

ALEMANIA*

Hans-Peter Schneider

El federalismo alemán se encontró por primera vez después de la reunificación de los dos Estados ante el reto de una reforma constitucional. Después de que la Comisión constitucional conjunta, compuesta por treinta y dos miembros del Bundesrat y otros treinta y dos del Bundestag, presentara en cumplimiento de lo previsto por el art. 5 del Tratado de la unificación las propuestas para modificar y completar la Ley Fundamental de Bonn (GG) (*Bundestagsdrucksache* 12/6000), las Cámaras legislativas propiamente dichas —el Bundestag y el Bundesrat— se encargaron del tema y aprobaron en total catorce reformas constitucionales, de las cuales sólo once afectaban al orden federal.

Las nuevas disposiciones han entrado en vigor el 15 de noviembre de 1994 como cuadragésimo segunda Ley de reforma de la Ley Fundamental de Bonn, de 27 de octubre de 1994 (*Bundesgesetzblatt* I, pág.3146). Con carácter previo habían tenido lugar otras reformas como la inclusión del art. 23 —llamado el artículo de Europa— o la privatización de los ferrocarriles y correos que también tuvieron considerables repercusiones en las relaciones entre Bund y Länder. Por contra, han pasado a segundo término otros acontecimientos como los pronunciamientos de los tribunales o la correspondiente praxis estatal y administrativa que se han visto completamente relegados ante estas reformas federales. De esta manera, se puede designar sin exageración a 1994 como el “año del federalismo” para Alemania.

Punto de partida

Con la reunificación de Alemania el 3 de octubre de 1990 llegó la hora de los Länder. Ya en julio de 1990 los Ministros-Presidentes de los “antiguos” Länder de la República Federal concluyeron el llamado “Documento sobre puntos angulares” (*Eckpunkte-Papier*) en el cual no sólo se reivindicaba la eliminación de las “disparidades” en el ámbito de la constitución financiera, la investigación de nuevas fuentes impositivas para los Länder, una intensificación de los requisitos para que el Bund pudiera hacer uso de la legislación concurrente del art. 72.2 GG sino también, una ampliación del consentimiento preceptivo del Bundesrat para todas las leyes que hubieran de ser ejecutadas por los Länder y comportaran gastos o bien, a través de las cuales se transfiriesen derechos soberanos de

* Traducción de María Jesús GARCIA MORALES, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

los Länder a la Unión Europea. Finalmente, incluso se recomendó un cambio de designación de la República Federal de Alemania por el de “Federación de los Länder alemanes” (*Bund Deutscher Länder*). Al mismo tiempo, se formaron en la antigua República Democrática alemana cinco nuevos Länder (*Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt y Thüringen*), que acto seguido tuvieron sus propias constituciones y desarrollaron rápidamente una muy pronunciada conciencia federal que apenas es inferior a la que existe en *Bayern* y las ciudades hanseáticas de la antigua República Federal.

Partiendo de esa una nueva “ola de federalismo” en Alemania, en primer lugar el Bundesrat adoptó la iniciativa para la oportuna reforma constitucional y nombró una comisión que publicó sus propuestas —considerablemente idénticas a las expresadas por los Ministros-Presidentes en el “Documento de puntos angulares”— bajo el título “Fortalecimiento del federalismo en Alemania y Europa así como propuestas para la modificación de la Ley Fundamental de Bonn”, en mayo de 1992, es decir, al principio de las deliberaciones de la Comisión constitucional conjunta. De ahí, se puede afirmar que, de forma similar a como ocurrió durante la creación de la República Federal de Alemania en 1949, por primera vez los Länder han sido de nuevo la fuerza motriz de una reforma constitucional y han asumido un papel decisivo en el debate público. Al final no fue posible basarse en las fuerzas cuyas posiciones políticas fueron utilizadas por el Bund para la ratificación del Tratado de Maastricht en el Bundesrat y que siempre hubieran podido amenazar hasta el final de 1993 con el fracaso del Tratado en caso de incumplimiento de sus reivindicaciones. Dado que el Bund no consiguió su objetivo, los Länder que jugaban con sus diferentes y contrapuestos intereses, supieron aprovechar en su favor el momento y formaron un frente político unitario por encima de las todas las fronteras partidistas. Su especial *voting power* se tradujo no sólo en las discusiones de la Comisión constitucional conjunta sino también en los resultados finales de la reforma constitucional de 1994.

La participación de los Länder en Europa

En conexión directa con el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht, al inicio de los debates en el seno de la Comisión constitucional conjunta figuró el esfuerzo de los Länder por mejorar sus posibilidades de participación a nivel europeo. Ya en el año 1993 consiguieron que la transferencia de más derechos soberanos del Bund o de los Länder a la Unión Europea precise siempre a partir de ese momento el consentimiento del Bundesrat (art. 23.1.2 GG). Además, se introdujo en su favor el derecho a transferir sus propios derechos soberanos a organizaciones supranacionales de carácter transfronterizo siempre en el marco de sus competencias y con el consentimiento del Gobierno federal (art. 24.1a GG). En relación al Bundesrat, los Länder colaboran ahora también directamente en todos los asuntos de la Unión Europea. Con esa finalidad el Gobierno federal debe informar al Bundesrat ampliamente y cuanto antes (art. 23.2 GG). Más allá, el Bundesrat también colabora en la formación de la volun-

tad del Bund en cuestiones europeas siempre que haya participado en la correspondiente medida interna o en cuanto los Länder sean competentes en el ámbito interno (art. 23.4 GG).

Si los intereses de los Länder se ven afectados en un ámbito donde el Bund ostenta competencias exclusivas, el Gobierno federal debe tomar en consideración la opinión del Bundesrat. Esta obligación se concreta en una “preceptiva” toma en consideración siempre que las competencias legislativas de los Länder, la constitución de sus autoridades o su procedimiento administrativo resulten afectados de manera esencial (art. 23.5 GG).

Finalmente el Bund debe dejarse representar a nivel europeo, incluso en las instituciones de la Unión Europea, a través de los miembros de los Gobiernos de los Länder que sean determinados por el Bundesrat (art. 23.6 GG). En ese caso, puede suceder que en el Consejo de Ministros de la Unión Europea junto a los miembros de los Gobiernos nacionales también se sienta el Ministro de un Land alemán y actúen en igualdad de condiciones, es decir, éste puede hablar y votar por la República Federal de Alemania. Estas extraordinarias y considerables competencias de participación de los Länder conforme al art. 23 GG —en la redacción que le dio la trigésimo octava Ley de reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 21 de diciembre de 1992 (*Bundesgesetzblatt I*, pág. 2086)— han sido intensamente criticadas tanto en el debate público como en los escritos doctrinales. El anterior Presidente de la República Richard von Weizsäcker habló de un peligroso desarrollo de la República Federal de Alemania en dirección a una “alianza de estados” (*Staatenbund*). Otros advirtieron sobre la pérdida de poder político de Alemania en las instituciones europeas si los representantes de los Länder, que siempre en primer lugar deberían coordinarse y pronunciarse, se encontraran bajo la presión de adoptar una rápida decisión. Sin embargo, aun cuando estos temores fueran justificados, el nuevo poder de los Länder alemanes en Europa se debe valorar positivamente. Desde hace ya mucho tiempo, importantes competencias de los Länder han sido transferidas a Europa. De esta manera, en Alemania se ha dado durante los pasados cuarenta años no sólo una tendencia hacia la “unitarización” del Estado federal sino también hacia una “consunción” de la sustancia federal en dirección a Europa. Algunos han planteado incluso la cuestión de si a través de la creciente europeización de las competencias de los Länder no se ha avanzado demasiado lejos hacia una pérdida de esa sustancia que ya apenas permite hablar de un “desglose de la federación en Länder” que el art. 79.3 GG declara como no susceptible de reforma. Desde ese punto de vista, los Länder han mostrado en el último minuto y en cierto modo el “freno de alarma” y han conducido al veloz tren europeo bajo la estela nacional hacia un más lento raíl federal. Ello también podría perjudicar, más que beneficiar, a la “Europa de las Regiones” en los otros Estados miembros.

Nuevas disposiciones en el ámbito de la legislación

Durante los últimos diez años un factor esencial en la disminución de las competencias de los Länder ha sido no tanto el amplio y permanentemente am-

pliado catálogo de las competencias concurrentes del Bund del art. 74 GG, como el hecho de que los criterios del art. 72.2 GG para su utilización eran indeterminados ya que el Bund podría siempre intervenir si existía una “necesidad” de una disposición federal uniforme. A ello cabe añadir, que el Tribunal Constitucional Federal se ha negado en las demandas interpuestas por los Länder, a examinar la existencia de estos criterios en casos singulares porque son de naturaleza política y por tanto, no son justiciables. De ahí, que la petición principal de los Länder con vistas a la reforma constitucional fuera afinar cada “cláusula de necesidad” y hacer accesible el control constitucional sobre la misma. Según el actual art. 72.2 GG el Bund tiene en el ámbito de la legislación concurrente el derecho a legislar sólo “en cuanto el establecimiento de unas condiciones de vida equiparables (antes: uniformes) en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en consideración a los intereses generales haga *indispensable* una disposición legal federal”. Además, a través de una ley federal puede determinarse que una disposición legal del Bund en la que no concurre el carácter indispensable que prescribe el párrafo 2, pueda ser sustituida a través del derecho de los Länder (art. 72.3 GG). Con esa nueva redacción los Länder asocian el deseo de que la anterior cláusula de necesidad se convierta en lo sucesivo a través del concepto de “carácter indispensable” en una auténtica regla de subsidiariedad cuyos presupuestos pueden ser completamente examinados también en sede jurisdiccional bajo el criterio de la proporcionalidad. Si tales deseos se verán cumplidos es algo que sólo podrá verificarse en el futuro.

Para ir con completa seguridad, los Länder también han procurado una nueva disposición entre las competencias del Tribunal Constitucional Federal (art. 93.1 GG), al que costará mucho en el futuro desestimar la correspondiente demanda sobre la determinación del “carácter indispensable” de una disposición federal por razones formales. Según el nuevo párrafo 2a, el Tribunal decide también de ahora en adelante, “en el caso de diversidad de opiniones sobre si una ley cumple las condiciones del art. 72.2 a petición del Bundesrat, del Gobierno de un Land o de la representación popular de un Land.” Debe observarse la enumeración de los posibles legitimados ya que por primera vez se reconoce una legitimación activa a los Parlamentos de los Länder. Así, se quiebra un importante y hasta ahora sacrosanto principio del Estado federal alemán: el principio de la exclusiva representación externa de los Länder a través de los Gobiernos de los Länder y precisamente, éste se quiebra en el proceso constitucional (art. 93.1.2a así como los párrafos 68 y 71 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal). A partir de ahora los Parlamentos de los Länder pueden, independientemente de sus Gobiernos, que también deben salvaguardar los intereses federales en virtud de su participación en el Bundesrat, defender las competencias legislativas de los Länder, es decir, esencialmente sus tareas propias, contra la intervención del Bund.

De todos modos, los verdaderos desplazamientos de competencias entre Bund y Länder no se han producido en vista a la reforma constitucional contra las antiguas reivindicaciones de los Länder salvo en casos excepcionales. Así, al Bund se ha atribuido la competencia exclusiva en materia de tráfico aéreo, de fe-

rrrocarriles y de telecomunicaciones. En el ámbito de la legislación concurrente el Bund tiene a partir de ahora la posibilidad de regular de forma uniforme las cuestiones relativas a la ingeniería genética (nuevo art. 74.25 y 26 GG). Por otra parte, la competencia para la protección del patrimonio alemán contra su evasión al extranjero (art. 74.5 de la anterior redacción de la GG) ha pasado a enunciarse entre las competencias marco y la competencia sobre nacionalidad en los Länder (art. 74.8 de la anterior redacción de la GG) ha vuelto a manos de éstos. En el ámbito de la legislación marco han tenido lugar sólo insignificantes modificaciones: los Länder tienen ahora por completo la competencia en el ámbito de las relaciones jurídicas generales sobre películas (art. 75.1.2 GG). Por lo demás, importantes reivindicaciones de los Länder como por ejemplo, la competencia exclusiva para la organización de las Universidades, no se han podido conseguir finalmente después de una intensa discusión. No obstante, para impedir que el Bund haga una utilización de las competencias marco para aprobar concretas reglas de detalle, se ha introducido en el art. 75 un párrafo segundo según el cual “las disposiciones marco sólo en casos excepcionales pueden contener regulaciones sobre pormenores que rijan o sean directamente vigentes”. A través de esta disposición también puede acotarse a la hasta ahora considerable prefiguración de las leyes de los Länder que se facilitaba a través del derecho federal marco.

Nuevas disposiciones en el ámbito de la Administración

Tras largas discusiones se acordó al fin durante al año 1994 una privatización de tres importantes sectores infraestructurales que hasta este momento eran gestionados por la Administración propia del Bund: el tráfico aéreo, los ferrocarriles y correos (arts. 87d, e, y f GG). Todas estas tareas eran llevadas a cabo por empresas del Bund en forma de organización privada. Con ello grandes partes de la actual Administración federal han sido separadas con la consecuencia de que el sobrepeso de los Länder en el ámbito del poder ejecutivo todavía se ha desnivelado más en perjuicio del Bund. De esta manera, la Administración propia federal empieza a adoptar progresivamente un carácter tan sólo marginal.

Este desarrollo hacia un “Estado federal ejecutivo” se fortalece en Alemania a través de la federalización de las entidades de seguros. Según el nuevo art. 87.2.2 GG las entidades aseguradoras cuyo ámbito de competencia se extiende sobre el ámbito de un Land y no más allá de tres Länder son dirigidas como corporaciones de derecho público directamente dependientes de los Länder siempre que el Land al que se encomienda la supervisión sea determinado por los Länder participantes. De esta manera, puede sobre todo fortalecerse la preparación de los Länder para la intercoordinación allí donde las ciudades-Estados son rodeadas por un Estado de gran superficie que puede proporcionar las condiciones para el cumplimiento conjunto de sus tareas.

Otro de los aspectos negativos se localizaba en el supuesto de la aprobación de decretos del Gobierno federal que precisaban el consentimiento del Bundes-

rat (más conocidos como *decretos sometidos a consentimiento* (*Zustimmungsverordnungen*), véase art. 80.2 de la anterior redacción de la GG). Hasta ahora el Bundesrat carecía de la correspondiente iniciativa sobre éstos. A partir de la reforma se ha introducido un párrafo tercero en el art. 80 GG a través del cual se permite que el Bundesrat pueda suplantar al Gobierno federal a la hora de presentar proyectos para la aprobación de estos decretos sometidos a su consentimiento. Además, los Parlamentos de los Länder pueden también apuntarse otro incremento de sus competencias: hasta ahora los Gobiernos de los Länder podían en virtud de una ley federal ser autorizados para la aprobación de decretos mientras que a partir de la reforma los Länder son competentes para la aprobación de una regulación también a través de ley (nuevo art. 80.4 GG). Esta adición sirve desde luego poco para la “refederalización” en Alemania pero mucho más para un fortalecimiento de la “parlamentarización” de los gobiernos de los Länder y con ello, puede al mismo tiempo paralizar la inmensa pérdida de poder de los Parlamentos de los Länder.

El Bundesrat como principal vencedor de la reforma constitucional

Si se intenta hacer un balance, se observa que no han sido los Länder sino el Bundesrat el auténtico “vencedor” de la reforma constitucional. Ya la norma fundamental del art. 50 GG, que describe las funciones del Bundesrat, fue modificada en un punto esencial y después de ello, el Bundesrat no sólo participa en la legislación y administración federal sino también directamente “en los asuntos de la Unión Europea”. Ello conlleva numerosas posibilidades de influencia y actuación del Bundesrat —que se han abierto a través del nuevo art. 23 GG— tanto directamente ante las instituciones de la Unión Europea como también en la política europea del Gobierno federal. Entre tanto el Bundesrat, propiamente su “Cámara para Europa” (*Europakammer*), se ha convertido en uno de los más importantes centros de rotación y ejes axiales de los intereses alemanes en el proceso de convergencia europea. Esta “Cámara para Europa”, a la que cada Land envía un miembro, se comporta hacia el exterior incluso en el lugar del Pleno y sus resoluciones rigen como resoluciones del Bundesrat (art. 52.3a GG).

Además, se han introducido en numerosos casos nuevas o ampliadas competencias de consentimiento. Ello rige para las disposiciones legales sobre derecho de responsabilidad del Estado, en materia de ferrocarriles, de circulación de personas, de correos y de telecomunicaciones, así como para los correspondientes decretos del Gobierno federal (arts. 74.2, 80.2, 87e 5., 87f 1.; 106a, 143a.3, 143b.2 GG). Hasta ahora la mayor parte de las leyes federales ya debían ser consentidas, así que el Bundesrat se ha aproximado todavía más al estatus de una “auténtica segunda Cámara”. En el caso de que se produzcan mayorías políticas distintas en el Bundestag y en Bundesrat se precisa inevitablemente una estrecha colaboración de ambas Cámaras que en la práctica acaba en una puntual “gran coalición” para proyectos legislativos singulares. Las decisiones van a parar entonces en la mayoría de los casos a la llamada Comisión de media-

ción (art. 77.2 GG), en la cual actualmente la oposición del Bundestag dispone de una clara mayoría.

Un problema sin resolver: la reorganización del territorio federal (*die Neugliederung des Bundesgebietes*)

Con la unificación de los dos estados alemanes se ofreció también por primera vez en la historia de la República Federal la oportunidad real de poder llevar finalmente a la práctica la previsión del art. 29 GG y de esta manera, estructurar de nuevo el territorio federal con Länder que en función de su tamaño y productividad pudieran cumplir eficazmente las tareas que les son asignadas. Ello hubiera podido significar por ejemplo, que a partir de los once Länder del oeste hubieran debido formarse cinco o seis y otros dos hubieran podido constituirse en el ámbito de la antigua República democrática alemana. Todos los que esperaron eso se han visto decepcionados. Éstos subestimaron la circunstancia de que justamente la población en la República democrática desde la posguerra buscó y encontró su identidad estatal en los antiguos Länder así que el restablecimiento de esta unidad política era ya un asunto resuelto incluso antes de que el Tratado de unificación entrara en vigor el 31 de agosto de 1990. Esa circunstancia previa comportó que en ese momento tampoco se experimentara en la antigua República Federal ninguna especial inclinación a crear Länder con mayor capacidad productiva que hubieran sido superiores por su tamaño a los escasamente desarrollados Länder del este.

En lugar de una completa reorganización, que hubiera ahorrado algunos problemas —por ejemplo en el ámbito de la constitución financiera— o por lo menos hubiera facilitado su solución, se introdujo en la Comisión constitucional conjunta un objetivo mucho más modesto. A este respecto: primero, con vistas a que *Berlin* había sido de nuevo elegida como la capital alemana y la sede del gobierno, se debía poner en marcha la unión de los actuales Länder de *Berlin* y *Brandenburg*. Con esa finalidad fue incluido el nuevo art. 118a en la Ley Fundamental de Bonn que al margen de las complejas reglas procedimentales del art. 29 GG facilita una reorganización de ese ámbito territorial a través de un simple convenio (*Vereinbarung*) de ambos Länder bajo la participación de los habitantes con derecho al voto. Las negociaciones para llevar a cabo esta reestructuración territorial fueron iniciadas hace ya un tiempo, aunque aparecen toda clase de motivos para no avanzar en las mismas.

Un segundo paso en dirección a propiciar una reorganización territorial resultaría de forma significativa y prometedora del nuevo procedimiento previsto para la misma. Así mientras hasta el momento siempre era necesaria una ley federal, que precisaba la confirmación a través de un referéndum, a partir de ahora los Länder en cuestión pueden según el nuevo art. 29.8 GG llevar a cabo por sí mismos a través de un convenio estatal (*Staatsvertrag*) una reorganización del territorio del Land bien sea de todo su ámbito territorial o de parte del mismo. En tal caso, los distritos y municipios afectados deberán ser oídos y además, el

convenio estatal precisará su confirmación a través de un referéndum en cada uno de los Länder que lo han suscrito así como el consentimiento del Bundestag. De esta manera, el procedimiento para llevar a cabo la reorganización territorial interna también puede ponerse en marcha “desde abajo” sin que sea preceptivo un acto legislativo del Bund para iniciar este proceso. Así, como consecuencia de la reforma constitucional, un precepto que hasta ahora había impedido más que favorecido esa reorganización territorial, se ha convertido al menos en una norma de simplificación.

Un problema aplazado: la reforma de la constitución financiera

Una de las tareas más importantes que planteó el proceso de reunificación a los políticos era sin lugar a dudas la progresiva introducción de los nuevos Länder en el orden financiero y tributario de la República federal. Por ello, los ministros de finanzas de Bund y Länder asumieron la búsqueda de soluciones específicas en lugar de sobrecargar con ello a la Comisión constitucional conjunta.

En primer lugar, los arquitectos del Tratado de unificación no vieron ninguna otra posibilidad que no pasara por la completa suspensión de las disposiciones de la Ley Fundamental de Bonn sobre compensación financiera entre Länder del art. 107.2 GG hasta el 31 de diciembre de 1994. En su lugar se propuso constituir el llamado “Fondo para la unidad alemana” que se nutriría con fondos del Bund y de los antiguos Länder de los cuales el 85 por ciento se distribuiría entre los nuevos Länder mientras que el 15 por ciento restante se aplicaría al cumplimiento de tareas públicas centrales en el ámbito de estos Länder (art. 7.3 y 4 del Tratado de unificación). Prescindiendo de la multitud de problemas constitucionales que este Fondo plantea desde el punto de vista del principio de conexión del art. 104a.1 GG y para los que difícilmente es posible encontrar una solución, los nuevos Länder dependieron del “goteo” de esta institución en lugar de disponer —como por ejemplo, tenían los antiguos Länder “pobres”— de un derecho garantizado constitucionalmente a ser compensados en función su diferente fuerza financiera.

Por eso, en la agenda de temas figuró una reforma fundamental de la constitución financiera con la cual se hubiera reducido la financiación mixta, fortaleciendo la capacidad competitiva de los Länder, consolidado su independencia de las ayudas financieras del Bund y facilitado una proporcionada compensación financiera para el desarrollo del este alemán. Sin embargo, tras una larga discusión el Bund y los Länder no lograron —sobre todo porque el Bund no estaba preparado— asumir los costes asociados a la unificación. De esta manera, se aplazó la “gran reforma financiera” y se buscaron soluciones provisionales que por lo menos permitieran en mayor o menor medida una inclusión no traumática de nuevos Länder en el sistema de compensación financiera de los Länder. Ello se consiguió de dos maneras: por una parte, el Bund renunció en favor de todos los Länder a una parte del 7 por ciento de los ingresos fiscales obtenidos del impuesto sobre el tráfico de empresas que actualmente se distribuye de esta

manera: el Bund percibe el 56 por ciento y la totalidad de los Länder el 44 por ciento. Además, los nuevos Länder reciben en el marco del llamado programa de consolidación federal asignaciones complementarias especiales del Bund y el 7,5 por ciento de lo recaudado en el impuesto sobre la renta como un complemento de solidaridad. De esta manera, se alcanzan adicionalmente cada año entre sesenta y setenta millones de marcos para los nuevos Länder, una transferencia financiera que sin embargo, los coloca fuera de la participación en la actual compensación financiera, convierte en "pobres" a los actuales Länder destinatarios frente a los Länder donantes y con ello, los empuja prácticamente al borde de la ruina.

A medio plazo, no sólo a causa de estas disparidades, no puede evitarse una considerable remodelación de la constitución financiera. La amplia insatisfacción que provoca la actual situación no se soluciona finalmente tampoco con una sobrefinanciación de los municipios del este y con una importante infrafinanciación de los municipios del oeste alemán. Por cierto, en el marco de la reforma constitucional se ha introducido con el nuevo art. 28.2.3 GG una disposición en la Ley Fundamental de Bonn según la cual la garantía de la Administración local comprende también los "principios de la propia responsabilidad financiera". Sin embargo, los entes locales sólo tienen asegurados en Alemania de un forma muy limitada unos ingresos propios que provienen esencialmente de las correspondientes asignaciones de los Länder, que por su parte contemplan a menudo en sus presupuestos a la compensación financiera de los entes locales como una "caja de reserva". Con ello, se ha dejado aplazada hasta casi los próximos diez años la cuestión de una completa reforma financiera.

Valoración final

En resumen, puede concluirse que durante el año 1994 el tema que en Alemania ha estado en primer plano para el federalismo ha sido inequívocamente la "reforma constitucional" propiciada por el nuevo orden político que implicó la unificación de los dos estados alemanes. Además, los Länder, pero sobre todo el Bundesrat, han ganado poder e influencia y de esta manera, han podido compensar parcialmente las considerables pérdidas de funciones que en los últimos años debieron soportar. Así, ha sucedido que el federalismo en Alemania no sólo no ha aprobado exitosamente otro reto sino que también ha mostrado una nueva efectividad y fuerza vital. En el futuro será decisivo que sus ideas fundamentales: pluralidad, concurrencia, separación de poderes, proximidad a los ciudadanos, participación, protección de minorías, descentralización, autonomía administrativa, y subsidiariedad, consigan introducirse en la futura constitución de una Europa unida. Con ello, los estados miembros de la Unión Europea son exhortados a reflexionar también sobre una estructura federada que se extiende desde la Administración local hasta unas Regiones articuladas de forma federal. Sólo si el federalismo es entendido en ese sentido, como un principio estructural y generalizado, que alcanza a todos los niveles de la organización estatal interna, tendrá la oportunidad de probar en el futuro su capacidad de integración e innovación.

Aunque Austria es formalmente un estado federal, su Constitución se aproxima mucho al modelo del estado unitario descentralizado¹. Únicamente en 1963, cuando representantes de los Länder y municipios austriacos desarrollaron la idea de condicionar su aportación financiera para el saneamiento del presupuesto federal a un acuerdo político entre la Federación y los Länder sobre un "Programa de reivindicaciones de los Länder", se puso en marcha un movimiento de reformas del federalismo. En un primer momento, se llevó a la práctica alguna reivindicación de los Länder y posteriormente se propiciaron una serie de reformas constitucionales². Este movimiento de reformas alcanzó su primer punto álgido en 1974, año en que se consolidó constitucionalmente (BGBl. 1974/444) el federalismo cooperativo (convenios entre la Federación y los Länder según en el art. 15 a párr. 1 de la Constitución federal (en adelante B-VG) por un lado, y entre los Länder según el art. 15 a párr. 2 B-VG por otro), en que se fortaleció la Administración federal mediata y en que se desarrolló la potestad de autoorganización de los Länder³.

La reforma del federalismo experimentó un nuevo impulso a finales de los años 80 mediante la prevista adhesión de Austria a la Unión Europea. El proceso de adhesión, iniciado oficialmente el 17 de julio de 1989 con la presentación ante el Consejo de las Comunidades Europeas de tres solicitudes de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) fue plenamente apoyado por los Länder, pero también aprovechado por éstos para imponer reformas políticas en relación a la distribución de competencias, así como un "procedimiento especial de participación" de los mismos en asuntos relacionados con la integración europea⁴. A través de este "procedimiento de participación" se reconoció a los Länder un novedoso derecho a formular una posición vinculante y unitaria (no necesariamente unánime) en asuntos relativos a la integración europea. Desde un punto de vista jurídico-técnico, el "procedimiento de participación de los Länder" se reguló a través de un complejo siste-

* Traducción de Markus González, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

1. PERNTHALER, "Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich", *ÖZP*, 1992, pág. 365.

2. PERNTHALER, op. cit., pág. 365 y 367.

3. PERNTHALER, op. cit., págs. 367 y ss.

4. PERNTHALER, op. cit., pág. 365.

ma normativo integrado por una reforma constitucional (BGBl. 1992/276), un convenio entre la Federación y los Länder (BGBl 1992/775) y un convenio entre éstos (cabe destacar que el convenio entre la Federación y los Länder obliga a la Federación a reconocer más derechos de participación de los Länder en asuntos comunitarios). También se creó una "Conferencia de Integración de los Länder", formada por diversos Presidentes de los Länder y de sus Parlamentos y la Mesa del Bundesrat, que debía ser asesorada con carácter consultivo por la "Comisión Permanente de Integración de los Länder". Más allá de esto, en la Cancillería Federal se creó mediante ley (BGBl 1989/368) un "Consejo para Asuntos de política de integración austriaca" y mediante reglamento (BGBl. 1989/574) un "Grupo de Trabajo para asuntos de integración".

Junto al "procedimiento de participación", los Länder plantearon reivindicaciones de carácter competencial a distintos niveles. Con esta finalidad, se constituyó en la Cancillería Federal una Comisión de Expertos para la preparación de una reforma general del sistema de distribución competencial, la cual presentó en 1991, en su informe final⁵, una serie de propuestas para una "reforma estructural de la distribución de competencias". Sobre la base de estas propuestas, se iniciaron negociaciones políticas entre la Federación y los Länder que culminaron el 8 de octubre de 1992 con la firma, por parte del Canciller federal Vranitzky y del Sr. Ludwig, Presidente de la Conferencia de Presidentes, del "Acuerdo político sobre la nueva ordenación del estado federal"⁶. Este así llamado "Pacto" contenía como reforma más importante y concreta la sustitución de la administración federal mediata por la ejecución de estas materias a título propio por parte los Länder. Desde un punto de vista jurídico-técnico, las materias hasta ahora recogidas en el art. 10 B-VG debían pasar a ser reguladas por el art. 11 B-VG. Más allá de esto, el "Pacto" preveía la reforma del sistema de distribución competencial de conformidad con el principio de subsidiariedad y la cercanía al ciudadano (sin que se desarrollase lo que significan estos principios), la depuración de la dispersión competencial existente y la completa erradicación de la "legislación de principios" (*Grundsatzgesetzgebung*) (art. 12 B-VG). Además, las salas (*Verwaltungssenate*) independientes de lo contencioso-administrativo debían ser desarrolladas y convertidas en una jurisdicción contencioso-administrativa plena de los Länder. Por último, las normas constitucionales sobre financiación y los mecanismos de compensación financiera debían ser regulados de nuevo, y la función de Cámara de representación territorial del Bundesrat debía ser fortalecida.

Estas extensas y ambiciosas propuestas de reforma contenidas en el "Pacto" ponen claramente de manifiesto que durante el proceso de integración, los Länder comprendieron perfectamente que debían obtener rentabilidad política frente a la Federación del hecho de ser miembros constitutivos de la Federación

5. BUNDESKANZLERAMT (Ed.), *Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich* (1991).

6. impreso en RV 1706 Blg NR 18 GP 21 y ss., recogido recientemente sin modificaciones en RV 14 Blg NR 19 GP.

y antes creadores de opinión en el difícil proceso de formación de la voluntad social. No debe extrañar, en este sentido, que en el sistema estatal austriaco los Länder jueguen hoy en día un papel política y en parte también económicamente importante, que todavía no ha encontrado una expresión formal adecuada en la Constitución federal⁷.

Esta contradicción entre la posición políticamente consistente y constitucionalmente frágil de los Länder austriacos ha continuado dándose posteriormente y también en el año 1994 objeto de esta crónica.

Desde un punto de vista político-constitucional, el año 1994 ha venido condicionado, por un lado, por el referéndum celebrado el 12 de junio sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea y por las controvertidas y acaloradas discusiones políticas que le precedieron, y, por otro lado, por la multitud de elecciones (a la Asamblea Nacional el 9 de octubre, a las “Cámaras de Trabajadores”⁸ el 2 y 3 de octubre y a los Parlamentos de los Länder de *Tirol*, *Salzburg* y *Kärnten* en el mes de marzo y al de *Voralberg* en septiembre, por citar sólo las más importantes) que se han ido celebrando.

Políticamente, estos “años electorales” (el referéndum en relación a la Unión Europea también debe ser tenido en cuenta a estos efectos) presentan casi siempre dos particularidades típicas: se promete más y se cumple menos que en otros años.

El año 1994 ha venido a ratificar concluyentemente esta tesis: la “reforma del Estado federal” discutida durante años entre la Federación y los Länder y que constituye el proyecto de reforma constitucionalmente más amplio y desde el punto de vista del federalismo más importante de la Segunda República⁹, ya había sido concretada en un proyecto de ley gubernamental¹⁰ y debería haber sido aprobada por la Asamblea Nacional en la legislatura que se ha agotado. Finalmente, sin embargo, ha sucumbido por motivos políticos y electorales ante resistencias de muy diverso tipo, sobre todo del Partido Socialdemócrata de Austria (SPÖ). Es dudoso que en la nueva legislatura esta “reforma estructural del Estado federal” pueda convertirse en realidad en la forma prevista hasta ahora, sobre todo habida cuenta de los resultados de las elecciones del 9 de octubre a la Asamblea Nacional y la nueva correlación de fuerzas resultante de las mismas.

7. PERNTHALER, op. cit., pág. 365.

8. NOTA DEL TRADUCTOR: *Las “Arbeiterkammer” (existe una a nivel federal y otra en cada land) son administraciones corporativas dedicadas a la representación de los intereses de los trabajadores.*

9. ÖHLINGER, “EU-Beitritt: die bedeutendste Verfassungsänderung der Republik”, *Die Presse* de 18 de marzo de 1994; vid. al respecto BUNDESKANZLERAMT (Ed.), op. cit., y SCHÄFFER/STOLZLECHNER (Ed.), *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatsystem*, 1993.

10. RV 1706 Blg NR 18 GP; presentada de nuevo sin modificaciones como RV 14 Blg NR 19 GP.

Antes analizar con mayor detenimiento el proceso de integración a la Unión Europea, la reforma del Estado federal y las reformas constitucionales de menor alcance que realmente han sido aprobadas en 1994, cabe comentar brevemente los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional: éstas concluyeron con un descalabro muy considerable para los dos partidos de gobierno, el Partido Socialdemócrata (SPÖ) y el Partido Popular (ÖVP), un aumento importante del Partido Liberal (FPÖ) y unos buenos resultados para los Verdes y para el Foro Liberal.

Constitucionalmente, ello tiene dos consecuencias: por una parte, en la Asamblea Nacional han hallado representación cinco partidos políticos diferentes. Por otra parte, los dos partidos mayores, integrantes de la coalición de gobierno, el Partido Socialdemócrata (SPÖ) y el Popular (ÖVP), ya no disponen de la mayoría de dos tercios del Parlamento exigida en el art. 44.1 B-VG para la aprobación de leyes constitucionales o de preceptos constitucionales integrados en leyes ordinarias. Lo mismo cabe decir, lógicamente y de acuerdo con el art. 50.3 B-VG, en relación a los tratados internacionales con rango constitucional y las normas constitucionales contenidas en tratados internacionales.

Con otras palabras, esto significa que en un futuro las leyes constitucionales precisarán el apoyo de al menos tres de los partidos políticos con representación en la Asamblea Nacional, lo que obviamente dificulta la formación de mayorías parlamentarias. Esta circunstancia constituye un argumento adicional en relación a las dudas expresadas anteriormente sobre la posibilidad de llevar a cabo la reforma del Estado federal tal y como había sido prevista.

La nueva correlación de fuerzas en el Parlamento también ofrece, por otra parte, la posibilidad de que la Asamblea Nacional juegue de forma más intensa el papel que la Constitución le atribuye desde 1920, a saber, el de un verdadero órgano legislativo donde las leyes son elaboradas, desarrolladas y aprobadas, y que no se limita a convertir formalmente en leyes los proyectos de ley presentados por el Gobierno.

Una vez esbozado el trasfondo político necesario para la comprensión de esta crónica, es posible abordar ahora los aspectos jurídico-constitucionales. En un primer apartado, se tratarán los aspectos constitucionales de la adhesión de Austria a la Unión Europea, adhesión que precisamente ha sido decisiva para el federalismo austriaco; en un segundo apartado, se expondrá la prevista reforma del Estado federal y los problemas de la misma, especialmente los dos proyectos gubernamentales de reforma de la Constitución federal y de la Ley constitucional de financiación; finalmente, en el tercer apartado, se dará un breve repaso a las reformas constitucionales efectivamente aprobadas a lo largo del año 1994.

Aspectos jurídico-constitucionales de la adhesión de Austria a la Unión Europea

La cronología del proceso de adhesión de Austria a la Unión Europea durante el año 1994 comienza a últimas horas de la tarde del 1 de marzo, cuando

puieron concluirse con éxito las negociaciones entre la Unión Europea y Austria iniciadas formalmente el 1 de febrero de 1993, cuya celebración había sido aprobada por el Consejo Europeo en la cumbre de Edimburgo de los días 9 y 10 de diciembre de 1992.

El 12 de abril se acordó el texto definitivo del Tratado de Adhesión en una sesión de la Conferencia de Adhesión a nivel de representantes.

Posteriormente, el Gobierno federal aprobó un proyecto gubernamental de "Ley constitucional sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea"¹¹ que contenía una cláusula de habilitación para la adhesión a la Unión Europea, que de conformidad con el art. 44.3 B-VG, debía ser sometida a referéndum. Un referéndum de este tipo siempre es obligatorio si se produce una "reforma total de la Constitución" en el sentido del art. 44.3 B-VG (por ejemplo mediante la supresión o modificación esencial de uno de sus principios fundamentales). La adhesión de Austria a la Unión Europea tenía, según las opiniones del momento, consecuencias para diversos principios fundamentales; así por ejemplo, para el principio democrático, para el del Estado de Derecho, el de división de poderes, pero en especial, y por lo que aquí interesa fundamentalmente, para el principio federal, ya que la competencia legislativa de los Länder (de por sí limitada en el caso de Austria) se vería limitada en mayor medida, y porque Austria iba a estar representada en el Consejo de la Unión Europea por un miembro del Gobierno federal también en los asuntos que, según el derecho interno austriaco, eran competencia de los Länder¹².

El referéndum celebrado el 12 de junio arrojó una amplia mayoría favorable a la adhesión de Austria a la Unión Europea que sorprendentemente alcanzó el 66,58% de los votos válidamente emitidos (resultados oficiales publicados en BGBl 1994/735). De esta forma se ratificó la "Ley constitucional sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea"¹³ aprobada sobre la base del proyecto gubernamental. Su publicación tuvo lugar el 9 de septiembre (BGBl. 1994/744). El 11 de noviembre se hizo uso de la habilitación contenida en dicha ley en favor de los "órganos constitucionalmente competentes", al aprobar la Asamblea Na-

11. RV 1546 Blg NR 18 GP.

12. Vid. al respecto, GRILLER, "Wird Österreich das dreizehnte EG-Mitglied?", *EUZW* 1991, págs. 689 y ss.; HOLZINGER, "Gravierende verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt", *JBl* 1993, págs. 7 y ss.; MÜLLER, "Verfassungsrechtliche Aspekte eines EU-Beitritts", *ecolex*, 1994, pág. 298; ÖHLINGER, "Ein Bundesstaat auf dem Weg in die Europäische Gemeinschaft", *Für Staat und Recht, FS Helmrich*, 1994, págs. 381; ÖHLINGER, "Verfassungsfragen zwischen Brüssel und Wien - Bundesstaatlichkeit, Parlamentarische Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit auf dem Prüfstand einer EG-Mitgliedschaft", *Revue Européenne de Droit Public*, 1993, págs. 149 y ss.; RACK, "Fragen zur EWR - bzw EG-Rechtsreform aus der Sicht der österreichischen Länder", *EUZW*, 1992, págs. 377 y ss.; SCHÄFFER, "Europa und die österreichische Bundesstaatlichkeit - Gedanken zur Bewahrung und Weiterentwicklung des Föderalismus im werdenden Europa", *DÖV*, 1994, págs. 188 y ss.; STREJCEK, "Gibt Österreich seine Verfassungspreis?", *Der Standard* de 5 de abril de 1994, pág. 23.

13. RV 1546 Blg NR 18 GP.

cional con la requerida mayoría de los dos tercios (141 parlamentarios votaron a favor y sólo 40 en contra) el "Tratado internacional sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea". La asimismo requerida aprobación por parte del Bundesrat se produjo el 17 de noviembre con una mayoría igualmente abrumadora (51 votos a favor y sólo 8 en contra).

También cabe destacar que el proceso del referéndum del 12 de junio fue posteriormente impugnado ante al Tribunal Constitucional, pero que éste inadmitió dicha impugnación mediante sentencia de 30 de agosto (W I- 6/94).

No debe dejar de mencionarse la existencia de cinco motivos por los que la formulación de la cláusula de habilitación concebida por el Gobierno federal no está del todo exenta de problemas constitucionales¹⁴:

En primer lugar, hay una remisión expresa al "resultado de la negociación (...) existente el 12 de abril de 1994", lo cual plantea la cuestión de si cualquier modificación futura del mismo, por muy insignificante que fuese, requeriría un nuevo referéndum.

En segundo lugar, la técnica empleada en la habilitación contribuye a ampliar aún más la con razón criticada dispersión del Derecho constitucional federal. Hubiese sido más claro y sencillo plantear a la ciudadanía la siguiente reforma constitucional: "Art. 2 a párr. 1: Austria es miembro de la Unión Europea."

En tercer lugar, no se establecen límites a la integración en forma, quizás, de principios constitucionales fundamentales, cuya violación (por ejemplo, a través de una modificación sustantiva del Derecho comunitario) hiciese necesaria la celebración de un nuevo referéndum. En este sentido, podría haberse añadido, por ejemplo, al art. 2 a B-VG más arriba propuesto un segundo párrafo para expresar de forma más clara la relación con los principios básicos existentes: "Art. 2a párr. 2: Austria contribuye al desarrollo de una Europa unificada que esté en consonancia con los principios fundamentales de la Constitución federal".

En cuarto lugar, no queda del todo claro cuál es el rango que el Tratado de Adhesión va a ocupar en el sistema de fuentes estatal. Esta cuestión es indiferente en la medida en que dicho tratado, en cuanto integrante del Derecho comunitario, goza de primacía frente a todo el Derecho nacional incluido el constitucional (excepción hecha de los principios fundamentales). Sin embargo, no queda dilucidado cómo deberá procederse en el plano interno con ocasión de futuras modificaciones del mismo.

Por último, queda por responder el interrogante de cómo podrá defenderse Austria frente a los denominados actos *ultra vires* de la Unión Europea, sobre todo frente a actos del Derecho comunitario secundario que se extralimiten en sus competencias.

Para finalizar este primer apartado, debe hacerse referencia, aunque sea de modo sucinto, a la acalorada discusión que actualmente se está produciendo en

14. Vid. MÜLLER, *op. cit.*, pág. 299; ÖHLINGER, *op. cit.*

torno a la reforma constitucional ("*Begleit-BVG*") que tiene por objeto la regulación de los problemas de la futura representación de Austria ante la Unión Europea, de la participación en la política exterior y de seguridad común (y el consiguiente debate en torno a la afectación de la neutralidad), de la elección de los eurodiputados austriacos y, sobre todo, de la participación de los Länder y del Parlamento en asuntos de la Unión Europea. Por lo que respecta a los dos últimos aspectos, se reconoce tanto a los Länder (nuevo art. 23 d B-VG) como al Parlamento (nuevo art. 23 e B-VG) el derecho a formular una posición propia en asuntos relacionados con la Unión Europea, de la que el Gobierno puede apartarse "por imperativos de política exterior y de integración", una fórmula claramente criticable desde el punto de vista federal.

El proyecto gubernamental sobre esta reforma constitucional debería haber sido aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de noviembre, pero dicha aprobación fue pospuesta ante las grandes discrepancias que suscitó en el seno de la coalición de gobierno. Finalmente, fue aprobado el 15 de noviembre en una versión modificada¹⁵.

Si se tiene en cuenta, por un lado, la diversidad de intereses que confluyen en este debate (Federación v. Länder, Parlamento v. Gobierno federal, Gobierno federal v. Presidente de la República, Canciller federal v. Ministro de Asuntos Exteriores, participación del Bundesrat, etc.), y, por otro, que el mismo tendrá en los próximos años y quizás decenios consecuencias muy importantes tanto para la política interior como exterior, y si a ello se añade, finalmente, que sólo después de unas largas, difíciles y controvertidas negociaciones los partidos que habían formado la coalición de gobierno llegaron al acuerdo de continuarla, no puede más que sorprender la rápida aprobación de esta reforma constitucional el 15 de diciembre en la Asamblea Nacional y el 20 de diciembre en el Bundesrat (BGBL. 1994/1013).

La prevista reforma del Estado federal y sus problemas: los dos proyectos gubernamentales de reforma de la Constitución y de reforma de la Ley constitucional de financiación

La prevista reforma del Estado federal para fortalecer los derechos de los Länder austriacos está en íntima relación con la adhesión de Austria a la Unión Europea que se acaba de exponer. Aquella constituía el "precio político" que la Federación debía pagar por el apoyo de los Länder a la integración europea.

Como ya se ha mencionado, esta "reforma estructural del Estado federal" no pudo ser aprobada en el Parlamento en forma de ley constitucional antes de las elecciones a la Asamblea Nacional del 9 de octubre. Los dos proyectos gubernamentales existentes persiguen, por una parte, la reforma de la Constitu-

15. RV 27 Blg NR 19 GP.

ción federal en el sentido de una reforma estructural del Estado federal¹⁶ y, por otra parte, una modificación de la Constitución federal y de la Ley constitucional de financiación¹⁷.

Proyecto gubernamental sobre una ley constitucional de modificación de la Constitución de 1929 en el sentido de una reforma estructural del Estado federal

Una descripción completa de la reforma del Estado federal, el intento de reforma constitucional más amplio de la Segunda República, desbordaría con toda seguridad el alcance de esta crónica. Por ello me centraré en las novedades que afectan a cuatro ámbitos esenciales como son la distribución de competencias, la ejecución en el Estado federal, el ámbito local y el sistema de control jurisdiccional:

Novedades en la distribución de competencias

El intento de reforma seguramente de mayor alcance en este ámbito consiste en la supresión, si no absoluta, sí considerable de la administración mediata de la Federación (art. 10 en relación con los arts. 102 y ss. B-VG)¹⁸ y en la transferencia de sus agentes a la administración autónoma de los Länder mediante la correspondiente inclusión de estas materias en el art. 11 B-VG (legislación de la Federación y ejecución de los Länder). Ello conllevaría, por un lado, un fortalecimiento del "federalismo de ejecución", pero, por otro, también una masiva carga financiera de los Länder, ya que en estas materias los Länder deberían hacerse cargo no sólo de los gastos personales y de funcionamiento del servicio en base al art. 1.1 de la Ley de compensación financiera de 1993 (BGBl. 1993/30), sino también de las subvenciones (*Zweckaufwand*) según el art. 2 de la Ley constitucional de financiación de 1948 (BGBl. 1948/45). Este efecto sería mayor si se omitiera una garantía financiera de la reforma estructural y se aplazase para un futuro lejano.

Más allá de esto, se establecen nuevas competencias de la Federación que en parte se constitucionalizan en el art. 10 B-VG. Respecto de algunas materias se transforman los tipos competenciales y respecto de otras (como la sanidad, el derecho industrial, el tráfico y las pruebas de impacto medioambiental) se produce un reparto entre los diversos entes territoriales. De esta forma, sin embar-

16. RV 1706 Blg NR 18 GP, presentado de nuevo sin modificaciones como RV 14 Blg NR 19 GP.

17. RV 1740 Blg NR 18 GP, presentado de nuevo sin modificaciones como RV 15 Blg NR 19 GP.

18. Vid. WEBER, *Die mittelbare Bundesverwaltung*, 1987.

go, no se depura sino que se aumenta la tan criticada dispersión de la distribución competencial¹⁹.

La enumeración de competencias de los Länder prevista en el art. 15.1 B-VG y la "cláusula general" a favor de los Länder también constituye una espada de doble filo: si por un lado cabe alegrarse por el consiguiente aumento de la transparencia y seguridad jurídica, dicha enumeración es, por otra parte, incongruente con el propio sistema, pudiendo acarrear a largo plazo que el catálogo de competencias de los Länder, incompleto y por ello dinámico desde el punto de vista del contenido, sea limitado por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que lo interprete como definitivo y petrificado en su contenido y alcance²⁰.

Finalmente, la competencia de los Länder relativa al derecho civil y penal actualmente contenida en el art. 15.9 B-VG ("*Lex Starzynski*") debe ser ampliada y formulada de nuevo en un previsto art. 15.2 B-VG. En un futuro, los Länder deben poder aprobar no sólo las normas de derecho civil "necesarias para la regulación del objeto", sino también las que sean apropiadas.

Novedades respecto a la ejecución en el Estado federal y las facultades de control político

Por lo que atañe a la amplia supresión de la administración mediata de la Federación, cabe remitirse en primer lugar a lo expuesto en el apartado 2.1.1. Aquí debe destacarse, sobre todo, la nueva versión dada a los arts. 102 y 103 B-VG, en los que se prevé, en relación a las materias que hasta ahora eran competencia de la administración mediata de la Federación, medidas de inspección por parte de ésta respecto de la ejecución de leyes federales llevada a cabo por los Länder²¹:

(a) En primer lugar, se reconoce a los órganos federales un derecho a acceder a los documentos de la administración de los Länder, sin que exista un límite ni desde el punto de vista organizativo, ni material ni temporal. Dicho derecho sería incompatible con una ejecución autónoma por parte de los Länder en un Estado federal.

(b) Los Länder se ven sometidos a una obligación poco específica de informar "sobre la práctica de la ejecución de las leyes y reglamentos emanados de la

19. PERNTHALER, "Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer", en HUMMER (Ed.), *Die Europäische Union und Österreich*, 1994, págs. 187 y ss.

20. Vid. al respecto PERNTHALER/WEBER, "Versteinerung von Landeskompetenzen?", en *FS Melichar*, 1983, págs. 149 y ss.

21. PERNTHALER, "Die Neuordnung der Bundesaufsicht im Zusammenhang mit der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung", en *Für Staat und Recht, FS Schambeck*, 1994, págs. 573 y ss.

Federación”, lo cual posibilitaría una extensión de la inspección federal incompatible con el Estado federal, ya que la convertiría en una facultad ilimitada de control de la administración autónoma de los Länder.

(c) El precepto sobre la incardinación de los Länder en la preparación de las leyes y reglamentos federales no se concibe como un derecho de participación, sino como una obligación de los Länder de dar información o un derecho de la Federación a ser informada.

(d) Finalmente, el derecho de la Federación, previsto en el art. 103 B-VG, de establecer directrices en la esfera de actuación de los Länder (art. 15.1 B-VG) limitaría decisivamente la autonomía de la ejecución por parte de éstos y, con ella, uno de los núcleos esenciales del federalismo austriaco. La responsabilidad de los órganos superiores de los Länder frente a los respectivos Parlamentos se excluiría en los ámbitos sometidos a directrices y sería sustituida por una responsabilidad de terceros. De esta forma, se acabaría con la división de poderes entre la Federación y los Länder y la idea de suprimir la administración federal mediata sería llevada *ad absurdum*. Sinceramente, “el espíritu que emana de un precepto de este tipo no respira en absoluto aires federalistas”²².

La nueva versión del art. 11.4 B-VG, que contiene una reserva de la ejecución en favor de la administración ministerial, también debe ser comentada de forma crítica. Según la misma (y sin que exista una formulación más concreta); “pueden ser reservados al ministro federal competente los demás actos de ejecución que deban ser dictados de forma uniforme en el seno de la Federación”.

La denominada “administración delegada” (*Auftragsverwaltung*), es decir la administración federal en régimen de derecho privado en el ámbito de los Länder, también debe ser reformada en la medida en que el nuevo art. 104 B-VG determina que los agentes de la administración en régimen de derecho privado sólo pueden continuar siendo transferidos a los Länder con su consentimiento²³.

Finalmente, el art. 105.2 B-VG establece que los Presidentes de los Länder en su conjunto forman la Conferencia de Presidentes. Abstracción hecha de la satisfacción de pequeñas pretensiones, no resulta claro cuál deba ser el sentido de un precepto como éste, carente de vinculación y en todo caso inútil, sobre todo si se tiene en cuenta que los materiales legislativos destacan de forma expresa que con el mismo “no se crea ningún nuevo órgano estatal”²⁴.

22. NAWIASKY, *Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 1950, pág. 44.

23. RV 1706 Blg NR 18 GP 42.

24. RV 1706 Blg NR 18 GP 42.

Novedades en el ámbito local

En el ámbito local debe destacarse sobre todo la posibilidad creada por el art. 117.6 B-VG de que los alcaldes sean elegidos, como hasta ahora, por el pleno municipal o de forma directa por los habitantes del municipio. La posibilidad de elegir directamente a los alcaldes ya ha sido introducida por una reforma constitucional (BGBl 1994/504) y en gran parte se ha llevado a la práctica en las elecciones municipales que han tenido lugar en *Salzburg* el 6 de noviembre. Dicha constitucionalización había resultado necesaria después de que el Tribunal Constitucional, en una sentencia²⁵ que fue muy polémica por limitar tanto la facultad de autoorganización de los Länder como la organización democrática del autogobierno, declarase la inconstitucionalidad de todas las normas de la Ley reguladora de las elecciones municipales del *Tirol* de 1991 (LGBl 1991/79) que regulaban la elección directa de los alcaldes.

Novedades en el sistema de control jurisdiccional

La jurisdicción contencioso-administrativa se ve ampliada por la nueva versión de los arts. 131.1 Z 2 y 132 B-VG. Así por ejemplo, se recoge el derecho del ministro federal competente de presentar ante el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo (*VwGH*) un recurso por omisión (*Säumnisbeschwerde*), en caso de que el órgano del Land competente haya permanecido antijurídicamente inactivo en una de las materias del art. 11 B-VG. La jurisdicción de conflictos constitucionales por parte del Tribunal Constitucional también se regula de nuevo en los párrafos 2 d y h, 3, 4 y 5 del art. 142 B-VG.

Por lo que respecta a la creación de una verdadera jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder, no se ha ido más allá del anuncio programático de que debe procurarse su desarrollo²⁶.

Proyecto gubernamental sobre una ley constitucional federal mediante la que se modifica la Constitución de 1929 y la Ley constitucional de financiación

El otro proyecto gubernamental²⁷ todavía no aprobado (y en su actual versión de dudoso éxito) afecta principalmente al sistema constitucional de finan-

25. Sentencia de 1 de julio de 1993, G 75/93, 22; vid. al respecto, PERNTHALER, "Entkenntnisbesprechung zu G 75/93 vom 1.7.1993, *JBL*, 1994, págs. 248 y ss.

26. Punto 5º del "Acuerdo político sobre la nueva ordenación del estado federal" de 8 de octubre de 1992.

27. RV 1740 Blg NR 18 GP, presentado de nuevo sin modificaciones como RV 15 Blg NR 19 GP.

ciación. Mediante la reforma del art. 98.2 B-VG y la creación de un nuevo art. 8 a de la Ley constitucional de financiación debe ampliarse considerablemente la posibilidad de la Federación de formular oposición (*Einspruchsrecht*) frente a leyes aprobadas por los Parlamentos de los Länder²⁸. En un futuro, según el art. 98.2 B-VG, no sólo el Gobierno federal en cuanto órgano colegiado, sino el Ministro de Economía de forma individual debería estar legitimado para formular oposición (también en caso de que el Gobierno federal se abstuviese de hacerlo) frente a las leyes aprobadas por los Länder que pongan en peligro los intereses financieros de la Federación.

Como compensación a esta posibilidad, se aduce el correspondiente derecho del Bundesrat, reconocido en el art. 42 B-VG, de formular oposición frente a leyes federales. Sin embargo, si se tiene en cuenta, por un lado, lo restrictivo que en el pasado ha sido el Bundesrat en el uso de dicho derecho (en la legislatura que acaba de concluir, por ejemplo, sólo se ha utilizado en una ocasión), y por otro, en qué medida se pretende facilitar en el futuro dicha posibilidad al Ministro de Economía, no puede hablarse seriamente de una "igualdad de armas" entre la Federación y los Länder.

Un capítulo aparte constituye la creación de un nuevo art. 8 a de la Ley constitucional de financiación en que se prevé un denominado "Órgano de Consulta", cuya actividad presupone uno de los tres siguientes supuestos: o bien la formulación de oposición frente a leyes acordadas por los Länder que pongan en peligro los intereses financieros de la Federación por parte del Gobierno federal o del Ministro de Economía en solitario (en caso de que el primero se abstuviese), o bien la formulación de oposición por parte del Bundesrat frente a una ley acordada por la Asamblea Nacional que ponga en peligro los intereses financieros de los Länder.

El "órgano de Consulta", formado por representantes de la Federación, de los Länder, de las ciudades austriacas y de la federación de municipios, puede, aunque no debe, dirigir en un plazo de cuatro semanas una recomendación al órgano legislativo afectado. Dicha recomendación debe acordarse por unanimidad (aunque dado el elevado número de representantes y de los diferentes y a menudo opuestos intereses que confluyen en dicho órgano, ello es un supuesto bastante improbable) y no es vinculante; el órgano legislativo sólo debe tener en cuenta dicha recomendación, pero no está obligado a seguirla.

Por lo demás, dicha recomendación debe contener una afirmación sobre el carácter necesario o prescindible de la ley aprobada. También esta propuesta es criticable, ya que es dudoso que después de la tramitación del procedimiento le-

28. En relación al actual derecho de formular oposición, vid. JABLONER, *Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung*, 1989; JABLONER, "Landesgesetzgebung und Bundesregierung", en SCHAMBECK (Ed.), *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, 1992, págs. 75 y ss.; WEBER, "Das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art. 98 Abs 2 B-VG", *JBL*, 1980, pág. 174.

gislativo, un miembro del Gobierno o el Presidente de un Parlamento admita públicamente que puede prescindirse de dicha ley, o lo que es lo mismo, que la misma es absurda.

En pocas palabras, este previsto art. 8a de la Ley constitucional de financiación (plagado de normas dispositivas, recomendaciones por unanimidad y aspectos no vinculantes) difícilmente puede ser superado en cuanto a complicación e indeterminación. Únicamente puede calificarse de desgraciado no sólo desde el punto de vista del federalismo, sino también a partir de los principios constitucionales fundamentales y, sobre todo, a partir de consideraciones del Estado de derecho.

Repaso de las leyes constitucionales efectivamente aprobadas en el año 1994

Después de tantos intentos de reforma, propuestas y proyectos gubernamentales deben exponerse brevemente las leyes constitucionales (principalmente tres) que efectivamente han sido aprobadas en el transcurso del año 1994:

Ley constitucional 1994/268

Esta reforma constitucional (en vigor desde el 1 de abril) tiene por objeto la modificación del art. 54 B-VG y afecta a la participación de la Asamblea Nacional en la determinación de las tarifas postales.

Ley constitucional 1994/504

Esta reforma constitucional, que parcialmente ha entrado en vigor el 9 de julio de 1994 y el 1 de enero de 1995, y que por lo demás entrará en vigor el 1 de enero de 1996, suprime el concepto de "domicilio habitual" y consagra el de "domicilio principal", lo que conlleva reformas en el derecho electoral relativo a la Asamblea Nacional, los Parlamentos de los Länder y las elecciones municipales.

A propósito de las elecciones municipales, debe reiterarse que el nuevo art. 117.6 B-VG abre la posibilidad a la elección directa de alcaldes por parte de los municipios²⁹.

29. Vid. el apartado 2.1.3. y la nota 24.

A través de esta ley constitucional se modifican los arts. 6.2, 26.2, 41.2, 49 b párr. 3, 95.3, 112, 117.2 y 151 B-VG y se añaden los nuevos arts. 6.3 y 117.6 B-VG.

Ley constitucional 1994/506

Esta ley constitucional regula de nuevo el derecho reconocido al Presidente de la República de nombrar a los funcionarios federales (art. 66.1 B-VG), prevé una segunda excepción del principio del reparto de asuntos en el seno del Poder Judicial (art. 87.3 B-VG) y posibilita la creación de plazas de juez de distrito (nuevo art. 88 a B-VG).

Ley constitucional 1994/1013.

Con fecha de 21 de diciembre de 1994 se ha publicado la Ley constitucional 1994/1013 de adaptación de la Constitución al ingreso de Austria en la Unión Europea. La reforma constitucional se ocupa del conjunto de aspectos relacionados con la integración europea como por ejemplo, el papel del Nationalrat en los asuntos europeos o las adaptaciones en los órganos constitucionales austriacos a consecuencia de la adhesión.

Por lo que se refiere al sistema federal la Ley resitúa en el articulado los preceptos referidos a la participación de los Länder en los asuntos de la Unión Europea que habían sido introducidos por la Ley constitucional 1992/276, pero manteniendo la regulación de fondo prevista en dicha ley. Tan sólo debe destacarse la introducción a nivel constitucional del nuevo párrafo 3. del art.23.d que prevé la participación de representantes de los Länder en la delegación austriaca en los órganos europeos, así como la posibilidad de que dichos representantes ostenten la dirección de la delegación en los supuestos de competencia legislativa de los Länder.

Resulta también de interés la regulación a nivel constitucional del estatus de los funcionarios austriacos en la Representación Permanente de Austria ante los órganos de la Unión.

¿Qué es lo que a modo de resumen cabe decir del año 1994 desde la perspectiva constitucional y, sobre todo, del federalismo? Muchos aspectos (desde la integración europea hasta la reforma del estado federal, pasando por las elecciones a la Asamblea Nacional, la nueva correlación de fuerzas en el Parlamento y de su revalorización en cuanto órgano legislativo) se han puesto en marcha; algunos de ellos (sobre todo el referéndum sobre la Unión Europea) han podido llegar a buen puerto; otros (sobre todo la reforma estructural del estado federal) han tenido que quedar inconclusos, aunque precisamente en este último caso resta por dilucidar si el provisional fracaso de la reforma del Estado federal, tal y como había sido concebida, realmente constituye un verdadero fracaso, o si

más bien ha sido una circunstancia afortunada que todavía deja a los Länder las puertas abiertas para conseguir mejoras en el ámbito de la distribución de competencias, sobre todo de las legislativas, y del sistema constitucional de financiación.

BELGICA (*)

*Etienne Cerexhe
Bruno Bilquin*

Introducción

El año 1994 será recordado, sin duda, en la historia política e institucional belga como el primero completamente "federal". El artículo primero de la Constitución reformada, aprobada el 5 de mayo de 1993 (MB, 8 de mayo de 1993), indica sin rodeos: "Bélgica es un Estado federal compuesto de comunidades y regiones". Ciertamente, los belgas no se despertaron al día siguiente, el seis de mayo de 1993, en un nuevo Estado, convertido en Estado federal la víspera¹.

El movimiento que avanzaba hacia un Estado todavía más federal se había iniciado en 1970. Cabe recordar aquí la constatación lapidaria lanzada entonces ante la Cámara de Representantes por el Primer Ministro Gaston EYSKENS: "El Estado unitario... ha sido superado por los hechos". Nuevos entes políticos territoriales también vieron la luz en 1970. Por una parte, tres "comunidades", la francesa, la flamenca y la germanófono (antiguo artículo 3.3 de la Constitución, introducido el 24 de diciembre de 1970 y reformado el 17 de julio de 1980); por otra parte, tres "regiones", la valona, la flamenca y la de Bruselas (antiguo artículo 107.4 de la Constitución, introducido el 24 de diciembre de 1970).

Estas nuevas entidades políticas pueden adoptar "decretos" con fuerza de ley en las materias sobre las que detentan competencias. Estas competencias pueden resumirse como sigue: las competencias comunitarias comprenden las materias culturales, el uso de las lenguas (excepto la comunidad germanófono), la educación, las materias "personalizables" (política sanitaria y servicios sociales), la investigación científica, la tutela administrativa específica sobre las entidades territoriales subordinadas en las materias comunitarias, y las relaciones internacionales.

Las competencias regionales comprenden la ordenación del territorio, el medio ambiente y la política hidráulica, la renovación rural y la conservación de la naturaleza, la vivienda, la política agrícola, la economía, la política energética,

* Traducción de María TORRES, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

1. *Vid.*, por ejemplo, F. DELPEREE, "La Belgique est un Etat fédéral", *J T*, 1993, p. 637: "La reforma constitucional de 1993 no instaaura, propiamente hablando, un Estado federal. Convierte a Bélgica en un Estado todavía más federal".

los poderes subordinados (financiación y tutela general), la política de empleo, los servicios públicos y el transporte, la investigación científica y las relaciones internacionales.

Estas competencias serán gestionadas, en principio, a partir de ahora, por las comunidades y regiones de forma exclusiva, quedando actualmente los restos competenciales en el ámbito federal. Sin embargo, incluso en aquellas materias en que la competencia ha sido transferida a las regiones y comunidades, se conservan ciertas excepciones en beneficio del Estado federal.

Las comunidades y regiones tienen su propia asamblea denominada Consejo, integrada por consejeros elegidos directamente². Tienen también su propio Gobierno. Cabe señalar, sin embargo, que al norte del país las instituciones comunitarias han “absorbido” a las regionales y que los Consejos y Ejecutivos se han fusionado en el seno de un “*Vlaamse Raad*” único y de un “*Vlaamse Regering*” también único, mientras que en el sur del país se conserva el desdoblamiento institucional, pues existen todavía una dualidad de asambleas (“Consejo de la Comunidad francesa” y “Consejo regional valón”) y de ejecutivos (“Gobierno de la Comunidad francesa” y “Gobierno regional valón”). Se pone de manifiesto, de este modo, un federalismo asimétrico, acentuado incluso por la reforma de 1993³.

La reforma constitucional de 1993, precedida por otras anteriores en 1976, 1980 y 1988, “constituye la culminación de una evolución iniciada hace más de veinte años”⁴.

Cabe preguntarse sobre qué temas ha versado, principalmente, el debate. Se intentará responder examinando, en el primer apartado, la problemática política, y en el apartado segundo, las aplicaciones institucionales de la reforma de 1993 para las relaciones internacionales, para las provincias y para las cámaras federales.

Señalemos, finalmente, para concluir esta introducción, que el artículo 132 de la Constitución, reestablecido por la reforma constitucional de 5 de mayo de 1993, permitía a las cámaras constituyentes, de acuerdo con el Rey, adaptar la numeración de los artículos, títulos, capítulos y secciones de la Constitución, así como modificar la terminología de las disposiciones no sometidas a reforma y asegurar la concordancia entre los textos francés, neerlandés y alemán de la Constitución. El constituyente recurrió a este procedimiento de sistematización, adoptando el 17 de febrero de 1994 la Constitución coordinada (M B, 17 de febrero de 1994, 2ª edición). A este texto sistematizado y a la numeración que contiene es a los que se hará referencia en las páginas siguientes.

2. Actualmente, y hasta las próximas elecciones de 1995, los “Conseils” se componen de parlamentarios nacionales, excepto para la Comunidad germanófona y la Región de Bruselas.

3. Vid. E. CEREXHE, *La réforme de l'Etat belge*, 2ª Ed. Col. “Tout savoir sur”, Bruselas, Story-Scientia, 1994, pp. 11 a 13.

4. *idem*. pág. 1.

El debate político en torno a la federalización de la deuda pública y de la seguridad social

Las partidas presupuestarias afectadas al reembolso de la deuda y a los gastos de seguridad social alcanzan niveles considerables. En el norte del País se comenta, de forma reiterada, que es principalmente el sur quien saca provecho de estos gastos, sin contribuir de forma proporcional a las cargas del sistema. Se trata aquí de ver sobre qué aspectos se ha situado el debate en 1994, tanto en materia de deuda pública (sección primera) como en materia de seguridad social (sección segunda)⁵.

La deuda pública

Nos limitaremos a realizar aquí observaciones muy generales en relación con la noción de federalismo. Los arcanos financieros y presupuestarios serán voluntariamente soslayados.

Hablar de federalizar la totalidad o una parte de la deuda pública, equivale a pensar que ciertas partes del país se aprovechan de la riqueza interior nacional más de lo que contribuyen a la misma. Supone orientarse en la dirección de la ruptura de la solidaridad.

El discurso sobre la federalización de la deuda pública se basa, generalmente, en cifras o en ejemplos que llaman la atención, extrapolados a partir de los saldos o de los déficits regionales acumulados de la seguridad social.

Así, se ha podido leer en "*De Standaard*", el periódico más leído en Flandes, que, cada cuatro años, el sistema nacional de seguridad social permitía a una familia valona recibir el equivalente a un automóvil de parte de una familia flamenca, o que "gracias a nuestro sistema nacional de seguridad social, Flandes sacrifica cada año un 10% de su PIB en transferencias a Valonia, mientras que el 25% de esta última se debe a transferencias provenientes de Flandes o de Bruselas"⁶.

Este debate adoptó un cariz más bien agresivo, principalmente en el territorio flamenco, a partir de 1991, con la publicación por el profesor Paul de GRAUWE, de la Universidad Católica de Lovaina, de un estudio sobre la federalización de la deuda pública⁷. Sin embargo, en 1994 la cuestión no se ha debatido nuevamente en el ámbito político.

5. Para más precisiones, principalmente sobre la persistencia en el texto constitucional de una doble denominación para la institución regional del centro del país ("Región de Bruselas" en el artículo 3, "Región de Bruselas-Capital" en los artículos 136 y 138), Vid. A. NOEL y P. VANDERNACHT, "L'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993", *Revue belge de droit constitutionnel*, 1994/3-4, pp. 438-439.

6. *De Standaard*, 3 de marzo de 1992, citado en francés por P. VAN PARIJS, "Du juste partage d'une dette commune", *La Revue Nouvelle*, mai 1994, pág. 56.

7. P. DE GRAUWE, "Denkoefeningen over de Regionalisering van de Belgische Overheidsschuld", *Lewense Economische Standpunten*, noviembre de 1991.

En octubre de 1994 la deuda alcanzó un volumen de 9.386'3 millones, de los cuales 7.972'6 millones se cuantifican en francos belgas, y el equivalente de 1.413'7 millones en divisas⁸. La deuda pública representaba en 1993 el 128'4 % del PIB⁹, mientras que el Tratado de Maastricht permite, para adoptar la moneda única, un máximo del 60 % del PIB.

El alcance de estas cifras refleja un problema colosal. Para resolverlo, la región actualmente más "rica" (sin hablar de la Región de Bruselas) de vez en cuando intenta preconizar la regionalización de la deuda. La idea subyacente es que una regionalización, incluso parcial, de la deuda, permitiría acrecentar la responsabilidad de las entidades federadas. No puede evitarse la impresión de que semejante propuesta se dirige únicamente a hacer pagar a Valonia la carga del efecto "bola de nieve" del reembolso de la deuda pública. La Región valona conseguiría, en detrimento de la Región flamenca y accesoriamente incluso de la Región bruselense, no pagar ni un franco de esta carga, según el profesor DE GRAUWE. Siguiendo su argumentación, la Región valona estaría obligada, si "su" parte de la deuda pública le fuese transferida, a reembolsar una deuda que alcanzaría finalmente un 333% de su PIB, lo cual conduciría, naturalmente, a una crisis financiera que dejaría exhausta a esta región.

La regionalización de la deuda pública parece poco probable, debido a los motivos anteriormente aducidos¹⁰. En realidad, se está asistiendo a una alianza entre las entidades federadas frente al poder federal, para resolver puntuales conflictos de intereses¹¹.

La Seguridad Social

El reparto o la ventilación de la deuda puede fundarse en distintos criterios, aunque ninguno de ellos resulta plenamente satisfactorio¹².

Parece, en todo caso, que antes de hablar de un reparto equitativo de la deuda, es necesario hablar de una reorganización equitativa y fiable de la seguridad social. Pueden realizarse dos aproximaciones: bien se empieza por fijar equitativamente las transferencias interregionales de seguridad social, y se reparte a continuación la deuda, también de forma equitativa, sobre la base de la neutralidad distributiva, o bien se comienza por retomar los tipos de transferencias con los que se puede contar habitualmente, "y esto supone la posibilidad de afirmar,

8. Informe de coyuntura del ministerio de economía, diciembre de 1994.

9. Informe anual de la *Banque Nationale de Belgique*, publicado en 1994, referido a cifras de 1993.

10. Incluso imposible, según una encuesta de las universidades francófonas, encargada por el Gobierno valón y publicada el 7 de diciembre de 1994 (*Le soir*, 8 de diciembre de 1994), *vid.* nota 19.

11. *Vid.* Y. DELVAUX, "La dette publique ... évolution depuis 1989", *C.H. CRISP*, 1994, núm. 1429, pp. 36-37.

12. P. VAN PARIJS, *op. cit.*, p. 56-65. Los criterios señalados son el genealógico, el demográfico, el del PIB y el de la neutralidad distributiva.

a continuación, que se impone el interés por descentralizar la deuda según la capacidad de cada una de las partes obligadas a reembolsarla¹³. Esta última aproximación, fundada en una profunda solidaridad interindividual federal, es defendida por P. VAN PARIJS¹⁴.

Mientras las discusiones políticas se han ocupado escasamente de la cuestión de la federalización de la deuda, distinto ha sido el caso de la federalización de la seguridad social. Desde diciembre de 1993 hasta junio de 1994 el Gobierno flamenco encargó a un "Vlaamse Onderzoeksgroep Sociale Zekerheid 2002"¹⁵ la realización de una encuesta sobre la transparencia de las transferencias financieras en la seguridad social y sus mecanismos subyacentes¹⁶. La publicación de las conclusiones de los investigadores, provenientes de las universidades flamencas, tardó en realizarse, al parecer porque no todas ellas confirmaban la idea perseguida por los que encargaron el estudio, de una Valonia subsistiendo a expensas de Flandes¹⁷. El gobierno flamenco no adoptará una postura oficial sobre este estudio hasta finales de marzo de 1995.

Pero el Ministro-Presidente de la Comunidad flamenca ha anunciado ya la dirección que esta seguirá: se trata, en resumen, de regionalizar las prestaciones sanitarias y las ayudas familiares¹⁸.

La declaración gubernamental prometía poner fin a las transferencias en materia de seguridad social no justificadas objetivamente. Por su parte, el Gobierno valón encargó a las universidades francófonas un estudio sobre esta problemática¹⁹. Del estudio se desprende que las transferencias tienden a reducirse o que están objetivamente justificadas. Sin embargo, hay que señalar que las prestaciones sanitarias no fueron examinadas en este estudio pues el reembolso de las atenciones prestadas por el INAMI es una competencia federal. El Gobierno creó un grupo de trabajo en el seno del INAMI (Instituto Nacional de Seguros de Enfermedad e Invalidez), encargándole la realización de un informe sobre las transferencias injustificadas en materia sanitaria entre el norte y el sur del país. Un primer informe habría permitido demostrar "que las transferencias estaban justificadas en lo esencial"²⁰.

El tres de febrero, el grupo parlamentario CVP (primer partido de la mayoría, al cual pertenece el Primer Ministro), insatisfecho por el carácter inacabado

13. *idem*, pág. 65.

14. *idem*., pp. 65-66

15. Lo que puede traducirse de forma imperfecta por "Grupo flamenco de encuesta sobre la seguridad social en 2002".

16. *Vid.* el informe final de los miembros del Comité de Coordinación de este Grupo, J. PACOLET, F. SPINNEWYN, W. VAN EECKHOUTTE, P. VAN ROMPUY, *Sociale Zekerheid in een federaal België eindverslag van leden van het coördinatiecomité van de Vlaamse Onderzoeksgroep Sociale Zekerheid 2002*, Lovaina, ACCO, 1994, (Woord vooraf).

17. *Vers l'Avenir*, 8 de diciembre de 1994, *Le Soir*, 17 y 18 de diciembre de 1994.

18. *Le Soir*, 4 y 5 de febrero de 1995.

19. El estudio fue presentado resumidamente, por vez primera, el 7 de diciembre de 1994. *Vid.* *Le Soir* de 8 de diciembre de 1994.

20. *Le Soir*, 8 de diciembre de 1994.

del segundo informe, pero denunciando al mismo tiempo la persistencia de ciertos abusos, solicitó una mayor rapidez de los trabajos del grupo y el depósito en seis meses de un nuevo informe completo y actualizado sobre las transferencias injustificadas en la asistencia sanitaria²¹.

El futuro dirá pues si la seguridad social “percibida a menudo como el último bastión de la solidaridad nacional” resistirá el proceso de federalización²².

Algunas aplicaciones institucionales de la reforma de 1993

A lo largo del año 1994 se produjeron numerosas concreciones de las reformas constitucionales adoptadas en 1993, que convierten a Bélgica en un Estado federal.

El presente capítulo se limitará a evocar tres de estas concreciones: las relaciones internacionales (apartado primero), las discusiones sobre la nueva configuración de las Cámaras federales (apartado segundo) y el incremento del número de Provincias por la separación de la antigua Provincia de Brabante (apartado tercero).

Las relaciones internacionales

Después de haber ordenado el marco de las relaciones internacionales de Bélgica antes de la reforma de 1993, nos propondremos, a continuación, retomar brevemente los grandes aspectos de la reforma de 1993 y resaltar ciertas aplicaciones concretas que ya han visto la luz en 1994, esencialmente bajo la forma de acuerdos de cooperación.

Las relaciones internacionales antes de 1993²³

Durante mucho tiempo, la materia de las relaciones internacionales de Bélgica estuvo regulada en el antiguo artículo 68 de la Constitución²⁴. Este artículo afirmaba la competencia general y exclusiva del Rey para concluir los tratados de paz, de alianza y de comercio.

21. *La Libre Belgique*, y *Le Soir* de 4 y 5 de febrero.

22. Y. LEJEUNE, “Le droit fédéral belge des relations internationales”, *Revue générale de Droit International Public*, 1994, pág. 582.

23. Basado esencialmente, a partir de la abundante doctrina sobre esta cuestión, en la síntesis realizada por E. CEREXHE *La Réforme de l'Etat belge*, *op. cit.* pp. 90-93; *Vid.* también del mismo autor, *Introduction à l'Étude du Droit- Les Institutions et les Sources du Droit*, Bruselas, Bruylant, 1993, pp. 96-98, y las abundantes fuentes citadas en esta última obra.

24. Antiguo artículo 68 de la Constitución: “El rey dirige las fuerzas de tierra y mar, declara la guerra, firma los tratados de paz, de alianza y de comercio. Da conocimiento de ello a las Cámaras en cuanto el interés y la seguridad del Estado así lo permitan, adjuntando las comunicaciones convenientes”.

En 1970, se quebró un primer aspecto de este bloque, hasta entonces unitario, de las relaciones internacionales: En lo sucesivo, los Consejos de la Comunidad cultural francesa y de la Comunidad cultural neerlandesa o en su caso, cada uno de estos dos Consejos, deberán dar su consentimiento previo a todos los tratados o acuerdos relativos a la cooperación cultural.

Con ocasión de la reforma constitucional de 1980, dos nuevas reglas ampliarán las competencias internacionales de las entidades federadas: por una parte, los mismos Consejos de la Comunidad deben a partir de entonces, prestar su consentimiento a todos los tratados o acuerdos relativos a la cooperación internacional en las materias personalizables; por otra parte, los Ejecutivos comunitarios y regionales participarán en las negociaciones de acuerdos internacionales relativos a una materia de competencia comunitaria o regional; el Rey sigue siendo, sin embargo, en este punto, el único interlocutor válido en la escena internacional.

La reforma de 1988 consagra un nuevo incremento de la competencia internacional de las Comunidades: Estas pueden concluir tratados internacionales en las materias de su competencia.

La materia relaciones internacionales, verdaderamente monolítica desde 1831 hasta 1970, se quebró ligeramente entonces y siguió en lenta evolución desde 1970 hasta 1993, experimentando ese año un verdadero seísmo, al menos aparentemente, pues en realidad se prevén mecanismos para asegurar una gestión lo más consensuada posible de la política exterior del Estado y de las entidades federadas, lo que se examinará en el párrafo siguiente:

La reforma de 1993 y sus aplicaciones en 1994

a) Los grandes rasgos de la reforma de 1993

Los aspectos principales de la reforma de 1993 en materia de relaciones internacionales pueden sintetizarse en cinco puntos²⁵:

1°. El artículo 167 de la Constitución somete, en adelante, al consentimiento de las Cámaras todos los tratados que deban ser concluidos por el Rey, es decir, todos los tratados que no son de competencia comunitaria o regional.

2°. El mismo artículo de la Constitución y la ley especial de 8 de agosto de 1980, modificada el 16 de julio de 1993, establecen que las comunidades y regiones pueden concluir cualquier tratado internacional relativo a una materia competencia de su Consejo. A imagen de los tratados "federales", estos tratados "comunitarios y regionales" son concluidos por los Gobiernos, pero deben ser sometidos al consentimiento del Consejo o Consejos afectados. El legislador especial ha considerado, de todas formas, un procedimiento de concertación para evitar que este verdadero *Treaty-making power* de las entidades federales no conduzca a un completo vaciado de la competencia federal en materia de relaciones internacionales.

25. Vid. E. CEREXHE, *La réforme de l'Etat belge*, op. cit., pp. 94-99.

3º. El artículo 169 de la Constitución permite al Estado federal sustituir a la comunidad o a la región que no respete estos compromisos internacionales²⁶.

4º. Los gobiernos comunitarios o regionales pueden representar al Estado en el seno del Consejo de la Comunidad Europea; un ministro comunitario o regional puede representar a Bélgica conforme al artículo 146 del Tratado de la Unión, que da entrada en el Consejo de la Comunidad a otros ministros distintos a los ministros nacionales; sin embargo, debe establecerse a este fin un acuerdo de cooperación (artículo 80.6 de la ley especial)²⁷.

5º. Debe informarse a las Cámaras y a los Consejos de las negociaciones relativas a la reforma de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y los tratados y actos que los modifican o los completan (art. 168 de la Constitución y artículo 16.2 de la ley especial). Las propuestas de reglamentos, de directivas u otros actos normativos de la Comisión de la Comunidad Europea, al mismo tiempo que son transmitidas al Consejo de la Comunidad Europea, deben serlo también a las Cámaras federales y a los Consejos comunitarios y regionales (artículo 92. 4 de la ley especial)²⁸.

b) Las aplicaciones de la reforma en 1994

Se examinarán ahora las aplicaciones de esta nueva regulación de las relaciones internacionales del Estado federal, de las comunidades y de las regiones²⁹. Conviene, en primer lugar, definir brevemente el acuerdo de cooperación (a). Nos centraremos, a continuación en el aspecto de la conclusión de los tratados (b), sobre la participación de las comunidades y regiones en la representación internacional de Bélgica (c) y, finalmente, en las relaciones entre las entidades federadas belgas y la Unión Europea (d).

Los acuerdos de cooperación

Las aplicaciones concretas de la reforma realizada en 1993 en el ámbito de las relaciones internacionales han adoptado, esencialmente, la forma de acuerdos de cooperación.

Un acuerdo de cooperación es un convenio de derecho público concluido entre el Estado, las comunidades y las regiones, que se refiere esencialmente a la creación y a la gestión conjuntas de servicios e instituciones comunes, al ejerci-

26. Cabe señalar, sin embargo, que el Estado federal no puede recurrir al mecanismo de sustitución si no ha respetado el acuerdo de cooperación concluido el 11 de julio de 1994 con las Comunidades y Regiones sobre los procedimientos ante jurisdicciones internacionales o supranacionales en caso de conflicto. *Vid.* Y. LEJEUNE, p. 621.

27. Sobre este acuerdo de cooperación *vid. infra* II.

28. Léase Consejo de la Unión.

29. *Vid.* el artículo de Y. LEJEUNE "Le Droit fédéral belge des relations internationales" citado anteriormente, especialmente pp. 595-622.

cio conjunto de competencias propias o al desarrollo en común de distintas iniciativas (artículo 92. *bis*. 1 de la ley especial).

Los acuerdos de cooperación constituyen "la forma de cooperación más extendida entre el Estado y sus colectividades constitutivas"³⁰.

Los acuerdos de cooperación son negociados y concluidos por las autoridades competentes, es decir, por los Ministros federales y los miembros de los Gobiernos federados; los acuerdos de cooperación relativos a materias regladas por la ley o el decreto, así como los acuerdos que podrían gravar al Estado, a la comunidad o a la región, o que podrían vincular individualmente a los belgas, tan sólo tienen efecto tras haber recibido el asentimiento de las Cámaras o de los Consejos (artículo 92. *bis*, 1, párrafo 2 de la ley especial).

La conclusión de los tratados

Tratados concluidos por las comunidades y regiones sobre materias de su competencia exclusiva.

Se ha observado anteriormente que el artículo 167 de la Constitución permite a las comunidades y regiones concluir tratados en las materias objeto de su competencias. Así, Flandes firmó un acuerdo general de cooperación con Polonia el 6 de junio de 1994³¹.

Las regiones valona y flamenca participaron en la conclusión de dos acuerdos sobre la protección del Mosa y el Escaut, firmados el 26 de abril de 1994 por los representantes de Francia, de Holanda y de las dos Regiones³².

En cuanto a la Comunidad francesa, tras haber concluido un primer acuerdo cultural con Vietnam, el 23 de septiembre de 1993, concluyó el 11 de enero de 1994 un acuerdo de cooperación con Chile³³.

Junto a estos tratados, que las Comunidades y regiones se encuentran muy orgullosos de poder concluir con Estados, también existen acuerdos de cooperación interregional que han sido concluidos desde antes de 1993, entre una entidad federal belga y una región extranjera, sea o no limítrofe, siendo este último caso el más frecuente³⁴. Pero aquí se trata de competencias anteriores a la reforma de 1993.

30. Y. LEJEUNE. *op. cit.* pág. 583. Acerca de los acuerdos de cooperación *vid.*, por ejemplo, J. BRASSINNE, *La Belgique Fédérale*, Dossiers du CRISP, núm. 40, Bruxelles, 1994; F LEURQUIN-DE VISSCHER, "Les règles du droit" en *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 218-224.

31. *De financiële Economische Tijd*, 7 de junio de 1994.

32. *La Libre Belgique*, 27 de abril de 1994, citado por Y. LEJEUNE *op. cit.* pág. 597.

33. Y. LEJEUNE, *ibidem*.

34. Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 600-601. El autor cita toda una serie de acuerdos de este tipo, y principalmente uno reciente concluido por la Comunidad francesa en el marco de la solidaridad francófona: el acuerdo de cooperación con el Gobierno regional del Valle de Aosta firmado el 3 de febrero de 1994.

Conclusión de tratados mixtos

Acabamos de ver que el artículo 167.4 de la Constitución dejaba a la ley especial la regulación de las modalidades de conclusión de tratados mixtos, es decir, de tratados que la autoridad federal no puede concluir por sí misma sin invadir el ámbito reservado a las comunidades o regiones. Sin embargo, el legislador especial descargó esta tarea en los Gobiernos afectados. Estos, Gobierno federal y Gobiernos federados, debían celebrar un acuerdo de cooperación regulando el procedimiento de conclusión de estos tratados. Este acuerdo de cooperación ha sido firmado el 8 de marzo de 1994 y establece un complejo sistema de conclusión de tratados mixtos³⁵. A través del mismo, se orientan hacia la conclusión conjunta de los tratados mixtos por parte del Estado y por parte de las entidades federadas. Estos tratados son firmados por representantes (gubernamentales) del Estado federal y de las entidades federadas, después son aprobados por las asambleas parlamentarias federales (por vía de una ley de asentimiento) y federadas (por vía de un decreto de asentimiento). Sin embargo, en los términos del acuerdo de cooperación precitado, de 8 de marzo de 1994, el Rey es quien puede ratificar en nombre de Bélgica, pero con el consentimiento de las regiones y de las comunidades interesadas, los tratados mixtos. El poder de ratificar tratados se centraliza de este modo, en las manos del Rey, por razones de eficacia y de seguridad jurídica. Así por ejemplo, el acuerdo final del GATT (Ronda Uruguay) fue firmado en Marrakech por el Ministro federal de Comercio exterior en nombre de Bélgica y de todas las comunidades y regiones, en abril de 1994³⁶.

La participación de las comunidades y regiones en la representación internacional de Bélgica

Las comunidades y regiones no acceden únicamente a la escena internacional a través de la conclusión de tratados internacionales. También intervienen en ella integrándose en la representación internacional de Bélgica.

Las comunidades y regiones forman parte de la representación diplomática de Bélgica en Estados extranjeros y en Organizaciones internacionales.

En este marco fue creada la figura, desde antes de 1993, de los "agregados de comunidades o de regiones"³⁷.

Desde 1993, las comunidades y regiones están asociadas, por esta vía, a las relaciones diplomáticas que Bélgica mantiene con la Comunidad Europea o con otras instituciones internacionales con atribuciones que afectan total o parcialmente a las competencias comunitarias o regionales. Aquí, asimismo, el legislador especial (artículo 92 *bis*. 4 *bis*, de la ley especial) se remitió a un acuerdo de

35. Y. LEJEUNE, pág. 602.

36. Y. LEJEUNE, pág. 603.

37. Y. LEJEUNE, *op. cit.* pág. 604.

cooperación. Un acuerdo de este tipo, sobre la representación del Reino de Bélgica en organizaciones internacionales que persigan actividades pertenecientes a competencias mixtas, fue firmado el 30 de junio de 1994³⁸. Este acuerdo de cooperación permite a las regiones y a las comunidades interesadas incluir a un representante en el seno de la representación permanente de Bélgica en una organización internacional, de conformidad con los acuerdos concluidos con el Ministerio federal de Asuntos exteriores relativos a la condición de los representantes de las comunidades y regiones en el seno de las delegaciones diplomáticas en el extranjero; este representante recibe instrucciones de estas autoridades e informa al representante permanente.

Puede citarse también el caso de los agregados comerciales, agentes contractuales reclutados por las autoridades federales y cuya misión consiste en promover la exportación de productos a los países extranjeros anfitriones. Después de haber sido parcialmente transferidos a las regiones en junio de 1991, han pasado a depender totalmente de ellas en enero de 1994. Las regiones se repartieron estos agregados comerciales y acordaron, posteriormente, prestarse sus respectivos agregados en las ciudades o países donde alguna no los tuviera.

El 17 de junio de 1994 fue concluido un acuerdo de cooperación relativo a los agregados económicos y comerciales regionales y a las modalidades de promoción de la exportación³⁹.

Las comunidades y las regiones fueron también llamadas a participar en las organizaciones internacionales que ejercen actividades que pertenecen en exclusiva al ámbito comunitario o regional. Tal vez sea oportuno, en este caso, explicar la forma de fijar la postura belga y la actitud a adoptar en defecto de consenso entre las diferentes comunidades y regiones.

Antes de 1993 esta cuestión era regulada a través de un código de buena conducta relativo a la representación de las comunidades en las organizaciones internacionales y multilaterales, aprobado por los Ministros interesados en noviembre de 1990⁴⁰.

Actualmente, las comunidades han organizado un sistema de rotación que permite a su Gobierno representar a Bélgica cuando por turno le corresponda, pero este sistema debía ser fijado por un acuerdo de cooperación (artículo 92. *bis.* de la ley especial); este fue aprobado el pasado año: es el acuerdo marco de 30 de junio de 1994, ya citado.

Las relaciones entre las entidades federadas belgas y la Unión Europea.

Las relaciones que se establecen entre las entidades federadas belgas y la Unión Europea merece un estudio aparte. No se considerarán aquí las fórmulas

38. Y. LEJEUNE, pág. 605.

39. Y. LEJEUNE, pág. 605.

40. Y. LEJEUNE, pág. 609.

de cooperación entre las entidades federadas y la Comunidad europea, diseñadas por la Comisión para elaborar y aplicar la política regional de la Comunidad⁴¹. Se estudiará, sucesivamente la preparación de la postura belga en el seno de la Unión, la participación en las decisiones del Consejo y la distribución de representantes belgas en el Comité de las Regiones.

1º Preparación del punto de vista belga

Tratándose de la preparación de la postura belga en el seno de la Unión, el sistema practicado hasta ahora era el de la concertación, el de la asociación de las regiones y de las comunidades. En la actualidad el sistema anterior ha sido sustituido por un régimen general de coordinación, fijado por un acuerdo de cooperación fundado en los artículos 81.6 y 92 *bis.4.bis* de la ley especial. Este acuerdo de cooperación "entre el Estado federal, las comunidades y las regiones relativo a la representación de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea" fue firmado el 8 de marzo de 1994. Prevé, esquemáticamente, una coordinación obligatoria antes de cada sesión de un consejo, coordinación que deberá desembocar en la elaboración de una postura única.

Si ésta no puede alcanzarse, la cuestión se transmite a la conferencia interministerial de política extranjera y es resuelta por ésta, de nuevo sobre la base del consenso; en su defecto, la cuestión se plantea ante el Comité de concertación (que reúne al Gobierno federal y a los Gobiernos federados)⁴².

2º Participación en las decisiones del Consejo

El Tratado de la Unión Europea posibilita, en adelante, la entrada en el Consejo de las entidades federadas en el marco de la representación de Bélgica: el artículo 146 del Tratado permite que la representación de Bélgica en el seno del Consejo esté integrada por un representante a nivel ministerial de todas las regiones o comunidades competentes; este puede vincular al gobierno belga. En relación perfecta con esta nueva disposición del Tratado, el artículo 81 de la ley especial autoriza a los Gobiernos federados a vincular al Estado en el seno del Consejo, donde uno de sus miembros representa a Bélgica, conforme a un acuerdo de cooperación. Este acuerdo fue firmado el 8 de marzo de 1994 y dispone que el sillón belga sólo puede estar ocupado por un ministro habilitado para vincular al Estado. Con este fin, distingue entre cuatro categorías de Consejos que, en función de la materia tratada, estarán integrados por un ministro federal o por un ministro de una entidad federada (en las materias exclusivamente federales o federadas), o por un ministro federal y por un ministro-asesor representante de las colectividades federadas (en las materias principalmente federales), o incluso por un ministro regional o comunitario y por un ministro-asesor federal (en las materias esencialmente regionales o comunitarias).

41. *Vid.* Y. LEJEUNE, pp. 615-617.

42. Para mayores detalles, especialmente sobre las decisiones de la Unión en materia agrícola, *vid.* Y. LEJEUNE, pp. 611-612.

3º La distribución de la representación belga en el Comité de las Regiones

Finalmente, el Comité de las Regiones (artículos 198 a) a 198 c) del Tratado): los doce representantes que corresponden a Bélgica fueron sabiamente repartidos entre comunidades y regiones de la forma siguiente: hay en total siete flamencos y cinco francófonos; cada una de las dos grandes comunidades cuenta con un representante de Bruselas. Por tanto, la representación belga en el Comité de las Regiones se compone de seis ministros flamencos, un ministro bruselese de habla neerlandesa, dos ministros de la comunidad francesa, dos ministros valones y un ministro bruselese francófono⁴³. El ministro-presidente del Gobierno de la Comunidad germanófona ocupará el sillón de un delegado flamenco durante los dos primeros años de funcionamiento del comité y el de un delegado francófono durante los dos años siguientes.

El debate sobre una nueva configuración de las Cámaras federales

El constituyente de 1993 hubiera podido prever una reordenación del bicameralismo en el sentido de establecer una segunda Cámara que fuera expresión de la voluntad equilibrada de las entidades federadas. Nada de esto ha sucedido; ciertamente hay una reordenación del bicameralismo, pero su estudio produce la impresión de que, esencialmente, se ha querido privar al Senado de sus atribuciones más importantes, en provecho de la Cámara, que se convierte en la única asamblea política federal "verdadera", al disponer de todos los poderes conferidos habitualmente a una asamblea, la función política, la función presupuestaria y la función legislativa.

También en la misma línea se ha querido evitar la complejidad de los procedimientos parlamentarios en los sistemas bicamerales. Los nuevos procedimientos legislativos fijados en los artículos 74 a 81 de la Constitución son, no obstante, muy complejos, y el artículo 82 de la Constitución prevé el establecimiento de una comisión parlamentaria de concertación Cámara-Senado, con una doble función: la resolución de conflictos de competencias suscitados entre las dos asambleas y la prolongación de los periodos de examen, por parte de una asamblea (el Senado), de un texto examinado o adoptado por otra asamblea (la Cámara).

La función principal de esta comisión "interparlamentaria" de concertación será, a partir de la próxima legislatura, regular los conflictos de competencias entre la Cámara y el Senado⁴⁴. El constituyente ha previsto que el legislador de-

43. Decisión núm. 64/65/CE, de 26 de enero de 1994 sobre el nombramiento de los miembros del Comité de Regiones y de sus suplentes hasta enero de 1988 (JOCE, núm. L 31/04/1994, pág. 29).

44. Vid. P. VANDERNACHT y VAN NIEUWENHOVE, "La réforme de assemblées législatives à la lumière des révisions constitutionnelles de 1993", *Revue belge de Droit Constitutionnel*, 1994, núm. 1, pp. 92-93, *vid.* también, sobre la reforma del sistema bicameral, J. BRASSINNE, *op. cit.* pp. 27-33.

berá regular la composición y el funcionamiento de la comisión de concertación. Con este objeto fue depositada una proposición de ley⁴⁵. Esta fue discutida y adoptada por el Senado y transmitida a la Cámara, donde se encuentra en fase de comisión⁴⁶. Proyecto de ley adoptado en aplicación del artículo 82 de la Constitución —proyecto enviado por el Senado— Doc. Parl. Cámara, sesión ordinaria 1994-1995, núm. 1581/1. Al ser el propio constituyente quien ha fijado las funciones de la Comisión parlamentaria de concertación, las dos Cámaras están vinculadas a las decisiones que ésta adopte. La composición de esta Comisión debería estar equilibrada entre senadores y diputados, y reflejar la composición política de cada una de las Asambleas⁴⁷.

De las discusiones de esta proposición de ley se desprende que los parlamentarios actuales quieren ofrecer a sus sucesores mecanismos que permitan a las futuras asambleas federales funcionar correctamente en el marco de la nueva forma de parlamentarismo racionalizado imaginada por el constituyente⁴⁸.

La escisión de la Provincia de Brabante

Durante más de un siglo y medio, el territorio belga estuvo dividido en nueve provincias. Había cuatro provincias valonas, cuatro flamencas y una “bilingüe”, Brabante, en el centro del país.

La reforma constitucional de 1993 escindió la Provincia, hasta entonces unitaria, de Brabante, en una nueva Provincia del Brabante valón y una nueva Provincia del Brabante flamenco, la parte del territorio de la antigua provincia situada en el distrito administrativo de Bruselas-Capital, siendo, en cuanto a ella “extraprovincializado” (artículo 163 de la Constitución regula el ejercicio de las competencias que en otro tiempo fueron provinciales en la Región bilingüe de Bruselas-Capital).

Algunos vieron en esta escisión la explosión programada de uno de los últimos símbolos de una Bélgica unitaria. Es cierto que antes de la reforma de 1993 la división de Bélgica en provincias figuraba en el encabezamiento del texto constitucional (el artículo 1 en su antigua redacción establecía lo siguiente:

45. Proposición de ley de MM. LALLEMAND y Consorts, adoptada en aplicación del artículo 41.5 de la Constitución, *Doc. parl. Sénat*, SO 1993/94, núm. 941/1. El artículo 45.1 aplicado a esta proposición se corresponde con el artículo 82 vigente.

46. Proyecto de ley adoptado en aplicación del artículo 82 de la Constitución —proyecto enviado por el Senado— Doc. Parl. Cámara, sesión ordinaria 1994-1995, núm. 1581/1.

47. Esto es lo que prevé el artículo 3 de la proposición citada, convertida ahora en proyecto: “La comisión está compuesta de once senadores, entre ellos el Presidente del Senado, nombrada por el Senado proporcionalmente a su composición política, y por once miembros de la Cámara de Representantes, entre ellos el Presidente de la Cámara, nombrado por ésta proporcionalmente a su composición política.

48. *vid.* para otros ejemplos de comisiones parlamentarias o de grupos mixtos de trabajo, A. NOEL y P. VANDERNACHT, *op. cit.* pág. 421, nota 147.

“Bélgica está dividida en provincias”). En adelante, son las Regiones (valona y flamenca) las que “comprenden” las provincias (y ya no Bélgica).

El artículo 5 de la Constitución crea las nuevas Provincias del Brabante flamenco y Brabante valón. La disposición transitoria VI.1 de la Constitución indica, sin embargo que, por derogación del artículo 5.1, restarían como Provincias las nueve “clásicas” hasta el 31 de diciembre de 1994.

El constituyente, en la disposición transitoria VI.3 se remite, sin embargo, al legislador especial para repartir el personal y el patrimonio de la Provincia de Brabante entre la Provincia de Brabante valón, la Provincia de Brabante flamenco, la Región de Bruselas-Capital, las comisiones comunitarias de la Región de Bruselas-Capital, el Colegio reunido de la Comisión comunitaria de la Región de Bruselas-Capital, así como la autoridad federal.

El legislador especial impuso a las autoridades afectadas la conclusión de un acuerdo de cooperación para organizar esta transferencia⁴⁹.

El acuerdo de cooperación fue firmado el 30 de mayo de 1994 (M B de 17 de junio). El resultado más espectacular de esta reforma es, sin duda, que desde el primero de enero de 1995, la Región de Bruselas-Capital, coincidente con el distrito administrativo de Bruselas-Capital, no forma parte de ninguna provincia belga⁵⁰.

Conclusiones

La reforma de 1993 pretendía introducir un verdadero federalismo cooperativo. Parece que el constituyente ha superado con éxito su tarea. La mayor parte de los importantes acuerdos de cooperación previstos han sido concluidos en 1994, esencialmente en el ámbito clave de las relaciones internacionales, así como para la organización de la Provincia de Brabante, pero también en otras materias de competencia regional o comunitaria.

Parece, por tanto, que la mayor parte de los actores tienen la voluntad de hacer funcionar las nuevas estructuras federales.

Cabe esperar que este mismo espíritu leal y cooperativo termine triunfando en los debates que actualmente tienen lugar sobre la federalización de la deuda y

49. El artículo 92 *bis*. 4 de la ley especial, párrafo 1 establece que: “La autoridad federal de la Comunidad francesa, la Comunidad flamenca y las Regiones concluyen, en todo caso, un acuerdo de cooperación para la transferencia obligatoria, sin indemnización, del personal y de los bienes, derechos y obligaciones de la Provincia de Brabante hacia la Provincia del Brabante valón, la Provincia del Brabante flamenco, la Región de Bruselas-Capital, las Comisiones comunitarias citadas en el artículo 60 de la ley especial de 12 de enero de 1989 relativa a las instituciones de Bruselas, y hacia la autoridad federal”.

50. Para mayores detalles sobre las provincias y la escisión de la Provincia de Brabante, *vid.* por ejemplo, J. BRASSINNE, *op. cit.* pp. 70-84.

de la seguridad social. En efecto, si es cierto que “las estructuras siguen inacabadas o mal terminadas” y que “la discusión sobre el reparto de recursos públicos está abocada a continuar”⁵¹, a la luz de las conquistas de 1994, puede confiarse razonablemente en que el Estado Federal y las Entidades federadas utilizarán sus competencias respetando el nuevo principio de lealtad federal⁵².

51. F. DELPEREE, *op. cit.* pág. 646.

52. Artículo 143 de la Constitución. El concepto de “lealtad federal” fué tomado prestado de la “*Bundestrene*” alemana. El constituyente belga lo considera un instrumento adecuado para evitar los conflictos de intereses.

1. Introducción. 2. Las vinculaciones entre el Estado y las Regiones. 2.1 El principio constitucional de leal colaboración. 2.2. La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones. 2.3 Las propuestas de regionalización del Senado. 3. La atribución de nuevas competencias a las Regiones. 3.1. Los referéndums derogadores de 1993 y la frustrante continuación legislativa. 3.2 Las propuestas de revisión del artículo 117 de la Constitución. 4. Las relaciones entre las legislaciones estatales y las regionales. 4.1. El límite de los principios. 4.2. Los efectos de la normativa estatal sobre la legislación regional preexistente. 5. Las propuestas de revisión de las formas de gobierno regional.

Introducción

1994 supuso un año de expectación y de incertidumbre para el ordenamiento regional. No tanto, porque ya se haya alcanzado el fin de la quinta legislatura —las elecciones para la renovación de los Consejos Regionales están previstas para el verano de 1995—, sino porque el regionalismo está viviendo una crisis de identidad, de resultados todavía inciertos.

En Italia, la construcción del ordenamiento regional y la definición de sus relaciones con el Estado central, han sido marcadamente diferentes por un proceso significativo de desconstitucionalización, apareciendo inmediatamente evidente la inadecuación de las disposiciones del título quinto de la Constitución. La evolución del sistema ha sido posible, gracias a las legislaciones sectoriales y al acuerdo entre el Estado y las Regiones; mientras que, los principios que presiden el reparto de las competencias han sido definidos, principalmente, por la jurisprudencia constitucional.

Inevitablemente, por consiguiente, los resultados de este proceso han sufrido una cierta fragmentación, de manera que, se ha terminado por dar vida, más que a un modelo homogéneo, a un sistema fluido, muy elástico, dentro del cual se retarda el surgimiento de la posición constitucional que las Regiones deben de asumir, dentro de nuestra forma de Estado, resultando excesivamente expuesto a las repercusiones de las vicisitudes políticas.

(*) Traducción de M^a Angels SOTORRA i SERNA, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

La exigencia de reconsiderar los poderes y las atribuciones de las Regiones —ya sea revisando las disposiciones constitucionales sobre la materia, o bien valorando novedosamente el principio de autonomía— actualmente ya está asumido, desde el momento que se considera idóneo, tanto el modelo delineado por el texto de la Constitución, como aquello concretamente realizado. Sin embargo, esta nueva fase pronosticada del regionalismo italiano tiende a extinguirse, no sólo porque aún son fuertes las resistencias de tipo centralista, sino porque también entre los partidarios de las autonomías, no aparecen, aún, definidos los principios institucionales en los cuales se debe inspirar la revisión de las competencias de las Regiones y la determinación de sus relaciones con el Estado central. Basta considerar, a título de ejemplo, que pervive una neta contraposición entre quien propone el reforzamiento de las autonomías territoriales para alentar los vínculos unitarios y los valores solidarios presentes en nuestra Constitución, y quien, por el contrario, atribuye a la autonomía el deber de favorecer la unidad substancial del ordenamiento.

En esta fase de asentamiento, se ha asistido, por consiguiente, por un lado, a la consolidación de algunas tendencias evolutivas y, por otro lado, a la declaración del debate sobre la reforma del regionalismo sobre la base de algunas proposiciones de ley actualmente en discusión ante las asambleas parlamentarias. El primer fenómeno es enteramente atribuible a la Jurisprudencia Constitucional; mientras que el segundo, ha sido alimentado sobre todo por los partidos y los movimientos políticos; sorprende, la circunstancia que, entre ambas relaciones, las Regiones han representado más el objeto, que el sujeto de la iniciativa, sin conseguir asumir —en esta fase de transición delicada— una eficaz función de propuesta. Lo que representa un posterior testimonio de la debilidad de su papel político y de su dificultad para caracterizarse como un autónomo y específico nivel de decisión política del Estado.

Las vinculaciones entre el Estado y las Regiones

El principio constitucional de leal colaboración

El elenco de materias que el art. 117 de la Constitución reserva a las Regiones ha atenuado progresivamente su relevancia, para determinar las esferas de competencia del Estado y de las Regiones. En el ordenamiento constitucional vigente, la noción de materia ya no constituye la piedra angular a la cual referirse para atribuir los poderes, habiéndose consolidado una postura (doctrinal y jurisprudencial) propensa a admitir que el límite que separa las competencias estatales de las regionales no es estático, sino que es móvil. El temor de petrificar el sistema de las competencias ha terminado por acreditar un modelo, en el cual la extensión de las atribuciones regionales aparece objetivamente incierto.

A tal resultado han contribuido esencialmente dos factores, distintos, pero concomitantes.

Por un lado, la convicción de que los objetos materiales que deben entrar en la competencia regional varían según la evolución legislativa de aquellas modificaciones que el legislador introduce, poco a poco, en el sistema. Su concreción se articula —por otra parte— de manera unilateral por los órganos legislativos del Estado central, sin que estén previstos particulares procedimientos de concierto con las Regiones.

La ausencia de una normativa completa que tutele las Regiones bajo el perfil procesal, ha estimulado al Tribunal Constitucional a ejercitar una acción de supletoriedad, individualizando por vía jurisprudencial algunos principios o reglas de comportamiento que deben ser, en todo caso, respetados, con la finalidad de asegurar la autonomía de las Regiones. Por ejemplo, el juez constitucional en repetidas ocasiones ha afirmado, que en la base de las relaciones entre el Estado y las Regiones se sitúa el principio constitucional de colaboración, así como, ha precisado que éste último debe estar impregnado de caracteres de paridad y de lealtad.

Parece evidente, que el Tribunal Constitucional ha introducido el deber de colaboración, no sólo para consolidar un particular modelo de regionalismo o para definir un sistema de relaciones impregnado por las reglas del federalismo cooperativo, sino para suplir una carencia legislativa con fines garantistas: para poner un límite a la posibilidad que, de otro modo, los órganos del Estado central tendrían que modificar unilateralmente los contenidos de las competencias regionales.

Que el principio de “leal colaboración” introducido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional asuma, en el contexto italiano, una función de tutela de los espacios de autonomía de las Regiones, emerge con evidencia de las principales sentencias emanadas sobre este punto, por el juez constitucional en 1994.

Con la sentencia n. 116 de 1994 el juez constitucional ha debido resolver un conflicto de atribuciones presentado por algunas Regiones contra un decreto del Presidente de la República, que había definido los niveles comunes de asistencia sanitaria, sin que hubiese intervenido ningún acuerdo con la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones. En la misma, el Tribunal ha declarado, ante todo, que el principio de “leal cooperación” impone entre ambos, la búsqueda del acuerdo, con comportamientos inspirados en la corrección y la apertura versus las posiciones de los demás; por otro lado, ha subrayado que en caso de falta de acuerdo, la decisión unilateral del Estado debe fundarse siempre, sobre la motivación congruente de las razones objetivas que han impedido conseguir el acuerdo.

En la sentencia n. 338 de 1994, posteriormente, el Tribunal ha afirmado que contradicen el principio de la “leal cooperación”, aquellos comportamientos que dificultan el diálogo y el acuerdo entre las partes: como, por ejemplo, la ausencia de oportuna convocatoria de la Conferencia permanente entre el Estado y las Regiones, llamada a expresar la propia opinión o el consenso.

La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones

La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas podría desarrollar una función importante con la finalidad de la formación de una práctica cooperativa y de la determinación consensual de las reglas que han de presidir las relaciones entre el Estado y las Regiones.

Este órgano, previsto en el art. 12 de la Ley n. 400 del 1988 (Regula la actividad de gobierno y ordenación de la Presidencia del Consejo de ministros) está compuesto por el Presidente del Consejo de Ministros —el cual la preside—, de los Presidentes de las Regiones y de los Presidentes de las Provincias de Trento y Bolzano, así como, de los Ministros progresivamente interesados en los asuntos incluidos en el orden del día; sus deberes son eminentemente consultivos en orden a la determinación de las directrices estatales susceptibles de incidir sobre las materias de competencia regional.

El relieve y la potencialidad de la Conferencia derivan, no obstante, no tanto de las singulares competencias específicas, sino de su naturaleza jurídica. Además, habiendo sido instituida por la Ley sobre la ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones no debe ser incluida, ni entre los órganos del Estado, ni entre aquellos de las Regiones: es un órgano “mixto”. Como ha precisado el Tribunal Constitucional, en la sentencia n.116 de 1994, “lejos de ser configurada como un órgano estatal o regional y relegado a manifestar las normativas de uno y/o de los dos, es la sede privilegiada de enfrentamiento y de negociación política entre el Estado y las Regiones”.

Fruto de su posición institucional, no sólo asegura la participación de las Regiones en la actividad deliberativa del Gobierno, sino que representa también la sede más idónea, para definir convencionalmente las relaciones entre el Estado y las Regiones. Podría, por tanto llegar a ser, el órgano encargado tanto de la elaboración de los principios de la colaboración, como de realizar la concertación entre el Estado y las Regiones.

Las propuestas de regionalización del Senado

Aún reconociendo la función de garante desarrollada por el Tribunal Constitucional y sin infravalorar el papel que la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones podría asumir, parece evidente, que la vía maestra para calificar en un sentido autonomista nuestra forma de gobierno, pasa por la regionalización de algunos de los órganos centrales del Estado.

El debate sobre la regionalización del Senado empezó tiempo atrás, pero el “iter” de la aprobación de la ley necesaria de revisión constitucional, se presenta del todo incierto: no sólo a causa de la interposición de una considerable resis-

tencia, sino también porque las fuerzas políticas —en ausencia de un acuerdo sobre los caracteres generales de la reforma a introducir— se muestran reacias a comprometerse, a través de la presentación de un diseño legal completo. Por tanto, no parece próxima una solución positiva del problema.

Durante 1994, fue depositada en la Cámara de los diputados sólo una propuesta de Ley: la presentada el 15 de abril de 1994 por el diputado Caveri, tenía por contenido normas para la constitución de la República federal italiana. Se trata de un texto presentado, probablemente, a título de testimonio o de propaganda, siendo su contenido superficialmente novedoso. Omitiendo por el momento toda consideración sobre la admisibilidad de una revisión constitucional tan amplia como para mermar el carácter unitario del Estado establecido por el art. 5 de la Constitución, es posible subrayar— a título de mera curiosidad —como tal propuesta prevé un Senado compuesto por diez senadores por cada Región, de los cuales cinco son elegidos por sufragio universal en el ámbito de cada Región y cinco son elegidos por los parlamentos regionales.

De distinta trascendencia e interés es, por otro lado, la propuesta de revisión constitucional elaborada por una comisión de expertos de la Región de Lombardía, la cual aparece influenciada tanto por el modelo español como por el modelo alemán.

Según tal propuesta, la segunda Cámara legislativa debería estar compuesta:

a) por senadores vitalicios —con el número máximo de diez— nombrados por el Presidente de la República.

b) por senadores representantes de las Regiones, con el número de un senador por cada millón o fracción superior a 500.000 habitantes más el presidente de la Región.

c) por senadores elegidos por sufragio universal, en igual número, para cada Región, a aquel de los senadores representantes de la misma.

Los senadores representantes de las Regiones, deberían ser escogidos según los procedimientos fijados por los Estatutos regionales y deducir unilateralmente —según el modelo alemán— la posición de la respectiva Región salvo en los votos referidos a personas.

La regionalización del Senado proyectada por la Región de Lombardía, destaca respecto a las experiencias más conocidas, esquemáticamente reconducibles al modelo alemán y al norteamericano, como "tertium genus" en el cual un sistema de representantes sin vínculo de mandato convive con la presencia de unos verdaderos y auténticos delegados regionales.

Bajo el perfil funcional, a continuación, la propuesta introduce una forma de bicameralismo diferenciado, preveyendo que el Senado no participe necesariamente, en el procedimiento legislativo, si no en relaciones con objeto particular, como: la aprobación del presupuesto, las autorizaciones para ratificar los tratados internacionales, la coordinación de la hacienda pública y las leyes que esta-

blecen los principios y las directrices para la legislación regional y que disciplinan procedimientos de competencia de las Regiones.

El Senado debería ejercitar, por otra parte, poderes generales de control sobre la legislación: en efecto, cada ley elaborada por la Cámara de los diputados debe ser transmitida al Senado y éste, dentro de los treinta días desde la recepción de la deliberación, puede solicitar —con la petición de al menos un tercio de sus componentes— la revisión de la norma.

Esta propuesta ha sido discutida por la Comisión bicameral para las reformas institucionales formada en la precedente legislatura, que, sin embargo, ha concluido sus trabajos, antes de la disolución de las Cámaras (primavera de 1994), sin lograr una mayoría sobre esta cuestión.

La reivindicación regional de nuevas competencias

Los referéndum derogatorios de 1993 y el frustrante desarrollo legislativo

En este año el asentamiento de la distribución de las competencias entre el Estado y las Regiones, después de las substanciales transferencias fruto del decreto n.616 de 1977, ha permanecido substancialmente inalterado. En cambio se ha presentado alguna novedad limitada, que concierne a las Regiones con autonomía especial, con la reciente aprobación de algunos decretos de actuación de los Estatutos especiales.

En tal contexto, algunas Regiones (Trentino Alto Adige, Umbria, Piamonte, Val d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia Romagna, Veneto) han intentado superar esta situación estática y volver a activar el proceso de ampliación de las competencias regionales, presentando algunas peticiones de referéndum para derogar tanto la ley n. 617 de 1959 que instaura el Ministerio de turismo y del espectáculo, como el real decreto n. 1661 de 1929 que instaura el Ministerio de agricultura y bosques.

El objetivo institucional era claro: a través del voto del cuerpo electoral, las Regiones se proponían no sólo suprimir dos Ministerios, sino también y sobretudo, favorecer una posterior descentralización de las funciones ejercitadas por el Estado central en materia de agricultura, turismo y cultura. Se quería, en otros términos, desplazar las funciones administrativas, por un lado, evitando una nueva centralización y, por otro, confiando a las Regiones el ejercicio de todas aquellas funciones que no responden a exigencias unitarias, de interés nacional.

El referéndum debería haber constituido —según las intenciones de los promotores— una ocasión importante para implantar las atribuciones regionales y para reorganizar, al mismo tiempo, los aparatos centrales. En efecto, si bien es verdad que el instituto previsto por el art. 75 de la Constitución produce efectos no innovadores, sino meramente derogatorios (de manera que no ofrece al legis-

lador futuro, indicaciones unívocas) también es cierto, que el éxito del referéndum no coloca al legislador ante una "página blanca" sobre la cual componer a su mero placer: la acción legislativa, en efecto, no puede obviar los criterios directivos inmanentes a la cuestión del referéndum.

Y éstos, en este caso, no podían dejar de ser entendidos, en la línea de que se reactive el proceso de descentralización de las funciones administrativas interrumpido, después de las transferencias del mismo al D.P.R n. 616 de 1977.

El Gobierno, sin embargo, ha intentado absorber los efectos del referéndum "sin demasiados costes" para las instituciones centrales.

Por cuanto concierne al sector turístico y del espectáculo, en espera de una reforma orgánica de la materia, ha situado las atribuciones, primero desarrolladas por el Ministerio, en la Presidencia del Consejo de Ministros. Mientras, en materia de agricultura ha sido aprobada la ley n. 491 de 1993 (Reordenación de las competencias regionales y estatales en materia agrícola forestal e instituciones del Ministerio de los recursos agrícolas, alimentarios y forestales). El Parlamento, por su parte, no ha previsto la transferencia integral de las competencias del derogado Ministerio, atribuyendo al Gobierno los deberes residuales de coordinación general, si no que ha optado por la institución de un nuevo Ministerio, si bien en las atribuciones y en el personal. En este caso, sin embargo, se está ante una solución transitoria, desde el momento que el Parlamento ha aprobado la ley n. 491 de 1993, sobre todo para reservar al Estado la competencia de los asuntos comunitarios, incluyendo al mismo tiempo numerosos reenvíos a una ulterior y más orgánica regulación de la materia.

Las propuestas de revisión del artículo 117 de la Constitución

El equilibrio instaurado en estos tiempos en la distribución de las competencias entre el Estado y las Regiones, podría ser radicalmente superado, en caso de que fuesen perfeccionadas algunas propuestas de revisión constitucional del art. 117 de la Constitución elaboradas por la Comisión Parlamentaria para las reformas institucionales, constituida por el Parlamento en la pasada legislatura.

Según la misma, las competencias deberían ser reorganizadas según tres categorías: dos de éstas comprenden las materias reservadas en exclusiva respectivamente al Estado y a las Regiones; mientras en la tercera, de tipo residual, vienen colocadas las materias no incluíbles en la competencia exclusiva estatal o regional. En estos sectores las Regiones pueden legislar, aunque en el ámbito de la regulación de base fijada por el Estado a través de una ley orgánica.

Además, según el esquema aprobado por la Comisión, las Regiones tendrían competencia administrativa en todos los sectores materiales en los cuales ejercitan —en base a cualquier título— una potestad legislativa.

Las referencias lingüísticas utilizadas por la Comisión bicameral reenvían, intuitivamente, a la experiencia constitucional española: tanto por lo que afecta

a las leyes orgánicas, como por lo que se refiere a las normas básicas. No obstante, las fuentes presentadas por el legislador italiano, más allá de la consonancia lingüística, aparecen bastante distintas de aquellas previstas por los artículos 81 y 149.1 de la Constitución española. Más propiamente, “las leyes orgánicas que fijan la regulación básica dentro de la cual se puede desarrollar la potestad legislativa regional” establecidas por el texto normativo dispuesto por la Comisión bicameral para las cuestiones regionales deben de ser aproximadas a las “leyes generales de la República” contenidas en el art. 128 de la Constitución. Esto, tanto desde el punto de vista estructural como bajo el perfil funcional. En el ordenamiento constitucional italiano, las leyes generales tienen el doble deber de atenuar el principio constitucional de autonomía y de funcionar de parámetro —en calidad de norma interpuesta— para valorar la legitimidad constitucional de otras leyes, susceptibles de incidir sobre la autonomía de los entes locales territoriales.

Las leyes orgánicas presentadas por la propuesta de reforma no absorberían una función muy diversa: de hecho, a la legislación del Estado correspondería tanto el fijar la frontera que separa la competencia del Estado de aquella de las Regiones, como establecer los principios generales de la materia, sobre cuya base cada Región puede desarrollar su propia normativa sectorial.

Si así fuere, el nuevo sistema de distribución de las competencias contribuiría a introducir en este mosaico otra pieza para disminuir las diferencias que existen entre la autonomía constitucional de las Regiones y aquella de las administraciones locales.

Otras disposiciones, sin embargo colaborarían a caracterizar las relaciones entre el Estado y las Regiones en clave federalista: en efecto, la relación existente entre la ley orgánica estatal y las fuentes regionales puede ser asimilada a la existente entre las directivas comunitarias y las fuentes nacionales. En el texto elaborado por la Comisión bicameral se afirma, en efecto, que las leyes orgánicas vinculan a las Regiones y tienen como destinatarios a los ciudadanos y que las funciones administrativas en las materias no reservadas a la competencia del Estado, corresponden a las Regiones, a las Provincias, a los Ayuntamientos, respetando exclusivamente las leyes regionales y las orientaciones regionales.

Las relaciones entre la legislación estatal y regional

El límite de los principios

En ausencia de nuevas y significativas transferencias de funciones del Estado a las Regiones, las relaciones entre los dos niveles institucionales han estado reguladas prevalentemente por la vía jurisprudencial. En este sentido se ha mencionado que el Tribunal Constitucional ha debido afrontar, no sólo los perfiles institucionales de la relación, sino también la compleja problemática de las relaciones que ocurren entre las respectivas fuentes.

En particular, el Tribunal Constitucional se ha apresurado a individualizar los criterios para evitar que en las materias pertenecientes a la competencia exclusiva o concurrente de las Regiones, la actividad legislativa del Estado pueda traducirse subrepticamente en una compresión de los espacios de autonomía constitucionalmente garantizados.

En este contexto, presentan un cierto interés los principios que la jurisprudencia constitucional ha elaborado, en orden tanto a la noción de principio susceptible de limitar la competencia legislativa regional, como cuanto a los efectos que la aprobación de nuevos principios produce sobre la legislación de detalle de las Regiones. Por cuanto concierne al primer punto, es oportuno recordar que una consolidada jurisprudencia constitucional ha excluido que pueda valer el criterio de la autocalificación: no es suficiente que algunas disposiciones se califiquen como de principio o bien que sean insertadas en una ley marco, porque pueden constituir una efectivo límite a la potestad legislativa regional.

Lo que debemos considerar es la estructura intrínseca de la norma, la existencia de los requisitos sustanciales propios de las disposiciones de principio: se marginan los tratamientos formalistas en favor de un enfoque sustancial que permita verificar en concreto, cuáles son efectivamente las normas que fijan los principios generales de una determinada materia. Tal orientación ha sido confirmada en el 1994, en particular por la sentencia n. 355 de 1994 la cual ha precisado —a propósito de la caracterización de los principios de reforma económico-sociales— que la calificación operada por el legislador no es suficiente, porque se deben verificar los aspectos sustanciales de la normativa en cuestión”. Además, en la misma sentencia, el juez constitucional ha recordado que, aun siendo en abstracto admisibles las disposiciones estatales de detalle vinculantes para la legislación regional, es necesario, en concreto, que “están ligadas a los mismos principios por una relación de coesencialidad y de integración necesaria”.

De tal posición deriva, en vía interpretativa, una doble consecuencia. En primer lugar, el Estado no puede caracterizar como normas fundamentales necesarias para asegurar una disciplina unitaria de las distintas materias a las disposiciones de detalle, incluso, si las mismas asumen una particular relevancia en la calificación de los contenidos de la materia: las normas estatales idóneas para limitar la autonomía legislativa de las Regiones han de contener reglas no sólo fundamentales, sino también de validez “general”.

En segundo lugar, los límites puestos por la legislación estatal de principio —por su naturaleza estructural— no fuerzan a las Regiones a legislar “por una obligación impuesta”, no las obligan a asumir a pies juntillas los preceptos contenidos en las disposiciones estatales. Como ha precisado muchas veces el juez constitucional, las Regiones pueden regular los sectores de propia competencia, aportando todas las variaciones que consideren útiles para adaptar la normativa a la necesidad del territorio o a la peculiar dirección política manifestada en la comunidad local.

La posición de que el límite de los principios está constituido, no tanto por las disposiciones contenidas en la legislación vigente que regula una determina-

da materia, cuanto en las reglas generales del derecho, que es posible extraer de ellas introduce en el sistema un doble factor de dinamicidad: ya de tipo “vertical” —inherente a las relaciones entre las normas estatales y las regionales— desde el momento en que los límites competenciales son incluso fruto de la acción interpretativa; ya de tipo “horizontal” —relativos a la disciplina que la misma materia recibe en los diferentes ámbitos territoriales— en cuanto cada Región tiene la posibilidad de diferenciarse de las demás regulando concretamente la misma materia.

Los efectos de la normativa estatal sobre la legislación regional preexistente

Uno de los extremos controvertidos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en temas regionales, consiste en la determinación de los efectos jurídicos que se consiguen por una mutación de los principios que actúan de límites de las legislaciones regionales. En tal caso, se discute si la suerte de las normas regionales incompatibles con los nuevos principios de la materia, es la derogación o la ilegitimidad sobrevenida.

La diferencia es significativa. En el caso de la derogación, la normativa descentralizada cesa de producir los efectos propios y transitoriamente viene sustituida —hasta que el legislador regional se adecúe— por la estatal; en la segunda hipótesis, por el contrario, las normas regionales, aunque estén en contradicción con los nuevos principios sobre la materia, continúan en vigor hasta que la Región no las modifica o bien el juez no declara su ilegitimidad.

Hasta ahora, la jurisprudencia constitucional ha optado por la teoría de la derogación y ha considerado que, en caso que el Estado introduzca nuevos principios en la materia, la normativa regional incompatible, cesa de producir los efectos propios y quede substituida por la estatal, hasta que la Región no legisle nuevamente respetando los nuevos principios sobre la materia. Esta orientación tiene el mérito de afrontar positivamente algunos problemas de aplicación. La misma introduce, en efecto, un mecanismo dinámico que permite depurar el ordenamiento, sin solución de continuidad, de aquellas normas que se han convertido en ilegítimas. Se determina una secuencia temporal, por la cual los nuevos principios estatales sobre la materia derogan las normas incompatibles de las leyes regionales, pero éstas —a su vez— cesan de producir sus efectos al mismo tiempo que la Región, legislando, pone la normativa descentralizada nuevamente en sintonía con los límites estatales.

No obstante, la teoría de la derogación se expone a una crítica desde el punto de vista teórico, desde el momento que —en un sistema gobernado por el principio de autonomía y regulado por el criterio de la competencia— las antinomias normativas no deberían poder ser resueltas sobre la base del criterio de la derogación, que opera entre fuentes de mismo grado e igualmente competentes.

Un estímulo a reconsiderar la cuestión podría provenir de la solución adoptada por el Estatuto especial de Trentino Alto Adige, el cual en el art. 97,1 prevé un particular procedimiento de adecuación de la legislación descentralizada que se inspira substancialmente en el principio de la ilegitimidad sobrevenida. En efecto, tal Estatuto excluye la aplicación inmediata en el territorio de la Región de las normas estatales, pero hace surgir la obligación para la Región, de adecuar a ellas la propia legislación dentro de seis meses de la publicación de la normativa estatal en la Gaceta Oficial de la República. Solamente, al transcurrir tal período, la normativa estatal substituye a la regional, de manera que se supera la inercia del ente regional.

En consonancia con la citada disposición estatutaria, el Tribunal Constitucional ha debido, en la sentencia n. 356 de 1994, declarar la ilegitimidad constitucional del artículo 7 de decreto ley n.496 de 1993 (Disposiciones urgentes sobre la reorganización de los controles ambientales e institucionales de la Agencia nacional para la protección ambiental en la parte en la cual “dispone que las normas contenidas en ella se aplican directamente en las provincias autónomas de Trento y de Bolzano hasta la adopción por parte de las mismas de normativa propia). Se deduce “rebus sic stantibus” que gracias a una formulación normativa posterior, la Región Trentino Alto Adige goza de un tratamiento diferenciado respecto a las demás Regiones, en las cuales opera el criterio de la derogación.

Nos hemos de preguntar si no sería oportuno tomar el principio de tal previsión normativa para modificar la actual orientación de la jurisprudencia constitucional, en el sentido —esto es— de conseguir la regla de que la normativa estatal de principio no es competente para derogar directamente la normativa regional, manteniendo a salvo el poder substitutivo del Estado central en caso de inercia regional.

Las propuestas de revisión de la forma de gobierno regional

Sin embargo el tema político de mayor relieve que ha afectado en 1994 al ordenamiento regional ha sido la redefinición de su forma de gobierno.

Actualmente, los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución, dejando a las Regiones un margen de discrecionalidad en la organización de la propia forma de gobierno regional, han puesto algunos límites infranqueables a la autonomía estatutaria. De una lado, la Constitución, disponiendo que la Junta es elegida por el Consejo Regional entre sus componentes, ha excluido la posibilidad de adoptar una forma de gobierno de tipo presidencial, la cual se basa —como se ha dicho— en la ausencia de relaciones de confianza entre el ejecutivo y el legislativo. Por otro lado, imponiendo a los Estatutos Regionales el estar en armonía con la Constitución y con las leyes de la República, ha limitado la opción a las formas de gobierno que se inclinan hacia el parlamentarismo. Finalmente, aun precisando que los componentes de la Junta han de ser consejeros regionales y estar elegidos por el Consejo Regional, ha introducido en el sistema algunos caracteres propios de la forma de gobierno directorial.

En concreto, posteriormente, los Estatutos regionales han optado de manera homogénea, por una forma de gobierno parlamentaria con notables caracteres de asambleísmo, tendentes a revalorizar el papel del Consejo regional hasta el punto de atribuir a tal órgano no sólo poderes legislativos y de dirección política, sino también competencias administrativas.

No obstante, la forma de gobierno concretamente llevada a cabo por las Regiones ha sido puesta en crisis por algunas leyes recientes.

En primer lugar, el decreto legislativo n. 29 de 1993 (Racionalización de la organización de las administraciones públicas y revisión de la disciplina en materia de empleo público) el cual —introduciendo una normativa de principio válida respecto a todas las administraciones públicas, comprendidas las regionales y las locales— ha distinguido entre poderes de dirección y de control, deberes de dirección organizativa y de gestión: y, al mismo tiempo, ha reservado los primeros a los órganos políticos y los segundos a los vértices de los aparatos burocráticos, esto es, a los directores. A tal fin, posteriormente, el artículo 3 de decreto legislativo n. 29 de 1993 ha precisado que competen a los dirigentes todos los deberes que consisten “en la gestión financiera, técnica y administrativa, comprendida la adopción de todos los actos que incluyen la administración respecto el exterior, mediante poderes autónomos de gasto, de organización de los recursos humanos e instrumentales y de control”.

Se deriva, que muchas de las atribuciones administrativas que los Estatutos regionales asignan a las Juntas regionales han de ser diferentemente atribuidas, así como son completamente redefinidas las relaciones, de gobierno y de control, que intervienen entre el Consejo y la Junta regional.

Tal principio, condiciona la forma de gobierno tanto de las Regiones ordinarias, como de aquellas con autonomía especial; en todo caso, la amplitud de los límites varía según el tipo de autonomía.

Las Regiones con estatuto ordinario se han de atener a los principios del decreto n. 29 de 1993 “teniendo en cuenta la peculiaridad de los respectivos ordenamientos”. Las Regiones con autonomía especial, por el contrario, encuentran su límite no ya en las normas del decreto legislativo, sino directamente en los criterios directivos indicados por la ley de delegación (ley n. 421 de 1992) los cuales asumen la naturaleza de normas puestas por una ley de reforma económica y social.

De este modo, el legislador ha pretendido valorar la especificidad de las autonomías especiales, diferenciando sus ámbitos de competencia respecto a las Regiones con estatuto ordinario. Por el contrario, el Gobierno en ejercicio de la delegación, ha intentado de restringir la autonomía organizativa de las Regiones con estatuto especial disponiendo que incluso tales Regiones han de atenerse a los principios del decreto n. 29 de 1993 en materia de dirección pública. No obstante, tal previsión ha sido declarada constitucionalmente ilegítima por el Tribunal Constitucional (sentencia n. 383 de 1994) por exceso de delegación, con la motivación de que el legislador nacional ha intentado cancelar subrepti-

ciamente la distinción entre Regiones ordinarias y especiales, imponiendo la idéntica obligación de adecuar los ordenamientos propios a los principios deducibles del capítulo II del decreto n. 29 de 1994.

En segundo lugar, la necesidad de reconsiderar la forma de gobierno regional nace de los desarrollos normativos y políticos posteriores a los referéndum en materia electoral desarrollados en 1993 los cuales han sancionado —por primera vez desde el nacimiento de la República italiana— la prevalencia de una orientación favorable a substituir el principio proporcional por el mayoritario. Así pues, el Parlamento, ha aprobado en una rápida sucesión temporal, la Ley n. 81 de 1993 relativa a la elección directa de los Alcaldes y de los Presidentes de las Provincias, la ley n. 276 de 1993 y n. 277 de 1993 relativas respectivamente a la elección del Senado y de la Cámara.

La única legislación electoral inspirada en el criterio proporcional es aquella relativa a la elección de los Consejos regionales: para los cuales, la permanencia de una ley electoral regional rígidamente proporcional y basada en colegios plurinominales dentro de un contexto caracterizado por sistemas mayoritarios y de colegios uninominales, parece difícilmente justificable.

La aprobación de una nueva ley estatal en materia electoral se presenta como necesaria y, al mismo tiempo, urgente, existiendo la oportunidad compartida de renovar los Consejos regionales (verano 1995) sobre la base de nuevas reglas electorales.

Por el momento, el Parlamento está examinando diversos proyectos de leyes, a los cuales se ha añadido el proyecto de la ley presentada por el Gobierno en fecha 18 de noviembre de 1994 (Nuevas normas para la elección de los consejos regionales de las regiones con estatuto ordinario).

Sus notas características pueden ser sintetizadas:

a) en la previsión de un sistema prevalentemente mayoritario, integrado con una cuota proporcional: el setenta y cinco por ciento de los escaños es asignado con sistema mayoritario en colegios uninominales, la cuota residual del veinticinco por ciento es asignada con criterio proporcional;

b) en la previsión de un doble turno eventual para la elección de los candidatos en los colegios uninominales: en el primer turno se elige el candidato que obtiene el mayor número de votos, a condición de que supere el cuarenta por ciento de los votos expresados; en caso contrario, se procede a un segundo turno al cual acceden los candidatos que en el primer turno han conseguido al menos el doce por ciento de los votos válidos;

c) en la atribución de un premio por mayoría, tal de permita conseguir la mayoría absoluta de los escaños a la coalición que ha conseguido la mayoría relativa de los escaños en los colegios uninominales y al menos un tercio de los mismos escaños;

d) en la obligación para las coaliciones de presentar un candidato a la Presidencia de la Región; por el cual resulta elegido para el cargo de Presidente el

candidato vinculado a la coalición que obtiene la mayoría absoluta de los escaños.

Por último, hay que poner de relieve que el proyecto de ley gubernativo no atribuye ninguna competencia en la materia a las Regiones, en tanto en cuanto la individualización de las circunscripciones electorales compete a un reglamento gubernativo que el poder ejecutivo adopta oída la Conferencia para las relaciones entre el Estado y las Regiones.

Las divisiones entre las fuerzas políticas y las indecisiones del Gobierno, sin embargo, contribuyen a alimentar una situación de incertidumbre, no siendo aún del todo claro los éxitos legislativos que se esperan. No obstante, se puede poner de relieve, que existe suficiente consenso en la adopción de un sistema mixto con caracteres prevalentemente mayoritarios. En base a ello, una parte de los representantes —el sesenta por ciento o bien el setenta y cinco por ciento (según las propuestas)— vendría elegido en colegios uninominales mayoritarios; la parte restante —el cuarenta por ciento o bien el veinticinco por ciento— vendrían elegidos en modo proporcional en un colegio único sobre una base regional. Igualmente, las diversas propuestas aparecen suficientemente unívocas al asignar un premio de mayoría a la coalición que ha superado una determinada cuota porcentual, aunque sin conseguir la mayoría absoluta: todo ello con la finalidad de asegurar la gobernabilidad.

Las divergencias, por otro lado, conservan los siguientes dos perfiles:

a) si en los colegios uninominales las elecciones deben realizarse sobre la base de una sola vuelta, de una doble vuelta (en la cual participen los candidatos que han superado un cierto porcentaje) o de un segundo escrutinio entre los dos candidatos más votados;

b) si el sistema ha de acercarse al mecanismo previsto para las elecciones de los alcaldes (en las cuales el premio de la mayoría es conquistado por las listas que se presentan entorno a un candidato), o bien para las elecciones del Senado. Es evidente que en el primer caso se piensa también en predeterminedar el Presidente de la Región y a su Junta.

En tercer lugar, se considera la inclinación a valorar el papel del órgano monocrático inducida por la aprobación de la ley n. 81 de 1993, que ha modificado la forma de gobierno de los Ayuntamientos y de las administraciones provinciales, delineando un modelo similar a las cancillerías.

Para responder a tales exigencias se han presentado diversas propuestas de ley de revisión del artículo 122 de la Constitución, las cuales —más allá de algunas puntualizaciones específicas— pueden ser ordenadas en tres grupos.

En el primer grupo se incluyen las propuestas que reconocen a cada Región un amplia autonomía en la elección de la propia forma de gobierno. Las mismas parten del presupuesto de que no sólo es posible, sino también deseable, que se realicen opciones diferenciadas en base de la no homogeneidad de las Regiones italianas. Reaparece en este ámbito, la propuesta de 13 de julio de 1994 firmada

por el diputado Bassanini según la cual, “con disposiciones estatutarias aprobadas con la mayoría de los dos tercios de los consejeros asignados, cada región puede adoptar una forma propia de gobierno bajo el respeto de los principios fundamentales de la Constitución”.

Otras propuestas de leyes constitucionales, por otro lado, intentan predeterminar la forma de gobierno regional, substituyendo la vigente (de tipo asamblearia) por una forma presidencialista. En este caso, es evidente que se pretende una forma de gobierno idéntica para todas las Regiones italianas y se excluye una significativa potestad estatutaria en la materia.

En general, tales propuestas intentan acercar el modelo regional al recientemente previsto para los Ayuntamientos y las Provincias, previendo la elección directa del Presidente y el poder de elección por parte de este último de los componentes de la Junta regional. Según la propuesta de 25 de mayo, presentada por el diputado Segni, “el Presidente de la Región es elegido por sufragio universal y directo según las normas previstas por la ley. Y nombra y revoca a los asesores que junto al presidente constituyen la Junta regional”. Igualmente, la propuesta de 24 de junio de 1994, firmada por el diputado Adornato, reproduce la normativa en materia de entes locales disponiendo que el Presidente de la Región sea “elegido por sufragio universal y directo, simultáneamente a la elección del Consejo regional” y precisando que el cargo del consejero regional es incompatible con el de componente de la Junta”. A su vez, la propuesta de 20 de junio de 1994 firmada por el diputado Calderisi dispone que “el Presidente de la Región es elegido por sufragio universal y directo según las normas establecidas por la ley”.

En una posición intermedia, se encuentran aquellas propuestas que, por un lado, intentan atribuir a las Regiones una potestad estatutaria en materia electoral y de forma de gobierno regional, y por otro, consideran como eventual la elección directa del Presidente de la Región y, por consiguiente, la forma de gobierno presidencialista. A tal fin, la propuesta de 8 de julio de 1994 firmada por el diputado Ugolini, después de haber precisado que “las Regiones, de conformidad con las disposiciones de principio establecidas en las leyes de la República, adoptan sistemas electorales propios y formas propias de gobierno con disposiciones estatutarias aprobadas con la mayoría de los dos tercios de los consejeros nombrados por el Consejo regional” introduce la norma, según la cual, el Presidente de la Junta regional puede ser elegido por medio de sufragio universal y directo.

Pretendiendo desarrollar un apunte rápido y sumario sobre el conjunto de las propuestas en discusión, no se puede obviar:

a) que no han sido presentadas en el Parlamento propuestas significativas por parte de la Coalición, es decir por parte del partido que ha asumido el principio autonomista y federalista como fin último de su programa político;

b) que numerosas propuestas aparecen condicionadas por la voluntad de afirmar una determinada forma de gobierno —en particular, de tipo presiden-

cialista— hasta el punto de comprimir la autonomía organizativa de las Regiones. Por ejemplo, no se puede dejar de subrayar que la propuesta de ley de Calderisi relega la competencia regional a la legislación de tipo ejecutivo.

c) que no siempre las propuestas intentan aumentar la autonomía estatutaria de las Regiones, desde el momento que la disciplina de partes importantes de la materia es reenviada a la ley. Encuentra, de este modo, confirmación, la convicción que las innovaciones actualmente en discusión tienen el objetivo de experimentar o anticipar posibles reformas en la organización del Estado central, más que de afirmar una efectiva autonomía política e institucional del nivel regional.