

# EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA EN EL AÑO 2010\*

Gerhard Robbers

## Debates políticos esenciales

### *Elecciones parlamentarias*

Durante 2010 se celebraron en Alemania las trascendentales elecciones de Renania del Norte Westfalia, el 9 de mayo de 2010. Más allá del estricto ámbito territorial de Renania del Norte Westfalia, estas elecciones constituyeron el primer examen del Gobierno surgido de las elecciones generales de 2009, compuesto por los partidos Unión (CDU/CSU) y FDP bajo la dirección de la canciller alemana Angela Merkel.

La CDU perdió más del 10% de los votos convirtiéndose, sin embargo, en el partido más fuerte ligeramente por delante del SPD, que con menor pérdida de votos consiguió el 34,5% de votos. Los verdes casi duplicaron su porcentaje de los votos y consiguieron un 12,1%. El FDP mejoró ligeramente hasta un 6,7% de los votos. *Die Linke* entró por primera vez en el *Landtag* con el 5,6%. CDU y SPD consiguieron cada uno 67 de los 181 mandatos del *Landtag*, Alianza 90/Los Verdes consiguió 23, el FDP 13 y *Die Linke* 11 escaños. El SPD obtuvo los peores resultados en 56 años, para la CDU fue el peor resultado obtenido jamás en unas elecciones al *Landtag* en Renania del Norte-Westfalia.

El 14 de julio de 2010 Hannelore Kraft fue elegida Ministra-Presidenta del *Land* Renania del Norte-Westfalia; está a la cabeza de un gobierno rojo-verde minoritario, que es tolerado por el partido *Die Linke*. Es significativo que por esta formación de Gobierno en el *Land*, la coalición CDU/CSU y FDP que gobierna a nivel federal haya perdido su mayoría en el *Bundesrat*.

### *Reforma de federalismo*

Tras la entrada en vigor en los años 2006 y 2009 de las reformas de federalismo I y II a lo largo de 2010 se ha calmado el debate público sobre la reforma del Estado y sus instituciones. En general, no hay grandes demandas de reforma. Ha comenzado una fase de tranquilidad en que se están recopilando los resultados de las reformas. Sin embargo, parece que tampoco hay gran entusiasmo acerca de lo alcanzado. Tal vez pueda decirse con algo de razón que el gran esfuerzo de reforma ha dado lugar a pocos logros tangibles.

---

\* Traducción a cargo de Ananda Plate, colaboradora del Instituto de Derecho Público.

### *El freno de las deudas*

Ha saltado a primer plano la discusión general sobre la reciente restricción constitucional a las deudas del presupuesto público. Más adelante se tratarán en detalle esta restricción y sus resultados.

### *Compensación financiera entre los Länder*

Otro debate, comenzado en 2010 y que todavía no ha concluido, se refiere a la compensación financiera entre *Länder*. Los *Länder* más ricos Baviera, Baden-Württemberg y Hesse, que contribuyen regularmente al mecanismo de compensación financiera pero que luego reciben menos de lo que desembolsaron inicialmente, piden un rediseño de este mecanismo. La meta es crear incentivos para los *Länder* más pobres y practicar una disciplina presupuestaria más severa. Los *Länder* más ricos (contribuidores) reprochan a los *Länder* más pobres (tomadores) la utilización de las asignaciones procedentes de los *Länder* más ricos para financiar costosas prestaciones sociales y gastos culturales que los *Länder* contribuidores no se permiten para poder mantener un presupuesto saneado, lo cual les vuelve a obligar a contribuir al mecanismo de compensación financiera.

No obstante, la amenaza de los *Länder* contribuidores de llevar la normativa de compensación financiera ante el Tribunal Constitucional para su reexamen, todavía no se ha materializado.

### *Las finanzas municipales*

Por fin pasa a formar parte de los debates esenciales, existentes desde hace mucho tiempo y que continúan en el 2010, el debate sobre la carga financiera de los municipios que surge de la legislación federal, sobre todo en el ámbito social.

Esta cuestión se encuentra estrechamente relacionada con el gran debate sociopolítico, dominado también por la política de partidos, sobre los detalles de la seguridad social básica en el denominado «sistema *Hartz IV*<sup>1</sup>». Los municipios y *Länder* se quejan desde hace tiempo y prácticamente sin obtener respuesta, de que no pueden seguir cargando ese peso sin recibir nuevas asignaciones de un monto significativo o nuevas fuentes de financiación. El endeudamiento de los municipios es considerable y ha seguido aumentando en 2010.

La diferencia entre los ingresos y gastos de los municipios en el 2010 alcanzó a un déficit récord de, previsiblemente, 9.800 millones de euros. Para el año 2011 se espera un déficit de 9.600 millones de euros.

Esta carga financiera es consecuencia principalmente de los elevados gastos sociales, establecidos legalmente por el Estado federal pero sufragados por los municipios.

---

1 N.T.: La legislación del Hartz IV, promulgada bajo el precedente Gobierno socialdemócrata de Gerhard Schröder supuso la reducción de costes sociales, unificando el subsidio de desempleo y la ayuda social en una única prestación. Para mayor aclaración vid. *Informe de Comunidades Autónomas* 2007, pág. 955.

Entre los mayores gastos se encuentran los de la vivienda para parados de larga duración, servicios de juventud, ayuda para la integración de personas discapacitadas y la garantía básica asistencial para personas mayores. Desde que fuera introducida en el 2003, los gastos derivados de la garantía asistencial básica casi se han triplicado en todo el país, alcanzando los 3.900 millones de euros.

En base a las cifras publicadas por el *Deutscher Städtetag*,<sup>2</sup> los municipios gastaron previsiblemente 42.200 millones de euros en prestaciones sociales durante 2010, el doble que hace 20 años.<sup>3</sup>

### *Educación y sistema escolar*

#### A) Exámenes de tipo centralizado en los *Länder*.

En el ámbito de la cultura se han visto algunos desarrollos nuevos. Desde hace mucho tiempo existen quejas acerca la heterogeneidad del sistema de *N.T. Abitur*.<sup>4</sup> Éstas se centran sobre todo en que los resultados obtenidos en los diferentes *Länder* no puedan compararse.

Un paisaje escolar cambiante, la autonomía de la escuela y la necesidad de asegurar la calidad educativa requieren medidas que permitan comparar los resultados del aprendizaje y las calificaciones. Los exámenes centralizados con elementos descentralizados pretenden contribuir a resolver este problema.<sup>5</sup>

Para superar esta situación, algunos *Länder* han introducido en 2010 un *Abitur* suprarregional, un *Abitur* centralizado: tanto Berlín como Brandeburgo han introducido exámenes con ejercicios comunes. Todos los *Länder*, menos Renania-Palatinado, han introducido –en diferentes grados– este *Abitur* centralizado.

El *Abitur* centralizado incluye en Berlín las asignaturas de alemán, matemáticas y primera lengua extranjera. En Brandeburgo son biología, química, alemán, inglés, francés, historia, geografía, matemáticas, física y ciencia política, las asignaturas incluidas en el *Abitur* centralizado.

Los ejercicios para la obtención del título «medio» inferior al *Abitur* en Berlín y el examen final de 10º curso en Brandeburgo también se formulan a nivel central. En Berlín se examinan las asignaturas de alemán, matemáticas y primera lengua extranjera, en Brandeburgo solo las asignaturas de alemán y matemáticas.

En el *Land* de Berlín los exámenes centrales en escuelas de formación profesional para la obtención del ciclo superior de formación profesional se realizan en las asignaturas de alemán, inglés, matemáticas, economía agrícola, construcción y tecnología de la madera, química de laboratorio, física y biología, ingeniería eléctrica, ciencias de la alimentación, tecnología de color y diseño de inte-

2. N.T.: Asociación Alemana de Municipios

3. Véase <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-02/schulden-staedtetag-kommunen-2>.

4. N.T. Abitur: Prueba final de educación secundaria, cuya superación permite acceder a la Universidad, equivalente de alguna manera a la selectividad o examen de acceso a la universidad.

5. Véase <http://bildungserver.berlin-brandenburg.de/pruefungen.html>.

riores, salud/medicina, tecnología de la información, higiene, diseño de medios de comunicación, técnicas de metal, técnica de moda y ropa, educación, psicología, sociología y economía.

Los exámenes finales centralizados se realizan en centros de formación profesional de Berlín para la obtención del título de acceso a la universidad general o restringido a determinadas materias, incluyen las asignaturas de alemán, inglés, matemáticas, economía agraria, construcción y tecnología de la madera, química de laboratorio, física y biología, electrónica, ciencias de la alimentación, salud/medicina, tecnología de la información, diseño de medios, tecnología del metal, educación, psicología, sociología y economía. En el *Land* Brandemburgo no existe este título académico.

#### B) Cooperación de los *Länder* en materia escolar.

Cinco *Länder* se han puesto de acuerdo sobre las medidas necesarias para lograr una base común en el *Abitur*:<sup>6</sup> Baviera, Baden-Württemberg, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental. Esperan que otros se unan a ellos. El objetivo es una recopilación de ejercicios, de momento en alemán y matemáticas. Con ello se pretende reforzar la posibilidad de contrastar el *Abitur* de todo el país.

En estos momentos el Instituto para el Progreso Cualitativo en Educación (IQB) situado en Berlín, creado por los 16 ministros de cultura, trabaja en la elaboración de determinados estándares educativos para el *Abitur*. Estos estándares serán aplicados en todo el país y al principio describirán en términos generales lo que deben saber los estudiantes. De tales estándares se pasará al posterior desarrollo de ejercicios concretos. Lo que pretenden los cinco *Länder* que planean el *Abitur* equiparable es servirse de esa recopilación de ejercicios para plantear futuras pruebas. Ciertamente los estudiantes de Schwerin continuarán sin tener que resolver exactamente los mismos ejercicios que en Múnich, sin embargo, a través de estas pruebas se aseguraría el mismo nivel de exigencia. Sería poco práctico poner ejercicios idénticos –para ello todos los estudiantes tendrían que examinarse el mismo día y habría que igualar los períodos vacacionales. Si los preparatorios van bien, en tres años y medio podría llevarse a cabo el primer *Abitur* suprarregional. Otros *Länder* podrían unirse a la iniciativa en cualquier momento.

No obstante, el proceso de nivelación tiene límites. El *Abitur* lo conforman en parte notas del año académico y pruebas orales; de momento no se ha pensado en introducir estándares equiparables en este aspecto. Sin embargo, lo que sí se ha introducido es una recopilación de ejercicios para exámenes de matemáticas y alemán en cinco *Länder* (Baviera, Baden-Württemberg, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Mecklemburgo-Pomerania Occidental).

#### C) Pacto de educación superior

En el año 2010 se pudo hacer un balance de los resultados del primer pacto de educación superior entre Gobierno central y *Länder*.<sup>7</sup>

6. Véase <http://www.sueddeutsche.de/karriere/laenderuebergreifendes-abitur-ende-der-extrawuerste-gleiches-abi-fuer-alle-1.1033860>

7. Véase <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/034/1703400.pdf>; <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/03/2010-03-22-erfolgsmodell-hochschulpakt.html>.

El Gobierno central y los *Länder* han creado conjuntamente 100.000 plazas universitarias desde 2005. Los fondos federales debían ser aumentados en 400 millones de euros en 2010. El pacto de educación superior debía, con las 91.000 plazas universitarias adicionales inicialmente acordadas, mejorar hasta 2010 y de manera permanente la situación en las universidades alemanas. Sin embargo, existe una considerable demanda adicional de plazas universitarias. Los años con tasas de nacimiento muy elevadas y el aumento de interés en los estudios universitarios son responsables de esta necesidad. La tasa de universitarios de primer curso superó el 43% en 2010.

El informe presentado en 2010 por la Conferencia Científica Conjunta (GWK) sobre la aplicación del pacto de universidades en el año académico 2008 muestra que la tendencia del año 2007 continúa: si comparamos el año 2005 y 2008, la cifra de estudiantes nuevos/as ascendió en casi 35.000. Eso son aproximadamente 10.000 más de los inicialmente planeados.

De acuerdo con las cifras preliminares de la Oficina Federal de Estadística, esta tendencia continuó a lo largo del año académico 2009: esto significa que Estado y *Länder*, con cerca de 100.000 estudiantes nuevos/as más que en 2005, superaron ya en el 2009 la meta aproximada de 91.000 estudiantes nuevos/as hasta 2010.

La mayor parte de las plazas adicionales se crean en ciencias de ingeniería, derecho, economía y ciencias sociales. Un número considerable de plazas son creadas en universidades de ciencias aplicadas<sup>8</sup> de todo el país. Éstas albergaron cerca de 29.000 de los casi 35.000 estudiantes nuevos adicionales mencionados anteriormente.

Un incremento de personal siguió al aumento de la cifra de estudiantes nuevos. De tal manera que en las universidades se crearon 1.800 nuevas plazas de empleo. El número de profesores aumentó en más del 18%.

Para mejorar las condiciones de los estudios universitarios, un grupo de trabajo ha preparado un acuerdo administrativo entre Estado federal y *Länder* que fue firmado por la canciller alemana y los jefes de gobierno de los *Länder* el 10 de junio de 2010.<sup>9</sup>

En base a él las plazas universitarias aumentarán considerablemente hasta 2020. Por ello, Estado y *Länder* han acordado el pacto universitario 2020 («primer pilar»). El gobierno federal proporciona en una primera fase, 565 millones de euros para 91.000 plazas universitarias para los años 2007 a 2010. En la segunda etapa hasta 2015 se crearán otras 275.000 plazas universitarias más. Adicionalmente, las universidades obtendrán 1.600 millones de euros para financiar proyectos de investigación («segundo pilar»). El gobierno y los *Länder* mantienen conversaciones para la mejora de la docencia en las universidades («tercer pilar»).

---

8. N.T.: *Fachhochschule*, traducida como «universidad de ciencias aplicadas», es equiparable al concepto de escuela superior técnica.

<sup>9</sup> Véase <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Pressemitteilungen/pm2010-07.pdf>

## *Seguridad*

En el año 2010 se encontraba en fase de preparación y ya sujeta a debate público un proyecto que en cualquier caso afecta indirectamente a la estructura de la seguridad en el Estado: la previsión del Gobierno de fusionar la policía federal y la oficina federal de policía criminal (en adelante BKA). La BKA es una autoridad federal de Alemania subordinada al Ministerio del Interior y junto con la policía federal y la policía en el Bundestag alemán, una de las tres policías del estado. Su tarea principal es la lucha nacional contra la delincuencia en Alemania con la estrecha colaboración de las oficinas de policía criminal de los Länder e investigar actividades delictivas graves que tengan elementos internacionales. Además de eso la BKA protege a los miembros de los órganos constitucionales del Estado. La BKA representa a la República Federal de Alemania ante la Interpol como oficina central nacional. La policía federal también es una policía estatal con una variedad de tareas específicas, entre las que puede destacarse la protección de fronteras.

A consecuencia de la elevada amenaza terrorista, la comisión de expertos instituida por el ministro del interior (Comisión Werthebach) ha propuesto la fusión de la policía federal y la oficina federal de policía criminal.<sup>10</sup>

Teniendo en cuenta la amenaza terrorista, según el deseo de la Comisión, la policía federal debería encargarse solo del control de la carga aérea. La Comisión recomendó también que la policía federal fuera reforzada como policía preventiva y que llevara la iniciativa también en materia de seguridad. Sin embargo, según el informe Werthebach, la Oficina de Aduanas deberá seguir siendo independiente. Según las propuestas de la Comisión, las unidades de Aduanas análogas a la policía deberían colaborar de manera más intensa con la policía federal y subordinarse al Ministerio del interior. La Oficina Federal de Seguridad en Tecnologías también debería cooperar más intensamente con la BKA.

Algunos *Länder* han mostrado su preocupación por éstas reformas, más allá de los concretos partidos que se encuentran en sus gobiernos. Hacia finales de año parecía que esta reforma no iba a recibir un fuerte impulso.

## *El desarrollo económico del Estado*

El programa económico del gobierno en 2010 ha tenido importantes efectos económicos en los *Länder*, pues ha servido para estabilizar la economía en el sector bancario y afrontar la crisis económica de los años 2008/2009.

El paquete de estabilización II, que es el pacto alemán de empleo y estabilidad dirigido a asegurar los puestos de trabajo, y fortalecer las fuerzas de crecimiento y modernización del país, fue acordado por el gobierno en 2009 para mitigar el impacto de la crisis financiera sobre la economía real y para superar la dura recesión en el invierno del 2008/09.

Este plan de recuperación ha proporcionado importantes inversiones a corto plazo. El Fondo Monetario Internacional había valorado las medidas de estímulo

---

<sup>10</sup> Véase <http://www.tagesschau.de/inland/sicherheitsdienste102.html>.

lo económico fijados por el gobierno en 4.000 millones de euros o el 0,1% del PIB para el año 2008, en 40.000 millones de euros (1,6%) para el año 2009 y en 24.000 millones de euros (0,9%) para el 2010.

La mayor parte de las medidas político-económicas expiraron a finales de 2010; los proyectos puestos en marcha con anterioridad durante la Ley de futuras inversiones seguirán financiados hasta finales de 2011.

## Competencias legislativas

La distribución de competencias entre federación y *Länder* viene establecida por la Ley Fundamental. Al gobierno federal en principio solo le corresponde regular cuando la Ley Fundamental lo diga expresamente. Con respecto de las competencias estatales, la Ley Fundamental diferencia las competencias legislativas exclusivas de las competencias legislativas concurrentes.

En el ámbito de las competencias legislativas estatales exclusivas, en virtud del art. 71 de la Ley Fundamental, los *Länder* sólo tienen competencia para legislar cuando una ley estatal lo permita expresamente. Tales ámbitos se encuentran en gran parte en el art. 73 de la Ley Fundamental pero también se mencionan en numerosas disposiciones específicas de la Ley Fundamental. En ellos se incluyen asuntos exteriores, protección civil, nacionalidad, transporte aéreo, servicios postales y telecomunicaciones.

En el ámbito de las competencias legislativas estatales concurrentes, en virtud del art. 72 de la Ley Fundamental, los *Länder* tienen derecho a legislar únicamente en la medida en que el Estado no haya hecho uso de su competencia legislativa. Las materias de competencia legislativa concurrente se establecen principalmente en el art. 74 de la Ley Fundamental. Entre ellas figura también el derecho civil.

En principio el Estado puede actuar en el ámbito de las competencias legislativas concurrentes sin que deban cumplirse condiciones adicionales (art. 72.1 de la Ley Fundamental). En determinadas áreas el Estado tiene competencia para legislar, pero solo en la medida en que una norma estatal sea necesaria para establecer iguales condiciones de vida en todo el territorio nacional o para el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en todo el territorio nacional (art. 72.2 de la Ley Fundamental). Esto es aplicable a las materias del art. 74.1 n° 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 y 26 de la Ley Fundamental.

Por último, a pesar de que el Estado federal tenga competencia legislativa en un número limitado de materias, los *Länder* ostentan, en virtud del art. 72.3 de la Ley Fundamental, la llamada *Abweichungskompetenz* o competencia de desviación. Ésta afecta a la caza, protección del medioambiente y conservación del paisaje, la distribución de tierras, la ordenación del territorio, los recursos hidrológicos, así como el acceso a la universidad y los títulos universitarios.

A pequeña escala se le reconocen competencias legislativas tácitas o no escritas al Estado. En este punto hay que diferenciar entre la competencia por razón de la conexión material (*Kraft Sachzusammenhangs*), competencia por anexión (*Annexkompetenz*) y la competencia por razón de la naturaleza del objeto de

regulación (*Kraft Natur der Sache*). En la actualidad tienen poca relevancia, limitada además a materias especiales.

Hay normas con rango de ley que regulan las estructuras de cooperación entre Estado y *Länder* pero que, sin embargo, no pueden modificar la distribución de las competencias legislativas. Esto es visible sobre todo en la ley para la compensación financiera de los *Länder* y la Ley de Baremos (*Maßstabgesetz*) que va unida a aquella. La Ley de Baremos regula los criterios utilizados para calcular la capacidad económica de los *Länder* teniendo en cuenta la compensación financiera.

### Mecanismos del trabajo conjunto

La Administración en principio es cosa de los *Länder*, incluso cuando se trata de la ejecución de leyes estatales. En este caso los *Länder* ejecutan las leyes estatales como asuntos propios (art. 83 y 84 de la Ley Fundamental). Entonces regulan la ejecución de la ley y la organización de las autoridades correspondientes bajo su propia responsabilidad.

Además, el art. 85 de la Ley Fundamental prevé la llamada Administración delegada (*Bundesauftragsverwaltung*). Aquí los *Länder* no pueden llevar a cabo las tareas de la Federación como asuntos propios sino que deben hacerlo en nombre de la Federación (art. 85 Ley Fundamental); en ese caso la Federación también puede dar a los *Länder* instrucciones sueltas. Finalmente, en base a algunas disposiciones de la Ley Fundamental, la Federación tiene el derecho a administrar determinadas materias por sí misma.

La cooperación entre el Gobierno federal y los *Länder* también se encuentra regulada en numerosos acuerdos administrativos y contratos estatales, lo cual permite una gran flexibilidad. El constante intercambio de información y la creación de mecanismos de actuación conjunta se establecen en numerosas conferencias y grupos de trabajo.

### Resoluciones judiciales importantes sobre el federalismo

En mayo del 2010 el Tribunal Constitucional alemán tomó una decisión de gran importancia para la relación competencial de la Federación y los *Länder* en cuanto al procedimiento administrativo:<sup>11</sup>

(1) La normativa federal reguladora del procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración delegada del art. 85 de la Ley Fundamental no precisa el consentimiento del *Bundesrat*.

(2) El art. 87d párrafo II de la Ley Fundamental únicamente exige el consentimiento del Consejo Federal (*Bundesrat*) para encomendar tareas a los *Länder*, no para devolver la delegación a la Federación.

11. Tribunal Constitucional alemán, decisión del 4. 5. 2010 - 2 BvL 8/07, NVwZ 2010, pág. 1146, entre otros.

(3) Los cambios en el diseño de una tarea ya delegada solo requieren consentimiento para su encargo, en virtud del art. 87d párrafo II de la Ley Fundamental, cuando el significado esencial de la tarea encomendada y su alcance varíen considerablemente del inicialmente acordado. Para que esto suceda, en principio no es suficiente que un cambio legislativo aumente cuantitativamente el peso de la tarea encomendada.

## La Unión Europea y el federalismo

En desarrollo del art. 9 de la Ley sobre la cooperación de Federación y Estados Federados en asuntos de la Unión Europea (EUZBLG),<sup>12</sup> existe el acuerdo entre Gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* para regular en mayor detalle la cooperación entre Federación y *Länder* en asuntos relacionados con la Unión Europea (art. 9 EUZBLG) (acuerdo entre Federación y *Länder* del 10 de junio de 2010). Debido a su importancia práctica para la coordinación política permanente entre Federación y *Länder* respecto de la Unión Europea, dicho acuerdo merece una breve descripción.

En el acuerdo, el Gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* expresan su compromiso para conseguir una Europa unida y el desarrollo de la Unión Europea sobre la base del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como la obligación de lealtad mutua en cuanto a la información obtenida y los actos realizados.

Ambas partes colaboran estrechamente y de manera responsable sobre la base del art. 23 de la Ley Fundamental, de la Ley sobre Responsabilidad Integradora, así como de la Ley sobre la Cooperación de Federación y *Länder* en Asuntos de la Unión Europea (EUZBLG).

En virtud del art. 9, frase 2, EUZBLG, acuerdan lo siguiente para especificar las disposiciones que regulan la cooperación entre ellas:

(1) Cuando en comités del Consejo o de la Comisión se traten proyectos, sobre los que el *Bundesrat* puede opinar antes de que se fije la postura a tomar en las negociaciones, el gobierno federal informará al *Bundesrat* inmediatamente del lugar, momento y orden del día de las reuniones de estos comités. Lo mismo se aplica, en la medida de lo posible, para actividades que prepare la Comisión así como para audiencias formales, consultas y debates de expertos.

(2) Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 6.1 EUZBLG, el Gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* llevan conjuntamente una lista de los comités consultivos de la Comisión y el Consejo, donde se tratan proyectos en los que el *Bundesrat* podría tomar parte en la decisión si fueran medidas internas estatales, en los que serían competencia de los *Länder* si estuviésemos ante medidas internas estatales o en los que hay intereses esenciales de los *Länder* en juego.

También se aplica a los comités incluidos en la decisión 1999/468/EG del Consejo de 28 de junio de 1999, modificada por la decisión del Consejo 2006/ 512/EG

12. Véase [http://www.bundesrat.de/nn\\_6904/DE/struktur/recht/bund-laender/bund-laender-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/nn_6904/DE/struktur/recht/bund-laender/bund-laender-node.html?__nnn=true).

del 17 de julio de 2006, así como a los comités que, en virtud del art. 291.3 TFUE, son utilizados para fijar las modalidades para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, tal y como sucede con el Comité Permanente del art. 71 TFUE.

Tanto en el Comité de Representantes Permanentes como en el Comité Especial de Agricultura, los *Länder* participan en las reuniones de preparación de instrucciones a través de representantes de los *Länder*. La lista puede ser modificada sin que sea necesaria una modificación formal del acuerdo.

(3) El *Bundesrat* nombra a los representantes de los *Länder* ante el Gobierno federal o a los representantes de departamentos del Gobierno de un *Land*. Para los comités incluidos en la lista esto puede también producirse durante un periodo de tiempo determinado. En caso de que los representantes de los *Länder* sean llamados excepcionalmente sin estar incluidos en la lista o por modificación de los representantes incluidos en la lista, el *Bundesrat* lo notificará antes de las negociaciones.

El Gobierno federal aceptará en la medida de lo posible la petición de asistencia de un representante de los *Länder*, como mínimo, y en caso de cumplirse los requisitos del art. 5.2 EUZBLG, de dos representantes de los *Länder*. En casos puntuales el Gobierno federal se esforzará por facilitar la asistencia de un representante de los *Länder*. Cuando en los casos del art. 6.1 EUZBLG no tome parte ningún representante nombrado por los *Länder* o no se conozca todavía ningún representante nombrado por el *Bundesrat* podrá, en casos puntuales, asistir un representante.

(4) En cuanto a la asistencia de representantes de los *Länder* a reuniones informales, el Gobierno federal y los *Länder* se ponen de acuerdo en cada caso concreto cuando afecte a competencias legislativas exclusivas de los *Länder*.

(5) En cuanto a reuniones del Consejo en su formación de Ministros, en los que se traten proyectos que esencialmente afectan a materias de competencia exclusiva de los *Länder* en el ámbito de la educación primaria, la cultura y la radiodifusión, el *Bundesrat*, en virtud del art. 6.2 y 6.3 EUZBLG, nombrará a miembros de los Gobiernos de los *Länder* con rango ministerial a los que el Gobierno federal cede la tarea de negociación de los proyectos. Los *Länder* aseguran su representación según las exigencias del art. 16.2 TUE y en virtud de la práctica existente en estas reuniones del Consejo. El Gobierno federal se esfuerza por posibilitar la asistencia de un funcionario de los *Länder* como apoyo al representante de los *Länder* nombrado por el *Bundesrat*. En caso de que el representante de los *Länder* no pueda asistir, será el representante del Gobierno federal o el representante permanente quien dirija las negociaciones.

(6) La delegación a un ministro de un *Land* de la tarea de negociar en el Consejo supone también la participación de éste en el procedimiento de mediación entre el Consejo y el Parlamento Europeo, a no ser que se afecte a tareas encomendadas a la República Federal de Alemania, como la Presidencia del Consejo.

Los *Länder* se aseguran el desarrollo de las negociaciones, según el punto número 5, a través del ministro del *Land* nombrado o a través de un representante de la esfera política de su propio *Land* o de otro.

(7) Para las reuniones del Consejo en su formación de Ministros, en los que se traten proyectos que no afectan esencialmente a materias de competencia exclusiva de los *Länder* en el ámbito de la educación primaria, la cultura y la radiodifusión, pero sí afectan a otras competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el *Bundesrat*, en virtud del art. 6.2, frase 5 del EUZBLG, nombra a miembros de los gobiernos de los *Länder* con rango ministerial, que están autorizados a realizar declaraciones en coordinación con el representante del Gobierno Federal.

(8) Los representantes de los *Länder* son miembros de la delegación alemana. Toman parte en las reuniones de delegación *in situ* que se llevan a cabo a modo de preparación cuando tienen lugar las sesiones. No se ven afectados los preparativos preliminares que se llevan a cabo conjuntamente, que también pueden ser propuestos por los representantes de los *Länder*.

(9) La delegación está encabezada por el Gobierno federal. Es dirigida por el representante del Gobierno federal con consulta al representante de los *Länder*, sin perjuicio de las negociaciones sobre proyectos individuales. Mientras la tarea de negociación no se transfiera a un representante de los *Länder*, éste puede hacer declaraciones en comités y grupos de trabajo con el consentimiento del jefe de delegación.

(10) En cuanto al apartado III.1 del anexo al art. 9 EUZBL, los *Länder* señalan que en estos casos solo puede tratarse de decisiones preliminares que pueden estar supeditadas a una decisión del *Bundesrat*.

Para la cooperación entre la Representación Permanente de la República Federal de Alemania ante la Unión Europea y los *Länder* así como el observador de los *Länder*, en base al acuerdo se aplica lo siguiente:

(1) El Gobierno federal apoya, en el marco de sus posibilidades y cuando sea necesario, a las oficinas de los *Länder* en Bruselas en cuestiones puntuales que les incumban, a través de la Representación Permanente y, en su caso, de la embajada en Bélgica.

(2) La consolidada práctica del envío de funcionarios de los *Länder* a la Representación Permanente continúa llevándose a cabo. Los delegados de los *Länder* en la Representación Permanente deben, si es posible, ser colocados en áreas relacionadas con los *Länder*.

(3) En virtud del EUZBLG, el observador de los *Länder* tiene el encargo de apoyar a los *Länder* en el ejercicio de sus derechos. Permanecen intactas sus posibilidades de información y participación en las instituciones y comités de la Unión Europea así como del Gobierno Federal. En cuanto a la pregunta de si internamente, en virtud del Acuerdo de Lindau, es necesario el consentimiento de los *Länder* y, en su caso, en qué medida, es una cuestión que suscita opiniones jurídicas diferentes por parte de los *Länder* y el Gobierno federal. En estos casos el procedimiento se regirá por acuerdos especiales.

En conformidad con el art. 23 de la Ley Fundamental y de la EUZBLG, se continúan desarrollando normas adicionales de cooperación técnica y contactos entre la federación y los *Länder*, por ejemplo, en el ámbito de la educación y la cultura. Sobre la base de las disposiciones del presente acuerdo, se seguirá llevando a cabo la actual práctica de cooperación entre federación y *Länder* en el ámbito de la Conferencia Permanente de ministros de Cultura y Educación de los *Länder*.

Los procedimientos internos sobre la participación de los parlamentos de los *Länder* en los asuntos de la UE no se ven afectados por estos acuerdos, permaneciendo intactos en el ámbito de las normas adoptadas.

En virtud del art. 11 EUZBLG, el acuerdo no se aplica para el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. En aplicación del art. 9 de la Ley sobre Cooperación entre la Federación y los *Länder* en Asuntos de la Unión Europea de 12 de junio de 2008, este acuerdo sustituye al Acuerdo entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los *Länder* sobre la Cooperación en Asuntos de la Unión Europea.

Los *Länder* añadieron al acuerdo una declaración protocolaria de los *Länder* sobre el acuerdo: en cuanto al método de clasificación de una propuesta de la UE, condicionado a la consideración del informe vinculante del *Bundesrat*, o para el traspaso de las negociaciones para una propuesta de la UE a un representante de los *Länder*, los *Länder* además se remiten a un intercambio de cartas del 7 de abril de 1997 y 26 de mayo de 1997.

### Aspectos financieros del federalismo

En Alemania las condiciones previas de la política económica y financiera también se deciden a través de la estructura del Estado federal.<sup>13</sup> Tras la entrada en vigor de la primera etapa de la reforma del federalismo en septiembre de 2006, las relaciones económicas entre federación y *Länder* debían ser modernizadas en una segunda etapa.

La comisión conjunta para la modernización de las relaciones económicas entre Federación y *Länder* (Comisión sobre federalismo II) creada en la primavera de 2007 para el desarrollo de propuestas de reforma del Bundestag y Bundesrat, finalizó sus consultas el 5 de marzo de 2009 y acordó un paquete completo de propuestas de reforma formuladas por ley. Las reformas legales propuestas por la comisión fueron aprobadas por el *Bundestag* el 29 de mayo de 2009. El *Bundesrat* las ratificó el 12 de junio de 2009. En los dos años de consultas de la comisión, el Ministerio de Hacienda participó activamente en esta segunda etapa de la reforma del federalismo y ha contribuido significativamente a su éxito. Con ella se siguen reforzando las condiciones para afrontar las tareas futuras.

Un elemento central de la reforma es la mejora de las disposiciones constitucionales para una limitación del endeudamiento de los Gobiernos federal y de los *Länder*. Tiene gran relevancia para garantizar un desarrollo viable de una economía a largo plazo, sobre todo teniendo de fondo la actual crisis financiera y económica y el aumento del endeudamiento ligado a ella.

La Ley Fundamental establece para la federación y los *Länder*, en sintonía con la filosofía del reformado Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, la base para un presupuesto equilibrado sin ingresos provenientes de créditos.

En el estado federal ya solo se permite un endeudamiento estructural del 0,35%

---

13 Véase también [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_1306/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_Finanzbeziehungen/115\\_FoederalismusreformII.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_1306/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/115_FoederalismusreformII.html).

del PIB, que es una inversión bruta mucho menor si se compara con las cifras anteriores. Además se exige una explicación equilibrada de los efectos coyunturales, de modo que –frente a la práctica habitual hasta el momento– el aumento del endeudamiento por cuestiones coyunturales en épocas de crisis debe compensarse a través de la generación de excedentes o superávit en tiempos de bonanza. A través de una cuenta de control con compensación obligatoria se garantiza el cumplimiento de la norma de déficit presupuestario. Una regla de excepción para catástrofes naturales u otras situaciones de emergencia aseguran la capacidad necesaria de actuación del Estado para la gestión de crisis. Las nuevas normas se aplicarán por primera vez a la federación y los *Länder* en el ejercicio del 2011. En una disposición transitoria se fija la posibilidad de que la federación y los *Länder* puedan establecer excepciones hasta el 2015 y 2019 respectivamente. Los detalles de la regla de endeudamiento para la federación se encuentran en la norma, en virtud del art. 115 de la Ley Fundamental (art. 2 de la Ley de Acompañamiento de la Segunda Reforma del Federalismo).

Unas ayudas de consolidación de la comunidad federal tienen la función de ayudar a los *Länder* Bremen, Berlín, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein a que, con sus presupuestos excepcionalmente problemáticos, puedan cumplir las limitaciones de endeudamiento a partir del año 2020. Estos *Länder* reciben subvenciones de 800 millones de euros anuales para los años 2011 hasta 2019. La reducción gradual de los déficits de financiación por parte de los *Länder* receptores es la condición para recibir estas ayudas. El Estado federal soporta la mitad de los gastos que ascienden a 7.200 millones de euros. Los detalles se encuentran regulados en la ley de ayuda consolidada (art. 3 de la Ley de Acompañamiento a la Segunda Reforma del Federalismo).

Junto a la regulación limitadora del endeudamiento se introdujo un procedimiento para evitar las situaciones de emergencia presupuestaria. Un Consejo de Estabilidad, en virtud del art. 109a de la Ley Fundamental, recibe la tarea de supervisión periódica de los presupuestos de la federación y de cada uno de los *Länder*. Dado el caso, puede descubrir situaciones de emergencia presupuestaria e iniciar procedimientos de saneamiento y supervisión. Los miembros del Consejo de Estabilidad son el Ministro federal de finanzas y los ministros de los *Länder* encargados de las finanzas. Las decisiones y los documentos en que se basan las decisiones del Consejo de estabilidad son publicados. La norma del Consejo de Estabilidad (art. 1 de la Ley de Acompañamiento a la Segunda Reforma del Federalismo) regula los detalles del procedimiento:

En cuanto a la actual restricción de la competencia de ayuda financiera de la federación a las áreas de inversión, donde debe legislar la federación (art. 104b de la Ley Fundamental), a partir de ahora ya no se aplicará la excepción de los arts. 109 y 115 de la Ley Fundamental para las situaciones de emergencia. Con ello se asegura que puedan concederse las ayudas financieras para reavivar las inversiones públicas, como por ejemplo, en la actual crisis económica y financiera, en todas las áreas relevantes de inversión.

El objetivo de estas medidas en el ámbito administrativo es reforzar la responsabilidad personal de las autoridades regionales y aumentar la eficiencia del desempeño de tareas asumidas, a través de la agrupación y fraccionamiento de tareas así como la estandarización y mejora de la cooperación. Esto supone la creación de

nuevas bases constitucionales para la cooperación entre federación y *Länder* en tecnologías de la información y la mayor utilización de evaluaciones comparativas de rendimientos en las administraciones de la federación y los *Länder*.

Mediante el reajuste selectivo de tareas y responsabilidades en el ámbito de gestión fiscal, se aumentará el potencial existente para elevar la eficiencia de la recaudación de impuestos con el objetivo de obtener una recaudación uniforme en todo el territorio del estado.

En el año 2010 algunos *Länder* introdujeron o discutieron sobre sus propios límites al endeudamiento constitucionalmente consagrados. Los grupos parlamentarios de Renania-Palatinado decidieron en diciembre de 2010 que el *Land* Renania-Palatinado ya no podrá contraer nuevas deudas a partir del año 2020. Los tres grupos parlamentarios del *Landtag* en Renania-Palatinado SPD, CDU y FDP acordaron unánimemente la introducción del llamado freno del endeudamiento en la Constitución del *Land*.

En virtud de ello, el art. 117 de la Constitución del *Land* establece la base para un presupuesto que no requiere nuevos préstamos. No obstante, se aplican excepciones a para compensar los déficits coyunturales en caso de crisis económica y financiera, catástrofes naturales y otras situaciones excepcionales de emergencia, así como para la compensación de cambios estructurales de la situación de ingresos y gastos de los que el *Land* no sea responsable;<sup>14</sup> esto afecta sobre todo a las cargas de gastos que se deben a decisiones de la federación.

El Gobierno federal justifica la necesidad del freno de endeudamiento, que también frena notablemente la soberanía de los *Länder*, de la siguiente manera:<sup>15</sup>

El Gobierno federal debe reducir su déficit estructural hasta 2016. A partir del 2020 los *Länder* no podrán hacer más deudas.

El déficit público en Alemania se sitúa en (cifras de marzo de 2010):

---

2002:	1,2773 billones de euros
2003:	1,3577 billones de euros
2004:	1,4298 billones de euros
2005:	1,4899 billones de euros
2006:	1,5454 billones de euros
2007:	1,5531 billones de euros
2008:	1,5795 billones de euros
2009 (resultados preliminares):	1,6922 billones de euros

---

Aquí se trata, en sentido amplio, de deudas frente a instituciones no estatales consistentes en cifras redondeadas de capital anticipado. El endeudamiento esta-

---

14. Véase <http://www.jungewelt.de/2010/12-17/048.php>.

15. [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2010/schuldenbremse-infografik-textversion,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2010/schuldenbremse-infografik-textversion,property=publicationFile.pdf).

tal en Alemania crecerá en Alemania en los próximos años. Actualmente representa en torno al 78,8% del PIB. Hasta 2013 podría ser el 82%. En el 2011 la federación debe pagar 36.100 millones de euros en intereses por sus deudas. Por lo tanto, gasta alrededor del 11,7% del presupuesto federal para pagar esos intereses. Hace 40 años aun era el 2,5%. Esto limita las posibilidades de financiación de otros gastos estatales.

El déficit estructural es una parte del déficit global de los presupuestos públicos. El grado del déficit no viene determinado ni por efectos coyunturales ni por medidas temporales, como por ejemplo las actuales medidas para combatir la crisis económica y financiera. Para reducir el déficit estructural presupuestario se ha trazado el siguiente trayecto: hasta el 2016 debe reducirse hasta los 10.000 millones. Empezando en aproximadamente 53.000 millones en 2010, deberán ser menos de 46.000 millones en 2011. En 2012 deberán haberse alcanzado los 39.000 millones según el plan financiero a medio plazo, 32.000 millones de euros en el año 2013 y 25.000 millones de euros en el 2014.

En 2010 el nuevo déficit estructural de los *Länder* era el siguiente:

---

Renania del Norte Westfalia: 9.000 millones de euros

Hesse: 3.380 millones de euros

Berlín: 2.810 millones de euros

Baden-Wurtemberg: 2.650 millones de euros

Renania-Palatinado: 2.350 millones de euros

Baja Sajonia: 2.300 millones de euros

Schleswig-Holstein: 1.580 millones de euros

Bremen: 1.050 millones de euros

Sarre: 790 millones de euros

Turingia: 820 millones de euros

Sajonia-Anhalt: 740 millones de euros

Brandemburgo: 650 millones de euros

Baviera, Hamburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia:

0 euros cada uno

---

Los cinco *Länder* altamente endeudados –Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein– no podrán rebajar por sí mismos el déficit estructural presupuestario y hasta 2020. Hasta entonces recibían una ayuda financiera conjunta de 800 millones de euros anuales. En total son 7.200 millones de euros. La federación y los *Länder* cargan cada uno con el 50%. Del importe total corresponden 300 millones a Sajonia-Anhalt, 260 millones a Sarre y 80 millones tanto a Schleswig-Holstein, Bremen como Berlín. Con esta ayuda económica todos los *Länder* deberán alcanzar en 2020 sin déficit estructural presupuestario.

## EL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 2010\*

*Peter Bußjäger  
Ernst Wegscheider*

### Una síntesis de los sucesos políticos más relevantes

Los temas más relevantes en la política interior de Austria en 2010 fueron las negociaciones sobre la reforma administrativa, las reformas previstas en el ámbito de la salud, las propuestas de reforma en el ámbito de la gestión educativa, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Lissabon-Begleitnovelle (Ley de adaptación de la normativa interna al Tratado de Lisboa), así como las medidas para hacer frente a la crisis económica y financiera. Además del nombramiento del Presidente Federal, las elecciones a los parlamentos regionales de Burgenland, Estiria y Viena también despertaron gran interés, así como las elecciones municipales celebradas el 14 de marzo en Baja Austria (a excepción de las ciudades de estatuto especial o estatutarias de San Pölten, Krems y Waidhofen) y en Tirol (con la excepción de Innsbruck, la capital del *Land*) y las celebradas el 21 de marzo de 2010 en Estiria (con la excepción de la capital del *Land*, Graz).

Las elecciones a la Presidencia Federal se celebraron el 25 de abril de 2010, y a ellas se presentaron, tanto el actual Presidente federal, como los candidatos Rosenkranz, consejera del *Land* de la Baja Austria, del Partido de la Libertad de Austria (en adelante FPÖ) y Gehring, presidente del Partido Cristiano de Austria (en adelante CPÖ). El Partido Popular Austríaco (en adelante ÖVP) no presentó candidato propio. Esta fue la primera vez que una Comisión de la Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) hizo el seguimiento de unos comicios en Austria. En este sentido, la comisión de la OSCE, compuesta por once miembros, actuó como observadora de la campaña electoral desde el 12 hasta el 25 de abril, analizando, entre otras cosas, la normativa relativa a la elección del Presidente de la Federación y la financiación de la campaña electoral.

A la hora de analizar los resultados, es importante tener en cuenta el bajo nivel de participación electoral que hubo en esta ocasión (53,6%), saliendo reelegido el actual Presidente Federal Fischer con un 79,33% de los votos válidos. El candidato Gehring obtuvo el 5,43% y la candidata Rosenkranz obtuvo un 15,24% de los votos. El 8 de julio de 2010 el Presidente Federal Fischer tomó posesión del cargo ante la 17ª Asamblea Federal (sesión conjunta del Consejo Nacional y el Consejo Federal, en virtud del art. 38B-VG) e inició su segundo y último mandato, en virtud del art. 60.5b-VG.

En cuanto a las elecciones a los Parlamentos regionales, el Partido Socialde-

---

\* Traducción a cargo de Ananda Plate, colaboradora del Instituto de Derecho Público.

mócrata de Austria (SPÖ) perdió la ansiada mayoría absoluta en el Parlamento regional (*Landtag*) con un 43,26% de los votos (una pérdida del 3,92%); el ÖVP obtuvo el 34,62% de los votos (una pérdida del 1,76%), pudiendo mantener su posición; y el FPÖ vivió un incremento del 3,23% de los votos, obteniendo un 8,98% y pudiendo sumar un escaño a los que ya tenía. Los Verdes-La Alternativa Verde perdieron un 1,06%, pero lograron entrar en el *Landtag* con el 4,15% de los votos. En este sentido, cabe mencionar también que el partido La Lista Burgenland (LBL), que se presentaba a las elecciones por primera vez, pudo entrar en el *Landtag* con un 4,00% de los votos. Por lo tanto, en base a estos resultados electorales, los escaños se repartieron de la siguiente manera: SPÖ 18 escaños (-1), ÖVP 13 escaños (como hasta el momento), FPÖ 3 escaños (+1), Los Verdes 1 escaño (-1) y LBL 1 escaño (+1). En cuanto a la formación del Gobierno del *Land*, éste se compone de 4 miembros del SPÖ y 3 miembros del ÖVP, con H. Niessl como Presidente reelecto del gobierno del *Land*, investido en la sesión constitutiva del *Landtag* de 9 de julio de 2010.

Las elecciones al Parlamento del *Land* de Estiria se celebraron el 26 de septiembre de 2010. A pesar de haber sufrido una pérdida del 3,41%, el SPÖ continuó siendo el partido más votado con un 37,19% de los votos. La ÖVP también perdió (-1,47%), al haber obtenido solo el 37,19% de los votos. En cambio, la FPÖ tuvo un aumento significativo de votos (+6,10%), alcanzando el 10,66% y la consiguiente entrada en el *Landtag*, convirtiéndose así en la tercera fuerza política del *Land*. Los Verdes consiguieron un aumento de 0,82% al obtener el 5,55% de los votos; el Partido Comunista de Austria (en adelante KPÖ) obtuvo el 4,41% (-1,93%), lo cual supuso la pérdida de la mitad de los escaños que ostentaba. El resto de partidos que se presentaron a las elecciones se quedaron fuera del *Landtag*. En resumen, la repartición de escaños quedó de la siguiente manera: SPÖ 24 escaños (-2), ÖVP 22 (-2), FPÖ 6 (+6), KPÖ 2 (-2) y Los Verdes 3 escaños (como hasta el momento). En la sesión constituyente del *Landtag* el 21 de octubre se reeligió a F. Voves (SPÖ) como Presidente del gobierno del *Land*, formado dicho gobierno por 4 miembros de la SPÖ (-1), 4 miembros del ÖVP y un miembro del FPÖ (+1).

El 10 de octubre se celebraron en Viena las elecciones municipales y las elecciones a los parlamentos regionales. En ellas el SPÖ perdió la mayoría absoluta de los escaños que ostentaba, en cambio, el FPÖ obtuvo su segundo histórico mejor resultado, pudiendo adelantar a la ÖVP, que en Viena obtuvo su peor resultado jamás.

Simultáneamente a las elecciones regionales y municipales, en Viena tuvieron lugar las elecciones a la representación de los distritos, en la que fueron elegidos los Consejos del Distrito y los Regidores-jefe de los 23 distritos vieneses. Los resultados de los partidos representados en el Parlamento de Viena (el Parlamento regional tiene al mismo tiempo la función de consejo municipal; véase en este sentido el art. 108 B-VG) son los siguientes: SPÖ 44,34% (- 4,75%), FPÖ 25,77 % (+ 10,94%), ÖVP 13,99% (- 4,78%), Los Verdes 12,64% (- 1,99%). Este resultado electoral se traduce en la siguiente repartición de escaños en el Parlamento regional de Viena: SPÖ 49 Escaños (-6), FPÖ 27 (+14), ÖVP 13 (-5), Los Verdes 11 (-3). Dado que el SPÖ advirtió antes de las elecciones de que no formaría una coalición con la FPÖ, el 22 de octubre de 2010 inició las negociacio-

nes de coalición con Los Verdes para la creación del nuevo Gobierno municipal-regional), llegando a un acuerdo el 12 de noviembre de 2010 y dando lugar al primer gobierno regional roji-verde de la historia.

En la primera sesión del *Landtag* (consejo municipal) el 25 de noviembre de 2010, el Alcalde-Presidente del *Land* -M. Häugl- fue reelegido en sus funciones y M. Vassilakou, que encabezaba la lista de Los Verdes, fue elegida como nueva vicealcaldesa.

### **Un paso adelante en la reforma del Estado mediante la reforma de la Administración? Otras propuestas de reforma en al actualidad**

En el programa de Gobierno 2008-2013 el gobierno austríaco dio el visto bueno a una reforma de la repartición de responsabilidad y una reforma financiera e inició un grupo de trabajo para elaborar unas medidas de consolidación.<sup>1</sup> Este grupo de trabajo, cuya composición está fuertemente influida por el gobierno central, comenzó sus labores en febrero del 2009, y acordó tratar cada medida en uno de los once paquetes de trabajo,<sup>2</sup> reuniéndose varias veces a lo largo de 2009. Sin embargo, no presentó públicamente ninguna propuesta sobre las medidas de reforma.<sup>3</sup>

Los debates del grupo de trabajo continuaron durante el período del 2010, siendo la educación, la eficiencia de la administración y la eficiencia del sistema de fomento, los puntos centrales de la negociación.

Los Presidentes de la Baja Austria y Viena participaron, como representantes de estos *Länder*, en las sesiones de los grupos de trabajo. En cuanto a las labores para conseguir una reforma administrativa, se formó un grupo especial (comité de gestión), formado por el canciller de la federación, el vicecanciller y los presidentes de los *Länder* de Baja Austria y Viena. Los grupos de trabajo compuestos por los representantes máximos (ministros de la federación, secretarios de estado, parlamentarios y presidentes de los *Länder*) debatieron y negociaron sobre las áreas de finanzas (pactos de estabilización, educación, desregulación y asistencia).

El 18 de octubre de 2010 se celebró al más alto nivel político una ronda de discusiones en la cancillería federal. Durante esta reunión se observó que en los grupos sobre finanzas, educación y asistencia no se habían obtenido resultados y que se continuaba negociando. Como resultado del grupo de desregulación pudieron aplicarse 38 de las 335 medidas exigidas por la Ley de presupuestos de 2011 (entre ellas, por ejemplo, la simplificación administrativa de los reglamen-

---

1. Véase detalladamente el Informe sobre el federalismo austríaco en el año 2008, en: *Informe de las Comunidades Autónomas 2008*, Volumen I (2009).

2. Los once paquetes de trabajo del «grupo de trabajo de consolidación» son: las pensiones, personal, educación, ciencia e investigación, fomento eficiente, orientación al ciudadano y desregulación, eficiencia de la administración, reforma de las tareas y limpieza estructural, compensación financiera y Ley de Presupuestos, Salud y asistencia, medio ambiente, infraestructura, empresas públicas y fondos.

3. Véase en detalle el 34º informe sobre federalismo in Austria 2009 (2010) pág. 21 y ss.

tos comerciales, de la ley del agua o de la Ley de saneamiento de suelos contaminados. No obstante, en el año 2010 prácticamente no se produjeron avances en la reforma administrativa, a pesar de que se haya continuado subrayando el potencial de ahorro (desde 1.000 millones a 3.500 millones de euros) que representa tal reforma. Además, en la reforma administrativa el tema del paro desembocó en una, hasta ahora desconocida y totalmente injustificada, crítica a los *Länder* por parte de determinados medios de comunicación nacionales, que hablaban de que el único interés de los *Länder* era mantener su status quo. En cuanto a las probabilidades de adoptar esta reforma administrativa, como objetivo sigue siendo posible alcanzarlo si las negociaciones se llevan a cabo con interés y atención. No obstante, es bastante improbable que llegue a aplicarse esta reforma en la presente legislatura tal y como se acordó sobre todo si se observa el trabajo realizado por el grupo de trabajo en los últimos dos años.

En Austria lleva discutiéndose desde hace algunos años sobre las reformas de la administración educativa (entre otros, la eliminación de los consejos escolares en los *Länder* que son parte de la Administración Federal) y el traspaso de la responsabilidad de los profesores que son funcionarios regionales a la federación o los *Länder*.

En el año 2009 se estableció en el Consejo Nacional un subcomité del comité constitucional llamado «reforma constitucional», que en varias ocasiones trató el tema de la «administración educativa». Los representantes de los *Länder* pudieron participar en dos debates y defender sus posturas. Los planes presentados por la ministra de educación Sra. Schmied en julio de 2009 preveían que a partir de ese momento ya no debía haber maestros que fuesen funcionarios regionales y que los consejos escolares de los *Länder* debían ser sustituidos por las direcciones educativas. La Conferencia de presidentes de los *Länder* decidió en la jornada del 27 de noviembre de 2009 una posición conjunta de los *Länder* acerca de la reforma educativa, en la que, entre otras cosas, se acordó que los maestros de la enseñanza obligatoria continuaran siendo funcionarios regionales de los *Länder*.<sup>4</sup> Posteriormente, en agosto de 2010, el presidente de Baja Austria dio un nuevo impulso al debate político, al reclamar que se traspasaran las competencias sobre todas las modalidades de maestros a los *Länder*, tanto sobre los maestros funcionarios regionales en centros de enseñanza obligatoria (escuelas de primaria y escuelas de enseñanza general básica «Hauptschule») como de aquellos que enseñaron en las escuelas de formación profesional y sobre los profesores de los centros de secundaria. La Conferencia de Presidentes de los *Länder* trató de manera intensiva las reformas educativas en una jornada especial el 6 de septiembre de 2010 y pidió a la federación que pusiera en marcha inmediatamente las negociaciones con los *Länder* sobre la puesta en práctica de la reforma educativa. En este sentido, la base común de los *Länder* para llevar a cabo las negociaciones es la decisión del 27 de noviembre de 2009. La Conferencia de Presidentes de los *Länder* apoyó esta decisión durante su jornada del 19 de octubre de 2010 y se decantó por que los representantes de los parlamentos regionales fuesen integrados en las negociaciones con el Gobierno federal, así como sobre una nueva ordenación del sistema educativo austríaco, con el objetivo de obtener una mejora cualitativa considerable. Estas reivindicaciones de los *Länder* lleva-

---

4. Véase en el 34º Informe sobre el federalismo en Austria 2009 (2010) 27 y sig.

ron a numerosas reacciones políticas y toparon con el rechazo del socio de coalición SPÖ. A pesar de ello, el Canciller federal Sr. Faymann (SPÖ) negó que hubiese disputa alguna entre la federación y los Länder en el ámbito de la educación. En este sentido, la ministra de educación Sra. Schmied (SPÖ) representó de nuevo la idea de que los profesores deberían formar parte de las competencias de la federación y se declaró a favor de que se negociara con los Länder. No obstante, en las reuniones llevadas a cabo en los grupos de trabajo para la elaboración de medidas de consolidación, no pudieron alcanzarse resultados ni siquiera avances significativos antes de acabar el 2010. Desde una perspectiva federalista<sup>5</sup> se trata esencialmente de:

– La asunción de la responsabilidad ejecutiva por parte de los *Länder*, de todos los maestros, incluidos los de las escuelas públicas federales, y de los gastos regulados de manera transparente;

– Una reforma de la administración educativa, ligada a la eliminación de los consejos escolares federales. La administración educativa de los *Länder* puede encargarse de esta función;

– Uniformización de los estándares de programas y de las metas educativas a nivel federal.

Uno de los problemas que sigue sin solucionarse en Austria es la reforma del sistema sanitario. Este sector ha estado marcado durante años por una permanente subida de precios en los hospitales, acarreado problemas de financiación y de eficiencia de los hospitales, sobre todo en los *Länder* con déficits crecientes por parte de los financiadores de la seguridad social, así como las todavía existentes diferencias entre el ámbito intra y extramural. No hay duda de que en el sector sanitario hay una gran necesidad de consenso, tanto entre los *Länder* como entre los titulares de la seguridad social, como entre los médicos y hospitales y sus titulares. En este sentido, el ministro de sanidad Sr. Stöger (SPÖ) propuso a principios de noviembre del 2010 controlar el aumento de los costes hospitalarios a través de una ley federal de hospitales y de transferencias por parte de la federación. Ello supondría que los *Länder* tendrían mucha menor influencia y se limitarían a aplicar la ley federal de hospitales, por lo que estos planes toparon con fuertes críticas por parte de los *Länder*, argumentando que un nuevo centralismo no solucionaría los problemas del ámbito hospitalario, algo que la Federación ha demostrado claramente con su competencia legislativa y reglamentaria en el ámbito de la seguridad social. Lo realmente necesario son unas medidas estructurales y el traspaso de competencias en materia de hospitales. El objetivo fundamental debe ser una provisión óptima a la sociedad, que además respete la estructura regional de Austria. En este sentido, un punto importante de las reformas en el ámbito sanitario es, desde la perspectiva federalista, el fortalecimiento de las *Gesundheitsplattformen* (fondos de sanidad) en los diferentes *Länder*, en vista a los ámbitos de las responsabilidades de la planificación integrada en todos los sectores y de la financiación conjunta.<sup>6</sup>

---

5. Véase en este sentido «Reformas educativas sensatas que no son juegos de poder» en Instituto para Federalismo, *Föderalismus-Info* N° 4/2010.

6. Véase la posición del Instituto para federalismo sobre la transferencia de competencias en el sector de los centros sanitarios, visible en [www.foederalismus.at](http://www.foederalismus.at).

En Austria lleva debatiéndose, desde hace años, la creación de tribunales administrativos de los *Länder*. En este sentido, se llegó a un acuerdo básico sobre este asunto en la Convención de Austria en el 2005 y en el grupo de expertos sobre la reforma estatal y administrativa en 2007.<sup>7</sup>

En febrero del 2010, el servicio constitucional de la Cancillería Federal presentó para su evaluación, un borrador para reformar la Ley Constitucional Federal (Ley de reforma llamada *Verwaltungsgerichbarkeits-Novelle* de 2010).

Inicialmente se había previsto un poder para decidir la reforma de los nueve tribunales administrativos de los *Länder*, así como de los dos tribunales contencioso-administrativos federales (Tribunal Administrativo Federal para finanzas y un Tribunal Administrativo Federal). El Tribunal de Asilo debía seguir manteniéndose. Con ello, finalmente habría tres tribunales contencioso-administrativos federales. El Tribunal Administrativo Federal debía ocuparse de asuntos relativos al poder ejecutivo federal, que son los que afectan directamente a los órganos administrativos federales. En todos los demás casos (con excepción del Tribunal Administrativo para finanzas y el Tribunal de Asilo) serían competentes los tribunales contencioso-administrativos de los *Länder*. También estaba previsto que el legislador federal ordinario pudiera, con consentimiento de los *Länder*, adjudicar o retirar competencias a los tribunales contencioso-administrativos. Además, debía existir la posibilidad de recurrir las decisiones de los tribunales contencioso-administrativos de primera instancia, ante el Tribunal Supremo Administrativo, con la posibilidad de que este último tuviese potestad para rechazar el recurso cuando la decisión impugnada no dependiese de una cuestión jurídica, cuando la decisión impugnada tratase de una suma de dinero reducida, o cuando la impugnación no tuviese perspectivas suficientes de éxito. La idea era que los tribunales contencioso-administrativos decidiesen inmediatamente después de la autoridad administrativa de primera instancia. Además, el legislador competente también estaría facultado para excluir la posibilidad de recurso en el ámbito de actividad municipal. Desde una perspectiva federalista, este proyecto fue apoyado, ya que posibilita que los *Länder* tengan una jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>8</sup>

Los *Länder* trataron el borrador de manera extensa, le dieron la bienvenida mediante una Posición Conjunta de 8 de abril de 2010<sup>9</sup> y pidieron la compensación de los gastos adicionales que surgiesen a cargo de los *Länder*, fuesen compensados. El hecho de que la Federación no hubiese fijado unas reglas procesales para los tribunales contencioso-administrativos, provocó que en cinco *Länder* se iniciase el mecanismo de consulta y fuera necesaria la apertura de negociaciones en un órgano o grupo consultivo. En algunos puntos del borrador, los *Länder* hicieron propuestas de mejora; por ejemplo, rechazaron el desplazamiento previsto en las responsabilidades de los tribunales contencioso-administrativos de los *Länder* hacia el Tribunal Administrativo Federal, ya que no respetaba los principios del federalismo y del interés general. Debía eliminarse la posibilidad de inter-

---

7. Véase el *Informe* de 2007.

8. Véase Instituto de Federalismo da la bienvenida a la Ley que modifica la Ley del Tribunal Administrativo de los *Länder*, en: Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info N° 1/2010.

9. Véase la Ley por la que se modifica la normativa del Tribunal Administrativo del 2010 – perspectiva de los *Länder*, en Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info N° 2/2010.

vencción anti sistémica prevista, por la que el legislador ordinario federal podía declarar competente, mediante ley federal (sin consentimiento de los *Länder*), al Tribunal Administrativo Federal en materias de competencia municipal (por ejemplo, para impugnar notificaciones relativas a licencias de obra provenientes del Ayuntamiento) o de otro órgano de autogobierno. Se exigió que el nombramiento de los miembros de los tribunales administrativos se dejase a la libre decisión de los gobiernos de los *Länder*. También el mecanismo de transferencia automática prevista, es decir, el derecho de un miembro existente de un órgano administrativo independiente, a ser nombrado miembro del tribunal administrativo, significaba una intromisión en la competencia de los *Länder* para organizar los tribunales administrativos, por lo que fue rechazado. Sin embargo, a lo largo de 2010 no se alcanzó ningún acuerdo en estas negociaciones, por lo que, de momento, no se ha conseguido el establecimiento de tribunales administrativos por parte de los *Länder*, un paso bienvenido desde el punto de vista federalista, compatible con las disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos y que supondría un paso importante en la reforma administrativa.

### **Las novedades en el derecho constitucional. Capítulos seleccionados de la legislación federal y participación de los *Länder* en la legislación Federal**

Durante 2010, el derecho constitucional austríaco se ha ampliado con la publicación en el *Bundesgesetzblatt*<sup>10</sup> de dos Leyes modificadoras de la Ley Constitucional Federal, dos leyes constitucionales y tres leyes federales ordinarias, que en total suman 21 disposiciones constitucionales.

La Ley Federal<sup>11</sup> que modifica la Ley Constitucional Federal (*Bundes-Verfassungsgesetz*), la Ley del Tribunal de Cuentas (*Rechnungshofgesetz*) de 1948, la Ley del Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshofgesetz*) de 1953 y la Ley del Tribunal Supremo Administrativo (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*) de 1985, amplió el control del Tribunal de Cuentas. A partir de ahora, éste es responsable del control de la gestión de los municipios con más de 10.000 habitantes, cuando hasta este momento el límite se encontraba en 20.000 habitantes. Además, el Tribunal de Cuentas puede inspeccionar los municipios con menos de 10.000 habitantes cuando lo solicite el gobierno o parlamento de un *Land*. Para evitar la congestión del Tribunal de Cuentas, no pueden iniciarse a la vez más de dos inspecciones de este tipo al año. Estas solicitudes solo podrán realizarse con respecto a municipios en los que haya un aumento considerable de deuda o pasivos. Los *Länder* pueden pedir a los *Landesrechnungshöfe* (Tribunales de cuenta de los *Länder*) que inspeccionen los municipios de más de 10.000 habitantes. Lo mismo es aplicable a las agrupaciones de municipios.

Mediante esta reforma, fuertemente criticada y rechazada por los municipios, el legislador constitucional no consiguió la aplicación del programa de Gobierno,<sup>12</sup> donde se reservaba el control e inspección de municipios de menos de 20.000 habi-

10. N.T.: Diario Oficial del Estado Austríaco.

11. Publicada en el BGBl I Nr 98/2010

12. Véase en el programa de gobierno para la legislatura XXIV En el capítulo «Leis-

tantes a los Tribunales de Cuentas de los *Länder*. Ahora el Tribunal de Cuentas Federal y los Tribunales de Cuentas de los *Länder* se han dividido el control de la comunidad. Este concepto se complementa con un complicado sistema, en el que las solicitudes de los gobiernos de los *Länder* o los parlamentos regionales (para inspeccionar municipios de más o menos de 10.000 habitantes) están numéricamente limitadas.

Los objetivos de la Ley Federal, que modifica la Ley Constitucional Federal, la Ley sobre el Instituto Nacional de Comunicaciones, la Ley de Telecomunicaciones, la Ley de Derechos de Autor, Ley de la Radiodifusión, Ley de la Televisión Privada, Ley de la Radio Privada y Ley Federal sobre los derechos exclusivos de retransmisión televisiva, publicados en el BGBl I Nr 50/2010, constituyen un reforzamiento de la función pública de la radiodifusión austríaca (en adelante ORF), mediante su adecuada financiación conforme a las exigencias de la UE, el establecimiento de una autoridad independiente de los medios de comunicación, la creación de las bases jurídicas para la radio digital terrestre, la integración de la televisión por Web y de los servicios de visualización de vídeos en la ley de la televisión privada, así como el examen de algunas cuestiones pendientes de resolver en las correspondientes leyes, relativas a la Directiva europea sobre medios de comunicación (Directiva 89/552/CEE y 2007/65/CEE).

Por la reforma de la Ley Constitucional Federal (en adelante B-VG),<sup>13</sup> *KommAustria*, el Instituto Nacional de Comunicaciones, actualmente instalada en la Cancillería federal, ha sido transformada en una autoridad reguladora independiente (no vinculada órdenes exteriores) para el sector de la radiodifusión y al mismo tiempo se le transfieren otras tareas, ya que además de las tareas reguladoras que tenía, ahora también ostenta la supervisión legal de la ORF y el ejercicio de las funciones en virtud de la Ley de derechos de exclusividad sobre las emisiones televisivas. La autoridad de reglamentación *KommAustria* sigue estando compuesta por cinco miembros, que en virtud de la disposición constitucional en el art. 3, párrafo 3, de la modificada Ley *KommAustria*, son nombrados a propuesta del Gobierno federal. Para ello ha de tenerse en cuenta la decisión del Comité político del Consejo Nacional.

En la Ley de la ORF se modificaron las disposiciones que regulan la colocación del producto y se reformuló la orden de derecho público de la ORF en el sector de los servicios online y programas especiales. Además obliga a la ORF a establecer un sistema de aseguramiento de calidad, acompañado de una oferta online y, en caso de ser económicamente sostenible, retransmitir un programa de deportes propio, un programa informativo y un programa de cultura. En cambio, los portales de anuncios, listados de empresas, contactos y bolsas de intercambio, redes de negocios, servicios para adultos, juegos de azar, apuestas y otros servicios en línea le fueron expresamente prohibidos a la ORF. Además, se estableció el marco legal para la concesión así como permisos para plataformas múltiples de radiodifusión digital terrestre al tiempo que se eliminaron las disposiciones relativas a la televisión analógica privada.

---

tungsfähiger Staat» bajo A) reformas constitucionales prioritarias y el punto 4. Sobre el Tribunal de Cuentas.

13. Véase la cifra 5a en el art. 20, párrafo 2 del B-VG.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, a los Parlamentos nacionales de los Estados Miembros de la UE se les concede un mayor derecho de participación en los asuntos de la Unión Europea. Para adaptar ese derecho de participación del Parlamento al derecho vigente de la Unión Europea, los parlamentarios de los partidos de gobierno hicieron, en el Consejo Nacional, una solicitud de iniciativa de reforma de la Constitución Federal (978/A). Esta reforma hubiese empeorado la posición del Consejo Federal frente al Consejo Nacional en los asuntos de la UE, sobre todo en lo referente a la acción de subsidiariedad y la opinión vinculante del Consejo Federal frente al Ministro Federal competente, por lo que no solo fue rechazado por los *Länder* sino también por el Instituto para el Federalismo.<sup>14</sup>

En virtud del art. 41 párrafo 1 del B-VG, el Consejo Federal aprobó en su sesión número 784, el 6 de mayo de 2010, (probablemente también debido a las numerosas reacciones de los *Länder*<sup>15</sup> y sobre todo, las decisiones tomadas en los Parlamentos de Tirol y Vorarlberg) un proyecto de ley, con el que debía adaptarse la Ley Constitucional Federal al Tratado de Lisboa (Ley modificadora llamada *Lissabon-Begleitnovelle* 691 dB – XXIV. GP) y que posteriormente fue remitida al Consejo Nacional para su aprobación.<sup>16</sup> Durante la elaboración del proyecto de ley también se modificaron las reglas de procedimiento del Consejo Federal (BGBl I N° 27/2010), permitiendo al Comité sobre Unión Europea del Consejo Federal que llevase a cabo el procedimiento de inspección de subsidiariedad, antes de la entrada en vigor de dicha ley (*Lissabon-Begleitgesetz*).

Con la reforma «*Lissabon – Begleitnovelle*» BGBl I N° 57/2010<sup>17</sup> aprobada por el Consejo Nacional (basada en la iniciativa y en el proyecto de ley del Consejo Federal) se modifica y adapta la Ley Constitucional Federal<sup>18</sup> y se faculta a la autoridad electoral federal para determinar a los candidatos para los mandatos austriacos adicionales tras las elecciones europeas de 2009 y distribuir estos mandatos. Las novedades más importantes, también para los Parlamentos regionales son:

–El Consejo Nacional y el Consejo Federal pueden, mediante dictamen motivado, establecer las razones por las que un proyecto de norma europea no respeta el principio de subsidiariedad. El Consejo Federal está obligado a informar inmediatamente a los Parlamentos regionales, a tener en cuenta la opinión de éstos sobre el examen de subsidiariedad y a informar a los Parlamentos regionales sobre la decisión tomada acerca de la adecuación o no a este principio (Art 23g, párrafo 3 B-VG).

14. Véase «Lissabon» – Begleitnovelle ist Nagelprobe für den Bundesrat, en: Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info N° 2/2010.

15. Véase la posición conjunta de los Länder en la enmienda Lissabon-Begleitnovelle, VSt-6298/6 del 26 de marzo de 2010.

16. Véase detenidamente: Lissabon-Begleitnovelle – Gesetzesantrag des Bundesrates, en: Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info N° 3/2010.

17. Véase la Ley constitucional federal, a la luz de la aprobación del Tratado de Lisboa, con especial atención a las reformas de las disposiciones relativas a la elección de los miembros del Parlamento Europeo de 2009 (Lissabon-Begleitnovelle).

18. Véase las nuevas disposiciones en los arts. Art 23c – 23k del B-VG.

—En cuanto a la posibilidad de presentar una acción de subsidiariedad, el Consejo Federal fue equiparado al Consejo Nacional, dado que puede impugnar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cualquier norma europea que considere que viola el principio de subsidiariedad (Art 23h, párrafo 1 del B-VG).

La *Lissabon-Begleitnovelle* supuso un mejor reconocimiento del papel del Consejo Federal y fortaleció ligeramente la conexión entre el Consejo Federal y los Parlamentos regionales.<sup>19</sup>

Sobre la base de una moción de los parlamentarios pertenecientes a los partidos del gobierno, el Consejo Nacional aprobó la Ley Constitucional Federal, que modifica la *Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre* (Ley Federal Constitucional sobre la limitación de la retribución de los funcionarios públicos) así como la *Bezügegesetz* (Ley de régimen retributivo), BGBl I Nr 76/2010. Con ello, tanto en el año 2010 como en el 2011 se aplicó la llamada *Nulllohnrunde* o «ronda de retribución cero» a los políticos. A través de la renuncia a la adaptación anual del sueldo prevista en la *Bezügebegrenzungsgesetz* (Ley de limitación de retribución), esta medida debía ser una aportación, por parte de los políticos, en tiempos económicamente difíciles y con mucho paro, ya que sus sueldos son una fuerte carga para el presupuesto público. En el ámbito de los *Länder* también se modificaron las respectivas leyes de régimen retributivo, congelando la retribución de los políticos de los *Länder* (miembros del Gobierno del *Land*, parlamentarios del *Landtag*).

Con la Ley federal, mediante la cual se adoptan la *Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010* (Ley relativa a la producción de electricidad y a la organización del sector) y la *Energie-Control-Gesetz* (Ley de control de la energía), BGBl I N° 110/2010, Austria adaptó el tercer paquete del mercado interior de la energía de la Unión Europea<sup>20</sup> a su normativa interna. La implementación del tercer paquete del mercado interior de la energía de la UE requirió una reforma de las normas relativas al sector de la electricidad y el gas. El objetivo de la Ley son el fortalecimiento y la protección de los derechos de los consumidores, la separación efectiva de los operadores del sistema de transmisión, la garantía de acceso libre del proveedor al mercado y el desarrollo de capacidades para nuevos sistemas de producción, la introducción de una tarificación independiente de los transportes de gas en las redes de distribución, la creación de una Agencia de cooperación entre las autoridades reguladoras, el fortalecimiento de las competencias de las autoridades reguladoras, medidas para garantizar la independencia de la autoridad reguladora frente a intereses públicos y privados, así como una mayor protección jurídica contra las decisiones adoptadas por la autoridad reguladora.

19. Véase BUSSJÄGER/GRASS, *Die Lissabon-Begleitnovelle zur Bundesverfassung und die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten*, en: ÖJZ 2011, 60 sig.

20. Este paquete está compuesto de: el Reglamento (CE) N° 713/2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía, el Reglamento (CE) N° 714/2009 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad, el Reglamento (CE) N° 715/2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, así como la Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

La Ley contiene muchas disposiciones básicas que han de aplicar los *Länder* y 18 disposiciones constitucionales, que en virtud de las *Kompetenzdeckungsklauseln* o cláusulas de cobertura de competencias, atribuyen la competencia reguladora a la Federación, entre otras.

La competencia para la aprobación de los términos y condiciones de los operadores de redes de distribución y sistemas de transmisión por parte de la autoridad reguladora, también viene dada a través de disposiciones constitucionales. En la disposición constitucional del art. 97 se fijó que los gobiernos de los *Länder* deberán presentar anualmente un informe al Ministro federal, sobre la experiencia del funcionamiento del mercado interior de la electricidad y sobre el cumplimiento de la ejecución de las *Ausführungsgesetze* (leyes de aplicación) aprobadas. La ley federal sobre la autoridad reguladora de la industria de la electricidad y el gas natural (art. 2 de la Ley) cumple las disposiciones legales comunitarias impuestas sobre la independencia de la autoridad reguladora, puesto que ésta actúa sin recibir órdenes. Los órganos del E-Control<sup>21</sup> son el Consejo de Administración, la Comisión reguladora y el Consejo de vigilancia. Antes de la orden del consejo de administración hecha a través del Ministro federal, debe haber una consulta previa a la Comisión correspondiente del Consejo Nacional. A la comisión reguladora también se le asignan tareas de interés general,<sup>22</sup> competencias que le fueron transferidas mediante la *Ökostromgesetz* (Ley de electricidad ecológica), la *Energielenkungsgesetz* (Ley de conducción de la energía) así como la *Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz* (Ley de cogeneración). Estas tareas se llevan a cabo bajo la dirección y las instrucciones del Ministro Federal.

La modificación del art. 20 B-VG, llevada a cabo por la reforma B-VG-Novelle BGBl I N° 2/2008,<sup>23</sup> prevé que mediante Ley, se regule el derecho de supervisión por parte del órgano supremo sobre las tareas de la autoridad independiente, que incluya como mínimo, el derecho de información sobre todos los objetos de la gestión de la autoridad independiente.

La Comisión sobre Energie-Control es una autoridad colegiada independiente con impacto judicial (según el art. 133, párrafo 4 B-VG), que en estos momentos no está sujeta a supervisión alguna. Para poder prever una normativa de supervisión adecuada para la Comisión de Control de la Energía, el Consejo Nacional aprobó una Ley federal, mediante la cual, se modifica la *Energie-Regulierungsbehördengesetz* BGBl I Nr 30/2010 (Ley que regula las autoridades energéticas). En el art. 19a se concede al Ministro federal un derecho de notificación, para que éste pueda cumplir su obligación de información al Parlamento y representar adecuadamente los intereses de la Federación. Las disposiciones constitucionales en el art. 1 incluyen la competencia de la Federación para la aprobación de la Ley (*Kompetenzdeckungsklausel* o cláusula de cobertura de competencias).

En el año 2010 se aprobaron leyes en los sectores de salud, economía, finanzas, adquisiciones y protección del domicilio social en Austria. A continuación se describen brevemente algunas de estas leyes federales:

21. N.T.: E-Control es la autoridad reguladora del mercado de la electricidad en Austria.

22. Véase las disposiciones constitucionales en el art. 12 y 21 de la *Energie-Control-Gesetzes* (Ley sobre control de energía).

23. Véase el *Informe* 2007.

Para hacer frente a la crisis económica y financiera mundial, en Austria tuvieron que utilizarse fondos públicos de miles de millones, para estabilizar el mercado financiero y laboral y para sacar a la economía de la recesión. El déficit y la deuda pública de la Federación, de los *Länder* y de los municipios han obligado a abrir proceso de consolidación de varios años a partir del 2011, para poder rebajar el déficit público del Estado en el 2012 por debajo del límite de Maastricht del 3% del BIP y frenar el endeudamiento del Estado. Como primer paso, el Gobierno federal se puso de acuerdo en unas medidas de consolidación de 2400 millones de euros. La Ley de Presupuestos 2011, BGBl I N° 111/2010, aprobada por el Consejo Nacional, a la luz de la negociación sobre la decisión de los presupuestos federales para el año 2011, contiene (de manera muy poco ordenada) alrededor de 146 reformas normativas y 10 leyes nuevas. Además, prevé la introducción de nuevos impuestos (como el impuesto a las entidades financieras) o numerosos incrementos impositivos (por ejemplo, impuesto ecológico, reestructuración de los impuestos sobre el ahorro, subida del impuesto sobre el tabaco, subida de los impuestos de fundaciones) varias medidas en el ámbito social (entre otras, la eliminación gradual de la llamada «Hacklerregelung» sobre asegurados de larga duración, la rehabilitación obligatoria antes de concederse la pensión de discapacidad, la obstaculización el acceso al subsidio por enfermedad), un recorte de la financiación de partidos pero también de los fondos adicionales para el saneamiento térmico o la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria. Los *Länder* también sacan provecho de la reforma de la *Finanzausgleichsgesetz* (Ley de Compensación Financiera), ya que los ingresos recibidos gracias al impuesto sobre vuelos y el impuesto de estabilización, incluidos en el catálogo de las exacciones federales conjuntas, son ingresos que se reparten la Federación y los *Länder*. A la vista de un reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional, también se modificaron los preceptos compensatorios del impuesto sobre la bebida (véase más acerca de este tema en el punto V.3.).

A lo largo del procedimiento de examen y debate parlamentario, hubo fuertes protestas contra numerosas medidas de la ley, que finalmente fue aprobada el 21 de diciembre de 2010 por el Consejo Nacional, con los votos de ambos partidos de gobierno. Durante la votación en el Consejo Federal en su sesión n° 792 del 23 de diciembre de 2010 los Consejos federales de la ÖVP de Vorarlberg votaron en contra de la ley y con ello se apartaron de la línea del partido. Una solicitud de Los Verdes, impugnando la aprobación de la ley, fue rechazada por la mayoría del Consejo Federal. Los partidos de la oposición (FPÖ, BZÖ y Verdes) tampoco habían llegado a un acuerdo sobre cómo plantear la impugnación. Por otro lado, debido a los ahorros previstos en el ámbito de familia y cuidados, los *Länder* de Carintia y Vorarlberg también anunciaron la impugnación de determinadas disposiciones de la ley ante el Tribunal Constitucional por violación del principio de confianza.

Tras intensas negociaciones, la coalición del gobierno acordó el establecimiento de una base de datos de transparencia, subvenciones para personas determinadas y alivios fiscales para empresas y fundaciones. La ley federal sobre la base de datos de transparencia (BGBl I Nr 109/2010), prevé el establecimiento de una base de datos de transparencia en el *Bundesrechenzentrum* (Centro de Computación Federal) y en internet, un portal de transparencia sobre prestaciones públicas, que permite a los ciudadanos consultar sobre las prestaciones obtenidas

hasta el momento y la media de sus ingresos mensuales. A partir de ahora, la Administración Pública podrá evaluar, mediante los registros anónimos, las prestaciones públicas de manera más sistemática y coordinarlas mejor. En el banco de datos de transparencia se incluyen aquellas prestaciones públicas que no se encuentran incluidas en la base de datos de Hacienda, las instituciones de la seguridad social o servicios del mercado laboral. Durante la evaluación del proyecto de ley los *Länder* dieron la bienvenida a los objetivos que éste incluye, presentaron de manera resumida la lista de prestaciones públicas para personas determinadas<sup>24</sup> e hicieron numerosas propuestas de mejora. Además, intentaron, sin éxito que a los *Länder* también se les diese la oportunidad de llevar a cabo una evaluación anónima de los datos que ellos proporcionaron.

El aumento de la eficacia y la rentabilidad del sistema sanitario austríaco es uno de los importantes objetivos del Gobierno federal. Mediante la creación de servicios orientados a las necesidades de los pacientes y a aumentar la oferta en el ámbito de la atención ambulatoria, se prevé mejorar el acceso de los pacientes a los servicios médicos. Un objetivo que la ley federal, BGBl I N° 61/2010, pretende conseguir mediante el fortalecimiento de las prestaciones en el ámbito sanitario público ambulatorio, es la descongestión y alivio del sector hospitalario. Además, se elaboró una solución alternativa para el sistema de examen de demanda de ambulatorios autónomos, ya que el TJUE declaró como contrarias al derecho comunitario, las disposiciones del sistema sanitario austríaco que permitían a los consultorios médicos formados por grupos de médicos emprender su labor sin necesidad de realizar el examen de demanda, siendo obligatorio este examen para los ambulatorios independientes.<sup>25</sup> Mediante los instrumentos que prevé la ley sobre el acceso ordenado al mercado por parte de los proveedores de prestaciones, se aseguró que la parte que costea de los seguros de salud no tuviese gastos adicionales. Los posteriores cambios en la Ley afectan al examen de los hospitales con camas y la mejora de su armonización mediante planes hechos por la Federación y los *Länder*.

Los *Länder* austríacos trabajan conjuntamente con el Consejo Federal en la elaboración de la normativa. La Cámara de los *Länder* o Consejo Federal se reunió en 12 sesiones durante el 2010 y trató 81 propuestas legislativas del Consejo Nacional. El Consejo Federal no las impugnó en ninguna ocasión, según permite el art. 42.2 B-VG. Una de las solicitudes para impugnar la Ley de Presupuestos del 2011, presentadas durante las negociaciones, fue rechazada por no obtener las mayorías requeridas. Además, el Consejo Federal aceptó la conclusión de 31 contratos estatales y 2 acuerdos, en virtud del art. 15a B-VG y tomó nota de 26 informes de los miembros del Gobierno Federal, así como de un informe del Defensor del Pueblo. Por otro lado, el Consejo Federal acudió junto con el Consejo Nacional a la Asamblea Federal por la toma de posesión del reelegido Presidente Federal.

En base al art. 44.2 B-VG, se requiere el consentimiento del Consejo Federal para aprobar leyes cuando éstas afectan a competencias de los *Länder*. En el año

24. Véase «Transparenzdatenbank – Berücksichtigung der Länderstandpunkte», en Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info Nr 5/2010.

25. Véase la Sentencia del TJCE del 10 de marzo de 2009, Rs C-169/07, HARTLAUER. Véase además el 34° Informe sobre el federalismo en Austria 2009, 395.

2010 el Consejo Federal dio este tipo de consentimiento en cuatro ocasiones. Las competencias que se vieron afectadas son: la modificación de la *Energie-Regulierungsbehördengesetzes* (Ley de la autoridad reguladora de la energía); modificación de la Ley constitucional Federal sobre la limitación de la remuneración de funcionarios públicos así como la modificación de la *Bundesbezügegesetzes* (Ley federal de remuneración) y de la *Bezügegesetzes* (Ley sobre remuneración); modificación de la Ley Constitucional Federal, de la Ley del Tribunal de Cuentas de 1948, de la Ley del Tribunal Constitucional de 1985 así como de la Ley federal que permite la aprobación tanto de la Ley sobre economía eléctrica y organización de 2010 como de la Ley sobre el control de energía. Desde que fuese introducido el derecho de consentimiento por parte del Consejo Federal en el año 1985, el número de casos en que se hizo uso de este derecho ha aumentado en 2010 a un total de 222 casos.

### **El desarrollo del derecho constitucional de los *Länder* y la participación de los *Länder* en los asuntos de la UE**

En el año 2010 se modificaron y adaptaron las constituciones de tres *Länder*. Las modificaciones afectaron las disposiciones relativas a los objetivos del Estado, la eliminación de la libertad en la transferencia de órganos, la ampliación de los derechos de control del Tribunal de Cuentas del *Land*, la limitación de la deuda neta de un *Land*, así como la aprobación de la constitución para el *Land* Estiria.

En el *Land* Carintia se exige la incorporación<sup>26</sup> de cualquier disposición constitucional en la constitución del *Land*, quedando prohibida la regulación de este tipo de disposiciones de manera autónoma. Esta es la razón por la que hay numerosas reformas constitucionales. En el año 2010 hubo un total de 5 cambios de este tipo en la constitución del *Land*. Con la reforma de la Constitución del *Land* de Carintia y de la normativa hospitalaria, así como de la Ley sobre el fondo sanitario de Carintia, LGBI N° 2/2010, se sacaron de la constitución del *Land*, tanto las disposiciones sobre la independencia de los miembros de la comisión de ética, de la comisión de medicamentos, así como de la comisión sobre arbitraje, incluyendo estos preceptos en leyes ordinarias. La Ley que modifica tanto la Constitución de Carintia, la Ley de igualdad de trato, la Ley carintiana contra la discriminación, como la Ley sobre la administración de pacientes y administración de cuidados, LGBI n° 11/2010, ha incluido en una ley ordinaria, las disposiciones sobre la independencia de los miembros de la comisión de igualdad de trato, de las personas de contacto/encargados en temas de igualdad, abogado del paciente, así como el encargado de la autoridad antidiscriminación.

En cuanto a las disposiciones relativas a las tareas y la composición de las comisiones sobre igualdad de trato y sus procedimientos, prohibición de discriminación, así como las tareas y composición de la autoridad antidiscriminación, éstas también se han refundido y adaptado a las directrices europeas. Hasta el momento, la constitución del *Land* incluía la independencia de determinados trabajadores de rango superior del museo del *Land* de Carintia, que a partir de ahora, con

---

26. Véase la reforma constitucional LGBI Nr 57/2002 y el Informe 2002.

la Ley LGBl Nr 45/2010 (que reforma la constitución del *Land* y la Ley sobre el museo del *Land* de Carintia), se regula en una ley ordinaria.

La ley sobre la reforma de la constitución del *Land* de Carintia y la ley sobre la asignación del servicio de autopistas, LGBl n° 77/2010, prevé que, a partir de ahora, el personal asignado a ASFINAG técnicamente solo estará sujeto a las instrucciones de los órganos competentes de la sociedad de servicios ASFINAG.

Finalmente, gracias a la reforma de la constitución del *Land* Carintia y de la *Jugendwohlfahrtsgesetz* (Ley carintiana sobre el bienestar de la juventud), LGBl N° 96/2010, las disposiciones relativas a la independencia del abogado del discapacitado, así como el abogado del niño y adolescente, fueron sacadas de la constitución e incluidas en una ley ordinaria.

Con la reforma de su constitución de 1979, LGBl Nr 0001-17, el *Land* de Baja Austria modificó el catálogo de los objetivos estatales y previó que las inquietudes de los niños, según lo dispuesto en la Convención de la ONU, requieren una especial atención y protección, debido a su alta vulnerabilidad. En la constitución del *Land* también se previó que, cuando varios partidos alcanzasen el mismo número de escaños, tendría derecho a la presidencia, aquél partido que en las anteriores elecciones al parlamento regional hubiese obtenido un mayor número de votos. Esto también es aplicable al *Landesrat* (miembro del Gobierno del *Land*).

También se ampliaron los derechos de control del Tribunal de Cuentas del *Land*, dado que ahora puede examinar todas aquellas actividades en las que el *Land* participe con un capital social o capital propio inferior al 50% y cuando sea el *Land* (solo o conjuntamente con otros titulares del derecho, subordinados al Tribunal de Cuentas), quien efectivamente controle esa actividad a través de medidas financieras u organizativas.

En el *Land* de Estiria se modificó la constitución del *Land* en dos ocasiones. Con la reforma de la Ley constitucional del *Land* de 1960, LGBl N° 44/2010, se prevé que el gobierno estirio debe tener en cuenta, a la hora de elaborar una estimación, que los ingresos y gastos del *Land* estén equilibrados. El endeudamiento neto nuevo anual no puede superar el 3% del volumen total del presupuesto. Este porcentaje solo puede superarse en casos de catástrofes naturales o crisis económicas y para sobrepasarlo, se requiere una decisión cualificada por parte del gobierno del *Land* y la aprobación del Parlamento del *Land*.

En el marco de las negociaciones de la subcomisión llamada «*Verfassungsreform*» (reforma constitucional), se elaboró una nueva versión de la Ley Constitucional del *Land*. No obstante, durante este proceso no se consiguió un acuerdo político acerca de la abolición de la representación proporcional cuando se crea el gobierno del *Land*. Antes de las elecciones al parlamento estirio del 26 de septiembre de 2010 (véase el punto I.2.3) éste aprobó la ley, mediante la cual se aprueba la Ley Constitucional del *Land* de 2010 (L-VG) y modificó (LGBl n° 77/2010) el reglamento interno del Parlamento de Estiria 2005, la ley de derechos del pueblo de Estiria, la ley sobre derechos relativos a labor y remuneración de los funcionarios del *Land* de Estiria, el reglamento electoral al Parlamento del *Land* de 2004 y el reglamento electoral municipal del 2009.

En el procedimiento previsto en el art. 98.2 y art. 97.2 B-VG, en el 2010 los Parlamentos regionales austríacos comunicaron al gobierno federal un total de

262 leyes aprobadas. El Gobierno federal no tuvo objeciones a ninguna de ellas, tal y como le permite el art. 98.2 B-VG. En ningún caso se denegó la previsión de que los órganos federales participen en la ejecución de las leyes de los *Länder*, tal y como permite el art. 97.2 B-VG; en 19 casos aprobó expresamente la participación del Gobierno Federal.

En cuanto a Austria como miembro de la Unión Europea, para los *Länder* austríacos fue de enorme interés la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la trasposición de la directiva de servicios en el mercado interior, la política de tráfico de la UE, la política de cohesión de la UE así como la política agraria de la UE. Además, se llevaron a cabo numerosos proyectos en los diferentes programas de fomento regional de la Unión Europea y se traspusieron varias directivas europeas al derecho interno.

Como en años anteriores, también en 2010 el procedimiento de participación de los *Länder*, según el art. 23d B-VG, funcionó sin problemas y no produjo queja alguna. Durante el 2010 no hubo, en virtud del art. 23d, párrafo 2 B-VG, una decisión uniforme por parte de los *Länder*, que diese lugar a obligaciones vinculantes para la Federación. Al igual que en años anteriores, en el 2010 no pudo observarse una integración de los representantes de los *Länder* en el Consejo de la UE. Los actuales procedimientos de infracción la cooperación entre federación y *Länder* funcionó sin problemas. En este sentido, el servicio constitucional de la Cancillería Federal respetó las posturas de los *Länder*, decidió la postura común de Austria mediante una votación conjunta con los *Länder* y la representó ante las instituciones europeas.

## La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional (VfGH siglas en alemán) durante el año 2010 se ocupó de las cuestiones relativas a la distribución de competencias entre la Federación y los *Länder*. Una normativa de un *Land* fue anulada por infringir la distribución de competencias de la Constitución federal. En una de sus resoluciones, el Tribunal Constitucional confirmó que el legislador del *Land* tiene competencia para regular sobre el ejercicio de la profesión de maestro. En otro caso confirmó la competencia del *Land* para regular las indemnizaciones surgidas por reclamaciones en el derecho de superficie.

Después de la *Oö Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz* (Ley de la Alta Austria relativa a la potestad administrativa sobre los maestros del *Land*) quien decide en última instancia los traslados de maestros es el consejo escolar del *Land*. Con ello se abolieron, por razones de economía administrativa, posteriores instancias de apelación. El Tribunal Supremo Administrativo observó una violación del art. 21.3 B-VG. En este sentido, la potestad administrativa frente a empleados del *Land* es competencia de los órganos superiores del *Land*. En la resolución G 21/08 del 5 de marzo de 2010, el Tribunal Constitucional no expresó ninguna duda acerca de esta cuestión y constató que aquí no se trata de una interpretación del art. 21.3 B-VG, sino que lo es del art. 14, art. 81<sup>a</sup> y art. 81b B-VG. El Tribunal Constitucional partía de la premisa de que el *Land*, en principio, es libre de

legislar en el ámbito de la potestad administrativa que tienen sus administraciones públicas sobre maestros en escuelas de enseñanza obligatoria. Por lo tanto, el legislador del *Land* es libre de traspasar las competencias en el ámbito del ejercicio de la potestad administrativa a las autoridades escolares de la Federación. A consecuencia de ello, en este tipo de asuntos, la organización de estas autoridades (prevista por la legislación constitucional de la federación) también interrumpe la conexión de transferencia entre el gobierno del *Land* y es sustituida a través de los derechos especiales de transferencia del 81<sup>a</sup> B-VG. El Tribunal Constitucional reconoció que la potestad administrativa sobre los empleados del *Land*, en el caso de los maestros de la enseñanza obligatoria, se convierte en un caso especial de distribución de competencias, en virtud del art. 14 B-VG. Por ello, por cuestiones de gestión económica, se encomendaron tareas de potestad administrativa a las autoridades escolares de la federación, ya que, en virtud de los arts. 81<sup>a</sup> y 81b, estas autoridades ofrecen suficientes garantías constitucionales para ejercer las potestades administrativas.

La resolución B 12/10 del 7 de octubre de 2010 trataba de una disposición incluida en la *Tiroler Raumordnungsgesetz* (Ley de superficies de Tirol) de 2006. El art. 70 prevé un derecho de indemnización en casos de recalificación desfavorable del terreno. El Tribunal Constitucional confirmó la competencia de los *Länder* para regular este tipo de indemnización como consecuencia a la limitación del derecho de propiedad. Dado que las medidas limitadoras del derecho de propiedad son una continuidad competencial de la cuestión central, en virtud del art. 15.1 B-VG, el Tribunal Constitucional entiende que la normativa relativa a la ordenación de la superficie es competencia de los *Länder*. El Tribunal Constitucional también confirmó que, el legislador del *Land* competente para regular la ordenación del terreno, está facultado también para establecer un órgano administrativo independiente para la toma de decisiones relativas a las indemnizaciones. Dado que no se descubrieron violaciones de derechos constitucionales ni tampoco una aplicación de normas contrarias a derecho, el Tribunal Constitucional desestimó las quejas presentadas ante él en este caso.

La resolución G 6/10 del 2 de octubre de 2010 deroga una disposición en la *Tiroler Grundversorgungsgesetz* (Ley de atención primaria) por ser inconstitucional. El art. 20.2 de esta ley permitía impugnar las decisiones del Gobierno del *Land* ante un órgano administrativo independiente. El caso de fundamenta en que la Cámara Administrativa Independiente (UVS siglas en alemán) decidió a través de uno de sus miembros. El Tribunal Constitucional determinó que las disposiciones en cuestión violaban el art. 129.5 B-VG y descubrió que la respuesta a la cuestión, de si una cámara administrativa independiente puede decidir a través de uno o más miembros, es una cuestión que debe decidir la Federación. Lo fundamentó argumentando que la disposición contenida en el art. 129.5 B-VG provoca una ruptura de la competencia organizadora del legislador del *Land*, en virtud del art. 129.6 B-VG.

En cuanto a las cuestiones relativas a la organización administrativa de la Federación, el Tribunal Constitucional se ocupó de ellas en la sentencia B 570/09 del 1 de marzo de 2010 y desestimó el recurso de un grupo de votantes contra la publicación de los resultados de las elecciones de personal de representación (Personalvertretungswahl) en el Land de Baja Austria. En virtud de las disposi-

ciones de la *Personalvertretungsgesetz* de Baja Austria (Ley de representación de personal), los comités electorales deben publicar los resultados de estas elecciones. Se trata de disposiciones definitivas, no impugnables. El comité electoral no es competente para decidir sobre la impugnación de las elecciones por parte de un grupo de electores, porque este tipo de impugnaciones no están previstas en la norma. En este sentido, el Tribunal Constitucional se remite a su jurisprudencia donde, toda elección que no pueda impugnarse en virtud del art. 141 B-VG, debe ser decidida mediante un acto administrativo. Además, el Tribunal Constitucional reconoció que, en virtud del derecho electoral para la representación de personal, las decisiones de un comité electoral deben ser supervisadas por el Gobierno del *Land*, aún cuando se lleve a cabo por solicitud de un grupo de electores. Por eso, en este caso el Tribunal Constitucional determinó que la publicación está sujeta al control del gobierno del *Land*. Esta decisión es notable porque concede al Gobierno del *Land* una competencia subsidiaria, incluso en los casos en que el legislador no haya pensado ello.

El Tribunal Constitucional también trató cuestiones relativas a la constitución financiera y el sistema de compensación financiera en su resolución G 276/09 del 11 de marzo de 2010 y constató que la *Finanzausgleichsgesetz* 2008 (Ley de compensación financiera) vulnera el principio de igualdad. Como reacción a la sentencia del Tribunal Europeo del 9 de marzo de 2000, Rs C-437/97, los municipios obtuvieron una compensación económica por el impuesto a la bebida a costas de la Federación. Las participaciones de la compensación del impuesto sobre la bebida se repartieron en proporción a los ingresos medios anuales recibidos en concepto de impuesto de bebida y comida, entre los años 1993 y 1997. Los municipios que con el impuesto de bebida y comida hubiesen obtenido ganancias superiores al 50% de la media anual de ganancias entre los años 1993 a 1997, pagarían un valor proporcional superior. Anteriormente, el contenido de la regulación daba a entender que se trataba meramente de una norma transitoria. No obstante, en la compensación financiera de 2005 y 2008 (FAG siglas en alemán) esta disposición continuó aplicándose sin comentario alguno y continuaba siendo derecho vigente. El Tribunal Constitucional observó de manera crítica esa parte de la regulación, que había favorecido a los municipios mediante ganancias adicionales en los años 1998/1999 en 1998/99, y a pesar de que la aceptara como solución provisional, no quiso validarla como solución permanente. Por ello, el Tribunal Constitucional determinó que las disposiciones de una compensación financiera pactada también podían ser inconstitucionales cuando son significativamente desfavorables o favorables para un ente territorial o cuando no se hayan llevado a cabo o iniciado los reajustes necesarios para las condiciones reales existentes. Según el Tribunal Constitucional, estas regulaciones necesariamente favorecen a los municipios, que en un período histórico determinado obtuvieron altos ingresos gracias al impuesto sobre la bebida, sin tener en cuenta la cuestión de si estos ingresos se podrían haber alcanzado a pesar de mantener el impuesto sobre la bebida. Al legislador se le impuso un plazo hasta el 31 de diciembre de 2010 para regular estas cuestiones nuevamente. Esto sucedió en el art. 84 de la *Budgetbegleitgesetzes* (Ley de Presupuestos) de 2011, BGBl I n° 111/2010, mediante una modificación del art. 11.2z2 de la Ley de compensación financiera de 2008. Ahora se prevé que el 90% (y no el 100% como hasta ahora) de la com-

pensación por el impuesto sobre la bebida se repartan, en relación a los ingresos medios anuales obtenidos mediante el impuesto sobre la bebida y comida en los años 1993 hasta 1997. Desde la perspectiva federal, la sentencia muestra la problemática estructura básica de la constitución financiera austríaca. A pesar de la supremacía legal de la Federación en la compensación financiera, el legislador federal evita hacer los ajustes necesarios, derivados de la jurisprudencia del TJUE, en contra de la voluntad del ente territorial afectado.

Con la Ley de presupuestos del 2009, BGBl I Nr 52/2009, la Federación fijó sus proyectos en el ámbito de la rehabilitación y saneamiento de los seguros de salud. Debido a las modificaciones de las disposiciones de la *Österreichische Allgemeine Sozialversicherungsgesetz* o Ley general austríaca de la seguridad social (ASVG siglas en alemán), relativas a la supresión de los llamados medios para catástrofes y por favoritismo hacia la *Wiener Gebietskrankenkasse* (Seguro de Salud Regional de Viena), que obtiene una suma predeterminada a la hora de repartir estos medios, estas disposiciones fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional por parte de los Länder de la Alta Austria, Salzburgo y Vorarlberg.<sup>27</sup> Con la sentencia G 166/09, del 23 de septiembre de 2010, entre otras, las disposiciones legales del art. 643.2 de la ASVG fueron derogadas por su inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional vio una vulneración de la igualdad en la asignación de las reservas del fondo de compensación de los seguros de salud regionales a favor del *Wiener Gebietskrankenkasse*. También constató que esta *Wiener Gebietskrankenkasse* no sufre importantes desventajas estructurales y que una necesidad económica esporádica en un momento histórico determinado no supone una razón material para desviarse del sistema de ordenación establecido por el fondo de compensación.

---

27. Véase el 34º Informe sobre Federalismo 2009 (2010) 39 sig. [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2010/schuldenbremse-infografik-textversion,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/schuldenbremse-infografik-textversion,property=publicationFile.pdf).

A) Durante el año 2010, no estaba previsto que los belgas tuvieran que asistir a procesos electorales en ninguno de los niveles de poder existentes.

Las elecciones municipales y provinciales se celebraron el 8 de octubre de 2006. Las elecciones regionales se desarrollaron el 7 de junio de 2009. En principio, las elecciones federales estaban previstas para el final de la legislatura, en la primavera de 2011. Además, la presidencia belga de la Unión europea, durante el segundo semestre del año 2010, debía incitar a los decisores políticos a mostrar discreción durante este periodo y no dar un espectáculo de división.

Los mejores pronósticos en este ámbito ya han sido descartados. Una crisis política profunda<sup>1</sup> ha acontecido, suscitada por los liberales del Open VLD, que han querido protestar contra los bloqueos causados, según ellos, por la reorganización de la circunscripción electoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde (vean la crónica del año anterior). Esta crisis se abrió el 26 de abril de 2010 con la dimisión del gobierno Leterme II.

El debate electoral ha cristalizado en torno a cuestiones relativas a la organización y el funcionamiento del Estado federal. Las elecciones generales han sido convocadas para el 13 de junio. Están marcadas por una neta progresión de la N-VA (partido independentista flamenco) en el Norte del país y del Partido socialista en el Sur y el Centro. La dificultad recurrente de conciliar las mutuas preocupaciones ha impedido la constitución inmediata de un gobierno plenamente operativo. Hasta el fin del año 2010, los ministros que han dimitido sólo han podido despachar los asuntos corrientes.

Esta parálisis del poder ejecutivo y, en gran medida, del poder legislativo a nivel federal explica que las iniciativas que se han llevado a cabo a nivel federal hayan sido más bien tímidas (puntos 2 a 5). En principio, la crisis no ha tenido incidencia sobre el funcionamiento de las autoridades públicas constituidas a nivel local y regional (puntos 5 a 9). Aunque nada lo impide, se podrían haber instaurado estrategias de concertación y colaboración entre las autoridades federales y federadas, pero no ha sido así. Una parte de la acción de las comunidades y las regiones ha resultado afectada.

---

\* Traducción realizada por Carlos A. Alonso, colaborador del Instituto de Derecho Público.

1. Podemos encontrar, en el número 136 de la revista *Pouvoirs*, un dossier completo sobre las raíces de esta crisis y la dificultad de asegurar una salida rápida a este asunto (F. Delpérée, «La Belgique existe-t-elle», *Pouvoirs*, 2010, pp. 9-19).

La crisis gubernamental que marca dos tercios del año 2010 se ha traducido en una crisis más profunda, la del Estado belga (puntos 10 y 11).<sup>2</sup>

B) La declaración de reforma de la Constitución se publica en una segunda edición del *Moniteur belge* de 7 de mayo de 2010.

Varias disposiciones a reformar tienen que ver con las colectividades federadas: un nuevo artículo podría, por ejemplo, adoptarse de cara a «instituir y organizar una consulta popular en las materias que afectan» a las competencias regionales.<sup>3</sup> Otras tocan a los municipios y provincias: así el artículo 41 apartado 1º, en el sentido de establecer que «los intereses exclusivamente municipales o provinciales son competencia de los consejos municipales o provinciales, de acuerdo con los principios de la Constitución».<sup>4</sup> La intención claramente expresada de este precepto es la de revisar la cuestión provincial. Se cuestiona, pues, el futuro de esta colectividad intermedia entre la región y el municipio.

Más significativo todavía. El artículo 195, relativo al procedimiento de reforma constitucional es, asimismo, reformable. Si se piensa en aligerar y acelerar el procedimiento, es posible que tengan lugar reformas profundas de la estructura del Estado, pues de otro modo, no habrían sido mencionadas en la declaración inicial.<sup>5</sup>

C) La cuestión de las competencias residuales da lugar a un debate institucional importante. La expresión se refiere, como sabemos, a las competencias que no son objeto de una atribución expresa a una autoridad concreta del Estado, pero son atribuidas de forma indeterminada a una de ellas.<sup>6</sup>

En Bélgica, la Constitución<sup>7</sup> o la ley especial atribuyen competencias específicas a las comunidades y a las regiones mediante un listado exhaustivo y limitativo. La Corte constitucional vigila para que la legislación de las comunidades y regiones no se salga de éste ámbito preestablecido. El resto de competencias son del Estado federal cuyas competencias la Constitución no define. Hacerlo de otra manera resultaría exageradamente complicado e inútil. Así pues, más vale utilizar la cláusula general de las competencias residuales.

2. F. Delperee, «Belgique. La double crise», RDP, 2008, pp. 1563-1579).

3. Nota del Traductor: El redactado original en lengua francesa es el siguiente: «d'instituer et d'organiser une consultation populaire dans les matières qui relèvent».

4. N del T: El redactado original en lengua francesa es el siguiente: «les intérêts exclusivement communaux et provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux d'après les principes établis par la Constitution».

5. F. DELPEREE, «I limiti all'esercizio della funzione costituente in Belgio», in *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007.

6. F. DELPEREE, «Les compétences résiduelles», *Bulletin de la classe de lettres*, Académie royale de Belgique, 2011.

7. Los arts. 38 y 39 de la Constitución ordenan esta cuestión. Art. 38: «Cada comunidad tiene las atribuciones que le son reconocidas por la Constitución o por las leyes aprobadas en virtud de éstas» y, sobre todo por la ley especial de reformas institucionales. El art. 39 es aún más claro: «La ley [cuyo texto precisa ulteriormente que se trate de una ley especial] atribuye a los órganos regionales que crea y que están compuestos de mandatarios elegidos la competencia de ordenar las materias que ella determina [...]».

Sin embargo, el 2010 ha alumbrado una nueva idea. Es necesario, se argumenta, invertir el orden de las responsabilidades, esto es, poner boca abajo la pirámide y, atribuir las competencias residuales a las comunidades y regiones, y no al Estado federal. Un nuevo artículo constitucional debería redactarse, en el título III de la Constitución –consagrado a los «Poderes»–. Este nuevo redactado debería contener la lista de las «competencias exclusivas» de las autoridades federales.

Lo operación, sin embargo, podría topar con dos dificultades jurídicas.

Primero, sería necesario completar el título III de la Constitución. Por otro lado la declaración de 7 de mayo de 2010 no menciona esta eventualidad. No existe una disposición reformable que pueda acoger la lista en cuestión.

En segundo lugar, es necesario fijar la lista de competencias exclusivas del Estado federal. La revolución copernicana, según han expresado algunos, corre el riesgo de conducir al establecimiento de una lista microscópica de competencias federales. Este listado podría no tener en cuenta los matices y las interrelaciones existentes en la actualidad. El Estado federal estaría fuera de juego sistemáticamente y no podría jugar un papel de árbitro o, en todo caso, de coordinador.

El debate sobre la atribución de competencias residuales, pues, no está cerrado.

D) El 21 de febrero de 2010 se aprobaron una ley especial y dos leyes ordinarias para adaptar la terminología de varias leyes y reemplazar los términos «Corte de arbitraje» por «Corte constitucional». Se ha convenido, sin embargo, que las sentencias dictadas hasta el 7 de mayo lleven la mención de decisiones de la Corte de arbitraje; las decisiones que se tomen después de esta fecha serán presentadas como de la Corte Constitucional. No es necesario recordar que la Corte es competente para resolver los conflictos de competencias que puedan surgir entre el Estado federal, las comunidades y las regiones.

E) La cuestión relativa al control de subsidiariedad, que las Cámaras federales y los Parlamentos de comunidad y de región deberían poder ejercer de acuerdo con el derecho europeo, está regulado a nivel interno a pesar de que el Tratado de Lisboa y los protocolos que lo acompañan dotan a las asambleas parlamentarias de los Estados miembros de nuevas atribuciones en esta materia. Conveniría, en primer lugar, incorporar una disposición específica en la Constitución para dotar de base jurídica a estas intervenciones (vid. *Doc. Parl. Sénat*, 2010-2011, Proposición de declaración de reforma del título IV de la Constitución). A continuación, se trataría de modificar las leyes especiales u ordinarias que regulan el ejercicio de la función legislativa en los diferentes niveles de poder.

F) En la Región valona, un decreto de 21 de octubre de 2010 establece, de forma simbólica, Namur como «capital» de Valonia, estableciendo allí la sede de las instituciones políticas, a saber el parlamento y el gobierno.

Un decreto especial de 9 de diciembre de 2010 pretende limitar la acumulación de los mandatos de los diputados. La medida más espectacular y más controvertida establece, de forma un tanto torpe, la incompatibilidad entre la función de diputado regional y la de alcalde o regidor municipal. Ésta limitación sólo afecta, sin embargo, a tres cuartas partes de los miembros, no de la asamblea en su conjunto, sino de cada grupo político. ¿Cómo determinar entonces el cuar-

to restante? Se trata de diputados de un mismo grupo que han obtenido «la más alta tasa de representación», generalmente calificada como «tasa de penetración», en las elecciones regionales. Esta tasa se calcula «dividiendo el número de los votos nominativos obtenidos por el elegido según el número de votos válidamente expresados en la circunscripción» (art. 2). La medida está dirigida a favorecer a los mandatarios públicos más populares, pero acaba dependiendo de la talla de la circunscripción en la que éstos se presentan. ¿No contiene, en este sentido, una discriminación? Todo parece indicar que el juez constitucional será llamado a dictaminar sobre esta delicada cuestión.

Un decreto de 6 de octubre de 2010 modifica, por su parte, el Código de la democracia local y de la descentralización. Instaura, asimismo, un conjunto de incompatibilidades «en vista de reforzar la gobernanza a nivel local», sea a nivel de los municipios, de las provincias o de las asociaciones de municipios.

G) La Comunidad francesa ha adoptado, en fecha de 29 de abril de 2010, un decreto sobre la transferencia de la educación superior de arquitectura a la Universidad.

El decreto de 18 de marzo de 2010 vuelve a tratar la problemática de las inscripciones de alumnos en el primer año de educación secundaria (vean la crónica de 2009). Se enuncian reglas particularmente detalladas de procedimiento y los mecanismos de recurso, así como disposiciones sobre los criterios objetivos que los centros educativos deben tener en cuenta para admitir o rechazar las solicitudes de inscripción.

Se tiende a considerar que esta intervención legislativa y una intensa práctica administrativa han permitido calmar los ánimos respecto del deseo de ciertos padres de privilegiar, en cualquier circunstancia, la libre elección del centro educativo.

La puesta en funcionamiento y el trabajo de la CIRI (Commission interrèse-aux des inscriptions) han contribuido a normalizar la situación. Esta comisión tiene asignada la tarea, entre otras, de «garantizar la transparencia y la exacta aplicación del sistema de atribución de plazas disponibles», «requerir al Gobierno en todo problema que necesite una toma de decisión por su parte» y «resolver los casos excepcionales y urgentes».

Un decreto-programa de 15 de diciembre de 2010 se marca un objetivo ambicioso. En principio, está dirigido a ordenar las subvenciones al deporte, pero también afecta a la gestión de diferentes fondos presupuestarios, a la financiación de las universidades y altas escuelas, así como a los procedimientos de negociación sectorial. Entre las medidas afectadas, hay que destacar aquellas en las que se concede una ayuda excepcional a las instituciones que organizan el primer ciclo de estudios de medicina y de odontología y pone punto final a la regla de los *numerus clausus* en este sector. Igualmente, hay que subrayar que las negociaciones sectoriales en educación deberán, en adelante, asociar el gobierno con «los poderes organizadores» de las instituciones de educación y las organizaciones representativas del personal.

Finalmente, hay que mencionar el decreto de 19 de julio de 2010 que, a través de diferentes medidas financieras, pretende asegurar la gratuidad y la democratización de la educación superior, sobre todo en las Altas escuelas y las Escuelas

superiores de bellas artes. Una disposición original prevé que «cada institución universitaria, Alta Escuela y Escuela superior de bellas artes, organizada o subvencionada por la Comunidad francesa, debe poner a disposición de los estudiantes debidamente inscritos en su intranet, el conjunto de todos los soportes de los cursos obligatorios para el estudiante [...] Esta puesta a disposición será efectiva como máximo un mes después del comienzo de cada programa afectado o, a más tardar, seis semanas antes de los exámenes para los nuevos estudios» (art. 18).

H) En lo referente a la Región de Bruselas, hay que mencionar una ordenanza de 28 de enero de 2010 relativa a la revitalización urbana. El objetivo es reestructurar los perímetros (generalmente calificados como «barrios») «para restaurar las funciones urbanas, económicas, sociales, y medioambientales en el respeto de sus características arquitectónicas y culturales propias y en el marco de un desarrollo sostenible» (art. 3, § 1<sup>o</sup>). Esta misión de «servicio de interés público» puede ser asumida por los municipios, los centros públicos de acción social, los organismos de interés público, las agencias inmobiliarias sociales o las asociaciones sin ánimo de lucro. Asimismo puede ser objeto de subvenciones regionales para la realización de operaciones inmobiliarias.

Una ordenanza de 6 de mayo de 2010 modifica, en relación con algunos puntos importantes, el Código bruselés de ordenación del territorio.

En primer lugar, afecta al régimen de cargas urbanísticas –aquellas relativas a «la realización, transformación, la renovación o el embellecimiento de viviendas sociales, asimiladas a las viviendas sociales o concertadas, así como su paisaje urbano, en proximidad con los proyectos que las generan» por un periodo que va del 1 de agosto de 2003 al 8 de enero de 2004. Estas cargas «pueden comportar [...] la entrega de una cantidad de dinero destinada a contribuir a la financiación de los programas públicos que tengan por objeto la realización de las transformación o renovación de las vías, espacios verdes, edificios públicos, equipamientos públicos o inmuebles de viviendas». Estas ayudas serán proporcionales al coste estimado de la inversión en cuestión.

Seguidamente, establece el mismo régimen para el periodo que va desde el 9 de enero hasta el 15 de junio de 2009. Para las zonas administrativas Norte, Midi y Quartier Léopold, «cada porción de metro cuadrado de superficie de parking o de suelo del proyecto que genere cargas urbanísticas soportará cargas equivalentes a un montante de 125 euros añadidos a la carga impuesta que le corresponda. En el resto de emplazamientos, la carga es de 95 euros».

Finalmente, esta ordenanza modifica el citado Código permitiendo al gobierno regional imponer «garantías financieras» para asegurar la ejecución de cargas urbanísticas y dándole la posibilidad de determinar la naturaleza de las cargas, sean obligatorias o facultativas, «en el orden de preferencia que [el gobierno] determine».

Una ordenanza de 25 de noviembre de 2010 aborda la explotación de un servicio público de alquiler automatizado de bicicletas «para el transporte de personas por el territorio de la Región de Bruselas-Capital». Este servicio puede ser prestado bajo el régimen de concesión; actualmente está gestionado por VilloLa C. Su financiación debe proceder, al menos en parte, de la contribución abonada por los usuarios del servicio.

I) En la Comunidad flamenca, un decreto de 25 de abril sanciona una decisión del gobierno de 16 de octubre de 2009 que define los objetivos de desarrollo de la lengua neerlandesa para las personas de nacionalidad extranjera que deben ser considerados como recién-llegados y que, por otra parte, pueden ser calificados como alófonos.

Un decreto de 9 de julio de 2010 interviene sobre la organización de los archivos de administración y de gestión. Este decreto es aplicable a «todo documento, cualquiera que sea su fecha, su forma, su estado de desarrollo o su soporte» que emane de jurisdicciones administrativas, servicios e instituciones de la Comunidad o de la Región flamencas, municipios y distritos, provincias, consorcios, centros públicos de acción social, fábricas de iglesia, polders y waterings así como asociaciones en las que los municipios o provincias ostentan más de la mitad de los votos.

Otro decreto, éste de 16 de julio de 2010 modifica el decreto de 18 de julio de 2003, relativo a la política integrada del agua. Tiene por objeto transponer la Directiva 2007/60/CE del Parlamento europeo y del Consejo sobre la evaluación relativa a la gestión de riesgos de inundación. El Gobierno flamenco, principalmente, debe tomar las iniciativas apropiadas para autorizar, con el concurso de las autoridades competentes, los planes de gestión para la totalidad del distrito de la cuenca hidrográfica.

El 9 de julio de 2010 se aprobó un importante decreto sobre educación. Trata desde la educación básica hasta la secundaria y la formación continua, así como la educación superior que se dispensa en las Universidades y los institutos superiores en la Comunidad flamenca, en aquello relativo a las instituciones flamencas de la región bilingüe de Bruselas-Capital.

J) La Corte constitucional acuerda, en 2010, algunas decisiones que condicionan el ejercicio de las responsabilidades de las colectividades federadas y de las colectividades locales.

Respecto de las colectividades federadas, la Corte recuerda, en una sentencia de 17 de marzo de 2010 (25/2010) que «la distribución de competencias entre diferentes componentes del Estado federal reposa sobre el principio de exclusividad». Este último supone que «toda situación jurídica está, en principio, reservada a un solo y único legislador». Una región puede ordenar, por ejemplo, las cuestiones relativas al patrimonio cultural inmobiliario; una comunidad, aquellas relativas al patrimonio mobiliario.

«En el ejercicio de las respectivas competencias, los [diferentes] legisladores deben respetar el principio de proporcionalidad, que es inherente al ejercicio de toda competencia. Este principio prohíbe a toda autoridad ejercer la política que le ha sido confiada de tal manera que resulte imposible o exageradamente difícil para otra autoridad llevar a cabo la política que le ha sido confiada» (CC, n° 31/10, 30 de marzo de 2010).

La noción de «política» toma un sentido particular en la jurisprudencia de la Corte. Una decisión de 27 de mayo de 2010 subraya, por ejemplo, que «el constituyente y el legislador especial [...] han atribuido a las comunidades y las regiones toda la competencia de aprobar normas propias en las materias que les han

sido transferidas. Salvo disposición en contra, el legislador especial ha transferido a las comunidades y las regiones el conjunto de la política relativa a las materias que les ha atribuido» (n° 62/2010).

En relación con las colectividades locales, la Corte constitucional se preocupa, principalmente en la sentencia de 29 de julio de 2010, de precisar la amplitud del principio de autonomía local. «Implica que las autoridades locales puedan encargarse de cualquier asunto que consideren de su interés y ordenarlo como juzguen oportuno». Evidentemente, «este principio no conlleva [...] perjuicio para la obligación de los municipios, cuando actúan a título de interés municipal, de respetar la jerarquía normativa» (n° 89/2010).

«El principio de autonomía local no contradice tampoco la competencia del Estado federal, de las comunidades y de las regiones, de juzgar cuál es el nivel más adecuado para ordenar una materia que les afecta. Así, estas autoridades pueden conferir a las colectividades locales la ordenación de una materia que será mejor tratada en ese nivel. También pueden considerar que una materia será, al contrario, mejor servida a un nivel de intervención más general, de manera que deba ser ordenada de manera uniforme para el conjunto del territorio para el que ellas son competentes, y pueden, en consecuencia, prohibir la intervención de las autoridades locales» (ibidem).

K) Las negociaciones que acompañan, durante la segunda mitad del año 2010, la formación de un nuevo gobierno o la reconducción del antiguo han dado lugar a debates importantes sobre la concesión de nuevas competencias a las comunidades y las regiones.

Se ha prestado especial atención a los aspectos financieros de la operación. Uno de los aspectos considerados es la revisión de la ley especial de 16 de enero de 1989 relativa a la financiación de las comunidades y las regiones.

Sobre un presupuesto de cien mil millones (exceptuando los recursos destinados a la seguridad social), un tercio de los recursos públicos se dedica a los gastos comunitarios o regionales. Las reformas propuestas podrían reducir esta parte a la mitad. Generalmente se tiende a considerar que este equilibrio es razonable. De puertas afuera, se considera que las colectividades federadas no disponen de suficiente autonomía. De puertas adentro, vacían al Estado federal de su sustancia y le privan de la mayor parte de sus recursos.

Todavía es necesario definir los instrumentos más apropiados que permitirán realizar esta operación. Hay que precisar los canales por los que deben transitar los recursos asignados.<sup>8</sup> Las comunidades y regiones dispondrán de una dotación, ya se trate de una suma que el Estado federal les concederá –pero que ¿utilizarán de forma autónoma? ¿acaso se les dotará de recursos propios?– ¿o bien las recaudarán ellas mismas? ¿Hay que establecer un sistema mixto de ambas fórmulas? ¿Cómo evitar, entonces, la competencia fiscal entre las colectividades?

Sobre el conjunto de estas cuestiones, el debate político continúa. Todavía no se ha alcanzado el momento de traducir las intenciones comunes en disposiciones legislativas.

8. Se considera, generalmente, que tres cuartas partes de los ingresos de las colectividades federadas provienen de una transferencia de recursos federales.

## Las elecciones regionales y el conflicto sobre la adecuación de los procedimientos electorales

### *La competencia concurrente de las Regiones en materia electoral*

En los días 28 y 29 de marzo de 2010 se procedió a la renovación de los Presidentes y de los Consejos de las Regiones de carácter general.

Desde el punto de vista político, el resultado electoral supuso una mayor homogeneidad entre la mayoría política nacional y la expresada por la mayor parte de las regiones: de hecho, tres regiones (Piamonte, Lacio y Calabria) cambiaron su mayoría de modo que pasaron del centroizquierda al centroderecha, si bien en dos casos (Piamonte y Lacio) la diferencia de votos para la elección directa del Presidente de la Región fue bastante reducida, y en un caso (Piamonte) generó un conflicto jurisdiccional, del que daremos cuenta a continuación.

Sin embargo, desde el punto institucional el aspecto más interesante se concretó en que surgieron diversos problemas relativos al régimen jurídico de la materia electoral regional, y que se evidenciaron en cuanto a los límites referentes al control de la adecuación del procedimiento previsto para la formación de la representación política.

Para una mejor comprensión del conflicto planteado, resulta conveniente desarrollar algunas consideraciones preliminares acerca del régimen de esta materia, que fue profundamente modificada con la reforma constitucional del año 1999. Si anteriormente todos los tipos de elecciones (nacionales, regionales y locales) estaban reservadas a la competencia legislativa del Estado, después de la Ley constitucional núm. 1 de 1999, se estableció que la materia electoral se encuadraba en la potestad legislativa concurrente de las regiones. De hecho, como afirma el art. 122, apartado 1, de la Constitución:

«El sistema de elección y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y de los otros miembros de la Junta regional, así como de los consejeros regionales, será regulado por Ley de la región, dentro de los límites marcados por los principios fundamentales establecidos mediante Ley de la República, que determinará también la duración de los órganos electivos».

Por lo tanto, se introdujo una diferencia cualitativa entre la autonomía de las

---

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

regiones y la propia de las entidades locales territoriales, puesto que para estas últimas la determinación del sistema electoral y de la forma de gobierno continuaba siendo una materia reservada a la competencia exclusiva del Estado, mientras que para el supuesto de las regiones la forma de gobierno se precisaba por los Estatutos y por el régimen electoral de las leyes regionales.

En desarrollo de la citada previsión constitucional, el Parlamento aprobó la Ley núm. 165 del 2004, que fijó los siguientes principios en materia electoral:

A) El sistema para la elección del Consejo regional debe facilitar la formación de mayorías estables, y asegurar la representación de las minorías.

B) Los órganos de gobierno regional elegidos directamente por los electores son el Presidente de la Junta regional y los Consejeros regionales. Por el contrario, los miembros de la Junta regional son nombrados por el Presidente de la Junta.<sup>1</sup>

C) En el caso de elección por sufragio universal y directo del Presidente de la Junta, la misma debe producirse conjuntamente con la elección del Consejo regional.

D) En cambio, en caso de elección directa únicamente del Consejo regional, la ley de la región debe establecer un límite temporal taxativo no superior a noventa días para la elección del Presidente y para la constitución de la Junta. Debe deducirse que, para el supuesto que se supere el plazo sin lograr el objetivo, la ley regional deberá prever la disolución automática del Consejo y la convocatoria de nuevas elecciones.

E) El Presidente de la Junta y los consejeros, independientemente del sistema de elección, desarrollan sus atribuciones sin estar ligados por mandato imperativo. Por lo tanto, no pueden introducirse mecanismos destinados a sancionar la libertad de voto de los elegidos, o bien que prohíban el paso de un grupo político a otro, o la constitución de uno nuevo.

Otros límites a la legislación regional se establecen directamente por la Constitución. Se trata en particular del art. 51 de la Constitución, que dispone el acceso en condiciones de igualdad a los cargos electivos, y del art. 117, apartado 7, de la Constitución, que determina que las leyes regionales deben promover la igual-

---

1. N. T.: En el modelo italiano los ciudadanos eligen directamente al Presidente de la Junta regional (o Gobierno de la Región), y eligen también directamente los Consejeros regionales, que son los miembros de las asambleas regionales. Por lo que se refiere al resto de los miembros de la Junta regional (o Gobierno de la Región), éstos son nombrados directamente por el Presidente de la Junta regional.

El ordenamiento italiano permite también que los órganos directivos de las regiones adopten otro modelo. Tal y como se describe en el texto del apartado d), es posible también que los ciudadanos nombren de forma directa únicamente al Consejo regional (o Asamblea de la Región), y este a su vez sea quien nombra al Presidente de la Junta regional.

Éste régimen sobre la forma de gobierno es el previsto para las regiones ordinarias, la Constitución ha previsto un sistema análogo para las regiones especiales, con las modulaciones derivadas de las características de estas regiones especiales. Para profundizar en la cuestión, véase BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo: *Corso di diritto pubblico*, Bolonia: Il Mulino, 2006, 4ª edición, págs. 314 y 315.

dad de acceso entre hombres y mujeres a los cargos electivos. Cabe tener en cuenta que esta última disposición ha sido interpretada por la Corte Constitucional como la posibilidad de prever acciones positivas destinadas a asegurar que el género femenino tiene igualdad de oportunidades para acceder a los cargos electivos, pero no supone automáticamente una posición de favor en orden al resultado, esto es, la efectiva elección en los diversos órganos representativos.

Lo cierto es que han sido pocas las regiones que, hasta el momento, hayan ejercido su autonomía normativa en esta materia, de modo que hayan sustituido, en virtud del principio de supletoriedad, la legislación estatal con normas propias regionales. En la renovación de los órganos de las regiones de régimen general, los procedimientos electorales han sido regulados por leyes regionales en siete casos: las Marcas, Lacio, Apulia, Piamonte, Toscana, Abruzos y Calabria; en los otros ocho casos todavía se aplica la normativa estatal.

Finalmente, cabe tener presente que en los últimos años, y en relación con la materia electoral regional, se había plantado otro contencioso constitucional, relativo al debate acerca de si la mencionada materia tenía que estar regulada sólo por ley regional, o bien también por los Estatutos.

Desde una perspectiva teórica, debería haberse optado por esta segunda solución, en la medida que también el sistema electoral forma parte integrante de los mecanismos que inciden sobre las características de la forma de gobierno, y los Estatutos, con base en el art. 123 de la Constitución, son la fuente competente para determinar la forma de gobierno de cada una de las regiones. Sin embargo, el juez constitucional expresó una orientación distinta, a partir de una interpretación restrictiva del art. 122, apartado 1, de la Constitución, y concluyó que el Texto constitucional había introducido en la materia una reserva absoluta de ley regional.

### *El conflicto electoral referente a la adecuación del procedimiento de presentación de las listas*

Como primera conclusión a cuanto se ha expuesto, se constata que el régimen jurídico de las condiciones de incompatibilidad y de inelegibilidad, del procedimiento electoral y de la fórmula electoral estaba regulado por la ley regional en algunos territorios, y por la ley estatal en otros. Un pluralismo normativo que ha influido de manera significativa en los resultados del conflicto administrativo que ha generado el procedimiento electoral de algunas regiones. En efecto, hubo quejas significativas sobre violaciones de la normativa en algunos de los territorios regionales, y en particular en lo que se refiere a las modalidades de recogida de firmas de apoyo a las listas electorales, a la oportuna consignación de las candidaturas, o en lo relativo a la documentación necesaria.

Estas protestas se habrían centrado, por ejemplo, en que se hubiera excluido de la competición electoral a la lista de apoyo de un candidato a la Presidencia de la Región de la Lombardía, y a la lista de los candidatos del Partido de la Libertad en Lacio. Con la intención de sanear tales defectos, el Gobierno, en una actuación que provocó vehementes reacciones políticas, aprobó el Decreto-ley núm. 29, de 5 de marzo de 2010, que llevaba por título «Interpretación auténtica de las disposiciones relativas al procedimiento electoral y sobre el régimen de actuación», y que

introducía en realidad nuevas disposiciones dirigidas a corregir las irregularidades en que habían incurrido las listas electorales anteriormente citadas.

Más concretamente, el Decreto-ley modificaba los arts. 9 y 10 de la Ley estatal núm. 108, de 17 de febrero de 1968, que regulaban respectivamente los plazos de presentación de las candidaturas y los requisitos de validez de las autenticaciones de las firmas de apoyo a las listas y a los candidatos.

Esta norma jurídica fue objeto de un recurso directo ante la Corte Constitucional por parte de algunas de las regiones que se habían dotado de una ley electoral propia, y que alegaban la incompetencia del Estado y, por lo tanto, la lesión de la propia potestad normativa regional. En particular, el recurso destacaba el incumplimiento del art. 122.1 de la Constitución, en tanto que consideraba que el legislador estatal habría infringido ilegítimamente la potestad legislativa concurrente de las regiones en materia electoral; también planteaba el ejercicio ilegítimo de la potestad de aprobar decretos-ley de urgencia allí donde la Constitución contemplaba, en materia electoral, una reserva de ley formal.

Sin embargo, el juez constitucional no pudo intervenir en la resolución de estas dudas de constitucionalidad, en la medida que el Decreto-ley no fue convertido en ley, con lo que sus efectos se vieron limitados (Ordenanza núm. 204 del 2010). El Parlamento, a la vez que no se procedía a la citada conversión, utilizó lo previsto en el art. 77, último apartado, de la Constitución, por el que las Cámaras podían regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas a partir de decretos-ley no convertidos en leyes.

El debate, que hemos expuesto sumariamente, puede constituir un ejemplo significativo para explicar las relaciones entrecruzadas entre la normativa estatal y la regional en materias que la Constitución atribuye a la potestad legislativa de las regiones: debe precisarse que tales relaciones jurídicas están presididas por el principio según el cual la ley estatal sigue aplicándose mientras las regiones no ejercitan concretamente su propia competencia, legislando en la materia.

En realidad, la normativa contenida en el Decreto-ley, y sucesivamente en la Ley del Parlamento, pudo aplicarse en el caso de la Región de la Lombardía, puesto que no había aprobado una ley electoral propia, pero no en el caso que afectó al Lacio.

En esta última región, la resolución de la Oficina Central Regional, que es un órgano de naturaleza administrativa aunque compuesto por magistrados de la Corte de Apelación, había excluido la lista del Partido de la Libertad, con el argumento de que «no resultaba absolutamente probado que el delegado encargado de presentar la lista provincial del Partido de la Libertad estuviera en posesión, a las 12.00 horas del día 27 de febrero de 2010, de la documentación prescrita, indispensable para la presentación válida de la lista». Esta decisión fue confirmada mediante ordenanza del Tribunal administrativo del Lacio, con base en la motivación de que el Decreto-ley núm. 29, de 5 de marzo de 2010, no podía aplicarse al territorio objeto de examen, «ya que la Región Lacio, a través de su Ley núm. 2, de 13 de enero de 2005, había adoptado “Disposiciones en materia de elección del Presidente de la Región y del Consejo regional y en materia de inelegibilidad e incompatibilidad de los miembros de la Junta y del Consejo regional”», por lo

que había ejercitado de este modo la competencia legislativa que la Constitución le había asignado.

Frente a esta decisión, se presentó recurso ante el Consejo de Estado, que, por medio de la Decisión núm. 1206 de 2010, confirmó la exclusión de la lista por parte de la Oficina Central Regional, si bien llegó a tal conclusión con unos argumentos distintos a los utilizados por el Tribunal de primer grado.

En este sentido, mientras que éste último había desestimado el recurso manteniendo la no aplicación al caso objeto de conflicto del régimen jurídico contemplado en el Decreto-ley emanado del Gobierno, el Consejo de Estado, en cambio, prefirió no entrar en el problema relativo a si las disposiciones del Decreto-ley eran aplicables también en la Región Lacio. El Consejo de Estado motivó la legalidad de la decisión de excluir la lista electoral, con base en la propia «interpretación auténtica» de la normativa aprobada con el Decreto-ley. En efecto, según el Consejo de Estado, no era suficiente con probar la presencia de los delegados de la lista en el interior de los locales del Tribunal donde las listas y las candidaturas debían haber sido presentadas, sino que tenía que demostrarse también, y ello no se hizo, que los mismos estuvieran igualmente en posesión de la documentación requerida.

#### *El conflicto electoral relativo a la adecuación de la proclamación del Presidente de la Región del Piamonte*

Distinto es el caso de la Región del Piamonte, donde se cuestionó la legitimidad de la proclamación del elegido para el cargo de Presidente de la Región, que había vencido con una diferencia mínima de votos. La cuestión discutida consistía en que le habían sido computados a su favor los votos obtenidos por una lista provincial que, según los recurrentes, habría sido admitida ilegítimamente para participar en las elecciones.

El supuesto de hecho que generó el conflicto es bastante intrincado y, para facilitar la comprensión a un lector extranjero, puede sintetizarse en los siguientes aspectos.

De acuerdo con el art. 1, apartado 1, letra c), de la Ley regional núm. 21, de 29 de julio de 2009, la presentación de las listas de los candidatos para la elección de los órganos regionales no requiere ninguna suscripción en el caso de las listas que «hayan obtenido una declaración de coalición con grupos ya presentes en el Consejo regional en el momento de la convocatoria de los comicios electorales». Esta declaración, siempre según la ley, debía ser hecha por el presidente del grupo con representación en el Consejo regional, informada la Conferencia de los Presidentes de dichos grupos, y para una sola lista, y podía ser efectuada también a favor de una lista con una denominación distinta a la del grupo con representación en el Consejo regional, que hubiera procedido a emitir la declaración de coalición.

Durante la fase del procedimiento electoral de presentación de las candidaturas, se registró una disputa política en el seno del partido de la UDC (Unión del Centro), desde el momento que, por una parte, los órganos del partido habían decidido apoyar la candidatura del Presidente de la Junta regional saliente, que pertenecía a un partido de izquierda. Por otra parte, el jefe del grupo en el Consejo

regional del mismo partido, en desacuerdo con tal decisión, promovió una lista provincial a su nombre, con apoyo del candidato a Presidente propuesto por la coalición de centroderecha. Como consecuencia de esta actitud, el jefe del grupo fue expulsado por comportamiento contrario a la línea política del partido.

Puesto que las listas regionales se presentan con base provincial, se produjo una situación «esquizofrénica», ya que mientras en otras provincias el partido de la UDC presentó listas coaligadas al candidato Presidente de la coalición de izquierda, en una provincia fue presentada una lista disidente coaligada al candidato Presidente de la coalición del centroderecha, apoyada por el disidente jefe del grupo en el Consejo regional por la UDC.

Para decidir si esta última coalición era legítima y, por tanto, si los votos obtenidos por la lista provincial «disidente» podían ser sumados a las otras listas que formaban la coalición del centroderecha, resultaba necesario establecer la naturaleza de la relación existente entre el partido político y el grupo con representación en el Consejo regional. O mejor, si la formulación del art. 1 de la Ley regional, que encomendaba al jefe del grupo la declaración de coalición de una lista a un grupo presente en el Consejo regional, tenía que ser interpretada en sentido estrictamente literal y formal, o bien en sentido sustancial.

Sobre esta cuestión, se registró una orientación distinta entre el juez de primer grado y el de apelación, que suscita una notable perplejidad.

En efecto, el Tribunal administrativo regional de Piamonte admitió el recurso, y ordenó un nuevo recuento de los votos atribuidos al Presidente proclamado como elegido, en tanto que argumentó que entre las decisiones y los actos del grupo con representación en el Consejo regional, por una parte, y del partido político, por otra parte, tenía que subsistir una «necesaria convergencia y armonía de selección». En otras palabras, y simplificando el razonamiento del juez administrativo, el jefe del grupo con representación en el Consejo regional, elegido por los electores del centro izquierda, no puede, sin reunir el número necesario de adhesiones de los electores, presentar una lista que apoya a un candidato a Presidente del centroderecha, concurrente con el sostenido por el partido.

De modo diverso actuó, en cambio, el Consejo de Estado, que con Sentencia depositada el 23 de noviembre de 2010, reformó tal extremo de la Sentencia del TAR de Piamonte sobre la base de una interpretación de la normativa rígidamente anclada en el tenor literal. Consecuentemente, «y con independencia de cualquier otro juicio de valor sobre la norma en cuestión», consideró válida la declaración de coalición manifestada por el jefe del grupo con representación en el Consejo regional de la UDC, siendo irrelevante que el mismo hubiera sido expulsado del partido, puesto que dicha sentencia arguyó que el *status* de presidente del grupo con representación en el Consejo regional no había decaído ni por dimisión ni por otra causa.

### *Algunas reflexiones conclusivas*

La multiplicidad de dudas acerca de la adecuación y regularidad de los mecanismos electorales, los límites establecidos en la normativa vigente, y la perplejidad que han suscitado algunas resoluciones de los órganos encargados de verificar la

corrección de los comportamientos electorales, requieren, a nuestro parecer, que efectemos una reflexión atenta en torno a la eficacia de los mecanismos de tutela previstos por el ordenamiento para salvaguardar la corrección de los procesos electorales.

La cuestión no tiene poca importancia, si se considera que en las democracias representativas modernas los sistemas electorales ocupan una posición crucial, ya que, a través del voto, los ciudadanos individualizan las élites políticas, a quienes compete la formación y toma de decisiones políticas, y manifiestan una elección en orden a la dirección política que los órganos constitucionales representativos deben perseguir.

Además, no debe olvidarse que los posicionamientos subjetivos reconducibles a las diversas fases del procedimiento electoral (como la presentación de las candidaturas, el desarrollo de la campaña electoral, y la corrección del voto y de los resultados electorales), adquieren la naturaleza de derechos políticos constitucionalmente garantizados. De ello se desprende la particular relevancia constitucional de los procesos de control de la adecuación de las elecciones, puesto que permiten, al mismo tiempo, reforzar la legitimidad de los órganos representativos y la tutela de los derechos fundamentales del Estado democrático.

A estos efectos, las soluciones institucionales seleccionadas por los diversos ordenamientos, si bien son bastante variadas, pueden reconducirse al seno de una alternativa general: la que distingue entre sistemas que atribuyen la verificación de la corrección de las elecciones a órganos no jurisdiccionales (de naturaleza política o administrativa), o bien, aquellos otros que someten el control de las diversas fases del procedimiento electoral a la competencia de los jueces (ordinarios, especializados o constitucionales).

En Italia, se mantiene una diferencia sustancial entre las elecciones políticas (nacionales) y las administrativas (regionales y locales). El contencioso electoral de las elecciones nacionales está totalmente regulado por una férrea actuación del Parlamento. Así, en síntesis, y según el art. 66 de la Constitución italiana, cada Cámara examina los títulos de admisión de sus miembros a través de la actividad instructora de la Junta para las elecciones y la decisión final de la asamblea. Cabe remarcar que la Junta para las elecciones procede a verificar que los miembros elegidos reúnen los requisitos correspondientes, y la documentación requerida, e informa a la asamblea sobre la corrección de las operaciones electorales, y sobre las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad de los parlamentarios. Se trata de una solución que plantea dudas crecientes en cuanto a su capacidad para asegurar en esta delicada materia el derecho a la tutela judicial efectiva.

En el ámbito de las elecciones regionales y locales, en cambio, la Ley núm. 69 de 2009 introdujo un sistema «mixto», en el sentido que las decisiones relacionadas con la comprobación del cumplimiento de los procesos electorales son adoptadas por un órgano de naturaleza administrativa, pero con una composición «jurisdiccional», y que tiene su sede en las Cortes de Apelación (Oficinas Centrales Regionales). Frente a las resoluciones de este órgano, puede recurrirse ante el juez administrativo (Tribunales administrativos regionales en primer grado, y Consejo de Estado en apelación), para tutelar intereses legítimos, o bien al juez ordinario cuando se trata de derechos subjetivos.

En particular, y tal como hemos visto, corresponde al juez administrativo efectuar un juicio sobre las operaciones electorales preliminares, concernientes a la exclusión de listas y de candidatos, y también sobre la proclamación de los elegidos. Mientras, se desarrollan frente al juez ordinario los contenciosos electorales en orden a las causas de incompatibilidad, de inelegibilidad y de caducidad. Sus decisiones son apelables ante la Corte de Apelación y la parte derrotada tiene un juicio de tercera instancia ante la Corte de Casación.

Este régimen jurídico, de reciente aprobación, ha tenido un difícil banco de pruebas con las elecciones regionales del año 2010. Su primera puesta en práctica ha producido resultados que no siempre han sido satisfactorios, a lo que contribuyen las diferentes interpretaciones de la normativa que han propuesto los diversos órganos jurisdiccionales.

### **La competencia regional en materia de tutela de las minorías lingüísticas y de las tradiciones locales**

#### *La distribución de competencias entre el Estado y las regiones en materia de minorías lingüísticas*

A lo largo del año 2010 no se ha detenido la tendencia de algunas regiones a regular de forma preferente su propia identidad y sus tradiciones culturales, a través especialmente de la promoción de algunos derechos lingüísticos. Ya en el *Informe de 2009* llamamos la atención acerca de la Sentencia núm. 159 de 2009, con la que la Corte Constitucional había declarado la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley núm. 2, de 2007 de la Región Friuli-Venecia Julia y, con particular referencia a las disposiciones que preveían en materia de toponimia la utilización de una única lengua minoritaria, o bien que extendían el uso obligatorio de la lengua friulana sobre todo el territorio de la Región, en lugar de circunscribirlo únicamente, como habría sido racional, a las áreas de asentamiento del grupo lingüístico.

Como comentario a la mencionada resolución, criticamos el hilo argumental utilizado por el juez constitucional, pero también evidenciamos una preocupación comprensible, tanto por las soluciones normativas escogidas por la región, como por los efectos emulativos que habría podido comportar respecto a otras regiones. Y, en efecto, a lo largo del 2010 el juez ha tenido que retomar dicha cuestión, y decidir sobre la constitucionalidad de la Ley núm. 11, de 7 de abril de 2009, de la Región del Piamonte, que tiene por objeto la tutela, protección y promoción del patrimonio lingüístico del Piamonte.

Esta ley se aprueba en desarrollo del art. 7 del Estatuto regional, que recoge el mandato a la Región de promocionar las «raíces históricas, culturales, artísticas y lingüísticas del Piamonte». La norma legal se propone tutelar «la lengua piamontesa, el patrimonio original cultural y lingüístico del Piamonte, así como las minorías occitana, franco-provenzal, francesa y *walser*, promoviendo su conocimiento». A este fin, prevé diversas medidas incentivadoras, a través de beneficios fiscales, para hacer posible el restablecimiento de las denominaciones históricas de los municipios, y la instalación de señales de tráfico que, junto a la lengua italiana, uti-

licen los idiomas locales presentes históricamente. También establece la enseñanza de la lengua piamontesa y del patrimonio original cultural del Piamonte y de las minorías lingüísticas, así como el desarrollo de la transmisión cultural en piamontés y en las otras lenguas minoritarias, ése último aspecto de acuerdo con los medios de comunicación públicos y privados.

Según el Gobierno, estas disposiciones entraban en conflicto con el «bloque de la constitucionalidad», representado por el art. 6 de la Constitución, que reconoce la tutela de las minorías lingüísticas, y por la Ley núm. 482, de 1999, a quien se ha reservado la concreción y reconocimiento de las minorías lingüísticas «históricas» merecedoras de protección. En síntesis, criticaba que la Región del Piamonte se hubiera extralimitado en el ejercicio de su propia competencia legislativa, añadiendo e igualando, a las lenguas minoritarias tuteladas por la ley estatal, también el dialecto piamontés.

La Corte Constitucional, con la Sentencia núm. 170 de 2010, no se ha limitado a confirmar su propia jurisprudencia precedente, sino que ha aprovechado la ocasión para precisar mejor algunos aspectos que no se habían desarrollado adecuadamente en la Sentencia del año 2009, y para introducir algunas nuevas afirmaciones de carácter general.

Entre las precisiones se encuentra, a nuestro parecer, un enfoque más articulado del tipo de distribución de competencias que la Constitución ha previsto entre las fuentes estatales y las regionales, en materia de minorías lingüísticas. De conformidad con el juez constitucional, la expresión «República», que aparece en el texto del art. 6 de la Constitución, que cabe recordar que establece que «La República tutela con normas especiales a las minorías lingüísticas», ha de ser interpretada en sentido estricto, como sinónimo del Estado, desde el momento que representa tan sólo el nivel institucional que persigue armonizar «la necesidad del pluralismo con el de la uniformidad». En consecuencia, la protección del pluralismo lingüístico se ha de reservar en primer lugar al Estado, si bien ello no comporta una competencia exclusiva estatal. En otros términos, las regiones pueden legislar en materia de minorías lingüísticas y culturales presentes sobre su territorio, pero siempre con respeto a la regulación estatal, a quien se reserva, entre otras cuestiones, la concreción de las minorías objeto de tutela constitucional.

Con este razonamiento, la Corte Constitucional «crea» un nuevo tipo de reparto de competencias entre el Estado y las regiones: a la competencia estatal exclusiva, competencia concurrente entre el Estado y las regiones, y competencia residual regional, el juez constitucional añade una competencia regional «integrativa», que parece escapar a los tipos competenciales establecidos en el art. 117 de la Constitución.

Para reforzar esta conclusión, el juez constitucional retiene que el art. 6 de la Constitución no determina una materia cuyo régimen jurídico sea reconducible directamente a las relaciones que hay entre el Estado y las regiones, sino más bien un principio fundamental de la República. Y apoya esta afirmación remitiéndose a los trabajos preliminares de la Asamblea constituyente y a su decisión de incluir la «materia» de las minorías lingüísticas, no en el Título dedicado a las regiones (como se había previsto en los proyectos iniciales), sino en el Título primero reservado a los principios fundamentales del ordenamiento republicano.

En consecuencia, el pluralismo lingüístico constituiría un elemento distintivo de la forma de Estado, un «rasgo específico de la dimensión constitucional republicana», como precisa en la motivación de la sentencia. Por todo ello, el tema de la tutela de la lengua sería «refractario a una configuración rígida del concepto de «materia» (como criterio de distribución de competencias), y «en especial a la competición, o a la conflictividad, entre legisladores».

### *La esencia comunitaria de las regiones y la protección de los dialectos*

Una de las características de la autonomía de las comunidades territoriales consiste, a nuestro parecer, en el hecho que las regiones no ejercen únicamente competencias, sino que satisfacen también las exigencias de naturaleza comunitaria. En otras palabras, se trata de entidades representativas de las comunidades locales, que anteponen la protección de sus intereses generales; y la autonomía constitucional que se les reconoce es la relativa a la comunidad territorial de referencia, aún antes que de la entidad jurídica.

El vínculo de la región con la comunidad de referencia, precisada sobre la base del territorio, ha sido codificado en la mayor parte de los Estatutos regionales, y la promoción y protección de las identidades y de las tradiciones locales se ha incluido, en términos generales, entre las finalidades propias de la entidad regional. Ello se traduce, normalmente, en la promoción de acciones positivas destinadas, tanto a impedir la progresiva desaparición de esas identidades y tradiciones locales, como a favorecer su vigencia permanente en el tiempo. A su vez, ello se consigue en particular a través de la financiación de programas culturales y de publicaciones, y de actividades de enseñanza, así como mediante la recuperación de la toponimia.

En este contexto, merece subrayarse la Ley núm. 5, del año 2010, de la Región Friuli-Venecia Julia, puesto que, tras la declaración de inconstitucionalidad de la Ley núm. 2, de 2007, que hemos recordado anteriormente, parece que había tenido en cuenta los principios enunciados por el juez constitucional, y se había conformado con una disciplina más *soft* y tradicional de la materia. Además, constituye el síntoma de una renovada atención de las regiones y, en concreto, de aquellas con una autonomía de carácter especial, por el patrimonio tradicional de las comunidades territoriales.

Entre las características de esta ley podemos destacar, ante todo, la voluntad de promover «los dialectos de origen véneto», a través de la promoción de actuaciones en los sectores educativos y de investigación, y también por medio del fomento de actividades culturales y del espectáculo, así como en los medios de comunicación, en la enseñanza, en la toponimia y en el ámbito de los carteles publicitarios. Además, la región se propone favorecer el desarrollo de proyectos dirigidos a las comunidades de lengua véneta, que residen en el extranjero, incluidas las residentes en los territorios de los Estados vecinos de Eslovenia y Croacia. Finalmente, se propone como objetivo el de facilitar el conocimiento recíproco entre las poblaciones que utilizan los dialectos vénetos y las minorías lingüísticas de lengua friulana, eslovena, y alemana de la Región Friuli-Venecia Julia.

Con la finalidad de dar cumplimiento a estos objetivos, la ley regional asigna

a la Junta la competencia de aprobar un programa trienal de actuaciones, mientras que, desde el ámbito organizativo, se instituye un Comité regional para la promoción de los dialectos.

### **El conflicto entre el Estado y las regiones en relación con algunas materias de difícil atribución**

En los ordenamientos federales o regionales, en general, y en el sistema jurídico italiano, en particular, la distribución de competencias entre el Estado y los niveles institucionales descentralizados resulta bastante compleja, hasta el punto de generar una rica conflictividad ante los Tribunales constitucionales. Ello es así en la medida que la enumeración de las materias por parte de los textos constitucionales, pese a su aspiración de satisfacer una exigencia de certeza jurídica, no determina unos límites precisos entre los poderes normativos estatales y los de las regiones: esta enumeración representa más bien una «frontera móvil», y los mismos listados no constituyen unos «ámbitos fijos e intangibles», puesto que su significado es susceptible de modificaciones.

La noción de materia, en efecto, posee una caracterización exclusivamente jurídica, en el sentido que su definición ha de tener presente no tanto la etimología de las expresiones lingüísticas utilizadas por los constituyentes, sino el significado emanado de la normativa vigente: se deduce que el contenido de cada una de las materias, individualmente consideradas, se encuentra formado por un conjunto de normas jurídicas que regulan funciones, actividades y organismos, reconducibles a una materia determinada.

En consecuencia, para proceder a la individualización de la fuente competente para intervenir en un determinado sector (ley estatal o regional), es necesario hacer uso de múltiples criterios interpretativos para la definición de las materias: el histórico-objetivo, que se basa en la consideración de la naturaleza de la actividad regulada por la ley, según se desprende de la evolución normativa que se ha producido en aquel sector determinado; el instrumental, que comporta legislar no sólo sobre los objetos vinculados estrictamente con la definición legal de una materia, sino también sus funciones subsidiarias, accesorias o conectadas instrumentalmente; y el teleológico, que también toma en consideración las finalidades que la propia norma intenta conseguir a través del régimen jurídico de aquella materia determinada.

#### *La competencia regional en materia de inmigración*

Estas dificultades interpretativas se han evidenciado en algunas decisiones recientes de la Corte Constitucional, cuando ha intentado resolver los modos en que se distribuyen las competencias entre el Estado y las regiones, en relación con materias específicas, como la regulación de la inmigración o las políticas de integración de los inmigrantes, por una parte, o la seguridad pública en las ciudades, por otra parte.

En cuanto a la integración de los extranjeros y el reconocimiento de los derechos a favor de los inmigrantes, incluso los que han entrado en el país sin seguir

los procedimientos legales establecidos, merece subrayarse la Sentencia núm. 269, de 2010, con la que la Corte Constitucional ha desestimado una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Gobierno respecto a una Ley de la Región de la Toscana (la núm. 29, de 2009), reguladora del acogimiento, la integración y la tutela de los ciudadanos extranjeros en la Región de la Toscana.

Con carácter general, el recurrente alegaba una lesión de la competencia exclusiva del Estado en las cuestiones relativas a condiciones jurídicas del extranjero, inmigración y relaciones del Estado con la Unión Europea. Más en particular se cuestionaban las disposiciones siguientes: las que extendían los mecanismos de integración previstos por la ley también a los ciudadanos neocomunitarios;<sup>2</sup> las que consentían la inscripción al servicio sanitario regional también a los extranjeros que habían interpuesto recurso jurisdiccional contra la resolución de denegación del permiso de residencia para el reconocimiento del *status* de refugiado o de denegación de la reclamación de asilo; y las que reconocían a todas las personas residentes en el territorio regional, incluidas las que no tenían un permiso de residencia, la posibilidad de disfrutar de los servicios socio-asistenciales urgentes y no aplazables, necesarios para garantizar el respeto de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por las normas internacionales.

Todas las dudas de constitucionalidad son rechazadas por el juez constitucional, con unos argumentos que merecen una atención particular, especialmente en lo relativo a la cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales.

En lo referente a la extensión de los mecanismos de integración previstos por la ley a los ciudadanos neocomunitarios, la Corte Constitucional destaca que la normativa regional se limita a aplicar las directivas comunitarias relativas al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en otras palabras, dicha normativa regional hace efectivas las obligaciones comunitarias en materias competenciales reconducibles al sector sanitario, educativo, de acceso al trabajo, construcción de viviendas y formación profesional.

Además, la norma regional cuestionada se incluye en un marco jurídico normativo dirigido a favorecer la plena integración también de los ciudadanos neocomunitarios, que supone un presupuesto imprescindible para el desarrollo y aplicación de las normas jurídicas comunitarias en materia de ciudadanía europea.

En cuanto a los otros aspectos objeto de examen de constitucionalidad, el juez constitucional, remitiéndose a su jurisprudencia previa, se ratifica en que el extranjero es titular de todos los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a la persona y, con especial referencia al derecho a la salud, subsiste «un núcleo inviolable de la dignidad humana, que persigue evitar la presencia de situaciones privadas de tutela». Asimismo, precisa que estos derechos deben ser reconocidos al extranjero «cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan el ingreso y la residencia en el Estado», esto es, incluidos los extranjeros clandestinos o en situación irregular.

---

2. N. Coord.: El autor se refiere a los ciudadanos comunitarios de los países recientemente adheridos a la UE.

Todavía en materia de inmigración, el Gobierno había impugnado una Ley de la Región de la Liguria, la Ley núm. 4 del año 2009, reguladora de las normas para el acogimiento y la integración social de las ciudadanas y de los ciudadanos extranjeros inmigrantes. En concreto, se cuestionaba la parte en que manifestaba la indisponibilidad de la Región de la Liguria a tener en el propio territorio estructuras o centros en que se desarrollaran funciones preliminares de tratamiento e identificación personal de los ciudadanos extranjeros inmigrantes. Se rechazaba la instalación en el territorio regional de los Centros de identificación y expulsión (CIE), previstos por el art. 14 del Texto refundido de las disposiciones concernientes a la regulación de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero (Decreto legislativo núm. 286, del año 1998). Siempre según la tesis del Gobierno, este rechazo supondría una vulneración de la competencia estatal en materia de inmigración.

La Corte Constitucional, en su Sentencia núm. 134, de 2010, estima el recurso, fundamentando la competencia estatal sobre la base del criterio histórico-evolutivo. En efecto, el juez constitucional analiza el régimen jurídico contemplado en el Texto refundido de las disposiciones concernientes a la regulación de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero, y señala que «las susodichas estructuras son funcionales para el régimen que regula el flujo migratorio de los ciudadanos extracomunitarios en el territorio nacional». En consecuencia, prosigue el juez constitucional, la norma impugnada, al negar la posibilidad de instalar en el territorio de esa región los Centros de identificación y expulsión, se extralimita respecto a las competencias legislativas regionales, que únicamente son reconducibles a la regulación de las actividades inherentes al derecho a la educación, a la sanidad y a la asistencia social.

### *La competencia legislativa regional en materia de seguridad urbana*

La Sentencia núm. 226 de 2010, de la Corte Constitucional, afronta la cuestión de la titularidad de la competencia en materia de seguridad urbana. El contencioso constitucional fue provocado por algunas disposiciones de la Ley parlamentaria núm. 94, del año 2009, que, especialmente por la presión ejercida por parte de la Liga Norte, había previsto la constitución en las ciudades de grupos o asociaciones de ciudadanos no armados, con la finalidad de indicar a las Fuerzas de policía (del Estado y locales) aquellos hechos que pudieran suponer un daño a la seguridad urbana, o bien hechos de desorden social (las llamadas rondas).

Tal y como evidenció la doctrina, se trataba de «disposiciones manifiesto», esto es, que la mayoría parlamentaria había introducido preferentemente por motivos propagandísticos y que en realidad resultaban del todo privadas de eficacia, desde el momento que el número de municipios donde se constituyeron tales grupos o asociaciones de ciudadanos era del todo insignificante, como se deducía de los datos difundidos por el mismo Ministerio del Interior.

Ello no obstante, la entrada en vigor de esta normativa dio lugar a un significativo conflicto constitucional, ya que algunas regiones, como Toscana, Emilia-Romaña y Umbría, presentaron rápidamente un recurso de inconstitucionalidad.

Además, se planteó un conflicto de competencias, siempre por las Regiones de la Emilia-Romaña y de la Toscana.

El recurso de inconstitucionalidad cuestionaba la competencia del Estado para regular actividades reconducibles a la «seguridad urbana», o al «desorden social». Para los recurrentes, en efecto, la primera de las dos materias citadas tendría por objeto aquellas actuaciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los centros urbanos, la convivencia social y la cohesión social, y recaería en el campo de la «policía administrativa local», de exclusiva competencia regional. Por lo tanto, según este razonamiento de las regiones recurrentes, no sería un supuesto de «orden público», que forma parte de la competencia exclusiva del Estado.

Por su parte, la materia «desorden social» remitiría a corregir situaciones de marginación, que a su vez requerirían la aplicación de actividades encuadrables en la materia de «políticas sociales», de competencia exclusiva de las regiones.

De conformidad con la Sentencia núm. 226, de 2010, confirmada en la Sentencia posterior núm. 264, del mismo 2010, el *focus* del contencioso giraba en torno al significado normativo que había de dar a la materia «orden público y seguridad», de competencia exclusiva del Estado. A estos efectos, el juez constitucional alcanza una solución diversificada, y concluye, en síntesis, que la seguridad urbana forma parte de la materia «orden público y seguridad», mientras que el «desorden social» queda excluido de la mencionada materia.

La noción de «seguridad urbana», para la Corte Constitucional, identifica «un bien público que, en el ámbito de las comunidades locales, debe protegerse a través de actividades destinadas a defender el respeto a las normas que regulan la vida civil, para mejorar las condiciones de vida en los centros urbanos, la convivencia social y la cohesión social». En cuanto tal, forma parte de las políticas de seguridad pública, entendidas, según una jurisprudencia consolidada, como actividades de prevención y represión de los delitos.

El juez constitucional llega a dicha conclusión acudiendo, una vez más, al criterio histórico-evolutivo. Para ello, se remite a la regulación de la materia contenida en la legislación estatal dictada al respecto: como, por ejemplo, que la decisión del alcalde de valerse de las asociaciones de voluntarios requiere un acuerdo con el Prefecto; que las asociaciones deben estar inscritas en un registro que está sometido a tutela del mismo Prefecto; que el alcalde debe escoger con preferencia las asociaciones constituidas por personal con licencia de las Fuerzas del orden, de las Fuerzas Armadas, o de otros Cuerpos del Estado; y que, en fin, las indicaciones a los observadores son dirigidas en exclusiva por las Fuerzas de policía, estatales o locales.

Distinta es, en cambio, la ubicación de la competencia relativa a intervenir en situaciones de desorden social, puesto que atañe un ámbito material que se encuentra a bastante distancia del de seguridad (urbana o pública): se estaría en presencia, en este caso, de una formulación genérica que evoca situaciones «de marginación o de dificultad de inserción del individuo en el tejido social, y que se derivan de múltiples causas, como condiciones económicas, de salud, edad, relaciones familiares y otras, y que son reconducibles a la materia de servicios sociales».

## REINO UNIDO® LA *DEVOLUTION* TERRITORIAL Y POLÍTICA DESPUÉS DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 2010

Charlie Jeffery

Las elecciones de 2010 en el Reino Unido transformaron el contexto general en que debían continuar desarrollándose las reformas sobre la descentralización. El Partido Laborista, fuerza política que impulsó las *devolution reforms* en 1997, fue sustituido en el Gobierno por el Partido Conservador. En este contexto, cabe recordar que el actual partido de gobierno, los conservadores, mantuvieron, a finales de la década de los 90, una posición en contra del proceso de la *devolution*, y actualmente aún albergan cierto escepticismo sobre la misma. Ahora bien, este escepticismo residual fue atenuado por la posición favorable de los «socios menores» de la coalición, los Liberales, y en general por los mensajes del actual Primer Ministro conservador, David Cameron, sobre la intención de trabajar de manera constructiva y con «respeto» a las instituciones descentralizadas.

Sin embargo, los puntos de quiebre sobre el futuro de la descentralización fueron inmediatamente percibidos y abrieron nuevos retos para la coalición. Entre los temas que plantean mayores conflictos se encuentran los siguientes: en primer lugar, los resultados electorales refuerzan la posición de las fuerzas conservadoras como partido dominante en Inglaterra pero, en contrapartida, producen una reactivación del Partido Laborista en Escocia; en segundo lugar, sobre cómo continuar los procesos de descentralización heredados del laborismo en Escocia y Gales; en tercer lugar, las consecuencias de la actual revisión del gasto público del Reino Unido y que establece recortes sustanciales en los presupuestos descentralizados; en cuarto lugar, las tensiones en las relaciones intergubernamentales entre el Reino Unido y los gobiernos descentralizados; y, finalmente, la proximidad de las elecciones, en los territorios descentralizados, previstas para mayo de 2011.

En este apartado se analizará con detalle cada una de estas cuestiones detallando las implicaciones que tanto para la trayectoria futura de la *devolution* plantean como, en general, para la naturaleza de la unión que es el Reino Unido. El comentario se inicia con un análisis de la distribución territorial de los resultados electorales de 2010, para posteriormente pasar a discutir las iniciativas de reforma sobre la descentralización y los retos a los que se enfrenta la coalición, y finalmente se expondrán algunas reflexiones –que centran el debate en las elecciones descentralizadas de 2011– sobre las perspectivas para la constitución territorial del Reino Unido.

---

\* Traducción realizada por Natalia Caicedo Camacho, profesora ayudante del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

## El patrón territorial de voto en las elecciones generales del Reino Unido 2010

Las tablas uno y dos muestran los resultados electorales por territorio, tanto de las cuatro entidades que componen el Reino Unido –Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte– como en las nueve regiones de Inglaterra. La primera tabla muestra el porcentaje de votos y escaños en Westminster obtenidos a nivel nacional y a nivel regional. Al margen de las particularidades del sistema de partidos nacionales de Irlanda del Norte, si se analiza el contexto general en el Reino Unido sorprende la visualización de una tendencia general de traslado de votos desde los laboristas hacia los conservadores (y en menor medida hacia los liberales), con dos excepciones. En Londres el trasvase de votos fue muchos más modesto, mientras que los liberales se mantienen. En cambio, Escocia se presenta como el territorio que mejor resiste a esta tendencia, los conservadores apenas muestran una mejora marginal, los liberales perdieron terreno y el Partido Laborista gana espacios (el SNP presenta una mejora relativa de su posición).

La tendencia de los resultados en tales se asemeja más a la del noroeste de Inglaterra, Yorkshire y Humber que a la de Escocia, con un todavía fuerte laborismo en declive y una significativa minoría conservadora. En este sentido, la tendencia general del Reino Unido de crecimiento conservador y liberal a costa del laborismo aunque se refleja también en Gales, resulta muy atemperada (con el Plaid Cymru también desgastado en su base electoral).

Irlanda del Norte presenta, relativamente, pocos movimientos. El intento de alinear el Partido Unionista del Ulster (UUP) y los conservadores del Reino Unido no tuvo éxito. La UUP perdió su único escaño en Westminster, escaño que obtuvo la ex-MP UUP Sylvia Hermon, como independiente. El Partido centrista de la Alianza derrotó al líder Unionista Democrático (Irlanda del Norte y el Primer Ministro), Peter Robinson. Y hubo un cambio modesto de votos (pero no de escaños) del Partido Social Demócrata y el Partido laborista hacia el Sinn Féin, dejando a éste último por primera vez, en cuanto a porcentaje de votos, como el partido más popular de Irlanda del Norte.

En el resto del Reino Unido, si se tiene en cuenta la votación en términos absolutos, los resultados electorales dejaron amplias diferencias territoriales. Sólo en Escocia y el noreste de Inglaterra el laborismo mantuvo un porcentaje de voto superior al 40 %, porcentaje que se situó por debajo del 20 % en el Este, Sureste y Suroeste de Inglaterra. Con excepción de Londres, el laborismo parece ahora una fuerza marginal en el sur. En cuanto al voto conservador la dispersión es aún más amplia. Va desde el 16,7 % en Escocia al 49,9 % en el sureste del país. El voto del Partido Liberal fue notablemente homogéneo en toda la Gran Bretaña, destacando sólo en el suroeste de Inglaterra –la única parte del Reino Unido donde el partido obtuvo más del 30 % de los votos–.

Las particularidades del sistema electoral del Reino Unido han amplificado estas variaciones. Las elecciones del Reino Unido, a diferencia de las elecciones en los territorios descentralizados, utilizan el sistema mayoritario *first-past-the-post* que periódicamente produce resultados altamente desproporcionados. Los laboristas, por ejemplo, en el sur de Inglaterra, excluyendo Londres, obtuvieron sólo diez escaños. Los conservadores no han podido recuperarse de su práctica-

TABLA 1: EL PATRÓN TERRITORIAL DE VOTO

	Conservative		Labour		Liberal Democrats		Other Seat-Winning Parties	
	% vote	seats	% vote	seats	% vote	seats	% vote	seats
<b>England</b>	39.6 (+3.9)	297 (+92)	28.1 (-7.4)	191 (-87)	24.2 (+1.3)	43 (-4)	Greens: 1.0 (-0.1)	1 (+1)
<i>North East</i>	23.7 (+4.2)	2 (+1)	43.6 (-9.3)	25 (-2)	23.6 (+0.2)	2 (+1)		
<i>North West</i>	31.7 (+3.0)	22 (+12)	39.5 (-5.6)	47 (-13)	21.6 (+0.2)	6 (+1)		
<i>Yorkshire and the Humber</i>	32.5	18 (+3.9)	34.7 (+10)	32 (-9.3)	23.0 (-9)	3 (+2.2)	(-1)	
<i>West Midlands</i>	39.5 (+4.5)	33 (+15)	30.6 (-8.1)	24 (-14)	20.5 (+1.9)	2 (=)		
<i>East Midlands</i>	41.2 (+4.1)	31 (+12)	29.8 (-9.2)	15 (-11)	20.8 (+2.4)	0 (-1)		
<i>East</i>	47.1 (+3.8)	52 (+10)	19.6 (-10.2)	2 (-11)	24.1 (+2.2)	4 (+1)		
<i>London</i>	34.5 (+2.6)	28 (+7)	36.6 (-2.3)	38 (-6)	22.1 (+0.2)	7 (=)		
<i>South East</i>	49.9 (+4.9)	75 (+14)	16.2 (-8.1)	4 (-13)	26.2 (+0.8)	4 (-2)	Greens 1.4	

<i>South West</i>	42.8 (+4.2)	36 (+11)	15.4 (-7.4)	4 (-8)	34.7 (+2.2)	15 (-3)		
<b>Scotland</b>	16.7 (+0.9)	1 (=)	42.0 (+2.5)	41 (=)	18.9 (-3.7)	11 (=)	Scottish National Party 19.9	6 (=)
<b>Wales</b>	26.1 (+4.7)	8 (+5)	36.2 (-6.5)	26 (-4)	20.1 (+1.7)	3 (-1)	Plaid Cymru 11.3	3 (=)
<b>Northern Ireland</b>	15.2* (-2.6)	0 (-1)	--	--	--	--	Democratic Unionist Party 25.0 Sinn Fein 25.5 Social Democratic and Labour Party 16.5 Ulster Unionist Party 15.2 Alliance 6.3 Other 7.1	8 (-1) 5 (=) 3 (=) 0 (-1) 1 (+1) 1 (+1)
<b>UK</b>	36.1	306	29.0	258	23.0	57	--	28

\* Ulster Conservatives and Unionists –New Force– an electoral alliance in Northern Ireland between the Ulster Unionist Party (UUP) and the Northern Ireland branch of the Conservative Party.

SOURCE: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/election2010/results/default.stm>, viewed on 4 August 2010.

mente desaparición electoral en Escocia en 1997 y allí permanecen aislados con sólo un escaño en Westminster. En las regiones más septentrionales de Inglaterra, su situación no mejora, con sólo dos escaños en el nordeste (y sólo otros dos en el norte del Noroeste de Lancaster). Éstas asimetrías territoriales pueden apreciarse en la tabla dos tras la comparación sobre la proporción de escaños obtenidos por los tres partidos del ámbito del Reino Unido (Conservadores, Laboristas y Liberales) en cada nación y en cada región, con excepción de Irlanda del Norte, en relación a la proporción de los escaños asignados en la Cámara de los Comunes a cada nación y región. Las casillas sombreadas son aquellas en las que un partido obtiene éxito desproporcionadamente en naciones y regiones. Lo más sorprendente es que el 97,1% de los escaños conservadores se ganan en Inglaterra, aunque Inglaterra dispone sólo del 81,8% de los parlamentarios del Reino Unido. Si bien esto es una mejora sobre las elecciones de 1997 y de 2001, cuando el 100% de los escaños de los conservadores se ganaron en Inglaterra, es una mejora muy limitada. Los conservadores continúan siendo la fuerza inglesa dominante en Westminster, su posición domina fundamentalmente en el sur, mientras que las tres regiones del norte representan el 15% de sus diputados.

**TABLA 2**  
**LOS FEUDOS TERRITORIALES DE LOS PARTIDOS DE ALCANCE NACIONAL**

	% seats in UK Parliament	% total party seats		
		Conservatives	Labour	Liberal Democrats
England	81.8	97.1	74.0	75.4
North East	4.5	0.7	9.7	3.5
North West	11.5	7.2	18.2	10.5
Yorkshire and the Humber	8.2	5.9	12.4	5.2
West Midlands	9.1	10.8	9.3	3.5
East Midlands	7.1	13.5	5.8	0
East	8.9	17.0	0.8	7.0
London	11.2	9.2	14.7	12.3
South East	12.8	24.5	1.6	7.0
South West	8.5	11.8	1.6	26.3
Scotland	9.1	0.3	15.9	19.3
Wales	6.2	2.6	10.1	5.3

**TABLA 3**  
**DEVOLUTION REFORM A PARTIR DE 2007-11**

---

May 2007	SNP minority Government in Scotland; Labour-Plaid Cymru Coalition in Wales
August 2007	Scottish Government White Paper on National Conversation
April 2008	Calman Commission on Scottish Devolution established
July 2008	Conservative Party report on England-only legislation in the UK Parliament
July 2008	All-Wales Convention established
November 2008	Holtham Commission on devolution finance in Wales established
June 2009	Calman Commission Report
November 2009	UK Government White Paper 'Scotland's Future in the UK'
November 2009	Scottish Government White Paper 'Your Scotland, Your Choice'
November 2009	All-Wales Convention Report
May 2010	New UK Coalition Government
July 2010	Holtham Commission Report
January 2011	Scotland Bill introduced to Scottish and UK Parliaments
March 2011	Referendum on further-reaching devolution in Wales

---

Por la misma razón el laborismo, excluyendo Londres, es marginal en el sur de Inglaterra. Obtuvieron sólo el 4% de los escaños del este, sureste y suroeste de Inglaterra, y dependen en gran medida de la representación de Escocia, de Gales, de las regiones norte de Inglaterra y en cierta medida de Londres. Los Liberales obtuvieron una elevada representación en los lugares donde concentraron esfuerzos con el fin de superar las desventajas que les impone el sistema electoral del Reino Unido: el suroeste, Escocia y Londres.

La coalición entre conservadores y liberales (excluyendo Irlanda del Norte) es una fuerza minoritaria en votos en Escocia, Gales y en el noreste de Inglaterra. Ahora, en términos de escaños es una fuerza minoritaria en estos mismos lugares y además también en el Noroeste, Yorkshire y Humber y Londres. En este sentido puede decirse que es un gobierno con una base territorial muy desigual. Esta situación no es un patrón completamente desconocido en la historia electoral reciente del Reino Unido. Cabe recordar que en la década de 1980 y principios de 1990 el norte de Inglaterra y, en particular, Escocia y País de Gales, representaron una plataforma de oposición al gobierno conservador. Lo que ahora resulta novedoso son dos elementos que en aquel momento no estaban presentes: por una parte, el contexto institucional de la *devolution*, con unas las elecciones descentralizadas previstas para mayo de 2011, que se mueve dentro de continuas demandas de reformas hacia una mayor descentralización y, por otra,

los retos que plantean los importantes recortes en el gasto público. Estos dos elementos parecen tener la fuerza suficiente como para profundizar, desde el punto de vista político, en la división territorial y con ello plantear nuevos retos a la coalición en el arte de gobernar los equilibrios territoriales presentes el Reino Unido.

### Reforma de la *Devolution*

El período transcurrido desde las elecciones regionales de 2007 ha sido uno de los periodos de mayor desarrollo en la reforma de la *devolution* (véase el cuadro 3). Este desarrollo viene impulsado en gran medida por la entrada en los gobiernos descentralizados del Partido Nacional Escocés (como un gobierno de un solo partido en minoría) y de los nacionalistas galeses Plaid Cymru (como socios menores en coalición con los laboristas).

Parte del acuerdo de coalición en País de Gales consistía en avanzar hacia la celebración de un referéndum sobre la mejora de las competencias legislativas de la Asamblea Nacional de Gales. La intensidad de la *devolution* en Gales es cualitativamente menor que la *devolution* en Escocia o en Irlanda del Norte, donde las instituciones descentralizadas tienen plenas facultades legislativas en todos los ámbitos materiales que no estén expresamente reservados al Parlamento del Reino Unido. En cambio, la Asamblea Nacional de Gales es titular de unas competencias legislativas «secundarias» sobre la base de apoderamientos individuales y específicos para actuar normativamente con base en la legislación del Parlamento del Reino Unido (más de 400). La Ley británica de 2006 amplió el alcance de las facultades de la Asamblea Nacional, pero las sujetaba a complejos procesos de coordinación con el Parlamento del Reino Unido en detrimento de la transparencia y la eficiencia. Sin embargo, la propia ley de 2006 ya preveía la realización de una futura reforma, aprobada por el electorado de Gales en un referéndum, que llevaría al ejercicio de plenos poderes legislativos en términos similares a los ejercidos en Escocia e Irlanda del Norte.

La nueva coalición en Gales nacida de las elecciones de 2007 se incorporó rápidamente a esta nueva etapa. El acuerdo de coalición decidió establecer un ‘*All Wales Convention*» para suscitar un debate público sobre los acuerdos de la *devolution* y abrir consultas sobre la ampliación de competencias. La Convención comenzó en julio de 2008 y finalizó en noviembre de 2009, recomendando la celebración de un referéndum sobre la posibilidad de asumir la totalidad del poder legislativo (*All-Gales Convention* de 2009). Por otra parte, el gobierno de coalición en Gales decidió crear una segunda comisión –dirigida por el economista Gerry Holtham– para examinar el acuerdo financiero de la Asamblea Nacional. Dicha comisión emitió un informe provisional en 2009 donde se proponían medidas para mejorar la financiación de la Asamblea Nacional, reforma completada en julio de 2010 con varias recomendaciones sobre la autonomía e igualdad fiscal. (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2010).

En Escocia tras las elecciones regionales el debate generado sobre la descentralización tuvo también gran importancia (como se detallaba en el *Informe*

2009). El gobierno en minoría del SNP elegido en 2007 publicó un Libro Blanco en el que se exponían las opciones a desarrollar, mediante un proceso de consulta, tanto para una *devolution* de mayor alcance como para la independencia de Escocia, (The «National Conversation»). Los partidos unionistas de Escocia –Laboristas, Conservadores y Liberales, inusualmente coordinados– respondieron mediante la creación, en abril de 2008, de una Comisión de Descentralización de Escocia presidida por el ex rector de la Universidad Sir Kenneth Calman. A la Comisión se le encargó el análisis de las diferentes opciones para la reforma de la descentralización incluida la ampliación de las competencias legislativas, así como medidas para fortalecer la responsabilidad fiscal del Parlamento Escocés. En sus conclusiones la Comisión Calman excluyó expresamente efectuar consideraciones sobre la independencia de Escocia y propuso una mayor *devolution* acompañada de medidas que reforzaran la posición de Escocia en el Reino Unido (Commission on Scottish Devolution 2009).

Estas comisiones paralelas condujeron a la publicación, en noviembre de 2009, de dos libros blancos, uno del Gobierno de Escocia y otro del Reino Unido. El Libro Blanco escocés (Gobierno escocés de 2009) reiteró el compromiso de la SNP con la independencia de Escocia y conceptualizó la «*devolution-max*» como la transferencia máxima de los poderes legislativos y fiscales en el marco del Estado del Reino Unido. El Libro Blanco propone que sea el electorado quien decida sobre éstas opciones en un referéndum, referéndum que fue previsto para noviembre de 2010. Por su parte, el Libro Blanco del Gobierno del Reino Unido (Scotland Office 2009) incorporó la mayoría de las recomendaciones formuladas en el informe de la Comisión Calman de junio de 2009, en particular: una serie de adiciones, de menor importancia, de las competencias legislativas del Parlamento escocés; el establecimiento del compromiso de desarrollar unas relaciones intergubernamentales más sistemáticas entre Escocia y el Reino Unido; y una serie de medidas para mejorar la autonomía fiscal del Parlamento.

En Irlanda del Norte, a diferencia de la elevada actividad que a partir de 2007 ocupó a Escocia y Gales, no ha habido nuevas propuestas en relación a la reforma de la *devolution*. En el caso de Inglaterra cabe recordar que mientras el entonces Gobierno laborista abandonó la propuesta de establecer la elección directa de Asambleas regionales en Inglaterra, la oposición, el Partido Conservador, constituyó la «*democracy task force*». Esta comisión propuso en julio de 2008 una serie de recomendaciones dirigidas al establecimiento de nuevos procedimientos sobre la legislación que aprueba el Parlamento del Reino Unido, pero que solo tiene aplicación en Inglaterra como consecuencia del traspaso de competencias a Escocia, Gales e Irlanda del Norte (Conservative Democracy Task Force 2008). Estas recomendaciones se concretaron en un compromiso impreciso de introducir un sistema de «*English votes for English laws*» recomendando la exclusión parcial de los diputados no-ingleses de las deliberaciones de proyectos de ley cuya aplicación se limita territorialmente a Inglaterra.

La reforma formal de los procesos en Escocia y Gales, y las propias propuestas del Partido Conservador sobre las leyes inglesas conformaron un legado significativo para la nueva coalición establecida en mayo de 2010, que en el momento de su conformación alcanzó un acuerdo sobre la necesidad de desarrollar las propuestas

de la Comisión Calman. La realización de estas propuestas se vio favorecida por el abandono en 2010 de la posición del Gobierno escocés de convocar un referéndum sobre las opciones de «devolución-max» y la independencia de Escocia. El Gobierno escocés reconoció que su posición de gobierno en minoría disminuía las posibilidades de conseguir un proyecto de referendo a través del Parlamento Escocés. En relación a la celebración del referéndum en el País de Gales, recomendado por la All-Wales Convention, la coalición acordó su celebración, reconoció las preocupaciones de la Holtham Commission y previó medidas de cumplimiento en caso de que los resultados del referéndum fuesen favorables a la adquisición de plenos poderes legislativos en Gales. Además, el gobierno se comprometió a establecer una comisión para buscar soluciones a la denominada *English Question* y desarrollar propuestas a la Asamblea de Irlanda del Norte para la descentralización de las competencias sobre impuestos a las empresas (sin embargo no se ha emprendido ninguna otra acción hasta ahora en Inglaterra o Irlanda del Norte).

El compromiso por parte del Gobierno conservador de seguir con los procesos de reforma en Escocia y Gales, iniciado por el anterior Gobierno laborista, puede parecer sorprendente dado el escepticismo histórico del Partido Conservador en materia de la *devolution*. Sin embargo esta posición se explica por dos aspectos: la actitud más positiva de los liberales sobre la reforma constitucional, incluyendo la *devolution*, y el compromiso que mantuvo durante su oposición el líder conservador, David Cameron, de «respetar» los acuerdos de la *devolution*. Muestra de ello es significativo que Cameron se reuniera con los *ministros* Escoceses y Galeses en las primeras semanas tras las elecciones del Reino Unido para subrayar esta «agenda de respeto», a diferencia de los gobiernos laboristas anteriores donde las visitas post-electorales no habían entrado en las prioridades del gobierno.

## El Referéndum del País de Gales

Tras una controversia inicial sobre el momento adecuado para celebrar el referéndum de Gales y sobre la proposición del texto que se sometería a los electores, se acordó que el referéndum se celebraría el 3 de marzo de 2011 (es decir, menos de un año después de las elecciones en el Reino Unido). La propuesta fue la siguiente:

### «La Asamblea Nacional de Gales - lo que sucede en el momento»

La asamblea tiene facultades para legislar en 20 áreas temáticas, tales como la agricultura, la educación, el medio ambiente, la salud, la vivienda, el gobierno local.

En cada área temática, la asamblea puede legislar en algunas materias, pero no sobre otras. Para dictar leyes sobre cualquiera de estos otros asuntos, la Asamblea debe pedir al Parlamento del Reino Unido su acuerdo. El Parlamento del Reino Unido decide cada vez si la asamblea puede hacer estas leyes.

La Asamblea no podrá legislar en materias como la defensa, la fiscalidad o las prestaciones sociales, sea cual sea el resultado de esta votación.

Si la mayoría de los electores votan «sí» –la Asamblea podrá dictar leyes sobre todas las cuestiones en las 20 áreas temáticas sobre los que tiene poderes, sin necesidad de acuerdo del Parlamento del Reino Unido.

Si la mayoría de los electores votan «no» –la situación actual se mantendrá.

**¿Quieres que la Asamblea sea ahora capaz de legislar en todos los asuntos en los 20 ámbitos en los que tiene competencias?**

Todos los partidos de la Asamblea Nacional –Laboristas, Plaid Cymru, Conservadores, y Liberales– se posicionaron a favor de la opción de otorgar a la Asamblea Galesa plenos poderes legislativos, pese a que tanto entre los conservadores (especialmente) como entre los laboristas habían corrientes, significativas, de oposición a la plena descentralización legislativa. Las encuestas de opinión realizadas tras las elecciones del Reino Unido y en el período previo al referéndum identificaron una clara mayoría favorable a la reforma. Sin embargo el resultado era imprevisible si se tiene en cuenta que la posición de los indecisos era elevada y se preveía una baja participación.

El resultado al final fue muy claro. El 63,49% votó a favor de la proposición y 36,51% en contra. La participación fue del 35,2% (porcentaje relativamente bajo para un referéndum en materia constitucional, pero mayor que, por ejemplo, el referéndum que estableció el gobierno de Londres y los gobiernos regionales en 1998). Así, ahora Gales junto con Escocia e Irlanda del Norte posee plena autonomía legislativa.

### *El proyecto de Ley de Escocia*

La Ley Escocia fue publicada el 30 de noviembre de 2010 (Cámara de los Comunes de 2010) y es en gran medida reflejo de las recomendaciones de la Comisión Calman. Propone la transferencia de algunos asuntos legislativos –el más importante la regulación del uso de armas de aire comprimido– mientras que otros son devueltos al Parlamento del Reino Unido (el régimen de insolvencia). Sobre otros asuntos, en particular en materia de tránsito, propone la transferencia a Escocia de la competencia ejecutiva (incluyendo fijar el límite máximo permitido de alcohol en sangre para la conducción y los límites de velocidad). Las propuestas legislativas más importantes son las relativas a la descentralización fiscal. El proyecto de ley propone que la base del impuesto sobre la renta se convierta en una competencia compartida entre el Parlamento británico y el escocés. En concreto, cada uno de los tramos actuales del impuesto sobre la renta del Reino Unido (actualmente, de forma progresiva en términos generales vinculados a los ingresos, el 20%, 40% y 50%) se reducirá en diez puntos en Escocia. Es decir, el Parlamento del Reino Unido gravará el 10%, 30% y 40% y la transferencia global recibida por el Parlamento de Escocia del Gobierno británico se

reducirá proporcionalmente. El Parlamento escocés tendrá la facultad de decidir los tipos definitivos del impuesto sobre la renta, si bien debe moverse en una cantidad igual en cada tramo (por ejemplo al 19%, 29%, 39% o 23%, 43%, 53%).

Además, el Parlamento tendrá plena autonomía sobre la base imponible de un número no muy amplio de impuestos (en las transacciones inmobiliarias y los vertederos, otras propuestas de la Comisión Calman al respecto no se incluyeron en el proyecto de ley), el ámbito para definir nuevas bases de impuestos (sujeto al consentimiento de el Parlamento del Reino Unido), y mayores poderes préstamos para permitir inversiones en infraestructura. El efecto neto de los cambios fiscales propuestos sería aumentar la parte de gasto del Parlamento escocés se cubierta por fuentes de ingresos establecidos por el propio Parlamento de Escocia que va desde el actual 14% hasta aproximadamente el 35%. Estas disposiciones no serán plenamente operativas hasta 2016.

Mientras la Comisión Calman proponía medidas más sistemáticas sobre el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, en el sentido de complementar el actual sistema ad hoc de coordinación entre los funcionarios con reuniones periódicas de ministros, el proyecto de ley de Escocia solo incorpora recomendaciones específicas en el campo financiero. Así se propone la creación de un Comité Intergubernamental bilateral sobre Descentralización Fiscal. Un comité que se establece solo entre Escocia y el Reino Unido, pese a que la Comisión Calman había recomendado un órgano para todo el Reino Unido.

El proyecto de ley tomó una particular ruta procedimental. Según la '*Sewel Convention*', el Parlamento del Reino Unido sólo puede legislar en materias transferidas al Parlamento de Escocia con el consentimiento expreso del Parlamento escocés. La presentación de una '*Sewel motion*' suele ser muy común, pero su aplicación práctica a un proyecto de ley del Reino Unido es menor (a menudo para asegurar la uniformidad transfronteriza de la regulación). En este caso, la aplicación de la '*Sewel Convention*' al proyecto de ley de Escocia era claramente cuestionable y por esta razón era necesario el consentimiento del Parlamento escocés. El proyecto fue discutido en un comité especial del Parlamento donde la mayoría unionista terminó por inclinar la balanza apoyando la aprobación del mismo. Las deliberaciones se iniciaron en diciembre de 2010 y terminaron en marzo de 2011 (Parlamento Escocés 2011). En algunas áreas –en particular competencias sobre préstamos para el Parlamento Escocés– se incluyeron competencias adicionales a las previstas en el proyecto de ley. También se propuso que, a causa de estas nuevas recomendaciones, el proyecto de ley, tras su deliberación en el Parlamento del Reino Unido, fuera nuevamente remitido al Parlamento escocés para su aprobación. Estas propuestas fueron aprobadas por el Pleno del Parlamento de Escocia (incluido el SNP), y posteriormente transmitidas al Parlamento del Reino Unido. El proyecto de ley fue presentado a la Cámara de los Comunes en enero de 2011 y actualmente es objeto de discusión en la Comisión de Asuntos escoceses. Es probable que el proyecto de ley termine su proceso legislativo tras las elecciones del Parlamento escocés en mayo 2011.

La principal controversia sobre el proyecto de ley de Escocia ha girado en torno a la descentralización fiscal. El Gobierno de Escocia –basándose en el análisis académico de un conjunto de economistas– sostiene que estas disposiciones

no son suficientes, y que una *devolution* fiscal más completa traería mayores beneficios económicos. También ha habido preocupación dentro y fuera del gobierno escocés sobre si las disposiciones fiscales pueden ser perjudiciales para la economía escocesa. Las cuestiones en juego son muy técnicas, incluyen el cálculo de los ingresos generados por las decisiones de impuesto sobre la renta generada en Escocia y el cálculo de la cantidad de la transferencia global de Escocia que debe reducirse teniendo en cuenta las nuevas competencias sobre impuesto de la renta. Tanto en Edimburgo como en Westminster la discusión sobre cuestiones técnicas ha sido muy limitada, predominado un debate centrado en las líneas generales de las posiciones partidistas: el Gobierno de SNP se ha posicionado a favor de la autonomía fiscal máxima, mientras que los partidos unionistas se adhirieron a una visión más limitada de la devolución fiscal centrada en mejorar la rendición de cuentas del Parlamento (por sus decisiones de gasto) hacia los votantes (que pagan impuestos). Es significativo que los partidos unionistas hayan mantenido un frente unido, tanto en Escocia como en el Parlamento del Reino Unido. Esto trae como resultado un aislamiento del SNP, pero también previene la aparición de un conflicto territorial de Escocia-Reino Unido, porque la mayoría del Parlamento de Escocia (Laborista, Conservador, Liberal-Demócrata) apoya el proyecto de ley.

## Relaciones Intergubernamentales

A pesar de la agenda de «respeto» del Gobierno Cameron el tejido de las relaciones intergubernamentales alcanzó un alto número de desacuerdos territoriales. Algunos problemas fueron heredados del anterior gobierno laborista, en particular una disputa sobre la financiación de los Juegos Olímpicos que se celebrarán en Londres en 2012. Las decisiones de invertir fondos públicos en Inglaterra tienen consecuencias indirectas sobre los presupuestos descentralizados, sin que los efectos de los Juegos sobre los entes descentralizados vayan más allá de los que puedan predicarse en términos generales a todo el Reino Unido. Ante esta situación las tres administraciones descentralizadas presentaron una propuesta de revisión en junio de 2010 al nuevo gobierno, propuesta que no fue escuchada. Esta posición contrasta con las declaraciones políticas del Gobierno sobre «respeto a la devolution». La situación no parece tener perspectivas de mejora si se valora la firme intención de la coalición de reducir de manera significativa el gasto público (Trench 2010; véase más adelante).

Otras cuestiones planteadas por la coalición han abierto nuevas disputas intergubernamentales. La primera referida a las propuestas de la coalición, a instancias de los liberales, de celebrar un referéndum todo el Reino Unido sobre la reforma del sistema electoral utilizado para las elecciones a la Cámara de los Comunes. El Partido Conservador apoya el sistema actual de *'first-past-the-post'*, mientras que los liberales apuestan por un sistema de representación proporcional. El compromiso fijado por la coalición fue el de realizar un referéndum sobre el sistema de «voto alternativo» (AV). Este no conlleva un sistema proporcional, sino que implica el voto preferencial para que los vencedores en cada circunscripción alcancen al menos el 50 % de los votos (sumando junto a las primera preferencias las segundas preferencias de los seguidores de los candidatos menos populares).

En muchas circunscripciones los liberales ocupan un segundo lugar, con un reparto relativamente equilibrado de apoyo en el Reino Unido (véase el cuadro 1), siendo este tipo de sistema de voto preferencial probablemente el sistema que más les beneficie. Ahora bien, instrumentalizar los cálculos de los distintos sistemas electorales en función de los beneficios políticos suele ser la dinámica en el Reino Unido (así, el sistema electoral del Parlamento de Escocia fue, más o menos explícitamente, diseñado por el entonces gobierno laborista del Reino Unido para negar al SNP la posibilidad de obtener una mayoría en el Parlamento). La determinación de la fecha del referéndum fue un tema muy discutido, fijándose finalmente el 5 de mayo de 2011, fecha que coincidirá con las elecciones descentralizadas. Los gobiernos descentralizados protestaron, considerándola incompatible con la idea de «respetar» la *devolution*. Su réplica se centra en que la celebración de unas elecciones sobre un tema estatal el mismo día que las elecciones regionales tienden a centrar el debate en las repercusiones estatales dejando de lado el debate a nivel regional. Esta situación deja en especial desventaja a las fuerzas políticas que no buscan un perfil de nivel estatal (en particular los nacionalistas en Escocia y Gales).

El verdadero punto de desacuerdo en las relaciones intergubernamentales –y suficiente en sí mismo– ha sido la financiación. El gobierno de coalición llegó al poder decidido a tomar medidas para reducir lo antes posible el déficit presupuestario del Reino Unido y éstas decisiones tienen una consecuencia directa sobre las administraciones descentralizadas. Las decisiones de gasto a nivel del Reino Unido y las decisiones sobre el recorte del mismo tienen consecuencias sobre los bloques de transferencias a disposición de las administraciones descentralizadas. El Gobierno de coalición se embarcó, poco después de llegar al poder, en la tarea de revisión del gasto global y en octubre de 2010 se fijaron los planes de gasto para los cuatro años siguientes (de 2011 hasta 2012 y de 2014 hasta 2015). El promedio de los recortes de gasto durante todo el periodo para los departamentos del Gobierno del Reino Unido fue del 19%. Si bien algunos de los efectos de los recortes sobre las transferencias hacia las entidades descentralizadas han sido mitigadas, el Gobierno escocés calcula que éstos implicarán una reducción real en su presupuesto del 11,3%, el gobierno de la Asamblea de Gales un 11,9%, y el Ejecutivo de Irlanda del Norte alrededor del 8%. La posición común de los gobiernos descentralizados (y de la propia oposición, el Partido laborista) ha sido la de sostener que los recortes son demasiado elevados y demasiado rápidos. Esta posición se pone de relieve en una declaración conjunta en febrero de 2011 donde, con especial énfasis, se llama a una restauración de los fondos presupuestarios como una medida para promover la recuperación de la recesión.

Las preocupaciones de los gobiernos descentralizados no parecen entrar en las prioridades del Gobierno del Reino Unido. Si bien, sobre estos aspectos y otros más parece haber un compromiso por parte del Gobierno central de consultar con los gobiernos descentralizados, difícilmente sus demandas serán tenidas en cuenta a la hora de la definición de sus políticas (Trench 2011a). El sentimiento de frustración se ha visto agravado por una percepción por parte del Gobierno escocés de que el Gobierno del Reino Unido con el objetivo de reforzar su posición ha dado a conocer información de manera selectiva de conversaciones bilaterales sobre una gran variedad de asuntos, entre ellos, el debate sobre

la ley de Escocia, o la información sobre el atentado de Lockerbie. En 1988 un avión de PanAm explotó sobre la localidad escocesa de Lockerbie, con la pérdida de todos los pasajeros y once habitantes de Lockerbie. Después de complejas negociaciones internacionales Abdelbaset El Megrahi, –un oficial de inteligencia libio– fue juzgado y condenado en virtud del derecho penal escocés (pero en los Países Bajos) y encarcelado en Escocia. En agosto de 2009 fue liberado por razones humanitarias (a causa de un cáncer terminal). Parece que el Gobierno británico trató de incluir la liberación de El Megrahi en las negociaciones sobre la creación de nuevas de oportunidades comerciales para las empresas británicas en Libia. Esta situación llevó a que se cuestionaran las razones del Gobierno de Escocia en la liberación de el-Megrahi en 2009. La molestia del Gobierno escocés tuvo como respuesta la publicación de los detalles de la correspondencia con el Gobierno del Reino Unido tanto del caso El Megrahi como del proyecto de ley escocesa. Con la publicación de esta información confidencial el Gobierno escocés ha dado señales de una ruptura en la confianza mutua, que resulta necesaria para que el sistema de relaciones intergubernamentales funcione. (Trench 2011b).

## Las elecciones de 2011

El trabajo de las administraciones descentralizadas se ha visto condicionado por dos hechos: hacer frente a las consecuencias de los recortes presupuestarios y la proximidad de las elecciones descentralizadas en mayo de 2011. En Escocia la toma de decisiones en materia presupuestaria a medio plazo se ha visto pospuesta por la cercanía de las elecciones, cuestiones sensibles para la población que requieren una respuesta inmediata –en especial la financiación universitaria– se han visto diferidas. Ninguno de los dos principales partidos –Laboritas y SNP– tienen demasiado interés en fijar una política clara y detallada sobre cómo se va a reducir el gasto. Por lo tanto, se puede esperar que la campaña electoral no se focalice en el detalle de las políticas, sino que el SNP intente centrar la atención en el carisma de los líderes: ello es así porque el líder del SNP, Alex Salmond, es mucho más conocido y carismático que su rival, el Laborista Gris Iain.

Las encuestas de opinión señalan una alta probabilidad de que los Laboristas emerjan como el partido más votado en Escocia. La Tabla 4 presenta los resultados de una serie de encuestas, realizadas por diferentes empresas, en relación a la intención de voto desde las elecciones generales del Reino Unido en mayo 2010. Dado que las encuestas fueron realizadas por cuatro empresas diferentes (que utilizan métodos diferentes) es difícil identificar tendencias claras, pero puede señalarse algunos aspectos generales: mientras, sorprendentemente, la popularidad del SNP se mantiene constante (y muy cerca del nivel registrado en las últimas elecciones de Escocia en 2007); los movimientos en la votación parecen estar entre los laboristas y los partidos de Gobierno del Reino Unido, los conservadores y los liberales. La estrategia de los laboristas parece clara: centrarse más en la oposición a las políticas del centro dejando de lado la oposición al SNP. En relación a los partidos de la coalición, aunque la evidencia es escasa, no parece haber indicios lleven pensar que éstos puedan mejorar su posición. En términos generales es poco probable que algún partido llegue a obtener la mayoría de escaños necesarios para gobernar en solitario. Teniendo en cuenta que ni los laboristas, ni el SNP parecen tentados a

TABLA 4: INTENCIÓN DE VOTO AL PARLAMENTO INGLÉS 2010-11

Date	Pollster	Labour		SNP		Conservative		Liberal Democrat	
		Constituency	Regional	Constituency	Regional	Constituency	Regional	Constituency	Regional
June 2010	TNS-BMRB	45	41	29	28	13	12	11	12
Aug 2010	TNS-BMRB	46	42	32	30	10	11	11	12
Aug 2010	IPSOS-MORI	37	38	34	29	11	12	13	12
Nov 2010	IPSOS-MORI	41	36	31	32	13	12	11	9
Jan 2011	TNS-BMRB	49	47	33	33	9	9	7	7
Feb 2011	IPSOS-MORI	36	33	37	35	13	13	10	10
Feb 2010	YouGov	41	40	32	26	15	15	8	7
Mar 2010	TNS-BMRB	44	39	29	29	12	11	11	10
Mar 2010	PSO	43	44	37	37	11	11	5	4

Source: <http://ukpollingreport.co.uk/>

TABLA 5: INTENCIÓN DE VOTO A LA ASAMBLEA NACIONAL GALESA 2010-11

Date	Pollster	Labour		SNP		Conservative		Liberal Democrat	
		Constituency	Regional	Constituency	Regional	Constituency	Regional	Constituency	Regional
July 2010	YouGov	40	37	22	20	20	20	13	14
Aug 2010	YouGov	39	39	23	23	22	21	10	9
Oct 2010	YouGov	44	41	19	19	22	20	11	12
Oct 2010	YouGov	44	40	21	23	19	18	9	9
Nov 2010	YouGov	44	41	21	20	21	20	9	9
Dec 2010	YouGov	44	42	21	21	23	22	6	5
Jan 2011	YouGov	45	41	21	21	21	20	7	8
Mar 2011	Yougov	48	45	19	18	20	20	7	5

Source: <http://ukpollingreport.co.uk/>

trabajar por una coalición con los partidos actualmente en el gobierno del Reino Unido, el resultado más probable parece ser un nuevo mandato de gobierno en minoría pero de los Laboristas (a menos que, como una encuesta reciente sugiere, los Verdes obtengan unos resultados que les permitieran formar una coalición con los laboristas y formar así una mayoría roja-verde).

La situación en País de Gales resulta un poco más clara (hay que tener en cuenta que en este caso las encuestas han sido realizadas por una sola empresa). Los laboristas, sin lugar a dudas, parecen emerger como el partido más votado siendo probable que logren situarse en la delgada línea de la mayoría absoluta al alcanzar el 45% o más de los votos. Por otra parte, frente a una mayoría más ajustada, al igual que en Escocia, las probabilidades sobre una coalición con los partidos del gobierno del Reino Unido resultan improbables. En cambio es perfectamente posible que se reanude la coalición con *Plaid Cymru*, coalición que ha funcionado sin problemas desde el año 2007. Una vez más el voto conservador tiene a mantenerse en mejor posición que el de los liberales, partido que parece estar en serios problemas.

## Recapitulación

De lo expuesto en este comentario se deduce que la estabilidad en el Reino Unido en materia de organización territorial parece lejana. El gobierno de Escocia (ya sean dirigidos por los laboristas o el SNP) y de Gales se utilizarán como una plataforma de oposición al Gobierno central del Reino Unido y es previsible que el debate se centre en las consecuencias de los recortes sobre los fondos públicos. En este sentido la tensión intergubernamental nacida en los últimos años tiende a continuar.

Al mismo tiempo parece que la divergencia entre las prioridades de los gobiernos descentralizados y del Gobierno del Reino Unido (que también es responsable de la política en Inglaterra) va al alza, con una alta probabilidad de que dicha divergencia se canalice bajo los parámetros de la política partidista. Podemos esperar que la agenda de prioridades de los gobiernos dirigidos por los conservadores y la agenda de los gobiernos liderados por partidos nacionalistas o los laboristas sea diametralmente distinta (o de la combinación de partidos que gobierna Irlanda del Norte).

Concretamente la divergencia girará sobre cuestiones estructurales. El proyecto de Ley Escocesa cambiaría la estructura de la descentralización, en particular tenderá a fortalecer la autonomía fiscal escocesa a través de una mayor capacidad fiscal y de endeudamiento. Los efectos políticos sobre la toma de decisiones en materia fiscal y de endeudamiento creará una relación más estrecha en cuanto a la rendición de cuentas ante el electorado escocés y ayudará a crear aún más una vía política –incluso desde algunos puntos de vista un «sistema político» (Jeffery 2011)– distinta a la de Westminster.

La *devolution* del poder legislativo pleno a la Asamblea Nacional de Gales también refleja un debate político en el País de Gales separado del debate político de Westminster. Esto tendrá mayor relevancia si tanto Gales –siguiendo las recomen-

daciones de la Comisión de Holtham— como Irlanda del Norte (al menos en lo que a impuesto de sociedades se refiere) se aseguran un cierto nivel de autonomía fiscal.

En conclusión, la relación territorial se mueve bajo una lógica centrífuga común. El Reino Unido se está convirtiendo en un Estado menos integrado. Se establece ahora, aún más, en una trayectoria de lo que James Mitchell (2009: 226) ha llamado acertadamente «the UK's ever looser union».

## Bibliografía

- All-Wales Convention (2009), *Report*, at <http://wales.gov.uk/docs/awc/publications/091118thereporten.pdf>.
- Commission on Scottish Devolution (2009), *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, at <http://www.commissionon-scottishdevolution.org.uk/uploads/2009-06-12-csd-final-report-2009fbookmarked.pdf>.
- Conservative Democracy Task Force (2008), *Answering the West Lothian Question. Devolution, The West Lothian Question and the Future of the Union* (London: Conservative Party).
- House of Commons (2010), Scotland Bill, at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/115/11115.pdf>.
- Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2010
- JEFFERY, Charlie (2011), 'Wales, the Referendum and the Multi-Level State', Wales Governance Centre St David's Day Lecture 2011, at <http://www.click-onwales.org/2011/03/wales-the-referendum-and-the-multi-level-state/>.
- MITCHELL, James (2009), *Devolution in the UK* (Manchester: Manchester University Press).
- Scotland Office (2009), Scotland's Future in the United Kingdom, Cm 7738, at <http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/Scotland%27s%20Future%20in%20the%20United%20Kingdom.pdf>.
- Scottish Government (2009), Your Scotland, Your Voice. A National Conversation, at <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/293639/0090721.pdf>.
- Scottish Parliament (2011), *Report on the Scotland Bill and relevant legislative consent memoranda* at [http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01\\_proof2-final\\_000.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01_proof2-final_000.pdf).
- TRENCH, Alan (2010), 'Joint Ministerial Committee meets in dispute resolution mode', at <http://devolutionmatters.wordpress.com/2010/10/14/joint-ministerial-committee-meets-in-dispute-resolution-mode/>
- TRENCH, Alan (2011a), 'JMC (Domestic) meets, and talks about public spending', at <http://devolutionmatters.wordpress.com/2011/02/17/jmc-domestic-meets-and-talks-about-public-spending/>
- TRENCH, Alan (2011b), 'The Scottish Government lifts the veil on intergovernmental relations', at <http://devolutionmatters.wordpress.com/2011/02/15/the-scottish-government-lifts-the-veil-on-intergovernmental-relations/>