de diez nuevos estados miembros, a Austria le corresponden en el nuevo parlamento UE, más grande, 18 escaños (antes 21 escaños). El actual reparto de escaños es el siguiente: SPÖ siete (como hasta ahora), ÖVP seis (-1), Lista Martin dos (+2), Verdes dos (+/-0) y FPÖ un escaño (-4 escaños).

2.5. En las elecciones regionales celebradas el 19 de septiembre de 2004 en Vorarlberg, el ÖVP alcanzó una victoria aplastante y recuperó la mayoría absoluta en el parlamento regional. El SPÖ volvió a situarse en el segundo puesto, con una ligera ganancia, el FPÖ sufrió una gran pérdida y los Verdes ganaron apoyo. El reparto de escaños en el parlamento regional recién elegido es el siguiente: ÖVP 21 (+3), SPÖ 6 (+1), FPÖ 5 (-6), Verdes (Grüne) 4 (+2). Aunque el ÖVP podría gobernar en solitario, el ÖVP y el FPÖ, tras celebrar negociaciones, acordaron la formación de una coalición. En el gobierno regional, seis carteras le corresponden al ÖVP y una cartera al FPÖ. El anterior presidente regional Dr. SAUSGRUBER (ÖVP) fue reelegido por el parlamento regional el 5 de octubre de 2004.

3. En la política del ámbito UE, tanto para Austria como también para los demás estados miembros de la UE, la adhesión de diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004 y las negociaciones y la firma del Tratado sobre una Constitución para Europa el 29 de octubre de 2004 en Roma han estado en el centro de la atención. El Tratado constitucional debe entrar en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que antes de esa fecha se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación.

El acuerdo del Consejo Europeo, celebrado los días 16 y 17 de diciembre en Bruselas, de iniciar en octubre de 2005 las negociaciones de adhesión con Turquía generó importantes controversias políticas, también en Austria.

La expiración del tratado de tránsito y de la, así llamada, regulación por puntos ecológicos a finales del año 2003 generó en Austria en el año 2004 el temido incremento importante del tránsito, que genera problemas de salud entre la población residente en las proximidades de las rutas de tránsito.

La Convención Austria – El resultado insatisfactorio y provisional de un intento de reforma constitucional

1. En el año de 2003, en Austria se nombró a la Convención Austria, con el objetivo tan ambicioso de elaborar hasta finales de 2004 una nueva constitución federal.² Tras llegar a un acuerdo político sobre la composición de un pleno inte-

2. Véase al respecto el informe detallado sobre la evolución del federalismo austriaco en el año 2003, en: Informe de las Comunidades Autónomas 2003, (Barcelona, 2004), puntos II.1.-5. Véase sobre la Convención Austria con más detalles BUSSJÄGER, *Der Österreich-Konvent – Chance oder Inszenierung?*, en: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (editorial), *Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Baden-Baden 2004, 248 y ss.

grado por 70 miembros, ya durante el año 2003 se nombraron diez comisiones, que debían presentar los resultados de sus deliberaciones al centro de poder propiamente dicho, la directiva. La directiva, en la que estaban representadas todas las fuerzas políticas determinantes,³ debía poner en común los resultados de los informes de las comisiones y tomar las decisiones esenciales sobre la configuración de la nueva constitución federal austriaca.

Ya en las deliberaciones en las comisiones, no fue posible alcanzar un acuerdo en cuestiones centrales como el reparto de competencias, la reforma de la estructura administrativa, las finanzas y los derechos fundamentales, y tampoco la directiva logró cumplir su función de superar las divergencias de opinión e impulsar la convención. En el pleno de la convención se presentaban y debatían los diferentes informes de las comisiones, si bien nunca se produjeron debates animados, pues las sesiones, convocadas para durar días enteros generalmente no duraban más de dos horas.

Finalmente, la directiva de la convención presentó en enero de 2005 su informe final, aprobado el 28 de enero de 2005 en la última sesión del pleno como «Informe de la convención». Este amplio informe contiene los encuentros y los desencuentros y los borradores presentados en las comisiones, pero ninguna propuesta para un nuevo texto constitucional. El presidente de la directiva, el Dr. FIEDLER, sí que lo intentó, y el 12 de enero de 2005 presentó un borrador de constitución redactado por él (véase al respecto, más abajo, el punto 4.), que fue incorporado al informe final.

2. En la Convención Austria se alcanzó un consenso en las siguientes materias:

Hubo acuerdos referentes a la integración y depuración del texto constitucional, para mejorar la estructuración del derecho constitucional austriaco, muy complejo y fragmentado. Tampoco había divergencias sobre la introducción de un mandato de integración, siguiendo el modelo de la constitución alemana, para evitar una nueva fragmentación del derecho constitucional.

También hubo acuerdo en cuanto al mantenimiento de los rasgos básicos de la organización del Estado. Seguirá habiendo un sistema bicameral y el sistema electoral para los consejos nacional y federal seguirá igual. Los gobiernos regionales serán nombrados como hasta ahora por los parlamentos regionales. Se mantienen las estructuras existentes en las administraciones federal, regional y municipal.

3. Al concluir la convención en enero de 2005, eran miembros de la directiva:

- Dr. FIEDLER (hasta junio de 2004, presidente del tribunal de cuentas) como presidente;
- El Presidente del consejo nacional Dr. KHOL (ÖVP);
- Dr. KOSTELKA (defensor del pueblo, SPÖ) - desde 21.5.2004 como sucesor del nuevo presidente federal Dr. FISCHER, que dejó la presidencia el 10.5.2004;
- Dr. Claudia KAHR, miembro del Tribunal constitucional, afín al SPÖ;- El presidente del grupo del FPÖ en el consejo nacional, SCHEIBNER - sucesor del ministro de justicia Dr. BÖHMDOFER, que dejó la presidencia el 22.7.2004;
- Dr. Eva GLAWISCHNIG, parlamentaria de los Verdes en el consejo nacional;
- Angela ORTHNER, presidenta del parlamento regional de Alta Austria (ÖVP).

Finalmente se alcanzó un acuerdo para la implantación de una instancia jurisdiccional contencioso-administrativa regional. Después de la primera instancia habrá un recurso ante un tribunal contencioso-administrativo regional.

3. La materia sin ningún lugar a dudas más debatida en la Convención Austria fue la necesidad de reformar el reparto de competencias entre Federación y Estados federados. A la comisión competente, la Comisión 5, presidida por el Dr. BUSSJÄGER, Director del Instituto de Federalismo, se le dio por parte de la directiva de la Convención Austria el encargo de presentar propuestas para un nuevo reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados. Debía realizarse una fórmula de hechos competenciales redondeados (ámbitos de competencia) y una reducción de los hechos competenciales hasta aprox. un tercio de los actuales, además de aportar una propuesta para el reparto de los nuevos hechos competenciales entre Federación y Estados federados, en base al modelo de dos listas y del modelo de tres listas. Ambos conceptos se fundamentan sobre la idea de que debe haber dos ámbitos competenciales exclusivos de, respectivamente, la Federación y los Estados federados. En el «modelo de tres listas» hay también un ámbito de legislación «compartida» o «cooperativa». El reparto de competencias según el modelo de dos o de tres columnas resultó ser una tarea de muy difícil solución. En cuanto a la formulación de nuevos ámbitos competenciales, en la Comisión 5 hubo acuerdo sobre la necesidad de concentrar las cuestiones de la seguridad interior y exterior así como las actividades económicas en el entorno de la Federación. Las cuestiones de la ordenación del territorio y de la protección del medio ambiente y también los servicios como, por ejemplo, los de asistencia deberían ser regulados por los Estados federados. La atribución de competencias legislativas a la Federación en materia de legislación energética o de legislación de instalaciones fue debatida. Como ámbitos competenciales para la tercera lista se trataron áreas como la educación o el sistema sanitario. También hubo consenso de que el derecho de la UE fuera transpuesto por la Federación y los Estados federados en el marco de sus respectivos ámbitos de actuación y que tanto la Federación como los Estados federados, no debían estar vinculados por las limitaciones competenciales cuando actúan con personalidad jurídica privada.

4. El presidente de la Convención Austria, el Dr. FIEDLER, presentó el 12 de enero de 2005 a la presidencia de la convención su propuesta de una nueva constitución federal. Fiedler presentó un modelo de tres listas, en cuya primera lista se le atribuían a la Federación todas las funciones esenciales de los poderes públicos. Así, las áreas de «Sanidad», «Escuelas y formación» y «Economía», fueron declaradas competencias federales exclusivas. Como en estas materias la competencia de ejecución va unida a la competencia legislativa, los Estados federados serían meros órganos de ejecución de las órdenes de la Federación. El borrador Fiedler formuló aprox. 50 nuevos ámbitos competenciales en lugar de las actuales supuestos de hecho competenciales, muy casuísticos, pero la asignación de las actuales competencias a los supuestos de hecho nuevos es muy vaga. Otro gran defecto del borrador fue el hecho de que no incluía ninguna solución para el órgano estatal más controvertido, el consejo federal. También en la reforma administrativa, el borrador dejó el panorama administrativo muy fragmentado, quedando muchas cuestiones pendientes de resolver. Como uno de los pocos

rayos de esperanza federalistas se puede mencionar la creación de una jurisdicción contencioso-administrativa regional, sobre la cual ya había consenso en el seno de la Convención.

5. A la vista del inminente borrador del presidente de la Convención, que se perfilaba como centralista, un grupo de trabajo de los Estados federados elaboró una posición de los Estados federados, que el 19 de enero de 2005 fue presentada por el presidente regional NIESSL (Burgenland), el presidente de la conferencia de presidentes regionales. Esta posición de los Estados federados⁴ se basa en anteriores acuerdos de los presidentes regionales y representa por primera vez un documento de posicionamiento completo referente al reparto de competencias. En la posición de los Estados federados también se prevé un modelo de tres listas si bien las materias de derecho urbanístico, ordenación del territorio y protección del entorno natural vienen identificadas como competencias de los Estados federados. Los centros hospitalarios, el sector eléctrico y la protección del medio ambiente vienen señalados como competencias de la tercera columna.

La previsión de un modelo de «mayoría doble», previsto para la tercera columna así como para la legislación de compensación financiera y para todas las leyes con las que se le imponen cargas financieras a los Estados federados, recibió muchas críticas y suscitó reacciones de rechazo. Este modelo prevé, que los proyectos de ley del consejo nacional, además de la aprobación del consejo federal también precisaría la aprobación de siete de los nueve Estados federados. A la vista de la falta de revalorización del consejo federal como órgano de participación efectiva de los Estados federados en la legislación federal, los Estados federados no les habrá quedado otra salida que la participación directa como instrumento adicional para preservar su posición federalista.

6. Otras materias de conflicto en la Convención Austria fueron la reforma administrativa, la constitución financiera y los derechos fundamentales.

En la convención se debatió intensamente sobre la reforma administrativa. El debate tuvo como resultado que la administración federal mediata se mantendría y que debería haber regulaciones adicionales, principalmente constitucionales, para las administraciones regionales. Las propuestas planteadas por los representantes del SPÖ en la convención y tendentes a transferir funciones de la administración provincial (estatal) a un nivel administrativo (municipal) de nueva creación, lo que habría modificado sustancialmente la estructura existente de la administración general estatal, no eran aptas para generar el consenso necesario, como tampoco lo han sido las propuestas para la reforma de la administración en materia educativa y de seguridad. Se puso otra vez de manifiesto que la reforma administrativa estuvo marcada por grandes desencuentros.

La Comisión 10, responsable de la constitución financiera, también debía perseguir el objetivo de presentar propuestas para una «coincidencia de las responsabilidades de recaudación y de gasto». Los representantes de los Estados federados en la convención rechazaron un fortalecimiento de su propia soberanía tributa-

4. Descargable en www.foederalismus.at.

ria, lo que fue utilizado por los representantes federales como argumento en el sentido de que los Estados federados parecen querer más poder pero no más responsabilidad. En cualquier caso, los representantes federales no parece que estuvieran pensando en una autonomía tributaria real de los Estados federados, pues la actual «supercompetencia» de la Federación de establecer qué nivel puede recaudar impuestos nunca estuvo realmente abierto a debate. En esencia se trataba sólo de la disponibilidad de la Federación de transferir algunos impuestos con unos ingresos relativamente bajos (se mencionaron, entre otros, el impuesto sobre bienes inmuebles) al ámbito competencial de los Estados federados.

También se debatió en torno a la redefinición del catálogo austriaco de derechos fundamentales, que en buena parte aún data del año 1867. En la convención también se debatió intensamente sobre los derechos fundamentales sociales, un debate que finalmente no dio sus frutos. Tampoco el catálogo de derechos fundamentales contenido en el borrador Fiedler recibió el visto bueno del SPÖ y de los Verdes, alegándose la falta de una eficacia jurídica asegurada. Resulta digno de mención que fue relativamente fácil hallar un consenso en la formulación de derechos fundamentales sociales, cuyo coste deberá ser sufragado por Estados federados y municipios.

7. El informe de la Convención Austria, ya presentado, y las reacciones ante el «Borrador Fiedler» muestran claramente que el ambicioso proyecto de una nueva constitución federal no pudo ser realizado antes de finales de año de 2004 y que en la legislatura en curso no va a poder ser aprobada. Como alternativas quedarían la cancelación total del proyecto, la continuación del debate sobre una nueva constitución para Austria y realización en las legislaturas venideras o la realización parcial y progresiva de los contenidos consensuados. Desde la perspectiva federalista habría que decir los Estados federados han sido de la convención relativamente indemnes.

Son varias las causas del fracaso de la convención: Por una parte no fue posible superar las fronteras marcadas por partidos e ideologías. Tuvo un efecto negativo sobre el trabajo de la convención el hecho de que los políticos no estuvieran representados en los debates de las comisiones. Los representantes del Gobierno federal y de los diferentes intereses sectoriales y los presidentes regionales hicieron uso de la posibilidad que les brindaba el reglamento de hacerse representar en las sesiones de las comisiones y del pleno. En muchos casos, los representantes de los diferentes cuerpos legislativos (miembros del consejo nacional, del consejo federal o de los parlamentos regionales), que no se podían dejar representar no comparecieron. También se puso de manifiesto que los renombrados expertos en derecho constitucional y administrativo, miembros de la convención, sólo pudieron asumir de forma limitada un papel de expertos independientes, pues a menudo se convirtieron en representantes de los partidos políticos que los habían nombrado.

Novedades en el derecho constitucional federal y capítulos concretos importantes de la legislación federal

1. En el periodo de referencia, el derecho constitucional federal de Austria ha sido desarrollado por dos reformas de la Constitución austriaca, por dos leyes federales constitucionales y por siete disposiciones constitucionales en dos leyes federales simples.

1.2. Desde hace muchos años se mantiene en Austria un debate para aprobar en lugar de las disposiciones de protección de animales de los Estados federados una ley federal de protección de animales uniforme. La modificación en el reparto de competencias necesaria a tal efecto fue realizada mediante una reforma de la CA (BO austriaco I N° 118/2004), según la cual ahora le corresponde a la Federación la competencia legislativa para la protección de los animales, con exclusión de la caza y la pesca, mientras que ahora los Estados federados sólo tienen competencia para su ejecución. La Federación también ha recibido derechos de inspección sobre la ejecución por los Estados federados. En base a esta nueva competencia, la Federación, junto con la reforma de la CA, ha aprobado una ley de protección de animales que, igual que las anteriores leyes regionales, contiene normas sobre la tenencia, el sacrificio y la muerte de animales, así como una prohibición del maltrato de animales. Como novedad se prevé un defensor independiente de los animales para cada Estado federado, que deberá representar los intereses en materia de protección de animales y que tiene derecho a acceder a todos los procedimientos administrativos.

1.3. Con una modificación de la ley de compatibilidad medioambiental (BO austriaco I N° 153/2204),⁵ se traspuso la Directiva de participación pública 2003/35/CE, CELEX-N° 320003 L 0035, al derecho austriaco. A tal efecto también se modificó la CA,⁶ además de incorporar cuatro disposiciones constitucionales a la ley de compatibilidad medioambiental.

Un punto central de la reforma es el reconocimiento de la condición de parte a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) del ámbito medioambiental en procedimientos de autorización concentrados según la ley de compatibilidad medioambiental y en aquellos procedimientos de autorización que sean subsiguientes a la aprobación de trazados para carreteras federales o de tramos de alta capacidad.

En el marco del procedimiento de examen, los Estados federados protestaron contra el borrador presentado en mayo de 2004, haciendo valer importantes reservas de inconstitucionalidad. Se renunció a la inicialmente prevista competencia de la Federación para dictar normas uniformes para la autorización de

5. Ley federal de reforma de la CA y de la ley de compatibilidad medioambiental 2000 (Ley de reforma de la ley de compatibilidad medioambiental 2004).

6. Véase el nuevo tenor literal del art. 10 apdo. 1 Z 9 CA «Examen de compatibilidad medioambiental para carreteras federales y tramos ferroviarios de alta capacidad, en las que deba contarse con importantes efectos sobre el medio ambiente», que sustituyó las normas anteriores sobre examen de compatibilidad medioambiental.

carreteras federales y tramos de alta capacidad, lo que supuso un éxito para los Estados federados. Las medidas previstas habrían significado la pérdida de cualquier tipo de participación de los Estados federados en la realización de los grandes proyectos de infraestructuras.

1.4. Mediante dos leyes federales constitucionales se modificaron, previa celebración de tratados internacionales con la República Federal de Alemania y la República Checa el recorrido de la frontera internacional. Como según el art. 3 apdo. 2 CA se precisan para el cumplimiento interno de modificaciones del recorrido de fronteras internacionales leyes constitucionales coincidentes de la Federación y de los Estados federados afectados, se aprobaron la ley federal constitucional sobre modificaciones del recorrido de la frontera internacional entre la República de Austria y la República Checa (BO austriaco I N° 117/2004) y la ley federal constitucional sobre el recorrido de la frontera internacional entre la República de Austria y la República Federal de Alemania (BO austriaco I N° 120/2004).

2. En cuanto a la legislación federal simple, durante el año de referencia las medidas legislativas se centraron en medidas para continuar en la consolidación presupuestaria,⁷ medidas de reforma fiscal,⁸ regulaciones en la legislación de pensiones,⁹ en la legislación de función pública y retribuciones a funcionarios,¹⁰ en materia de seguridad interna,¹¹ en materia de medio ambiente¹² así como regulaciones para el aseguramiento del futuro de Austria como destino de inversiones.¹³ Las leyes federales importantes desde la perspectiva federalista son comentadas brevemente a continuación:

7. Véase la Ley de acompañamiento presupuestario 2005, BO austriaco I N° 136/2004, que, entre otras, contiene las modificaciones, con efectos presupuestarios, del presupuesto federal y autorizaciones de enajenaciones. Véase también la Ley de modificación de tasas 2004, BO austriaco I N° 180/2004.

8. Véase la Ley de reforma fiscal 2005, BO austriaco I N° 57/2004 – información detallada más abajo en el punto 4.3.

9. Véase la Ley de armonización de pensiones, BO austriaco I N° 142/2004, con la que se creó un régimen de pensiones unitario para todas las personas activas, sin perjuicio de los correspondientes plazos transitorios. Es aplicable a todos los trabajadores, empleados, agricultores, autónomos, futuros funcionarios federales y políticos. En el futuro, todas las personas económicamente activas recibirán, tras 45 años de cotizaciones, a la edad de 65 años, una pensión equivalente al 80% de sus ingresos medios de su vida laboral.

10. Véase la reforma legal de la legislación de función pública 2004, BO austriaco I N° 176/2004.

11. Véase la reforma legal de la policía de orden público 2005, BO austriaco I N° 151/2004. Con esta reforma legal se crearon los presupuestos organizativos para la fusión de los cuerpos armados de la «Gendarmerie» y la «Polizei» en un único cuerpo armado «Bundespolizei». En los así llamados «focos de criminalidad» se autorizó la videovigilancia para el cumplimiento de funciones preventivas por las autoridades.

12. Véase la reforma legal de la ley de residuos 2004, BO austriaco I N° 155/2004.

13. Véase la reforma legal de la ley de reforma estructural y fomento de la investigación, BO austriaco I N° 73/2004; la modificación de la ley de organización de la investigación, BO austriaco I N° 74/2004; la ley de reforma del mercado laboral, BO austriaco I

2.1. En el marco de la ley de compensación financiera 2001 - 2004,¹⁴ muchas reformas (reformas fiscales, leyes de acompañamiento presupuestario) de la Federación han generado un desequilibrio de la recaudación tributaria total a favor de la Federación y en perjuicio de los Estados federados y de los municipios, pues la Federación ha logrado una y otra vez influenciar la recaudación tributaria de aquellos tributos en los que su participación es elevada. A la vista de la expiración a finales de diciembre de 2004 de la vigente ley de compensación financiera de 2001 se iniciaron a tiempo las negociaciones para una nueva compensación financiera. Tras un total de ocho rondas negociadoras, las corporaciones territoriales acordaron el 25 de octubre de 2004 la realización de una compensación financiera para los años de 2005 a 2008. Las medidas previstas en el pacto para la financiación del sistema sanitario, provocaron protestas del SPÖ y también por parte del FPÖ, socio en la coalición de gobierno, debido a la pretendida subida de las tasas de recetas y la subida del copago en las estancias hospitalarias. Por esta razón fueron necesarias ulteriores negociaciones políticas.

La ley de compensación financiera de 2005, aprobada por el consejo nacional el 9 de diciembre de 2004, BO austriaco I N°156/2004, pone en práctica las medidas acordadas para la consolidación presupuestaria y fija la clave de reparto de las cuotas de participación en los tributos federales compartidos. Los efectos financieros de la compensación financiera 2005 implicarán para la Federación un aumento en los gastos por valor de 212 mill. de € anuales. De éstos, los Estados federados recibirán anualmente 12 mill. de € como reembolso de gastos por los maestros regionales y 100 mill. de € como asignación financiera de la Federación. Los municipios reciben asignaciones financieras adicionales por valor de 100 mill. de €, en parte como compensación de los ingresos menores por la reforma de la clave poblacional escalonada.

Como crítica habría que hacer constar que tampoco en esta ocasión ha sido posible realizar, como ya se pretendía en la celebración de la compensación financiera 1997 - 2000, una reforma a fondo de la compensación financiera austriaca. A la vista de los problemas presupuestarios en todas las corporaciones territoriales, la continuación de la situación tan criticada posiblemente haya sido el mejor compromiso.

Como nota positiva habría que resaltar que la compensación financiera ha podido ser negociada de nuevo de mutuo acuerdo entre los tres niveles, Federación, Estados federados y municipios. Si bien no han sido posible reformas estructurales básicas, es positivo que la tendencia de los periodos financieros pasados de aumentar los recursos financieros de la Federación con cargo a la libertad financiera de los Estados federados ha sido parada.

2.2. En las negociaciones sobre la compensación financiera 2005 también se

N° 77/2004; la ley de defraudación de prestaciones sociales, BO austriaco I N° 152/2004; la 3ª ley de reforma de la seguridad social 2004, BO austriaco I N° 171/2004.

14. BO austriaco I N° 3/2001; Véase al respecto con más detalles el Informe 2000, punto II.3.

alcanzó un acuerdo sobre el «Pacto de estabilidad austriaco 2005».¹⁵ El objetivo de Federación, Estados federados y municipios es de lograr finanzas públicas equilibradas más allá del ciclo coyuntural y volver a alcanzar en el año 2008 entre todos un déficit cero, para garantizar así también el cumplimiento de los criterios de la disciplina presupuestaria en base a los art. 99 y 104 del Tratado CE.

Según el pacto austriaco de estabilidad de 2005 – 2008, los Estados federados, para cumplir los objetivos de Maastricht, deben alcanzar los siguientes superávit: año 2005: 0,6% del producto interior bruto (PIB); año 2006: 0,6% PIB; año 2007: 0,7% PIB; año 2008: 0,75% PIB. A la Federación se le permiten los siguientes déficit: año 2005: 2,3% PIB; año 2006: 2,1% PIB; año 2007: 1,4% PIB; año 2008: 0,75% PIB. Los municipios deben alcanzar (por Estados federados) presupuestos equilibrados.

2.3. Con la Ley de reforma fiscal de 2005, BO austriaco I N° 57/2004, se materializó la segunda etapa de la reforma fiscal, que debe reducir la carga fiscal de los contribuyentes en 2.500 mill. de € anuales. Los cálculos del Ministerio de Hacienda demuestran que la reforma fiscal 2005 está siendo financiada básicamente por los Estados federados y los municipios. La reforma fiscal 2005 tiene como efecto una reducción de la recaudación tributaria por importe de 1.770 mill. de € en el año 2005, de 3.090 mill. de € en el año 2006 y de aprox. 2.565 mill. de € en el año 2007. La participación de los Estados federados en la recaudación de los tributos federales compartidos se reducirán en aprox. 463 mill. de € en el año 2006 y en aprox. 384 mill. de € a partir del año 2007. A esto hay que sumarle una reducción de ingresos de los Estados federados de aprox. 207 mill. de € a partir del año 2007. La reforma fiscal 2005 demuestra que no cabe hablar de un reparto justo de las cargas. Los Estados federados apenas participan en la mayor recaudación fiscal pero participan de lleno en los menores ingresos.

2.4. En el contexto de la celebración del acuerdo según art. 15a CA referente a la reorganización del sistema sanitario se aprobó la ley de reforma sanitaria 2005 (BO austriaco I N° 179/2004), que contiene numerosas medidas legislativas para la implantación de una financiación de los hospitales según criterios de rendimiento, que debe contribuir a una optimización de la utilización de los recursos, así como al mantenimiento de tasas moderadas de aumento de costes. Esto se pretende alcanzar mediante una reducción del tiempo de estancia en el hospital, siempre según un criterio médico, mediante un aumento de la atención prestada de forma ambulatoria y mediante una reducción de los servicios prestados de forma múltiple e innecesaria. Un punto clave es la creación de una agencia federal de salud y el subsiguiente desarrollo de los fondos regionales como fondos regionales de salud que se hagan cargo de funciones referentes a la planificación, la dirección y la financiación del sistema sanitario en el nivel regional.

3. Los Estados federados participan en la legislación federal a través del consejo federal. Esta cámara austriaca de representación regional se reunió durante el año 2004 para 13 sesiones, tratando en ellas 140 proyectos de ley aprobados

15. Véase la propuesta gubernamental (701 dB XXII. GP NR) referente al acuerdo entre la Federación, los Estados Federados y los municipios sobre continuidad de la política presupuestaria de estabilidad (Pacto de estabilidad austriaco 2005).

por el consejo nacional. Además, el consejo federal aprobó la celebración de 50 tratados internacionales y de siete acuerdos según el art. 15a CA.

Igual que en los años anteriores, no se formuló oposición contra los proyectos de ley aprobados por el consejo nacional. La propuesta presentada por los miembros del consejo federal pertenecientes al SPO de formular oposición contra el proyecto de ley aprobado por el consejo nacional sobre ley de armonización de pensiones, fue rechazada por la mayoría del consejo federal.

El consejo federal ha otorgado la aprobación prevista en el art. 44 apdo. 2 CA en un total de cuatro casos. Las aprobaciones se refirieron a las dos modificaciones de la CA ya mencionadas y a la celebración o denuncia de tratados internacionales. De esta forma, el número de las aprobaciones concedidas desde la implantación del derecho de aprobación en el año 1985 se ha incrementado hasta un total de 178 casos.

Desarrollo del derecho constitucional regional y la cooperación de los Estados federados en asuntos de la UE

1. En el periodo de referencia, en seis Estados federados se modificó, en parte sólo ligeramente, la constitución del Estado federado. Las modificaciones afectaron a la incorporación de normas sobre nuevos objetivos del Estado, la adaptación de disposiciones sobre la edad electoral y la independencia de órganos.

1.1. El Estado federado de Carintia ha transpuesto con la Ley de antidiscriminación de Carintia dos directivas UE al derecho regional. La ley crea una oficina de antidiscriminación, que, entre otras, debe proteger a las víctimas de discriminación en la persecución legal y que debe realizar investigaciones. Para el director de la oficina de antidiscriminación se prevé que sea independiente. Como en Carintia debido al mandato de integración ya no se incorporan disposiciones constitucionales a leyes simples, fue necesario modificar la constitución regional (BO regional 2004/63) estableciendo allí la independencia.

1.2. En Baja Austria, la reforma de la constitución regional de Baja Austria de 1979 (BO regional 0001-13) ha supuesto la modificación del catálogo de los objetivos del Estado, incluyendo el aseguramiento sostenible del agua como base de la vida. De esta forma, se asumió el compromiso del aseguramiento sostenible de este valioso recurso, después de que las Naciones Unidas declararan el año 2003 como año internacional del agua dulce.

1.3. En Alta Austria hubo debates sobre la aportación de las participaciones del gobierno regional a una sociedad holding, para poder aprovechar ventajas empresariales y fiscales. Para seguir asegurando el control del país en cuanto al suministro energético, en la ley de reforma constitucional regional de Alta Austria 2004 (BO regional 2004/79), se previó que el 51% del capital social de Energie AG Oberösterreich deberá seguir en manos del gobierno regional o de empresas propiedad exclusiva del Estado federado de Alta Austria.

1.4. En el Estado federado de Salzburgo, con la modificación de la ley constitucional regional (BO regional 2004/97) se incluyeron dos nuevos objetivos del

Estado en la constitución regional y se redujo el límite de edad para el ejercicio del sufragio activo en elecciones en el ámbito municipal, de anteriormente 18 años a los 16 años actuales. Como novedad se incluyeron en el catálogo de objetivos del Estado el aseguramiento sostenible del agua como fundamento natural de la vida y el aseguramiento del suministro a la población de agua potable de alta calidad, así como la protección y el fomento de niños y jóvenes en la comunidad.

En este contexto también habría que mencionar la ley regional constitucional, con la que se modifica la Ley constitucional regional sobre colaboración del Estado federado de Salzburgo en el marco de la integración europea (BO regional 2004/55). Según el art. 263 Trat. CE, los miembros del comité de regiones deben tener un mandato basado en elecciones democráticas para una corporación territorial regional o local o ser políticamente responsables frente a una asamblea elegida.

En el marco de las negociaciones sobre la formación del nuevo gobierno regional tras las elecciones regionales del 7 de marzo de 2004 (véase al respecto más arriba el punto I.2.1.) se alcanzó un acuerdo en el sentido de que el anterior presidente regional Dr. SCHAUSBERBER (ÖVP), que ya no tiene un escaño regional ejercerá hasta la finalización del mandato del consejo de regiones, en el año 2006, su condición de miembro del comité de regiones y, por lo tanto, también la presidencia de la comisión de asuntos constitucionales y gobernación en Europa (FK CONST).

Por esta razón fue necesario crear un fundamento de derecho constitucional, para que la función de un miembro del comité de regiones sea ejercida por una persona políticamente responsable ante el parlamento regional (como asamblea elegida). También se ajustaron las disposiciones sobre deberes de información frente a parlamento regional y gobierno regional.

1.5. En Estiria, con una reforma de la ley constitucional regional (BO regional 2004/44) se revisó la regulación de la fecha de referencia para el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones regionales. De forma análoga a las disposiciones de la CA, ahora se atribuye el sufragio activo y pasivo a todos los ciudadanos de la región que el día de las elecciones hayan cumplido los 18 años de edad.

1.6. En Vorarlberg, el parlamento regional ha aprobado la reforma de la constitución regional (BO regional 2004/14) anulando la obligación de votar en elecciones regionales y municipales y de pronunciarse en consultas populares o referéndum, además de redefinir la fecha de referencia para el ejercicio del derecho de sufragio. De forma parecida a las disposiciones modificadas de la CA¹⁶ ahora se atribuye el sufragio activo a todos los ciudadanos que el día de las elecciones hayan cumplido los 18 años de edad. El sufragio pasivo se le atribuye a todos los candidatos que en el día de las elecciones hayan cumplido los 19 años de edad.

Con otra reforma de la constitución regional (BO regional 2004/43) se amplió

16. Véase el texto refundido del art. 26 CA tras la reforma de CA I N° 90/2003, véase al respecto el informe 2003, punto III.2.1.

el catálogo de objetivos del Estado. Se incluyeron en la constitución regional como novedad una disposición referente al bienestar de los niños, en el sentido de los objetivos marcados por las convenciones de derechos del niño, el compromiso del Estado federado en materia de protección de la vida y respeto a la dignidad de personas moribundas, el compromiso de promoción del voluntariado de los ciudadanos de la región y el reconocimiento del domingo y de los festivos legales como días de descanso laboral.

2. Desde los parlamentos regionales se remitieron durante el periodo de referencia un total de 227 proyectos de ley al Gobierno federal según el procedimiento del art. 98 apdo. 2 y art. 97 apdo. 2 CA. El Gobierno federal expresó una oposición según el art. 98 apdo. 2 CA. Ésta afectó al proyecto de ley del parlamento regional de Viena, referente a la Ley de reforma de pensiones de Viena, que prevé una reforma de la legislación de pensiones de las funcionarias y los funcionarios de Viena. El Gobierno federal expresó reservas en cuanto a su constitucionalidad, pues las medidas previstas se quedan cortas en relación con las medidas aprobadas por la Federación con la reforma de pensiones 2003, lo que tendría como efecto una sustancial mejora de la situación de los funcionarios y las funcionarias regionales de Viena frente a los funcionarios federales. El parlamento regional de Viena no asumió las reservas expresadas por la Federación sino que aprobó una resolución de ratificación y la ley fue publicada en la versión aprobada originariamente por el parlamento regional.¹⁷

3. Durante el año de referencia habría que destacar en relación con la pertenencia de Austria a la Unión Europea que para los Estados federados austriacos resulta de especial interés la adhesión de diez nuevos Estados miembro con fecha de 1 de mayo de 2004, las negociaciones en el marco de la conferencia intergubernamental 2004, la adopción y la firma del Tratado sobre una constitución para Europa, la importante subida del tránsito, así como la gestión de numerosos programas UE de ayudas regionales.

El procedimiento de participación regional constitucionalmente reconocido (art. 23d CA) funcionó a la perfección, igual que en los años anteriores. La Federación ha representado los intereses de los Estados federados frente a las autoridades europeas en los procedimientos por infracción del tratado. Tampoco en el año 2004 se produjo la integración de representantes regionales en las sesiones del Consejo de la UE.

Los Estados federados han emitido durante el año de referencia 2004 siete posiciones comunes,¹⁸ que según art. 23d apdo. 2 CA son vinculantes para la

17. Véase BO regional 2004/44.

18. Se vieron afectadas las siguientes materias:

- Propuesta para una directiva sobre el acceso a los tribunales en asuntos medioambientales;
- Propuesta para una directiva sobre servicios en el mercado interior, KOM(2004)2;
- Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región continental - borrador;
- Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región atlántica - borrador;
- Libro blanco sobre servicios de interés general KOM(2004)374;

Federación. Por parte de la Federación se ha respetado en todos los casos esta vinculatoriedad.

Jurisprudencia del Tribunal constitucional

1. El Tribunal constitucional (TCA) se ha ocupado en varias sentencias de cuestiones relacionadas con el reparto de competencias entre Federación y Estados federados.

1.1. Tal vez la decisión más importante a efectos prácticos sea la sentencia G 140,141/03 de 10.3.2004, referente a la Ley de oficinas de compensación de la Federación, anulando partes esenciales de tal ley. La ley de oficinas de compensación fue dictada en el año 2000 y lo fue en relación con la liberalización del mercado eléctrico y el problema de la energía de compensación, es decir, el hecho de que para una red eléctrica plenamente operativa sea necesario compensar las diferencias entre la entrada de corriente en la red y la salida de corriente de la red. La ley de oficinas de compensación preveía que las transacciones y la formación de precios de la energía de compensación debía realizarse por medio de oficinas de compensación, que a tal efecto necesitarían una concesión del Ministro de economía. Las oficinas de compensación debían, en base a los datos recibidos sobre oferta y demanda de energía, calcular la energía de compensación y su precio, gestionando estas variables de forma que la energía necesitada fuese suministrada al mejor precio posible y la energía excedente fuese vendida al mayor precio posible.

Era una circunstancia indiscutida que las regulaciones sobre organización y uso de energía de compensación estaban cubiertas por el supuesto competencial del art. 12 apdo. 1 Z 5 CA («Sistema eléctrico, salvo cuando esté incluido en el artículo 10») y que, por lo tanto, la Federación sólo tenía la competencia legislativa básica, mientras la legislación de desarrollo y la ejecución le corresponde a los Estados federados. De hecho, la Federación, mediante la ley de organización del sector eléctrico dictó una normativa legal básica en materia de energía de compensación, nombrado en este contexto oficinas de compensación. Sin embargo, la creación y la fijación de funciones concretas de estas oficinas de compensación no se efectuó en la ley básica sino en la ley de oficinas de compensación, que la Federación basó en la competencia «sistema bursátil», mencionado en el art. 10 apdo. 1 Z 5 CA, reclamando por lo tanto la competencia legislativa y ejecutiva plena. En el procedimiento ante el TCA, la Federación argumentó que las funciones de las oficinas de compensación consistirían en la reunión de oferta y demanda en el mercado de la energía de compensación y que esto, según la situación legal histórica («teoría de la petrificación»), nunca había estado cubierto por la expresión sistema eléctrico según el art. 12 CA. En el caso de las oficinas de compensación se trataría más bien de instituciones que presentarían todas las

—Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región atlántica y continental; borradores;

—Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región boreal; borrador.

características esenciales de una bolsa. El TCA no compartió este punto de vista: Por una parte no estamos ante una bolsa en el sentido del art. 10 apdo. 1 Z 5 CA, pues la participación en el mercado de energía de compensación no es voluntaria sino obligatoria. Por otra parte habría que considerar el contexto general: La organización y el uso de la energía de compensación están sin ningún lugar a dudas cubiertos por el art. 12 CA y son imprescindibles para el aseguramiento del suministro energético. El hecho de que ahora, tras la liberalización del sector eléctrico, deba organizarse según criterios de mercado la energía de compensación sería un desarrollo sistemático del hecho competencial del art. 12 apdo. 1 Z 5 CA. A los efectos de la normativa de competencias, la energía de compensación y el mercado de la energía de compensación deben ser considerados como una unidad, por lo tanto, las regulaciones de la Ley de oficinas de compensación sobre organización y funciones de las oficinas de compensación debían ser incluidas íntegramente en el art. 12 apdo. 1 Z 5 CA y sólo podrían ser dictadas como disposiciones de legislación básica.

1.2. Otra anulación de una disposición legislativa federal se produjo mediante la sentencia G 212/02 de 10.10.2003¹⁹ y afectó a la ley de ordenación de actividades económicas de la Federación. Se anuló un pasaje según el cual la autoridad de inspección económica debía imponer un uso eficiente de la energía en la autorización de instalaciones industriales. En este contexto, el TCA se remitió a una sentencia del año 1986 (Recopilación de sentencias 10.831/1986), según la cual, la normativa sobre ahorro energético no podría apoyarse en la competencia federal del art. 10 apdo. 1 Z 8 CA («Asuntos de actividades económicas»), pues según la interpretación histórica («teoría de la petrificación») ese tipo de normativas no están cubiertas por este supuesto competencial. Como tampoco cabía amparar la normativa en ningún otro supuesto competencial de la Federación, el TCA anuló la normativa. El Gobierno federal había argumentado en el procedimiento ante el TCA que se trataba de la transposición de la directiva IPPC (Directiva del Consejo sobre la reducción y prevención integral de la contaminación medioambiental) y que el aspecto de la protección medioambiental preventiva en la regulación de instalaciones empresariales sería parte de la competencia de la Federación sobre actividades económicas. El TCA opuso a tal argumento que la normativa indicada servía como mucho de forma indirecta a la protección del medioambiente y que no se buscaba prevenir riesgos medioambientales concretos de una empresa. La cuestión clave, también de la directiva, sería más bien el uso racional de la energía y por lo tanto sería una cuestión no cubierta por la competencia sobre actividades económicas. Finalmente, el TCA recordó expresamente su jurisprudencia sobre la doble vinculación del legislador austriaco en la transposición del derecho comunitario y destacó que esto era aplicable especialmente a la cuestión interna austriaca de la competencia: La directiva IPPC no valdría para fundamentar competencias federales que la Federación no tiene según el derecho constitucional austriaco. La cuestión de qué legislador es competente para la transposición de una directiva al derecho austriaco es determinada exclusivamente por el derecho constitucional austriaco.

19. En el momento de redacción del informe aún no se disponía de una copia de tal sentencia.

1.3. En la sentencia G 344/01 del 11.6.2004, una disposición de la ley de médicos de hospital del Estado federado de Baja Austria fue calificada como inconstitucional. La disposición se refería a las retribuciones del trabajo en domingos y festivos de médicos que trabajan en hospitales del Estado federado de Baja Austria. En caso de trabajo en domingos y festivos hay, según la ley de descanso laboral de la Federación, un derecho genérico a una remuneración adicional por trabajo en festivos. La ley de médicos de hospital del Estado federado de Baja Austria también concedía un suplemento para el trabajo en domingos y festivos pero declaraba en la norma en cuestión que tal suplemento había que imputarlo a la remuneración por trabajo en días festivos a pagar según la ley federal. Sin embargo, de esta forma, la ley regional invadía una competencia de la Federación: Si bien los Estados federados son competentes, según el art. 21 apdo. 1 CA, en materia de legislación sobre función pública, y de esta forma también de la normativa retributiva, de los empleados regionales y municipales, si tales empleados trabajan en empresas, según el art. 21 apdo. 2 CA, es la Federación la competente para la protección de los trabajadores. Por una parte, el TCA se remitió a una decisión del año 2002, según la cual los hospitales regionales son empresas en el sentido del art. 21 apdo. 2 CA y, por otra parte, el TCA se remitió a una decisión del año 1980 sobre el contenido de la competencia de la Federación en materia de protección de los trabajadores: De la misma resultaría inequívocamente que la regulación de la remuneración por trabajo en festivos prevista en la ley de descanso laboral de la Federación es una regulación de protección de los trabajadores que compete a la Federación. La norma de imputación dispuesta en la ley regional sustituiría o modificaría la regulación federal y representaría una injerencia inadmisibles del legislador regional en la competencia de protección de los trabajadores de la Federación.

1.4. La competencia de legislación de actividades económicas de la Federación fue otra vez objeto de la atención del TCA en la sentencia B 769/03 de 28.6.2004. El punto de partida fue la organización de un «rastros y mercados rurales». A tal efecto debían ofertarse y venderse en un pabellón en dos días de la semana objetos usados y productos de agricultores en venta directa. La autoridad administrativa prohibió este rastro y mercado rural, fundamentando su decisión en la ley de actos y eventos del Estado federado de Estiria. El TCA resolvió que la autoridad administrativa había atribuido a la ley regional un contenido contrario a las competencias asignadas: Si bien la ordenación de actos y eventos es según el art. 15 apdo. 3 CA una competencia regional, la ordenación de mercados (que son eventos en los que en una plaza o en un pabellón se ofrecen y venden mercancías en determinados días y horarios), según la situación legal histórica siempre ha sido una cuestión sujeta a la legislación de actividades económicas y que por lo tanto está cubierta por la competencia de actividades económicas de la Federación (art. 10 apdo. 1 Z 8 CA). Si bien la ley federal de actividades económicas de 1992 excluye a los mercados rurales expresamente de las regulaciones de la ley de actividades económicas, esto para el TCA sólo supuso la renuncia del legislador federal a una competencia de regulación y no tuvo como consecuencia que el legislador regional se haya convertido en competente para tales mercados. Por lo tanto, la autoridad administrativa no tenía legitimación según el derecho de competencias para prohibir el rastro y mercado rural en cuestión y, por lo tanto, su decisión fue revocada.

1.5. También en la sentencia B 1541/01 de 12.6.2004 se atribuyó a la aplicación de una ley regional por una autoridad administrativa la violación del reparto de competencias. En esta ocasión, la autoridad prohibió la colocación de publicidad en el dorso de señales de tráfico, situados en accesos y salidas de autopistas, apoyándose a tal efecto en la ley de protección de la naturaleza del Estado federado de Estiria. Esa ley prescribe que sólo pueden autorizarse avisos (esto incluye también la publicidad) fuera de localidades, si no deterioran la imagen paisajística y se existe una «necesidad específica relacionada con la ubicación» (lo que quiere decir que el aviso es necesario para encontrar una empresa o una atracción). Como en el caso litigioso se trataba de publicidad para una emisora de radio, la autoridad negó la necesidad específica relacionada con la ubicación y no concedió la autorización. En el procedimiento ante el TCA se le imputó a la ley de protección de la naturaleza que con tal regulación viola el principio federal de consideración, es decir, la obligación de la Federación y de los Estados federados deducida por el TCA a partir de la CA, de no ejercer sus respectivas competencias de forma que se anulen o burlen entre ellas. La ley regional estaría eludiendo la competencia federal de policía de carreteras (art. 11 CA), según la cual, la Federación es competente para la regulación de señales de tráfico y en la ley federal correspondiente había autorizado el uso publicitario del dorso de señales de tráfico en las autopistas. El TCA llegó a la conclusión de que la propia ley de protección de la naturaleza no era inconstitucional, pero que debía ser interpretada de forma constitucional, según el reparto de competencias: como la regulación de la instalación de señales de tráfico era competencia de la policía de carreteras y, por lo tanto, un asunto federal, el legislador regional, en la ley de protección de la naturaleza sólo podría regular, en cuanto a la fijación de publicidad, la cuestión del deterioro paisajístico y en lo relativo a las señales de tráfico no podría aplicar el criterio de la necesidad específica relacionada con la ubicación. La autoridad administrativa no lo reconoció y supuso que la ley regional tenía un contenido contrario al reparto de competencias.

2. En la sentencia A 1/03 de 26.2.2004, el TCA tuvo que resolver sobre una demanda por la compensación financiera entre Federación y Estados federados. Se trataba del coste de los impresos de las multas, utilizados para las infracciones de tráfico. Tales infracciones son, por reparto de competencias, de la policía de carreteras según art. 11 CA, cuya competencia de legislación le corresponde a la Federación, aunque los Estados federados son los responsables de la ejecución. Según las disposiciones legales federales (Ley de circulación), la expedición de las multas se efectúa también por la «Gendarmerie» que, en el plano organizativo, es una institución federal. Durante años, el Estado federado de Estiria sufragó directamente la mayor parte de los costes y ahora exigía de la Federación el reembolso parcial de tales costes. Como la Federación se negó, el Estado federado de Estiria presentó demanda ante el TCA. Ambas partes litigantes adujeron como argumento ante el TCA la norma de soporte de costes del § 2 Ley constitucional financiera. Sin embargo, a juicio del TCA esta norma no era de aplicación en el litigio concreto pues hay una regulación especial por ley federal sobre el soporte de los costes de la ley de tráfico que, según la interpretación del TCA, significa que la Federación debe soportar inicialmente los costes en cuestión y como compensación recibe el 20% de las multas. En el presente caso, la Federación

había recibido más del 20% y, por lo tanto, no había participado en la cuantía suficiente en el coste de los impresos, por lo que se estimó la demanda del Estado federado.

3. Mediante la sentencia G 218/03 de 30.6.2004 se suspendieron como inconstitucionales disposiciones de la ley de elecciones municipales del Estado federado de Viena sobre derecho de sufragio de extranjeros por violación del art 1 CA. Las disposiciones habían concedido el sufragio activo y pasivo para las asambleas de distrito²⁰ no sólo a los ciudadanos de la Unión que no fueran austriacos sino también a todos los demás no austriacos. Esto fue impugnado por parlamentarios del parlamento regional de Viena ante el TCA con la siguiente acusación: De las disposiciones sobre régimen electoral para consejo nacional, parlamento regional y ayuntamientos (art. 26, 95 y 117 CA) resultaría un mandato de homogeneidad electoral, según el cual sólo ciudadanos austriacos estarían legitimados para votar. El gobierno regional de Viena lo negó y argumentó que las asambleas de distrito eran una creación de la autonomía constitucional de los Estados federados (art. 99 CA) y que ninguna norma de la constitución federal obligaba al Estado federado de Viena a limitar el sufragio para las asambleas de distrito a los austriacos o a los ciudadanos de la unión. El TCA consideró a la asamblea de distrito como un órgano de representación que tendría la función de representar los intereses generales en el ámbito del distrito y que debía ser entendida como concretización del principio democrático del art. 1 CA. Sin embargo, el concepto de «pueblo» utilizado en el art. 1 CA («El derecho emana del pueblo») estaría vinculado a la nacionalidad austriaca, de forma que la elección de las asambleas de distrito en Viena sólo le puede corresponder a los ciudadanos austriacos del distrito.

Esta interpretación del concepto de pueblo del art. 1 CA y su traslación a las asambleas de distrito vienesas ha recibido críticas.²² Desde la perspectiva federalista llama la atención de que la autonomía constitucional de los Estados federados no jugará ningún papel para el TCA. En este sentido, la sentencia es otro ejemplo más de la tendencia de la jurisprudencia de dejar el menor margen posible a la autonomía constitucional de los Estados federados.

4. Dos sentencias durante el periodo de referencia afectan a la competencia regional de legislar sobre la transmisión del suelo, que está siendo cada vez más presionado desde el derecho comunitario. En la sentencia G 110/03 de 10.3.2004 se anuló la disposición de la Ley de transmisión de suelo de Vorarlberg sobre la obligación de autorización de la adquisición de derechos sobre solares sin edifi-

20. En la CA no se regulan las asambleas de distrito y sólo existen en Viena. Según la Constitución de Viena, Viena está dividida a efectos administrativos en 23 distritos, con sus respectivos órganos, entre ellas las asambleas de distrito. Los miembros de las asambleas de distrito son elegidos por los habitantes del distrito. Sus funciones son principalmente la emisión de tomas de posición y de propuestas para asuntos que afectan a los habitantes del distrito.

22. Véase la crítica de la resolución del TCA por *Pernthaler*, «Volk, Demokratie und Menschenrechte in den Wiener Gemeindebezirken», JBl 2005.

caciones y en la sentencia G 79-81/04 de 15.12.2004 se anuló la disposición de la Ley de transmisión de suelo de Tirol, según la cual la adquisición de derechos sobre solares de uso agrícola o forestal sólo debe ser autorizado si el adquirente explota él mismo el solar. En ambos casos, el TJCE había resuelto previamente (Salzmann II – sentencia de 15.5.2003, Rs C-300/01; Ospelt – sentencia de 23.9.2004, Rs C-452/01), que regulaciones de ese tipo, cuando existen vínculos con el derecho comunitario, son contrarios al derecho comunitario. Pero como las regulaciones eran aplicables sólo a supuestos de hecho internos, el TCA constató una discriminación inadmisibles de nacionales y anuló las disposiciones mencionadas por violación del principio de igualdad del art. 7 CA.

Principales acontecimientos políticos: panorámica general

1. El año 2004 fue el de las elecciones comunitarias y regionales y sucede a un año 2003 marcado por las elecciones legislativas. A su vez el 2006 acogerá las elecciones provinciales y locales.

Esta claro, pues, que este período viene caracterizado por preocupaciones vinculadas a la renovación de las asambleas comunitarias y regionales, e incluso de sus Gobiernos respectivos.

Ante la celebración de escrutinios inminentes, la ley electoral se ha modificado en algunos puntos importantes. Las elecciones que se producen el 13 de junio de 2004, o sea el mismo día que las elecciones europeas, cambian en aspectos importantes el panorama político en dos de las tres comunidades y en las tres regiones. Además existe el riesgo de tener repercusiones a nivel federal. Algunas estrategias ya se diseñan en función de las elecciones que se anuncian para 2006.

No se puede considerar que estas preocupaciones electorales, casi electoralistas, sirven para la definición y la aplicación políticas eficaces a nivel comunitario y regional. ¿No convendría reflexionar sobre los procedimientos que preservan mejor la continuidad del ejercicio del poder?. El calendario electoral, en particular, ¿no debería reconsiderarse en todos los niveles de poder?.

2. La ley electoral se modificó en 2002. Sus disposiciones son, por primera vez, de aplicación a las elecciones comunitarias y regionales. Hay, en particular, el efecto sobre a la elección de candidatos del sexo femenino. «los tres primeros candidatos de cada una de las listas no pueden ser del mismo sexo» (ley especial de 18 de julio de 2002, artículo 10); «... la diferencia entre el número de candidatos de cada sexo no puede ser superior a uno» «(artículo 2).»

En el ejercicio de sus competencias, las comunidades y las regiones pueden también adoptar medidas con incidencia electoral. Se menciona, en particular, el decreto flamenco de 3 de marzo, el valón del 11 de marzo y la resolución bruselese del 29 de abril que organizan el control de los gastos electorales realizados con motivo de las elecciones regionales.

3. Los resultados de las elecciones de junio de 2004 causan la sorpresa. La mayoría federal (compuesta por socialistas y liberales, del norte y del sur) conoce la derrota, excepto los socialistas francófonos.

Ciertamente, el escrutinio regional permite dos lecturas. Una primera com-

paración puede establecerse con relación a las elecciones regionales anteriores, las del 13 de junio de 1999. Otra con relación a las elecciones federales del 18 de mayo de 2003. Pero, de una manera o de otra, todo indica claramente que el electorado pretendió sancionar a los partidos de la mayoría, singularmente a la familia liberal.

El Partido socialista francófono saca ventajas de la situación. En relación a 2003, progresa algo en Valonia y de manera neta en Bruselas. Es el ganador de las elecciones. Sigue siendo el primer partido valón y, hecho histórico, se convierte en el primero en Bruselas, que es una ciudadela tradicionalmente liberal.

Por primera vez desde 1987, el Centro demócrata humanista se recupera en Valonia. Es uno de los aspectos principales del escrutinio. En Bruselas, su progresión es aún más neta puesto que duplica su representación política.

Para los partidos ecologistas, el despertar es duro. La victoria excepcional de 1999 había ido seguida por una derrota igualmente excepcional en 2003. Ahora mejora el 2003, pero muy poco. Permanece al otro lado de la barrera del 10%, generalmente presentada como el volumen de su «reserva normal» de electores.

Flandes puso de nuevo a los social-cristianos a la cabeza de su clasificación. ¡Es la enseñanza política principal de este escrutinio con el sobresalto de Groen! (los ecologistas flamencos) que supera el límite máximo electoral de 5 %. ¡Groen! vuelve a ser así un partido útil, mientras que en 2003, no disponía de representación a nivel federal.¹

4. Los resultados electorales tienen repercusiones sobre la adaptación de las instituciones federales y, más concretamente, sobre la del Senado.

Los setenta y cinco diputados regionales valones también son diputados de la Comunidad francesa. Diecinueve diputados bruseleses francófonos se encuentran en la misma situación. Los noventa y cuatro diputados de la Comunidad francesa designan entre sus miembros a diez senadores de comunidad. Los diputados al Parlamento flamenco son ciento veinticuatro. Designan entre sus miembros a diez senadores de comunidad. El Parlamento de la Comunidad de habla alemana elige a un senador de comunidad suplementario.

Como se puede constatar, los senadores de comunidad ejercen simultáneamente una función en el Parlamento de su Región, en el Parlamento de su Comunidad y en el Senado. Llevan, como se dice comúnmente, una «triple gorra». Este cúmulo de actividades, pero no de remuneración, está previsto por la Constitución.

5. En la perspectiva de próximas elecciones a nivel local, los partidos políticos ya preparan sus armas. Unos procuran prolongar a nivel comunal y provincial las alianzas de socialistas con demócratas humanistas que se establecieron a nivel regional, e incluso de ampliarlas a los ecologistas. Otros se esfuerzan, al contrario, en reconstruir las alianzas socialista-liberales que prevalecían antes de 2005 y

1. «Les résultats des élections régionales, communautaires et européennes du 13 juin 2004», É. Arcq, P. Blaise, V. de Coorebyter et C. Sägerser, *Courrier hebdomadaire* n°1853-1854, CRISP.

que existen a nivel federal, dispuestas aquí también, a abrirse a las tendencias ecologistas.

En el examen y el debate de distintos asuntos políticos, como el de la lucha contra la contaminación acústica en torno al aeropuerto de Bruselas-Nacional, estas preocupaciones estratégicas pueden revelarse con fuerza.

6. La actividad normativa de las comunidades y regiones, durante el período considerado, está reducida a su más simple expresión. El antes y el después de las elecciones no son propicios al desarrollo del trabajo parlamentario. Algunos proyectos llegan, sin embargo, al final.

Se puede mencionar, en particular, el decreto valón de 12 de febrero de 2004 que organiza las provincias valonas; el de 27 de mayo de 2004 que confirma el decreto del Gobierno valón de 22 de abril de 2004 que realiza la codificación de la legislación relativa a los poderes locales; el decreto de la Comunidad francesa de 12 de mayo de 2004 que fija las condiciones de concesión de subvenciones para la organización de actividades deportivas de barrio, el decreto flamenco de 26 de marzo de 2004 relativo a la publicidad de la administración; el decreto germanófono del 3 de mayo de 2004 que promueve la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las instituciones consultivas y la resolución bruselense del 11 de marzo de 2004 que abre a los no nacionales el acceso a empleos en la función pública comunal así como en las intercomunales (en el mismo sentido, el decreto de 19 de marzo de 2004 de la Comisión comunitaria francesa).

Una mención particular debe hacerse de los «decretos Bolonia» de 31 de marzo de 2004 que definen la enseñanza superior, favoreciendo su integración en el espacio europeo y financiando de nuevo las Universidades en la Comunidad francesa.

Los decretos valones de 12 de febrero de 2004 procuran también determinar el estatuto de los Comisarios de Gobierno y administradores públicos que ejercen sus funciones en un conjunto de instituciones colocadas bajo el control de la Región valona.

7. La instauración de los nuevos Gobiernos conduce a preguntarse, una vez más, sobre el papel de los gabinetes, es decir, de estos equipos de colaboradores políticos que se sitúan en el entorno inmediato del Ministro y que lo asisten en sus distintas tareas, y también sobre sus gastos. Hasta se han depositado algunas propuestas de decreto en el Parlamento de la Comunidad francesa con el objetivo de encuadrar mejor este fenómeno político y administrativo. Preguntado sobre la constitucionalidad de estas propuestas, el Consejo de Estado ha recordado que los gabinetes ministeriales son negociados de los que el Gobierno comunitario o regional dispone en exclusiva. Tiene la competencia exclusiva de

2. «La característica esencial de la radiodifusión y la televisión es el hecho de proporcionar información pública al conjunto del público.» En una interpretación evolutiva del concepto de difusión, se incluye también la difusión a petición individual. Las actividades de difusión no pierden su naturaleza porque, como consecuencia de la evolución de las técnicas, se ofrecería una más amplia posibilidad de elección al telespectador o al oyente «(n° 155/2004).»

regular su organización, sus misiones y su funcionamiento. No está pues en el poder del legislador adoptar normas en este ámbito (19 de enero de 2005).

8. La jurisprudencia del Tribunal de arbitraje permite, por su parte, precisar las normas de organización de las comunidades y regiones. Cinco cuestiones son, esencialmente, examinadas.

El Tribunal recuerda, en primer lugar, con insistencia la existencia del ámbito de competencias residuales que vuelve de nuevo, con arreglo al artículo 35 de la Constitución y su disposición transitoria, al Estado federal. Es el caso de la protección civil (n° 197/2004: «la ley de 31 de diciembre de 1963...») se propuso establecer un sistema autónomo con el fin de organizar eficazmente las ayudas en un ámbito que afecta a los intereses esenciales de la población»; de los servicios de la sociedad de la información (n° 132/2004), de la publicación de los textos oficiales (n° 106/2004) o del procedimiento aplicable a los órganos jurisdiccionales (n° 168/2004).

El Tribunal constata, a continuación, que algunas competencias federales, comunitarias y regionales se encuentran tan imbricadas una con otras que, «para garantizar una política coherente» y desenredar la madeja institucional así formada, podría resultar necesaria una reforma legislativa. Si esta vía no se utiliza, conviene instaurar cooperaciones institucionales entre las colectividades políticas interesadas. Mejor aún. Cuando las competencias del Estado federal, algunas comunidades y regiones «no pueden ya ser ejercidas más que en cooperación», la intervención unilateral del una de los socios desconoce abiertamente «el principio de proporcionalidad consustancial a todo ejercicio de competencias».

Así sucede en los ámbitos de la radiodifusión (que es competencia comunitaria) y las telecomunicaciones (que son competencia federal) a partir del momento en que la evolución tecnológica conduce a establecer y utilizar infraestructuras y redes comunes de transmisión (n° 132/2004). La distribución actual de las competencias evidencia «la absoluta necesidad de prever una cooperación entre la autoridad federal y las comunidades para determinar las competencias del regulador de las telecomunicaciones». Con esta precisión útil: la ley especial indica algunos de los medios que permiten trabajar en este sentido pero también hay otros; el Estado federal y las colectividades federadas disponen «de otros instrumentos con el fin de establecer su cooperación» (ibídem).³

El Tribunal se pregunta aún sobre el alcance del principio de «lealtad federal» que se inscribe en el artículo 143, § 1°, de la Constitución. Refiriéndose a los trabajos preparatorios de esta disposición, el Tribunal parece alejarse de las enseñanzas de una doctrina clásica en este ámbito. La Constitución no impone solamente al Estado federal y a las colectividades federadas una obligación de orden político. Formula también una norma jurídica. Impone «no perturbar el equilibrio de la construcción federal,» en su conjunto. Indica, en resumen, «el espíritu» en el cual las competencias de unos y de otros deben ejercerse. De ahí esta conclusión: «El principio de lealtad federal, leído en combinación con el princi-

3. Aún es necesario observar que un acuerdo de cooperación no puede modificar las competencias exclusivas que corresponden a las autoridades respectivas (n° 145/2004).

pio de razonabilidad y de proporcionalidad, significa que corresponde a cada legislador, en el ejercicio de su propia competencia, velar por que, por su intervención, el ejercicio de las competencias de los otros legisladores no se vuelva imposible o exageradamente difícil («n° 119/2004;» ver también n° 146/2004).

El Tribunal recuerda que la autonomía de las comunidades y las regiones que está consagrada por la Constitución o en virtud de ésta tiene por consecuencia que puedan llevarse a cabo políticas distintas en los ámbitos exclusivos de competencia. Una diferencia de tratamiento puede pues aparecer entre los ciudadanos, en función de la comunidad o la región de las que provienen. No significaría señal de discriminación. Recuérdese que, «la autonomía estaría desprovista de significado si por el solo hecho de que existan diferentes tratamientos entre los destinatarios de las normas que se aplican a una misma materia en las distintas comunidades y regiones se juzgara contrario» a las normas de igualdad y la no discriminación (n° 69/2004).

La observación es pertinente aunque se tiene que constatar que empresas de la misma naturaleza, como agencias de viaje, quedarán sometidas, en el territorio de la región bilingüe de Bruselas capital, a normas distintas porque unas dependen, en razón de sus actividades, de la Comunidad francesa, otras de la Comunidad flamenca y otras aún, llamadas bicomunitarias, del Estado federal. Por eso paradójico que eso pueda parecer, las primeras podrán vender viajes en las ferias y salones, y en cambio las segundas y las terceras, no.

Por último, el Tribunal no duda en instaurar una determinada gradación entre las intervenciones del Estado federal y las de las colectividades federadas. Lo hace en el ámbito de la protección de la vida privada. En su artículo 22, 1.º párrafo, la Constitución declara el derecho al respeto de la vida privada y familiar «excepto en los casos y condiciones fijados por la ley», sobrentendida que federal puesto que el texto constitucional data de 1980. El Tribunal admite sin embargo injerencias del legislador comunitario y regional cuando éstas producen en una materia, como los deportes, que es de competencia propia. Pero, en este caso, «el legislador que apruebe el decreto debe respetar la (legislación) federal general que tiene valor de (legislación) mínima para toda la materia». La ley de 8 de diciembre de 1992 relativa a la protección de la vida privada respecto a los tratamientos de datos de carácter personal se impone, en particular, a las colectividades federadas.

9. La jurisprudencia del Tribunal de arbitraje puede tratar accesoriamente, del estatuto de las colectividades locales. En la sentencia n° 35/2004, el Tribunal de arbitraje destaca que la regionalización de la legislación orgánica de las colectividades locales (ley especial de 13 de julio de 2001) se realizó al mismo tiempo que la instauración de «garantías en favor del neerlandófonos,» francófonos y germanófonos «en los municipios con estatuto especial». Según el Tribunal, estas garantías deben ponerse en paralelo con las que la ley especial de 12 de enero de 1989 ofrece a las «personas de pertenencia lingüística francesa y neerlandesa en los municipios de la región de Bruselas capital».

10. Esta misma jurisprudencia se pronuncia sobre los contornos de las competencias comunitarias y regionales y sobre el alcance de la transferencia «de una parte del poder legislativo» que el federalismo instauró (n° 25/2004).

Se recuerda, como en la práctica, la Constitución y las leyes de reformas institucionales «asignaron a las comunidades y a las regiones toda la competencia para decretar normas consustanciales a las materias que se les transfirieron» (n° 61 y 174/2004). Es necesario suponer, en efecto, que esta transferencia se refiere «a un conjunto homogéneo de competencias» (n° 45/2004) o sobre «el conjunto de la política relativa a las materias» asignadas (ibídem). Las colectividades federadas disponen, por ejemplo, «de la competencia más amplia» en materia de colocación de los trabajadores y de programas de entrega de trabajo a los solicitantes de empleo desocupados «(n° 5/2004; ver también 168 y 174/2004). Otro ejemplo: «la competencia asignada a las regiones en materia de servicios de taxis implica la de fijar las tarifas que les son aplicables» (n° 25/2004).

Aún es necesario comprobar si la Constitución y la ley especial no contienen reglas que dispondrían otra cosa. La «competencia general» (n° 61/2004) que se asigna a las comunidades y a las regiones puede encontrarse limitada «en su ejercicio» si «afecta a una materia para la cual el legislador especial dispuso otra cosa». Para utilizar el ejemplo de los taxis, corresponde a la autoridad regional «tener en cuenta las medidas que adopten las autoridades federales...» respecto a la política de precios y rentas».

El equilibrio es difícil de establecer. La «reserva de competencia» instituida por la Constitución o por la ley especial no puede llegar hasta «retirar a las regiones la competencia de fijar las tarifas de los servicios que están incluidos en las materias que se les asignan» (ibídem). Pero, por otra parte, la autoridad federal mantiene su libertad de determinar los precios máximos «que no podrán ser superados en ninguna región» (ibídem).

En materia económica, en particular, procede tener en cuenta «la concepción global» que inspira, según el Tribunal, la construcción del Estado federal (n° 146/2004) y «la voluntad del legislador especial» de preservar «una normativa de base uniforme para la organización de la economía en un mercado integrado». Los componentes del Estado que son también «los componentes de la unión», según la terminología utilizada en la sentencia n° 69/2004) (en este caso, las regiones), deben, por lo tanto, ejercer sus competencias en el marco normativo de la unión económica y monetaria. Los derechos de aduana interiores y toda exacción de efecto equivalente están, por consiguiente, proscritos.

Tres cuestiones importantes se han tratado en 2004. Afectan al derecho trabajo, a la protección social y a la financiación de los cultos y de las organizaciones filosóficas no confesionales.

– «Según una tradición bien establecida», el Estado federal es el único que tiene competencia en el derecho del trabajo, en sus aspectos individuales y colectivos. Es él, en particular, que determina en qué condiciones los convenios colectivos del trabajo pueden concluirse y qué efectos jurídicos se atribuyen a sus disposiciones. Poco importan su objeto o la calidad de los negociadores. El sistema preserva «la coherencia del derecho convencional» del trabajo y «los equilibrios queridos por la concertación social». Un decreto que hace obligatorios los acuerdos celebrados entre organizaciones sindicales y patronales que se refieren a materias comunitarias y regionales es pues anulado por la sentencia n° 145/2004).

–El Estado federal también es competente respecto al derecho de la seguridad

social. Se sabe que «las prestaciones familiares» forman una rama de este conjunto. Por otra parte, las Comunidades son competentes en las materias denominadas personalizables, y, en particular, en la materia de la ayuda a las personas, a las familias y a los niños, ya se trate de una ayuda directa que se proporciona sin intermediario a sus destinatarios o de una ayuda indirecta, con la intervención de asociaciones, instituciones o servicios autorizados o subvencionados. ¿Cómo reconciliar las intervenciones federales y comunitarias?

Para el Tribunal, el Estado federal debe limitarse a conceder suplementos de subsidios familiares a niños que se benefician y que se confían por otra parte a estructuras de acogida reconocidas. Las Comunidades, por su parte, son las únicas competentes para efectuar la política relativa a estas estructuras, comprendiendo la fijación de tarifas y las subvenciones (n° 104/2004).

—Según una tradición también antigua, puesto que se remonta al decreto imperial de 1809, los poderes públicos cubren el déficit de construcción de iglesias y de establecimientos asimilados. Desde 2002, la misma norma prevalece para los establecimientos de asistencia moral calificados de «establecimientos de derecho público dotados con la personalidad jurídica». El legislador toma como base territorial la provincia y añade el distrito administrativo de Bruselas capital. Pero, actuando así, el legislador federal ¿no pone a cargo de las provincias, y en consecuencia de las regiones de las que dependen, obligaciones excesivas? El reconocimiento y la organización de los cultos, como las de las organizaciones filosóficas no confesionales son competencia del Estado federal. Correspondía pues a éste «imponer a las provincias una intervención subsidiaria en la financiación» de los establecimientos públicos en cuestión.

11. La jurisprudencia del Tribunal de arbitraje puede aún procurar preservar las competencias del Estado federal. Éste es competente para determinar el mínimo de los medios de existencia que corresponde a cada uno. A este respecto, está en condiciones de «hacer las opciones que le parecen adecuadas en una materia que se le ha atribuido» (n° 5/2004). Puede especialmente sustituir aquella asignación por un derecho a la integración social y precisar las condiciones de concesión. Este derecho no podría asimilarse «a un verdadero derecho subjetivo al empleo». Pone simplemente a cargo de los centros públicos de acción social «una obligación de utilizar los medios de los que disponen,» dentro de los límites de sus competencias, para favorecer la inserción profesional de las personas en cuestión «(ibídem).»

Por el contrario, «la constitucionalidad de una disposición adoptada por el legislador federal en el ejercicio de su competencia no podría depender de la existencia de una disposición tomada por los legisladores comunitarios (o regionales),» en el ejercicio de su propia competencia «(ibídem).»

Algunas materias son reservadas por la Constitución al legislador federal. Tal es el caso de la organización y las atribuciones del servicio de policía integrada (artículo 184 de la Constitución). Otros le son asignados por la ley especial de reformas institucionales: «la policía administrativa general y el mantenimiento del orden público a nivel comunal» (n°12/2004). La ley especial confirma así el papel del municipio «como órgano de co-gobierno de la autoridad superior en las materias en las que ésta tiene competencia» (ibídem).

Aún es necesario que, en el ejercicio de esta competencia, el legislador federal no vuelva imposible o exageradamente difícil el ejercicio de las competencias que corresponden «en principio» a la región en cuanto a la organización de las instituciones y de la administración municipal (ibídem).

Por el contrario, el Tribunal de arbitraje, sin referirse siquiera al nuevo artículo 19 de la ley especial de reformas institucionales constata que cuando la Constitución utiliza, como en el ámbito de la expropiación, el término de ley y que la terminología no ha cambiado desde 1831, no se propuso reservar una competencia al legislador federal, en detrimento de las comunidades y las regiones. «Quiso solamente excluir la competencia del poder ejecutivo, reservando a las asambleas democráticamente elegidas la competencia de establecer los casos y modalidades de la expropiación «(n° 115/2004).»

12. Se destacarán también algunas sentencias que se refieren a la financiación de las colectividades federadas. Se refieren a los impuestos propios, los impuestos transferidos y los impuestos conjuntos.

—Los impuestos propios. El Tribunal de arbitraje no puede dejar de abordar de frente el problema de la competencia fiscal. Con arreglo al artículo 170, § 1°, de la Constitución, el Estado federal dispone de una «competencia fiscal propia» (n° 88/2004, respecto a la cotización impuesta a los fabricantes y operadores del sector de la alimentación; n° 146/2004, respecto al impuesto de las sociedades; n° 46/2004, respecto a una cotización a cargo de las empresas que almacenan productos derivados del petróleo, n° 163/2004, respecto a la tasa de carteles de anuncios). Percibe el impuesto «para las necesidades del Estado» pero la Constitución no le prohíbe afectar estos medios a necesidades específicas (ibídem). En virtud del segundo apartado del mismo artículo 170 de la Constitución, las comunidades y las regiones disponen de las mismas prerrogativas.⁴ Recaudan, por ejemplo, impuestos de medio ambiente. ¿Cómo regular los conflictos que pueden surgir con motivo del ejercicio de estas competencias concurrentes?. ¿Cómo evitar las interferencias?⁵

Tres respuestas se pueden esbozar: «cuando recaude un impuesto», el legislador, sea federal, comunitario o regional, «debe poner el interés que se propone proteger en equilibrio con otros intereses si éstos están protegidos por medidas adoptadas en el ejercicio de sus competencias» (n° 146/2004). Una norma esencial aparece: en materia fiscal, «la proporcionalidad constituye un elemento competencia del legislador» (ibídem).

4. «La autonomía fiscal de las regiones implica, en particular, que no se podría afirmar que el principio de igualdad se viola por la simple razón que una región instauró un impuesto mientras que la otra región no lo hizo» (n° 146/2004).

5. La ley de 24 de diciembre de 2002 modifica el régimen de las sociedades en cuanto a impuestos sobre las rentas. Suprime «la deducción con cargo a los gastos profesionales de los impuestos regionales autónomos...» El Tribunal de arbitraje considera que el legislador federal ejerció, en este caso concreto, una competencia que le es propia, «pertenece al legislador que es competente para recaudar un impuesto establecer las modalidades de éste» (n° 146/2004).

En este sentido, la «cuota de embalaje» que grava los recipientes para bebidas es un impuesto y no un canon. Una «opción política» del legislador federal. No se puede considerar que «se opone» la política del legislador regional. Éste puede perseguir su política de medio ambiente y residuos «por otros medios» (n° 195/2004; ver también n° 88/2004).

Una segunda respuesta está inscrita en el artículo 170, § 2, párrafo 2, de la Constitución. Se da prioridad sin ninguna duda a la fiscalidad federal. En caso necesario, el legislador federal determina las materias sobre las cuales no pueden recaudarse impuestos comunitarios y regionales. Puede también limitar o suprimir los impuestos ya establecidos por las colectividades federadas (n° 146/2004).

Una tercera respuesta aparece en la sentencia n° 195/2004, respecto a las cotizaciones de embalaje. Una atribución de competencia exclusiva al legislador federal puede parecer indicada cuando «la categoría de impuesto» es «extremadamente móvil por excelencia» y cuando corre el riesgo de causar «una migración fiscal indeseable». Tal es el régimen que ha sido instaurado mediante la ley especial de 13 de julio de 2001 para las tasas, es decir, los impuestos encaminados a reducir significativamente la utilización o el consumo de productos que puede generar perjuicios ecológicos. Pueden aplicarse a otros impuestos «cuya finalidad es comparable a la ecotasa, que sustituye respecto a los recipientes para bebidas de un solo uso».

—Los impuestos transferidos. Otros impuestos, inicialmente considerados federales, se han transferido a las comunidades y regiones. Entre estos «impuestos transferidos», se puede citar «los derechos de registro sobre las donaciones entre vivos de bienes muebles o inmuebles» (operaciones a las cuales procede asimilar las donaciones gratuitas en el sentido civilista de la expresión). Se perciben «en función de su localización». El legislador regional posee en este ámbito una competencia exclusiva. Está habilitado, en particular, «para modificar el tipo de imposición,» la base de imposición y las exenciones «(n° 45/2004).»

—Los impuestos conjuntos. Otros impuestos aún, como el impuesto de las personas físicas, son considerados federales (n° 69/2004). Pero se asigna una parte de su producto a las colectividades federadas. Es incluso una de las fuentes principales de los medios financieros que reciben. Corresponde al legislador especial determinar la materia imponible, la base y el tipo de imposición así como las exenciones.

Consideraciones preliminares

La reforma del ordenamiento regional, introducida en el sistema jurídico de Italia por medio de las Leyes constitucionales 1/99 y 3/01, se está llevando a la práctica a través de un camino que presenta un itinerario accidentado y lleno de incertidumbres, como consecuencia de diferentes factores que, en todo caso, tienen orígenes comunes.

En primer lugar, conviene valorar el propio procedimiento de aprobación de la Ley constitucional 3/01, de modificación del Título V de la Parte segunda de la Constitución. Supuso el primer caso en que una decisión relativa a las características del ordenamiento regional tenía una mayoría favorable muy reducida; además, se llevó a cabo en un contexto de profundas divisiones políticas (*vid.* el Informe Comunidades Autónomas 2001).

En segundo lugar, en relación con el contenido de la reforma, la mencionada Ley constitucional de 2001 perseguía un objetivo excesivamente ambicioso, especialmente porque no era compartido por la mayoría. Consistía en dejar atrás tanto la «idea» originaria de Región, diseñada por nuestros constituyentes, como el concreto regionalismo que había evolucionado en las últimas décadas. Esta situación adquirió mayor importancia después de las elecciones políticas de 2002, puesto que fueron vencidas por las fuerzas políticas que se habían manifestado en contra de la reforma de 2001, y que a partir de entonces lideran el Gobierno y la mayoría parlamentaria del país.

El conjunto de estos elementos influye en el proceso de aplicación de las reformas políticas, en la medida que las discrepancias políticas en torno al contenido de la reforma constitucional se han traducido, en los años sucesivos a esas elecciones, en una falta de un acuerdo acerca de los objetivos a perseguir y de los instrumentos a través de los cuales perseguir tales objetivos. En este sentido, las fuerzas políticas y sociales, y los distintos niveles institucionales, no han sabido encontrar las correctas vías de colaboración, y han acabado por incrementar el número de conflictos. Ello ha requerido de la jurisdicción constitucional la obligación de solucionar las divergencias entre los distintos niveles institucionales.

Consecuentemente, el contencioso que se ha desarrollado ante la Corte Constitucional, referido a las relaciones entre el Estado y las Regiones, y a la defini-

* Traducción realizada por Josep Molleví, profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

ción de las respectivas competencias, nunca antes había sido tan elevado como a lo largo del año 2004. Por todo ello, puede afirmarse que, si a tres años de distancia de la entrada en vigor de la reforma constitucional, el contexto del regionalismo italiano no se encuentra sumido en una mayor oscuridad, es gracias a la numerosísima jurisprudencia de la Corte Constitucional. Ante la ausencia de comportamientos políticos homogéneos, y de decisiones legislativas claras, ha sido la jurisprudencia constitucional quien ha precisado la base a partir de la cual debería manifestarse el proceso de construcción del nuevo ordenamiento regional.

La preocupación del juez constitucional por garantizar la continuidad institucional y el control del gasto público en la transición hacia el nuevo ordenamiento jurídico

La Ley constitucional 3/01 no contenía disposiciones transitorias ni disposiciones finales, por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en varias ocasiones ha debido garantizar la continuidad y funcionalidad de los procesos institucionales, así como garantizar la aplicación y el respeto al principio de seguridad jurídica.

En este sentido, la Corte Constitucional ha advertido en primer lugar que el paso del anterior al nuevo sistema de distribución de competencias, en lo que se refiere a la materia de finanzas públicas, debe realizarse gradualmente, dada la extrema vulnerabilidad de este tema.

En concreto, el artículo 119 de la Constitución dispone que «Las Regiones establecen y aplican sus propios tributos e ingresos, en armonía con la Constitución y de acuerdo con los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario». En numerosas ocasiones, la Corte Constitucional ha precisado que la plena operatividad de la autonomía financiera, en ingresos y en gastos, que el mencionado artículo 119 de la Constitución atribuye a las Regiones, sólo podrá hacerse efectiva una vez que el Estado haya definido previamente el nuevo modelo de financiación, en una decisión que debe ser aprobada con la participación de todos los niveles institucionales.

En consecuencia, el juez constitucional ha indicado que el tributo propio de la Región será sólo el que ésta determine por medio de su propia Ley regional, pero a continuación ha justificado una limitación temporal y provisional en lo relativo al ámbito regional de autonomía, de conformidad con el reparto fiscal, y por la necesidad de llevar a cabo «una reforma global de la autonomía financiera de las Regiones, en el contexto de desarrollo del nuevo artículo 119 de la Constitución» (Sentencia 381/04).

Igualmente, en otras ocasiones, la Corte Constitucional ha rechazado la posibilidad de admitir en materia tributaria una potestad regional autónoma y diferenciada respecto a la aprobación por parte del Estado de la legislación de coordinación, y en este marco jurídico ha precisado que la puesta en práctica del diseño constitucional previsto en el artículo 119 de la Constitución requiere «como premisa necesaria, la intervención del legislador estatal, quien, a los fines de coordinar el conjunto del sistema financiero público, deberá no sólo fijar los

principios, que el legislador regional tendrá que respetar, sino también regular las grandes líneas de todo el modelo tributario y financiero italiano, y definir los ámbitos y los límites dentro de los cuales podrá desarrollarse la potestad impositiva del Estado, las Regiones y los entes locales, cada uno en su ámbito respectivo de competencias». Mientras tanto, añade la Corte, encuentra que es razonable «la definición de un modelo transitorio que permita el paso ordenado a un nuevo sistema desde el actual, caracterizado por la presencia de una financiación regional y local que aún en gran parte es derivada, esto es, depende de los presupuestos estatales» (Sentencia 37/04).

Asimismo, la Sentencia 320/04 de la Corte Constitucional expresa que, en una etapa transitoria, es admisible que el Estado adopte «regulaciones que sean parcialmente modificativas, aunque en ningún caso podrán suponer una situación peor para las Regiones respecto a la situación preexistente, y del mismo modo no podrán ser contradictorias con las características esenciales de la autonomía financiera regional que configura el nuevo Título V de la Constitución».

Por otra parte, la Sentencia 13/04 ha puesto de manifiesto la exigencia de la Corte Constitucional para asegurar la continuidad institucional en la prestación de un servicio fundamental, como es el educativo. En esta sentencia, el juez constitucional admite que la normativa estatal ha invadido la competencia de las Regiones en materia de programación de la red escolar, pero evita pronunciarse sobre la derogación de las disposiciones cuestionadas, y prefiere acudir a una sentencia interpretativa de tipo aditivo, en el sentido que la ilegitimidad de los preceptos estatales deriva del hecho que «no preveían que la competencia de los órganos del Ministerio de Educación seguiría vigente sólo hasta que las Regiones, en su respectivo ámbito territorial, y con respeto al principio de continuidad del servicio educativo, aprobaran las correspondientes leyes por las que se atribuía a sus propios órganos regionales la tarea de definir las dotaciones de personal docente de las instituciones educativas».

Esta solución significa, en otros términos, que la Corte Constitucional ha consentido transitoriamente la validez de las resoluciones de programación relativas a la red escolar, aprobadas por el Ministerio, hasta que las Regiones procedan a dotarse de unos órganos administrativos regionales que se encuentren en condiciones de ejercer tales funciones.

Esta sentencia es interesante en la medida que expone una exigencia de continuidad jurídica, dirigida no sólo al ámbito normativo, sino también a los ámbitos organizativos e institucionales, de acuerdo con el hecho de que «en el Estado constitucional, el ordenamiento se fundamenta no sólo en normas, sino también en órganos que tengan como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales».

De igual modo, pueden citarse otras sentencias, cuya *ratio decidendi* se basa en la voluntad de asegurar la continuidad en el ejercicio de funciones públicas y de garantizar la aplicación del principio de seguridad jurídica.

Por ejemplo, en la Sentencia 256/04 el juez constitucional considera necesario que, a la espera de la aprobación de un sistema de financiación de las actividades culturales, coherente con el nuevo reparto de competencias entre el Estado y las

Regiones, se establezca un período transitorio en el que la intervención estatal, consistente en financiar tales actividades culturales, conserve su validez. Ello es así porque, mientras se espera una nueva regulación jurídica, no se pueden sacrificar valores constitucionales garantizados por el artículo 9 de la Constitución, ni se puede privar a la sociedad civil, que es la beneficiaria de esas ayudas económicas, de la financiación pública indispensable para la promoción y el desarrollo de actividades que, normalmente, no pueden fiarse a las meras leyes del mercado.

Todavía en la materia de actividades culturales, la Corte Constitucional ha negado que la entrada en vigor de la Ley constitucional 3/01 haya supuesto automáticamente la inconstitucionalidad de la legislación estatal vigente. Por lo tanto, el reparto de la financiación para el sector del espectáculo puede fijarse de acuerdo con la normativa vigente, mientras no se apruebe el nuevo procedimiento, que deberá tener en cuenta que la materia forma parte de la competencia regional (Sentencia 255/04).

El objetivo de compatibilizar el reconocimiento de la autonomía con la salvaguarda de la naturaleza unitaria del Estado se manifiesta de igual modo a partir de un examen de las principales sentencias que tienen por objeto la normativa estatal dirigida a asegurar el complejo equilibrio del mundo de las finanzas públicas. En particular, se trata del llamado «pacto de estabilidad interna», que tiene por finalidad el cumplimiento de los objetivos financieros, presupuestarios y tributarios, que los países han adoptado con la adhesión al pacto de estabilidad y de crecimiento definido en el seno de la Unión Europea.

Según la Corte Constitucional, la necesidad de respetar los vínculos relativos al déficit público, que derivan de la adhesión de Italia al ordenamiento comunitario, habilita al legislador estatal para efectuar las intervenciones adecuadas en orden a asegurar la unidad económica y financiera de la República. Con este fin, el legislador estatal se encuentra habilitado para imponer vínculos a las políticas presupuestarias de las Regiones y de los entes locales, para limitar la autonomía del gasto de los entes descentralizados, y para fijar, de manera transitoria, límites globales al crecimiento del gasto corriente (Sentencias 36/04 y 353/04).

Sin embargo, la tutela de la autonomía regional y local requiere, siempre de acuerdo con lo señalado por el juez constitucional, que esos vínculos, limitaciones y prohibiciones, se establezcan de modo que respeten determinadas garantías:

a) Ante todo, deben ser fijados tras buscar el acuerdo con los distintos niveles institucionales afectados por tales limitaciones.

b) En segundo lugar, tienen que ser establecidos en vía legislativa, y no a través de medidas de naturaleza administrativa.

c) Finalmente, no han de ser normas de detalle, sino más bien de principios.

A la espera de alcanzar este entendimiento con las autonomías territoriales, el Estado puede introducir unilateralmente límites al gasto público en función de criterios de garantía y salvaguarda. Es evidente que la intervención estatal debe producirse de modo que la ausencia de prohibiciones y límites temporales podría provocar, mientras durase el retraso en la adopción del acuerdo, la frustración de la finalidad perseguida, esto es, asegurar el control del gasto público (Sentencia 390/04).

La autonomía estatutaria de las Regiones

A lo largo del año 2004, los principales debates en esta materia se han centrado en la forma de Gobierno de las Regiones, y pueden sintetizarse en los dos bloques temáticos siguientes: por una parte, la elección tomada por los Estatutos respecto al sistema de elección del Presidente de la Junta, y a su relación entre éste órgano y el Consejo regional; por otra parte, la determinación de las fuentes idóneas para regular el sistema de elección de los órganos regionales.

A) En lo que se refiere a la primera cuestión, conviene anotar que las Regiones han aprobado sus nuevos Estatutos regionales, previstos por la Ley constitucional 1/99, a lo largo del año 2004. Este dato contrasta claramente con la premura que caracterizó, por un lado, la aprobación de los primeros Estatutos regionales y, por otro lado, la aprobación de los Estatutos municipales y provinciales justo después de la entrada en vigor de la Ley 142/90.

Ciertamente, el contexto institucional actual no es comparable con las situaciones que se acaban de recordar, en la medida que el ejercicio de la potestad estatutaria regional en el bienio 1970-1971 suponía una condición necesaria para el funcionamiento de las Regiones, apenas instituidas; mientras que un eventual retraso de los entes locales en la adopción de sus respectivos estatutos de autonomía habría sido sancionado con la disolución de los Consejos incumplidores.

En la situación actual, en cambio, la presencia en la Ley constitucional 1/99 de un régimen transitorio, acompañado de la ausencia de intervenciones sustitutivas para los casos de inactividad (*vid.* el Informe Comunidades Autónomas 1999), han provocado que las Regiones no se sintieran motivadas para proceder a la aprobación de su propio Estatuto. Además, los Presidentes de la Junta elegidos directamente por el cuerpo electoral en 2000 consideraban que la disciplina «transitoria» prevista por la Ley constitucional 1/99 constituía la solución más favorable para ellos, ante el temor de que los futuros Estatutos podrían contener preceptos dirigidos a limitar los poderes presidenciales, y a reequilibrar el poder de decisión a favor de las asambleas legislativas.

Por su parte, los Consejos regionales habían expuesto su perplejidad en relación con el mecanismo político propuesto por el artículo 126.3 de la Constitución, por el que la destitución, la incapacidad permanente, la muerte o la dimisión voluntaria del Presidente de la Junta, elegido por sufragio universal y directo, comportara la dimisión de la Junta y la disolución automática del Consejo regional.

Estas premisas permiten comprender la ingeniosa solución adoptada por el Estatuto de la Región de Calabria, que preveía el siguiente mecanismo institucional: a) los candidatos al cargo de Presidente y de Vicepresidente de la Junta regional tenían que ser destacados en la papeleta electoral, y votados conjuntamente con los otros miembros del Consejo regional; b) su nombramiento formal correspondía al Consejo regional, que adoptaban la decisión en la toma de posesión de sus cargos, junto a la aprobación del programa de gobierno presentado por los candidatos; c) en el caso de que se produjera la falta de nombramiento de los candidatos reseñados en las listas electorales que habían resultado mayoritarias, se habría decidido la disolución automática del Consejo regional.

Esta solución institucional debería haber evitado el automatismo de la diso-

lución del Consejo en los supuestos de sustitución del Presidente, en aquellos supuestos distintos al expuesto en el subpunto c) anterior. Sin embargo, esta regulación fue impugnada ante la Corte constitucional, que declaró su inconstitucionalidad en la primera sentencia recaída en el año 2004 en materia regional (Sentencia 2/04).

Con la mencionada resolución, el juez constitucional ha evidenciado que la solución institucional de la Región de Calabria había sido asumida en *fraudem Constitutionem*, porque suponía una manifiesta vulneración del artículo 123 de la Constitución, que, según una consolidada jurisprudencia constitucional, obliga a respetar puntualmente no sólo cualquier disposición de la Constitución, sino también su «espíritu», esto es, los principios y las finalidades propios del texto constitucional.

En el caso concreto, el «espíritu» del legislador constitucional se traducía en la opción por privilegiar la elección directa del Presidente de la Junta y de favorecer la estabilidad política de la Región, para lo cual se preveía, como ocurre por otra parte con los órganos de los entes locales, la disolución automática del Consejo en caso de sustitución, por cualquier motivo, del Presidente electo (esto es, elegido) directamente por el cuerpo electoral.

Por el contrario, la solución que proponía el Estatuto regional de Calabria intentaba dar vida a un sistema de elección «substancialmente» directa del Presidente y del Vicepresidente de la Junta, sin establecer la disolución para los supuestos de sustitución del Presidente por parte del Vicepresidente.

La Sentencia 2/04 de la Corte constitucional ha adoptado una evidente función de impulso, puesto que todas las Regiones han acelerado sucesivamente el procedimiento de aprobación de los Estatutos, y han previsto el mecanismo de elección del Presidente de la Junta por sufragio universal y directo. En todo caso, algunos Estatutos se han apresurado a destacar el papel político del Consejo regional, de modo que le han asignado funciones de control y coparticipación en la adopción de criterios de dirección política; así, por ejemplo, han precisado que el programa de gobierno del Presidente de la Junta debe ser discutido y aprobado por el Consejo.

B) La constitucionalidad de algunas normas del Estatuto de la Región de la Toscana ha sido cuestionada por el Gobierno, que ha planteado una cuestión de legitimidad constitucional. En particular, el Gobierno ha impugnado distintas disposiciones estatutarias, que tienen por objeto, respectivamente: los principios generales y los objetivos principales de la Región, el procedimiento de aprobación del programa de Gobierno, las relaciones con los entes locales, el papel del Consejo regional en el procedimiento de formación y ejecución de la normativa de la Unión europea, y el referéndum regional.

Todas las cuestiones de constitucionalidad han sido rechazadas por la Sentencia 372/04, de la Corte constitucional, que ha aprovechado para realizar algunas precisiones significativas:

a) En primer lugar, la sentencia clarifica la naturaleza jurídica de las disposiciones programáticas, que las Regiones habían incluido en sus Estatutos para reforzar los objetivos fundamentales de la acción regional.

El juez constitucional admite plenamente tales disposiciones, bien porque entran de lleno dentro de los eventuales contenidos de los Estatutos, o bien porque son instrumentos que «legitiman a las Regiones como entes que reflejan la colectividad regional y el conjunto de sus respectivos intereses y expectativas». En consecuencia, se ha de reconocer a la Región la posibilidad de perseguir finalidades ulteriores respecto a las materias sobre las que tiene competencia legislativa y administrativa, en la medida que las mismas pueden alcanzarse también «por medio de las potestades de iniciativa, de participación, de consulta y propuesta, entre otras, otorgadas a las propias Regiones por la Constitución y las leyes estatales, y ejercitables de manera formal o informal, con el fin de obtener la mejor satisfacción de las exigencias de la propia colectividad».

La argumentación de la Corte constitucional es importante porque califica la autonomía regional en un sentido constitucional, y define tal ente no como uno de carácter sectorial (con unas competencias predeterminadas), sino como un ente de representación general de los intereses de la comunidad de referencia. En otras palabras, se admite explícitamente que la autonomía reconocida en el artículo 114 de la Constitución representa el modo que tiene de organizarse sobre el territorio una determinada comunidad, una porción del pueblo, identificada con su propia identidad.

Acerca de la naturaleza jurídica de las citadas disposiciones programáticas, la Corte constitucional confirma que expresan una función que no es normativa, sino «de naturaleza cultural y también política», en el sentido que no producen directamente normas vigentes y aplicables, sino que expresan unos objetivos que alcanzarán valor normativo desde el instante en el que las Regiones los concreticen a través del ejercicio de las funciones y de las facultades que el ordenamiento jurídico les atribuye.

b) En segundo lugar, la Corte constitucional reconoce la competencia del Estatuto para introducir normas destinadas a incrementar la función de dirección y de control político del Consejo respecto al Presidente, reequilibrando prácticamente las relaciones entre los dos órganos electivos. En cualquier caso, lo importante es que no se altera el régimen de la forma de gobierno prevista por los artículos 122.5 («El Presidente de la Junta regional elegido por sufragio universal y directo, ostenta la facultad de nombrar y revocar a los miembros de la Junta»), y 126.2 de la Constitución («La aprobación de una moción de censura por parte del Consejo, o la dimisión del Presidente de la Junta comportan automáticamente la disolución del Consejo regional»).

En el caso examinado, el Estatuto de la Región de la Toscana recoge lo que ya había dispuesto el Decreto legislativo 267/00 a propósito de la forma de gobierno de los entes locales territoriales, y prevé que el programa de gobierno del Presidente electo deberá ser defendido ante el Consejo, y aprobado por éste dentro de los siguientes diez días desde aquél en el que tuvo lugar su defensa. Obviamente, la falta de aprobación del programa puede tener un importante significado político, pero sus efectos deben producirse dentro del marco de las disposiciones constitucionales, en la medida que el Consejo regional, o el Presidente, deberán extraer las oportunas consecuencias, por medio de la aprobación de una moción de censura, o bien, con la presentación de la propia dimisión, respectivamente.

c) En tercer lugar, la Sentencia 372/04 no observa ninguna contradicción entre el artículo 70 del Estatuto de la Región de la Toscana, y el artículo 117.5 de la Constitución. El precepto estatutario regula las modalidades mediante las cuales la Región participa en la formación y ejecución de las decisiones comunitarias, en las materias de competencia regional. Por su parte, el artículo constitucional reserva a la ley estatal la definición de los procedimientos relativos a la mencionada participación. No hay contradicción, señala la Corte, porque la ley estatal establece «el régimen jurídico externo» del procedimiento, es decir, los mecanismos con base en los cuales los órganos regionales participan, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 131/03, en la definición y ejecución de las decisiones comunitarias. En cambio, el precepto estatutario circunscribe su ámbito de aplicación al régimen «meramente interno» del procedimiento, presumiblemente desde la óptica, también en este caso, de reforzar y remarcar la función de dirección del Consejo regional.

d) Por último, el Gobierno había impugnado el artículo 75.4 del Estatuto, que introduce, de modo semejante a los Estatutos de otras Regiones, un *quórum* para dar validez a los resultados de un referéndum; según este precepto, se requiere el voto de la mayoría de los votantes que participaron en las últimas elecciones regionales. Se trata de un *quórum* distinto al previsto en el artículo 75 de la Constitución, a propósito de los referéndums abrogativos de leyes estatales, que es de la mayoría de los que tengan derecho al voto.

En una conclusión que compartimos plenamente, el juez constitucional ha desestimado este motivo de inconstitucionalidad, y ha afirmado la legitimidad de una disposición que no es sólo legítima, sino también oportuna para revitalizar el instituto del referéndum.

El *quórum* fijado por el Estatuto de la Región de la Toscana es constitucional, en cuanto que la materia forma parte del contenido que el artículo 123 de la Constitución establece como obligatorio para los Estatutos regionales. Asimismo es razonable porque, como ha argumentado la Corte, se adecua «a los distintos flujos electorales, y su parámetro es la participación electoral en las últimas votaciones al Consejo regional, cuyos actos constituyen precisamente el objeto de la consulta refrendaria».

No hay que olvidar, además, que los referéndums abrogativos nacionales entraron en crisis desde el momento en que no se consiguió alcanzar el *quórum* previsto por el artículo 75 de la Constitución. A ello hay que añadir la práctica, formalmente correcta, aunque substancialmente elusiva del dictado constitucional, que induce que aquellos, que son contrarios a la propuesta, no acudan a votar, de modo que su número se suma artificialmente a aquellos otros, que por varios motivos distintos, no participan en la votación. Se consigue, por ejemplo, que, representando el abstencionismo en Italia cerca del 25 % de los electores, el 26 % de votantes contrarios a una propuesta de abrogación consigan prevalecer, pese a que los favorables a la pregunta del referéndum sean el 49 %.

Los principios de la legislación electoral regional

La Ley constitucional 1/03 ha extendido el principio de autonomía también a las modalidades de elección de los órganos de gobierno. Como consecuencia de esta opción, la materia electoral forma parte de la potestad legislativa concurrente de la Región. Como afirma el artículo 122.1 de la Constitución, «el sistema de elección y los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y de los otros miembros de la Junta regional, así como de los consejeros regionales, se regulan por ley de la Región, de acuerdo con los límites de los principios fundamentales que establezca una Ley de la República, que también fijará la duración del mandato en los órganos electivos».

Sobre esta materia se aprecia una diferencia cualitativa entre la autonomía de las Regiones, y la de los entes locales territoriales, en la medida que, para estos últimos, la regulación tanto del sistema electoral como de la forma de gobierno forma parte de la competencia exclusiva del Estado.

En aplicación de la mencionada previsión constitucional, el Parlamento ha aprobado la Ley 165/04, reguladora de las «Disposiciones de desarrollo del artículo 122, primer apartado, de la Constitución». Esta Ley ha precisado los siguientes principios en materia de sistema electoral:

A) El sistema para la elección del Consejo regional debe perseguir la formación de mayorías estables, y asegurar la representación de las minorías. Siendo evidente que no se está en presencia tanto de un principio, sino más bien de un objetivo, debe destacarse que la formulación utilizada por el legislador nacional parece mostrar una preferencia por los sistemas electorales mayoritarios o proporcionales racionalizados. Por el contrario, no son coherentes con la consecución del objetivo los sistemas electorales que son proporcionales de modo estricto, ni tampoco aquellos otros mayoritarios con colegios uninominales, puesto que no aseguran automáticamente la representación de las minorías.

B) Los órganos de gobierno regional directamente elegidos por el censo electoral son el Presidente de la Junta regional y los consejeros regionales. En cambio, los miembros de la Junta Regional son nombrados por el Presidente de la Junta.

C) En caso de elección del Presidente de la Junta por medio de sufragio universal y directo, ésta debe producirse conjuntamente con la elección del Consejo regional. Es una formulación que parece evidenciar una preferencia por los sistemas electorales a una única vuelta.

D) Viceversa, en los supuestos de elección directa únicamente del Consejo regional, la Ley de la Región debe especificar un límite temporal taxativo no superior a noventa días para la elección del Presidente y la constitución de la Junta. Se deduce que, en caso de alcanzar ese plazo sin que se haya llegado a constituir el órgano electivo, se debe proceder a la disolución automática del Consejo regional y celebrar de nuevo las elecciones.

E) El Presidente de la Junta y los consejeros, independientemente del sistema de elección, desarrollan sus atribuciones sin mandato imperativo. Por lo tanto,

no pueden introducirse mecanismos dirigidos a penalizar la libertad de voto de los miembros electos, o bien que prohíban el paso de un grupo político a otro o, en fin, la constitución de un nuevo grupo político.

En otro orden de consideraciones, se ha planteado si las Regiones, al aprobar sus leyes en materia electoral, tienen que sujetarse sólo a los principios fijados por el legislador estatal, o bien también deben respetar los principios incluidos en sus respectivos Estatutos regionales.

En teoría, la respuesta debería ser afirmativa, y de hecho la doctrina considera mayoritariamente que el sistema electoral forma parte integrante de los mecanismos que inciden sobre las características de la forma de gobierno. Así pues, la formulación del artículo 123 de la Constitución, en el sentido que «Cada una de las Regiones tiene un Estatuto que, en concordancia con la Constitución, determina la forma de gobierno...», parece atribuir también a la fuente estatutaria una cierta competencia en materia electoral.

Sin embargo, en la práctica esta solución podría plantear inconvenientes en el momento en que las Regiones codificasen en sus Estatutos una regulación electoral que se contradijera con los principios establecidos por la ley estatal. Un riesgo que se podría producir solo en el supuesto hipotético en que las Regiones aprobasen sus Estatutos respectivos antes que entrara en vigor la ley del Estado a la que remite el artículo 122.1 de la Constitución. En el resto de casos, un remedio eficaz consistiría en que el Gobierno hiciera uso de sus competencias e impugnara preventivamente el Estatuto regional ante la Corte constitucional, alegando un vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del artículo 122 de la Constitución.

Esta premisa es, a nuestro juicio, esencial para comprender en su exacta dimensión la Sentencia 2/04 de la Corte constitucional, que ha declarado la inconstitucionalidad de algunas disposiciones en materia electoral del Estatuto regional de Calabria, aprobado el 31 de julio de 2003, esto es, en una fecha en la que el ejercicio de la potestad estatutaria regional se había anticipado a la definición por parte del Estado de los principios en materia de elección de los órganos regionales (hecha efectiva el 2 de julio de 2004).

Al motivar su sentencia, el juez constitucional parece que se vio influenciado más por la hipótesis que se acaba de plantear, que por exigencias de coherencia teórica. En efecto, fundamentó el pronunciamiento de inconstitucionalidad en la consideración de que el artículo 122 de la Constitución, que es una norma paralela al artículo 123 del mismo texto constitucional, introduce una reserva material a favor de la fuente legislativa, y la sustrae de la fuente estatutaria. En otras palabras, la Corte aplica el criterio de la competencia, afirmando que la materia electoral se encuentra reservada integralmente a la ley regional, lo que excluye cualquier tipo de competencia del Estatuto para fijar ulteriores principios vinculantes para el legislador regional.

No obstante, el juez constitucional llega a esta conclusión a través de un itinerario argumentativo y lógico que es de algún modo incierto. Baste considerar, por ejemplo, que la Corte, por una parte precisa que el artículo 122 de la Constitución remite a la fuente estatutaria «para desarrollar un papel necesariamente

reducido, aunque significativo», y admite por otra parte que «la opción estatutaria en los temas de fuentes normativas... y de forma de gobierno regional pueden condicionar indirectamente la legislación electoral regional».

La misma *ratio decidendi* utilizada por el juez constitucional para resolver la cuestión de legitimidad constitucional puede ser reveladora de la preocupación que ha orientado a la Corte. Al respecto, ésta señaló que «el Estatuto regional no puede regular directamente la materia electoral o incluso contradecir la disposición constitucional que prevé esta especial competencia legislativa». Ello demuestra el temor de la Corte por el hecho de que el Estatuto de la Región de Calabria pudiera contener un régimen jurídico electoral que entrara en vigor en ausencia de los principios de la citada materia diseñados por una Ley del Estado, y que hubiera vinculado a la ley regional para que adoptara un régimen contrario con la previsión del artículo 122 de la Constitución.

Estas consideraciones me inducen a destacar que, sólo en lo referido a este aspecto, la Sentencia 2/04 no constituye un «precedente», en la medida que razones sistemáticas han llevado a remarcar que el artículo 122 de la Constitución no sustrae una parte de una materia a la competencia estatutaria, para remitirla a una fuente inferior (la ley regional), sino que impone una interpretación integrada de los artículos 122 y 123 de la Constitución, que se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios generales de razonabilidad y de proporcionalidad.

En cualquier caso, se trata de un debate relevante, aunque sólo teórico, puesto que las Regiones se han adaptado en este punto a un rígido *self restraint*, de modo que han evitado codificar en el Estatuto normas de naturaleza explícitamente electoral, lo que por otra parte es coherente con el principio de autonomía, que incluye también el derecho a renunciar autónomamente a ámbitos de su propia competencia.

La función constitucional del poder sustitutivo

La institución del poder sustitutivo representa uno de los principales mecanismos a los que recurren normalmente los ordenamientos constitucionales para asegurar la unidad del sistema. Inicialmente previsto como una expresión de la función de control, o para evitar omisiones o retrasos en la adopción de actos obligatorios, ha acabado por convertirse en un instrumento al que acude el sistema para cumplir con obligaciones de impulso, de garantía de la funcionalidad global del sistema de las autonomías.

Su disciplina se encuentra en este momento constituida por el artículo 120 de la Constitución, y por el artículo 8 de la Ley 131/03 (*vid.* Informe Comunidades Autónomas 2003). En cuanto a la evolución de su régimen jurídico, evidencia como se acudía a la intervención sustitutiva para tutelar el principio unitario, más que para asegurar la vinculación de las obligaciones jurídicas. En este sentido, el juez constitucional ha afirmado que este instituto jurídico constituye garantía «de exigencias fundamentales de igualdad, seguridad, legalidad..., y en cualquier caso asegura, ante hipótesis patológicas, la unidad y la coherencia del ordenamiento (Sentencia 236/04).

Se trata, conviene precisarlo, de una institución garantista del principio de autonomía, en la medida que, por una parte, se traduce en una sustitución temporal y justificada del nivel institucional superior sobre el inferior; y, por otra parte, ante la falta de ella, se debería transferir la competencia normativa o administrativa al nivel superior, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Como ha afirmado la Corte constitucional, «la previsión de la sustitución de un nivel de gobierno a otro para el cumplimiento de concretos actos o actividades, que tienen la consideración de necesarios por la ley para la consecución de los intereses unitarios afectados... sirve para introducir un elemento de flexibilidad con el objetivo de preservar la distribución normal de competencias que el principio de subsidiariedad implica» (Sentencia 172/04).

Si los casos que legitiman el recurso a la intervención sustitutiva son claramente reconducibles a la función propia del Estado como garante de la unidad del ordenamiento constitucional, los mecanismos y procedimientos, a través de los cuales esta institución jurídica se debe manifestar, han de hacer referencia, en cambio, a la naturaleza no jerárquica de las relaciones interinstitucionales. En otras palabras, debe asegurarse una coherencia sustancial tanto con el principio de autonomía, como con la lógica cooperativa que ha de informar las relaciones entre los distintos niveles institucionales.

Por todo ello, es oportuno asegurar el cumplimiento de determinadas garantías que, a la luz de una consolidada jurisprudencia constitucional, se concretan en las siguientes: a) la provisionalidad de la intervención, esto es, los efectos de la potestad sustitutiva deben tener una duración circunscrita en el tiempo, y no prejuzgar la posibilidad de que las Regiones ejerciten concretamente su propia autonomía; b) su excepcionalidad, en cuanto que el ente incumplidor tiene que ser preventivamente requerido, y la intervención sustitutiva ha de constituir un instrumento excepcional, porque determina una modificación de la legitimidad para actuar; así pues, se ha de acudir a él como *extrema ratio*; c) la legalidad, ya que en efecto la facultad de intervenir en sustitución de otro ente ha de disponer de una base legal, y ha de estar prevista explícitamente y regulada en una ley que haga referencia al caso concreto.

Si ésta es la función fundamental del citado instituto jurídico, parece razonable afirmar que el mismo puede ser activado no sólo por el Estado, en el sentido del artículo 120 de la Constitución, sino también por las Regiones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Decreto legislativo 267/00, del Texto único sobre el ordenamiento de los municipios y de las provincias. Este último precepto señala que corresponde a las Regiones la organización del «sistema regional» de las autonomías locales territoriales.

Sin embargo, el Gobierno ha impugnado ante la Corte constitucional numerosas leyes regionales que preveían una intervención sustitutiva de las Regiones en sus relaciones con aquellos entes locales que hubieran incumplido obligaciones, con el fundamento de que la única tipología de intervención sustitutiva admisible debía ser la estatal regulada en el artículo 120 de la Constitución. Con relación a este aspecto, el juez constitucional, en una jurisprudencia unívoca y precisa, ha despejado el campo de cualquier posible duda, mediante las precisiones siguientes:

A) La potestad de sustitución introduce un criterio de flexibilidad en la distribución de las competencias, lo que evita que pueda asignarse al nivel institucional superior una competencia por vía ordinaria (Sentencias 71/04, y 172/04).

B) La base constitucional del poder sustitutivo de las Regiones, en sus relaciones jurídicas con los entes locales, se encuentra en el artículo 118 de la Constitución, que después de haber optado por una preferencia generalizada a favor de los entes más próximos a los ciudadanos, introduce un criterio flexible para la concreta asignación de las funciones entre los distintos niveles de gobierno, y en este contexto se sitúa también la previsión de «sustituciones excepcionales de un nivel de gobierno por otro para el cumplimiento de concretos actos o actividades, que la ley considera necesarios para la consecución de los intereses unitarios afectados» (Sentencias 43/04, 71/04 y 172/04).

C) El artículo 120 de la Constitución no agota las posibilidades de ejercicio de la potestad sustitutiva, concentrándolas todas en el Estado. Este precepto constitucional prevé tan sólo un poder sustitutivo extraordinario, de tal modo que «no se pronuncia sobre la admisibilidad y la disciplina de otros casos de ejercicio sustitutivo de competencias, por parte de la legislación estatal y regional de ámbito sectorial» (Sentencias 43/04, 70/04, 71/04, 140/04).

D) En todo caso, la regulación legislativa regional de la potestad de sustitución debe garantizar el ejercicio libre de la autonomía de los entes locales territoriales, ya previsto para el ejercicio del poder sustitutivo estatal, regulado en el artículo 120 de la Constitución (Sentencia 172/04).

E) La competencia para ejercitar esta intervención sustitutiva no puede confiarse a los órganos o unidades administrativas, sino a los órganos de gobierno de la Región, puesto que se trata de una asignación excepcional de competencias que incide directamente sobre entes políticamente representativos (Sentencia 112/04).

El difícil reparto de las competencias legislativas entre el Estado y las Regiones

La Sentencia 196/04 de la Corte Constitucional tiene un particular interés, tanto desde el punto de vista de la distribución de competencias, como desde la perspectiva de las relaciones interinstitucionales. En esta sentencia, la Corte examina varias cuestiones de inconstitucionalidad relativas al Decreto ley 269/03, sobre condonación en obras de la construcción.

Se trata de un instituto ya conocido por su frecuente utilización en los ámbitos urbanístico, ambiental, paisajístico y de ordenación del territorio. El Gobierno ha acudido repetidamente al mismo, tanto para reparar los daños producidos por construcciones ilegales, como especialmente para introducir recursos económicos útiles que permiten sanear el equilibrio presupuestario. En virtud de esta condonación, aquellos que paguen una contribución dirigida a reparar el daño cometido con la realización de las obras, verán extinguido el delito o las sanciones administrativas y, entre éstas, la demolición de las obras ilegales.

El juez constitucional, en una sentencia amplia y bien estructurada, ha establecido las precisiones siguientes:

A) Desde la perspectiva de la competencia, la materia de las sanciones penales forma parte de las competencias exclusivas del Estado. En cambio, en lo que se refiere a la regulación de los efectos administrativos de la reparación, conviene remitirse a la materia «gobierno del territorio», que forma parte de la competencia legislativa concurrente de las Regiones. En consecuencia, el Decreto ley 269/03 lesiona la competencia regional en la medida que no reconoce al legislador regional «un papel relevante... de articulación y desarrollo de las disposiciones dictadas por el legislador estatal, en materia de condonación, desde la vertiente administrativa.

B) El principio de colaboración excluye que el legislador regional utilice una competencia propia con el fin exclusivo de evitar la aplicación en su propio territorio de una ley del Estado que entienda que es inoportuna o ilegítima. Sobre la base de esta consideración, la Corte constitucional ha declarado inválidas las leyes de algunas Regiones que (siempre desde la vertiente de la condonación de obras de construcción) declaraban unilateralmente que en su respectivo territorio no se aplicaba una parte del texto legislativo estatal (Sentencia 198/04).

Los principios de colaboración y de lealtad requieren, además, que las administraciones municipales colaboren con los órganos del Estado, lo que en el caso concreto se traduce en la necesidad de colaborar con los órganos judiciales, y en comprobar que se han cumplido todos los requisitos que la normativa municipal exige a las obras de construcción.

C) Finalmente, en la regulación de la condonación de obras de construcción adquiere importancia una pluralidad de intereses públicos, superpuestos y a veces contradictorios, como por ejemplo la tutela del territorio y del medio ambiente, y las exigencias de la hacienda pública. Todos estos intereses deben ser evaluados y comparados. Y para hacer efectiva esta finalidad es necesario que la materia en cuestión sea regulada con la participación de los distintos niveles institucionales. Es «evidente que la tutela de un valor constitucional fundamental será mucho más efectiva si se garantiza que todos los sujetos institucionales, a quienes la Constitución confía competencias legislativas y administrativas, son llamados a contribuir en la valoración de los distintos valores en juego».

En otro orden de cuestiones, la jurisprudencia de la Corte constitucional también ha acudido a desenredar mejor la difícil madeja de interpretaciones en torno a las materias que enumera el artículo 117 de la Constitución. Confirmando algunos criterios generales que ya habían sido aplicados en la jurisprudencia de los años anteriores (*vid.* Informe de Comunidades Autónomas 2002 y 2003), en este último año 2004 la Corte se ha decantado por enjuiciar autónomamente cada una de las materias, es decir, ha aplicado a cada una de ellas, no tanto un criterio interpretativo predeterminado, sino aquel que permitiera alcanzar la solución más razonable y funcional para el caso concreto que ha originado el contencioso constitucional. Así pues, también en materia regional, del mismo modo que ha sucedido en tema de derechos fundamentales, la Corte ha acentuado más la naturaleza concreta que la abstracta del caso examinado.

A título de ejemplo, la Corte constitucional ha puesto de manifiesto:

A) Actuaciones que no son reconducibles a una materia concreta. A título de ejemplo, según el juez constitucional la concesión de ayudas económicas para

promover la adquisición y utilización de ordenadores personales «corresponde a finalidades de interés general, tales como el desarrollo de la cultura, que en el caso concreto se traduce en el uso de instrumentos informáticos, cuya consecución lleva a la República en todas sus articulaciones» (Sentencia 307/04).

En el mismo sentido, la Corte ha destacado que los incentivos a empresas no son reconducibles a una materia específica, sino que debe diferenciarse la competencia de acuerdo con la actividad económica sometida a examen (Sentencia 354/04).

B) Actividades inherentes a más de una materia, íntimamente ligadas entre sí. Es el caso de la programación del comercio que impone una armonización entre la programación urbanística y el sector comercial (Sentencia 176/04).

C) Actividades que forman parte de la competencia regional, si bien, como consecuencia de su naturaleza, se deben ejercitar no de modo individual, sino necesariamente coordinado. Se trata del supuesto de la materia regional de financiación de los espectáculos, que deben manifestarse por medio de procedimientos que, aunque se desarrollen en el ámbito nacional, atribuyan sustanciales facultades deliberativas a las Regiones (Sentencia 255/04).

D) Actividades reconducibles a materias diferentes y, por lo tanto, que deben distribuirse entre el Estado y las Regiones. Por una parte, la concesión de préstamos fiduciarios para la financiación de estudios comprende actividades que forman parte tanto de la materia «tutela del ahorro» (de competencia estatal), como de la materia «educación» (de competencia regional); así lo ha indicado la Sentencia 308/04.

Por otra parte, la competencia estatal en materia de competencia debe limitarse a regular las intervenciones con relevancia macroeconómica, mientras que se atribuyen a la competencia regional aquellas actuaciones «dirigidas a la realidad productiva regional, siempre que no constituyan obstáculos a la libre circulación de las personas y de las cosas entre las Regiones, y que no limiten el ejercicio del derecho al trabajo en cualquier parte del territorio nacional» (Sentencia 14/04).

Igualmente, la gestión de los bienes culturales es funcional sea de la tutela, como de la valoración de tales bienes (Sentencia 9/04), mientras que la titularidad de las competencias relativas a las modalidades de gestión de los bienes culturales se atribuye al nivel institucional que tiene la titularidad del bien cultural (Sentencia 26/04).

Introducción

El año 2004 presenció todo el espectro de desarrollos posibles de la devolución de poderes en el Reino Unido, desde el fracaso en retomar el gobierno en Irlanda del Norte, pasando por el rechazo de los votantes del Noroeste de Inglaterra a los planes del Gobierno de establecer una asamblea regional electiva, hasta el vivo debate en Gales en relación con las conclusiones de la Comisión Richard¹ (en adelante «La Comisión» o «Richard»). La Comisión llegó hasta el punto de sugerir que Gales debería obtener una devolución de poderes que incluyera de forma completa la potestad legislativa (esto es, el modelo escocés de devolución de poderes), lo que no fue bien recibido, como se verá *infra*, por la principal fuerza política de Gales, el partido Laborista.²

Mientras las reacciones a las conclusiones de la Comisión Richard fueron de muy diversa índole (al menos entre las elites políticas), el tono de las mismas en el país de Gales estuvo en abierto contraste con el de Inglaterra en relación con los planes del Gobierno de establecer asambleas regionales electivas en las Regiones Inglesas. En noviembre de 2004 se celebró un referéndum en el noroeste sobre si establecer o no una asamblea regional y, con una participación del 47'8 %, la propuesta fue rechazada por 77'9% a 22'1% (los planes gubernamentales de devolución de poderes a las regiones inglesas se encuentran, como consecuencia, momentáneamente encallados).

En Escocia el Gobierno de los Laboristas y los Liberal Demócratas continuó fortaleciéndose, mientras que el Partido Nacional Escocés continuó viendo erosionada su presencia en la política escocesa, quizás principalmente por sus problemas en relación con el liderazgo del partido. Dejando a un lado el continuo debate sobre las implicaciones del proyecto de Ley de reforma constitucional sobre el sistema jurídico Escocés (véase *infra* la discusión sobre el progreso de la Ley), los únicos desarrollos institucionales significativo fue la aprobación de

* Traducción de Marc Marsal i Ferret, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

1. El Informe de la Comisión se puede obtener en: <http://www.richardcommission.gov.uk/content/template.asp?ID=/content/finalreport/index-e.asp>.

2. Véase una explicación del modelo actual de devolución de poderes en Gales («la devolución ejecutiva») en Richard Cornes, «Reino Unido la Devolución de mayo de 1997 a diciembre de 2000», en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, 784.

la Ley (Escocia) del Gobierno Local 2004, que introduce un sistema electoral proporcional para las elecciones locales escocesas, y el inicio de una investigación sobre el uso de mociones Sewel (que autorizan a Westminster a legislar en lugar de Escocia en una materia que ha sido objeto de devolución).

En Irlanda del Norte, con una Asamblea en la que los dos mayores partidos se encuentran en los extremos opuestos de la división política sectaria –los Unionistas Demócratas (liderados por el Reverendo Ian Paisley), y el Sinn Fein (liderado por Gerry Adams)–, las conversaciones de paz se acercaron sin alcanzar la posibilidad de cerrar un acuerdo que permitiera poner en marcha de nuevo la Asamblea de Irlanda del Norte. La provincia continua siendo gobernada directamente desde Londres por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, Paul Murphy. En este Informe no se incluirá ningún otro comentario sobre el estado de la devolución de poderes en Irlanda del Norte.³

En Londres, la única región de Inglaterra con algún tipo de autogobierno, se celebraron las segundas elecciones a la alcaldía y al consistorio. Los resultados se muestran *infra*.

El informe sobre el Reino Unido de este año finaliza con una nota sobre el progreso del proyecto de Ley de reforma constitucional que, entre otras cosas, establecerá una nueva Corte Suprema para el Reino Unido con competencias sobre los asuntos de devolución.⁴

Gales

La Comisión Richard: introducción y contenido de las cuestiones planteadas

En canto al proceso de devolución de poderes se refiere Gales fue el territorio más interesante del Reino Unido durante el 2004. El debate se centró en las conclusiones del informe de la Comisión Richard (en adelante el Informe), entregado al final del mes de marzo.⁵ La Comisión Richard fue creada en julio del 2002. Su presidente, Lord Richard (anteriormente líder del partido Laborista en la Cámara de los Lores) fue elegido por el primer ministro de Gales, siendo otros cuatro miembros de la Comisión nombrados conjuntamente por los líderes de los cuatro partidos políticos de la Asamblea, y cinco mediante un proceso de selección público finalizado con una entrevista personal. Su mandato fue el de establecer como estaba funcionando el sistema de devolución de poderes para Gales establecido en la Ley de 1998 y, si lo consideraban oportuno, realizar reco-

3. Para obtener información actualizada sobre los progresos del proceso de paz véase «Northern Ireland: Timeline», BBC News Online, disponible en : http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/2952997.stm.

4. Véase Cornes, Op. Cit. Nota 2 para una explicación sobre los «asuntos de devolución».

5. Véase *supra* la nota 1.

mendaciones para su reforma. Dado su carácter pluripartidista resulta notable que sus conclusiones se aprobaran por unanimidad.

La Comisión adoptó dos criterios básicos que debían guiar su trabajo: la eficiencia y la calidad de la democracia. Este último surgió de las cuestiones que la Asamblea Nacional estableció como términos de la consulta a la Comisión. Una similar preocupación por la eficiencia puede encontrarse en otros aspectos del proceso de devolución de poderes a lo largo del Reino Unido; la preocupación por un gobierno eficiente fue una de las razones para impulsar las asambleas regionales inglesas. Que dicho criterio deviniera tan prominente es quizás una prueba de la «naturaleza política» de la Constitución Británica.⁶ Dado que una Asamblea ineficiente no responde al interés de nadie, puede argumentarse que el énfasis en la eficiencia respondía principalmente a la voluntad del gobierno de vender políticamente la devolución de poderes (el criterio de la eficiencia surgió de las necesidades del enfrentamiento político, no de ningún profundo principio de diseño democrático).

Quizás como reacción a los límites del mandato dados por la Asamblea Nacional a la Comisión, ésta organizó su argumentación alrededor de la preocupación que las reformas mejoraran la calidad de la democracia *per se*, adoptando la perspectiva que «las mejoras en democracia y responsabilidad son evaluables en si mismas».⁷ El politólogo Charlie Jeffery afirmó que «las cuestiones planteadas por la Asamblea... priorizaban la consecución de mejores resultados (*outputs*); la Comisión introdujo el contrapeso de una mayor preocupación por la mejora de los *inputs* de los ciudadanos en el gobierno».⁸

Después de dos años de trabajo, incluyendo 115 audiencias públicas, dos borradores para el debate y más de 300 aportaciones escritas, la Comisión concluyó sus trabajos el 31 de marzo de 2004 con la publicación de un informe de más de 300 páginas, en catorce capítulos. El núcleo de sus recomendaciones fue que Gales debería obtener el tipo de devolución e poderes que Escocia (esto es, la devolución de poderes legislativos, posiblemente con algún poder de variación de los impuestos). Parcialmente a causa del pobre diseño del modelo de devolución por parte de la Ley del Gobierno de Gales de 1998, pero también por el efecto trinquete^{N.T} de la devolución, el Reino Unido está presenciando el tipo de dinámica usual en España en la que los arreglos institucionales asimétricos actúan como espuela para las naciones con menos poder en la persecución de mayores cotas de autonomía. Pasamos ahora a analizar con mayor detalle el informe.

6. Michael Foley, *The Politics of the British Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 1999.

7. Charlie Jeffery, *Devolution Briefings: The Report of the Richard Commission: An Evaluation*, Briefing Núm. 12, Junio 2004, disponible en: www.devolution.ac.uk.

8. *Ibid.*

N.T «Ratchet» effect, se refiere al efecto de tirón de la vela principal (trinquete) de los veleros.

La composición de la Asamblea y sus poderes

La Comisión realizó dos consideraciones sobre la composición y los poderes de la Asamblea Nacional galesa. Primero, que la Asamblea tiene capacidad para asumir mayores funciones, pero con la composición actual no tendría la capacidad de ejercer funciones legislativas (como es el caso del Parlamento escocés). En segundo lugar, que lo que efectivamente ha ocurrido en los últimos cinco años (la separación del gobierno de la Asamblea galesa (esto es, el ejecutivo) de la Asamblea Nacional (como legislativo) – debería ser formalizado–. La Comisión adoptó la perspectiva que ello fortalecería la democracia galesa haciendo explícito que el Gobierno de la Asamblea responde ante la Asamblea de su gestión. Estrictamente, la Ley establece la Asamblea Nacional como una sola institución en la que recae la devolución de poderes.

Los poderes de la Asamblea

El Capítulo 5 del Informe trata sobre los poderes de la Asamblea, poniendo de manifiesto que la Asamblea ha sido capaz de establecer políticas diferentes para Gales, y obtener de Westminster que su legislación reconociera mayores competencias en amplias materias.⁹ Puede también constatar que cuando Westminster dota de capacidad reglamentaria a la Asamblea lo hace en términos suficientemente amplios como para incrementar su capacidad de intervención. Así como los que trabajan en el seno del Gobierno galés ya se han habituado a la complejidad del funcionamiento de la devolución de poderes en Gales (en particular, en relación con lo que la Asamblea puede y no puede hacer), el Informe constata que ello no ocurre en relación con los ciudadanos por lo que la cuestión de la complejidad del sistema establecido en la Ley del Gobierno de Gales 1998 continúa siendo «una cuestión central para la responsabilidad ante el pueblo de Gales».¹⁰

Las relaciones entre Cardiff y Londres

Después de analizar el papel de la Asamblea en relación con el control de entes públicos no elegibles en Gales (esto es, quangos) la Comisión entra a analizar el capítulo 7 las relaciones entre Gales y Whitehall, fijando principalmente su atención en la capacidad de Gales de obtener la aprobación de legislación que garantizara mayor capacidad de actuación a Gales. La Comisión señala que, a pesar de la buena relación entre la Asamblea y la Oficina para Gales, existe un trato desventajoso para Gales que se concreta en un retraso a la hora de conseguir sus objeti-

9. Véase la discusión sobre la Ley del Gobierno de Gales 1998 en Cornes, *supra* nota 2. Una de las diferencias claves entre la devolución de poderes escocesa y la galesa es la forma en la que el poder fue devuelto. A Escocia se le dieron competencias generales para aprobar «leyes del Parlamento escocés», con determinadas excepciones; Por el contrario a Gales se le dio potestad reglamentaria en materias determinadas. Así, si la Asamblea quiere actuar en una nueva materia debe obtener previamente una ley habilitante de Westminster.

10. Véase *supra* nota 1, p. 5.

vos. Asimismo, tal y como se refleja en el capítulo 8, han existido dificultades en la relación Gales-Westminster por la falta de claridad del reparto de competencias entre Gales y Londres. La legislación que concede nuevas competencias a Gales se debate en la Asamblea y en Westminster, y puede constatarse que los ciudadanos y las organizaciones de presión tienen dificultades para establecer qué institución lidera en cada momento el progreso de una determinada legislación.

Grandes proyectos de reforma I: el sistema electoral

Los dos capítulos finales del Informe contienen las dos propuestas más significativas sobre la reforma estructural de la devolución de poderes en Gales. El capítulo 12 aborda la forma de elección de la Asamblea. La actual elección de los 60 miembros de la Asamblea se lleva a cabo, como en Escocia, mediante el Sistema de Miembros Adicionales (SMA). Cuarenta miembros son elegidos en circunscripciones electorales y otros 20 surgen de las listas presentadas por los partidos políticos (atribuyéndose éstos últimos mediante un sistema proporcional). En Gales el sistema a llevado a la percepción que los representantes escogidos en listas son menos importantes al no estar ligados a una circunscripción determinada (son en cierto modo «candidatos de circunscripción fracasados»¹¹). Asumiendo las críticas al sistema electoral y asumiendo también que la Asamblea precisaría tener unos 80 miembros para llevar a cabo nuevas tareas, siendo imposible que el actual sistema electoral soportara un incremento tal en el número de electos, la Comisión recomienda adoptar un sistema de Voto Individual Transferible (VIT). En una elección mediante VIT se eligen varios candidatos por circunscripción, siendo los votantes quienes ordenan los candidatos según sus referencias (se entiende que estamos ante listas abiertas). En Gales ello podría significar el aparejamiento de las 40 circunscripciones existentes para las elecciones a Westminster hasta crear 20 circunscripciones VIT que elegirían 4 representantes cada una.¹²

Las Reacciones a las recomendaciones incluidas en el capítulo 12 han sido variadas. Wyn Jones y Scully (del Instituto de Política Galesa) comentaron en positivo la propuesta en su comentario sobre la devolución de poderes. Teniendo en consideración que Richard pone mucho énfasis a favor del VIT, afirma que el VIT eliminaría los «... problemas asociados a la existencia de dos categorías de miembros electos, conservando un alto grado de representatividad local, conservando un elemento proporcional en el sistema electoral,¹⁴ y incrementando subs-

11. Véase *supra* nota 7.

12. El proyecto de sistema VIT para Gales fue elaborado por Richard Wyn y Roger Scully en *STV in Wales. How it Could be Made to Work (Easily), and What it Would Mean*, Briefing No. 9, June 2004. Disponible en: www.devolution.ac.uk.

13. *Ibid*

14. Wyn Jones y Scully nos proveen con una predicción del resultado de las elecciones de mayo de 2003 bajo el sistema VIT, concluyendo que todos los partidos obtendrían similares proporciones de representantes en una asamblea ampliada a 80 miembros como los que ya han obtenido con el anterior sistema electoral.

tancialmente el poder de elección de los votantes (permitiéndoles elegir entre partidos y entre candidatos)».¹⁵

Por el contrario, Charlie Jeffrey, el Director del Programa de Investigación sobre la Devolución de Poderes del Consejo Económico y Social, considera que los argumentos presentados a favor del sistema VIT por Richard son débiles. Señala también que las aportaciones críticas con el actual sistema electoral corresponden de forma desproporcionada a los miembros del Partido Laborista.¹⁶ Desde el punto de vista de Jeffrey los candidatos de listas en el sistema electoral actual, como «candidatos de circunscripción fracasados», son lo que el sistema estaba diseñado para proporcionar (esto es, candidatos elegidos de los partidos –como los Conservadores, Liberales Demócratas, y del partido nacionalista Plaid Cymru–) ya que de otra forma habrían luchado para obtener la elección en las circunscripciones mayoritarias uninominales. Desde el punto de vista de Jeffrey la razón última de la insatisfacción con el sistema electoral existente tiene más que ver con la «incomodidad residual del Partido Laborista con el principio de un sistema más proporcional», que con los defectos reales del sistema electoral existente, y que a medida que Gales se vaya acostumbrando a una dinámica política multipartidista la situación se asentará. Finalmente Jeffrey inquiere sobre si los candidatos elegidos mediante un sistema VIT, el menos popular de los cuales habría recibido menos del 10% de los votos, serían considerados más legítimos que los candidatos elegidos en listas en el actual sistema electoral.

Grandes propuestas de reforma II: incrementando los poderes legislativos de la Asamblea

La otra gran reforma propuesta por Richard tiene que ver con como la devolución de poderes debe desarrollarse en Gales. El cambio se centraría en dotar a la Asamblea mayor capacidad de actuación, ya sea en el marco de la actual Ley del Gobierno de Gales 1998, o bien mediante la aprobación de una nueva Ley dotando a la Asamblea de los mismos poderes legislativos con los que cuenta el Parlamento escocés. La primera opción comportaría desarrollar un nuevo «partenariado legislativo» con Westminster. En este modelo Westminster, en lugar de aprobar leyes habilitando a la Asamblea para llevar a cabo cometidos muy determinados, aprobaría leyes asegurando a la Asamblea poderes generales de actuación en un determinado ámbito material, dotándola de lo que la Comisión llama «poderes legislativos marco». La ventaja de esta aproximación es que podría llevarse a cabo, aunque sea caso por caso, sin la necesidad de aprobar una nueva Ley del Gobierno de Gales, mientras que dotar a la Asamblea de poderes legislativos sin más requeriría reemplazar la Ley del Gobierno de Gales con una nueva ley cuyo modelo sería la Ley de Escocia de 1998.

15. El sistema electoral vigente utiliza listas de partidos cerradas y bloqueadas (esto es, los votantes deben aceptar el orden de los candidatos proporcionado por los partidos).

16. Véase *supra* la nota 7. Los laboristas han gozado de cierta hegemonía política en Gales (más incluso que en Escocia). El cerrojo laborista en la escena política galesa ha sido ahora abierto con la introducción de un sistema electoral proporcional.

Calendario y perspectivas de Richard

Considerando que la mayoría de las recomendaciones de Richard requieren la actuación legislativa de Westminster (habiendo ya la Asamblea llevado lo más allá posible las posibilidades de la Ley del Gobierno de Gales) la Comisión sugirió un calendario de actuación centrado en la preparación de un nuevo proyecto de Ley de Gales. El calendario se especifica en el cuadro 1 *infra*:

CUADRO 1

 COMISIÓN RICHARD: CALENDARIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ASAMBLEA LEGISLATIVA GALESA

2005	Compromisos en relación con la aplicación de Richard contenidos en el programa electoral laborista.
2006	Asumiendo una victoria electoral Laborista en las elecciones generales (siendo el partido conservador presuntamente contrario a las reformas) publicación de un nuevo proyecto de Ley de Gales.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones a la Asamblea galesa • Presentación del proyecto de ley para Gales en Westminster
2008	El proyecto de Ley para Gales recibe la sanción real, deviniendo la nueva Ley de Gales 2008
2008-10	Revisión de las circunscripciones electorales
2011	Primera elección a la nueva Asamblea legislativa Galesa

Parece probable que la tarea del Primer Ministro galés de avanzar en la devolución de poderes continuará encontrando complicaciones derivadas de desacuerdos en el partido laborista sobre la racionalidad del proceso de devolución.¹⁷ El Partido Galés ha rechazado que por el momento la Asamblea deba intentar obtener poderes legislativos, así como la recomendación de incrementar su número de miembros a 80. Después de unos seis meses de debate, en octubre de 2004 la Asamblea decidió por 30 votos a 24 intentar reforzar sus poderes. La propuesta, con el apoyo de los laboristas, es poco menos de lo prometido por Richard y fue criticado por todos los otros partidos en Gales, con los Conservadores yendo tan lejos como hasta proponer un nuevo referéndum que incluyera las opciones de la independencia y la abolición de la Asamblea.

La próxima gran prueba para Richard será cuantas de sus recomendaciones y en qué medida son incluidas en los programas electorales de los partidos para las próximas elecciones generales en el Reino Unido. Existe el peligro que los dipu-

17. Los desacuerdos llevan produciéndose durante mucho tiempo. Y recientemente el anterior líder del partido laborista en Gales, y Comisario Europeo retirado, Neil Kinnock ha anunciado que hará campaña contra el incremento de los poderes de la Asamblea.

tados laboristas galeses, quienes verán reducido su poder e influencia en Westminster si el poder de la Asamblea se fortalece, sean reacios a cualquier propuesta de reforma. Es más, vista la humillación infringida al Gobierno laborista por la masiva derrota en el referéndum del noreste de Inglaterra (véase la discusión *infra*), puede no haber demasiado interés en el Gobierno en Londres en realizar movimientos más atrevidos de desarrollo de la devolución de poderes en Gales.¹⁸

Asumiendo que los laboristas consiguen un tercer mandato en el 2005, existe aún una última cuestión: si cualquier reforma debe ser objeto o no de referéndum en Gales, o si las reformas deben llevarse a cabo bajo el único sustento de que fueron incluidas ya como propuestas electorales. La postura del actual Secretario de Estado para Gales, el parlamentario Peter Hain, es que debería haber un referéndum en Gales con carácter previo a la obtención de poder legislativo. El Reino Unido es singular al no requerir ningún procedimiento en articular para proceder a reformas constitucionales, no importa lo importantes que éstas sean. Los referéndums se usaron en 1997 básicamente por razones de estrategia política. El conseguir un previo apoyo a las propuestas de devolución de poderes (sobre la base de los modelos establecidos en los proyectos publicados después de las elecciones generales de 1997 en el Reino Unido) recortó cualquier posibilidad de oposición en el Parlamento cuando finalmente se presentaron los proyectos de Ley del Gobierno de Gales y de Escocia.

Un punto fuerte de la argumentación de los partidarios del referéndum es que el actual sistema fue aprobado en su momento por referéndum, por lo que cualquier cambio significativo debiera ser aprobado de la misma forma; pero dicho argumento no es más que lo que es, un argumento persuasivo pero nunca vinculante. Ciertamente es que, dado que las reformas ampliarían el poder a Gales,¹⁹ y que el pueblo galés parece apoyar dicho avance, el Gobierno podría proceder directamente a presentar el proyecto de ley de Gales después de su victoria en las elecciones generales.

¿Lidera Gales el camino?

En fin, quizás porque Gales empezó el proceso de devolución de poderes con el compromiso más dudoso con el modelo establecido en la Ley del Gobierno de Gales, existe ahora un vivo debate sobre la naturaleza y suficiencia de su modelo de devolución de poderes, con la perspectiva real que el pueblo de Gales vote favorablemente a un incremento de los poderes de la Asamblea si se les da la oportunidad. Por el contrario, el debate en Irlanda del Norte se encuentra en suspenso mientras el proceso de paz vacila, mientras Escocia nos presenta una situa-

18. La devolución de poderes y Gales sufren con carácter general por ser una de las últimas prioridades en la cabeza de los ministros de Londres.

19. Sería otra cuestión diferente si un gobierno tory, por ejemplo, tratara de abolir unilateralmente la Asamblea. Mientras que ello no encontraría ningún impedimento legal, actuar en contra de la clara voluntad de los galeses de mantener la Asamblea provocaría una grave crisis constitucional que amenazaría la unión.

ción política como de costumbre, con un fuerte cordón umbilical con Londres dados los gobiernos laboristas existentes en uno y otro lado (con el gobierno de Londres también dominado por políticos escoceses). Las regiones inglesas, en las que nos centraremos ahora, podrían haber seguido el ejemplo de Gales de empezar con un nivel bajo de devolución de poderes para después seguir los pasos de Gales en el aumento de sus inicialmente modestos poderes. En lugar de ello, como veremos, el plan de devolución de poderes del gobierno para Inglaterra se ha descompuesto.

Las Regiones Inglesas

Se descomponen los planes para unas asambleas regionales electas

El informe del pasado año presentaba los planes del gobierno para lo que vinimos en llamar la devolución de poderes para las regiones inglesas (Londres aparte). Ya se dijo en el informe del 2003 que la devolución de poderes que se ofrecía era muy escasa, reteniendo el gobierno central un gran control. Por decirlo brevemente, lo que se ofrecía no merecía el nombre de «devolución de poderes». Los planes fueron también criticados en la prensa por su escasa devolución de poderes, su coste, y por el hecho que los escasos poderes de las asambleas establecidas no justificaban su coste.

La primera región en celebrar un referéndum con base en la Ley (de Preparación) de las Asambleas Regionales 2003 fue el noreste. El paladín del gobierno regional inglés en el Gobierno, John Prescott (viceprimer ministro) tuvo que admitir el 5 de noviembre, ante el recuento de los votos del referéndum, que había sufrido una «enfática derrota». Ante una participación del 47'8% de los 1'9 millones de electores de la región, el 78% (696.519) votaron en contra de una asamblea regional electa y sólo el 22% (197.310) a favor.²⁰ Los dos principales factores que jugaron en contra del voto favorable fueron una combinación del coste (con los opositores llevando a cabo una efectiva campaña afirmando que la asamblea sería un «elefante blanco» de 20 millones de libras) y la preocupación que no tendría poderes significativos como para comportar un cambio significativo en la forma de gobernar el Noreste.

A consecuencia de la derrota el viceprimer ministro anunció que los planes para subsiguientes referéndums sobre asambleas regionales en el Noroeste, y en las regiones de Yorkshire y Humberside no seguirían adelante. La oposición conservadora en Westminster respondió con la petición de abolición de las todavía existentes cámaras regionales no electas (una propuesta en la que incidirán con toda seguridad en las elecciones generales de 2005).²¹ No hubo ninguna referencia a los gobiernos regionales en el discurso de la Reina ante el parlamento de

20. Véase «el Noreste vota no a la asamblea» BBC Online 5 de Noviembre 2004, disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3984387.stm.

21. Véase «Scrap regional bodies Blaie urged» Nov., 10 2004, disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3984387.stm.

2004 (evento que señala la apertura del periodo de sesiones en el Parlamento en el que el Gobierno detalla sus propuestas legislativas para el año), así que debemos estar atentos al programa electoral del partido Laborista para las elecciones generales del Reino Unido de mayo del 2005.

Las segundas elecciones a la Alcaldía de Londres y la Asamblea del Gran Londres

La única parte de Inglaterra que se aproxima a la obtención de un gobierno con devolución de poderes, Londres, celebró sus segundas elecciones el 10 de junio, el mismo día en que se celebraron las elecciones al parlamento europeo y a varias otras autoridades locales. El principal interés era si Ken Livingston, elegido como candidato independiente en el 2000, pero readmitido en el Partido Laborista en el 2004, sufriría algún voto de castigo por la política del Gobierno laborista en relación con la guerra de Irak. El Alcalde es de elección directa, mientras que los 25 miembros de la Autoridad del Gran Londres son elegidos separadamente mediante un sistema de representación proporcional.²² En la elección de junio el alcalde Livingston fue reelegido, pero deberá trabajar con una Autoridad del Gran Londres en la que el partido Laborista no ostenta la mayoría. La asignación de asientos en la Asamblea es la siguiente: 9 para los conservadores, 7 para los laboristas, 5 liberal demócratas, 2 para el partido por la independencia del Reino Unido (defensores de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea), 2 para los Verdes.

Escocia

Comentario General

Las principales reformas institucionales en Escocia durante el 2004 fueron la aprobación de la Ley del Gobierno Local referente al sistema electoral para las elecciones locales en Escocia, y el anuncio de una investigación sobre el uso de las mociones Sewel. A parte de ello, y del cese del líder del Partido Nacional Escocés por los pobres resultados del partido en las elecciones europeas, la devolución de poderes en Escocia estuvo particularmente falta de eventos significativos en el 2004. El edificio del nuevo Parlamento, diseñado por Enric Solà Morales, fue inaugurado por la Reina el 9 de octubre; dicha inauguración estuvo marcada por la investigación Fraser sobre los masivos sobre costes.²³ Las relaciones intergubernamentales permanecieron calmas, y se espera que sigan así mientras los laboristas permanezcan en el poder en Londres y Edimburgo.²⁴ Esta sección del informe de

22. Para una explicación de la devolución de poderes a Londres véase Cornes, *supra* en nota 2.

23. Para más detalles véase: <http://www.holyrood inquiry.org/index.htm>.

24. Para un comentario véase, «Devolution: What Difference Has it Made? – Interim findings from the ESRC Research Programme on Devolution and Constitutional Change», pp. 8-11, disponible en: www.devolution.ac.uk.

este año finaliza con las leyes aprobadas por el Parlamento (y por Westminster utilizando las mociones Sewel) y los dos casos de devolución del 2004.

Las Elecciones Europeas: La caída de los nacionalistas escoceses que continúan sin conseguir una victoria desde la devolución de poderes

Las elecciones Europeas se celebraron en Junio de 2004 produciendo malas noticias para el Partido Nacionalista Escocés.²⁵ Siendo celebradas poco después de los pobres resultados en las elecciones de Holyrood de 2003,²⁶ el Partido Nacionalista Escocés que se había marcado como objetivo superar los sufragios del partido laborista, de hecho sufrió una caída de un poco más del 7%.²⁷ La pérdida llevó a John Swinney, el líder del partido, a abandonar dicho cargo el 22 de junio, culpando de los pobres resultados a las divisiones internas en el partido que impidieron explicar a los electores las propuestas del Partido Nacionalista Escocés, más allá de la demanda de independencia para Escocia en el seno de la Unión Europea. El anterior líder, y actual líder del Partido Nacionalista Escocés en Westminster, Alec Salmond, quien había previamente rechazado enfáticamente la posibilidad de volver al liderazgo fue subsiguientemente reelegido para liderar el partido, con más del 75% por ciento de los votos emitidos.²⁸

La reforma electoral del gobierno local en Escocia

A lo largo del Reino Unido los liberales demócratas han liderado la propuesta de sustituir el sistema de circunscripciones uninominales mayoritarias por un sistema proporcional; en Escocia el precio de su colaboración con el gobierno laborista ha sido la promesa de introducir un sistema electoral proporcional en las elecciones locales. La Ley del Gobierno Local (Escocia) sustituirá la circunscripción uninominal mayoritaria por el Voto Individual Transferible (VIT).²⁹ La introducción del VIT comportará que los electores escoceses utilizarán cuatro sistemas electorales diferentes para los cuatro niveles institucionales a los que están sujetos: VIT para las elecciones locales; el Sistema de Miembros Adicionales para las elecciones parlamentarias escocesas; la circunscripción uninominal mayoritaria para las elecciones a Westminster; y listas electorales de partido cerradas y bloqueadas para las elecciones al Parlamento Europeo. La previsión es que el nuevo sistema electoral para las elecciones locales entrará en vigor en las elecciones locales escocesas de 2007.

25. Este apartado se basa en el comentario de la política escocesa de Brian Ponsonby para la BBC, «Politics review: April to June», disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/4130587.stm>.

26. Véase el informe sobre el Reino Unido en el *Informe Comunidades Autónomas 2003* para obtener detalles sobre los resultados electorales.

27. La participación en Escocia en las elecciones europeas fue del 30.9%.

28. Para más detalles véase, Brian Ponsonby, «Politics review: July to September», disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/4132963.stm>.

29. Para más detalles véase *supra* nota 25.

Los Casos de devolución en el 2004

Sólo hubo dos casos de devolución en el comité judicial del Privy Council durante el 2004, ambos de carácter penal. El primero, *Flynn v Her Majesty's Advocate*, fue un recurso contra la aprobación sin competencia para ello de una Ley del Parlamento escocés, la Ley (de Cumplimiento) de los Derechos de la Convención (Escocia) 2001, que reformaba el apartado 2 de la Ley de Presos y Procedimiento Criminal (Escocia) de 1993.³⁰ La reforma eliminó todo papel de los políticos electos a la hora de establecer la duración de la condena a prisión de los que han cometido delitos de asesinato.³¹ La decisión fue el rechazo del recurso, aunque dos de los cinco jueces (la baronesa Hale y Lord Hope), consideraron existente una violación del Artículo 7 de la sección 101 de la Ley de Escocia y del artículo 3.1 de la Ley de Derechos Humanos, y adoptaron una visión más restrictiva de la legislación para evitar declarar la incompatibilidad con los derechos reconocidos en la Ley de Derechos Humanos. Los restantes jueces, utilizando los principios interpretativos usuales, no encontraron ninguna incompatibilidad.

El segundo caso, *Moir v Her Majesty's Advocate* fue un recurso previo al juicio sobre un aspecto de procedimiento penal escocés establecido en la Ley de Procedimiento Penal (Escocia) 1995, reformada por los artículos 7 y 8 de la Ley de Delitos Sexuales (Procedimiento y Prueba) (Escocia) 2002.³² Moir alegó la violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Habiendo sido denegada la autorización para interponer una apelación por la High Court of Justiciary, Moir recurrió ante los Lores de la Ley solicitando una autorización especial. La misma fue denegada. A pesar de existir excepciones, existe una reticencia en el Reino Unido (a diferencia de los sistemas jurídicos que permiten el control abstracto de constitucionalidad) de decidir sobre determinadas cuestiones en abstracto y de forma previa al juicio. Se prefiere continuar con el proceso del caso concreto y tratar sobre las posibles violaciones, en este caso del artículo 6.1 CEDH, en subsiguientes apelaciones.

*Leyes del Parlamento Escocés durante el 2004*³³

Ley de Servicios de Asistencia Médica Primaria (Escocia) 2004

Ley del Presupuesto (Escocia) 2004

Ley de Testigos Vulnerables (Escocia) 2004

30. [2004] SCCR 281; también disponible en: <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page472.asp>.

31. Una reforma necesaria después de la sentencia del Tribunal de Estrasburgo en el caso *Stafford v United Kingdom* (2002) 35 EHRR 1121.

32. Petición de devolución 4 de 2004, disponible en: <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page472.asp>.

33. Las Leyes del Parlamento Escocés están disponibles en: <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page472.asp>.

Ley de Educación (Apoyo Adicional a la Enseñanza) (Escocia) 2004

Ley de Procedimiento Penal (Reforma) (Escocia) 2004

Ley de Conservación de la Naturaleza (Escocia) 2004

Ley de Reforma del Servicio Nacional de Salud (Escocia) 2004

Ley del Comportamiento Antisocial etc (Escocia) 2004

Ley del Gobierno Local (Escocia) 2004

Ley de la Línea Férrea Stirling-Alloa-Kincardine y Mejoras Relacionadas 2004

Ley de Comunidades de Vecinos (Escocia) 2004

Ley de la Enseñanza en la Escuela (Competencias Ministeriales y Escuelas Independientes) (Escocia) 2004

Uso de las mociones Sewel durante el 2004

La Convención Sewel establece que a pesar que el Parlamento de Westminster continua teniendo plena potestad legislativa, incluyendo también aquellas materias que han sido objeto de devolución de poderes a Escocia, no legislará en éstas materias. La excepción a esta convención se produce cuando el Parlamento escocés ha aprobado una «moción Sewel». Mediante dichas mociones el Parlamento Escocés permite a Westminster legislar en materias que han sido objeto de devolución de poderes. La finalidad inicial era que debían ser usadas muy eventualmente. De hecho han sido regularmente utilizadas, y el Comité de Procedimientos del parlamento Escocés está llevando a cabo una investigación sobre el uso de dichas mociones.³⁴

Durante el 2004 fueron aprobadas mociones Sewel en relación con los siguientes proyectos de Ley del Parlamento de Westminster:³⁵

- Proyecto de Ley de Contingencias Civiles
- Investigaciones y Negocios Comunitarios
- Justicia (Irlanda del Norte)
- Inmigración y Asilo (Trato de los Peticionarios, etc)
- Proyecto de Ley de Reconocimiento de Género
- Proyecto de Ley de la Energía
- Proyecto de Ley de Educación Secundaria
- Proyecto de Ley de la Agencia de Protección de la Salud

34. Véase: <http://www.scottish.parliament.uk/vli/consultations/>.

35. Para toda la legislación del Reino Unido véase: <http://www.legislation.hmso.gov.uk/legislation/uk.htm>.

Devolución de poderes, nacionalismo, el futuro de la unión –un comentario sobre la viabilidad a largo plazo de la unión entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte

Los informes previos sobre la devolución de poderes, así como el debate mismo en el seno del Reino Unido, no han mencionado en ningún caso las implicaciones de la devolución de poderes para la unión entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. La idea que la devolución de poderes era necesaria, acomodando los deseos de autogobierno especialmente fuertes en Escocia, para salvar la unión se encontraba implícita en todo el proceso. Algunos críticos de ambos lados del espectro político advirtieron que el proceso llevaría a la ruptura del Reino Unido. Después de 6 años desde el inicio de la devolución de poderes, y con numerosas investigaciones precedentes de varias disciplinas sobre los efectos hasta la fecha de la devolución de poderes, pueden empezarse a hacer algunas conjeturas sobre las implicaciones de la devolución de poderes en la continuidad de la unión entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

El Programa de Investigación del ESRC sobre devolución y cambio constitucional, concluye que hasta la fecha el proceso de devolución de poderes no ha encendido un mayor interés por la independencia en Escocia y Gales. De hecho los partidos nacionalistas en Gales y Escocia han sufrido en las convocatorias electorales de 2003 (en las respectivas Asambleas) y 2004 (al Parlamento Europeo). Las preferencias constitucionales, como puede verse en los cuadros 2 y 3 *infra*, parecen asentarse, al menos en Escocia y Gales, en la opción de disponer de Asambleas con potestad legislativa amplia.

CUADRO 2

PREFERENCIAS CONSTITUCIONALES EN ESCOCIA 1999-2003 ³⁶			
Preferencia Constitucional	1999	2001	2003
Independencia	24	27	22
Parlamento	54	53	52
No devolución	18	16	24

CUADRO 3

PREFERENCIAS CONSTITUCIONALES EN GALES 1997-2003				
Preferencia Constitucional	1997	1999	2001	2003
Independencia	14.1	9.6	12.3	13.9
Parlamento como el escocés	19.6	29.9	38.8	37.8
Asamblea galesa actual	26.8	35.3	25.5	27.1
No devolución	39.5	25.3	24.0	21.1

36. Estos datos se reproducen de «*Devolution: What Difference Has it Made?*», disponible en: www.devolution.ac.uk. La fuente de los datos de Gales son los sondeos financiados por el ESRC; para los escoceses, ICM.

Centrándose en Gales, el referéndum sobre el establecimiento de una Asamblea Nacional tuvo un ajustado resultado positivo (51/49%). Notablemente, después de aproximadamente un mandato de gobierno con devolución de poderes el número de personas no favorables a una Asamblea a descendido progresivamente, del 39.5% en 1997 al 21.2% en el 2003.³⁷ La Comisión Richard (ya analizada en el apartado destinado a Gales de este informe) concluyó que a pesar de las críticas recibidas por el funcionamiento de la Asamblea (en las aportaciones a la Comisión), ello no significaba que se quisiese su supresión, sino que el pueblo de Gales estaba a favor de la obtención de mayores poderes para su Asamblea para poder liderar mejor el gobierno de Gales. Los sondeos llevados a cabo durante los últimos seis años sustentan esta opinión. En 1997 sólo un 19.6% eran favorables al Parlamento (esto es, una devolución de poderes como en Escocia), mientras que en el 2003 un 37.8% apoyaba la idea de un Parlamento galés.³⁸ El mismo sondeo también preguntó sobre la independencia, con pocos cambios en los últimos 6 años. Los números a favor de la independencia son (1997) 14.1%, (1999) 9.6%, (2001) 12.3%, y (2003) 13.9%.³⁹ La devolución de poderes en Gales, hasta la fecha, ha alcanzado una amplia aceptación o incluso un deseo de aumentar el propio control sobre el gobierno galés, pero no a un claro deseo de abandonar la unión con Inglaterra, Escocia e Irlanda del Norte. No obstante, permanece la duda sobre si, en caso de producirse la devolución de poderes legislativos, los galeses se darán por satisfechos o, en un proceso inercial, demandarán mayores poderes en una búsqueda sin ningún punto final claro.

Desde mi punto de vista, para saber si las placas tectónicas de la unión están en movimiento es necesario considerar conjuntamente los datos referidos a las preferencias constitucionales con los datos referidos a la identidad nacional, y en particular a la identidad «Británica». La identidad británica puede considerarse como el pegamento que mantiene junta la unión, manteniendo la relación entre ingleses, escoceses, galeses y norirlandeses que viven en la misma. El informe provisional del programa de investigación del ESRC concluyó que la «adhesión a la Britanicidad se ha debilitado algo en Inglaterra i Escocia durante el proceso de devolución, con un aumento desde el 1997 de la proporción de aquellos que prefieren considerarse ingleses (incrementándose del 34% al 43%) o escoceses (incrementándose del 72% al 77%) antes que británicos». El informe concluye que no existe aún una tendencia clara en Gales, mientras que en Irlanda del Norte continua influyendo la división sectaria con un 60% de los católicos que se identifican como irlandeses y un 70% de los protestantes identificándose como británicos; revelando que la identidad británica es mayor en dicha parte de la unión.

Observando la escala de identidades múltiples en el Reino Unido de Moreno (véase el cuadro 4 *infra*) el programa de investigación del ESRC concluye que «mientras que la devolución de poderes puede no haber fortalecido la adhesión

37. Éstos datos se obtienen de los resultados de los sondeos reproducidos por Richard Wyn Jones y Roger Scully, «*Devolution in Wales: What Does the Public Think?*», Briefing No 7, Junio 2004, p. 2, disponible en www.devolution.ac.uk.

38. Véase nota 1 p. 2.

39. *Ibid*, p.2

a la britanicidad, tampoco la ha erosionado suficientemente como para poner en peligro la cohesión de la unidad del Reino Unido». Dicha afirmación es exageradamente optimista. La devolución de poderes no ha sido nunca entendida como una solución estática. El ex secretario de Estado para Gales, Ron Davies, en una afirmación a menudo citada, describió la devolución de poderes como «un proceso, no un hecho». Uno sospecha que Davies tenía en mente un proceso con límites, siendo clave el de que la devolución de poderes estaba concebida para fortalecer la unión, y no llevarla a su deslavazamiento. De todas formas, la identidad británica (la identidad de la unión) se encuentra en declive definitivo en Escocia y Inglaterra. A pesar de no existir una tendencia clara en Gales es lógico concluir que, dada la voluntad de conseguir mayor autonomía, se producirá una dinámica similar a la escocesa y la inglesa (los galeses evolucionarán hacia una mayor identificación con su propia nación, y una menor identificación con la unión a la que pertenecen). El único sitio en el que podemos asegurar que la identidad británica se encuentra asegurada es entre los protestantes de Irlanda del Norte.

CUADRO 4

ESCALA DE MEDICIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL DE MORENO DE LA IDENTIDAD NACIONAL EN GRAN BRETAÑA, 2001 ⁴⁰					
	% x no británicos	% más x que británicos	Igual x que británicos	Más británicos que x	Británicos, no x
Escocia	36	30	24	3	3
Gales	23	22	29	11	11
Inglaterra	17	13	42	9	11

Este declive en la adhesión a la britanicidad deviene más preocupante (al menos para aquellos preocupados por la longevidad de la unión) cuando se considera a la luz del trabajo del sociólogo Krishnan Kumar, en particular con las conclusiones a las que llega en *The Making of English National Identity*.⁴¹ La tesis de Kumar es que durante buena parte de los últimos 300 años la identidad británica ha servido como identidad nacional inglesa. Kumar caracteriza la identidad británica como un componente de lo que llama «nacionalismo imperial». Los ingleses construyeron su identidad proyectándose en el proyecto imperial, el imperio interior (esto es, los que ahora se conoce como la unión entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte), y el imperio exterior (el a un tiempo potente imperio británico). Nunca reclamaron una identidad inglesa separada porque habría molestado especialmente a los otros componentes del imperio, especialmente a sus compañeros de las Islas Británicas.

40. Los datos son reproducidos de de «*Devolution: What Difference Has it Made?*», véase *supra* nota 36, fuente, Sondeo de Actitudes Sociales en Escocia, 2001.

41. Krishnan Kumar, *The Making of the English National Identity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

El problema surge, obviamente, cuando el proyecto imperial empieza a desfallecer. El imperio exterior ha desaparecido (excepto la sombra del mismo que es la Commonwealth), y el imperio interior ha sido ha sufrido un declive durante los últimos treinta años. Al tiempo que los imperios entran en declive, la finalidad de la identidad nacional británica entra en cuestión (es más, como corolario presenciamos también el surgimiento de una identidad específica inglesa). La unión se encuentra bajo presión desde dos direcciones, el declive en la adhesión específica a la misma como una cuestión que debe ser objeto de atención, y el crecimiento potencialmente antagonista de una identidad inglesa diferenciada.

A diferencia de España, a parte de la elite (me refiero casi únicamente a los escalones más elevados de los partidos políticos británicos y a los altos funcionarios), no existe ninguna noción fuerte de un Estado británico central. Como he afirmado en otro lugar, lo que viene a menudo en llamarse el «problema inglés» (como debiera gobernarse Inglaterra ahora que Escocia, Gales y (a temporadas) Irlanda del Norte tiene sus propios poderes legislativos) es en realidad un problema de la unión. Los actores políticos en juego y los comentaristas debieran preocupación especial en las siguientes cuestiones: ¿Cuál es la finalidad de la unión en el siglo XXI? ¿Cómo debería organizarse? Dejando a un lado el gobierno regional inglés, ¿cómo debería encajar Inglaterra como nación concebida como un todo en la unión? Si no se abordan estas cuestiones la prognosis para la unión es de un declive gradual en el número de gente que se identifica con el Reino Unido como Estado hasta el punto que se pondrá en cuestión la utilidad de su existencia.

Como advierte Jeffrey en su comentario en las conclusiones provisionales del programa de investigación del ESRC, la devolución de poderes «sigue siendo un proyecto fracturado, una colección de iniciativas separadas faltas de una finalidad de carácter general».⁴² En un debate que debe resultar familiar a aquellos que investigan sobre otros sistemas con devolución de poderes o de carácter federal Jeffrey afirma «la devolución de poderes cambia el contenido de la ciudadanía británica. Ser un ciudadano post-devolución de poderes puede significar que el Estado (a nivel del Reino Unido o en sus encarnaciones fruto de la devolución de poderes) te provee de diferentes normas y servicios en lugares diferentes... Lo que ha faltado desde la devolución de poderes es el nivel mínimo de provisión estatal que debería estar disponible para todos en términos de igualdad independientemente del lugar donde se vive».⁴³ Finalmente advierte que «ningún gobierno en el Reino Unido (Westminster o más allá) ha hecho ningún esfuerzo para definir las dimensiones a nivel del Reino Unido y a lo ancho del Reino Unido de las ecuaciones. Sin dichos esfuerzos la devolución corre el riesgo de entrar en una dinámica centrífuga».⁴⁴

42. Véase *supra* nota 36 p. 19.

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

El Proyecto de Ley de Reforma Constitucional

En marzo del 2004 el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional fue enviado para su consideración al Comité Selecto de la Cámara de los Lores (un trámite excepcional, puesto que los proyectos de ley son usualmente considerados por el plenario de la cámara de los Lores).⁴⁵ Después del informe del comité el proyecto de ley pasó por el resto de trámites restantes en la cámara de los lores y fue devuelto a la cámara de los comunes poco antes de Navidad.⁴⁶ La enmienda más importante introducida por los lores fue la preservación de la oficina del Lord Chancellor (aunque sólo nominalmente). La parte II del proyecto de ley, que se refiere al establecimiento de una nueva Corte Suprema del Reino Unido no entrará en vigor ahora hasta que exista un edificio para la nueva Corte. Ello no ocurrirá antes del 2007. A pesar de que la propuesta de una nueva Corte Suprema fue también aprobada por el parlamento escocés,⁴⁷ el partido Conservador ha prometido que si ganan las elecciones no continuarán con el proyecto de establecer una Corte Suprema. En el momento de finalizar este escrito el proyecto de ley se encuentra en los trámites finales en la cámara de los comunes; un análisis completo del modelo de Corte finalmente adoptado se incluirá en el informe para el Reino Unido del año que viene.

45. Véase el informe sobre el Reino Unido en *Informe Comunidades Autónomas 2003* que contiene una detallada discusión sobre el Proyecto de Reforma Constitucional. Brevemente, el proyecto de ley llevará a cabo tres reformas constitucionales: 1, abolirá la oficina del Lord Chancellor en su forma actual; 2, establecerá una comisión de nombramientos judiciales para Inglaterra y Gales; y 3, reemplazará las actuales cortes supremas del Reino Unido, la Corte de Apelación y los Comités Judiciales, por una nueva Corte Suprema del Reino Unido.

46. El Informe del Comité Selecto de la Cámara de los Lores se encuentre disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldcref/125/12502.htm>. Para obtener materiales sobre el proyecto de ley en general, incluyendo su tramitación hasta la aprobación véase: <http://www.dca.gov.uk/constitution/reform/reform.htm>.

47. Véase «MSPs back plan for Supreme Court», BBC Online, 19 de enero 2005, disponible at: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/4185981.stm>.