

LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO ALEMÁN EN 2008*

Gerhard Robbers

La reforma del federalismo

El federalismo es constantemente motivo de debates de gran alcance en Alemania. No fue hasta finales del año 2006 cuando se consiguió por primera vez una gran reforma del federalismo. Aún está pendiente un análisis global para saber si esta reforma fue realmente eficaz o finalmente tuvo poco éxito.

La gran reforma del federalismo del año 2006 conllevó especialmente un nuevo reparto de las competencias legislativas entre la Federación y los *Länder* (Estados federados). Algunas competencias legislativas atribuidas anteriormente a la Federación son actualmente competencia exclusiva de los *Länder*. Esto afecta sobre todo a la competencia legislativa en ejecución penal.

Además, en la reforma del federalismo de 2006 se suprimió por completo la anterior competencia sobre legislación marco de la Federación. Con esta competencia sobre legislación marco, la Federación podía crear en materia legislativa un marco que posteriormente los *Länder* podían modificar como consideraran conveniente. Para ello estaban sujetos a las ideas fundamentales establecidas por la Federación. Por su parte, la Federación no podía entrar demasiado en detalle en cuanto a la legislación y debía confiar esa tarea a los *Länder*. Esta competencia sobre legislación marco concernió por ejemplo al Derecho funcional –con la Ley marco de la función pública– y al Derecho universitario –con la Ley marco de universidades. Aún quedaba un tema por zanjar de la continua discusión entre la Federación y los *Länder* sobre el alcance del poder de decisión de cada uno respectivamente. Tampoco se aclaró del todo la inclusión de una decisión en el reglamento marco, por una parte, y en la normativa de desarrollo por otra parte. En cierto sentido la excepcional competencia legislativa de los *Länder* ha sustituido la anterior competencia en legislación marco de la Federación. Algunas materias concretas, competencia legislativa exclusiva de la Federación, están sometidas a la distinta competencia legislativa de los *Länder*. Esto concierne a algunas partes del Derecho medioambiental. Aunque en este ámbito la Federación puede promulgar leyes, cada *Land* también puede establecer normativas distintas de éstas para su ámbito. Hasta ahora casi no se ha hecho uso de esta competencia excepcional. Se puede constatar que esta competencia se convertirá en una pura competencia de reserva que si bien quiere tener un significado teórico y simbólico, no se desarrolla en la práctica.

* Traducción realizada por Anna Ramon Cañellas, Licenciada en Traducción e Interpretación por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

En el año 2008 algunos *Länder* han hecho uso de su nueva competencia legislativa exclusiva en el ámbito de la ejecución penal. Para ello fueron indirectamente inducidos por la obligación expresada por el Tribunal Constitucional Federal a regular el Derecho de ejecución penal juvenil mediante ley formal; hasta esta decisión, esta materia estaba únicamente regulada por disposiciones administrativas.

El año 2008 ha visto la continuación del trabajo en la reforma del federalismo. Al principio del proceso de reforma ya se tomó la decisión de abandonar por el momento los complicados y especialmente controvertidos problemas de la reforma financiera. En primer lugar se debían aclarar y cambiar las cuestiones menos controvertidas. Tras conseguirlo en el seno de la «Gran coalición» formada por los democristianos (CDU/CSU) y el Partido Socialdemócrata (SPD), se nombró la 2ª Comisión del Federalismo para encontrar una solución a las cuestiones financieras. Con ello se prosiguió con la reforma del federalismo. El 15 de diciembre de 2006, el *Bundestag* (Parlamento alemán) y el *Bundesrat* (Consejo Federal alemán) acordaron nombrar una Comisión Conjunta para modernizar las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* (es decir, la 2ª Comisión del Federalismo). El Parlamento aceptó una moción por parte de los grupos parlamentarios CDU/CSU, SPD y FDP en contra del voto de La Izquierda y la abstención del Partido de Los Verdes. Por su parte, el *Bundesrat* tomó esta misma decisión por unanimidad.

El 8 de marzo de 2007 los Presidentes del *Bundestag* y el *Bundesrat* constituyeron la Comisión. El Presidente del grupo parlamentario SPD Peter Struck fue elegido Presidente del *Bundestag* y el Presidente del *Land* Baden-Württemberg Günther Oettinger (CDU), Presidente del *Bundesrat*. Ambas Cámaras enviaron respectivamente 16 miembros y 16 representantes a la Comisión. Según el acuerdo de constitución, entre los miembros enviados por el *Bundestag* también hay varios presidentes federales. Casi todos los *Länder* enviaron sus Jefes de gobierno a la Comisión. Cuatro diputados de los Parlamentos de los *Länder* deben participar siempre en las sesiones de la Comisión con derecho de palabra y de petición, pero sin derecho de voto. También se incluyen los municipios.

La 2ª Comisión del Federalismo se encarga de elaborar propuestas para modernizar las relaciones entre la Federación y los *Länder*, con el fin de adaptarlas a las condiciones marco dentro y fuera de Alemania para la política de crecimiento y ocupación. Las recomendaciones deben reforzar la propia responsabilidad de los entes territoriales y su dotación financiera correspondiente a los objetivos. Como suplemento a los acuerdos de constitución se adjunta una lista abierta de temas. En ella se mencionan: la prevención y resolución de las crisis presupuestarias, la crítica de funciones y el establecimiento de estándares, la desburocratización y el incremento de eficiencia, entre otros, mediante la desconcentración de funciones de la Administración pública, el refuerzo de la dotación financiera en relación con los objetivos y de la propia responsabilidad de los entes territoriales, la cooperación reforzada y las posibilidades de un acuerdo conjunto voluntario y simplificado por parte de los *Länder* como también finalmente la concentración de la eficiencia en el ámbito profesional de la política y las repercusiones en las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*.

Durante el año 2008 apenas se han trasladado al debate público las sesiones de la 2ª Comisión del Federalismo. Uno de los puntos centrales del debate fue la cuestión de si se debería incluir en la Ley Fundamental (*Grundgesetz*, abreviado GG) un límite máximo general para las deudas del sector público. En este sentido algunos sectores políticos pretendieron establecer en la Ley Fundamental y en las Constituciones de los *Länder* una limitación efectiva del nuevo endeudamiento. El límite de deudas fijado hasta el momento en la Ley Fundamental en el art. 115 de la GG no pudo evitar el creciente endeudamiento de la Federación. Una nueva regulación en materia de deudas tendría que limitar en un futuro de forma efectiva la obtención de un crédito mediante mecanismos de incentivos y sanciones.

Hasta ahora, la norma más importante de la Ley Fundamental respecto de la limitación de deudas en el presupuesto federal se encuentra en la línea 2 del art. 115.1 de la GG que: «Los ingresos provenientes de créditos no podrán superar la suma de los gastos para inversiones previstos en el presupuesto, no admitiéndose excepciones sino para contrarrestar una alteración del equilibrio global de la economía».

Con la limitación básica del nuevo endeudamiento a la altura de las inversiones se debe garantizar que con los créditos se pueda adquirir un contravalor permanente. Sin embargo, mediante la norma de excepción el legislador debe obtener un margen para contrarrestarlo con apoyos financieros en épocas de flaca coyuntura.

Tanto el Copresidente de la 2ª Comisión del Federalismo, el Presidente Oettinger de la CDU, como los líderes del Partido Liberal Demócrata (FDP) se han pronunciado a favor de una limitación más eficaz del nuevo endeudamiento. Los líderes de la SPD se opusieron mayoritariamente. La gran mayoría de los *Länder* no quería un nuevo y estricto límite de deudas incluido en la Ley Fundamental. Solamente Baviera, Baden-Württemberg y Renania del Norte-Westfalia aprobaron las respectivas reformas de sus Constituciones. Hesse y Renania Palatinado tomaron en consideración un «desarrollo posterior» detallado y no fundamental de las normas vigentes.

A mediados del año 2008, los Presidentes de la 2ª Comisión del Federalismo presentaron un documento sobre cuestiones clave, según el cual, ya en este periodo de legislatura, tendría que incluirse en la Ley Fundamental un límite de deudas para la Federación y los *Länder*.

La estructura concreta se debatió en un grupo de trabajo. Ambos Presidentes de la Comisión propusieron establecer en el art. 109 de la GG un marco conjunto para la limitación del nuevo endeudamiento de la Federación y los *Länder*, según el que se deben equilibrar los presupuestos de forma estructural en un periodo plurianual, por ejemplo, dentro de un ciclo económico.

Según la propuesta, un «Consejo de estabilidad» surgido del Consejo de planificación financiera actual y establecido en la Ley Fundamental debe funcionar como «sistema de alerta» con el objetivo de prevenir futuras crisis presupuestarias. Además se propuso un «Pacto de Estabilidad», en cuyo marco la Federación y los *Länder* se encargarán de ofrecer a partes iguales ayudas financieras de 1.000 hasta 1.200 millones de euros anuales a los *Länder* con crisis presupuestaria.

Quedaron aún sin resolverse las cuestiones de, en la medida en que se aspire

a un equilibrio presupuestario referido al periodo plurianual sin créditos o apenas sin ellos, si los municipios y los sistemas de la seguridad social se incluyen en la normativa para la Federación y los *Länder*, y si tienen validez las normas de excepción. Según el valor y debido a una modificación en la competencia fiscal, la recaudación del Impuesto de circulación deberá ir dirigido únicamente a la Federación por una compensación de cantidad fija. Para ello probablemente los *Länder* deberán ser plenamente responsables del Impuesto territorial y el Impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles.

Tampoco se ha determinado todavía, entre otras, la competencia del control de las bolsas que han impulsado los *Länder*. Sin embargo, este tema no es el punto central del debate.

No obstante, no se ha presentado ninguna propuesta definitiva anunciada para octubre de 2008 porque las opiniones políticas y financieras iban por caminos demasiado alejados.

Con la crisis financiera mundial, que a finales del año 2008 había llegado a un nuevo punto culminante, se ha seguido un nuevo camino en esta cuestión. En lo que a las deliberaciones sobre un paquete coyuntural para la reactivación de la economía se refiere, se ha recuperado el acuerdo de incluir una nueva limitación de deudas en la Ley Fundamental. Sin embargo, hasta finales del año 2008 aún no se habían decidido los detalles de esta medida.

Los fondos especiales creados para ello trajeron pérdidas del 65% para la Federación y del 35% para los *Länder*. Sin embargo, en la proporción de los *Länder* hay un límite máximo de 7.700 millones de euros. Además, sólo los *Länder* se hicieron cargo de las ayudas acordadas para sus bancos y sus sociedades de conveniencia. La Federación también asumirá pérdidas de sus participaciones, como en el Postbank. Cabe añadir que los *Länder* obtienen el derecho de intervención en el Comité de dirección del Fondo especial.

Al principio los *Länder* se habían pronunciado en contra de un doble gravamen —por las ayudas de miles de millones para los bancos de los *Länder* en situación difícil como también por una participación en los riesgos de la protección general para el conjunto del sector financiero—.

El Gobierno federal reaccionó ante la crisis financiera y económica con un paquete de medidas de miles de millones de euros. Se destinaron 23.000 millones de euros de las arcas públicas a inversiones. Junto con las desgravaciones para las familias y empresas, el paquete económico llega a la suma total de 32.000 millones de euros. Con las ayudas, el Gobierno federal estima poder efectuar, en los próximos dos años, inversiones de 50.000 millones de euros y salvar un millón de puestos de trabajo.

Debido a las crisis financiera y económica, no fue hasta diciembre de 2008 cuando la Federación y los *Länder* acordaron un segundo paquete coyuntural. La Canciller alemana Angela Merkel (CDU) estaba de acuerdo con los Presidentes de los *Länder* para lanzar otro paquete coyuntural. Con esta medida, el este de Alemania no salió favorecido.

Los expertos económicos contaban con otro empeoramiento de la situación económica. El indicador precoz de desarrollo económico más importante, el índi-

ce de clima empresarial del Instituto de Investigación Económica (Ifo), cayó en diciembre hasta el valor más bajo desde la Reunificación alemana. El Instituto de Macroeconomía e Investigación coyuntural (IMK) próximo a los sindicatos estimó que en 2009 los beneficios económicos subirían alrededor de un 1,8%. El Instituto de Investigación Económica de Halle (IWH) estima un crecimiento negativo de 1,9%. El 2º Programa coyuntural dispone finalmente de la cantidad de 50.000 millones de euros. Los *Länder* y los municipios participan en la financiación de este programa.

Desde noviembre de 2008 en el Gobierno federal, en los grupos parlamentarios del *Bundestag* y en el *Bundesrat* aumentó la duda de si el proyecto de la 2ª Reforma del Federalismo se puede realizar de forma eficaz antes de las Elecciones al Parlamento y en vista a las crisis financieras internacionales y sus consecuencias. Si bien todavía no se ha hecho oficial la decisión de aplazar el proyecto para el siguiente periodo electoral, el escepticismo va en aumento.

En el Gobierno federal aún se calificó como concebible el hecho de delimitar la extensa reforma de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* a unas pocas modificaciones fundamentales de la Ley. Un ejemplo de ello podría ser el cambio de las recaudaciones procedentes del Impuesto de circulación (actualmente correspondiente a los *Länder*) y del Impuesto sobre los seguros (actualmente correspondiente a la Federación).

Voluntad de reforma en el *Bundesrat*

La polémica de la renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal (*Bundeskriminalamt*) ha conducido a una controversia sobre una posible reforma del sistema de votación en el *Bundesrat*.

Dado que en un principio no parecía posible una mayoría en el *Bundesrat* con relación a la renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal, el Ministro Federal del Interior propuso modificar en general las normas de votación en el *Bundesrat*. Esta Cámara ya no tendría poder de decisión, por ese motivo debería restringirse la influencia de los *Länder* en la política federal. El Ministro Federal del Interior Schäuble había propuesto que en un futuro tuviera que ser suficiente la mayoría simple de los votos en la Cámara de los *Länder* para llegar a un acuerdo. Las abstenciones consideradas hasta el momento como votos en contra, ya no se deben incluir en el recuento de votos.

Con ello el Ministro Federal del Interior reaccionó al hecho de que cada vez es más difícil conseguir una mayoría en la Cámara de los *Länder*.

Sin embargo, no existía –ni existe– perspectiva alguna de conseguir para esta iniciativa la mayoría de dos tercios de los votos en el *Bundestag* y en el *Bundesrat* para una modificación de la Ley Fundamental. Tanto el FDP como el SPD se opusieron a ello.

De la misma forma, algunos diputados del SPD también tomaron en consideración una reforma de la Cámara de los *Länder*. Sin embargo, el proyecto tenía pocas opciones bajo esas circunstancias concretas. Dado que la propuesta fue

presentada con la disputa sobre el nuevo reglamento de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal de trasfondo, no podía alcanzar la unanimidad. La propuesta fue defendida por algunos bajo el lema: si no se puede proceder de forma política, simplemente hay que cambiar el procedimiento.

No obstante, la reforma del sistema de voto en el *Bundesrat* ya no era necesaria en relación al caso mencionado porque recientemente, en el año 2008, Unión y SPD llegaron a un compromiso respecto a la controvertida Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal.

Tras su veto inicial en el *Bundesrat* y la posterior invocación del Comité de Conciliación, Unión y SPD acordaron un compromiso con la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal.

Una cuestión básica de debate en la renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal fue el registro online. Esta cuestión trata de si las autoridades estatales, en este caso la Oficina Federal de Investigación Criminal, pueden infiltrarse en el ordenador de la persona afectada sin su conocimiento y obtener datos. El compromiso adquirido en el año 2008 prevé que, en determinados casos y en condiciones especiales, la Oficina Federal de Investigación Criminal tiene competencia para hacerlo. Actualmente, antes de cada registro online un juez debe autorizar la intervención. También se procede de esta forma ante otras posibles incidencias. Además, el juez debe tomar la decisión de suprimir o almacenar los datos.

La cooperación de la Federación y los *Länder* en la lucha contra el terrorismo

La renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal ha comportado una reforma significativa de este ente, incluso con vistas a la cooperación de la Federación y los *Länder* en la lucha contra el terrorismo. Con esta ley, la Oficina Federal de Investigación Criminal se convierte en la autoridad policial principal en la lucha contra el terrorismo. Hay algunas fuentes que consideran que con ello se privará de poder a los *Länder* en la lucha contra el terrorismo internacional, aunque esta preocupación apenas está justificada. Según el art. 73.1.10 de la GG y el apartado 1 de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal, ésta sigue siendo una autoridad central en la colaboración policial entre la Federación y los *Länder*. Por consiguiente, la Federación mantiene una Oficina Federal de Investigación Criminal para la colaboración con los *Länder* en asuntos criminales y policiales.

La renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal es consecuencia de la disposición incorporada en el art. 73.1.9a de la GG con la 1ª Reforma del Federalismo. Según esta disposición, la Federación tiene la legislación exclusiva sobre la defensa de los peligros del terrorismo internacional a través de la Oficina Federal de Investigación Criminal en los casos en los que exista un peligro que afecte a los *Länder*, no se reconozca la responsabilidad de una autoridad policial de los *Länder* o la autoridad superior del *Land* solicite la responsabilidad. Para ello se ha creado la Oficina Federal de Investigación Criminal. En estos casos la Oficina Federal de Investigación Criminal también puede evitar los

delitos recogidos en el apartado 129a.1 y 2 del Código penal consistentes en atemorizar considerablemente a la población, forzar de manera ilegal una autoridad u organización internacional con violencia o con amenaza de violencia, suprimir o perjudicar seriamente las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un estado u organización internacional, dañándolas considerablemente con su forma de actuar o sus consecuencias. Para ello las competencias de los *Länder* y otras autoridades policiales de la Federación permanecen intactas. Cuando la Oficina Federal de Investigación Criminal se percate de las acciones descritas en relación a la lucha contra el terrorismo, hay que informar inmediatamente a las autoridades competentes de los *Länder* y, en tanto que competentes, a otras autoridades policiales de la Federación. El conocimiento de estas acciones se consigue actuando de forma bilateral. En caso de que la Oficina Federal de Investigación Criminal constataste que se ha atribuido la competencia a una autoridad policial de los *Länder*, debe ceder este asunto a la autoridad policial correspondiente, siempre que no exista una competencia propia de la Oficina Federal de Investigación Criminal.

Evolución en el ámbito cultural

El 1 de enero de 2008 la Conferencia Científica Común (GWK) tomó el relevo del trabajo de la Federación y los *Länder*. La GWK es la organización sucesora de la Comisión de la Federación y los *Länder* para la Planificación de la Educación y la Promoción de la Investigación (BLK), que suspendió su trabajo el 31 de diciembre de 2007. A partir de este momento, la Federación y los *Länder* colaborarán en la GWK en el ámbito de la promoción de la ciencia y la investigación comunes.

En 2007 los Jefes de gobierno de la Federación y de los *Länder* acordaron la creación de la GWK. La nueva organización de la promoción de la ciencia e investigación comunes de la Federación y los *Länder* es consecuencia de la Reforma del Federalismo que entró en vigor el 1 de septiembre de 2006. Con esta reforma, se concretó y se desarrolló el art. 91 b de la Ley Fundamental. Mediante la modificación de la Ley Fundamental se suprimió la anterior responsabilidad conjunta de planificación de la educación. En la nueva versión del art. 91b.2 de la GG se autoriza en su lugar a la Federación y a los *Länder* para la realización conjunta de informes y recomendaciones referentes a la eficiencia del sistema educativo en comparación con el de otros países.

Además, según ello la Federación y los *Länder* pueden colaborar en el fomento de organizaciones y proyectos de investigación científica además de las universidades, en el fomento de proyectos de ciencia e investigación en las mismas y finalmente también en el fomento de instalaciones de investigación en las universidades, incluso de grandes equipamientos.

En la última sesión plenaria de la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura del año 2008, este gremio tomó decisiones sobre la realización de futuras investigaciones comparativas en relación al primer ciclo de secundaria de los distintos *Länder*. Así, en 2009 se llevará a cabo una comparación de los *Länder* para la variedad de enseñanzas de 9º curso. De la misma forma que en las actua-

les comparaciones entre países del programa PISA, el estudiantado de diversas escuelas de primer ciclo de secundaria participará en este análisis comparativo. Para ello, también se realizarán test ya presentados al alumnado de estudios para el certificado de primer ciclo de secundaria. No se modificará el nivel de exigencia del estándar de formación en el que se basan los test.

El Instituto de Gestión de la Calidad en la Educación (IQB) es el responsable del análisis comparativo de los *Länder*. Este análisis evalúa en base al estándar educativo al estudiantado de 9º curso de diversas escuelas en las asignaturas de alemán y primera lengua extranjera. Según la estrategia conjunta de la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura, una comparación entre *Länder* para comprobar el estándar educativo en matemáticas y ciencias naturales lleva a la monitorización educativa en coherencia con el PISA 2012.

Además, en 2008 los Ministros de Educación y Cultura han acordado unas exigencias de contenido en los estudios universitarios de cualificación para la docencia. Con ello se conseguirá a nivel de los *Länder* la comparabilidad de los objetivos y las exigencias en los estudios relacionados con la docencia y se asegurará la movilidad y flexibilidad de este estudiantado en el sistema universitario alemán. Cabe añadir que se garantizará el reconocimiento mutuo de los créditos académicos y los títulos universitarios entre los *Länder*.

La Conferencia de Ministros de Educación y Cultura continuará reforzando la cooperación educativa con los países extranjeros. Con ello quiere conseguir mejoras de calidad en el ámbito educativo y en la seguridad de la movilidad internacional. Mediante su compromiso en el sistema educativo extranjero o en programas de intercambio escolar como también mediante la valoración de los títulos extranjeros, los *Länder* quieren contribuir a un modelo alemán positivo en el extranjero y a un continuo diálogo cultural. Además la cooperación en educación con los países extranjeros debe impulsar la seguridad y aumento de la calidad educativa en Alemania.

Actualmente se está enseñando a unos 72.000 estudiantes en 123 escuelas alemanas por todo el mundo para que obtengan un título alemán. En otros 533 entes educativos así como en departamentos de alemán se fomenta la enseñanza en alemán. Mediante la excedencia de docentes de los *Länder*, la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura garantiza esta oferta de títulos alemanes reconocidos en las escuelas alemanas de otros países. El trabajo educativo de las escuelas alemanas en el extranjero se debe continuar desarrollando de forma cualitativa. Junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores se debe conceder un sello de calidad para las escuelas extranjeras sobresalientes.

La Conferencia de Ministros de Educación y Cultura apoya el refuerzo de la lengua alemana en el extranjero y confirma su responsabilidad sobre los contenidos que certifica el diploma de lengua alemana. Con este diploma se obtienen los requisitos lingüísticos para estudiar en las universidades alemanas. Cada año se concede a unos 12.000 estudiantes de todo el mundo.

Cabe añadir que la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura ve, en el trabajo del organismo principal para el sistema educativo extranjero como centro nacional de información y equivalencia, una importante contribución a la

integración económica y social de los inmigrantes, al fomento de la movilidad internacional y, con ello, a la protección del potencial de profesionales extranjeros en Alemania.

Con motivo del 60 aniversario de la creación de la República Federal Alemana y del 20 aniversario de la Revolución pacífica en la RDA, la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura ha acordado poner en marcha en el año 2009 una iniciativa para el refuerzo de la educación democrática. El objetivo de esta iniciativa es subrayar el significado de la educación para la democracia como actividad del trabajo escolar y valorar el compromiso democrático en el marco de las actividades escolares. Se deberá iniciar al estudiantado cuanto antes en los principios fundamentales del orden social democrático y deberá reconocer las diferencias con respecto a un sistema de poder dictatorial. Se adjudicará un papel principal a los conocimientos fundamentados de la reciente historia alemana del s. XX en el marco de una formación y educación democráticas.

No fue hasta junio de 2008 cuando la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura llegó a un acuerdo con motivo de una conversación con la Fundación Federal para la Reconciliación tras la Dictadura del Partido de Unidad Socialista (SED). Este acuerdo consistía en convocar una semana de trabajo temático en las escuelas para ocuparse de los temas: los regímenes injustos de la República Democrática Alemana, la Revolución pacífica y la Unidad alemana.

La Conferencia de Ministros de Educación y Cultura defiende y apoya la creación de una «Biblioteca digital alemana» (DDB). En relación al proyecto de la Unión Europea se digitalizará el conjunto del patrimonio cultural europeo. La Biblioteca digital europea constará de los portales nacionales, como el de la Biblioteca digital alemana, en forma de red con un portal de acceso central de la UE. En este caso, cada estado miembro de la UE es el único responsable de escoger qué patrimonio cultural y científico presentará en el proyecto europeo. Para ello, la Federación, los *Länder* y los municipios quieren cooperar en una «red de competencias de la DDB». En esta red se representan las instituciones y las entidades responsables que cuentan con una relevante competencia especializada en el ámbito de la digitalización de bienes culturales o de información científica. Se compilarán y se combinarán desde materiales culturales del libro sobre objetos de museo y archivos hasta películas y grabaciones musicales digitalizadas. El objetivo de todo esto es hacer accesible a todos los ciudadanos los singulares conocimientos y patrimonio culturales. La «Biblioteca digital alemana» entrará en funcionamiento a finales de 2010.

Según una propuesta de la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura, el Instituto Abraham Geiger de Potsdam de formación de rabinos en Europa central obtendrá a partir del año presupuestario 2009 una cuota fija anual de 250.000 euros como institución financiada conjuntamente por los *Länder*. Además, el *Land* sede de Brandenburg asumirá una contribución de 50.000 euros. El Instituto Abraham Geiger fue fundado en agosto de 1999 como primer seminario de rabinos en Europa central después de 1945. Las actividades formativas están dirigidas a todas las comunidades judías liberales de Alemania y otros países. En el año 2006 los tres primeros graduados del Instituto fueron ordenados rabinos. Debido a la responsabilidad de todos los países en el resurgimiento y consolida-

ción de la vida y cultura judías en Alemania, actualmente se debe promocionar el Instituto de una forma sólida.

Evolución en el ámbito de la política interior federal

En otoño de 2008, la Conferencia de Ministros del Interior aprobó unas recomendaciones de acción para todos los *Länder* con el objetivo de fortalecer la lucha contra la delincuencia juvenil. La base de ello fue un informe del grupo de trabajo de la Federación y los *Länder* contra la violencia juvenil. Los Ministros y Senadores del Interior estaban de acuerdo en el significado de la detección precoz del desarrollo con riesgo de delincuencia y bienestar infantil en niños y jóvenes, y además vieron la necesidad de unas bases legales suficientes para el intercambio de datos en todos los departamentos si se detectan niños en peligro.

Cabe añadir que la Conferencia de Ministros del Interior condicionó especialmente la acogida de refugiados de Irak que necesitan protección. La Conferencia había apoyado una iniciativa al respecto del Ministro del Interior alemán Wolfgang Schäuble y había abogado por una solución europea que obtuvo su aprobación en Bruselas. Según el acuerdo de los Ministros del Interior de la UE, los estados miembros se prepararán para la acogida de unos 10.000 refugiados de Irak. Alemania ha declarado que está preparada para acoger a unos 2.500 refugiados.

Además, según los acuerdos de la Conferencia de Ministros del Interior, los *Länder* se declararon a favor de apoyar también la creación de un cuerpo policial jurídico-estatal en Afganistán. De esta forma se mejoró la dotación de protección de la policía alemana, entre otros, así como las actividades en el marco del proyecto policial bilateral alemán y se desarrolló la misión de la EUPOL. Una multiplicación por tres de los medios financieros alemanes hasta alcanzar los 35,7 millones de euros para la creación del cuerpo policial en Afganistán en el año 2008 también hizo posible la financiación de otros grandes proyectos.

Los Ministros y Senadores del Interior de los *Länder* acordaron además la actualización del programa de seguridad interior del año 1994. Esto era necesario frente a una situación de seguridad distinta, principalmente a causa del terrorismo internacional, frente a las crecientes operaciones de la policía en otros países, a los controles de fronteras suprimidos así como al desarrollo tecnológico. Por eso la Conferencia de Ministros del Interior encargó a un grupo de trabajo abierto con nivel de Secretarios de Estado, que presentara a principios del 2009 un borrador del nuevo programa.

Evolución en el ámbito judicial

Con la excepción de Berlín, los Ministros de Justicia de los *Länder* han acordado incrementar de 11 a 25 euros al día la indemnización por los perjuicios sufridos a causa de la detención preventiva dictada judicialmente. En este caso se trata de la compensación de un daño exclusivamente inmaterial. Los daños materiales, por ejemplo el lucro cesante y las aportaciones al seguro de pensiones, serán independientes y serán compensados en su totalidad.

La mayoría de los Ministros de Justicia se ha pronunciado en contra de la participación general de las fiscalías prevista hasta ahora en el procedimiento de sanciones administrativas por infracciones de tráfico si no existe relación de causalidad con la persecución de delitos. El objetivo es estructurar los procedimientos de imposición de sanciones administrativas de forma más concreta y eficiente, y desahogar a las fiscalías.

Los Ministros de Justicia han exigido a la Ministra de Justicia alemana que lidere una lucha más intensa, incluso en el ámbito del derecho civil, contra las vulneraciones de los derechos de autor en internet, donde se conceden derechos civiles de información a los titulares de derechos de autor en detrimento del proveedor de internet. Actualmente los titulares de derechos de autor pueden hacer valer sus derechos civiles en general sólo con la ayuda de las fiscalías, que por ejemplo pueden identificar el usuario de un ordenador conectado a internet. Sin embargo, esto conduce a una cantidad de denuncias difícil de ser gestionadas únicamente por las fiscalías.

Evolución política

Con las elecciones se han producido sucesos políticos fundamentales para el federalismo, que han tenido lugar en el año 2008 a nivel de los *Länder*.

Ello es particularmente cierto respecto de las elecciones en el Parlamento de Hesse, pero también para las elecciones en la Baja Sajonia y en Hamburgo .

Las elecciones en Hesse

Las elecciones al 17º Parlamento de Hesse tuvieron lugar el 27 de enero de 2008 paralelamente con las elecciones al Parlamento de la Baja Sajonia. Tras las negociaciones fallidas para formar gobierno, el 19 de noviembre de 2008 se disolvió el Parlamento del *Land* con la moción de todos los partidos y la aprobación de los 110 miembros del Parlamento. Con ello, las nuevas elecciones al Parlamento de Hesse tuvieron lugar el 18 de enero de 2009.

La CDU salió ganadora de las elecciones con el 36,8% de los votos, seguida por el SPD con el 36,7% de los votos. No obstante, ambos partidos obtuvieron el mismo número de escaños en el Parlamento de Hesse, 42 cada uno sobre 110. El resultado significó una pérdida del 20% de los votos para la CDU. Por primera vez, el Partido de La Izquierda consiguió en estas elecciones de Hesse entrar en el Parlamento de un *Land* extenso y con poca población del oeste de Alemania, igual que en las elecciones del Parlamento de la Baja Sajonia en 2008, que se realizaron el mismo día.

Poco después de las elecciones al Parlamento del *Land* se preveía que sería difícil alcanzar la mayoría para formar una coalición. Dado que para conseguir la mayoría en el Parlamento del *Land* se necesitan al menos 56 de los 110 votos, tanto para la CDU como para el SPD sólo era posible una mayoría con los votos de los dos grupos parlamentarios menores o bien una gran coalición entre ellos. Sin

embargo, en todas las combinaciones posibles siempre ocurría que uno de los partidos participantes tenía que contravenir los propósitos de coalición formulados en la batalla electoral.

Una de las primeras coaliciones después de las elecciones, preferida por el SPD y compuesta por este partido, el FDP y los Verdes excluía ya antes de las elecciones al FDP. Los liberales subrayaron que sólo querían una coalición con la CDU o, de no ser así, quedarse en la oposición.

El SPD desestimó una coalición compuesta por el SPD, los Verdes y la Izquierda. En un principio también era posible un gobierno minoritario compuesto por el SPD y los Verdes, gobernado por el SPD y consentido por el partido de La Izquierda. A diferencia del ámbito federal, según la Constitución de Hesse sólo es posible la elección del Presidente del *Land* con la mayoría absoluta de los diputados. Así, sólo puede surgir un gobierno minoritario si el Presidente del *Land* es escogido por diputados cuyo grupo parlamentario no forme parte de la auténtica coalición del gobierno. Después de que el FDP rechazara una coalición con el SPD y los Verdes, Ypsilanti pretendió en un principio un gobierno minoritario formado por el SPD y los Verdes con los votos de la Izquierda. Sin embargo, el 7 de marzo de 2008 comunicó inmediatamente que no se presentaría como candidato a Presidente. En deliberaciones de los grupos parlamentarios de los socialdemócratas, los verdes y las izquierdas, Ypsilanti consiguió en septiembre de 2008 una mayoría posible para un cambio de gobierno bajo su mandato. Con la planificación del nuevo gabinete, se excluía al diputado Jürgen Walter como adversario de Ypsilanti en su propio partido. El 3 de noviembre, un día antes de la elección pactada de Ypsilanti como Presidente, otros tres miembros del grupo parlamentario SPD junto con un diputado del mismo partido que hacía tiempo que había denegado públicamente su aprobación, negaron el apoyo a Ypsilanti.

A principios de noviembre de 2008 todos los partidos del Parlamento del *Land* acordaron la convocatoria de nuevas elecciones tras la fracasada formación de gobierno. La decisión de autodisolverse se produjo el 19 de noviembre de 2008 con la aprobación de los 110 miembros del Parlamento de acuerdo con la Constitución.

Más allá de las reprobaciones dentro del SPD fortalecidas por estos acontecimientos, el Presidente de Renania Palatinado Kurt Beck dimitió del cargo de presidente del partido. Con ello no quedó ningún político al frente del SPD que ocupara un cargo directivo en alguno de los *Länder*.

Las elecciones en Hamburgo

En las elecciones en Hamburgo la CDU, que hasta el momento estaba sola en el gobierno, perdió su mayoría absoluta. El partido liberal FDP se hundió otra vez en la barrera del 5%. Debido a los juegos de mayorías, el partido socialdemócrata SPD y el GAL (Unión 90/ los Verdes) no podían formar gobierno solos. Aunque el SPD y el GAL obtuvieron en conjunto más escaños en la Cámara de representantes que la CDU, para escoger al primer alcalde de esta ciudad-estado es necesaria una aprobación de más del 50% de los diputados. Esto hubiera sido

posible para el líder del partido del SPD Michael Naumann en esta combinación de la Cámara de Representantes junto con los Verdes y el Partido de la Izquierda. Precisamente antes de las elecciones, el Partido de la Izquierda había anunciado y más tarde reiterado en varias ocasiones que quería votar una coalición del SPD y los Verdes en el gobierno sin exigir participación activa. Pero Naumann se negó a dejarse apoyar por las Izquierdas.

El 17 de abril de 2008 la CDU y los Verdes acordaron en principio un convenio de coalición. Después de concluir las negociaciones de la coalición, el 7 de mayo de 2008 se eligió por el Parlamento de Hamburgo el nuevo Gobierno formado por la CSU y los Verdes. Con ello se estableció por primera vez una coalición de democristianos y verdes a nivel de un *Land*. Hay que reconocer que con esta decisión también han aparecido nuevas posibilidades de coalición a nivel federal.

EL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 2008*

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

Acontecimientos políticos importantes en resumen

1. En el año de referencia 2008, la política interior austríaca estuvo marcada por el fracaso del anterior Gobierno federal, por la disolución anticipada del Consejo nacional y las elecciones a éste, así como por las negociaciones subsiguientes para la formación de un nuevo Gobierno federal. Asimismo, en los Estados federados de Baja Austria y Tirol se celebraron elecciones al parlamento regional y en Graz, por tamaño la segunda ciudad de Austria, elecciones municipales, a las que se les prestó una especial atención.

2. Ya en 2007 aparecieron los primeros problemas en el Gobierno federal formado tras las elecciones a Consejo nacional del 1 de octubre de 2006,¹ en relación con la colaboración en algunos asuntos concretos (como, por ejemplo, la asistencia a los mayores o la subsistencia básica). En el año de referencia continuaron los enfrentamientos por asuntos de diferente índole. El Gobierno federal no halló soluciones especialmente para los proyectos concernientes a la reforma del Estado, la reforma sanitaria o la reforma educativa (administración escolar).

El 16 de junio el Ministro federal FAYMANN fue designado nuevo presidente del SPÖ. Poco después el SPÖ modificó su política europea. En ese sentido, en el futuro, conforme a una carta al director publicada en un diario de gran tirada, en caso de modificaciones de los tratados se celebrará una consulta popular. Cuando tras semanas de negociaciones la reforma sanitaria fracasó el 6 de julio de 2008, el Vicecanciller MOLTERER (ÖVP) anunció la salida del ÖVP del gobierno de coalición con el SPÖ, lo que supuso el fracaso definitivo del Gobierno federal. En su sesión de 9 de julio de 2008, el Consejo nacional acordó por unanimidad la terminación anticipada del XXIIIº periodo legislativo.

En la campaña electoral de las elecciones al Consejo nacional algunos temas federalistas como, por ejemplo, las guarderías gratuitas o medidas en el ámbito asistencial, jugaron cierto papel.²

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

1. Véase al respecto el informe detallado sobre la evolución del federalismo austríaco en el año 2006, en *Informe de las Comunidades Autónomas 2006*, Volumen I (2007), Puntos II.3. – 5.

2. Véase al respecto «Föderalismus und Wahlkampf», en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* N° 4/2008; «Ein Rückblick auf den Nationalratswahlkampf», en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* N° 5/2008.

3. Las elecciones a Consejo Nacional del 28 de septiembre de 2008 estuvieron marcadas por una importante pérdida de votos para los partidos gobernantes hasta ese momento. Con un 29,3%, el Partido Socialdemócrata de Austria (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ) fue el partido más votado, pero frente a las elecciones a Consejo Nacional de 2006 perdió el 6,0% de los votos. El Partido Popular Austríaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) perdió un 8,3%, situándose en un 26,0%. Los partidos que sí que registraron importantes avances fueron el Partido Liberal de Austria (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) con un aumento del 6,5%, situándose en el 17,5% y Alianza Futuro Austria (Bündnis Zukunft Österreich, BZÖ) que obtuvo el 10,7% de los votos y logró un aumento del 6,6%. Pocas semanas antes de las elecciones en las encuestas la BZÖ se situaba cerca del 4%. Una razón del mayor número de votos posiblemente fuera la candidatura sorpresiva del Presidente regional de Carintia, el Dr. HAIDER, fallecido el 18 de octubre de 2008 en un accidente de tráfico. Los Verdes (Die Grünen) registraron pérdidas (0,6%), obteniendo el 10,4% de los votos. De los representantes en el nuevo Consejo nacional al SPÖ le corresponden 57 escaños (-11), al ÖVP 51 (-15), al FPÖ 34 (+13), a la BZÖ 21 (+14) y a Los Verdes 20 escaños (-1 escaño).

Como consecuencia de la derrota electoral del ÖVP en las elecciones al Consejo nacional del 28 de septiembre de 2008, el 28 de noviembre de 2008 se produjo un cambio también en la dirección del partido. El anterior Ministro de Agricultura PRÖLL fue elegido nuevo presidente del partido con el 89,6% de los votos de los delegados, reemplazando al anterior Vicecanciller MOLTERER.

4. En base a los resultados electorales, ni el SPÖ con Los Verdes ni el ÖVP con el FPÖ tienen mayoría en el Consejo nacional. El SPÖ rechazó colaborar con el FPÖ o con la BZÖ. Por lo tanto, únicamente la formación de un nuevo gobierno de coalición entre el SPÖ y el ÖVP quedaba como opción realista de gobierno. Efectivamente, el SPÖ y el ÖVP, tras varias rondas de negociación, acordaron el 23 de noviembre de 2008 la formación de una **gran coalición**, que en el Consejo nacional no disfruta de la mayoría necesaria para aprobar leyes constitucionales. El nuevo Canciller federal es Werner FAYMANN (SPÖ), el Vicecanciller es Josef Pröll (ÖVP).

– En las elecciones al parlamento regional celebradas el 9 de marzo de 2008 en el Estado federado de Baja Austria, el Partido Popular Austríaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) logró incluso ampliar su mayoría absoluta, alcanzando el 54,39% de los votos (+1,1%). El SPÖ perdió con fuerza (-8,0%) y obtuvo tan sólo un 25,51%. El FPÖ avanzó notablemente (+5,9%) y logró el 10,47% de los votos. Los Verdes alcanzaron un 6,91% y por lo tanto perdieron un 0,3%. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: ÖVP 31 escaños (no varía), SPÖ 15 (-4), FPÖ 6 (+4) y Los Verdes 4 escaños (no varía). En el Gobierno regional, el ÖVP tiene 6 representantes, el SPÖ 2 representantes (-1); ahora el FPÖ tiene un representante en el Gobierno regional. El anterior Presidente regional Erwin PRÖLL fue reelegido el 10 de abril de 2008 en la sesión constitutiva del parlamento regional.

– Las elecciones al parlamento regional celebradas el 8 de junio de 2008 en el Estado federado de Tirol aportaron un significativo corrimiento en la correlación

de fuerzas políticas. El ÖVP sufrió fuertes pérdidas (-8,9%) y perdió su anterior mayoría absoluta de escaños, alcanzando el 40,5% de los votos válidamente emitidos. También el SPÖ sufrió un retroceso dramático con un descenso del 10,2%, obteniendo únicamente el 15,5% de los votos. La gran ganadora fue la conservadora Lista FRITZ - Bürgerforum Tirol (Lista FRITZ - Foro Ciudadano Tirol) que obtuvo el 18,4% de los votos y accedió al parlamento regional con siete escaños (a la cabeza el candidato a presidente regional Fritz DINKHAUSER, anterior Presidente del Colegio de Trabajadores de Tirol y miembro del ÖVP). El FPÖ alcanzó un 12,4%, subiendo un 4,4%. Los Verdes registraron un descenso del 4,9% y alcanzaron un 10,7%. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: ÖVP 16 escaños (-4), SPÖ 5 (-4), Liste FRITZ 7 (+7), FPÖ 4 (+2), Los Verdes 4 escaños (-1 escaño). Los dos partidos perdedores de las elecciones, el ÖVP y el SPÖ, acordaron la formación de un gobierno de coalición y de esta forma continuaron su anterior colaboración. El nuevo Gobierno regional está compuesto por cinco representantes del ÖVP y dos representantes del SPÖ. Tras la derrota electoral, el anterior Presidente regional Dr. Van STAA dimitió de su cargo y en la sesión constitutiva del parlamento regional el 1 de julio de 2008 fue elegido Presidente del parlamento regional. El anterior Ministro federal de Interior Günther PLATTER fue elegido nuevo presidente regional.

Nuevo fracaso de la reforma del Estado:

¿Esperanza con el nuevo programa de gobierno 2008-2013?

1. Como ya es conocida la Convención Austria,³ creada en el año 2003, no logró redactar un proyecto para una nueva constitución federal. El grupo de expertos denominado «Reforma administrativa y del Estado», creado posteriormente, presentó propuestas en 2007, pero solamente se llegó a la creación del Tribunal de Asilo y a una depuración constitucional.⁴ A continuación, el grupo de expertos presentó al Gobierno federal un borrador de un amplio paquete de reformas para su debate.⁵

– El 11 de marzo de 2008, la Cancillería federal remitió un borrador de estudio para la reforma administrativa y del Estado. Estaba prevista la reordenación del reparto de competencias en el Estado federal, una reforma de la participación de los Estados federados en la legislación federal, la reestructuración de las competencias educativas y la organización de la administración escolar, así como el fortalecimiento de la autonomía constitucional de los Estados federados.

El borrador de estudio se decantó en la reordenación de la distribución de competencias por un «modelo de tres pilares». Debía existir un pilar de legislación exclusiva de la Federación, otro de legislación exclusiva de los Estados federados, así como una «legislación compartida» por la Federación y los Estados

3. Véase el detallado *Informe* 2003, Puntos II.1. – 5.; el *Informe* 2004, Punto II.1.7.; el *Informe* 2005, Punto II.1. y finalmente el *Informe* 2006, Puntos II.1. – 5.

4. Véase más abajo III.2.1.

5. Véase al respecto en detalle el *Informe* 2007, Punto II.1.2., III.2.1. y III.1.3.

federados. La reformulación de las competencias preveía un amplio traslado de antiguas competencias de los Estados federados a la Federación (por ejemplo en protección del medio ambiente, legislación económica, legislación energética o educación de adultos). En cuanto a la participación de los Estados federados en la legislación federal se propusieron dos opciones. Conforme a la opción 1 («fuerte participación de los Estados federados»), el Consejo federal debía estar integrado por 27 miembros. Cada Estado federado enviaría a tres miembros (el presidente regional, el presidente del parlamento regional y un miembro designado por el parlamento regional). Cada Estado federado tendría un voto en el Consejo federal. Para la aprobación de una ley en materias del tercer pilar se necesitaría la mayoría imprescindible de los votos emitidos, es decir, se necesitaría la mayoría de los Estados federados. La opción 2 («débil participación de los Estados federados») preveía una composición y participación del Consejo federal en la forma actual.

También se preveía la reordenación de las competencias educativas y los consejos educativos regionales serían suprimidos como órganos administrativos de la administración federal directa para ser sustituidos por Direcciones educativas.

Para reforzar la autonomía constitucional de los Estados federados se propuso la supresión del procedimiento de oposición del Gobierno federal frente a las leyes regionales (art. 97 apdo. 2 Comunidad Autónoma) o su limitación a la legislación tributaria de los Estados federados.

– El borrador de estudio habría tenido como efecto la más amplia modificación de la Constitución Federal Austríaca desde su entrada en vigor y recibió una valoración crítica también desde un punto de vista federalista⁶ y fue mayoritariamente rechazado. Se rechazó sobre todo la opción de la participación débil de los Estados federados en la legislación federal, pues había que temer que los Estados federados se quedaran prácticamente a merced de la legislación federal y que en un periodo de tiempo muy corto, por ejemplo, la legislación urbanística, la protección de los menores, la asistencia social o la protección civil fueran trasladadas al ámbito competencial federal. También se rechazaron los cambios competenciales previstos a favor de la Federación. De realizarse la opción 2 («débil participación de los Estados federados») y la ubicación de la cláusula general de los Estados federados (conforme al actual art. 15 apdo. 1 Comunidad Autónoma) en el tercer pilar, habría que considerar que se produciría una modificación total de la Constitución Federal Austríaca, que con arreglo al art. 44 apdo. 3 Comunidad Autónoma debería ser sometida a consulta popular.

El borrador de estudio fue rechazado también por los Estados federados. En su sesión del 28 de abril de 2008, la Conferencia de Presidentes regionales rechazó el borrador presentado, pues su realización habría tenido como consecuencia un importante debilitamiento de los Estados federados en el sistema del Estado federal austríaco. Se consideró que había que hacer frente a ese riesgo mediante un efectivo derecho de participación de los Estados federados en el ámbito de la

6. Véase al respecto «Stellungnahme des Instituts für Föderalismus zum Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform für ein Bundesverfassungsgesetz» – disponible en www.foederalismus.at.

realización del tercer pilar del reparto de competencias. Asimismo recibieron una valoración crítica las modificaciones previstas en el ámbito del sistema educativo,⁷ pues para los Estados federados conllevaría una pérdida de poder de decisión y gastos adicionales.

– A causa del fracaso del Gobierno federal y del adelanto de las elecciones a Consejo nacional, en el transcurso del año de referencia no se apreció ninguna actividad tendente a la realización del controvertido borrador de estudio. Así, la responsabilidad de una reforma administrativa y del Estado fue trasladada al nuevo Gobierno federal. En el Programa de gobierno 2008-2013 vuelven a recogerse algunos proyectos que podrían contribuir al menos a una reforma parcial del Estado. Sin embargo, a la vista de la experiencia de los últimos años, hay que dudar mucho de que una reforma tal pueda realizarse con éxito.

2. Con 267 páginas el Programa de gobierno 2008 – 2013⁸ es extremadamente amplio. Por lo general, el grado de concreción de los proyectos planteados es bastante reducido y especialmente en las áreas de relevancia federalista presenta un marcado pragmatismo. A diferencia del anterior Gobierno federal, no se crea ninguna perspectiva de una reforma general del Estado.

Se exponen varios proyectos de reforma sobre los que la Federación y los Estados federados no alcanzaron un acuerdo en las pasadas legislaturas pero sí trazaron las líneas esenciales de un posible acuerdo:

1. Jurisdicción contencioso-administrativa
2. Municipios y cooperación intermunicipal
3. Autonomía constitucional de los Estados federados
4. Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo.

Asimismo, el Gobierno, en materia de reparto de competencias, busca la aclaración de los siguientes puntos:

– Actualización de la definición y delimitación de los distintos supuestos de hecho competenciales como base para cambios útiles;

– Eliminación de la duplicidad aún existente en administraciones federales y regionales como, por ejemplo, en la administración educativa;

– Supresión de los consejos educativos regionales y provinciales y de sus gremios, creando Direcciones educativas; creación de consejos asesores como órganos consultivos a escala regional con representantes de alumnos, padres y profesores;

– Estudio de una coordinación conjunta entre Federación, Estados federados, ayuntamientos y municipios para proyectos, planificaciones y subvenciones de gran relevancia para el entorno.

7. Véase también al respecto: «Verfassungsreform und regionale Bildungsverantwortung der Länder», en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 2/2008.

8. El programa de gobierno 2008-2013 se puede descargar en www.bka.gv.at.

En el ámbito de la constitución financiera se pretende una reforma de la misma sobre la base del borrador de las partes sobre la compensación financiera, que incluye una ley general tributaria uniforme y una institucionalización del mandato de negociación en caso de cambios en la compensación financiera.

Asimismo se va a crear un Grupo de trabajo para la reducción del gasto administrativo. La composición de este grupo de trabajo está claramente dominada por la Federación y no se llega a entender por qué en este grupo de trabajo no hay también representantes de ayuntamientos y municipios.

La reforma sanitaria será un reto especialmente exigente. Una reforma sanitaria de orientación federalista con plataformas sanitarias como vértice de la asistencia sanitaria regional, obligada también por el principio de uso eficiente de los recursos, sería uno de los más grandes retos en la relación Federación/Estados federados en el actual periodo legislativo del Consejo nacional.

Finalmente, también debe producirse una reducción y limitación del exceso de regulaciones y una mejora de la participación de los Estados federados en asuntos de la UE. Ambos proyectos merecen un apoyo explícito.

El Programa de gobierno está marcado claramente por un espíritu de cooperación y de consenso entre las corporaciones públicas territoriales. De esto resulta no sólo un reto, sino también una oportunidad para un Estado federal cooperativo. A primera vista y comparadas con los proyectos de los gobiernos anteriores (Convención Austria, Reforma administrativa y del Estado), las reformas constitucionales propuestas parecen poco ambiciosas, pero para la situación austríaca sí que son proyectos de reforma considerables en cuya realización han fracasado todos los gobiernos anteriores. Desde una perspectiva federalista⁹ serán de especial interés sobre todo los proyectos en materia de administración escolar y de jurisdicción contencioso-administrativa regional.

Novedades en el derecho constitucional federal, capítulos seleccionados de la legislación federal y participación de los Estados federados en la legislación federal

1. En el año de referencia 2008 hubo que registrar importantes cambios en el derecho constitucional federal austríaco, publicándose en el Boletín Oficial austríaco dos reformas de la Constitución Federal Austríaca, dos leyes federales constitucionales, así como once leyes federales simples que contenían un total de 30 disposiciones constitucionales.

– Como paso importante hacia la materialización de la prevista reforma administrativa y del Estado, el Consejo nacional aprobó ya el 5 de diciembre de 2007 la ley federal constitucional por la que se modifica la Constitución Federal Austríaca y se aprueba una Primera Ley de depuración del derecho constitucional federal (BO austríaco I N° 2008/2). Con ésta se crea un Tribunal Federal de

⁹. Véase al respecto más detalladamente la evaluación desde una perspectiva federalista realizada por el Instituto de Federalismo del programa de gobierno del nuevo Gobierno federal (Fecha: 25 de noviembre de 2008), disponible en www.foederalismus.at.

Asilo, además de efectuar numerosas modificaciones en la Constitución Federal Austríaca. Con la Primera Ley de depuración del derecho constitucional federal numerosas leyes constitucionales o disposiciones constitucionales en leyes federales simples fueron suprimidas o integradas en la Constitución.¹⁰

– La segunda reforma de la Comunidad Autónoma fue aprobada por el Consejo nacional el 6 de diciembre de 2007 y publicada también a principios de 2008 como modificación de la Constitución Federal Austríaca y de la Ley Federal Presupuestaria (BO austríaco I N° 2008/1). Incluye una modernización del derecho presupuestario austríaco y su adaptación a las normas de la Unión Europea.¹¹ Las modificaciones tienen efectos significativos sobre la elaboración de los presupuestos de la Federación, de los Estados federados y de los municipios. Para lograr el objetivo acordado de presupuestos equilibrados y cumplir así los criterios de Maastricht de la UE son necesarios esfuerzos especiales. Las nuevas disposiciones sobre principios presupuestarios serán de aplicación por primera vez con ocasión de la elaboración del presupuesto para el año 2013.

– Ya desde el año 2006 y debido a los aprox. 40.000 cuidadores empleados ilegalmente en Austria, originarios sobre todo de Europa del Este, se discute intensamente sobre el régimen de la asistencia a las personas mayores y la financiación de ésta. Con la Ley de asistencia a domicilio (BO austríaco I núm. 2007/33) se creó el fundamento legal para la «asistencia 24 horas a domicilio», ajustada a las necesidades de las personas mayores y que precisan asistencia. Con ocasión de la aprobación de la compensación financiera 2008-2013, la Federación y los Estados federados acordaron la celebración de un acuerdo según el art. 15a Comunidad Autónoma sobre la promoción conjunta de la «asistencia 24 horas».¹² La amnistía para los cuidadores que trabajan ilegalmente en Austria fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2007. Al expirar este régimen de amnistía, el Consejo nacional aprobó en el año de referencia la Ley constitucional de asistencia.¹³ Esta ley prevé una amplia amnistía para los cuidados y la asistencia ilegales a personas en domicilios particulares. Con arreglo a la ley, los perceptores y las perceptoras de prestaciones por dependencia, así como los familiares de éstos, no tendrán que abonar los atrasos de las cuotas de la Seguridad Social ni sanciones tributarias o administrativas de otra índole, si antes del 30 de junio de 2008 los cuidadores ilegales son dados de alta en la Seguridad Social. Esta amplia amnistía en el sector de la asistencia se justificó con las necesidades de seguridad de las familias afectadas para la legalización de las relaciones de asistencia. Para los propios cuidadores, la ley constitucional aportó la ventaja de que no se les podrá reclamar a posteriori por ejercer actividades para las que en principio no estaban autorizados (p. Ej., ayuda al dependiente en la gestión de alimentos).

En relación con el plazo ya expirado, los representantes del ÖVP en el Consejo federal presentaron el 28 de julio de 2008 en el Consejo nacional una pro-

10. Véase al respecto el detallado *Informe 2007*, Puntos II. 1.3. y III. 2.2.

11. Véase al respecto el *Informe 2007*, Punto III. 2.3.

12. Véase al respecto el detallado 32° Informe del Federalismo en Austria (2007), 2008, 45 y ss.

13. «Ley federal constitucional por la que se aprueban disposiciones transitorias para la promoción de la legalización de los cuidados y de la asistencia en domicilios particulares», BO austríaco I N° 43/2008.

puesta de ley¹⁴ que prevé la prórroga por medio año de la amnistía para la contratación de cuidadores ilegales en el marco de la asistencia 24 horas en domicilios particulares. Asimismo se pretendía suprimir el límite patrimonial de 7.000 € como requisito para la subvención. En el año de referencia, esta proposición de ley no fue tratada por el Consejo nacional.

– Con la modificación de la Ley federal de prestaciones por dependencia (BO austríaco I núm. 2008/128) se mejoró la calificación a efectos de prestaciones por dependencia de los niños y jóvenes con discapacidad grave. Adicionalmente, la prestación por dependencia fue incrementada, de forma selectiva por categorías y a partir del 1 de enero de 2009, y se ampliaron las opciones para subvencionar la asistencia de corta duración. En una disposición constitucional la ley prevé también la descarga de funciones para instancias de decisión de menor entidad mediante la transferencia de las competencias de ejecución y de pago a la Aseguradora pública para empleados públicos.¹⁵

2. En cuanto a la legislación federal simple, en el periodo de referencia fueron prioritarias regulaciones en las materias de educación, régimen jurídico de la función pública, sanidad, energía, así como el aseguramiento del futuro de Austria como destino de inversiones. A continuación se exponen brevemente algunas leyes federales simples, importantes también desde una perspectiva federalista, que en parte también contienen disposiciones constitucionales:

– Para la realización del Paquete de empleo juvenil del Gobierno federal, el Consejo nacional acordó la modificación de la Ley de formación profesional, de la Ley de garantía de formación juvenil, de la Ley de servicios del mercado laboral y otras leyes (BO austríaco I núm. 2008/82). Los objetivos de las modificaciones legislativas son la creación de una garantía de formación profesional para las personas jóvenes, la superación de la falta de puestos de aprendizaje y la modernización de la normativa de protección de los aprendices. Se mejoraron las ayudas financieras para la formación profesional de los aprendices y se crearon nuevas medidas de fomento. La financiación del Paquete de empleo juvenil debe producirse en el marco de los actuales instrumentos de financiación. La Federación tuvo que concederse mediante disposición constitucional (§ 19b de la ley) la competencia para aprobar, derogar y ejecutar normas para la concesión de ayudas relativas a la formación profesional de aprendices. Asimismo se estableció que los asuntos regulados por tales normas podrán ser ejecutados directamente por las instituciones previstas en la ley federal en cuestión.

– La Ley de recuperación de la economía 2008 (BO austríaco I núm. 2008/137) debe contrarrestar las consecuencias de la crisis en los mercados financieros y reavivar la financiación de las empresas pequeñas y medianas. Hasta el año 2012 se desembolsarán, entre otros, 700 millones de euros adicionales en inversiones ferroviarias. A la vista del estancamiento de los depósitos en las cajas de ahorros de construcción de viviendas, el importe máximo para la subvención de primas

14. Con arreglo al art. 41 apdo. 1 Comunidad Autónoma, una propuesta de ley puede ser presentada por una tercera parte de los miembros del Consejo federal.

15. Véanse las disposiciones constitucionales en el § 22 apdo. 1 párr. 4 y en el § 49 apdo. 14 de la ley.

de adquisición de viviendas fue incrementado desde los 1.000 euros actuales hasta 1.200 euros anuales. En Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft (en adelante, AWS) se creó un «Fondo para la empresa mediana». AWS podrá concertar con sociedades europeas de fomento préstamos globales para empresas hasta un importe de 100 millones de euros. Con estos fondos deberán fomentarse las tecnologías medioambientales, la mejora de la eficiencia energética y la reducción de emisiones y de residuos.

– Como los combustibles comercializados no contienen únicamente productos derivados del petróleo sino también biocombustibles y componentes mixtos, con la modificación de la Ley de reservas y registro de petróleo de 1982 (BO austríaco I núm. 2008/53) estos componentes mixtos fueron incorporados a la ley. Asimismo, el depósito del Oleoducto Trasalpino en Trieste ha sido incluido en el sistema austríaco de reservas obligatorias de emergencia. Mediante disposición constitucional (art. 1), la Federación, por vía de una cláusula de cobertura de competencia, tuvo que atribuirse la competencia para dictar esta ley.

– Por sentencia del Tribunal constitucional¹⁶ se revocó la base legal para la regulación de la agrupación de las áreas de red 2 a 7 en la Ley del sector eléctrico con efectos a partir del 1 de octubre de 2008. Para restablecer la constitucionalidad de la Ley de régimen y organización del sector eléctrico, el Consejo nacional aprobó una reforma de la Ley de régimen y organización del sector eléctrico (BO austríaco núm. 2008/112). La reforma sustituyó el concepto indeterminado «redes inferiores» por el término «red de vínculo funcional». Se conservó el actual sistema de agrupación de redes de propietarios distintos. En su § 1 la ley contiene una disposición constitucional mediante la cual la Federación se dotó, con una nueva cláusula de cobertura de competencia, de la base jurídica competencial necesaria para dictar las disposiciones modificadas por esta reforma legal.

– A fin de trasponer resoluciones del Consejo nacional y recomendaciones de Energie-Control, el Consejo nacional aprobó la Ley federal de modificación de la Ley de energía ecológica (2ª reforma de la Ley de energía ecológica 2008), BO austríaco I núm. 114/2008, con el objetivo de ampliar las instalaciones de energía ecológica. Hasta el año 2015, las fuentes de energía renovables deben alcanzar una cuota del 15% del consumo final de electricidad en las redes públicas. Centrales hidráulicas nuevas y ampliadas así como los parques de energía eólica deben aportar, respectivamente, 700 MW más de energía a partir del agua y del viento de aquí al año 2015, correspondiendo la mitad de la capacidad de energía hidráulica adicional prevista a centrales pequeñas y medianas. Además, condicionadas por la disponibilidad de la materia prima, también se construirán nuevas centrales de energía eléctrica de biomasa y biogás con una potencia de 100 MW. También quedarán cubiertas por la subvención a la energía ecológica las inversiones para el aprovechamiento energético de la lejía residual en la producción de celulosa y de papel en instalaciones de cogeneración energética. Para acelerar la construcción y la ampliación de centrales, el volumen anual adicional de subvencio-

16. Véase la Sentencia del 11 de octubre de 2007, G 221-223/06, por la que se revoca como inconstitucional la disposición del § 25 apdo. 6 párr. 2 Ley de régimen y organización del sector eléctrico, por violación del mandato de determinación del art. 18 Comunidad Autónoma.

nes fue ampliado desde los 17 millones de euros hasta 21 millones de euros, además de flexibilizar la concesión de los fondos. Ahora, la ley prevé que en el uso de combustibles para la generación de energía ecológica se estudiará detenidamente la disponibilidad de las materias primas y el uso óptimo de éstas. El mejor uso posible de la biomasa y de los productos agrícolas es más importante que la generación de energía a cualquier precio. Se pretende fomentar las nuevas tecnologías de energía ecológica (energía fotovoltaica y geotérmica) y desarrollarlas en centros de investigación en una estrecha coordinación con proyectos de investigación de la UE en programas como el Fondo para el clima y la energía. La cuota de la energía fotovoltaica en el fomento de la energía ecológica sube del 10% actual al 12%. Como la ampliación prevista de la energía hidráulica apenas sería realizable por los inversores en procedimientos individuales, para cada Estado federado se prevé la creación de un plan maestro que será elaborado en cooperación con las autoridades con poder de decisión y los operadores de red, siendo actualizado periódicamente. Mediante una gestión eficiente y un control constante de la evolución del ahorro de energía se pretende incrementar notablemente la eficiencia energética total y la eficiencia en el consumo de corriente eléctrica. Para las instalaciones de energía ecológica existentes y autorizadas se mantiene en vigor la tarifa de compra. En el futuro, en lugar de a través de la tarifa de compra, la construcción de nuevas centrales de energía hidráulica será fomentada con subvenciones a la inversión. Las nuevas centrales de energía ecológica de biomasa o biogás en el futuro solamente serán subvencionadas si pueden ser explotadas de forma rentable a largo plazo y si los combustibles están disponibles a precios razonables.

La ley contiene un total de once disposiciones constitucionales,¹⁷ y hay que hacer constar que la Federación se tuvo que dotar, por la vía de una «cláusula de cobertura de competencia», de la competencia para dictar las normas necesarias (disposición constitucional en el § 1).

– Partiendo de una iniciativa de ambos partidos gobernantes, el Consejo nacional aprobó la Ley de ampliación de redes de frío y de calor, así como una reforma de la Ley de autoridades reguladoras de la energía (BO austríaco I núm. 2008/113). Se trata del aprovechamiento de los potenciales de ahorro de energía y de CO₂ existentes. A partir del 1 de enero de 2009 las inversiones en la creación de redes de conductos de frío y de calor serán subvencionadas con 60 millones de euros al año. De esta forma se pretende facilitar el uso bajo en costes de los potenciales de calor y de calor residual industrial existentes, reducir el incremento del consumo de energía con fines de climatización y reforzar la incorporación de fuentes de energía renovables. Así, en los próximos 25 años se busca una reducción duradera de las emisiones de CO₂ de hasta 3 millones de toneladas. A eso se suma la reducción de las emisiones al aire de contaminantes y un

17. Véanse, por ejemplo, las disposiciones constitucionales sobre el establecimiento de los precios de compra de energía ecológica (§ 19a apdo. 5), la subvención para instalaciones fotovoltaicas (§ 10a apdo. 5a), la posibilidad de ayuda para centrales dependientes de materias primas una vez expirado el plazo de contratación (§ 11b) y varias disposiciones sobre la entrada en vigor de las regulaciones (§ 32d apdo. 2 a 4) y la competencia del Gobierno federal para la ejecución de la ley (§ 33 párr. 1).

incremento de la seguridad de suministro gracias a la diversificación de las fuentes de energía. La prioridad de las ayudas debe girar en torno a las instalaciones de frío a distancia, que convierten el calor residual en frío y frena así el incremento en el consumo de energía primaria. En la modificada Ley de autoridades reguladoras de la energía, la Federación tuvo que atribuirse la competencia para la aprobación y ejecución de tales disposiciones mediante una cláusula de cobertura de competencia (disposición constitucional en el § 1).

3. Los Estados federados austríacos participan en la legislación federal a través del Consejo federal. En el año 2008, la cámara de representación regional se reunió para 11 sesiones, tratando en ellas 89 proyectos de ley aprobados por el Consejo nacional. En el año de referencia, el Consejo federal formuló dos oposiciones según el art. 42 apdo. 2 Comunidad Autónoma. Éstas se dirigieron contra dos acuerdos del Consejo nacional de 25 de septiembre de 2008 (es decir, tres días antes de las elecciones a Consejo nacional) con los que se pretendía modificar la Ley general de la Seguridad Social y otras leyes sobre la Seguridad Social y la Ley de asistencia a víctimas de la guerra y otras tres leyes de asistencia. En la motivación de la oposición contra la Ley de asistencia a víctimas de la guerra el Consejo federal aduce que el Consejo nacional ha adoptado acuerdos duplicados del mismo tenor literal en base a dos iniciativas y que estas disposiciones, por lo tanto, no tienen sentido desde un punto de vista legalista. El Consejo federal también retocó la ley aprobada por el Consejo nacional referente a la Ley general de la Seguridad Social, pues el Consejo nacional, en ese acuerdo sobre la base de iniciativas presentadas por partidos, por una parte adoptó disposiciones del mismo tenor literal y por otra parte acordó regulaciones contradictorias (como aquellas sobre la prórroga del régimen de afiliados con largos periodos de cotización). Por lo tanto, ambas oposiciones del Consejo federal fueron necesarias para «retocar» una legislación defectuosa y tramitada con prisas por el Consejo nacional.

El Consejo federal aprobó la celebración de 21 tratados internacionales y tomó conocimiento de 27 informes del Gobierno federal, así como de un informe del Defensor del Pueblo. Asimismo, el Consejo federal autorizó en dos supuestos la celebración de acuerdos según el art. 15a Comunidad Autónoma.

La aprobación por el Consejo federal de las leyes aprobadas por el Consejo nacional es necesaria según el art. 44 apdo. 2 Comunidad Autónoma, cuando se intervenga en competencias de los Estados federados o éstas se vean afectadas. En el periodo de referencia, el Consejo federal dio tal aprobación en siete casos. Fueron objeto de aprobación los siguientes proyectos de ley: Reforma de la Ley de energía ecológica 2008, modificación de la Ley de reservas y registro de petróleo de 1982, modificación de la Ley de formación profesional, de la Ley del mercado laboral y otras leyes, 2ª reforma de la Ley de energía ecológica 2008, Ley sobre cogeneración energética, modificación de la Ley de régimen y organización del sector eléctrico, Ley de ampliación de redes de frío y de calor, así como la modificación de la Ley de autoridades reguladoras.

Con las aprobaciones otorgadas en el año de referencia 2008, el número de aprobaciones concedidas por el Consejo federal desde la introducción del derecho de aprobación en el año 1985 asciende a un total de 215 supuestos.

Novedades en el derecho constitucional regional y la participación de los Estados federados en asuntos de la UE

1. En el periodo de referencia se modificó y adaptó la constitución regional en cinco Estados federados. Las modificaciones tuvieron por contenido, entre otros, la incorporación de nuevos objetivos del Estado, la reducción de la edad electoral así como la introducción del voto por correo, el ejercicio de los derechos de control parlamentario, la introducción de denominaciones según el género, los derechos de los diputados regionales, la presentación de los presupuestos regionales, así como las dotaciones a los órganos de dirección del parlamento regional.

– El Estado federado de Burgenland incluyó, mediante ley constitucional regional, de modificación de la Ley constitucional regional sobre Constitución de Burgenland (BO regional 2008/10), el sufragio por correo con especial consideración al respeto y a la protección del secreto del voto. En cuanto a la adaptación por razón del género se modificaron en ese sentido varios artículos de la constitución regional.¹⁸ Se desarrolló la posibilidad del voto por correo, ahora recogida en la constitución regional, mediante la Reforma de la Ley de régimen electoral regional 2007 (BO regional 2008/18) y mediante la Reforma de la Ley de régimen electoral municipal 2007 (BO regional 2008/14).

– En el Estado federado de Salzburgo por ley, que modificó la Ley de constitución regional 1999, la Ley de reglamento de funcionamiento del parlamento regional y la Ley de Salzburgo de asignaciones 1998 (BO regional 2008/38), se modificaron tres disposiciones de la constitución regional. Los asuntos de la directiva los gestiona el Presidente del parlamento regional con ayuda de la dirección del parlamento regional. Aquí se sustituyó la anterior denominación cancillería del parlamento regional. A la constitución regional se incorporó una disposición según la cual cualquier partido del parlamento regional puede solicitar una vez por legislatura la creación de una comisión de investigación parlamentaria.¹⁹ Asimismo se creó la posibilidad de que los miembros del parlamento regional por causas determinadas (p. Ej., nacimiento de un hijo, atención a familiares con enfermedades graves) puedan tomarse una excedencia no retribuida de hasta un año como máximo.²⁰ Las regulaciones modificadas en la Ley de constitución regional 1999 fueron desarrolladas mediante la modificación de la Ley de reglamento de funcionamiento del parlamento regional.

– En el año de referencia la constitución regional del Estado federado de Estiria fue modificada en tres ocasiones.

Con las modificaciones de la Ley de constitución regional 1960 y de la Ley de régimen electoral regional 2004 (BO regional 2008/44) la edad electoral fue reducida a 16 años. A partir de ahora, el parlamento regional será elegido por todos

18. Véanse, por ejemplo, el Artículo 5 (Ciudadanas y ciudadanos regionales), Artículo 15 (Elección de las y los Presidentes del parlamento regional), Artículo 17 (Funciones de la presidencia y del presidente del parlamento regional) de la constitución regional.

19. Véase la ampliación del Artículo 28 apdo. 5 de la constitución regional.

20. Véase el nuevo Artículo 32a de la constitución regional.

los ciudadanos y las ciudadanas regionales que en el día de las elecciones hayan cumplido los 16 años de edad. El nuevo régimen electoral regional también incluye una nueva disposición legal sobre la emisión del voto por correo (§ 53a).

Otra modificación de la Ley de constitución regional 1960 (BO regional 2008/83) prevé que el Gobierno regional pueda presentar al parlamento regional, además de una previsión para el próximo año fiscal también una previsión para el año fiscal siguiente, separadas por años. Esta reforma también prevé varias normas sobre la entrada en vigor de distintas disposiciones de la constitución regional.

Finalmente, con una modificación de la Ley de constitución regional 1960 y de otras dos leyes²¹ (BO regional 2008/91) se incorporaron denominaciones por razón del género y se estableció como novedad que el Gobierno regional debe poner a disposición de la directiva del parlamento regional las dependencias necesarias y los recursos materiales necesarios. Cuando sea necesario, los empleados del Gobierno regional también podrán ser destinados en comisión de servicio al parlamento regional.

– También el Estado federado del Tirol creó con la ley constitucional regional, que modifica la constitución regional del Tirol de 1989, BO regional 2008/7, la base legal constitucional regional para la reducción de la edad electoral, la introducción del voto por correo y el derecho de sufragio para los tirolese en el extranjero. La plasmación en la legislación simple de estas innovaciones relativas a las elecciones parlamentarias regionales se efectuó mediante la reforma de Ley de Tirol de régimen electoral regional 2002, BO regional 2008/8. La reducción de la edad electoral y la implantación de la votación por correo fueron realizadas en la legislación simple en el ámbito de las elecciones municipales mediante la reforma legislativa BO regional 2008/19 de la Ley de Tirol de régimen electoral municipal 1994 y la reforma legislativa BO regional 2008/20 de la Ley de régimen electoral de Innsbruck 1975, así como mediante la reforma legislativa BO regional 2008/51 de la Ley sobre iniciativas populares, consultas populares y referéndum.

– El Estado federado de Vorarlberg, con una modificación de la constitución regional (BO regional 2008/16), introdujo un nuevo objetivo del Estado en la constitución regional.²² El Estado federado se obliga para con la protección del clima y a tal efecto fomentará medidas para el incremento de la eficiencia energética, así como el uso sostenible de las energías renovables, rechazando la explotación de instalaciones de energía nuclear.

La reforma del derecho de sufragio realizada en el año 2007 por la Federación con la reforma de la Comunidad Autónoma (BO austríaco I núm. 27/2007)²³ con la reducción de la edad electoral activa hasta los 16 años cumplidos y de la edad electoral pasiva hasta los 18 años cumplidos, así como la implantación del voto por correo, fue traspuesta por el Estado federado de Vorarlberg con otra modi-

21. Véase Ley constitucional regional que modifica la Ley de constitución regional 1960, la Ley con la que se aprueba el reglamento de funcionamiento del parlamento regional de Estiria 2005 y la Ley sobre normas de función pública y retribuciones a funcionarios del Estado federado de Estiria, BO regional 2008/91.

22. Véase el nuevo apdo. 7 en el art. 7 de la constitución regional.

23. Véase al respecto en detalle el *Informe 2007*, Punto III. 2.1.

ficación de la constitución regional (BO regional 2008/22). Asimismo se hizo uso de la posibilidad admitida por el legislador constitucional regional de prever un derecho de sufragio a favor de antiguos ciudadanos regionales que hayan trasladado su domicilio habitual al extranjero. Finalmente, a los ciudadanos de la Unión que no tengan la nacionalidad austríaca y que tengan su domicilio habitual en Voralberg, complementando el derecho de sufragio ya existente en el ámbito municipal, se les concedió el derecho de voto en iniciativas populares, consultas populares y en referéndum conforme a la Ley de régimen municipal.

Con la Ley de modificación del régimen electoral 2008, BO regional 2008/23, se dictaron disposiciones de ejecución más detalladas de la constitución regional modificada.

2. En 2008, los parlamentos regionales austríacos remitieron al Gobierno federal, siguiendo los trámites del art. 98 apdo. 2 y art. 97 apdo. 2 Comunidad Autónoma, un total de 298 proyectos de ley aprobados. El Gobierno federal no formuló ninguna oposición según el art. 98 apdo. 2 Comunidad Autónoma. La aprobación de la colaboración de órganos federales en la ejecución de leyes regionales, según el art. 97 apdo. 2 Comunidad Autónoma, no fue denegada en ningún caso.

– Para los Estados federados austríacos, en relación con la pertenencia de Austria a la Unión Europea, fue de especial interés el destino del Tratado de reforma de la UE debido al resultado negativo del referéndum en Irlanda el 12 de junio de 2008, la política energética europea, la política de la UE en materia de aguas, el desarrollo del entorno rural, la política agraria comunitaria, la política de tráfico de la UE (a la vista del constante crecimiento del tráfico de tránsito europeo), así como la cohesión interior (política de cohesión). Se prestó atención a la gestión de numerosos proyectos en los diferentes programas de ayudas regionales de la UE y la transposición a tiempo de varias Directivas de la UE al derecho interno nacional.

– El procedimiento de participación regional recogido en el art. 23d Comunidad Autónoma funcionó muy bien, igual que en los años anteriores, y no dio lugar a quejas.

Los Estados federados formularon dos posiciones comunes a través de la Oficina de enlace de los Estados federados.²⁴ La Federación observó en ambos casos la vinculatoriedad (art. 23d apdo. 2 Comunidad Autónoma) y defendió los intereses y las pretensiones de los Estados federados frente a los órganos de la Unión Europea. Asimismo, en 2008 los Estados federados formularon doce posturas comunes de los Estados federados, si bien éstas no vinculan a la Federación.

Igual que en los años anteriores, tampoco en el año de referencia se registró una integración de representantes regionales en las sesiones del Consejo de la UE.

24. Éstas tuvieron por objeto los siguientes asuntos: Propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, control de subsidiariedad, COM(2008)414; Propuesta de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, examen de subsidiariedad y proporcionalidad, COM (2008)426.

La colaboración entre la Federación y los Estados federados en los procedimientos por infracción del tratado en curso funcionó sin problemas. Los Servicios jurídicos de la Cancillería federal tuvieron en cuenta las posturas de los Estados federados, coordinando con los Estados federados las posiciones de Austria, ampliándolas y defendiéndolas frente a las instituciones comunitarias.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1. El Tribunal constitucional (TCA) volvió a ocuparse en el periodo de referencia de cuestiones relacionadas con el reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados. Una disposición de una ley regional fue anulada por infracción de las disposiciones sobre competencias de la Constitución federal. En otras dos decisiones el TCA estudió la posible infracción de competencias por dos disposiciones de leyes federales. El TCA no determinó la inconstitucionalidad en ninguno de los dos casos.

– Con la Sentencia G 187/07, de 17.06.2008, el TCA anuló una disposición de la Ley de transmisión de suelo de Burgenland por infracción de competencias. La competencia de los Estados federados sobre la transmisión de suelo de uso agrícola o forestal está regulada en una disposición constitucional específica del año 1974. Conforme a tal disposición, el legislador regional solamente puede restringir la adquisición de derechos sobre suelo de uso agrícola o forestal cuando esto sea en interés de la conservación, el fortalecimiento o la creación de un estamento viable de agricultores. Esta competencia sobre transmisión del suelo ya fue interpretada por el TCA en varias ocasiones en el sentido de que las leyes de transmisión de suelo de los Estados federados únicamente pueden perseguir estos objetivos. Ahora bien, en el año 2007 a la Ley de transmisión de suelo de Burgenland se incorporaron dos objetivos nuevos. Por una parte, la adquisición de derechos sobre suelo de uso agrícola o forestal no debía contradecir el objetivo de la «multifuncionalidad» del sector empresarial agrícola y forestal. En caso contrario las autoridades no debían autorizar la adquisición de derechos. Con esto la ley pretendía conseguir que, p. Ej., también los cuidados del paisaje de cultivo, el aseguramiento de la población en el espacio rural o la protección ante riesgos de la naturaleza fueran relevantes. Por otra parte, la Ley de transmisión de suelo de Burgenland 2007 también introdujo el criterio de la «compatibilidad ecológica», de forma que en la autorización de la adquisición de derechos también hay que tener en cuenta si los productos de la agricultura son producidos, p. Ej., preferentemente sin abonos químicos, pesticidas, etc. El TCA declaró en la Sentencia G 187/07 que la «multifuncionalidad» no es un requisito imprescindible para un estamento viable de agricultores y que, por lo tanto, no es de la competencia del legislador regional vincular a un criterio como ese la adquisición de derechos. La regulación correspondiente de la ley de Burgenland fue anulada por el TCA por infracción de competencias. Pero el TCA también declaró que el criterio de la «compatibilidad ecológica» en la Ley de transmisión de suelo de Burgenland no supone una infracción de competencias. Con este criterio, según el TCA, solamente se da una mayor precisión a los objetivos de la «conservación, el fortalecimiento o la creación de un estamento viable de agricultores» y éstos sí que son de la competencia sobre transmisión del suelo de los Estados federados.

– En la Sentencia G 5/07 del 10.01.2008 se examinó una disposición en la Ley de carreteras federales de la Federación sobre una carretera federal proyectada en Viena. Conforme a la disposición competencial del art. 10 apdo. 1 párr. 9 Comunidad Autónoma la Federación es competente para la planificación, la construcción y la conservación de carreteras federales. La calificación de una carretera (existente o proyectada) como carretera federal se efectúa incluyendo esa carretera en una lista en la Ley de carreteras federales. Con arreglo a la regulación general del § 2 Ley de constitución financiera (LCF), los costes de la planificación, construcción, etc., deben ser soportados por la Federación, salvo cuando el legislador, competente para la legislación simple, dispone regulaciones en otro sentido. Para la carretera federal proyectada en Viena esa regulación especial fue adoptada en el § 10 apdo. 3 de la Ley de carreteras federales. Conforme al § 10 apdo. 3 esa carretera será construida únicamente si la Federación y el Estado federado de Viena celebran un acuerdo con arreglo al art. 15a Comunidad Autónoma y en éste se prevé que el Estado federado de Viena contribuya con una aportación sustanciosa a los costes de la planificación y la construcción de esta carretera. El Estado federado de Viena planteó ante el TCA una cuestión de constitucionalidad respecto del § 10 apdo. 3 y solicitó la anulación de la disposición. En la impugnación de la ley, el Estado federado de Viena sostiene, entre otros, que existe una violación de la disposición competencial del art. 10 apdo. 1 párr. 9 Comunidad Autónoma, pues la Federación, con la regulación del § 10 apdo. 3, no ejerce la competencia asignada de construcción de carreteras federales, sino que se la transfiere al Estado federado. El TCA no considera acertada esta imputación y destaca que el art. 10 apdo. 1 párr. 9 Comunidad Autónoma no dispone nada sobre los costes y que, en ese sentido, no puede ser infringido por el § 10 apdo. 3. Tampoco fue convincente la alegación en la impugnación de la ley de que la disposición viola el § 4 LCF, pues los textos legales pretendían una participación al 50 % en los costes, lo que contravendría el § 4 LCF al no considerarse la capacidad económica del Estado federado de Viena. El TCA replicó al respecto que la celebración de un acuerdo del art. 15a es voluntaria y que las partes contratantes también pueden acordar una menor cuota de participación en los costes. Como tampoco las demás imputaciones del Estado federado basadas en el derecho constitucional eran procedentes, la cuestión de constitucionalidad fue desestimada por el TCA.

– En la Sentencia G 26/07, del 21.06.2008, se hace un análisis jurídico competencial de una regulación en la Ley de policía de orden público de la Federación. El § 31 de la ley obliga al Ministro del Interior a dictar un reglamento en el que se deben establecer directrices de actuación para los órganos del servicio de orden público (siendo éstos órganos de la «Bundespolizei», pero también los órganos de seguridad de los municipios, denominados éstos «Gemeindevachkörper»). Así, por ejemplo, los órganos al realizar actos de servicio deberán indicar su número de identificación, informar de los derechos, etc. Pues bien, el reproche aquí es que la regulación viola el art. 10 apdo. 1 párr. 14 Comunidad Autónoma. Conforme a esta disposición constitucional, la Federación podrá regular la organización de la Bundespolizei (Policía Federal) y de los demás cuerpos de seguridad, excluyéndose expresamente los «Gemeindevachkörper» (Guardia Municipal). Por lo tanto, según el reproche en la sentencia, la Ley de policía de orden público no puede habilitar al Ministro del Interior para dictar un reglamento de directrices

para todos los órganos del servicio de orden público y, por lo tanto, tampoco para los «Gemeindevachkörper». El TCA resolvió que la regulación de la Ley de policía de orden público podía ser interpretada conforme a la Constitución y, por lo tanto, el resultado no será inconstitucional. Efectivamente, la Federación, debido al art. 10 apdo. 1 párr. 14 Comunidad Autónoma, no puede adoptar una regulación de la organización (del así llamado «servicio interno»), pero sí puede adoptar regulaciones sobre facultades de los órganos de seguridad cuando éstos ejecutan las leyes federales. Afirma que esta competencia de la Federación es parte de la materia federal correspondiente.

2. En la Sentencia V 91/07, del 05.03.2008, fue objeto de la decisión el asunto de la administración federal mediata en Viena. Según lo establecido en la Comunidad Autónoma, la administración federal mediata es la regla general de la ejecución de la legislación federal y consiste en que la ejecución de la legislación federal se efectúa por el Presidente regional y por las autoridades regionales subordinadas a éste. Conforme al art. 103 apdo. 2 Comunidad Autónoma, el Gobierno regional también podrá delegar la gestión de los asuntos de la administración federal mediata en un miembro del Gobierno regional distinto al Presidente regional. En tal caso, ese miembro estará sujeto a las órdenes del Presidente regional, decidirá en nombre de éste y además solamente se podrán delegar grupos de materias de la administración federal mediata que guarden una relación objetiva con las materias regionales. Según entiende el TCA, este requisito significa que en el Estado federado correspondiente, en la administración regional, debe seguirse un sistema departamental, para poder efectuar la delegación al departamento correspondiente. La Constitución federal también habilita a los Estados federados a introducir un sistema departamental para la alta administración regional. Pues bien, aquí el TCA tenía sus dudas acerca de que la constitución regional de Viena haya implantado o no un sistema departamental en la administración regional y que, por lo tanto, se puedan delegar funciones de la administración federal mediata a los miembros del Gobierno regional. Por esa razón, un reglamento de delegación del Gobierno regional de Viena sobre esta materia inicialmente le pareció inconstitucional al TCA en la sentencia mencionada. Pero también en este asunto se encontró una salida por la vía de la interpretación de forma constitucional: El reglamento de delegación fue interpretado por el TCA en el sentido de que no se trata de una auténtica delegación de competencias de la administración federal mediata del Presidente regional a otros miembros del gobierno, sino que éstos únicamente podrán actuar en representación del Presidente regional y éste podrá recuperar en cualquier momento todos los procedimientos. Así, el reglamento no se anuló por inconstitucional.

3. La Sentencia A 4/02, del 16.06.2008, puso fin a una larga controversia entre la Federación y dos Estados federados sobre los costes de las inspecciones alimentarias. El origen de todo fue una demanda de los Estados federados de Viena y Carintia en el año 2002. Se trata de inspecciones alimentarias que habían sido realizadas por instituciones de los Estados federados y respecto de las cuales los Estados federados, en base al § 2 LCF, exigían a la Federación el reembolso de los costes, pues habían actuado a instancias de los tribunales. El TCA resolvió inicialmente en 2003²⁵ que la Federación como titular de la administración de

25. Véase el *Informe* 2003, Punto V.2.2.

justicia penal debía rembolsar los gastos, es decir, que la reclamación en principio estaba justificada. Sin embargo, la Federación no efectuó pago alguno y lo justificó alegando que no hubo ni una solicitud de un tribunal a las instituciones de los Estados federados. En respuesta a lo cual los Estados federados presentaron una nueva demanda reclamando el reembolso de costes por todas aquellas inspecciones que había conducido a una denuncia judicial. El TCA resolvió este asunto en el año 2007 (Recopilación de Sentencias 18.090/2007) y limitó la obligación de la Federación al reembolso de costes a aquellos casos en los que la Federación a su vez pueda reclamar a las partes del procedimiento judicial (generalmente será el condenado del procedimiento judicial) los costes de las inspecciones. Pero como las partes de la controversia no se ponían de acuerdo sobre la cuantía de las cantidades, los Estados federados presentaron otra demanda, aunque sin tener en cuenta suficientemente las limitaciones de la sentencia del 2007. Por ello su demanda sólo prosperó parcialmente y los Estados federados fueron obligados al abono de las costas judiciales.

4. La serie de anulaciones de las cláusulas de explotación por el titular en las leyes de transmisión de suelo de los Estados federados continuó por suponer éstas una discriminación de nacionales que violaba el principio constitucional de igualdad.²⁶ En el año de referencia la afectada fue la Ley de transmisión de suelo de Tirol (Sentencia G 85/08, del 11.12.2008). Ya en 2004 el TCA había anulado las disposiciones de la ley de Tirol, pero el ajuste hecho por el legislador de Tirol era de nuevo inconstitucional.

26. Véase el *Informe* 2004, Punto V.4.; *Informe* 2005, Punto V.3.; *Informe* 2007, Punto V.4.

A) A nivel federal, el año 2008 se ha caracterizado de nuevo por la inestabilidad ministerial.

El 23 de diciembre de 2007, después de seis meses de crisis (F. DELPEREE, «La double crise», *Revue du droit public et de la science politique*, 2008, p. 613), comienza el gobierno Verhofstadt III. Se presentó más bien como un gobierno provisional (ID., «Le gouvernement provisoire», colloque de Lille du 14 novembre 2008 sur *Le provisoire*, de próxima aparición); anunció que se retiraría a los tres meses.

El 23 de marzo de 2008, cumple su palabra y cede el lugar a un gobierno presidido por Yves Leterme. La vida política del nuevo equipo será breve. A principios de julio inicia la reglamentación de varias cuestiones institucionales que deben marcar una reforma profunda de la distribución competencial entre Estado, comunidades y regiones. El 14 del mismo mes, el gobierno Leterme se ve obligado a presentar su dimisión al Rey. Sin embargo, el día 15 éste la rechaza.¹

En diciembre, muchos ministros son acusados de interferir en el desarrollo de asuntos judiciales, violando la norma de la separación de poderes relacionados con la reestructuración del banco Fortis (ID., «Gai, gai! Séparons-les!», *La Revue générale*, février 2009).² El día 19, el Ministro de Justicia y, después, el conjunto de los miembros del gobierno, envían su dimisión al Rey. El Rey la acepta el día 22, después de haber confiado una misión de «exploración» al Ministro de Estado, Wilfried Martens.

El día 30, el Jefe de Estado nombra Primer Ministro a Herman Van Rompuy. Con tres ministerios (de quince), dirigirá un equipo idéntico al de su predecesor. El programa político también será el mismo.

Por su parte, los gobiernos de comunidad y región trabajan bajo el signo de la continuidad. Para ellos, el 2008 representa el último año completo de ejercicio

* Traducción realizada por Carlos A. Alonso, becario del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

1. Tres mediadores (Raymond Langendries, François-Xavier de Donnea y Karl-Heinz Lambertz) son nombrados por el Rey. Se les encarga «examinar de qué manera se pueden ofrecer garantías para iniciar de una manera creíble un diálogo institucional» que tiene que ver principalmente sobre todo con las competencias de las Comunidades y las regiones.

2. L'affaire «Fortis» a fait l'objet, le 18 novembre 2008, d'une ordonnance de la Présidente du tribunal de commerce de Bruxelles siégeant en référés et, le 12 décembre 2008, d'un arrêt rendu par la dix-huitième chambre de la cour d'appel de Bruxelles, siégeant dans les mêmes conditions.

en sus funciones. Las elecciones para la renovación de los parlamentos de comunidad y región tendrán lugar, en efecto, el 7 de junio de 2009. Coincidirán con las elecciones europeas³ —sin embargo, hasta nueva orden, no coincidirán con las elecciones legislativas a nivel federal.

B) No se puede ignorar que el 5 de marzo de 2008, los representantes de ocho partidos democráticos (cinco de ellos componen la mayoría, otros tres son partidos de la oposición) han presentado en el Senado una proposición de ley especial sobre medidas institucionales (4-602/1), así como una proposición de ley ordinaria para la modificación de la ley de 31 de diciembre de 1983, de reformas institucionales para la Comunidad germanófona (4-603/1).

Estos textos están dirigidos a organizar una nueva transferencia de competencias en beneficio de las comunidades y regiones. Este «primer paquete» de reformas institucionales ha dado lugar, el 10 de abril, a dos informes desfavorables de la sección de legislación del Consejo de Estado. Después de diversas conciliaciones, se han introducido enmiendas por la mayoría parlamentaria que se encontraron con objeciones. Las dificultades políticas reaparecidas en el verano y el otoño de 2008 no han permitido, sin embargo, su traducción en enmiendas en forma adecuada. El asunto sigue en suspenso.

Bajo la misma perspectiva, tres grupos de trabajo han sido constituidos durante el año 2008. Funcionan al margen de las instituciones públicas. Buscan, sin embargo, diseñar los contornos de proyectos institucionales que podrían ser presentados a las asambleas y que éstas podrían adoptar, si hay un consenso suficiente.

El primer grupo es el «grupo Wallonie-Bruxelles». Bajo la presidencia de Ph. Busquin y A. Spaak, está compuesto de treinta y seis miembros: dieciocho de ellos representan a formaciones políticas francófonas, y los otros dieciocho son miembros de la sociedad civil. El grupo se formó el 4 de diciembre de 2007. En su seno están constituidas cuatro comisiones: 1) materias económicas y sociales, movilidad y desarrollo sostenible, 2) materias profesionalizables, 3) educación, formación profesional e investigación y, 4) asuntos culturales. Se dio por misión reflexionar sobre el proyecto político que los francófonos podrían darse «en la Bélgica federal, Europa y el mundo». Está particularmente preocupado por la eficacia del funcionamiento de las instituciones y en las dinámicas que podrían instaurarse en el futuro entre autoridades comunitarias y regionales.

El segundo grupo es el «grupo interinstitucional», también llamado G 12. Bajo la presidencia de A. De Decker y de K. Peters, está compuesto de seis representantes francófonos (ministros valones o parlamentarios francófonos) y seis flamencos (ministros del gobierno flamenco o del gobierno de Bruselas). Se ocupa de adaptar o enmendar el primer paquete de reformas institucionales. Más fundamentalmente, busca establecer las condiciones de una coexistencia duradera entre el Estado, las comunidades y las regiones. Los esquemas federalistas y confederalistas que desarrollan los miembros del grupo hacen difícil el diálogo. Los trabajos deberían concretarse durante «el verano del 2009».

3. Una resolución real de 24 de octubre de 2008 establece el reparto de los 22 escaños (en lugar de 24) reservados a los parlamentarios europeos elegidos en Bélgica: 13 son escogidos en la circunscripción neerlandófona, 8 en la francófona y 1 en la germanófona.

El tercer grupo se creó conjuntamente con la constitución del gobierno Van Rompuy. Compuesto por ocho parlamentarios, se dio por misión examinar en profundidad la problemática de Bruselas y buscar una resolución a las dificultades suscitadas por la constitución en el centro del país de una circunscripción electoral que presenta la particularidad de albergar comunas bilingües, las de Bruselas, las flamencas y las de Hal y Vilvorde (CA, 26 de mayo de 2003, núm. 73/2003; «La Constitution, l'Etat et la Cour constitutionnelle», en *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2008, p. 327). Su ambición es la de buscar soluciones durante el verano de 2009.

C) El proceso de ratificación del Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007 se ha desarrollado a diferentes niveles de poder: ley federal del 19 de junio, decreto de la Comunidad germanófona del 19 de mayo, ordenanza bruselense del 27 de mayo, decreto de la Comisión comunitaria francesa de Bruselas del 17 de julio y decreto flamenco del 10 de octubre de 2008.

Después de este complejo recorrido parlamentario, el gobierno belga ha depositado, el 15 de octubre, en Roma, los instrumentos de ratificación.

D) Durante el año 2008 no se produjo ninguna reforma constitucional (ID., «Quel changement constitutionnel?», *Académie royale de Belgique, Bulletin de la classe des lettres*, 2009). Dos cuestiones retienen, sin embargo, la atención de los círculos políticos. Tienen que ver con los artículos 35 y 195 de la Constitución. Pueden afectar, en profundidad, la acción de las comunidades y las regiones.

El art. 35 surgía de una disposición transitoria. Pretende que las competencias residuales vuelvan a residir en el Estado federal. Las instituciones federadas no disponen, en contra, más que de competencias atribuidas. Son aquellas que les han sido devueltas de manera expresa por un texto de la Constitución o de una ley de reformas institucionales. Pero, ¿por qué no establecer una norma inversa de distribución competencial? El Estado no ejercería más que las atribuciones que la Constitución le habría otorgado en una disposición particular de su título III. Todo el «resto» volvería a las colectividades federadas: las competencias que ya son suyas, las competencias que figurarían en un primer paquete de reformas y un conjunto indeterminado de competencias –aquellas que no volverían al Estado federal.

El artículo 195 dispone que la Constitución no puede ser revisada sino bajo un procedimiento rígido. Declaración de revisión, disolución de las cámaras, elecciones legislativas, mayoría calificada de dos tercios, aprobación parlamentaria, sanción real,... El procedimiento prescrito está destinado a impedir revisiones imprevistas. También obstaculiza las enmiendas que desconocieran los derechos de las comunidades y las regiones. El procedimiento parece excesivamente pesado. ¿Porque no permitir revisiones simples, más ligeras y más rápidas del marco constitucional? Y, en este sentido ¿por qué no revisar el procedimiento de reforma constitucional? Hay que tener en cuenta que el artículo 195 figura, en el momento actual, en la lista de disposiciones susceptibles de reforma (sobre el conjunto de la cuestión, *La procédure de révision de la Constitution* –dir. F. DELPEREE, avant-propos H. DE CROO–, Bruxelles, Bruylant, 2003).

Estas dos cuestiones siguen siendo ásperamente discutidas.

E) Un decreto de la Comunidad francesa del 9 de mayo de 2008 da luz verde a un acuerdo de cooperación firmado con la Región Valona y la Comisión comunitaria francesa de Bruselas. El acuerdo crea una entidad común para las relaciones internacionales. La nueva persona jurídica, llamada «Wallonie-Bruxelles International» (WBI), está encargada de preparar y coordinar, bajo la autoridad de los ministros competentes, las relaciones internacionales «así como de la ejecución de las tareas que comportan» en las materias objeto de las atribuciones de las partes que la componen. La reforma introduce una afortunada simplificación en la organización administrativa de las colectividades federadas en el sur y en el centro del país.

Un decreto del 18 de julio de 2008 va dirigido a «democratizar la educación superior dirigida a la promoción del éxito de los estudiantes y crear el Observatorio de la educación superior». Las Altas escuelas deben, en particular, destinar entre un 1 y un 3% de sus ingresos a ayudas al éxito de los estudiantes llamados de primera generación. Se organiza un servicio de «tutoría» para los estudiantes de los cursos superiores en beneficio de los estudiantes de primer año que han sido identificados como «estudiantes en dificultades». Igualmente, se contempla una evaluación sistemática de los estudios por parte de los estudiantes.

La Comunidad francesa se ha enfrentado, después de varios años, al problema de la inscripción de los alumnos en la educación secundaria. Un nuevo decreto, el de 18 de julio de 2008, busca «regular las inscripciones de los alumnos en el primer grado de la educación secundaria» y favorecer «la comparación mixta en el seno de los establecimientos escolares». Para evitar las esperas en los establecimientos educativos se prevén procedimientos escalonados y se establecen criterios de prioridad. Benefician, por ejemplo a un hermano o hermana de un estudiante ya inscrito. A título subsidiario se establece un sistema de sorteo ligado a la fecha de nacimiento del estudiante. El decreto ha suscitado las quejas de las familias más acomodadas, que consideran que las medidas del decreto atentaban injustificadamente a la «libertad de elección» de centro. Con la finalidad de paralizar la aplicación de la reforma han desarrollado un sistema –difícilmente gestionable– de inscripciones múltiples. El decreto ha sido objeto de numerosos recursos ante la Corte Constitucional.

F) La Región Valona.

El 3 de julio de 2008 estableció un marco para el sostenimiento de la actividad de investigación, el desarrollo y la iniciativa en Wallonie. Se establece una lista de subvenciones o anticipos no recuperables que el gobierno valón puede conceder a las empresas, a organismos públicos de investigación, a las universidades y Altas escuelas o, incluso, a centros de investigación agregados. Estas subvenciones se conceden bien en el marco de una convocatoria de proyectos, bien sobre la base de «la evaluación científica, técnica, económica, financiera y medioambiental de un proyecto determinado». Pueden usarse para contratar de forma temporal personal altamente calificado en materia de investigación e innovación. El gobierno está habilitado para acordar las modalidades de un tipo de subvención relativa a proyectos que tratan de «divulgar la ciencia, la investigación y la innovación».

Un decreto de 17 de julio de 2008 se consagra a la concesión de «algunos permisos (urbanismo o medio ambiente) para los cuales existen motivos imperiosos

de interés general». Puede tratarse de permisos relativos a obras de conservación de infraestructuras de los aeropuertos regionales de Liège-Bierset y de Charleroi Bruxelles-Sud o a la red ferroviaria RER. Los permisos son concedidos por el gobierno. Sin embargo, se precisa que en las cuarenta y cinco horas siguientes a la concesión, aquél debe presentarlos al Parlamento valón que los debe ratificar en un plazo de sesenta días. Si ningún decreto de ratificación interviene en el plazo previsto, el permiso se tendrá por no concedido. Estos permisos escapan al control de la sección de lo contencioso del Consejo de Estado. En cambio, son siempre impugnables ante la Corte Constitucional.

Un decreto de 6 de noviembre de 2008 (que entró en vigor el 1 de enero de 2009) establece un plan de cohesión social en los municipios de Valonia. El objetivo es el de mejorar «la situación de la población en relación» con dos ejes prioritarios: «la inserción sociolaboral y el acceso a una vivienda digna».

Un decreto del mismo día está consagrado a organizar y racionalizar lo que se ha convenido en llamar «la función consultiva». Se prescriben normas organizativas para un conjunto de instituciones que asumen funciones de informe ya sea al Gobierno o a las administraciones públicas o al mismo Parlamento. Establece el estatuto de los titulares y los suplentes. Las normas de funcionamiento y, sobre todo, las disposiciones relativas al quórum de presencia y de votación, se instauran con carácter general, así como una lista de incompatibilidades e interdicciones. También fija la duración del mandato en cinco años renovables. En particular, «nadie puede ser designado miembro (de una institución consultiva) si ha sido condenado o si es miembro de un organismo o de una asociación condenada en sentencia firme por no respetar los principios de la democracia, tal y como se enuncian en la Convención para la protección de los derechos del hombre y las libertades fundamentales, por la Constitución, por la Ley de 30 de julio de 1981, relativa a la represión de actos de racismo y xenofobia, o por la Ley de 23 de marzo, relativa a la negación, la minimización, la justificación o la aprobación del genocidio cometido por el régimen nacional socialista alemán durante la segunda guerra mundial» (art. 2, § 1er, 12°).

El decreto de 20 de noviembre de 2008 tiene por objeto dar cumplimiento al Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en el proceso decisional y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

A título más anecdótico, un decreto de 5 de diciembre de 2008 crea una sociedad anónima de derecho público que se denominará «Le circuit de Spa-Francorchamps». Esta persona jurídica, sometida al Código de sociedades, tiene por objeto social «la organización y la promoción, bajo todas sus formas, de todo tipo de actividades en el circuito Spa-Francorchamps o ligadas a éste». Asimismo, se encarga de «la gestión, el mantenimiento, la mejora y el desarrollo» del circuito «para favorecer el crecimiento de la economía regional». La mayoría de los administradores de la sociedad deben representar la región valona y ser nombrados por el gobierno valón.

G) La Comunidad flamenca.

El decreto de 18 de julio de 2008, relativo a la dispensa de ayuda y cuidado (*zorg-en bijstandsverlening*), está destinado a establecer «las medidas de asisten-

cia o los servicios necesarios para desarrollar las actividades de la vida cotidiana en el domicilio y en lugar del usuario o de las personas de su entorno que efectuarían ellas mismas si fueran capaces o bien las actividades necesarias para costear la ejecución de estas actividades al usuario o a las personas de su entorno». Esta asistencia podría ser procurada «en un marco residencial o semi-residencial, bajo forma ambulatoria o en el domicilio del usuario», por personas que responden «a exigencias de calificación mínimas determinadas por el gobierno flamenco» (art. 5).

H) En la Región de Bruselas, una ordenanza de 4 de septiembre de 2008 transpone varias directivas europeas y está llamada a promover la diversidad y a luchar contra la discriminación en la función pública de Bruselas, principalmente en los organismos públicos regionales. Esta ordenanza viene a confirmar el principio de igualdad de trato y la interdicción de discriminación directa o indirecta. Contempla, asimismo, medidas de acción positiva, aunque son de naturaleza temporal y no pueden limitar inútilmente los derechos de terceros. También se prevén mecanismos de control: «cuando la persona que se presume víctima de un acto de discriminación invoca ante el juez competente hechos que permiten sospechar de la existencia de una discriminación directa o indirecta, corresponderá al defensor probar que no ha habido tal discriminación» (art. 22, § 1er).

Una ordenanza de 13 de noviembre de 2008 transpone la Directiva 2004/35/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004, relativa a la responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y la reparación y la reparación de los daños medioambientales. «La autoridad competente cubrirá, mediante un seguro de caución o de otras garantías apropiadas, al explotador que ha causado el daño o la amenaza inminente, el coste que ha soportado para realizar acciones de prevención o de reparación llevadas a cabo en virtud de la presente ordenanza [...] La autoridad competente está habilitada a iniciar contra el explotador o, si procede, contra un tercero que ha causado un daño o una amenaza inminente de daño, un proceso para recuperar los costes relativos a toda medida tomada en aplicación de la presente ordenanza en el plazo de cinco años [...]» (art. 12).

Es digna de mención también la ordenanza de 27 de noviembre de 2008 relativa a la financiación de las actuaciones locales para el empleo. La tasa de paro en la región de Bruselas supera el 20% de la población. Se pueden crear asociaciones sin ánimo de lucro para la promoción de la inserción de los demandantes de empleo en el mercado de trabajo u organizar esta inserción. Estas asociaciones pueden realizar tareas de acogida, información, asistencia, orientación, de definición de los procesos de inserción. A tal efecto, se les pueden otorgar subvenciones para cubrir los gastos de funcionamiento.

I) Durante el año 2008, se han dictado varias sentencias de la Corte Constitucional que contribuyen a la mejor definición de los contornos de las competencias comunitarias y regionales, incluidas las de los municipios (vid. nuestra crónica anual de jurisprudencia en la *Revue belge de droit constitutionnel*). Tal y como se prevé en la Ley especial de 6 de enero de 1989, la Corte se pronuncia principalmente en recursos interpuestos «con motivo de la violación: 1° de las normas [...] establecidas [...] para determinar las competencias respectivas del Estado, las comunidades y las regiones».

Estas sentencias se consagran a tres cuestiones generales.

La primera se refiere a la asignación a las comunidades y regiones de atribuciones particulares. «Hay que considerar que el Constituyente y el legislador especial, en la medida en que no se pronuncien en contrario, han transferido un conjunto homogéneo de competencias» (CC, núm. 124/2008).⁴ Es en este sentido que se han atribuido a las regiones «toda competencia para dictar las normas relativas al establecimiento de la base de imposición, de la tasa de imposición y las exoneraciones» en materia de tasas sobre los aparatos automáticos de ocio (ibidem). Son de competencia federal la determinación del «objeto del impuesto» y el establecimiento de normas de procedimiento administrativo relativas al servicio de impuestos (ibidem).

La segunda cuestión se refiere a la preservación de una «concepción global del Estado» federal y principalmente de una unión económica y monetaria «caracterizada por un mercado integrado y la unidad de la moneda». Esta unión «implica, para el primer jefe, la libre circulación de mercancías y de factores de producción entre los componentes del Estado» (CC, núm. 121/2008). Con la siguiente consecuencia: «son incompatibles con esta unión [...] las medidas establecidas de forma autónoma por los componentes de la unión, en este caso las regiones, que dificulten la libre circulación (de bienes); asimismo respecto de todos los derechos de aduana interiores y de todas las tasas de efecto equivalente» (ibidem).

La tercera cuestión es relativa al despliegue en una misma materia de competencias comunitarias y regionales. Se ha referido, igualmente, a la delimitación del ámbito territorial de aplicación de los decretos comunitarios. El Código flamenco de la vivienda ¿puede subordinar la concesión de una vivienda social al conocimiento de la lengua holandesa? La Corte constata que un decreto adoptado por el legislador regional puede tener «por efecto contribuir a la realización de un objetivo que, de otro lado, también es perseguido por el legislador comunitario en el ejercicio de sus propias competencias» (CC, núm. 101/2008). «En concreto, el legislador regional flamenco, en virtud de su competencia en materia de vivienda, ha podido adoptar disposiciones reguladoras del acceso a la vivienda social, principalmente para prever que los inquilinos y candidatos a inquilinos deben probar su voluntad de aprender holandés, cuando un conocimiento mínimo por todos los inquilinos de la lengua utilizada por los servicios de alquiler contribuye a mejorar la comunicación con ellos y, en consecuencia, la calidad del hábitat para el conjunto de los habitantes de las viviendas. La circunstancia de que el aprendizaje del holandés pueda tener un efecto positivo en las posibilidades de integración social y profesional de las personas concernidas, y por consecuencia sobre los objetivos perseguidos por la Comunidad flamenca en materia de integración de las personas inmigradas, no debería ser un obstáculo para el ejercicio por la Región de su competencia en materia de vivienda» (ibidem).

La Corte observa, de otro lado, que los habitantes de los municipios de la periferia de Bruselas y de las comunidades llamadas a facilitarlos se benefician de

4. CC, núm. s 62/2008 y 112/2008 : «Salvo disposición en contrario, el legislador especial ha transferido a las Comunidades y a las regiones el conjunto de la política relativa a las materias que les han sido atribuidas».

garantías en materia administrativa, educativa y cultural que no debería afectar a la regionalización de la organización y del funcionamiento de los municipios en el seno del Estado federal. Las sanciones previstas por el decreto en caso de incumplimiento no deberían serles aplicadas. La parte dispositiva de la sentencia no deja de mencionar estas reservas de interpretación.

Consideraciones preliminares

Los eventos institucionales que, a lo largo del año 2008, han incidido en la forma del Estado regional no son cuantiosos. Entre los que resultan dignos de mención, consideramos que será útil e interesante para un observador extranjero destacar los siguientes: el inicio del proceso legislativo que deberá conducir a la implantación de nuevos criterios de distribución de los recursos financieros entre el Estado y las Regiones (el llamado federalismo fiscal); la creación progresiva, por parte de las Regiones, de los organismos previstos en los Estatutos para tutelar las disposiciones estatutarias y la determinación de su naturaleza jurídica por parte del juez constitucional, y, en fin, el primer caso, desde la entrada en funcionamiento del ordenamiento regional en 1970, de la disolución anticipada de un Consejo regional, el de la Región *Abruzzo*.

El inicio del procedimiento legislativo para aplicar el art. 119 de la Constitución

En anteriores ediciones de este *Informe de Comunidades Autónomas* ya habíamos evidenciado el retraso con el que el legislador ordinario lleva a cabo la aplicación de la revisión constitucional que, en el período de 1999 a 2001, modificó profundamente el Título V de la Constitución, dedicado al ordenamiento regional.

Numerosas son las leyes previstas por la reforma constitucional que el Parlamento aún no ha aprobado. Entre éstas se encuentran, por ejemplo, el nuevo Texto único del ordenamiento de los municipios y de las provincias; la creación de las ciudades metropolitanas, que el art. 114 de la Constitución fija como nuevas entidades necesarias; la concreción de las competencias fundamentales que corresponden a los municipios y a las provincias; la puesta en práctica de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales con representantes de las regiones y del sistema de las autonomías, y la regulación de los modos de aplicación del art. 116.3 de la Constitución, relativo a la introducción de formas de regionalismo asimétrico. Impresiona en particular la ausencia de cualquier medida dirigida a implantar la nueva distribución de competencias administrativas establecida en el art. 118 de la Constitución y que suponía una descentralización significativa de

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

funciones administrativas, un retraso que se justifica básicamente por las actuales dificultades financieras de los entes territoriales.

En este contexto, ha suscitado un notable interés la aprobación por parte del Gobierno de un proyecto de ley de delegación para aplicar lo previsto en el art. 119 de la Constitución (Proyecto de ley núm. 1117 del 2008).

Este proyecto de ley se enfrenta a un elemento fundamental para la implantación efectiva de la autonomía, en la medida que, como han subrayado repetidamente la doctrina y las regiones, una entidad únicamente podrá convertirse en un centro efectivo de toma de decisiones en el seno del Estado si se encuentra en grado de controlar los recursos económicos y de encauzar los gastos de acuerdo con las necesidades públicas que dicha entidad infraestatal entiende que deben ser satisfechas. Además, la capacidad que una entidad tiene para disponer autónomamente de los recursos económicos necesarios para el desarrollo de sus competencias propias constituye una de las manifestaciones esenciales del principio de autonomía constitucional. Por otra parte, el reconocimiento de una efectiva autonomía financiera responde a un principio general de responsabilidad, que consiste en una regla que se encuentra implícita en todo ordenamiento dirigido por criterios de racionalidad y de buena administración. Dicha regla es que a la financiación de las competencias debe proceder la misma comunidad interesada, con las debidas excepciones justificadas por exigencias de redistribución económica y de equidad social.

La Constitución, en la nueva formulación introducida por la Ley de revisión constitucional núm. 3 de 2001, recoge una regulación bastante detallada de esta materia (a juicio de algunos comentaristas, quizás demasiado detallada), y se caracteriza por prever algunos principios relevantes en tema de financiación pública.

Ante todo, reconoce que la entidad y la comunidad representada deben responsabilizarse no sólo de la vertiente de los ingresos económicos, sino también de la relativa a los gastos. En efecto, los órganos políticos regionales y locales deben asegurar la correlación y el equilibrio entre los ingresos y los gastos, de modo que no deben limitarse a ofrecer una visión global de las necesidades que han de ser satisfechas, sino que se encuentran obligados a graduar la implantación de políticas según los recursos económicos disponibles.

En segundo lugar, la Constitución regula la financiación según los diversos tipos de competencia legislativa. Por una parte, el régimen del sistema tributario y contable del Estado, así como la redistribución de los recursos financieros, se confía a la potestad legislativa exclusiva del Estado. Por otra parte, las normas encargadas de armonizar los presupuestos públicos y de coordinar las finanzas públicas y el sistema tributario se incluyen en una competencia legislativa concurrente, según la cual corresponde al Estado la fijación de los principios, mientras que pertoca a las regiones su desarrollo.

Finalmente, la regulación de esta materia en el ámbito regional y local se atribuye a la competencia legislativa residual de las regiones. En cualquier caso, tanto la legislación estatal como la regional deben respetar las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Unión Europea.

Y, en tercer lugar, la Constitución prevé que para satisfacer el principio de

solidaridad entre los territorios tiene que haber, junto a los ingresos ordinarios, constituidos por los tributos propios, una serie de ingresos especiales, que se obtendrían, bien por formas de contribución redistributiva no finalistas a favor de los territorios con menor capacidad fiscal por habitante, o bien por formas de contribución especial que, tal como indica el tenor literal del art. 119 de la Constitución, estarían destinadas a promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social; a remover los desequilibrios económicos y sociales; a favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de la persona y a proveer a los distintos fines que se derivan del ejercicio normal de sus competencias por parte de las regiones y de los entes locales.

El sistema tributario italiano registra un indudable retraso en lo que se refiere a su adecuación a los citados principios. Se explica no sólo por la objetiva dificultad técnica que requiere el proceso de reforma, sino también por la preocupación que se desprende del difícil cumplimiento de los vínculos financieros impuestos por la Unión Europea, y de la grave crisis de las finanzas públicas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha hecho copartícipe de tales preocupaciones, de modo que en diversas ocasiones ha manifestado que la transición del viejo sistema de competencias en materia de financiación pública a uno nuevo debe producirse de forma gradual. En concreto, el juez constitucional ha precisado que la plena operatividad de la autonomía financiera de ingresos y gastos atribuida a las regiones por el art. 119 de la Constitución deberá llevarse a cabo solamente tras la definición del nuevo sistema tributario, que el Estado debe definir con la coparticipación de los otros niveles institucionales (Sentencia 381/04).

Por ello, el juez constitucional ha considerado admisible, incluso ante el silencio de la ley de revisión constitucional, «un régimen transitorio que permita la transición ordenada del actual sistema, caracterizado por la permanencia de unas finanzas regionales y locales aún en gran parte “derivadas”, esto es, dependientes del presupuesto estatal, a un nuevo sistema» (Sentencia 37/04).

La reforma legislativa evocada en las sentencias, acabadas de citar, se ha iniciado con la aprobación por parte del Consejo de Ministros de un proyecto de ley, llamado de «federalismo fiscal», el pasado 3 de octubre de 2008 y que fue tramitado al Parlamento para seguir el necesario proceso legislativo. Aunque tal aprobación es una noticia positiva, ocurre sin embargo que los plazos para la entrada en vigor de la normativa de implantación del art. 119 de la Constitución se presumen bastante largos en el tiempo. Ello se explica en primer lugar porque se está en presencia de una ley de delegación, a la cual deberá seguir por lo tanto la aprobación de los decretos legislativos correspondientes por parte del Gobierno, y, en segundo lugar, porque tras su entrada en vigor se prevé una «fase transitoria» de experimentación del nuevo sistema.

El proyecto de ley gubernamental presenta algunas características interesantes, que pueden sintetizarse del modo que se expone a continuación:

A) Se supera el actual sistema, inspirado sustancialmente en un modelo de «financiación derivada» y se tiende a favor de un sistema abierto a la autonomía tributaria de las regiones, las cuales podrán instituir tributos regionales, si bien sólo en los sectores no sometidos a imposición fiscal por parte del Estado. De este

modo, se pretende eliminar algunos de los principales límites que son propios de un sistema de financiación derivada, tales como la disociación entre la responsabilidad impositiva y la relativa al gasto, o bien la que genera planos de nivelación de los déficit regionales y que acaba por premiar a las administraciones más ineficientes o menos eficaces. Además, se quiere evitar que una misma actividad u objeto pueda ser sometido a una doble imposición, la estatal y la regional. En cualquier caso, se reserva al Estado la plena discrecionalidad en cuanto a escoger si establece un impuesto estatal, o bien consiente la introducción de un impuesto regional.

B) Se abandona el principio vigente en la actualidad, por el que los recursos financieros necesarios para cada una de las regiones se calculan sobre la base del criterio del «gasto histórico». Dicho criterio no refleja las necesidades reales de las comunidades territoriales, sino que al contrario beneficia verdaderas ineficiencias. Por ello, se quiere obtener parámetros de gasto *standard* sobre una base nacional, que tengan en cuenta los costes por el ejercicio de las funciones públicas en las diversas áreas del país.

C) Se aplica el principio de subsidiariedad también en el ámbito tributario. En consecuencia, se introduce la distinción entre los tributos regionales derivados o cedidos, que son instituidos por una ley estatal y cuyos ingresos se asignan a las regiones, y por otra parte los tributos regionales propios, instituidos mediante una ley regional y cuyos ingresos son gestionados autónomamente por las regiones. Asimismo, se reconoce a ambos tipos de tributos una función diferente: los tributos regionales derivados deberán permitir que se consiga una «estabilidad» en los recursos económicos regionales, mientras que los tributos regionales propios deberán favorecer la presencia de una cierta flexibilidad en los presupuestos regionales, a la vez que permitirán financiar necesidades y admitir objetivos específicos para una determinada comunidad territorial.

Los recursos regionales no se agotan solamente con los tributos derivados y los propios, sino que son completados por transferencias redistributivas apropiadas por parte del Estado, y que serán destinadas a financiar íntegramente los niveles esenciales en las prestaciones que afectan a la educación, sanidad, asistencia y transporte público local. Esto es, se trata de aquellos sectores del Estado social de competencia regional, donde el equilibrio presupuestario no podría conseguirse, salvo con una reducción drástica del servicio, o con un aumento elevado de las tarifas.

D) Con la finalidad de hacer efectivo el principio de colaboración leal entre los distintos niveles institucionales, se prevé la creación de la Conferencia permanente para la coordinación de las finanzas públicas, que deberá contribuir a la definición de los objetivos de la financiación pública, así como para definir los procedimientos destinados a comprobar y corregir una posible desviación en el cumplimiento de los objetivos propuestos de la financiación pública. Además, esta Conferencia deberá promover la correcta implantación de las actuaciones públicas necesarias para respetar tales objetivos y verificar su correcta ejecución. Finalmente, la Conferencia tendrá como función la de examinar la correcta utilización del fondo redistributivo, según los principios de eficacia y eficiencia.

La composición y el resto de competencias de dicha Conferencia aparecen

diseñadas por el momento de forma difusa, en cuanto deberán ser fijadas por un decreto legislativo del Gobierno aprobado especialmente para la ocasión. En cualquier caso, este organismo parece inspirarse en experiencias comparadas, como por ejemplo el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en España, o bien el Consejo de Planificación Financiera regulado por la Ley alemana de principios presupuestarios.

Resulta prematuro emitir un juicio sobre la funcionalidad de este organismo. En el contexto de las actuales formas de colaboración orgánica entre el Estado y las regiones se observa, en todo caso, que plantea ciertos problemas. Su creación perjudica la elección institucional actual de contemplar un único órgano de colaboración interinstitucional con competencias generales, la Conferencia Estado-Regiones. Además, existe el riesgo de que la Conferencia permanente para la coordinación de las finanzas públicas entre en directa competencia de funciones con la citada Conferencia Estado-Regiones, dada la centralidad que el tema de la distribución de los recursos económicos financieros ocupa en las relaciones interinstitucionales.

E) Finalmente, con la finalidad de premiar a las entidades más eficaces y cumplidoras, se establece un sistema de premios y otro de tipo sancionador para las entidades menos eficaces.

El proceso legislativo apenas se ha iniciado y presumiblemente suscitará un intenso debate político, hasta el punto que provocará modificaciones significativas en el proyecto de ley originario presentado por el Gobierno. Por todo ello, aparece prematuro proceder a una valoración técnica en detalle de las disposiciones concretas de dicho proyecto.

Sin embargo, se puede observar que la búsqueda de mecanismos para calcular las necesidades financieras de las regiones y de los entes locales encontrará diversos obstáculos. Así, algunas partes de la ley de delegación son excesivamente genéricas, como ocurre por ejemplo cuando no dicta los criterios necesarios para concretar los llamados «costes standard», relativos a la fijación de una medida de cálculo igual para todo el territorio nacional para determinar la prestación de servicios. Además, el Gobierno no ha procedido todavía a aplicar lo dispuesto en el art. 118 de la Constitución, en materia de transferencia de competencias administrativas, ni ha determinado las funciones fundamentales de los municipios y de las provincias, operación que desde el punto de vista lógico debería preceder al cálculo de los recursos económicos a destinar a las regiones y a los entes locales.

La reanudación del debate parlamentario sobre la reforma del Senado

El tema de la revisión de las disposiciones constitucionales en materia de ordenamiento regional y de la consiguiente reforma del Parlamento parece constituir una verdadera obra interminable, en el sentido que los trabajos fueron iniciados hace años, y aparece bien lejana la posibilidad de conseguir una solución.

Tras el fracaso de las propuestas presentadas por la Comisión parlamentaria para la reforma constitucional de 1998; tras la falta de inclusión de la materia rela-

tiva a la reforma del bicameralismo en la Ley de revisión constitucional de 2001, y tras la falta de entrada en vigor de la posterior Ley de revisión constitucional de 2005, que incluía también una regionalización de la composición y competencias del Senado, pero que decayó por el voto contrario expresado por el cuerpo electoral en referéndum, tras todo ello, en la precedente legislatura el debate había continuado con la propuesta de aprobar un texto refundido de los diversos proyectos de ley constitucional presentados y, posteriormente, el envío del citado texto a la Cámara de los Diputados para el inicio de la discusión. En cualquier caso, también en esta ocasión el proceso legislativo fue paralizado a causa de la interrupción anticipada de la legislatura.

Con el inicio de la nueva legislatura, en la primavera de 2008 y, en particular, en la fecha de 29 de abril de 2008, se presentó un nuevo proyecto de ley constitucional, que proponía en síntesis el texto de la reforma del bicameralismo italiano alrededor del cual se había conseguido un amplio consenso en la legislatura anterior. La discusión sobre esta propuesta está dando los primeros pasos. En todo caso, las soluciones planteadas me parecen de un interés evidente y merecen que se les preste una cierta atención, tanto desde el punto de vista doctrinal, como desde la perspectiva institucional.

No es nuestra intención entrar de forma amplia y profunda en el debate acerca de la problemática general de la reforma del bicameralismo en los Estados descentralizados y acerca de la necesidad de completar la regionalización del Estado con la creación de una asamblea que sea representativa de las comunidades territoriales. Sobre esta cuestión, sólo queremos limitarnos a remarcar lo que se plantea en el presente caso.

Por una parte, es predominante la convicción de que un Senado como asamblea de representación territorial constituye un atributo del carácter «federal» o «regional» de un ordenamiento jurídico. Pero por otra parte, si repasamos el «atlas constitucional», nos encontramos ante un escenario que es menos claro que el dibujado por el debate en cuestión.

En efecto, nos encontramos con ordenamientos federales donde no existe un Senado representativo de las comunidades territoriales: por ejemplo, Canadá, Austria o Sudáfrica. Asimismo, son numerosos los supuestos de segunda cámara en los que se ha transformado progresivamente su naturaleza jurídica de asamblea de representación territorial, bien por el papel unificante y absorbente desarrollado por los partidos nacionales, o bien como consecuencia de la propensión de los Estados a relacionarse con la Federación a través de otros instrumentos, así los casos de Argentina o Australia.

En lo que se refiere a Alemania, constituye el modelo donde aparece de forma más incisiva la participación de las comunidades territoriales en los procedimientos de toma de decisiones por parte de la Federación. Sin embargo, el *Bundesrat* no posee las características de una verdadera segunda cámara; más bien, representa un poderoso instrumento del federalismo cooperativo a través del cual los gobiernos de los *Länder* dialogan con un Parlamento sustancialmente monocameral.

En cuanto a los ordenamientos regionales, es significativa la circunstancia de

que, en general, y salvo quizás el caso de Bélgica, no existe una cámara representativa de las autonomías territoriales. Mientras tanto, la propuesta de modificar la estructura del Parlamento, allí donde se ha considerado prioritaria, no encuentra las condiciones políticas para hacerse efectiva, como demuestra el debate recurrente sobre la reforma constitucional en Italia y en España.

Pese a todo, debe valorarse positivamente la voluntad de que las relaciones interinstitucionales entre el Estado y las Regiones no se agoten en un intercambio meramente político entre los ejecutivos, o que se pretenda enriquecer el principio de representación acercando, a la representación nacional, una representación «comunitaria» o de los territorios.

Sobre la base de estas últimas consideraciones, resulta positiva la solución presentada en el proyecto de ley constitucional antes citado y que se encuentra actualmente bajo examen en la Cámara de los Diputados.

Desde la perspectiva institucional, el citado proyecto de ley propone superar el actual sistema de bicameralismo paritario añadiendo, a una cámara elegida por sufragio universal por el electorado (la Cámara de los Diputados), otra cámara escogida sobre la base regional de los Consejos regionales y de los Consejos de las autonomías locales (el Senado federal de la República).

El número de senadores representativos de las regiones varía en base a la población: desde cinco para las regiones con menos de un millón de habitantes, hasta catorce para las regiones con más de nueve millones de habitantes. Después, y en representación de las redes de entidades locales presentes en cada región, los Consejos de las autonomías locales, que es un órgano necesario previsto para cada región por el art. 123, *in fine*, de la Constitución, eligen un senador (en las regiones con menos de un millón de habitantes), o bien dos senadores (en el resto de regiones).

Por otra parte, el Senado se diferenciaría de la Cámara de los Diputados por otros dos elementos. En primer lugar, la relación política de confianza se instaura sólo entre la Cámara de los Diputados y el Gobierno. En segundo lugar, la duración de la legislatura del Senado no viene predeterminada a cinco años, como ocurre para el Congreso, sino que su composición está sujeta a modificaciones parciales según la renovación de los Consejos regionales. Por lo tanto, los senadores elegidos en cada una de las regiones permanecen en su cargo hasta la proclamación de los nuevos senadores de la misma región.

En cuanto a la perspectiva de la participación en el ejercicio de la función legislativa, el proyecto de ley de revisión constitucional propone abandonar el criterio del bicameralismo perfecto, y distingue (*ratione materiae*) entre un procedimiento bicameral paritario y un procedimiento legislativo con prevalencia de la actividad de la Cámara de los Diputados.

Así, el procedimiento bicameral paritario tendría lugar en las materias establecidas taxativamente por la Constitución, que directamente inciden en el diseño constitucional o definen las reglas que presiden las relaciones entre los diversos niveles institucionales que integran la República y la distribución de las competencias. El segundo procedimiento legislativo previsto en el proyecto de ley sería de naturaleza residual, y otorgaría al Senado la potestad de modificar el texto legis-

lativo aprobado en primera lectura por la Cámara de los Diputados, si bien se mantendría la competencia de ésta última en relación con el texto definitivo.

La previsión en algunas regiones de organismos de garantía estatutaria y la determinación de su naturaleza jurídica por la Corte Constitucional

Entre las principales novedades de naturaleza organizativa que han caracterizado la elaboración de los nuevos Estatutos, debe destacarse la previsión de crear un nuevo organismo de garantía que controle la adecuación y el respeto de los textos normativos regionales a los Estatutos regionales.

Los Estatutos han designado de forma diferente tales organismos: algunas regiones los denominan «*Consulta statutaria*» (*Calabria, Liguria, Emilia-Romagna*); otras hablan de «Comisión de garantía o para las garantías estatutarias» (*Basilicata, Piemonte y Umbria*). Otras utilizan expresiones como «Colegio de o para las garantías estatutarias» (*Abruzzo, Lombardia*); «Comité de garantía estatutaria» (*Lazio*), o «Consejo estatutario regional» (*Puglia*).

En todo caso, más allá del dato léxico, todos estos organismos presentan elementos comunes, como la *ratio* que preside su creación, o bien las competencias atribuidas.

A) En lo que se refiere al primer aspecto, las regiones consideraron que había que extraer una consecuencia del tenor literal del art. 123 de la Constitución, que fue modificado con la Ley de revisión constitucional núm. 1 de 1999. Este precepto introdujo un procedimiento de aprobación de los Estatutos de las regiones de régimen general similar al procedimiento previsto para las leyes constitucionales, es decir, mayoría cualificada, doble «lectura» por parte de la asamblea legislativa, y posibilidad de un referéndum popular para la aprobación definitiva. De este paralelismo procedimental se dedujo que el nuevo texto constitucional había asignado a los Estatutos una fuerza normativa particular y, en concreto, un «rango constitucional», de tal modo que se creaba en el seno del ordenamiento regional una especie de relación de jerarquía entre el texto del Estatuto y el resto de normas que aprueban los órganos de las regiones.

Por ello, se concluyó que había que dotar al sistema de un instrumento con capacidad para garantizar la posición de vértice superior que los Estatutos vendrían a ocupar entre las fuentes regionales, garantizando el respeto de los preceptos contenidos en el texto estatutario, por parte del resto de normas jurídicas, o bien por parte de los órganos regionales.

Ciertamente, en el momento de regular estos organismos de garantía estatutaria, los legisladores regionales se inspiraron en gran medida en la experiencia de los Consejos consultivos de las Comunidades Autónomas españolas, si bien con una significativa diferencia. En los órganos consultivos españoles se ejercitan dos competencias principales: una función consultiva orientada a garantizar la correcta aplicación e interpretación del texto estatutario, y una función de asesoramiento de la actividad del gobierno de la Comunidad Autónoma, en relación con su legalidad, oportunidad y técnica legislativa. En cambio, los Estatutos de las regiones italianas adoptaron como función de sus organismos de garantía única-

mente la primera, con lo que corrían el riesgo de reducir su relevancia. En este sentido, la poca experiencia acumulada posteriormente por tales organismos de garantía estatutaria en las regiones italianas confirma tal previsión negativa.

B) En cuanto a las competencias atribuidas a estos organismos, resultan en general homogéneas y son de dos tipos. Por un lado, los organismos de garantía estatutaria emiten dictámenes sobre la conformidad a los Estatutos de los proyectos de ley o de los reglamentos regionales, en relación con la distribución de competencias entre los órganos regionales, y entre las regiones y las entidades locales territoriales. Por otro lado, adoptan procedimientos administrativos susceptibles, en cuanto procedimientos definitivos, de su impugnación ante el juez administrativo competente. Entre estos últimos destacan, por ejemplo, el ejercicio de competencias administrativas referentes al desarrollo de las elecciones (*Abruzzo*), o la valoración sobre la admisibilidad o no del referéndum y de la propuesta de iniciativa legislativa popular (*Liguria, Emilia-Romagna, Abruzzo, Piemonte, Lazio, Calabria*).

Después de una fase estatutaria caracterizada por un excesivo entusiasmo acerca de las virtudes de estos organismos, y que indujo a algunos autores a hablar precipitadamente de un órgano regional que ejerce funciones de jurisdicción constitucional, se ha entrado con posterioridad a un período en el que las regiones han mostrado una cierta «tibieza» en sus relaciones con los organismos de garantía estatutaria, y confirma la desconfianza constante que los órganos de representación política manifiestan frente a cualquier institución que esté en grado de limitar su autonomía y discrecionalidad decisoria.

En efecto, si bien todos los Estatutos han previsto organismos de garantía estatutaria, sólo cinco regiones han procedido a aprobar la correspondiente ley reguladora: *Calabria* (Ley regional 2/07), *Liguria* (Ley regional 19/07), *Piemonte* (Ley regional 25/06), *Emilia-Romagna* (Ley 23/07), y *Toscana* (Ley regional 34/08).

Una de las principales cuestiones que ha animado el debate doctrinal y político se refiere a la concreción de la naturaleza jurídica de tales organismos: si serían incluidos entre los de naturaleza administrativa, o bien si ejercen competencias de tipo jurisdiccional. No es una cuestión poco importante, puesto que de considerarse que eran organismos con competencias jurisdiccionales, las regiones se habrían extralimitado en el ejercicio de sus competencias estatutarias y legislativas y, quizás, habrían vulnerado el principio de unidad jurisdiccional constitucional sobre las leyes que corresponde a la Corte Constitucional.

Esta cuestión ha sido analizada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en diversas ocasiones ha tenido que pronunciarse sobre la naturaleza de los organismos regionales de garantía estatutaria, hasta alcanzar una resolución definitiva en la Sentencia núm. 200 de 2008.

Ya en la fase de elaboración y aprobación de los Estatutos, el Gobierno utilizó su competencia relativa a presentar en vía preventiva un recurso de inconstitucionalidad frente a la Corte Constitucional, e impugnó la tramitación estatutaria en Umbria y Abruzzo, en referencia a las disposiciones que instituían el organismo de garantía estatutaria. El Gobierno se basó en un doble motivo: por una parte, y con carácter general, dudaba de que hubiera una competencia estatutaria sobre

esta materia, en la convicción de que el legislador regional había confiado a un organismo administrativo la potestad de enjuiciar leyes y reglamentos aprobados por los órganos regionales competentes, lo que vulneraría los arts. 121 y 134 de la Constitución; por otra parte, y con carácter más específico, el Gobierno planteaba que la previsión de obligar a motivar al órgano legislativo, en el momento de reaprobar una deliberación legislativa considerada no conforme al Estatuto, lesionaba la autonomía de los Consejos regionales.

El juez constitucional, con la Sentencia núm. 378/04, concluyó que no era constitucionalmente ilegítima la creación en el Estatuto de un organismo regional de tutela de las disposiciones estatutarias. Sin embargo, de los razonamientos adoptados, emergía la voluntad de circunscribir la naturaleza y las competencias de los organismos consultivos estatutarios, y se precisaba que tales organismos no podían ejercer funciones jurisdiccionales, que pudieran llegar a limitar la autonomía política de las asambleas legislativas. Además, en el fondo de la resolución de la Corte Constitucional había la preocupación de evitar que pudieran actuar en el ámbito regional unos organismos que estuvieran en grado de comprometer el «monopolio» de la Corte Constitucional en materia de constitucionalidad de las leyes (regionales).

En efecto, en la resolución antes reseñada, el juez constitucional había motivado la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias impugnadas subrayando, por una parte, que la potestad consultiva del organismo de garantía se emitía a través de simples dictámenes y, por otra parte, que una eventual deliberación negativa sólo producía el efecto de obligar al Consejo regional a reexaminar la norma, sin que ello requiriera ni mayorías cualificadas, ni vínculos en cuanto a modificar la disposición normativa afectada.

Posteriormente, con la Sentencia núm. 12/06, la Corte Constitucional ha ratificado que atribuir a un organismo de la región la competencia de examinar la conformidad al Estatuto de los proyectos de ley regional no significa limitar el ejercicio de la potestad legislativa por parte del Consejo regional. Y como fundamento para esta convicción, el juez constitucional ha razonado que la autonomía del Consejo no está condicionada, en la medida que las resoluciones del organismo de garantía estatutaria se insertan en el procedimiento legislativo, y que la asamblea deliberante regional puede no tener en cuenta un posible dictamen negativo.

Finalmente, la naturaleza jurídica de estos organismos regionales de garantía estatutaria ha sido definida en la Sentencia núm. 200/08, que ha resuelto la conformidad a la Constitución de la Ley de la región *Calabria* de creación y regulación de la *Consulta statutaria* (Ley de 5 de enero de 2007, núm. 2).

Como claramente ha precisado la Corte Constitucional, el centro de la cuestión consistía en establecer si la adopción de «decisiones» por parte del organismo consultivo de garantía estatutaria podía considerarse compatible con la naturaleza administrativa del mismo, o si, en cambio, el carácter vinculante de tales actos lo cualificaba como un organismo sustancialmente jurisdiccional y, por lo tanto, excluyente en el ejercicio de competencias del legislador regional.

Con carácter general, el juez constitucional niega que la competencia de emitir actos decisorios se encuentre reservada a los órganos jurisdiccionales, puesto

que el ordenamiento jurídico italiano conoce desde hace tiempo múltiples tipos de actos que pueden reconducirse a la categoría de decisiones administrativas, y que se caracterizan por constituir actos administrativos de verificación, destinados a resolver conflictos, y que deciden en cada caso concreto sobre la aplicabilidad de una norma o sobre la modalidad de aplicación de la misma. Por lo tanto, según el parecer del juez constitucional, se trata de decisiones administrativas que tienden a eliminar dudas y controversias sobre la interpretación de los preceptos estatutarios o de las leyes regionales relativas a las relaciones entre la región y las otras entidades que operan en el ámbito de su territorio.

En cualquier caso, la citada sentencia introduce algunas precisiones dirigidas a evitar que la actividad de la *Consulta statutaria* pueda exceder las fronteras de las decisiones administrativas, invadiendo el terreno de la jurisdicción.

A este fin, la Corte Constitucional precisa, ante todo, que el control debe ser preventivo y afectar a los proyectos de ley, y no a las leyes regionales ya promulgadas, o a los reglamentos dictados. En el primer caso, se ejercita una actividad consultiva en el ámbito del procedimiento normativo. En el segundo caso, en cambio, se ejercería una competencia que pertenece al ámbito exclusivo respectivamente de la Corte Constitucional (en el caso de las leyes), o de los jueces ordinarios y administrativos (en el caso de los reglamentos).

En un *obiter dictum*, la Corte Constitucional precisa que las decisiones administrativas del organismo de garantía estatutaria no pueden impedir ni limitar la competencia de los órganos jurisdiccionales, ordinarios o administrativos, dirigida a pronunciarse sobre los mismos actos valorados previamente por el citado organismo de garantía estatutaria.

El primer caso de disolución anticipada de un Consejo regional

El Gobierno parlamentario, que caracteriza la forma de Gobierno tanto del Estado como de las regiones en Italia, se diferencia del presidencial y del directorial por el hecho de que la interrupción anticipada de la legislatura no es sólo posible, sino que incluso forma parte intrínseca del sistema, en la medida que determina la imposibilidad de hacer funcionar la relación de confianza entre el legislador y el poder ejecutivo.

En consecuencia, la Constitución italiana regula la disolución anticipada de las asambleas electivas de los tres niveles institucionales que, según el art. 114 de la Constitución, componen nuestra República: el Estado, las regiones y los entes locales. Se prevé que la interrupción anticipada de la legislatura, que está prevista para todos los casos en cinco años, tiene lugar para superar una condición patológica susceptible de influir negativamente sobre la funcionalidad constitucional del sistema. En nuestro ordenamiento, en efecto, la disolución no tiene una función sancionadora, sino más bien correctiva, puesto que persigue restablecer las condiciones para un correcto funcionamiento del circuito político, corrigiéndolo en el punto en donde se había quedado atascado.

Esta regulación presenta algunas peculiaridades. Por una parte, se diferencia del sistema parlamentario clásico (como el inglés) o del sistema semiparlamenta-

rio (de derivación francesa) en que la renovación anticipada de la asamblea electiva se prevé también a petición del Gobierno, con la finalidad de reforzar su mayoría parlamentaria.

Por otra parte, el régimen constitucional de la disolución del Consejo regional introduce un elemento de notable racionalización en el seno de la forma parlamentaria: el instituto de la disolución anticipada del Consejo se propone, en efecto, no sólo superar comportamientos omisivos de particular gravedad, sino también, y especialmente, conseguir que a lo largo de la misma legislatura se formen mayorías distintas de las expresadas por el cuerpo electoral a través de la elección del Presidente de la región.

A tal fin, el art. 126 de la Constitución introduce dos variantes distintas. En primer lugar, prevé la disolución como una posibilidad sometida a la discrecionalidad del Presidente de la República, cuando se efectúen actos contrarios a la Constitución, graves violaciones de la ley, o por razones de seguridad nacional. En segundo lugar, en caso de muerte o dimisión voluntaria del Presidente de la Junta elegido por sufragio universal y directo, o bien por dimisión de la mayoría de los miembros del Consejo, o por aprobación mediante mayoría absoluta de una moción de censura ante el Presidente de la Junta regional.

Esta última previsión resulta interesante en cuanto constituye, como se ha avanzado, un mecanismo de racionalización del sistema parlamentario, destinado a hacer coincidir la duración del Gobierno con la legislatura. En caso de modificación de la mayoría, se determina el fin anticipado para favorecer el recurso al voto popular. En otras palabras, la forma de gobierno regional presupone que, sea por un cambio de mayoría, o sea por la sustitución del presidente elegido directamente, en todo caso se hace necesario pasar por el voto.

Un último dato distingue la disolución de los Consejos regionales de la prevista para las asambleas electivas. Se trata de la circunstancia de que la disolución anticipada del Parlamento se ha producido con cierta frecuencia. Así, todas las últimas legislaturas, con la única excepción de la relativa a los años 2001 a 2006, han terminado prematuramente. Por el contrario, hasta el año 2008 no se habían producido disoluciones anticipadas de los Consejos regionales.

Por esta razón, ha representado una novedad la disolución del Consejo regional de *Abruzzo*, como consecuencia de la dimisión del Presidente de la Junta regional, provocada a su vez por la privación de libertad ante la comisión de un delito en el ejercicio de sus funciones.

Si la determinación de los casos, en que un Consejo regional puede o debe ser disuelto, son fijados taxativamente por la Constitución (art. 126), el procedimiento necesario para celebrar unas nuevas elecciones se incluye en la potestad estatutaria y legislativa de la región. El régimen previsto para la Región *Abruzzo* dispone que, en caso de disolución, el Consejo y la Junta sean prorrogados hasta la proclamación de los elegidos y que las nuevas elecciones deban celebrarse dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la disolución. Consecuentemente, en el caso concreto tuvieron lugar el 14 y 15 de diciembre de 2008, y determinaron un cambio de la mayoría política, puesto que la lista afín al candidato a Presidente de la coalición «El pueblo de la libertad» obtuvo el 48,81% de los votos, mientras que el candidato de la coalición de centro-izquierda obtuvo el 42,67%.

Dos elementos del proceso electoral sorprenden desde la perspectiva de la calidad de la representación política. En primer lugar, las votaciones se caracterizaron por un incremento de la abstención, ya que el porcentaje de participación pasó del 68,58% de las elecciones precedentes al 52,97%. En segundo lugar, ninguna de las dos coaliciones políticas consiguió la mayoría absoluta de los votos, a causa de la presencia de un elevado número de listas electorales menores, lo que confirma uno de los males endémicos del sistema político italiano, que no se corrige ni con la previsión de mecanismos electorales de tipo mayoritario.