

ALEMANIA

Eduard Roig Molés

Balance general

Tras las reformas constitucionales de 1994, el debate federal en 1995 se ha desarrollado, sin nuevas novedades estructurales, en el marco de las discusiones políticas generales, y especialmente en relación a las medidas financieras y tributarias que han centrado la atención a nivel tanto federal como de los propios Länder. Las restricciones presupuestarias y su compaginación con los esfuerzos financieros derivados de la reunificación por un lado, con las medidas de estímulo de la actividad económica, y con la financiación de nuevas o incrementadas prestaciones por otro, han sido los elementos nucleares de la discusión; sus importantes repercusiones sobre la situación financiera de los Länder, y sobre todo el papel que estos a través del Bundesrat han jugado en la configuración de dichas medidas, han caracterizado no sólo el debate federal, sino prácticamente la totalidad del debate político-institucional en Alemania.

A partir de esta discusión se ha situado de nuevo en primer plano la posición constitucional del Bundesrat, entre acusaciones de la coalición gubernamental de desnaturalización de la Cámara por parte del SPD y resistencias del propio SPD respecto de un desplazamiento de la oposición desde el Bundestag al Bundesrat. La configuración de las mayorías en ambas Cámaras es sin duda un elemento esencial en esta discusión, pues la oposición socialdemócrata goza de la posición dominante en el Bundesrat, posición afianzada tras las elecciones en la mayor parte de los Länder en 1994 y 1995.

Sin abandonar los temas económicos, 1995 ha visto la eclosión definitiva del grave problema de la situación financiera de la Administración Local, con la discusión de diversas medidas de solución (incremento de subvenciones federales y de los Länder, reajuste de cometidos, participación directa en el IVA ...), ninguna de las cuales sin embargo se ha aprobado en este año, remitiéndose su solución definitiva a 1996. El incremento de funciones a desempeñar por parte de las administraciones locales, y sobre todo el incremento de la carga financiera que estas funciones representan, junto a la disminución de ingresos general a todas las administraciones amenazan con la bancarrota en buena parte de los municipios alemanes. La realidad es especialmente grave en los nuevos Länder, donde la carga financiera de los municipios heredada de la época de la RDA los coloca en una situación prácticamente insostenible. La asunción de esta deuda es en la actualidad probablemente la discusión de mayor relevancia en la RFA.

Las discusiones financieras, combinadas con los esfuerzos de reducción de la presión fiscal han culminado a finales del año con la apertura del debate sobre la

eliminación del recargo de solidaridad y la consiguiente necesidad y forma de refinanciación de los gastos derivados de la reunificación. Con ello se reabre el problema del sistema de financiación de los Länder, cuya participación en el IVA, según reivindicaciones gubernamentales, debe ser reducida para financiar estas tareas, a lo que la mayor parte de los Länder se opone decididamente. Se discuten sin embargo de nuevo las posibilidades de asumir estos recortes en la participación en el IVA a cambio de incrementar la autonomía de ingreso de los propios Länder, en el marco de una reforma global del sistema. El debate se ve especialmente acuciado por algunas sentencias recientes del Tribunal Constitucional Federal, que han señalado la inconstitucionalidad de diversas normas tributarias de especial relevancia para los Länder, lo que comporta la necesidad de rediseñar, al menos parcialmente, el sistema tributario y con ello la financiación de los Länder. Las Sentencias sobre la tributación en materia energética (*Kohlepfenig*), el Impuesto sobre el patrimonio o sobre sucesiones, o finalmente sobre el propio Impuesto sobre la renta, así como sobre prestaciones estatales especialmente vinculadas con el sistema impositivo por su forma de exenciones o bonificaciones tributarias, se han convertido en consecuencia en elementos de primera magnitud en el debate político general, y federal, en 1995.

Problemas financieros y situación de la administración local son así los elementos que marcan este año en cuanto a los objetos de discusión; y papel del Bundesrat y (de modo menos directo para nuestro objeto de interés) del Tribunal Constitucional Federal en estas discusiones, son los aspectos estructurales que aparecen bajo las discusiones señaladas.

Si bien de manera mucho menos destacada que en los años anteriores, las relaciones con la UE han ocupado también parte del debate político-institucional de este año. Junto a las actividades cotidianas del Bundesrat en la materia, deben destacarse las reivindicaciones de los Länder cara a la Conferencia Intergubernamental de 1996, centradas ahora en la clarificación de la delimitación competencial entre Unión y Estados miembros, a través de la redacción de un catálogo competencial; y sobre todo en las crecientes quejas sobre el sistema de financiación de la Unión y la aportación alemana a su presupuesto. Igualmente debe prestarse atención a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 22 de marzo, en la que el Tribunal (al margen ahora de interesantes y polémicas consideraciones sobre las relaciones entre Constitución e integración europea) afirma que la actuación del Gobierno Federal en el proceso de adopción de la Directiva 89/552/CEE del Consejo, sobre la coordinación de determinados preceptos legales en materia de televisión, ha vulnerado los derechos constitucionales de los Länder.

A nivel de los distintos Länder, junto a las citadas elecciones en Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bremen y Berlín, debe destacarse el proceso de unificación entre los Länder de Berlín y Brandenburg, iniciado este año con el correspondiente convenio entre ambos Estados, en aplicación de las previsiones del art. 118a GG. De forma más general, prácticamente todos los Länder han centrado sus esfuerzos en la contención presupuestaria, y en el mejor control de las subvenciones.

Un apartado especial merece todavía el desarrollo de los Länder del Este, esencialmente por los citados problemas financieros a nivel local, pero también por algunas normas federales especialmente a ellos destinados (sobre todo en materia

de vivienda o de estímulos fiscales a la actividad económica) y por las últimas medidas de culminación del desarrollo institucional. En estos Länder finalmente cobra especial importancia la legislación en materia de vivienda, abordada por todos los Länder.

Por último, además de un breve repaso a las normas en ámbitos materiales que han merecido la atención de la mayor parte de los Länder, algunos temas particulares de diferentes Länder pueden despertar especial interés: así las repercusiones de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre la presencia de crucifijos en las escuelas de Bayern, la reforma electoral local en Schleswig-Holstein, o las previsiones de democracia directa también a nivel local, de nuevo en Bayern.

La actividad a nivel de los Länder

Las elecciones en los Länder y el nuevo paisaje político

A) Las elecciones y el paisaje político en los Länder

En 1995 cuatro Länder han renovado sus Parlamentos. Las elecciones en Hesse, Nordrhein-Westfalen, Bremen y Berlín deben añadirse a las que en 1994 tuvieron lugar en 8 Länder. Si en 1995 en ningún caso se ha producido un vuelco absoluto, los resultados de las elecciones sí han venido a confirmar diversas tendencias anunciadas ya en el año anterior, que determinan un paisaje político general bastante definido.

En cuanto a los concretos resultados en los cuatro citados Länder, debe destacarse que en ninguno de ellos ha podido formar gobierno en solitario ninguna fuerza política; y en varios las posibilidades de coalición eran variadas. Especialmente relevante es el caso de Nordrhein-Westfalen donde, tras 15 años de mayoría absoluta, el SPD ha debido avenirse a una coalición con los Verdes tras descartar la posibilidad de una gran coalición con la CDU. Esta solución (SPD-CDU) se ha impuesto en cambio en otros dos Länder: en Bremen, tras la ruptura de la coalición a tres bandas entre Socialdemócratas, Liberales y Verdes, se convocaron elecciones anticipadas que significaron una sensible pérdida del SPD (su peor resultado tras la Segunda Guerra Mundial) y un importante ascenso de los Verdes. La crítica situación financiera de la Ciudad-Estado, y la consiguiente necesidad de importantes ajustes presupuestarios aconsejaron la formación de una gran coalición SPD-CDU tras importantes tensiones en el seno del SPD. En Berlín igualmente se ha necesitado de nuevo la gran coalición, en el poder desde 1990, tras un importante descenso del SPD (por primera vez por debajo del 30 %) y un incremento muy importante de Verdes y sobre todo del PDS. El debate post-electoral aquí se centró en la participación del SPD en una gran coalición, o la posibilidad de «tolerar» un gobierno minoritario de la CDU, una vez descartada una posible colaboración entre SPD, Verdes y PDS. De nuevo, y tras virulentos debates internos en el SPD se ha llegado finalmente a un acuerdo entre CDU y SPD, centrado igualmente en la necesidad de importantes ajustes presupuestarios dada la muy grave situación financiera de la capital federal, con una deuda superior a su propio

presupuesto anual. Por último, en Hessen ha proseguido la anterior coalición entre SPD y Verdes aunque el primero ha perdido su posición de primer partido en favor de la CDU (con una diferencia de tan sólo 1 diputado). Las pequeñas pérdidas del SPD se han visto en cambio compensadas con el avance considerable de los Verdes. Hessen es además el único Parlamento donde el FDP ha conseguido mantener su presencia, pues en los demás casos no ha conseguido superar la barrera del 5 %, de manera que, en la actualidad y al margen de Hessen, tan sólo existe como fuerza parlamentaria en los tres Parlamentos que celebran elecciones a principios de 1996: Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz y Schleswig-Holstein, además de a nivel federal.

La observación de los resultados electorales de 1994 y 1995 arroja un resultado bastante definido que debe distinguir entre dos modelos de sistema de partidos: por un lado los Länder occidentales, donde la regla está en un sistema tripartito en el que las dos fuerzas mayoritarias tradicionales (SPD y CDU/CSU) se han visto un tanto debilitadas por el avance de los Verdes, convertidos en claro tercer partido con amplio respaldo en todos los antiguos Länder. Por otro lado, en los Länder del Este, a los dos grandes partidos tradicionales se une el PDS, en todos los casos como reforzada tercera formación en los correspondientes Parlamentos; en este caso los Verdes consiguen acceder tan sólo a los Parlamentos de Berlín y de Sachsen-Anhalt, además de modo mucho más marginal que en el Oeste. Aspecto común a ambos sistemas es la ya constatada práctica desaparición de los liberales como fuerza parlamentaria.

A nivel de formación de gobiernos, la constante está en las coaliciones, solución de la que sólo escapan Saarland y Brandenburg con mayorías absolutas del SPD, y Sachsen y Bayern, con mayorías absolutas de CDU/CSU. En el resto existen coaliciones variadas, con especial mención de la solución de Sachsen-Anhalt, en que un gobierno minoritario de socialdemócratas y verdes se mantiene gracias al apoyo no formalizado del PDS, en un experimento cuya generalización al resto de Parlamentos del Este tropieza con resistencias en todos los partidos, también en el propio PDS. De este modo, los debates internos en las coaliciones de gobierno dominan de manera casi general la realidad de los distintos Länder, más aun cuando incluso dos de los Länder en que existe mayoría absoluta (Sachsen y Brandenburg) han debido experimentar tensiones internas de los propios partidos mayoritarios, que han actuado en el Landtag en alguna ocasión casi como oposición al propio Gobierno.

B) Las repercusiones a nivel federal: Bundesrat y coalición gubernamental

Elemento lateral pero de extraordinaria importancia es la repercusión de los citados resultados electorales a nivel federal. En primer lugar por la composición del Bundesrat; pero también por sus posibles efectos sobre la coalición gubernamental, en la que uno de los dos socios, el FDP se encuentra tras su desaparición como fuerza parlamentaria en la gran mayoría de los Länder, en una crítica situación que, de confirmarse en las elecciones de 1996, podría llevar a la ruptura de la propia coalición federal, a sustituir bien por una gran coalición SPD/CDU, bien por elecciones anticipadas.

Más directos y seguros son los reflejos en cuanto a la composición y mayorías del Bundesrat, cuyas repercusiones en la discusión política federal podremos observar en la segunda parte de esta crónica. Así, en 1995 se ha confirmado el dominio del Bundesrat por parte de los Länder gobernados por el SPD. Este dominio alcanza una especial relevancia, pues los Länder en que el SPD gobierna en solitario o con los Verdes (por lo tanto sin participación de CDU o FDP) suman por sí solos 35 votos de los 69 totales en el Bundesrat. Así, aun contando con la abstención de los Länder gobernados por el SPD en coalición con FDP o CDU (la abstención en el Bundesrat es la regla en los pactos de coalición cuando ambas fuerzas defienden posiciones diferenciadas a nivel federal), la mayoría del SPD en el Bundesrat resulta extraordinariamente sólida, más tras el incremento de 4 a 5 votos para Hessen debido al aumento de población. Igualmente el SPD posee en la actualidad una clara mayoría en la Comisión de Conciliación.

La fusión de Berlin y Brandenburg

En el mes de abril de 1995 los Presidentes de los Gobiernos de Berlin y Brandenburg firmaban el proyecto de Convenio estatal (*Staatsvertrag*) para la fusión de ambos Länder, poniendo así en marcha el procedimiento previsto en el art. 118a GG. En junio los respectivos Parlamentos aprobaban el proyecto con la necesaria mayoría de 2/3. Con ello se iniciaba el proceso de fusión regulado en el propio Convenio, cuyo próximo y decisivo paso es el referéndum que debe tener lugar en ambos Länder en mayo de 1996. Los electores deberán aprobar o rechazar el proyecto de Convenio y simultáneamente decidir sobre la fecha de la fusión, entre las opciones de 1999 o 2002. La aceptación del proyecto exige además del triunfo de los votos afirmativos en el referéndum, que éstos sumen el 25 % del censo en cada Land.

El contenido del Convenio se centra en la previsión del procedimiento brevemente resumido, y en la regulación de los elementos principales del nuevo Land: su nombre (Berlin-Brandenburg), su capital (Potsdam), los principios de la regulación electoral para la elección del primer Landtag común, que debe además significar el momento del nacimiento del nuevo Land (primera legislatura de cinco años, sistema proporcional, doble voto: representantes del distrito y listas regionales...) y los elementos nucleares del sistema local. Igualmente prevé la constitución de una comisión mixta de ambos Parlamentos para el período previo a la unificación, cuya función esencial es la preparación del proyecto de Constitución del nuevo Land que deberán aprobar los parlamentos de los dos Länder actuales y finalmente la población el día de la elección del primer Parlamento común.

Aspecto esencial del proceso de fusión es su marco financiero, tanto por lo que se refiere a la regulación interna del reparto financiero entre la ciudad de Berlin y el resto del nuevo Estado, como en cuanto a la posición del nuevo Land en las relaciones financieras generales. El primer aspecto resulta regulado por el propio Convenio de fusión a partir de la exigencia de que ninguna de las partes resulte financieramente favorecida por la fusión a expensas de la otra. Como principio fundamental del reparto financiero entre Land y ciudad de Berlin se señala la

correspondencia entre financiación y cometidos concretos, principio cuya validez se impone al propio Landtag del nuevo Land y que sólo puede derogarse con una mayoría de 2/3 en dicho Landtag. En cuanto al marco general, el nuevo Land gozará durante los primeros años de una regulación transitoria específica, de modo que sus asignaciones tanto en cuanto a su participación en el IVA, como en otros impuestos y en la compensación financiera horizontal se calcularán como si existieran todavía dos Länder distintos. Esta norma fundamental, y otras reglas con la misma finalidad favorecedora de la fusión se contienen en la Ley Federal de 9 de agosto de 1994 sobre presupuestos financieros para la fusión de Berlín y Brandenburg.

Por último, e independientemente de la fusión, se han concluido una serie de convenios entre ambos Länder de entre los que cabe destacar el de planificación regional común, centrado en la creación de órganos comunes de planificación y en la fijación de principios, objetivos y procedimiento de planificación regional, así como la determinación de sus efectos vinculantes.

La actividad legislativa de los Länder

A) Ambitos de desarrollo común

En algunos ámbitos materiales, la mayor parte de los Länder han procedido a emanar leyes, generalmente derivadas de reformas previas a nivel federal y necesitadas de concreción por parte de los Länder. A este respecto cabe destacar entre otros los siguientes sectores:

La reforma de la GG de diciembre de 1993 operó una transferencia de la competencia sobre transporte ferroviario regional de personas en favor de los Länder, con efectos desde el 1 de enero de 1996. La concreción a nivel federal de esta nueva situación competencial tuvo lugar en el mismo mes de diciembre de 1993 con la aprobación de la Ley de reordenación de los ferrocarriles. En 1995 la práctica totalidad de los Länder ha aprobado las normas propias en materia de transporte regional de personas (tanto ferroviario como por carretera), regulando así el reparto competencial interno en este ámbito entre los distintos niveles de la administración local y el Land, los procedimientos y fórmulas de planificación del sistema de transporte, la forma de prestación del servicio y su marco financiero, aspecto este último en el que las previsiones esenciales se centran en determinar el reparto entre Land y administraciones locales competentes de los fondos transferidos por la Federación en la ley de diciembre de 1993.

También en despliegue de normas federales, buena parte de los Länder han aprobado regulaciones globales en materia de prestaciones derivadas de la Ley Federal sobre el seguro de asistencia (*Pflegeversicherungsgesetz*), de 26 de mayo de 1994, que viene a completar el Código de Derecho Social con un nuevo seguro obligatorio referido a la asistencia a personas necesitadas, cuya estructura y prestaciones define la Ley Federal, remitiendo a la legislación de los Länder la organización de dichas prestaciones. Así las Leyes de los Länder se ocupan de la planificación, organización y financiación de los servicios, con especial atención al papel de

las diferentes administraciones implicadas en la prestación (diversos niveles de la administración local y el propio Land).

Un supuesto especial en la legislación prestacional derivada de normas federales lo constituyen las diversas regulaciones sobre el derecho a una plaza de guardería para niños mayores de 3 años. La Ley Federal de 27 de julio de 1992 preveía que tal derecho entraría en vigor en 1996, lo cual se ha revelado como imposible en diversos Länder a falta de infraestructuras adecuadas y de financiación suficiente. A nivel federal, aparte de colaborar en el conflicto sobre la Ley de Presupuestos para 1995, estos problemas han llevado a la aprobación de una nueva Ley que retrasa en varios meses la entrada en vigor del derecho, añadiendo una regulación transitoria durante el primer año, pero sin ceder a las reivindicaciones de los Länder que pretendían que el derecho se viera satisfecho a través de ofertas «equivalentes» a la plaza de guardería. La distribución de los costes entre Land y Administración local ha dado lugar también a numerosos conflictos y acusaciones de «saqueo» de los presupuestos locales por parte de Bund y Länder. Durante 1995 pues, los distintos Länder que todavía no habían regulado este derecho han emanado sus correspondientes leyes y otros las han adaptado a los nuevos plazos y regulaciones federales.

Igualmente general a todos los Länder es la aprobación de reformas del derecho urbanístico y del derecho de la construcción, en este caso para trasponer la Directiva comunitaria de armonización de normas nacionales en materia de productos para la construcción. Las normas de los Länder han venido en este caso precedidas de la reforma de la ley-tipo del derecho urbanístico llevada a cabo por el grupo de trabajo sobre vivienda y construcción de los gobiernos de los Länder. Varios Länder además han aprovechado la ocasión para llevar a cabo reformas globales de sus normas urbanísticas, esencialmente en el sentido de simplificar y acelerar el procedimiento de otorgación de permisos de construcción (estimulando así la actividad económica en este sector) y en la línea de coordinar estas normas con las referentes a la protección del medio ambiente, de acuerdo a las nuevas previsiones en este sentido en diversas constituciones de los Länder y desde 1994 también en la GG.

También origen europeo tienen las normas aprobadas en todos los Länder sobre el derecho al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la UE en las elecciones locales. En algunos Länder ha sido necesaria la reforma constitucional, mientras que en otros ha bastado una mera reforma legal. Una mención especial merecen las leyes de Bayern y Sachsen, pues el derecho al sufragio se condiciona a una previa solicitud en este sentido por parte de los extranjeros residentes; igualmente la regulación bávara exceptúa del sufragio pasivo los cargos de alcalde y Landrat, debido a que ambos desempeñan parcialmente funciones delegadas por el Land. Ambas restricciones, ausentes en el resto de los Länder, han merecido duras críticas de la oposición en los dos Länder.

En el ámbito de la administración pública prácticamente todos los Länder han aprobado normas referidas a la función pública, si bien en muy diversos sentidos. En primer lugar es común a la mayoría de los Estados la plasmación del ahora mandato constitucional expreso de igualdad de trato entre hombres y mujeres, plasmación que en algunos casos ha llegado a la previsión de cuotas reservadas a

mujeres, como ilustra el caso de la ley de Bremen que provocó la Sentencia del TJCE de septiembre de este año (Caso Kalanke), si bien debe hacerse constar que la constitucionalidad de este instrumento se encuentra impugnada ante el Tribunal Constitucional Federal. Otros Länder prevén en cambio adaptaciones de sus regulaciones tendentes a compatibilizar el empleo con las tareas domésticas, familiares y educativas y regulan instrumentos de planificación que deberán fijar objetivos concretos de presencia femenina en la Administración. Un segundo ámbito de reestructuración administrativa es la previsión del trabajo a tiempo parcial, como medio de estímulo de la ocupación y a la vez de racionalización administrativa. De modo más ambicioso, la mayor parte de los Länder pretenden una reforma de la legislación federal sobre función pública que permita una adecuada flexibilización de la misma (a través por ejemplo de la adjudicación a prueba de determinados puestos de dirección o de la provisión temporal de los mismos, o de una mayor movilidad funcional y espacial de los funcionarios), y ante los problemas financieros existentes, la pérdida de la condición de funcionario para algunos grupos de empleados públicos, muy destacadamente para el profesorado de enseñanza primaria y secundaria. A ello nos referiremos al ocuparnos de la actividad a nivel federal.

Por último, un numeroso grupo de leyes se refiere a un más intenso control de las subvenciones públicas, en una preocupación originada no sólo por las penurias financieras de las administraciones, sino también por algunos escándalos recientes al respecto. La mayor parte de estas normas se centran en facilitar la recuperación de las subvenciones otorgadas, y en incrementar los deberes de información de sus beneficiarios, en especial en el ámbito de la vivienda. En el apartado de la lucha contra la corrupción deben además hacerse constar diversas iniciativas legislativas de los Länder a través del Bundesrat centradas en la mayor penalización de actuaciones corruptas en la administración (ampliando tipos delictivos hasta ahora privativos de los funcionarios a empresas públicas o flexibilizando los tipos penales y aumentando los márgenes de punición), que se encuentran todavía en trámite.

B) El desarrollo en los Länder del Este

Aquí debe destacarse en primer lugar la nueva situación presupuestaria desde el 1 de enero de 1995 derivada de la entrada de los Länder de la antigua RDA en el sistema general de compensación financiera horizontal, lo que ha significado unos mayores ingresos de estos Länder, que han permitido mantener su elevada inversión en infraestructuras a la vez que reducir en algún caso drásticamente la participación de los ingresos de la deuda en la financiación de dichas infraestructuras. Destacable es en especial la inexistencia de mecanismos de participación local en estos nuevos ingresos, como tendremos ocasión de ver más detalladamente en el próximo epígrafe.

Un segundo ámbito de preocupación general en los Länder del Este es el de la vivienda. Todos estos Länder han aprobado leyes en la materia, y todos ellos en el sentido de incorporar a su ordenamiento la normativa sobre viviendas vinculadas a acreditación (*Belegungsbindungsrecht*) que, originaria de la RDA, mantuvo su

vigencia en los Länder a raíz del Tratado de Unificación, pero que a 31 de diciembre de 1995 perdía tal vigencia. Estas normas regulan la actividad de las entidades creadas para gestionar las viviendas de propiedad pública heredadas de la RDA, de manera que en general el uso de un porcentaje que puede alcanzar hasta el 50 % de dichas viviendas que todavía no hayan sido privatizadas, debe corresponder a personas que posean una acreditación administrativa concedida en razón de sus ingresos económicos.

Igualmente común a la mayor parte de los Länder orientales es el esfuerzo de reordenación del sistema local, con la reducción del número de unidades y la consiguiente creación de entidades de mayor tamaño y mejores aptitudes para el desarrollo de sus funciones. Las normas de los Länder en este sentido han previsto de forma general un primer período de reordenación voluntaria incentivada a través de subvenciones y otros beneficios, a cuyo fin (normalmente en los próximos dos años) debe iniciarse un proceso de fusión forzosa. Los resultados de la primera fase, aunque dispares entre los Länder, han sido valorados positivamente por las propias administraciones local y estatal afectadas.

Por cerrado puede darse el proceso de desarrollo institucional de los nuevos Länder. Así la tarea pendiente más importante es la de la definitiva reducción de los funcionarios dependientes heredados de la ex-RDA, especialmente para aliviar la carga financiera de los nuevos Länder. En el ámbito de la normativa institucional, 1995 ha visto algunas reformas dignas de mención: aprobación de la normativa sobre modalidades de democracia directa en Sachsen-Anhalt, o en materia de derecho de petición y creación de un comisionado parlamentario para los derechos de los ciudadanos en Mecklemburg-Vorpommern (sustituyendo a la figura del comisionado gubernamental previamente existente), o algunas reformas de las leyes reguladoras de los Tribunales Constitucionales de los Länder, tendentes en algún caso (Thüringen) a eliminar algunas condiciones del cargo de Magistrado que dificultaban la cobertura de dichos cargos; con ello han entrado en funcionamiento ya todos los Tribunales. Por último, todos los Länder han creado algún tipo de órgano parlamentario (esencialmente comisiones del propio Landtag), encargado de examinar las relaciones de los miembros del Landtag con la antigua policía política de la RDA, cuestión que ha despertado no pocas polémicas entre y en el seno de los distintos partidos.

C) Algunas normas específicas

Por último, y sin que el carácter de esta crónica permita detenerse en otras normas de relevancia para los concretos Länder como la Ley sanitaria en Bremen, las reformas en el sistema escolar en diversos Länder o la numerosa actividad en el ámbito del derecho de aguas, deben destacarse a título particular algunas normas concretas de determinados Länder:

Así la reforma constitucional en Baden-Württemberg; junto a la previsión del derecho al sufragio en las elecciones locales para los ciudadanos de la UE, la reforma contiene algunos aspectos de especial interés: la inclusión de una cláusula de protección del medio ambiente en forma de una finalidad de Estado dirigida a la

«protección de los fundamentos naturales de la vida», una cláusula expresa de prohibición de discriminación de personas con disminuciones, y dos reformas referidas al Landtag: en primer lugar la previsión de autodisolución del mismo (exigiendo la aprobación por 2/3 de los miembros del propio Landtag) o de disolución por referendium (solicitud por 1/6 parte del censo y aprobación en referendium por la mayoría del censo); en segundo lugar la regulación a nivel del Land de las posibilidades de participación en asuntos de la UE abiertas por la reforma de la GG de 1992 y sus normas de desarrollo. Junto a la obligación de información del Gobierno al Parlamento se contiene la obligación gubernamental de tener en cuenta la posición del Parlamento en los casos de afectación a las competencias legislativas del Land o con carácter general en los supuestos de transferencia de competencias de los Länder a la UE, remitiéndose a un Convenio entre Gobierno y Parlamento los detalles de la plasmación de esta regulación.

- Igualmente han tenido lugar varias reformas constitucionales en Berlín. En resumen, la nueva Constitución, junto a la previsión de la posibilidad de fusión con Brandenburg, aporta un ampliado catálogo de derechos fundamentales, si bien en su mayor parte los nuevos derechos están ya recogidos en la GG de modo que los efectos de su asunción en la Constitución del Land son por lo menos dudosos; como auténticos nuevos derechos pueden consignarse solamente la prohibición de perjudicar o favorecer a alguien por su orientación sexual, el derecho a la protección frente a discriminaciones de las parejas estables no matrimoniales o el derecho a la educación, sin que puedan obviarse los problemas de concreción de alguna de estas cláusulas. Igualmente se introducen nuevas finalidades de Estado: la obligación de posibilitar a hombres y mujeres la compatibilidad entre educación de los hijos, las tareas domésticas y la actividad laboral, la protección específica de las embarazadas en referencia a sus relaciones laborales, o la protección de los animales. En el ámbito organizativo se constitucionalizan numerosos aspectos del derecho parlamentario (posición y financiación de los grupos parlamentarios, de los diputados, de la oposición, derechos de información frente al Gobierno, o necesidad de aprobación parlamentaria de determinados convenios), y por último se prevén diversas modalidades de democracia directa (iniciativa popular y referendium), si bien bajo condiciones más restrictivas de lo habitual en el resto de los Länder.

En Schleswig-Holstein se ha aprobado la nueva ordenación de la administración local, que contiene importantes novedades de alcance general: la más relevante sin duda es la elección directa de los alcaldes por la población, elemento ya tradicional en Bayern y Baden-Württemberg, pero nuevo en los Länder del Norte de Alemania. A ese refuerzo en la autoridad del alcalde debe añadirse también un refuerzo en sus competencias, diferenciando más claramente entre la esfera política y la técnica en la administración local. La nueva regulación, especialmente adecuada para las ciudades, ha recibido sin embargo numerosas críticas desde las poblaciones de menor tamaño.

También en el ámbito local representa una importante novedad en Bayern la aprobación de la «Ley de introducción del referendium local», de 27 de octubre de 1995, procedente de una iniciativa popular y aprobada en referendium, y que modifica la Constitución bávara y la normativa local para posibilitar la realización

de referendums locales, tanto a nivel municipal como de distrito (*Landkreis*). La ley, aprobada pese a la decidida oposición del Gobierno Federal (que propuso un texto alternativo mucho más restrictivo rechazado por los electores), ha significado ya el planteamiento y celebración de diversos referendums locales, sin que ello haya significado el fin de la gobernabilidad de la administración local, ni, ante las elevadas cifras de participación, la dejación del poder municipal en manos de grupos minúsculos especialmente activos, como temía el Gobierno bávaro.

Finalmente debe dejarse constancia de la aprobación de una reforma de la Ley de enseñanza de Bayern con los votos de la CSU y la oposición del resto de SPD y Verdes, a la que se ha añadido un nuevo párrafo 7.3, en el que se prevé la presencia en todas las clases de un crucifijo:

7.3 «En consideración de la tradición histórica y cultural de Bayern deberá haber en cada aula un crucifijo. Con ello se expresa la voluntad de realizar los objetivos educativos superiores de la Constitución, sobre la base de los valores cristianos y occidentales y bajo garantía de la libertad de creencia. Si la presencia de la cruz se ve contestada por los alumnos a partir de serias razones de profesión religiosa o ideológica, el director de la escuela intentará llegar a un acuerdo. Si este no es posible deberá, tras informar a la administración escolar, adoptar una regulación para el caso concreto, que atienda a la libertad de creencias del alumno solicitante, y que signifique una adecuada compatibilización de las creencias religiosas y opciones vitales de todos los afectados de la clase; en este caso deberá respetarse en lo posible la voluntad de la mayoría.»

La ley es la respuesta a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 16 de mayo por la que se anuló la negativa de una escuela bávara a retirar un crucifijo de una clase a instancias del padre de un alumno amparado en su libertad religiosa y de creencias. Las reacciones desbordadas derivadas de la Sentencia, culminadas con apelaciones de relevantes políticos bávaros a la resistencia contra el Tribunal y con una multitudinaria manifestación presidida por el Ministro-Presidente de Bayern y el Cardenal de Munich, se han plasmado finalmente en la citada reforma, cuya constitucionalidad se ampara en el rango de la norma (una ley frente a la antigua regulación reglamentaria), y en la previsión de una regla de ponderación para casos de conflicto.

Los problemas financieros en la Administración Local

A) Los problemas generales: el desplazamiento de cargas financieras

Como avanzábamos al inicio, 1995 ha planteado en toda su urgencia el problema financiero de la administración local en Alemania. Las reivindicaciones y críticas de las federaciones locales se han dirigido especialmente al continuo desplazamiento de cargas financieras desde la Federación y los Länder hacia las administraciones locales, sin que exista un correlativo desplazamiento de medios financieros, sino que, al contrario, las disponibilidades de los municipios se reducen de forma considerable a partir de los programas de recorte del gasto en los Länder y en la Federación.

En este ámbito merecen especial consideración las quejas por las nuevas cargas que deben asumir las administraciones locales en razón de la introducción del derecho a una plaza de guardería para los niños a partir de los tres años. El reparto de la financiación de esta nueva prestación entre administración federal y administraciones de los Länder ha sido una de las discusiones centrales en referencia al presupuesto federal, pero el reparto posterior entre los Länder, receptores de los medios financieros, y las administraciones locales, prestadoras en lo esencial del servicio, se ha producido de modo muy distinto en las diferentes normas financieras de los Länder, pero siempre desplazando una parte de la carga financiera sobre la administración local. Conflictos de este tipo han llevado a duras críticas a las leyes de distribución de fondos (*Finanzausgleichsgesetze*) de los Länder. Iguales problemas se han derivado de la compensación de las disminuciones del producto del impuesto sobre la renta, como tendremos ocasión de ver al ocuparnos de la Ley federal de medidas tributarias para 1996. Como ejemplo de otro tipo de desplazamiento más indirecto pero igualmente central, las asociaciones locales se refieren constantemente a los recortes a nivel federal en las prestaciones de desempleo, por lo que comportan de crecimiento de la carga financiera municipal destinada a las prestaciones de ayuda social, carga que en algunos municipios llega a extremos insostenibles.

La situación se ha visto agravada este año con las propuestas federales de eliminación del impuesto sobre el capital industrial, cuyo producto correspondía de modo fundamental a la administración local. Si esta propuesta no se ha convertido finalmente en realidad debido a la oposición del Bundesrat, tampoco ha sido abandonada, sino meramente retrasada a los próximos años, y condicionada a la reforma general del sistema financiero local. En este sentido las propuestas locales se orientan a conseguir una participación directa de las administraciones locales en los ingresos del IVA, obteniendo así un segundo punto de apoyo directo además de la participación en el producto del Impuesto sobre la renta, garantizada en el art. 106.5 GG, y a garantizar constitucionalmente sus derechos sobre el producto de algún otro tributo (en especial el impuesto sobre el producto industrial). Las resistencias a esta reforma provienen de diversas posiciones, pero en general no se oponen a la concreta garantía de ingresos a la administración local, sino a su aprobación sin una reforma general, y sobre todo al probable incremento del IVA que significaría una tal reforma.

B) Las deudas de los municipios de la ex-RDA

Lo expuesto vale con especial intensidad para los municipios de la antigua RDA. Pero aquí a las causas generales de la crisis financiera se añade un elemento de especial peso: la existencia de una carga financiera desproporcionadamente alta heredada por los municipios de la época de la RDA, carga distribuida de manera absolutamente desigual y arbitraria entre los distintos municipios y que además guarda una mínima relación con los auténticos ingresos y decisiones de la administración local en la época. La asunción de dicha carga financiera corresponde en la actualidad en su totalidad a los municipios, lo que significaría directamente la bancarrota de alrededor del 40 % de los mismos en algún Land. Las federaciones loca-

les insisten en la necesidad de que la Federación asuma los costes de dicha carga, mientras que a nivel federal el Gobierno se opone a dicha asunción, por lo menos en su globalidad, y los grupos de la oposición plantean diversas soluciones, desde la asunción global a la distribución de la carga entre las distintas esferas administrativas. Como el resto de problemas financieros, 1995 simplemente ha abierto el debate, pero su respuesta se ha retrasado al próximo año.

La actividad a nivel federal

La legislación presupuestaria y tributaria y el enfrentamiento entre el Gobierno Federal y el Bundesrat

A) La posición central de los aspectos financieros

Como avanzábamos al inicio, la discusión entre Federación y Länder, o más exactamente entre Gobierno federal y Bundesrat en 1995 se ha centrado en los aspectos financieros, tanto en referencia a la distribución entre Bund y Länder de los costes de diversas medidas prestacionales, como en relación a la configuración y financiación de concretas medidas tributarias, en parte exigidas por diversas Sentencias del Tribunal Constitucional Federal, en parte derivadas de la voluntad del Gobierno federal de estimular la actividad económica privada. Si el aspecto de la distribución de los costes de financiación entre ambos niveles de gobierno era sin duda relevante, la discusión ha superado con mucho este ámbito para centrarse en la propia adecuación y configuración de las medidas tributarias, e incluso en el propio sistema tributario en su globalidad.

El debate ha terminado finalmente ampliándose a la globalidad del sistema de financiación de los Länder, a partir de las reivindicaciones, esencialmente del FDP, dirigidas a la pronta eliminación del llamado recargo de solidaridad. Se trata de un recargo (actualmente del 7,5 %) sobre el impuesto de la renta, destinado a colaborar en la financiación de los costes derivados de la reunificación. El recargo forma parte del paquete de medidas financieras aprobado en 1993, cuya entrada en vigor en 1995 ha llevado además a incluir a los nuevos Länder desde el uno de enero de este año, en los mecanismos generales de compensación horizontal, y como medida vinculada a esta inclusión, a variar los porcentajes correspondientes a Bund y Länder sobre la recaudación del IVA, aumentando la participación de los Länder.

La posibilidad de la eliminación del recargo (en especial como medida de reducción de la presión fiscal y consiguiente estímulo de la actividad económica) conlleva la necesidad de buscar otras fuentes de financiación para las medidas derivadas de la reunificación. El Gobierno Federal planteó en este sentido, a finales del año 1995, la reversión a la Federación del porcentaje sobre el IVA cedido a los Länder dos años antes, planteamiento que ha chocado con una decidida resistencia de los Länder, que sólo empieza a ceder en algún caso, a cambio de un replanteamiento global del sistema financiero, cuyo elemento esencial sería el incremento de la autonomía de ingreso de los Länder. Con ello se abre de nuevo el debate aplazado sobre la financiación de los Länder, que, a partir de la discusión sobre el recargo

de solidaridad, promete dominar buena parte de la polémica en 1996, también porque en este año debe llegarse a una nueva regulación del impuesto sobre el patrimonio y del impuesto sobre sucesiones, pues sus actuales normativas han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Federal en una Sentencia de junio de 1995. El producto de ambos impuestos corresponde a los Länder, por lo que la reforma resulta de gran importancia para éstos, más aun cuando parece imponerse en la discusión política la conveniencia de eliminar por lo menos el impuesto sobre el patrimonio, de nuevo esencialmente como medida de disminución de la presión fiscal considerada unánimemente excesiva.

De este modo, las sentencias del Tribunal, las medidas de disminución de la carga fiscal, y las elevadas necesidades de financiación de los distintos niveles administrativos (con mención especial para la financiación de las diversas prestaciones sociales) han dominado el debate de 1995, abriendo además numerosas cuestiones pendientes para próximos años.

B) Los conflictos en torno al Presupuesto para 1995, la Ley tributaria para 1996 y otras leyes de relevancia financiera

Sin entrar en este debate más general, en el año 1995 los conflictos se han centrado especialmente en torno al Presupuesto Federal para 1995 (que no pudo aprobarse en 1994 debido a las elecciones federales de finales de ese año), y a la ley de medidas tributarias para 1996.

En cuanto a la primera de estas normas, la discusión entre el Bundesrat por un lado, y el Bundestag y el Gobierno Federal por otro, se prolongó durante varios meses, y por primera vez en la historia de la RFA el Bundesrat opuso su veto a un Presupuesto federal. Con ello puede darse una idea de la tensión que presidió este debate, en el que las reivindicaciones de los Länder se centraron en la necesidad de una participación mayor de la Federación en la financiación de prestaciones en materia de vivienda, ayudas a los estudiantes, financiación del sistema universitario (tareas todas ellas cuya financiación corresponde de modo compartido a ambas instancias), ayudas a astilleros, o subvenciones para la reconversión de regiones deprimidas y se criticó en especial el desplazamiento indirecto de cargas financieras a los Länder y a la Administración Local a través de los recortes en las prestaciones por desempleo. Gracias a la mayoría del SPD en la Comisión de conciliación (convocada en relación a un Presupuesto federal por primera vez desde 1981) ésta aprobó, contra los votos de la coalición gubernamental, una serie de propuestas de reforma que asumían las citadas reivindicaciones de los Länder; tales propuestas sin embargo fueron rechazadas por el Bundestag, de modo que el Bundesrat opuso su veto, que fue superado por la mayoría absoluta del Bundestag en el mes de junio, aprobándose así finalmente el Presupuesto en su versión original.

Igualmente prolongada y tensa resultó la discusión entorno a la Ley de medidas tributarias para 1996. Como prólogo el Bundesrat fijó los puntos de desacuerdo con el proyecto gubernamental: elemento central de éste era la plasmación de la jurisprudencia constitucional en torno al llamado «mínimo necesario para la subsistencia» que debía configurarse como libre de impuestos, siendo obligatorio ele-

var de modo considerable el mínimo exento previamente existente. Aquí las posiciones entre Bundesrat y Gobierno Federal divergían no sólo en la cuantía del mínimo (que los Länder querían más elevada), sino también en su instrumentación técnica en el impuesto sobre la renta. Segundo elemento fundamental era la nueva instrumentación de las subvenciones familiares por hijos, ahora en forma de exención o disminución de la deuda tributaria en el IRPF, con lo que se planteaba el problema de la distribución de los costes entre Federación y Länder: efectivamente, si hasta entonces el reparto obedecía a un porcentaje del 74 % de los costes para la Federación y un 26 % para los Länder, la nueva instrumentación en el seno del Impuesto sobre la renta comportaba que la Federación asumía tan sólo el 42,5 % de los costes, mientras que los Länder debían asumir otro 42,5 % y los municipios el restante 15 %, de acuerdo a sus porcentajes de participación en el producto del Impuesto. Aquí también los Länder pretendían forzar un incremento de las cuantías que se ponían a disposición de las familias. Por último, entre los temas fundamentales, el Bundesrat se oponía vehementemente a la eliminación del Impuesto sobre el capital industrial, por considerar en primer lugar que la disminución de la presión fiscal debía concentrarse en las familias de rentas medias o bajas, y no en la tributación de las empresas; y en segundo lugar por corresponder el producto del citado impuesto a los municipios, cuya crisis financiera no permitía, así el Bundesrat, pensar en la eliminación de este recurso. La compensación de la disminución de ingresos a través de la participación local en el 2,7 % del IVA era rechazada por conducir inexorablemente, según el Bundesrat, a un incremento de este impuesto, reivindicando a cambio un replanteamiento global del sistema tributario.

El debate se prolongó desde inicios de marzo hasta inicios de septiembre, con dos convocatorias de la Comisión de Conciliación, hasta conseguir finalmente el acuerdo que, por lo que se refiere a los temas citados, desistía de la eliminación del Impuesto sobre el capital industrial (lo que provocó una posterior ley de prórroga de la suspensión de dicho impuesto en los Länder orientales), alcanzaba unas soluciones de compromiso en referencia a las cuantías del mínimo exento de tributación y de las ayudas a las familias con hijos (a través esencialmente de prever incrementos progresivos en los próximos años), y sobre todo compensaba los costes adicionales que se derivaban para Länder y municipios de la nueva instrumentación de las ayudas por hijos a través de un aumento del 5,5 % en el porcentaje sobre el IVA que corresponde a los Länder, incremento que para 1996 se corresponde exactamente con los nuevos costes para Länder y municipios derivados de la regulación. Las exigencias de los Länder de una garantía de futuro de esta compensación han llevado a una reforma del art. 106 GG, en cuyo apartado tercero se añade la obligación de mantener esta distribución, compensando a los Länder a través de su porcentaje del IVA por las disminuciones en la recaudación derivada del IRPF a causa de las prestaciones por hijos. Esta compensación debía ser trasladada por los Länder en su parte correspondiente a los municipios, compromiso político que en opinión de las asociaciones municipales no ha encontrado su adecuada plasmación en las leyes de distintos Länder.

Aun en el ámbito directamente presupuestario debe llamarse la atención sobre los problemas que la caída de ingresos tributarios anunciada por el Gobierno

Federal a principios de diciembre ha provocado en el proceso de aprobación de los presupuestos de los Länder (y de la propia Federación) para 1996.

Otras normas federales de repercusión en los Länder

Más allá de los citados conflictos fundamentales, la discusión entre Bund y Länder en referencia a la legislación federal en 1995 se ha centrado también en normas con importantes repercusiones financieras, en especial por la previsión de prestaciones. Agrupando las distintas normas según su ámbito material podemos distinguir:

En este ámbito prestacional, el campo que mayores novedades ha sufrido en 1995, y en el que las discusiones han sido más vivas, es el de la vivienda. Así a las reclamaciones de los Länder referidas a las subvenciones federales en este sector, debe añadirse la aprobación de la Ley de fomento de la adquisición de viviendas, que reforma el sistema anterior, sustituyendo el tratamiento fiscal favorable (que comportaba que los grupos con menores ingresos se beneficiaran en mucho menor grado de las medidas) por un sistema de subvención compuesto por una dotación básica y ayudas adicionales en función de las concretas características de los sujetos y los edificios. A ello se añade un incremento de los medios financieros a dedicar, especialmente a través del aumento de las ayudas a las familias con hijos. La ley, necesitada de la aprobación del Bundesrat, tuvo que adaptarse pues, en buena parte, a las exigencias de los Länder. Lo mismo sucedió con la Ley de transición de la normativa sobre arrendamientos en los Länder del Este, aprobada tras asumir la mayor parte de las críticas de los Länder al proyecto inicial del Gobierno: así existía acuerdo en cuanto a la finalidad de la ley de regular el proceso de unificación de la normativa sobre alquiler de viviendas en todo el territorio federal, culminado así el proceso de reunificación en este ámbito al extender el sistema occidental a los Länder de la ex-RDA. Sin embargo el Bundesrat exigía una mayor regulación estatal fijando máximos de los incrementos de los alquileres, aumentando las subvenciones en la materia y permitiendo una mayor regionalización en la segunda fase de elevación de los alquileres, reivindicaciones todas ellas finalmente asumidas en la ley definitivamente aprobada. Con esta última norma entramos en el apartado de las leyes destinadas específicamente a los Länder orientales, en los que la problemática de la vivienda es especialmente acuciante. Aquí deben destacarse dos normas más: una ley destinada a clarificar la situación de la distribución de costes en las sociedades gestoras de viviendas pertenecientes a la antigua RDA y que ahora retornan a sus antiguos propietarios, y por último el proyecto de ley presentado por el Bundesrat y actualmente en discusión sobre la posición de los ocupantes de dichas viviendas (*Nutzerschutzgesetz*).

En materia educativa, los Länder han insistido especialmente en el aspecto de la financiación de las universidades, como veíamos ya en la discusión sobre el presupuesto federal para 1995. Tales reivindicaciones han constituido uno de los núcleos de las Conferencias de los Ministros-Presidentes, exigiendo la continuación y desarrollo de los planes de renovación e inversiones en el ámbito universitario. Un segundo ámbito de conflicto ha venido determinado por la ley de reforma

de las ayudas a los estudiantes universitarios (*Studenten-BAföG*), en la que la intervención de la Comisión de Conciliación resultó necesaria ante las exigencias de los Länder de un mayor incremento en las ayudas y su resistencia ante la introducción de nuevos requisitos para su recepción. El conflicto de mayor relieve sin embargo se sitúa a medio camino entre el ámbito educativo y el laboral, siendo su concreta ubicación precisamente el objeto fundamental de discusión: se trata de la Ley sobre ayudas a los alumnos de formación profesional (*Meister-BAföG*), que prevé la reintroducción de estas prestaciones tras su desaparición en 1993. El proyecto gubernamental, antigua reivindicación de los Länder, ha sido recibido por el Bundesrat con numerosas críticas, centradas sobre todo en las previsiones de financiación y ejecución de la norma. El Gobierno Federal parte de su consideración como medida educativa, y en consecuencia prevé la participación de los Länder en el 35 % de los costes y la ejecución de la norma por parte esencialmente de los órganos municipales. Los Länder en cambio consideran la nueva ley como una medida de política laboral, con lo que su financiación corresponde en exclusiva a la Federación, así como su ejecución. A finales del año el proyecto ha sido remitido a la Comisión de Conciliación.

Con este último proyecto entramos ya en el ámbito social y laboral, en el que las novedades esenciales se contenían en la citada Ley de medidas tributarias para 1996, con la previsión del mínimo exento de tributación para el Impuesto sobre la Renta y las prestaciones por hijos. Al margen de esta norma fundamental, 1995 ha visto el inicio de discusiones sobre dos proyectos gubernamentales que han encontrado una fuerte resistencia en el Bundesrat: el primero se refiere a una reforma de las prestaciones por desempleo, con numerosos recortes de las mismas, que despiertan la resistencia del Bundesrat no sólo por sí mismos sino también en cuanto provocan un desplazamiento de los costes sobre la administración local, al incrementar el número de personas que debe acogerse a la ayuda social tras la pérdida de las prestaciones por desempleo. Igualmente se encuentra aun en el proceso legislativo la ley de reforma de las prestaciones por ayuda social, rechazada por el Bundesrat en cuanto prevé de nuevo recortes de las prestaciones y sobre todo porque transfiere a la Federación la competencia para fijar la cuantía de dichas prestaciones, competencia que corresponde en la actualidad a los Länder en el marco de un procedimiento fijado por la ley federal y su desarrollo reglamentario. Aun en este ámbito deben citarse dos normas federales de carácter muy diverso: en primer lugar, la citada prolongación de plazos para la instrumentación del derecho a una plaza de guardería; y en segundo lugar, la ley de medidas familiares de 21 de agosto que opera esencialmente una despenalización del aborto durante las primeras doce semanas, condicionándola a un previo proceso de asesoramiento de la embarazada. La relevancia federal de la norma está en la obligación consiguiente de los Länder de establecer una estructura de apoyo que permita el citado asesoramiento: la existencia de una red eclesíastica de lugares de asesoramiento, reconocidos como tales por el Estado, ha permitido hasta ahora satisfacer las exigencias legales, pero las continuas manifestaciones de la Iglesia en el sentido de retirarse de tal actividad en cuanto resulta condición previa para el aborto, sitúan a los Länder ante un importante problema organizativo y financiero.

Al margen de las medidas de carácter prestacional, deben destacarse los esfuer-

zos de reforma administrativa que, iniciados por el Bundesrat, han encontrado su eco en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Federal a final de año, de reforma de la función pública. Los elementos fundamentales de la reforma están en la flexibilización del sistema funcionarial (introducción de períodos de prueba para los puestos directivos, incremento de la movilidad funcional, posibilidades de reducción individual de la jornada laboral) y la reforma del sistema de retribuciones a través de pagos adicionales extraordinarios, de ascensos de sueldo y de privaciones de los mismos ascensos en función de la productividad del concreto funcionario afectado. Por último se pretende también introducir reformas en el sistema de jubilación, esencialmente a fin de disminuir el número de jubilaciones anticipadas. Por su parte el Bundesrat ha presentado una serie de iniciativas dirigidas a la simplificación de las estructuras y procedimientos administrativos, así como a la agilización de los procedimientos judiciales. Todos ellos se encuentran actualmente en fase de discusión en el Bundestag.

Por último debemos referirnos a un conflicto entre el Bundestag y el Bundesrat derivado de la pretensión del primero (con los votos de CDU y SPD) de reformar el sistema de retribuciones de los diputados del Bundestag. A este fin, junto a un importante incremento de las dietas, se pretendía vincular en el futuro la evolución de las mismas con los sueldos de los Magistrados de los Tribunales Superiores Federales. Con ello se evitaba la discusión periódica sobre la adecuación de las dietas, lo que comportaba una reforma de la GG ante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que exigía un debate público en forma de aprobación de una ley para cada alteración de las retribuciones de los diputados. La necesaria reforma constitucional conllevaba la obligatoria aprobación del Bundesrat, que (tres meses antes de las elecciones en tres Länder) decidió oponerse a dichos planes. Las críticas desde el Bundestag por considerar que el Bundesrat se inmiscuía en aspectos ajenos a sus intereses y los de los Länder fueron especialmente virulentas (con amenazas de aprobar una ley federal sobre retribuciones de los gobiernos de los Länder, por ejemplo), y finalmente la reforma se realizó evitando el cambio constitucional y limitándose por lo tanto a la aprobación del aumento de las dietas y de un plan cuatrienal de incremento, pero sin poder vincular formalmente la evolución de las dietas a los sueldos de los Magistrados, y debiendo por lo tanto mantenerse las periódicas discusiones sobre los incrementos.

La integración europea

El fenómeno de la integración europea ha continuado centrando buena parte de la actividad de los Länder y en especial del Bundesrat. Más allá de las actuaciones cotidianas de este último órgano en ejercicio de las facultades derivadas del art. 23 GG y sus normas de desarrollo, la actividad anual de los Länder en este ámbito puede centrarse en torno a las reivindicaciones con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996. A diferencia de sus reivindicaciones pre-Maastricht, concentradas en los mecanismos de participación en el proceso decisorio comunitario, los Länder reclaman ahora en especial una reforma del sistema de distribución competencial entre la Comunidad y los Estados miembros, tendiendo hacia los modelos clásicos de listados y superando así el sistema finalista actual. En este sentido, y de

modo más concreto, los Länder defienden por un lado una ampliación competencial de la Unión en sus actuales segundo y tercer pilar (y se adhieren en este ámbito a la general exigencia de más eficaces mecanismos de decisión, en dirección a una «comunitarización» de estos sectores), pero también una clarificación e incluso una reducción en cuanto a las actuales competencias de la Comunidad Europea *stricto sensu*, recuperando así capacidades de actuación ahora en manos de los órganos de la UE (en especial con una reforma global de la Política Agraria). Junto a esta línea fundamental, deben destacarse también las continuas quejas sobre el sistema de financiación de la Comunidad, y más concretamente sobre la, a juicio de los Länder, excesiva cuota correspondiente a la RFA.

Un segundo elemento relevante en este ámbito es la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 22 de marzo, en referencia a la actuación del Gobierno Federal en el proceso de adopción de la Directiva CEE del Consejo 89/552, de 3 de octubre, en materia de Televisión. El largo proceso ante el Tribunal iniciado en 1989 y que había dado ya lugar a una primera Sentencia en la que el Tribunal rechazaba la demanda de Baviera y otros Länder dirigida a la adopción de medidas cautelares en relación al voto del Gobierno Federal en el Consejo, ha culminado en esta Sentencia, de gran relevancia para las relaciones entre Constitución y Derecho Comunitario, que sigue la línea abierta por la Sentencia de Maastricht en cuanto al control por el BVerfG del respeto por parte de los órganos de la UE de su marco competencial, y a la existencia de un derecho de veto en favor de los Estados miembros en casos de afectación a sus principios fundamentales constitucionales. Al margen de esta doctrina extraordinariamente polémica, el Tribunal concluye que el Gobierno Federal no respetó suficientemente las obligaciones derivadas del principio de lealtad federal al no informar completamente a los Länder de su actuación en el Consejo de modo previo a la decisión. La Sentencia, previa a la reforma de 1992 que constitucionalizó los derechos de los Länder en este ámbito, asume como parámetro el principio de lealtad federal, pero determina de hecho su contenido concreto a partir de la Ley de ratificación del Acta Unica, que preveía los mecanismos de participación de los Länder en la materia. La solicitud de los Länder de declarar en consecuencia inaplicable la directiva en Alemania resulta rechazada por el Tribunal, con la argumentación esencial sin embargo, de la inexistencia de normas federales tendentes a dicha aplicación, dejando así abierta la cuestión de qué ocurriría en tal caso.

El resurgimiento del debate sobre la posición del Bundesrat

El breve examen realizado sobre la actividad federal en 1995 ilustra suficientemente el protagonismo del Bundesrat no sólo en la evolución actual del sistema federal alemán, sino con carácter general en la discusión política alemana de 1995. Junto a discusiones claramente «federales» como el papel del *Bundeskriminalamt*, la financiación local o las repercusiones de las medidas tributarias en los presupuestos de los Länder, el Bundesrat ha desempeñado el papel de interlocutor principal del Gobierno en temas de menor vinculación directa con el principio federal como la fijación del mínimo exento de tributación en el Impuesto sobre la Renta, la cuantía de las prestaciones por hijos, o la remodelación en sentido «ecológico»

del sistema tributario. La línea política del Gobierno Federal claramente orientada al descenso del gasto y a la disminución de la presión fiscal de modo simultáneo, ha debido combinarse con las reclamaciones de disminución de bonificaciones y exenciones fiscales y de incremento de medios destinados a diversas prestaciones propias esencialmente del SPD, e incorporadas por la mayoría de los Länder en el Bundesrat.

Por consiguiente, las críticas a la manipulación del Bundesrat como arma de la oposición han resurgido (especialmente con ocasión del citado debate sobre las retribuciones de los diputados) tras años de relativa tranquilidad en este ámbito, si bien a nivel político y sin el eco doctrinal que encontraron en anteriores ediciones del mismo debate; y las críticas provienen tanto de la coalición gubernamental, como también en alguna ocasión de las propias líneas del grupo parlamentario del SPD en el Bundestag, que ve su papel de oposición «usurpado» por los gobiernos de los Länder, y ejercido en la «cámara oscura» de la Comisión de conciliación. Todo ello sin olvidar sin embargo que los intereses y posiciones del Bundesrat no siempre han coincidido de modo absoluto con la posición del Grupo del SPD en el Bundestag. En cualquier caso, las principales normas y líneas políticas en 1995, como en otros años, no pueden adjudicarse única ni tan sólo de modo primordial a la Coalición de Gobierno, sino que la mayoría socialdemócrata en el Bundesrat ha tenido un papel configurador importante en la mayor parte de normas aprobadas. Ello no hace sino confirmar la trayectoria y papel tradicionales del Bundesrat sin que las críticas hayan conseguido nunca ni tan solo un replanteamiento del papel del Bundesrat. Este además parece decidido a aprovechar las nuevas posibilidades abiertas por la reciente reforma de la GG haciendo frecuente uso de su iniciativa legislativa (que obliga ahora a Gobierno federal y Bundestag a una reacción más rápida y atenta a estas iniciativas), interviniendo con mayor intensidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno federal y aprovechando al máximo sus posibilidades de participación en asuntos de la UE.

AUSTRIA (*)

*Peter Pernthaler
Gert Schernthanner*

Introducción

Ya desde el inicio de esta crónica se puede anticipar que con toda seguridad 1995 no pasará como un hito a los anales del federalismo austriaco. Se trata de un año que ha estado marcado principalmente por las largas y difíciles negociaciones para formar coalición entre los dos grandes partidos, el Partido Socialdemócrata (SPÖ) y el Popular (ÖVP), que fueron necesarias para la formación de nuevo gobierno tras las elecciones al *Nationalrat* el 9 de octubre de 1994. Junto a ello, cabe destacar que el SPÖ y el ÖVP experimentaron un considerable descenso de votos y además, debieron asumir la pérdida de la mayoría de los dos tercios del Parlamento que es necesaria para la aprobación de normas constitucionales.²

Precisamente por esta razón, el SPÖ y el ÖVP no podían aprobar por sí solos la inminente reforma del Estado federal sobre redistribución de competencias entre el Bund y los Länder que venía preparándose desde hacía tiempo y que, pese al acuerdo de los dos partidos, no llegó a ser aprobada antes del 9 de octubre de 1994. Ahora éstos necesitaban conseguir el respaldo de otras fuerzas con representación en el *Nationalrat* para lo cual eran necesarias nuevas negociaciones. Si bien finalmente se logró el apoyo tanto de los Verdes como del Foro Liberal que habría significado una mayoría superior a los dos tercios del *Nationalrat*, el «precio» a pagar por semejante respaldo hubieran sido por una parte, retrasos considerables ya que los Verdes y el Foro Liberal tenían que pronunciarse sobre las materias ya negociadas y por otra, unos resultados para los Länder menos ambiciosos que los alcanzados en la negociación inicial entre el SPÖ y el ÖVP. En definitiva, un alto precio, demasiado alto tal y como se puso de manifiesto el 12 de diciembre de 1994 cuando los Presidentes de los Länder reunidos en su conferencia extraordinaria de Viena rechazaron por unanimidad el acuerdo que el SPÖ, el ÖVP, los Verdes y el Foro Liberal habían alcanzado en la Comisión Constitucional sobre la reforma del Estado federal.

Así fue como el proyecto de reforma más importante y más amplio en la historia de la Segunda República fracasó y por consiguiente, los esfuerzos durante años,

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

2. Vid. «Informe sobre la evolución del federalismo austriaco durante 1994», *Informe Comunidades Autónomas*, Volumen I (1995), págs. 670 y ss.

las innumerables rondas de negociación, el cuidadosamente elaborado proyecto de reforma y los extensos dictámenes de especialistas fueron en vano.²

Ya de vuelta al año 1995, tras la conclusión con éxito de las negociaciones para la formación de una coalición se constituyó un nuevo gobierno presidido por el Canciller federal *Vranitzky* (SPÖ). De nuevo se asistía a una «reedición» de la «gran coalición» formada por el SPÖ y el ÖVP que sin embargo, tendría una corta duración. Desde un principio el trabajo gubernamental se vio condicionado por disputas en parte ideológicas y en parte personales que llevaron por momentos a una paralización de la vida política en Austria. Esta situación se agudizó manifiestamente en las largas y conflictivas negociaciones para la aprobación del presupuesto que se rompieron sin resultados en octubre de 1995. De esta manera, se daba la señal de salida para una corta pero intensa campaña electoral donde en ocasiones se sobrepasaron los límites de la corrección y de los buenos modales políticos. Sobre los resultados de las elecciones del 17 de diciembre de 1995, sus causas y repercusiones así como sobre los de las elecciones que se celebraron el mismo día en el Land de *Steiermark* se volverá en el epígrafe siguiente.

El año 1995 desde el punto de vista político

Como ya se ha mencionado en la introducción, el año 1995 transcurre políticamente bajo el signo de las dificultades y de las disputas en el seno del nuevo gobierno (formado al igual que el anterior por el SPÖ y el ÖVP) que llevaron a la ruptura de la «gran coalición» y obligaron a una celebración de elecciones anticipadas el 17 de diciembre de 1995.

Tras las elecciones al *Nationalrat* de 9 de octubre de 1994 el SPÖ y el ÖVP consiguieron pactar el 29 de noviembre de 1994 un acuerdo de trabajo que tenía por finalidad principalmente el saneamiento de las maltrechas finanzas públicas y en el que de forma significativa a lo largo de ochenta y cuatro páginas no se decía una sola palabra ni sobre la reforma del Estado federal ni sobre el federalismo austriaco. Conforme a ese acuerdo se iniciaron las negociaciones para la elaboración de un presupuesto federal para 1996 nada más constituirse el nuevo gobierno. Sin embargo, tales negociaciones resultaron manifiestamente difíciles ya que por una parte, el ÖVP quería sanear el presupuesto sobre todo a través de medidas sobre el gasto (mediante recortes de pensiones así como en el ámbito social y de la sanidad pública), mientras que el SPÖ defendía reducir el déficit más bien a través de medidas sobre los ingresos (mediante la introducción de nuevos impuestos, por ejemplo, el «impuesto de solidaridad» para las rentas más altas). A esas diferencias objetivas se añadieron otras de carácter personal. Es el caso de la fría relación que desde un principio mantuvieron los responsables de la negociación presupuestaria, el nuevo y políticamente inexperto Ministro de Finanzas, Sr. *Staribacher* (SPÖ), y el

3. Vid. principalmente ÖHLINGER, «Das Scheitern der Bundesstaatsreform. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Anmerkungen» *ÖJP* 1994 (1995), págs. 543 y ss.; PERNTHALER/SCHERNTHANNER, «Bundesstaatsreform 1994», *ÖJP* 1994 (1995), págs. 559 y ss.

nuevo Ministro de Economía, Sr. *Ditz* (ÖVP), que hasta el momento había ocupado la Secretaría de Estado en el Ministerio de Finanzas. Como consecuencia de ello, no se pudo ni siquiera llegar a un acuerdo sobre las cifras que debían estar en la base de las negociaciones y por tanto, tampoco fue posible un acuerdo sobre la verdadera proporción del déficit presupuestario. Además, a las circunstancias anteriores se sumó el relevo que tuvo lugar en la cúpula del ÖVP durante el congreso celebrado en primavera. El hasta entonces líder del partido, *Busek*, fue sustituido por *Schüssel* que había sido el anterior Ministro de Economía y que ahora integraba el nuevo gobierno como Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores. A partir de ahí, el ÖVP inició una andadura claramente más conservadora que en ningún caso favoreció el acuerdo con el SPÖ sobre el presupuesto.

Poco a poco las negociaciones, en las que también entraban en disputa los medios de comunicación, acabaron prolongándose excesivamente y la «nueva gran coalición» cayó en manos de presiones políticas y también temporales cada vez mayores que finalmente, desembocaron en una ruptura de las negociaciones sin resultados en octubre de 1995. El Gobierno no había elaborado un presupuesto y consiguientemente, había perdido un importante instrumento para su existencia. Por su parte, el pacto para el saneamiento de las finanzas que en su día ambos partidos habían acordado se convirtió en un «montón de pedazos». Ante esa situación, el 13 de octubre el Parlamento aprobó la Ley sobre la disolución anticipada del *Nationalrat* conforme al art. 29.2 de la Constitución federal (en adelante, B-VG).⁴

Inmediatamente después de la ruptura de las negociaciones se inició una corta pero durísima y en ocasiones, brutal campaña electoral que principalmente se dirigió en los estudios de la Televisión Austriaca (ÖRF) y en la que se habló del llamado «paquete de ahorro», de las medidas para sanear el presupuesto estatal y de cuestiones económicas. Justamente a lo largo de esta intensa campaña electoral, en noviembre de 1995, el parlamentarismo austriaco experimentó uno de sus «momentos estelares» cuando los diputados de los cinco partidos con representación parlamentaria se reunieron en una sesión extraordinaria del *Nationalrat* para aprobar antes de las elecciones una serie de leyes sobre materias importantes y urgentes (p.ej. la Ley sobre medidas contra el trabajo sumergido, la nueva regulación sobre horarios comerciales o una reforma de la Ley sobre la prestación social). La existencia de unas mayorías variables permitió efectivamente la aprobación de leyes en el Pleno del *Nationalrat* y además, contribuyó a un «parlamentarismo vital».⁵

El 17 de diciembre de 1995 se celebraron las elecciones que arrojaron para sorpresa de muchos una clara victoria electoral del SPÖ (38,1 % de los votos válidamente emitidos, 71 diputados en el *Nationalrat*) que se benefició por una parte, del miedo de muchas personas, sobre todo de la tercera edad, ante un recorte de sus

4. Ley federal a través de la cual finalizó de forma anticipada la XIX. Legislatura del *Nationalrat* (BGBl. 686 a/1995).

5. NOTA DEL TRADUCTOR: En el sistema austriaco si la disolución del *Nationalrat* tiene lugar por el transcurso del tiempo para el que fue elegido (art. 29.3 B-VG) o bien, se trata de una disolución anticipada aprobada a través de ley del *Nationalrat* (art. 29.2 B-VG) todos los órganos de la Cámara mantienen sus funciones hasta la constitución del nuevo *Nationalrat*. Sólo si la disolución es adoptada por el Presidente federal (art. 29.1 B-VG) permanecen exclusivamente en funciones el Presidente de la Cámara y una comisión permanente (art. 55.2 B-VG, art. 6.1 Reglamento del *Nationalrat*).

pensiones y por otra, del temor ante un posible gobierno conservador formado por el ÖVP y el FPÖ (Partido Liberal austriaco). Tanto el ÖVP que sólo consiguió un ligero ascenso con el 28,3 % de los votos (53 diputados) como el FPÖ que tuvo una sensible pérdida con un 21,9 % (40 diputados) quedaron claramente por debajo de sus objetivos electorales. No obstante, el gran perdedor de estas elecciones fueron los Verdes (4,8 % de los votos, 9 diputados) a los que incluso aventajó el Foro Liberal (5,5 % de los votos, 10 diputados).

En enero de 1996 se produjeron dos circunstancias: primero, hubo un cambio en la cúpula del Ministerio de Finanzas cuyo titular pasó a ser el hasta entonces Ministro de Tráfico, Sr. *Klima*, que sucedió al desafortunado Sr. *Staribacher*; y segundo, el SPÖ y el ÖVP llegaron a un acuerdo sobre partidas presupuestarias y sobre la verdadera proporción del déficit que desbrozó el camino para nuevas negociaciones entre los dos grandes partidos. Ese proceso negociador culminó con éxito dos meses más tarde durante la noche del 6 al 7 de marzo de 1996. Como consecuencia del mismo, ambos partidos han llegado a un acuerdo para los presupuestos de 1996 y 1997 y han concluido el muy discutido «paquete de ahorro» a través del cual se prevé una contención del gasto en casi de cien mil millones de chelines de los cuales casi dos tercios se conseguirán actuando sobre el gasto (a través de la reducción de funcionarios, recortes sociales y de pensiones) mientras que el tercio restante procederá de medidas sobre el ingreso (por ejemplo, mediante la introducción de un nuevo impuesto en materia energética). En el futuro *Vranitzky* como Canciller federal (SPÖ) y *Schüssel* (ÖVP) como Vicecanciller presidirán un gobierno en el que desaparecerán dos Ministerios y dos Secretarías de Estado.

Por otra parte, el 17 de diciembre de 1995 se celebraron elecciones en el Land de *Steiermark*. Los resultados evidenciaron una masiva pérdida de votos del ÖVP, un incremento del SPÖ (que se quedó a 2.000 votos del ÖVP) y la entrada por primera vez en el Parlamento estirio de los Verdes y del Foro Liberal. La misma noche de las elecciones el gran perdedor, el hasta la fecha Presidente del Land, Sr. *Krainer* (ÖVP), que durante mucho tiempo ha gobernado el Land, desalojaba su sillón en favor de la entonces Consejera de Economía, Sra. *Klasnic* (ÖVP) que en enero de 1996 se convirtió en la primera Presidenta de un Land en Austria con los votos del ÖVP y del FPÖ.

Asimismo, en *Oberösterreich* se ha producido durante la actual legislatura el relevo del ya mayor Presidente, Sr. *Rotzenböck* (ÖVP), por el hasta ese momento Consejero de Medio Ambiente, Carreteras, Cultura y Deporte, Sr. *Pubringen* (también del ÖVP).

Cabe señalar también, que a lo largo de todo el año 1995 se han celebrado referendos en numerosas organizaciones profesionales de Austria (entre ellas, la Cámara de Economía, la Cámara de Trabajadores, la Cámara de Agricultura) cuyos resultados mayoritariamente han supuesto un importante respaldo para la subsistencia de estas Cámaras. Sólo cabe lamentar que la participación electoral en algunos casos haya sido muy escasa.

Hasta aquí un sucinto balance de 1995, año que ha estado ensombrecido por el fracaso de las negociaciones presupuestarias de la «gran coalición» y en el sólo han tenido lugar unos pocos aspectos federales positivos como la implantación de ajus-

tes de gastos hospitalarios orientados a la productividad o la venta de acciones que el Bund poseía en los Hospitales de *Vorarlberg* a este Land. Frente a ello muchos problemas no fueron resueltos o fueron aplazados es el caso del saneamiento del presupuesto, la confección de un «paquete de ahorro», la reforma del Estado federal, la nueva regulación de la Ley constitucional de financiación y de la Ley de compensación financiera, la reforma administrativa, la reforma de las pensiones o la nueva regulación de la financiación de hospitales.

La actividad legislativa durante el año 1995

El año 1995 casi coincide con la decimonovena legislatura del *Nationalrat* que va desde noviembre de 1994 hasta noviembre del pasado año. Fue la legislatura más breve en la historia de la Segunda República y estuvo marcada principalmente porque tras las elecciones la «gran coalición» perdió la mayoría de los dos tercios del Parlamento que es necesaria para la aprobación de disposiciones constitucionales. Esta pérdida fue lamentable desde el punto de vista federal porque contribuyó decisivamente al fracaso ulterior de la reforma del Estado federal pero sin embargo, desde el punto de vista del Estado de Derecho repercutió muy positivamente porque se fortaleció el papel del Parlamento en el proceso legislativo y disminuyó a proporciones razonables el número de leyes en general y el de disposiciones constitucionales en particular.

En total durante la decimonovena legislatura del *Nationalrat* se han celebrado cincuenta y siete sesiones plenarias. A lo largo de ellas se han aprobado 41 tratados internacionales, 3 convenios conforme al art. 15a B-VG y 122 leyes federales de las cuales sólo 12 han sido leyes con disposiciones constitucionales (sobre todo, se trata de leyes económicas y en materia de energía, leyes sobre ordenación del mercado y de precios así como una reforma de la Ley sobre la prestación social y una Ley federal sobre el Fondo Nacional de la República de Austria para las víctimas del nacionalsocialismo). Debe destacarse que estos datos son sumamente moderados en el sistema austriaco si se comparan con los de anteriores legislaturas.

Por su parte, la Ley de compensación financiera de 1993 (BGBl. 1993/30 en la redacción de BGBl. 1993/959) cuya vigencia expiró el 31 de diciembre, fue tres veces reformada (BGBl. 1995/21, 1995/297, 1995/853) y se acordó inicialmente un año de prórroga (hasta 1996 incluido). Sin embargo, habida cuenta de las ya conocidas difíciles circunstancias financieras del Bund y también de los otros entes territoriales, las partes de la compensación financiera acordaron el 27 de noviembre de 1995 tras varias rondas de negociación una prórroga de la actual Ley de compensación financiera hasta el 31 de diciembre de 1999. Las medidas previstas deberían implicar durante 1996 un incremento de los ingresos alrededor de los 15,5 mil millones de chelines de los cuales los primeros 4 mil millones irían a parar al Bund. El resto de los llamados porcentajes sobre los ingresos fiscales (*Abgabenertragsanteile*) deberían ser distribuidos conforme a los criterios de reparto que desde hace años rigen entre Bund, Länder y municipios. Con ello debería también garantizarse la financiación de los altos costes de la entrada en la

Unión Europea en especial, las amplias y sumamente cuantiosas ayudas a la agricultura.⁶

También cabe mencionar que el convenio suscrito entre el Bund y los Länder conforme al art. 15a B-VG sobre financiación de centros sanitarios (más conocido como convenio-KRAZAF) fue prorrogado por un año más concretamente, hasta el final de 1995.

Junto a las doce leyes federales que contenían disposiciones constitucionales y a las que ya se ha aludido, a lo largo de toda la anterior legislatura sólo se aprobó una Ley constitucional. Se trata de la llamada «Ley federal constitucional-Anexo» (*Begleit-BVG*) (BGBl. 1994/1013) cuyo proyecto fue adoptado por el Gobierno el 15 de noviembre de 1994 y que finalmente, fue aprobada por el *Nationalrat* como Ley federal constitucional el 15 de diciembre de 1994.⁷ A través de la misma se regula la futura representación de Austria ante la Unión Europea y su contenido puede dividirse en cuatro grandes bloques:

a) El núcleo de esta Ley constitucional lo conforman las disposiciones del art. 23 a-f y las del art. 117.2 B-VG sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea y en especial, las relativas a la participación en la política exterior y de seguridad común (aspecto importante para la interpretación de la Ley constitucional sobre la neutralidad austriaca⁸), elección de los eurodiputados y sobre todo, participación de los Länder y del Parlamento en los asuntos de la Unión Europea. Por lo que respecta a los dos últimos extremos, se reconoce tanto a los Länder (art. 23 d B-VG) como al Parlamento (art. 23 e B-VG) el derecho a formular una posición de la que el Gobierno federal sólo podrá apartarse «por imperativos de política exterior y de integración». Esta es una formulación confusa y amplia que podría convertirse en el futuro en «un explosivo político».

b) Por su parte, al art. 21 B-VG se han añadido dos nuevos párrafos (el 6 y el 7) que se corresponden en su contenido con el proyecto que presentó el Gobierno durante al decimoctava legislatura sobre el estatus de los funcionarios austriacos en la Representación Permanente de Austria ante los órganos de la Unión.⁹ Además, la nueva regulación abre la posibilidad de nombramiento por un plazo determinado también para los funcionarios de primer nivel.

c) Asimismo, a través del nuevo art. 127 b B-VG se ha dispuesto la competencia del Tribunal de Cuentas para el control de la gestión de todas las organizaciones profesionales reguladas legalmente (es el caso de las Cámaras). Ahora bien, no se trata de un control de oportunidad sobre la gestión de tales organizaciones sino circunscrito a la verificación de la conformidad con las disposiciones vigentes, la exactitud de las cifras así como la gestión económica.

d) Finalmente, a través de la reforma del art. 147.2 B-VG se ha regulado de

6. Sobre ello vid. *Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung* 1995/5, págs. 1 y ss.

7. RV 27 Blg. NR 19. GP.

8. Ley federal constitucional de 26.10.1955 sobre la neutralidad de Austria (BGBl. 1955/211).

9. RV 1578 Blg. NR 18.GP.

nuevo el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional austriaco a propuesta del *Nationalrat* y del *Bundesrat* respectivamente.¹⁰

1995 primer año de Austria en la Unión Europea. Las consecuencias para los Länder

La «Ley constitucional federal sobre la Unión Europea» que se acaba de comentar nos conduce a otro tema que aunque sea de forma sucinta debe ser tratado, a saber, el primer año de la integración de Austria en la Unión Europea. Tras la sorprendente y clara mayoría en favor de la adhesión de Austria a la Unión (66,58 % de los votos válidamente emitidos en el referéndum de 12 de junio de 1994¹¹) pronto se ha evaporado la inicial euforia y entre tanto en la población ha calado una impresión recelosa y negativa que está marcada por el escepticismo, el desengaño e incluso en ocasiones, por un férreo rechazo.

Las causas que han contribuido a ese cambio de opinión son sumamente diversas y heterogéneas e incluso a veces, irracionales. Por una parte, se encuentran los altos costes de la adhesión para Austria ya que como miembro que tiene la consideración de «pagador neto» tuvo que aportar sólo en el año 1995 cerca de 11 mil millones de chelines. Junto a ello, la apertura de las fronteras ha desencadenado crecientemente una lucha concurrencial y una presión de la competencia en la economía nacional (p.ej. en el caso de la industria de la construcción o de la textil). Además, la adhesión ha originado enormes problemas en la agricultura, plásticamente se habla de la «muerte de los agricultores» debido a la rápida caída de precios en los productos agrícolas como consecuencia de la sobreproducción, y a los que se intenta hacer frente mientras dura el período transitorio —que expira al final de 1988— a través de ayudas generales (p.ej. dos tercios del presupuesto global de la Unión se han empleado para ayudas agrícolas) o bien, a través de ayudas compensatorias específicas.

A todo ello, cabe añadir que desde la adhesión se ha producido un fuerte incremento del tráfico en las autopistas austriacas especialmente, una constante y creciente circulación de camiones sobre todo, en las fuertemente frecuentadas «autopistas de tránsito» (la autopista *Phyrn-Tauern* y sobre todo, la autopista del *Brenner*). Ello ha dado lugar a numerosas protestas que acabaron en un bloqueo de la autopista del *Brenner* los días 7 y 8 de octubre de 1995. En relación a este extremo, vale la pena mencionar la resolución del Parlamento tirolés de 12 de octubre de 1995 aprobada con los votos de los cuatro partidos allí representados contra la introducción de un peaje general en las autopistas ya que ello implicaría un doble peaje en las autopistas donde ya se paga (como por ejemplo, en la autopista del *Brenner*) y además, provocaría un trasvase de tráfico a las carreteras federales y

10. Sobre la denominada «Ley federal constitucional-Anexo» vid. más detalles en PERNTHALER/SCHERTHANNER, *Bundesstaatsreform 1994*, *ÖJP* 1994 (1995), págs. 575 y ss.

11. Al respecto, vid. la publicación del Gobierno federal sobre los resultados del referéndum de 12 de junio de 1994 (BGBl. 1994/735).

de los Länder. No obstante, el nuevo Gobierno federal expresó el 12 de marzo de 1996 que quiere justamente introducir ese peaje general de autopistas en cualquier caso a partir del 1 de enero de 1997.

Finalmente, otros motivos del creciente rechazo de los austriacos a la Unión Europea son algunas «vacas sagradas» que amenazan «ser sacrificadas en el altar europeo». Tal es el caso de la neutralidad austriaca que cada vez más parece ceder ante una solidaridad europea (así lo muestran la propia adhesión a la Unión o la «misión de paz con la OTAN»¹² para la participación de los soldados austriacos en las acciones de la OTAN en la antigua Yugoslavia). Asimismo, debe mencionarse la renuncia al fuerte chelín en favor de la moneda única europea (el euro) si se consigue la Unión monetaria y siempre que Austria cumpla los denominados criterios de convergencia; o por último, el anonimato de las cuentas corrientes austriacas¹³ que tras la supresión del anonimato de las cuentas de títulos valores a partir del 1 de julio de 1996, parece estar en una contradicción difícilmente salvable con la Directiva sobre el blanqueo de dinero de la Unión europea.¹⁴

Asimismo, debe subrayarse aquí que muchos de los problemas que se han comentado como causantes de ese euroescepticismo que existe en Austria son específicamente austriacos, es decir, que ya existían antes de la adhesión a la Unión europea o igualmente se hubieran producido con el tiempo aunque no hubiese tenido lugar la integración de Austria. Además, cabe añadir que para algunos políticos austriacos es sumamente tentador, porque les resulta más cómodo, esconder su propia incapacidad y falta de carisma criticando a la burocracia de Bruselas.

Actualmente, el desencanto y la decepción dominan también en los Länder austriacos que apoyaron decididamente desde el principio la adhesión ya que el Bund les prometió respaldar la distribución de competencias y sus derechos de participación en el proceso de integración europea a través de convenios de derecho público, reformas constitucionales expresas y órganos conjuntos para la política de integración. Hoy los Länder se sienten decepcionados con la praxis diariamente centralista de la Unión Europea. Sin embargo, también en la organización de la Unión es posible encontrar elementos del federalismo como por ejemplo, el principio de subsidiariedad, el Comité de las Regiones, las posibilidades de representación de los Länder en el Consejo y en las comisiones, la colaboración en la política regional o la aplicación del derecho europeo por los Länder en el marco de sus competencias.

Como uno de los pocos estados federales de la Unión Austria tendría una especial responsabilidad en el desarrollo del regionalismo europeo. En ese sentido, podría aportar a la política de integración europea sus ricas experiencias en el ámbito del federalismo cooperativo y así, paso a paso poner en marcha el federalismo europeo en algunos ámbitos. De esta manera, Austria «podría» aportar un

12. Vid. el convenio-marco para este acuerdo firmado el 10.2.1995 por el Ministro federal de Asuntos Exteriores. Sobre el mismo vid. el «*Wiener Zeitung*» de 11.2.1995, pág. 1.

13. Art. 40.1.1a de la Ley sobre bancos (BGBl. 1993/532 en la redacción del BGBl. 1995/22).

14. 391 L 0308: Directiva 91/308/CEE del Consejo para impedir la utilización del sistema financiero para finalidades de blanqueo de dinero (Abl. Nr. L 166 de 28.6.1991, pág. 77).

especial perfil a la política europea, pero tal y como se ha dicho «podría» porque hasta el momento ha sucedido justamente lo contrario. El Bund ha practicado e intensificado su tradicional centralismo en política exterior y en muchos ámbitos sectoriales de la política de integración europea. Tres ejemplos muestran las nuevas formas que reviste el centralismo austriaco con motivo de la integración.¹⁵

a) En aplicación de las *Directrices sobre los representantes conjuntos de los Länder* aprobadas por la Conferencia de Presidentes, la directora de la Oficina de la Mujer de *Salzburg* fue nombrada como la representante conjunta de los Länder en el Comité Consultivo de la Unión Europea para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Con motivo de la trigésimo séptima sesión de este Comité Consultivo a celebrar en Bruselas el 25 y 26 de abril de 1995 la representante de los Länder pudo comprobar que no aparecía en la lista de participantes, que tampoco había recibido los documentos de las jornadas y que únicamente, era considerada como observadora sin asiento ni voto. Fueron las representantes del Bund quienes ocuparon los dos puestos que corresponden a Austria en dicho Comité por más que el art. 8 del convenio entre Bund y Länder sobre el procedimiento de participación de los Länder¹⁶ en asuntos que afectan a sus ámbitos propios o bien, en aquellos que pueden serles de interés preveía una inclusión de los representantes de los Länder en las delegaciones negociadoras. A la vista está que en este caso no fue posible observar de forma oficial los intereses de los Länder.

b) El segundo ejemplo es el relativo a la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Unión Europea que debía celebrarse en Turín a finales de marzo de 1996 y muestra claramente como con motivo de la misma los Länder adoptaron iniciativas propias a la espera de una señal por parte del Bund para elaborar con él una política federal de integración europea. En su lugar, el Gobierno federal aprobó el 30 de junio de 1995 las *Directrices para los previsibles temas de la Conferencia gubernamental de 1996* sin embargo, no las presentó a la deliberación del Consejo para asuntos de la integración europea por más que este órgano debe ser oído según el art. 2.2 de la Ley a través de la cual se creó.¹⁷ Igualmente, se omitió una resolución del *Nationalrat* y del *Bundesrat* sobre esas directrices si bien ambas Cámaras deben ser informadas y deben tener la posibilidad de formular una posición sobre todos los proyectos en el marco de la Unión Europea según el art. 23 e) 1. B-VG. Las mencionadas directrices sí fueron presentadas a los Länder para que formularan su posición pero el plazo que se les dio fue tan breve, que no hubo tiempo para una intensa discusión sobre las mismas.

Apoyándose en una resolución de la Conferencia de sus Presidentes, los Länder han presentado propuestas conjuntas para el fortalecimiento de su papel y el de las Regiones en la Unión Europea. Simultáneamente, han indicado que consideran

15. Al respecto, *Informationsblätter des Institutes für Föderalismusforschung* 1995/3, págs. 1 y ss. y 1995/4, págs. 1 y ss.

16. Convenio entre el Bund y Los Länder según el art. 15a B-VG sobre los derechos de participación de los Länder y municipios en asuntos de la integración europea (BGBl. 1993/775, hoy institucionalizado a nivel constitucional a través de la reforma de la B-VG 1994/1013 (vid. art. 23 a-f B-VG).

17. Ley federal sobre la constitución de un Consejo para cuestiones relacionadas con la política de integración europea austriaca (BGBl. 1989/368).

necesaria su participación previa en la preparación de la Conferencia gubernamental conforme al art. 23 B-VG. La reacción del Gobierno federal ha sido la siguiente: las propuestas concretas de los Länder, especialmente en relación al principio de subsidiariedad, al Comité de las Regiones y a la posibilidad de interponer demandas ante el Tribunal de Justicia europeo no han sido tomadas en consideración en su mayor parte. En relación a la participación sustantiva que los Länder solicitaban, no ha tenido lugar más allá de un plazo extraordinariamente breve para formular una posición sobre un proyecto ya terminado.

c) Finalmente, el tercer ejemplo muestra cómo el Bund utiliza la integración europea como «palanca» para impulsar una centralización en ámbitos sectoriales que pertenecen al núcleo de competencias de los Länder en vez de aceptar la solución cooperativa que éstos le proponen. En el presente caso, el Ministerio federal de Economía ha enviado para su dictamen un primer proyecto de Ley federal sobre productos de la construcción que no se ha modificado en lo esencial a pesar de las objeciones competenciales que han formulado los Länder. Según se deduce de su Exposición de Motivos, este proyecto federal se apoya en los títulos competenciales de los art. 10.1.2 B-VG (aduanas), art. 10.1.9 B-VG (tráfico y concretamente, circulación ferroviaria, tráfico aéreo, navegación fluvial y carreteras federales) y art. 10.1.10 B-VG (bosques, canalización de torrentes así como construcción y mantenimiento de vías de navegación). A través de esta regulación se pretenden eliminar obstáculos para la comercialización de productos de la construcción y para el libre tráfico de mercancías con tales productos de y hacia Estados miembros de la Unión europea y también, con los otros Estados parte del Tratado del espacio económico europeo. Sin embargo, no parece apropiado ver en los títulos que se invocan y en especial, en el del art. 10.1.2 B-VG un fundamento competencial suficiente para este proyecto.

De esta manera, parece incontestable que las regulaciones sobre comercialización y uso de productos para la construcción caerán dentro de las competencias legislativas y de ejecución de los Länder conforme al art. 15.1 B-VG, a no ser que excepcionalmente exista una competencia federal (como p.ej. en asuntos de relacionados con ferrocarriles, carreteras federales o canalización de torrentes). En ese sentido, los Länder han suscrito para la aplicación de la Directiva europea sobre productos de la construcción¹⁸ un convenio según el art. 15a B-VG para la colaboración en materia de construcción que entró en vigor el 24 de mayo de 1994 (LGBl. de *Tirol* 1993/37). Actualmente, en la mayor parte de los Länder ya ha tenido lugar la ejecución de la directiva europea y del convenio.¹⁹

Precisamente, durante la suscripción del mencionado convenio los Länder invitaron al Bund a adherirse al mismo y a convertirse en miembro del *Instituto Austriaco de la Construcción*. Sin embargo, el Bund interpretó mal esa invitación y

18. Directiva para la adaptación de las disposiciones jurídicas y administrativas de los estados miembros sobre productos de la construcción (Directiva RL9/106/CEE [ABl. L40/12 de 11.2.1989] modificada a través de la Directiva 93/68/CEE [ABl. L 220/1 de 31.8.1993]).

19. Por ejemplo, la Ley del Land de *Kärntner* sobre acreditación y permisos de materiales para la construcción (LGBl. 1994/24), la Ley del Land de *Salzburg* sobre productos de la construcción (LGBl. 1995/11), la cuarta reforma llevada a cabo en el Land del *Tirol* de las leyes sobre la construcción (LGBl. 1994/7) o la Ley del Land de *Vorarlberg* sobre productos de la construcción (LGBl. 1994/33).

en su lugar, ha elaborado el controvertido proyecto que decididamente debe rechazarse desde un punto de vista competencial.²⁰

Por último, debe destacarse que la creciente situación de concurrencia regional entre Länder en relación a las políticas regionales de la Unión europea —especialmente en lo que concierne a la obtención de ayudas— ha significado un desarrollo completamente nuevo en el federalismo austriaco. Hasta el momento los Länder estaban organizados entre ellos muy fuertemente de forma cooperativa y los conflictos se eliminaban a través de negociaciones, ahora cada vez cobra mayor significado la concurrencia entre los Länder austriacos en relación al desarrollo económico.²¹ Ello demuestra que la política regional de la Unión europea en ningún caso contribuye a la armonía sino más bien a un agravamiento de semejantes conflictos entre los Länder.

El destino de la reforma del Estado federal y de la jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder

Ya se ha mencionado en repetidas ocasiones que la gran reforma del Estado federal acordada en 1992²² no pudo aprobarse en 1995 durante la anterior legislatura. A continuación, este tema y otros problemas conexos como son la implantación de verdaderos tribunales contencioso-administrativos de los Länder o la elaboración de un procedimiento de consulta en asuntos financieros sólo serán escuetamente abordados ya que el Bund —que es competente para la reforma de la Constitución federal— y los Länder apenas han adoptado iniciativas a este respecto.

a) La reforma del Estado federal se presentó durante la anterior legislatura en forma de proyecto del Gobierno federal²³ pero fracasó en diciembre de 1994 en el curso de las deliberaciones parlamentarias y de las negociaciones con los Länder por las razones —tanto de naturaleza financiera como de contenido— que ya son conocidas. Durante 1995 no pudieron alcanzarse avances sustanciales sobre este tema debido a la nueva correlación de fuerzas en el *Nationalrat*, a las constantes disputas en el seno de la «gran coalición» y al protagonismo de las negociaciones presupuestarias y sobre contención del gasto público en las han participado todas las fuerzas políticas. Tras las elecciones de diciembre de 1995 nuevamente y sin modificaciones se ha presentado el 15 de enero de 1996 en el *Nationalrat* el proyecto gubernamental sobre la reforma del Estado federal.²⁴ Es dudoso que este

20. ÖHLINGER, «Missverständnis in Wien lässt Ende des Bundesstaates erwarten», *Die Presse* de 4.9.1995, pág. 7.

21. PRESSIEN, «Föderalistische Strukturverschiebungen», *Institut für Höhere Studien* (IHS), Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series Nr. 28 (1996), pág. 59.

22. Al respecto, vid, el llamado *Pacto de Perchtoldsdorfer* (Acuerdo político sobre la nueva ordenación del estado federal) entre el Canciller Federal (como representante del Bund) y el Presidente de la Conferencia de Presidentes del Länder (como representante de los Gobiernos de los Länder) de 8 de octubre de 1992. El texto de este pacto aparece reproducido en PERNTHALER, *Der differenzierte Bundesstaat*, 1992, pág. 111 y ss.

23. RV 14 Blg. NR 19. GP.

24. RV 14 Blg. NR 20. GP = RV 14 Blg. NR 19. GP = RV 1706 Blg. NR 18 GP.

proyecto vaya a tener mejor fortuna que el anterior pese a que el SPÖ y el ÖVP han conseguido de nuevo la mayoría de los dos tercios, sobre todo si se tiene en cuenta que no han variado sustancialmente los problemas ni las posiciones de cada parte ni las de los entes territoriales.

b) También se ha presentado de nuevo y sin modificaciones el proyecto del Gobierno federal sobre la constitución del llamado *Organo de consulta* para asuntos que afectan a los intereses financieros de Bund y Länder.²⁵ Este órgano, compuesto por representantes del Bund, de los Länder y de la Federación de ciudades y municipios austriacos, se ocupará por una parte, de los casos en los que el Gobierno federal o el Ministro de Finanzas en solitario vetan la ley del Parlamento de un Land que pone en peligro los intereses financieros federales y por otra parte, de los casos de veto del *Bundesrat* contra una ley del *Nationalrat* que ponga en peligro los intereses financieros de los Länder. En ambos casos el *Organo de consulta* podrá dirigir recomendaciones no vinculantes a la Cámara legislativa en cuestión.²⁶

La introducción de este procedimiento de consulta que jurídicamente requeriría la reforma del art. 98.2 B-VG y la elaboración de un nuevo art. 8a de la Ley constitucional de financiación (F-VG) será sin embargo, poco factible en la forma que actualmente se está discutiendo. Tanto los Länder que atisban en él un recorte de su ya modesta autonomía financiera, como también el *Nationalrat* que teme una manifiesta pérdida de poder, ofrecen resistencia a este proyecto. Por su parte, el Gobierno federal parece evadirse de esta oposición llevándolo a un nivel informal y a tal efecto, ha elaborado un borrador de acuerdo político (no una ley, ni una ley constitucional ni siquiera un convenio del art. 15a B-VG) sobre ese procedimiento de consulta.²⁷ Ante ello, los Länder han reaccionado a esa propuesta federal con un proyecto propio de convenio conforme al art. 15a B-VG para la limitación de las repercusiones de leyes y reglamentos del Bund y de los Länder en las relaciones financieras de los otros entes territoriales.²⁸ En él se propone que siempre que un Land, la Federación de ciudades o la de municipios austriacos planteen objeciones respecto a la descripción o a la asunción de los costes que ocasione una ley federal que se va a aprobar, se deberá ocupar de tales objeciones un órgano conjunto de consulta que elaborará recomendaciones al *Nationalrat*. Si éste no tiene en cuenta una recomendación semejante, no se aguarda a que sea emitida o bien, los Länder, la Federación de ciudades o la de municipios no han tenido la oportunidad de formular una posición en un plazo razonable, se abren principalmente dos posibilidades: o la ley federal precisará consentimiento del *Bundesrat* o bien, el gasto adicional ocasionado por la ley federal a los otros entes territoriales deberá asumirse exclusivamente por el Bund de forma que en este caso, no será necesario el consentimiento del *Bundesrat*.

25. RV 15 Blg. NR 20. GP = RV 15 Blg. NR 19. GP = RV 1740 Blg. NR 18. GP.

26. Sobre este mecanismo de consulta más detalles en PERNTHALER/SCHERNTHANNER, «Bundesstaatsreform 1994», ÖJP 1994 (1995), págs. 570 y ss.

27. Se trata del Borrador Schlögl (*Schögl-Entwurf*) que lleva el nombre del Secretario de Estado de la Cancillería federal, Karl Schlögl.

28. Es el llamado Proyecto de Vorarlberg (*Vorarlberger Entwurf*) que ha sido elaborado por la Administración del Gobierno del Land de Vorarlberg por encargo de la Conferencia de los Presidentes de los Länder.

c) Desde hace años se multiplican las quejas sobre la sobrecarga de trabajo que padece el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Viena cuyo Presidente *Clemens Jabloner* habla ya de «un colapso parcial de la jurisdicción contencioso-administrativa».²⁹ En efecto, el número de recursos ha aumentado progresivamente desde los 5.059 en el año 1990, a los 6.200 durante 1992, pasando por los 8.320 en 1994 hasta llegar a los 11.132 que se interpusieron durante el pasado año, cifra con la que se alcanzado un punto álgido, sólo provisionalmente, y que representa un incremento frente a 1994 de casi un tercio. Prácticamente, la mitad de todos los casos (50,3%) versan sobre derecho de extranjería.

Por el momento, las salas independientes de lo contencioso-administrativo (*Unabhängigen Verwaltungssenate*) han continuado existiendo sin éxito, a pesar de haberse anunciado —en el marco de la fracasada reforma del Estado federal— la introducción de tribunales contencioso-administrativos propios de los Länder que precisamente, debían sustituir en los Länder a las aquellas salas independientes. En relación a este extremo, el *Bundesrat* adoptó el 14 de junio de 1995 una nueva iniciativa con motivo de la cual se aprobó la siguiente resolución:

«Se solicita al Gobierno federal proceder a la transferencia de funciones a las salas independientes de lo contencioso-administrativo según un borrador elaborado conjuntamente con los Länder y a proseguir los esfuerzos para la constitución de tribunales contencioso-administrativos de los Länder».

Poco después de esta plausible iniciativa, los diputados *Kostelka* (SPÖ), *Khol* (ÖVP) y otros presentaron el 23 de junio de 1995 en el *Nationalrat* una proposición de Ley federal constitucional para una nueva organización de la jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder³⁰ a partir de la cual, se ha desencadenado en Austria un debate a fondo sobre la reestructuración de este orden jurisdiccional. Sucintamente, esta proposición prevé que en el futuro por debajo del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Viena se cree otro tribunal contencioso-administrativo en los Länder que será tribunal de primera instancia del Bund. Además, deberá tenerse en cuenta que este tribunal será competente para los recursos contra las autoridades administrativas del Land en asuntos de la Administración federal mediata y de la Administración del Land. Por contra, los recursos en materia de la Administración federal inmediata —a excepción de las cuestiones tributarias y fiscales del Bund— deberán ser competencia del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo que actuará como primera instancia del Bund en aquellos supuestos. De esta manera, en ningún caso se crearía una dualidad de tramitaciones en el ámbito de lo contencioso-administrativo.

A juicio de los Länder, esta proposición debe valorarse críticamente porque no ha tenido en cuenta la resolución de la Conferencia de Presidentes de los Länder sobre el denominado «Modelo para la implantación de una jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder» de 4 de mayo de 1995. Los Länder han criticado en el proyecto que recoge su posición conjunta³¹ sobre la proposición de ley de los diputados *Kostelka*, *Khol* y otros que sea confusa en aspectos esenciales y que deje

29. JABLONER, *Die Presse*, de 5.2.1996, pág. 10.

30. 19.GP NR 306/A.

31. *Beilage 2 zu VST - 1125/25 vom 28.8. 1995.*

sin resolver cuestiones fundamentales cuya aclaración es responsabilidad del legislador constitucional. Así por ejemplo, se deja abierta la cuestión de si las competencias de decisión de los tribunales contencioso-administrativos de los Länder serán o no serán meramente casatorias y en segundo lugar, la propuesta remite la regulación de la tramitación al legislador de la materia que, en la mayoría de los casos, es el legislador federal. Por contra, el modelo de los Länder ha previsto para esos dos extremos la regulación del legislador de la organización que no es otro que el legislador de los Länder. Finalmente, se ha criticado que la proposición guarde silencio sobre la importante cuestión de los costes que comportarán los tribunales contencioso-administrativos de los Länder así como sobre la asunción de los mismos. Las cantidades hasta el momento mencionadas por el Bund en relación a este extremo son demasiado bajas. Actualmente del total al que asciende el gasto de los Länder resulta una cantidad global para 1995 de más de 220 millones de chelines sólo para la salas independientes de lo contencioso-administrativo. En cualquier caso, sólo debería aprobarse en el *Nationalrat* la proposición de Ley federal constitucional para la reordenación de la jurisdicción contencioso-administrativa después de alcanzarse un acuerdo sobre la cuantía de los costes y la asunción de los mismos.

La necesidad de una amplia reforma administrativa en los Länder

La necesidad de una profunda reforma administrativa en los Länder está directamente ligada a la implantación en éstos de una jurisdicción contencioso-administrativa y también, a la transferencia prevista de funciones de la Administración federal mediata a la Administración de los Länder. Esta última comprende actualmente como «Administración pública en los Länder» dos instancias que son las autoridades administrativas de los distritos (*Bezirke*) y la Administración del Gobierno del Land. Sin embargo, excepcionalmente pueden existir tres instancias si a las dos anteriores se añaden las autoridades municipales (en los ámbitos transferidos) o bien, el Ministerio federal competente como instancia superior sobre el Presidente del Land (que es Administración del Gobierno del Land) en la Administración federal mediata.³²

El peso pesado de la actividad administrativa reside en la actualidad en la Administración del Gobierno del Land mientras que la Administración de los distritos se ocupa más bien de asuntos rutinarios y decisiones que deben adoptarse sin demora. En algunos Länder (es el caso de *Vorarlberg* o *Niederösterreich*) existe ya una fuerte descentralización de la Administración de los Länder en favor de las autoridades de los distritos que consiguientemente, comporta una reducción de la Administración en los Departamentos del Gobierno del Land.

Esa nueva estructura organizativa debería introducirse y todavía intensificarse más si se crea una jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder porque de

32. Vid. al respecto. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, II, 1978, págs. 128 y ss.; WEBER, *Die mittelbare Bundesverwaltung*, 1987, págs. 129 y ss.

lo contrario, dentro del Land se produciría una multiplicación de las instancias de tramitación, habría tres instancias como estructura normal, que de ningún modo resistirían las hoy penosas circunstancias financieras de los entes territoriales. La estructura normal de la Administración de los Länder debería seguir siendo dual y para ello, en el lugar de la segunda instancia, actualmente la Administración del Gobierno del Land, se situaría el Tribunal contencioso-administrativo del Land. Hasta el momento los Länder todavía no se han puesto de acuerdo sobre si ese nuevo tribunal debe decidir sobre el fondo de la cuestión o bien, sólo como instancia de revisión jurídica –confirmatoria o casatoria– según el modelo de la actual jurisdicción federal contenciosa-administrativa.

Ahora bien, en ambos casos la nueva estructura presupone una transformación fundamental en la Administración de los distritos y en la del Gobierno del Land. La primera deberá asumir como futura única instancia administrativa la carga principal de la administración pero para ello hoy no dispone ni de personal, ni de instalaciones ni de una organización apropiada (hoy por regla general se estructura como autoridad monocrática, el Presidente del distrito (*Bezirkshauptmann*)).

Otro proyecto de reforma es el relativo al apuntalamiento de la Administración local en municipios importantes que deberían asumir los asuntos rutinarios de la administración pública en los Länder en forma de federaciones municipales voluntarias o previstas legalmente (art. 116a B-VG).³³ Este proyecto sería además, una alternativa a la *democratización de la Administración de los distritos* (art. 120 B-VG) que se ha reclamado desde las filas socialdemócratas pero que sin embargo, ha sido rechazada por el ÖVP.

Como consecuencia de la necesaria ampliación de la Administración de los distritos y de la municipal, también se deberían reformar los Departamentos de los Gobiernos de los Länder que perderían la mayor parte de sus competencias de revisión y decisión en favor de los tribunales contencioso-administrativos de cada Land. A diferencia de las Administraciones de los distritos, los Departamentos deberían asumir nuevas funciones de inspección política y jurídica, de control y de gestión administrativa (entre otras, instrucción a través de cursillos, información, delegaciones, planificación de objetivos, evaluaciones, operaciones especiales o competencias directrices). Al respecto, la actual estructura del personal en estos Departamentos tiene poca formación y preparación porque su estatus jurídico (funcionarios permanentes con un rígido principio de carrera) y su ámbito de actuación (procedimiento administrativo y control jurídico) crean formas de burocracia muy diversas.

Aunque estas necesarias reformas administrativas serán muy difíciles de llevar a cabo, no quedará otra opción porque de lo contrario no podrán financiarse ni la creación de la jurisdicción contenciosa-administrativa de los Länder y ni la transferencia de la Administración federal mediata a la Administración de los Länder. Además, los ciudadanos sólo comprenderán y aceptarán el sentido de la reforma prevista si no se liga a una multiplicación de instancias administrativas y contencioso-administrativas y es que, en un caso extremo, sin descentralización de la

33. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, I, 1975, págs. 337 y ss.

Administración del Land podrían originarse cinco instancias diferentes de tramitación. Ello favorecería seguramente a los abogados pero sería inadmisibile para los ciudadanos que acuden al Derecho.

Otro importante proyecto de reforma afecta a la transferencia de tareas de la Administración de los Länder a unidades no estatales ya sea a organizaciones privadas o particulares (sociedades, asociaciones, organizaciones religiosas, médicos u otros empresarios), o bien, a corporaciones públicas autónomas, organizaciones, fondos o en su caso, fundaciones. Especialmente, en *Vorarlberg*³⁴ este «sector autónomo» ha conseguido en el ámbito de las políticas sociales y de sanidad una descentralización del Estado del Bienestar ejemplar para todos los Länder de acuerdo con el principio de subsidiariedad recogido en la Constitución del Land.³⁵ También ahí reside una estrategia futura de reforma de la Administración de los Länder que no sólo comportaría significativos ahorros sino que además, haría realidad el tópico de la *aproximación de la Administración a los ciudadanos*. Por último, en semejantes formas de organización autónoma de la Administración de los Länder reside la única oportunidad realista de una realización de los derechos sociales y ecológicos, reconocidos en las constituciones de los Länder, a través de un modelo de «Administración autónoma civil» construida con arreglo al principio de solidaridad.³⁶

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional austriaco durante 1995 desde el punto de vista federal

Para terminar se hará referencia aunque sea de modo sucinto a unas pocas sentencias del Tribunal Constitucional que han sido relevantes durante 1995 desde un punto de vista competencial y federal.

*La sentencia del Tribunal Constitucional G 50/95 de 29.9.1995*³⁷

En este pronunciamiento el Tribunal anuló por inconstitucional parte del art. 8 de la Ley federal de Conservación de Monumentos (BGBl. 1923/533 en la redacción del BGBl. 1990/473) según el cual podía prohibirse la instalación de kioscos, gasolineras y otros elementos que estorbaran al entorno de monumentos. La prohibición que contenía el art. 8 apartado 1º de la mencionada ley sobre instalación «de elementos que estorbaran» al entorno de un monumento inamovible no

34. Vid. PERNTHALER/STEFANI, *Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität* 1990.

35. Art. 7.1. de la Constitución de *Vorarlberg* (LGBl. 1984/30 en la redacción de LGBl. 1994/35). Vid. al respecto, PERNTHALER/LUKASSER, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*, Vorarlberg 1995, págs. 56 y ss.

36. Vid. al respecto, PERNTHALER, «Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamer Verwaltungsreform», *FS Fröler*, 1980. págs. 69 y ss.; el mismo, *Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrung*, 1982, págs. 19 y ss.

37. Vid. más detalles en ATTLMAYR, *Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung*, 1996/1, págs. 3 y ss.

podía ser regulada por el legislador federal porque faltaba un fundamento competencial suficiente. Una regulación semejante no podía apoyarse en el título competencial «conservación de monumentos» (art. 10.1.13 B-VG) ni había otro que respaldara la competencia del legislador federal. De esta manera, la aprobación y ejecución de una regulación semejante caía dentro de la competencia general de los Länder (art. 15.1 B-VG).

Sin embargo, importa saber si el título competencial «conservación de monumentos» puede entenderse en algún sentido de acuerdo con la «teoría de la petrificación» desarrollada por el Tribunal Constitucional austriaco y según la cual lo esencial para dilucidar el significado de un concepto es ver en qué sentido fue empleado por el ordenamiento jurídico en el momento de la entrada en vigor del precepto competencial en cuestión (en el caso que nos ocupa, el art. 10.1.13 B-VG entró en vigor el 1.10.1925).

En aquel momento el art. 8 de la Ley de Conservación de Monumentos en su redacción originaria contemplaba la facultad de las autoridades competentes para aprobar prohibiciones que preservaran a los monumentos inamovibles de daños que pudieran causarles alteraciones en su entorno. Sin embargo, dentro de esas «modificaciones» se incluían sólo medidas relativamente insignificantes (p.ej. colocar letreros de publicidad). De esta manera, dentro de aquel título no caía la instalación de otros decorados o edificaciones tal y como éstos se entienden por las disposiciones administrativas de la construcción. Por consiguiente, falta un punto de partida jurídico en el título «conservación de monumentos» que hiciera posible un denominador «desarrollo intrasistemático» y por ello, una disposición como la que aquí, se enjuiciaba no cae dentro de aquel título competencial. En ese mismo sentido, también parece haber sido decisiva la antigua controversia sobre la delimitación de «planificación territorial local» (que es competencia de los Länder) frente a «conservación de monumentos» resuelta con arreglo a una interpretación restrictiva de este último título competencial que debe ser saludada desde el punto de vista federal.³⁸

La sentencia del Tribunal Constitucional G 278/94, V 245/94 de 22.6.1995

En este pronunciamiento el Tribunal Constitucional tuvo que enjuiciar las disposiciones de la Ley del Parque Nacional de *Salzburg* (LGBl. 1983/106 en la redacción del LGBl. 1990/97) así como el reglamento del Gobierno del Land aprobado en virtud de esta Ley (Reglamento para la zona especialmente protegida de *Piffkar* [LGBl. 1988/107]). La anulación de estas normas había sido solicitada por la sala independiente de lo contencioso-administrativo de *Salzburg* –¡que es una autoridad administrativa del Land!– aduciendo una supuesta intromisión en las competencias del Bund.

Las disposiciones impugnadas prohibían sobrevolar el ámbito protegido con aviones a menos de 5.000 metros de altura sobre el nivel del mar. El Tribunal

38. Vid. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, I, 1975; el mismo, *Raumordnung und Verfassung*, III, 1990, págs. 100 y ss.

Constitucional tuvo que dilucidar si tales disposiciones suponían una intromisión inadmisible en el ámbito de las competencias federales ya que limitaban la libertad de tráfico aéreo y los asuntos en materia de «tráfico» y concretamente, el «tráfico aéreo» son según el art. 10.1.9 B-VG competencia federal de legislación y ejecución.

El Tribunal Constitucional austriaco perseveró en su jurisprudencia relativamente favorable a los Länder en materia de protección de la naturaleza, y mantuvo que esta competencia de los Länder también incluye la regulación de aquellas alteraciones para la naturaleza causadas por toda clase de aeronaves. De esta manera, el Alto Tribunal desestimó la petición de la sala independiente de lo contencioso-administrativo y negó en este caso concreto, que existiera una obligación de observancia por parte del Land de la competencia federal de «tráfico aéreo». Además, el Tribunal también negó la aplicación de un método hermenéutico literal (la llamada *Wesenstheorie*), que había sido invocada por la sala independiente de lo contencioso-administrativo de *Salzburg*, y según la cual los títulos competenciales que se transcriben en la B-VG con el sufijo *-wesen* (p.ej. «tráfico» (*Verkehrswesen*) en el art. 10.1.9 B-VG) constituyen una competencia federal que excluye una competencia íntegramente exclusiva de los Länder. Resulta más que sorprendente que la demanda de la sala independiente de lo contencioso-administrativo de *Salzburg* recurra expresamente a la *Wesenstheorie* porque se trata de un método de interpretación formulado durante los años cincuenta del que el Tribunal Constitucional ya se distanció en los años setenta.³⁹

La sentencia del Tribunal Constitucional G 89/94 de 28.6.1995

Esta sentencia trae causa de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno tirolés y a través de la misma el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de los arts. 2.5 y 2.6 del Estatuto industrial (*Gewerbeordnung*) de 1994 así como del apartado 6 del Anexo 2 de la Resolución del Canciller Federal y del Ministro federal de Economía a través de la cual se ordenó la publicación del texto refundido del Estatuto industrial de 1973 (BGBl. 1994/194).

De acuerdo con la «teoría de la petrificación», que como ya se ha mencionado es jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional austriaco, el título competencial «asuntos de la industria y de la pequeña empresa» (art. 10.1.8 B-VG) debe entenderse en el sentido que este título tenía con arreglo a la situación y sistemática del ordenamiento jurídico en el momento de su entrada en vigor que tuvo lugar el 1.10.1925. Siguiendo ese método de interpretación, de ningún modo caen dentro del título competencial «asuntos de la industria y de la pequeña empresa» aquellas actividades y plantas industriales, inclusive las industrias agrícolas de transformación, que fueron exceptuadas por el Art. V del Estatuto industrial de 1859 de su ámbito de aplicación. Por consiguiente, falta de un punto de partida jurídico que permita posteriormente «un desarrollo intrasistemático».

39. Vid. al respecto, BUSSJÄGER, «Luftfahrt und Naturschutz», *Salzburger Nachrichten* de 16.03.1996, pág. 22.

Además, toda vez que la protección del medio ambiente está constitucionalmente prevista, hace falta una regulación en el caso de plantas industriales que se dedican a la industria agrícola de transformación y justamente, se apela a los Länder para que la aprueben con arreglo al sistema de distribución de competencias. Ello significa que la Ley federal para una completa protección del medio ambiente (BGBl. 1984/491) no ha implicado ninguna alteración del reparto constitucional de competencias y por ello, tampoco ha supuesto una ampliación de las actuales competencias federales en perjuicio de los Länder.⁴⁰

La sentencia del Tribunal Constitucional K II-I/94, G 188/94 de 9.3.1995

El Tribunal ha declarado en este pronunciamiento que según el art. 2 de la Ley constitucional de financiación de 1948⁴¹ es competencia del Bund la aprobación de una ley como la que pretendía un proyecto de ley del Gobierno del Land de Viena a través del cual se fijaban los gastos suplementarios por la construcción, dotación, ampliación y mantenimiento de hospitales públicos que son utilizados al mismo tiempo por las facultades de medicina para la formación de sus estudiantes y que precisamente, son gastos originados por la necesidad de impartir clases en tales hospitales.

Toda vez que se trata de una competencia federal, se apela al Bund para que regule la determinación del montante correspondiente al incremento de gastos clínicos resarcibles por el Bund a los Länder y a los municipios. De esta forma, bajo ese incremento de gastos deberá entenderse todo aquel que resulta de la construcción, dotación, ampliación y del mantenimiento de hospitales públicos que sirvan a la vez para la enseñanza y la investigación de las facultades de medicina.

La sentencia de Tribunal Constitucional G 296/94 de 29.8.1995

A través de esta sentencia fueron anulados por entenderse inconstitucionales los apartados 2 y 3 del art. 2.2 de la Ley de subvenciones para la construcción de viviendas de 1989 (BGBl. 1988/691) mediante la cual se concedían subvenciones federales a los Länder para promover la construcción de viviendas y la rehabilitación de las mismas. El apartado 2 del art. 2.2 de la mencionada ley partía de la llamada *solución demográfica escalonada* (*abgestuften Bevölkerungsschlüssel*) que favorecía a aquellos Länder en los que buena parte de la población se concentraba en las grandes ciudades. El Tribunal Constitucional consideró este trato favorecedor como injustificable lo mismo que la dudosa regla de distribución del art. 2.2 apartado 3 de la mencionada ley que precisamente, recurría a una alta recaudación en los impuestos de la renta y sobre salarios como indicador de una especial nece-

40. Vid. al respecto más detalles en PERNTHALER/LUKASSER/RATH-KATHREIN, *Gewerbe-Landwirtschaft-Veranstaltungswesen. 3 Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes-und Landeskompetenzen im Wirtschaft-und Berufsvertretungsrecht*, 1996 (en prensa), págs. 5 y ss.

41. Ley constitucional de financiación (*Finanz-Verfassungsgesetz*) de 1948 (BGBl. 1948/45 en la redacción de BGBl. 1993/818).

alidad de ayudas a la construcción de viviendas en un determinado Land donde sin embargo, la construcción de las mismas debería propiamente favorecer a la población con rentas más bajas.

Al respecto, es importante destacar que en las negociaciones que precedieron a la Ley de compensación financiera de 1993 no se pudo alcanzar un acuerdo sobre una modificación de la distribución de las subvenciones destinadas a la promoción de viviendas ni tampoco, sobre la reivindicación del Land de *Steiermark* de garantizar constitucionalmente unas condiciones de vida iguales en todos los Länder. Ahora bien, aunque hubo una minoría de Länder que no consiguieron evitar el pacto sobre la Ley de compensación (en concreto, *Steiermark* se negó a asentir ese acuerdo), de ahí no puede deducirse sin más la presunción de que la Ley de compensación financiera acordada no conculca el art. 4 de la Ley de financiación, que enuncia el llamado principio de paridad o de la equidad en la compensación financiera. En ese sentido, el Tribunal decidió finalmente que el legislador de la compensación financiera se había excedido del amplio margen de configuración que le reconocía la Ley de financiación de 1948 con las disposiciones del art. 2.2 apartados 2 y 3 de la Ley sobre subvenciones para la construcción de viviendas que disponía reglas objetivamente injustificables y por consiguiente, vulneraba el art. 4 de la Ley de financiación.

Conclusión

En síntesis, el año 1995 podría ser designado desde el punto de vista político y jurídico-constitucional como «la calma después de la tormenta» tras aquella tormenta del año 1994 que azotó al país no sólo con las elecciones al *Nationalrat* el 9 de octubre y demás elecciones a los Parlamentos de los Länder sino también, con una por poco reforma total de la Constitución federal austriaca y con la adhesión de Austria a la Unión europea (la exitosa conclusión de las negociaciones en Bruselas, la campaña proeuropea del Gobierno federal y el referéndum de 12 de junio). Si se podrá afirmar –siguiendo con aquel refrán– que 1995 ha sido «la calma antes de la tormenta», dependerá del reinicio y del transcurso durante 1996 de la actividad gubernamental entre el SPÖ y el ÖVP, de la aplicación con toda seguridad difícil del ya negociado «paquete de ahorro» así como finalmente, de si los dos grandes partidos sabrán utilizar la mayoría de los dos tercios del *Nationalrat*, que de nuevo han conseguido, para llevar a cabo la gran reforma del Estado federal.

BELGICA (*)

*Etienne Cerexhe
Bruno Bilquin*

Los grandes debates políticos

Introducción

El año 1995 ha estado marcado sobre todo por las elecciones legislativas de 21 de mayo de 1995, que han renovado no sólo las asambleas generales (Cámara y Senado), sino también las diferentes Asambleas de las Comunidades y de las Regiones (Consejo Flamenco, rebautizado «Parlamento Flamenco», Consejo Regional Valón, rebautizado «Parlamento Valón», Consejo de la Comunidad Francesa, Consejo de la Región de Bruselas-Capital y Consejo de la Comunidad Germanófono). Volveremos sobre las características y los principales resultados de estas elecciones en el Capítulo siguiente. Sin embargo es importante manifestar que el período de enero a mayo de 1995 no ha conocido grandes debates políticos y que ha sido necesario esperar a los resultados de las elecciones de 21 de mayo y a las diferentes declaraciones gubernamentales para tener una idea más precisa de la manera en que los diferentes actores de la vida política belga van a conducir los asuntos hasta el año 2000.

La duración normal de las legislaturas se cambia, desde las elecciones de 21 de mayo de 1995, en cuatro años para la Cámara y el Senado y en cinco años para los diferentes Consejos Comunitarios y Regionales.²

El período preelectoral ha estado marcado sobre todo por los «casos» que ponían en entredicho a hombres políticos de primer plano (especialmente a los ex-Ministros Guy Coëme y Willy Claes, el último, Secretario General de la OTAN). Estos casos han continuado evolucionando a la vez en el plano judicial y en el plano político tras las elecciones de 1995.

Pero será necesario esperar la post-elección para ver surgir los grandes temas de trabajo prioritarios producidos por los diferentes gobiernos.

A continuación nos proponemos abordar cuatro grandes temas de la vida política durante el año 1995: el empleo y la Seguridad Social (Sección 1), algunas ten-

*. Traducción del Instituto de Derecho Público.

2. Entre los cuales, por primera vez, el Consejo Regional Valón y el Consejo Flamenco fueron elegidos directamente. Antes de estas elecciones, estaban compuestos por Diputados y Senadores; el Consejo de la Comunidad francesa se componía igualmente de Diputados y Senadores, mientras que desde ahora se compone de Consejeros regionales, valones y de Bruselas, elegidos directamente; los Consejos de la Región de Bruselas-capital y de la Comunidad germanófono ya estaban compuestos por representantes elegidos directamente desde 1989 para el primero y desde 1986 para el segundo.

siones Comunitarias (Sección 2), la problemática de la enseñanza (Sección 3) y los «casos» (Sección 4).

A nivel federal: el empleo y la Seguridad Social.

Formado desde el 23 de junio, el Gobierno federal presentó a partir del 28 de junio su «declaración gubernamental» ante la Cámara. Entre las seis líneas principales se escogen dos, sin duda las más importantes, y también las más sujetas a contenciosos comunitarios: el empleo y la seguridad social.

1º. El empleo

El Gobierno federal ha querido convertir la promoción del empleo en su principal prioridad. El programa propuesto es ambicioso y pretende accionar todas las «palancas» que determinan la política del empleo, a saber:

a) Una disminución de los costes del trabajo por una reducción de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social, cuyo coste neto global deberá ser cubierto con una financiación alternativa. Las medidas existentes son confirmadas y la disminución de las cotizaciones para los salarios bajos es ampliada.

b) Una redistribución del trabajo, especialmente por la vertiente de diferentes formas de trabajo a tiempo parcial y de la reducción del trabajo (empleo a 3/4 del tiempo, empleo a medio tiempo, semana de cuatro días...). Los esfuerzos serán proseguídos en la línea de una redistribución del tiempo de trabajo en el sector público.

c) Una muy superior elasticidad en la organización del empleo, que debe responder tanto a las necesidades de la empresa como a las del trabajador.

d) El desarrollo de la economía social, de los empleos de proximidad y del sector de «mercado social», para estimular los trabajos que responden a las nuevas necesidades de la sociedad.

e) El desarrollo de la formación y del reciclaje con respeto a las competencias de las Regiones y de las Comunidades.³

Incluso el Gobierno insistía aún más en este marco de lucha contra el paro en dos necesidades: el mantenimiento de la tradición de concertación social y la necesidad de una evaluación sistemática de los resultados de la política de empleo. Desde la vuelta del Parlamento en otoño, el Gobierno propuso a la Cámara un plan plurianual para el empleo,⁴ que fue seguido en diciembre por una Ley General de ejecución.⁵

3. Declaración gubernamental. *Doc. Parl.*, Ch. 1995-1996, n. 23/1, p. 55.

4. *Doc. Parl.* Ch. 1995-1996, nº 214.

5. Ley de 22 de diciembre de 1995, de medidas que tienden a ejecutar el plan plurianual para el empleo, M.B., 30 de diciembre 1995, p. 35.333. Otras medidas de ejecución del plan como las relativas al sector de la construcción o a las exportaciones de pequeñas y medianas empresas fueron objeto de otras leyes.

Poco a poco se han organizado instrumentos adecuados para aumentar el empleo. Se puede por tanto pensar en consultas informales entre empresarios y sindicatos. Hay que saber que a finales de 1996 expirará la duración de la congelación de salarios fijada en el plan global del primer Gobierno Dehaene. De aquí la necesidad de alcanzar lo más deprisa posible un acuerdo entre los sectores sociales sobre la formación de los salarios. Más aún porque en 1995, Flandes ya ha intentado actuar sobre la política de los ingresos, a pesar de ser federal, pretendiendo financiar ella misma una exoneración de las cotizaciones patronales de la Seguridad Social que sin embargo sería decidida por el Estado central.⁶

2º. *La Seguridad Social*

Acabamos de decir que Flandes, a fines de 1995, había manifestado su voluntad de actuar sobre la palanca de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social, en codecisión con la autoridad federal. No se puede evitar pensar en los riesgos de la deslocalización de empresas hacia Flandes puesto que esta última, que es la región más rica, sería la única que podría financiar, como ya ha propuesto, una exoneración de cotizaciones sociales en favor de sus empresarios.

Este ejemplo no es aislado. Igualmente a fin de año el Presidente del CVP (los social-cristianos flamencos, partido del Primer Ministro federal y del Ministro-Presidente flamenco), ha abogado abiertamente en favor de una federalización de las atenciones sanitarias y de las asignaciones familiares.⁷ La idea subyacente es que se trata de materias relacionadas con políticas que ya son de la competencia de la Comunidad: la política de salud y la política familiar. Y Flandes siempre ha preconizado bloques de competencias más homogéneos. Acaba incluso de hacerlo recientemente en una «nota de discusión para una nueva reforma del Estado» depositada por el Ministro-Presidente flamenco en el seno del nuevo *Vlaams Parlement* constituido en Bruselas.⁸

Observemos que una revisión de la Seguridad Social en dos pilares (las atenciones sanitarias y las asignaciones familiares de una parte; las pensiones y el paro de otra) es también preconizada por el sindicato cristiano, no con vistas a una federalización parcial sino con vistas a una financiación diferenciada: las atenciones de la salud y las prestaciones familiares, que son prestaciones de solidaridad, podrían ser financiadas por los impuestos, mientras que las pensiones y el paro, que son las principales prestaciones ligadas al trabajo, continuarían siendo financiadas por las cotizaciones sociales.

6. Proposición del Ministro flamenco de Economía, Eric Van Rompuy (CVP), diciembre de 1995.

7. Discurso final del Congreso del cincuenta aniversario del CVP en Gand, el 16 de diciembre de 1995; en el mismo discurso el Presidente del CVP declaró: «No toleraremos que Bélgica sea alimentada por Flandes y que ella sólo amamante a Valonia (...). La solidaridad no consiste en firmar un cheque en blanco» (citado y traducido por *La Libre Belgique* del 18 de diciembre de 1995, p. 3).

8. Nota «Van den Brandt» de 29 de febrero de 1996 (por el nombre del Ministro-Presidente flamenco).

Queriendo federalizar las atenciones sanitarias y las asignaciones familiares, el mundo político flamenco parece querer romper la solidaridad nacional. Estos dos sectores son precisamente aquellos en los que Valonia era sospechosa de ser demasiado gastadora. Puesto que las relaciones federales sobre las transferencias norte/sur en materia de seguridad social habían revelado que la mayor parte de estas transferencias estaban objetivamente justificadas y que además su importancia debía ser revisada a la baja.⁹

La declaración gubernamental de «Dehaene II» ha evitado, por lo demás, a diferencia de la «Dehaene I», anunciar que se pondrá fin a las transferencias no justificadas objetivamente en materia de Seguridad Social. Simplemente habla de una «modernización» de la Seguridad Social cuyas líneas principales deberán ser elaboradas hacia fin del año 1995:

« (...) Esta modernización se impone por las razones siguientes:

- modificación de los esquemas familiares en la sociedad;
- cambios en el mercado de trabajo;
- envejecimiento de la población;
- forma de financiación que pesa demasiado sobre el empleo;
- nueva noción de empleo;
- paso a un ritmo de crecimiento más moderado en la economía (...).

Por lo que respecta a los problemas más sensibles, en el plano comunitario, las atenciones sanitarias y las asignaciones familiares, no hay nada que permita afirmar claramente una voluntad del Gobierno federal de federalizar estas materias. Los términos de la declaración gubernamental efectivamente son sibilinos. Ciertamente se indica que el acceso a las atenciones sanitarias pasa por «el control de los gastos» y por la «responsabilización de todos los actores».

En cuanto a las asignaciones familiares, sólo se afirma la necesidad de moderar «el sistema de intervenciones en favor de las familias».

Otras tensiones comunitarias

La posibilidad de una federalización parcial de la Seguridad Social no ha sido el único punto de tensión comunitaria durante el año 1995.

El año 1995 ha estado marcado por algunas escaramuzas comunitarias. Sin duda se trata de epifenómenos habituales. El municipio de Fourons (un pequeño pueblo de 4.000 habitantes situado en Flandes pero donde viven principalmente francófonos) ha sido objeto de un nuevo compromiso gubernamental, llamado «Acuerdo de Saint-Alix».

9. Se habla de relaciones sobre las transferencias injustificadas entre el norte y el sur en materia de atenciones sanitarias ordenadas por el Gobierno federal al INAMI (Instituto Nacional de Seguros de Enfermedad-Invalidez). El primer informe data de diciembre de 1991, el segundo de febrero de 1995, y el tercero es de 29 de enero de 1996.

Ha habido también otras tensiones comunitarias, pero de menor «importancia», como en el momento de la instalación, en enero, del Consejo Provincial del Brabante flamenco en Lovaina, que fue la ocasión para que algunos medios flamencos se erigieran contra la presencia de cinco Consejeros francófonos, contra la designación de un gobernador adjunto francófono, contra las «facilidades lingüísticas» y contra el derecho de voto de los ciudadanos europeos no belgas en las elecciones municipales en los municipios flamencos.

En conjunto, sin embargo, puede decirse que el año 1995 no habrá sido un año demasiado cargado en el plano comunitario. Hay que recordar que la declaración gubernamental sobre la reforma del Estado pretendía, por una parte, dar la prioridad a la operatividad de las nuevas estructuras del Estado en esta legislatura y, por otra parte, crear en el Senado una Comisión para el funcionamiento de las nuevas estructuras federales. Corresponde a esta Comisión del Senado, en la que participan representantes de las Comunidades, las tareas de evaluar el reparto de competencias y la coherencia de los ámbitos de competencia para una unidad mayor¹⁰

La problemática de la enseñanza

El año 1995 ha sido sobre todo en la Comunidad francesa un año muy agitado en la enseñanza. Esta materia es, con la cultura, la cooperación intercomunitaria e internacional, y las materias «personalizables» (atenciones sanitarias y ayudas a las personas),¹¹ una de las competencias comunitarias.¹² Es sabido que, sobre todo desde las grandes manifestaciones de 1990 de los enseñantes francófonos, la educación es el terreno de acción prioritaria de la Comunidad francesa.¹³ La financiación de las Comunidades tiene diferentes fuentes:¹⁴

- un ingreso fiscal propio desde 1993: el producto del canon de radio-televisión;
- los ingresos no fiscales propios ligados al ejercicio de las competencias comunitarias (ejemplo: los derechos de inscripción en centros de enseñanza);

10. Declaración gubernamental, p. 51. Se volverá después sobre el lento inicio de esta Comisión senatorial.

11. El ejercicio de una buena parte de estas materias personalizables ha sido transferido sin embargo en 1993, en aplicación del artículo 138 de la Constitución, de la Comunidad francesa hacia la Región Valona y hacia las instituciones francófonas de la Región de Bruselas-Capital.

12. Artículo 127.1. 2º de la Constitución: Los Consejos de la Comunidad francesa y de la Comunidad flamenca, en lo que a cada uno concierne, regulan por decreto:

2º) la educación, a excepción:

a) de la fijación del inicio y del final de la obligación escolar;
b) de las condiciones mínimas para la entrega de los diplomas.

13. Ver J. NAGY, «L'enseignement et la formation en Communauté française. Produire et gérer la qualité», Bruselas, CEPES, 1992, p. 7.

14. Artículo 175 de la Constitución y la Ley especial de 19 de enero de 1989 sobre la financiación de las Comunidades y de las Regiones (para la Comunidad francesa y la Comunidad flamenca); artículo 176 de la Constitución y Ley de 31 de diciembre de 1983 de reformas institucionales para la Comunidad germanófona.

– los impuestos compartidos percibidos por el Estado federal, que devuelve total o parcialmente a las Comunidades (por el momento una parte de los ingresos del IVA destinado a cubrir los gastos de enseñanza y una parte del producto del Impuesto sobre las Personas Físicas que financia especialmente los gastos culturales);

– empréstitos (pero esta posibilidad no ha sido utilizada hasta ahora para financiar la enseñanza, ni otras competencias comunitarias).

La enseñanza, atribuida a la Comunidades desde 1988, ha tenido siempre problemas de financiación en las tres Comunidades del país, pero en la Comunidad francesa estos problemas han sido más agudos. Desde 1988 los gastos de enseñanza en la Comunidad francesa no han hecho más que aumentar, mientras que los ingresos tendían a disminuir, en razón de las particularidades de la Ley de financiación. Hubo huelgas muy importantes desde 1991 con reivindicaciones respecto a una financiación de la enseñanza. No ha existido propiamente hablando una refinanciación, pero en 1993 la Comunidad francesa se ha beneficiado de una partida no transferida de los Presupuestos que ha acompañado la transferencia del ejercicio de ciertas competencias de la Comunidad hacia la Región valona y hacia la Comisión comunitaria francesa de la Región bilingüe de Bruselas-capital. Esta astucia no ha sido suficiente para eliminar el problema de financiación de la enseñanza.

El año 1995 sin embargo había comenzado bien desde el punto de vista de los enseñantes, con las «bases sobre la enseñanza, la formación y la investigación».

Sin embargo, tras las elecciones de 21 de mayo de 1995, el nuevo Gobierno de la Comunidad francesa (reconducción de la antigua mayoría socialista-socialcristiana), decide durante el verano lograr cinco millardos de ahorro en la enseñanza para el presupuesto de 1996. Estas economías representarían también la mitad de los diez millardos que el Gobierno de la Comunidad francesa ha decidido dedicar a la enseñanza hasta 1999. Se trataba principalmente de economías en la enseñanza secundaria (permiso de enfermedad) y en la enseñanza superior.

El anuncio de las medidas de ahorro (reforma de los permisos de enfermedad, fusión de escuelas) ha provocado movimientos de protesta muy fuertes por parte de los enseñantes y de los estudiantes desde el inicio de curso de septiembre de 1995.

La protesta no ha cesado durante los primeros meses de 1996, y el Gobierno no ha cedido en su voluntad de alcanzar las economías que se había fijado.

El Gobierno quiere en efecto, como sea, permanecer en el marco presupuestario previsto para no tener que «quitar» presupuestos de otros departamentos (cultura, etc.).

Los «casos» y la Ley de aplicación del artículo 103 de la Constitución

El año 1995 habrá estado marcado por el desarrollo «de casos» que ponen en entredicho a hombres políticos de primerísimo plano, como Willy Claes, Secretario General de la OTAN y Ex-Vice-Primer Ministro de Asuntos Económicos o Guy Coëme, Ex-Ministro de Defensa Nacional. Estos dos hombres han sido acu-

sados de haber aceptado dinero proveniente de una empresa italiana (Agusta), a cambio de la concesión de un encargo de helicópteros para el ejército belga.

Justo a comienzos de 1985, el Gobierno belga anuncia que desea reemplazar los helicópteros Golondrina de la fuerza terrestre por nuevos helicópteros.

La compra de helicópteros se hará paso a paso. Hay tres competidores principales: El «Ardilla A-350», francés; el «BK 117» alemán, y el «Agusta» A-109, italiano. El 6 de junio de 1988 el Jefe del Estado Mayor General prioriza al helicóptero francés, pero a continuación, el servicio general de compras de la Armada transmite al Ministro de la Defensa, Guy Coëme, una nota técnica que da preferencia al «Agusta».

El 8 de diciembre de 1988 el Ministro de Defensa propone al Gobierno Martens-VIII que apruebe comprar 46 helicópteros Agusta por 7,8 millardos de francos belgas.

En enero de 1993 se abre una instrucción en el marco del dossier Agusta por hechos presuntos de corrupción. Se piensa entonces que el Partido Socialista Valón ha podido beneficiarse de comisiones pagadas por Agusta a cambio de la compra. El 20 de diciembre de 1993 el Procurador General de Lieja solicita el levantamiento de las inmunidades parlamentarias de Guy Coëme, de Guy Mathot (Senador socialista en la época de los hechos), y de Guy Spitaels (Presidente del Partido Socialista en la misma época).

Las inmunidades de los tres son levantadas el 21 de enero de 1994. El 1 de febrero de 1994, Guy Coëme comparece ante la Corte de Casación por corrupción pasiva.

El 22 de marzo de 1995, el Vice-Primer Ministro y Ministro de Asuntos Extranjeros, Frank Vandembroucke, SP, dimite a consecuencia de las nuevas revelaciones que indican que él sabía, desde 1991, que existía una reserva secreta de cinco millones de FB en un cofre bancario abierto a nombre del SP. Una parte de esta reserva provendría de Agusta.

El 19 de octubre, la Cámara, en sesión plenaria, decide enviar a Willy Claes ante la Corte de Casación bajo la acusación de corrupción, falsificación y aprovechamiento de la falsedad.

El 20 de octubre, Willy Claes anuncia su dimisión como Secretario General de la OTAN.

Los «casos» han sido un potente revelador de ciertas costumbres políticas que todos los partidos han condenado vivamente.

Han actuado como un electrochoc sobre el mundo político que se ha esforzado en reaccionar para reconciliar a la política con el ciudadano. Gobierno y Parlamento se han dedicado desde entonces a solucionar problemas tan importantes como la responsabilidad penal de los Ministros, el total de los gastos electorales autorizados a los partidos políticos y la declaración del origen de los fondos de los candidatos en las elecciones y de las propias listas.¹⁵

Además, la institución de la inmunidad parlamentaria ha sido puesta fuerte-

15. Ley de 10 de abril de 1995. M.B., de 15 de abril.

mente en entredicho en su forma actual, con ocasión de las numerosas peticiones de levantamiento de inmunidades parlamentarias que emergieron en la 48ª Legislatura (la que se ha disuelto en la primavera de 1995), así como al principio de la 49ª. El procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria, como obligación previa a cualquier persecución represiva y a cualquier arresto, parece demasiado dura y corre el riesgo de entregar a un parlamentario, en razón de la mediatización que supone, a una opinión pública que rápidamente le convertirá en culpable.

Sin embargo el artículo 59 de la Constitución¹⁶ había sido previsto inicialmente para evitar que la actividad parlamentaria de un representante del pueblo fuera coartada por las iniciativas intempestivas de un juez.

El espíritu de la Constitución, por tanto, no era respetado. Se hacía urgente remodelar la institución de la inmunidad para hacerla más elástica. Sin embargo, el artículo 59 no estaba sometido a revisión durante la 48ª Legislatura. Será necesario esperar la apertura de la 49ª Legislatura para ver este tema desarrollado bajo la forma de una proposición de revisión del Artículo 59.¹⁷

Puede esperarse que el año 1996 permita a la Justicia esclarecer estos casos.

La actualidad institucional

El año 1995 ha sido un año muy pleno desde el punto de vista de la renovación de las instituciones políticas de Bélgica. De las elecciones legislativas de 21 de mayo han surgido, por primera vez, una Cámara «federal» y un Senado, igualmente «federal», así como un Consejo Regional Valón y un Consejo flamenco elegidos directamente. La formación de los diferentes Parlamentos pudo hacerse sin demasiados problemas y en general se asistió –salvo en Bruselas– a la reconducción de las alianzas socialistas-social-cristianas. Examinaremos ésto en la Sección primera, antes de abordar en la Sección segunda la lenta adaptación del Senado al nuevo papel que el constituyente de 1993 le ha asignado.

Las elecciones de 21 de mayo de 1995

El 17 de febrero de 1995 Jean-Luc Dehaene anunció, a la salida del Consejo de Ministros, una muy próxima declaración de revisión de la Constitución, la cual implica automáticamente la disolución de las Cámaras y la celebración de elecciones en el plazo de 40 días. Es bastante raro que en Bélgica la celebración de elecciones anticipadas sea provocada por el Gobierno. Durante los pasados cuarenta

16. Artículo 59: «Ningún miembro de una u otra Cámara puede ser perseguido y arrestado en materia penal durante la duración de la sesión más que con la autorización de la Cámara de la cual forma parte, salva caso de flagrante delito (...)». El artículo 120 de la Constitución extiende esta inmunidad a los miembros de un Consejo Regional y comunitario.

17. Ver Proposición de revisión del artículo 59 de la Constitución, de 22 de marzo de 1996, firmada por los Presidentes de los grupos de los principales partidos de la mayoría y de la oposición, *Doc Parl. Ch. n° 429/1-95-96*.

años, este supuesto sólo se había producido una vez, en 1961. Normalmente, el Gobierno quebraba por sí mismo en razón de diferentes puntos de vista en el seno de la mayoría gubernamental. Algunos observadores han sido muy críticos respecto a esta decisión del Primer Ministro, tanto más cuanto parece que se trataba de una decisión propia del Primer Ministro y no de una decisión colegial del Consejo de Ministros."

En realidad, el Primer Ministro ha considerado que era una buena estrategia política aprovecharse de un informe ampliamente positivo de la Banca Nacional de Bélgica para suavizar, antes de las elecciones, un clima político ensombrecido por nubes de escándalos.

La declaración de revisión alcanzaba tres tipos de artículos: De entrada, 34 artículos que habían sido declarados sujetos a revisión pero no habían sido modificados durante la Legislatura precedente (y que afectaban especialmente a algunos derechos y libertades de los ciudadanos); después, un artículo sobre el que los partidos que habían preparado la reforma de 1993 se habían puesto de acuerdo (el artículo 162, para la regionalización de las leyes municipal y provincial); finalmente, algunos nuevos artículos a revisar (por ejemplo, el artículo 125 sobre la responsabilidad ministerial, el artículo 150 sobre el jurado).

El 21 de mayo de 1995 cada belga mayor de 18 años e inscrito en una lista electoral ha sido invitado a cumplir con su deber electoral (el voto continúa siendo obligatorio en Bélgica), emitiendo un triple sufragio: un voto para la Cámara, un voto para el Senado y un voto para su Consejo Regional. Los electores de los Cantones de Eupen y de Saint Vith han tenido el privilegio de emitir un cuarto sufragio: el voto para la renovación del Consejo de la Comunidad germanófona. En total se trataba de renovar la composición de siete Asambleas legislativas: la Cámara federal, el Senado federal, el Consejo Regional Valón, el Consejo flamenco, el Consejo de la Comunidad francesa, el Consejo de la Región de Bruselas-Capital y el Consejo de la Comunidad germanófona.

Nos limitaremos a algunas reflexiones sobre el resultado de las elecciones a la Cámara porque ésta ejerce sola a partir de ahora el control político del Gobierno y porque tiene también un papel preponderante en toda la legislación ordinaria. A parte de los avances inquietantes de las listas de extrema derecha (*Vlaamse Blok* y *Front national*), el escrutinio de 21 de mayo para la Cámara ha hecho aparecer un buen resultado general de las listas socialistas, sobre todo en el norte del país, cuando los socialistas del norte y del sur temían una clara caída de su electorado como consecuencia de los escándalos.

Este buen resultado de las listas socialistas no impide sin embargo a los social-cristianos volver a ser la primera fuerza política a nivel del país (lugar que ellos no habían perdido, desde 1939, más que en las dos últimas elecciones de 1987 y de 1991).

El escrutinio confirma además la tendencia de toda elección en Bélgica: un predominio de la corriente social-cristiana o católica en Flandes, y un predominio de

18. Ver especialmente F. PERIN, «Coup régulier ou carte rouge?». Le Fiv/L'Éxpress del 24 de febrero de 1995, p. 17.

la corriente socialista en Valonia (caracterizándose la Región de Bruselas por un predominio de los liberales).¹⁹

La formación de las diferentes Asambleas legislativas y de los diferentes Gobiernos ha sido relativamente rápida. En efecto, ha sido suficiente un mes para formar seis Gobiernos (el Gobierno federal, el Gobierno flamenco, el Gobierno Valón, el Gobierno de Bruselas, el Gobierno de la Comunidad francesa y el Gobierno de la Comunidad germanófono), tras la constitución oficial de siete Asambleas (la Cámara y el Senado, el Parlamento flamenco, el Parlamento Valón, el Consejo Regional de Bruselas, el Consejo de la Comunidad francesa y el Consejo de la Comunidad germanófono).

Era la primera vez que los procesos de formación del Gobierno federal por una parte, y de los Gobiernos comunitarios y regionales por otra podían desarrollarse, al menos en teoría, de manera perfectamente autónoma.

A nivel federal, la coalición saliente, socialista-social-cristiana ha sido reeditada.

El Gobierno se ha formado el 23 de junio. Comprende quince Ministros (cinco CVP con el Primer Ministro Jean-Luc Dehaene, cinco PS, tres SP, dos PSC) y dos Secretarios de Estado (uno CVP y uno SP).

La limitación a quince del número de Ministros federales es la primera aplicación de la disposición constitucional de 5 de mayo de 1993. En cuanto a la igualdad lingüística en el Consejo de Ministros, proviene ya de la disposición constitucional de 24 de diciembre de 1970 (artículo 86 bis antiguo de la Constitución) y permite de nuevo introducir la presunción de «asexualismo lingüístico» (sic) en favor del Primer Ministro CVP.

En lo que se refiere a los Gobiernos regionales y comunitarios, son los Presidentes de los primeros partidos de cada Región o Comunidad los que inician los procesos de negociaciones.

Estas culminarán el 20 de mayo con la formación:

- del Gobierno flamenco, compuesto por cinco Ministros social-cristianos (incluido el Ministro-Presidente) y cuatro Ministros socialistas.

- del Gobierno valón, compuesto por cuatro Ministros socialistas (incluido el Ministro-Presidente) y de tres Ministros social-cristianos.

- del Gobierno de la Comunidad francesa, compuesto por tres Ministros socialistas (incluido el Ministro-Presidente) y de un Ministro social-cristiano.

El Gobierno de la Comunidad germanófono, integrado por dos Ministros social-cristianos (entre ellos el Ministro-Presidente) y un Ministro socialista se había constituido ya antes del 20 de mayo.

Finalmente, el Gobierno de Bruselas se ha formado el 22 de junio. Está constituido por el Ministro-Presidente (PS), un Ministro PRL, un Ministro FDF, un

19. Para los resultados de la Cámara, con comentarios y comparaciones, ver E. LENTZEN y P. BLAISE, «Les élections du 21 mai 1995 - I La Chambre et le Sénat. Courier hebdomadaire du CRISP, 1995, n° 1481-1482, pp. 5-38.

Ministro CVP y un Ministro SP, respetando así una proporción de tres Ministros francófonos frente a dos Ministros neerlandófonos.

Sólo la mayoría gubernamental en Bruselas difiere pues como resultado de las elecciones de 21 de mayo, de la mayoría presente en todos los demás niveles de poder.²⁰

Tres rasgos principales parecen deducirse de la formación de los diferentes Gobiernos: la formación de los Gobiernos ha sido relativamente rápida (un mes); bajo la vara del «formador» federal y de los negociadores federales, los otros «formadores» y negociadores se han esforzado en reconducir las coaliciones salientes; finalmente, los acuerdos de los diferentes Gobiernos han sido alcanzados en términos muy generales —a veces incluso sibilinos— de manera que les permita decidir en su momento las medidas concretas (que podrían en caso negativo dividir a los «partenaires» asociados en el seno de cada gobierno).²¹

La difícil evolución del Senado.

Examinamos sucesivamente el papel del Senado como Cámara de reflexión y como lugar de encuentro entre la autoridad federal, las Comunidades y las Regiones.²²

A. El Senado, Cámara de reflexión.

Se ha podido escribir que el Senado ha sido «reducido a las actividades de una Asamblea de segundo orden» o incluso que ha sido «reducido a la mínima expresión».²³

Ciertamente, el Senado no conserva su antigua competencia legislativa en estricto pie de igualdad con la Cámara más que para cierta legislación importante relacionada con materias institucionales, judiciales, internacionales, o que tratan, de manera general, las relaciones entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones;²⁴ ciertamente fuera de estas materias para las cuales el bicameralismo integral permanece y fuera de las materias para las cuales la Cámara es competente de forma exclusiva,²⁵ el Senado no tiene más que un papel de Cámara de reflexión para la legislación ordinaria.

20. Esta situación no es sin embargo nueva, puesto que antes de la reforma de 1993, no sólo el gobierno de Bruselas sino también el Gobierno de la Comunidad germanófona y el Gobierno flamenco, se apoyaban en alianzas parcialmente diferentes de la dominante a nivel federal.

La asimetría tan temida al día siguiente de la reforma de 1993 entre los diferentes Gobiernos no se han manifestado por tanto más que en el seno del Gobierno de Bruselas en relación a los demás Gobiernos.

21. P. BLAISE y E. LENTZEN, citado, p. 59.

22. Esta es la formulación del nuevo papel del Senado que por ejemplo menciona J. BRASSINNE, *La Belgique fédérale*, dossier del CRISP, n° 40, Bruselas, 1994.

23. F. DELPEREE, «La Belgique est un Etat fédéral», *JT*, 1993, p. 640.

24. Artículo 78 de la Constitución.

25. El artículo 74 de la Constitución fija un nuevo procedimiento (llamado de monocameralismo perfecto) para el otorgamiento de la naturalizaciones, las leyes relativas a la responsabilidad civil y penal de los Ministros, los Presupuestos y las Cuentas del Estado, y la fijación del contingente del ejército.

En efecto, si el Senado toma la iniciativa de presentar una proposición de ley, y la adopta, el texto se remite a la Cámara que tiene el poder de aprobarla, de rechazarla o de enmendarla en un cierto plazo. Si es la Cámara o el Rey el que presenta una proposición o un proyecto de ley, el texto adoptado por la Cámara es remitido al Senado, que puede, a petición de al menos quince Senadores, examinar el proyecto —es el derecho de avocación— y, en su caso, enmendarlo, en cuyo supuesto la Cámara conserva sin embargo la última palabra. Este procedimiento de bicameralismo opcional²⁶ presenta a la vez el riesgo de complicar singularmente la elaboración de la legislación ordinaria y la ventaja virtual de mejorar la calidad legislativa de las normas.

La manera en que el Senado utiliza su derecho de avocación permite observar si ha asumido bien su nuevo papel de Cámara de reflexión.

Lo menos que se puede decir es que la evolución es lenta. En el día de hoy, el Senado de nuevo cuño no ha utilizado más que siete veces su derecho de avocación y no ha encontrado aún una mayoría de Senadores para proponer enmiendas a los proyectos remitidos por la Cámara y avocados por el Senado.²⁷ Igualmente estaba previsto que el Senado, siempre en su papel de Cámara de reflexión, adoptara iniciativas legislativas sobre grandes temas de sociedad que las agendas sobrecargadas no permitirían a los Ministros ni a los Diputados tratar con suficiente atención. Hasta hoy, el balance es decepcionante.

B. El Senado, lugar de encuentro entre la autoridad federal, las Comunidades y las Regiones.

La declaración gubernamental sugería que en el seno del Senado fuera creada una Comisión para el funcionamiento de las nuevas estructuras federales. Respondiendo a preguntas orales planteadas por miembros de su mayoría en el Senado, el Primer Ministro ha declarado, a fin de año, que el Gobierno adoptaría una iniciativa para ejecutar esta parte de la declaración gubernamental.

Así, ha pedido formalmente al Presidente del Senado, el 11 de diciembre de 1995, proceder a la creación de esta Comisión senatorial para el funcionamiento de las nuevas estructuras federales.

Las funciones de la Comisión tal como están definidas en el acuerdo del Gobierno se prestan sin embargo a polémica: En efecto, se indica que la Comisión se orientará «especialmente» sobre la evaluación de la distribución de competencias y de la coherencia de los ámbitos de competencia para conseguir una mayor unidad.

26. Artículos 78 a 82 de la Constitución.

27. Se trata de los proyectos de ley siguientes:

Doc. Parl., Chambre 95-96, n° 133/1 (prórroga de la ley sobre las viviendas de alquiler); n° 207/1 (proyecto de ley que contiene disposiciones sociales); n° 208/1 (proyecto de ley que contiene disposiciones fiscales); n° 370 (confirmación de los decretos reales que afectan a Belgacom); n° 352/1 (proyecto de ley 2 que contiene disposiciones sociales).

El empleo del término «especialmente» indica para los miembros de la Mesa del Senado, que la Comisión tiene también la posibilidad de orientarse hacia otros aspectos específicos del funcionamiento de las nuevas estructuras federales.

El informe final de la Comisión será entregado a lo largo del año 1998.

La jurisprudencia constitucional

Hacemos referencia ahora a dos Sentencias dictadas por la «Cour d'Arbitrage» (jurisdicción constitucional) en el año 1995. La Corte vela para que cada uno de los diferentes legisladores se mueva en su ámbito de competencia y, a la vez, para que en el interior mismo de un ámbito de competencias que le ha sido atribuida cada uno de los legisladores respete las reglas del juego que les son impuestas por la Constitución o por la Ley especial; por ejemplo, puesto que la Constitución garantiza a cada ciudadano que no puede ser gravado por un impuesto si éste no es establecido, según el caso, por una Ley, un Decreto o una Ordenanza, la Región no puede delegar en su Gobierno la competencia de fijar la base imponible y el importe de un impuesto regional, al no pertenecer esta competencia más que al Consejo Regional por vía de Decreto. La primera Sentencia escogida, de 9 de diciembre de 1995, anula parcialmente el Decreto de la Comunidad flamenca de 1 de junio de 1994 «que modifica el Decreto de 19 de junio de 1973 regulador del uso de las lenguas en materia de relaciones sociales entre empresarios y trabajadores, así como en materia de actos y documentos de empresas, prescritos por la ley y los reglamentos» (Sección 1);²⁸ la segunda Sentencia escogida, de 13 de septiembre de 1995, anula parcialmente el Decreto de la Región Valona de 23 de diciembre de 1993 «que modifica el Decreto de 30 de abril de 1990 sobre la protección y la explotación de las aguas potables» (Sección 2).²⁹

La Sentencia de 9 de noviembre de 1995 y el uso de las lenguas en las relaciones sociales entre empresarios y trabajadores

Se abordarán los antecedentes del asunto antes de exponer la decisión de la Corte.

A. Los antecedentes

El 19 de julio de 1973 fue sancionado y promulgado un Decreto del Consejo Cultural de la Comunidad neerlandesa regulando el uso de las lenguas en materia social. Tras la revisión constitucional de 1970, efectivamente, las Comunidades flamenca y francesa son competentes para regular por Decreto, excluyendo al legislador (actualmente «federal»), el empleo de las lenguas en tres dominios precisos:

28. Corte de Arbitraje, 13 de septiembre de 1995, n° 64/95.

29. Antiguo artículo 59 bis. 3 de la Constitución, actual artículo 129.1.

1º Las materias administrativas;

2º La enseñanza en centros creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos.

3º Las relaciones sociales entre los empleadores y su personal así como los actos y documentos de las empresas impuestos por la ley y los reglamentos.³⁰

Desde 1973, diferentes Decretos comunitarios han intervenido en el tercero de estos tres ámbitos y entre ellos el Decreto recurrido ante la Corte, que modifica el Decreto de septiembre, así como varias Sentencias de la Corte de Arbitraje, y entre ellas la última recaída en el asunto que nos ocupa, de 9 de noviembre de 1995.

Para entender correctamente el núcleo del asunto es necesario primero referirse a los cuatro primeros artículos del Decreto de 1973, porque el Decreto recurrido de 1994 añade al artículo 4 dos párrafos, de los cuales el primero ha sido anulado por la Corte.

Artículo 1:

El presente Decreto es aplicable a las personas físicas y y jurídicas que tengan una empresa en la región de lengua neerlandesa o que ocupen personal en la región de lengua neerlandesa. Regula el uso de lenguas en materia de relaciones sociales entre empleadores y trabajadores, así como en materia de actos y documentos de empresa prescritos por la ley.³¹

(La continuación del artículo 1 define las nociones de «trabajador» y de «empleador» y de «empresas» en el sentido de este artículo).

Artículo 2:

El neerlandés es la lengua a utilizar en las relaciones sociales entre empleadores y trabajadores así como en los actos y documentación de las empresas prescritos por la ley.

Los artículos 3 y 4 definen la noción de «relaciones sociales entre empleadores y trabajadores».

Artículo 3:

Las «relaciones sociales» comprenden los contactos individuales y colectivos, tanto verbales como escritos entre empleadores y trabajadores, que tienen una relación directa o indirecta con el empleo.

Artículo 4:

Las «relaciones sociales» entre empleadores y trabajadores incluyen también entre otras:

1º Todas las relaciones entre empleadores y trabajadores que se desarrollen a

30. Antiguo artículo 59 bis. 3 de la Constitución, actual artículo 129.1.

31. El pasaje subrayado ha sido anulado por Sentencia de la Corte de Arbitraje nº 10 de 30 de enero de 1986, M.B., 12 de febrero de 1986. Esta sentencia ha anulado igualmente el Decreto en tanto que pueda aplicarse a los municipios con facilidades lingüísticas situados en la Región de la lengua neerlandesa.

nivel de la empresa bajo forma de órdenes, de comunicaciones, de publicaciones, de reuniones de servicio o reuniones del personal, de servicio social, de servicio de medicina del trabajo, de obras sociales, de ciclos de perfeccionamiento, de procedimiento disciplinario, acogida, etc.

2º Las relaciones que se desarrollan al nivel de empresa o en el seno del Consejo de Empresa, del Comité de Seguridad, de Higiene y de embellecimiento de los lugares de trabajo, o entre el empleador y la delegación sindical, así como las relaciones con o en el seno de cualquier otro órgano que fuera creado por vía legal o por vía de concertación colectiva para institucionalizar estas relaciones.

El Decreto recurrido, de 1 de junio de 1994 añade al artículo 4 del Decreto de septiembre un párrafo 3 y un párrafo 4 que extienden sensiblemente la definición de relaciones sociales entre empleadores y trabajadores.

3º Todas las ofertas de empleo, bajo cualquier forma que tengan, que emanen del empleador y tiendan a reclutar un trabajador.

4º Todas las relaciones entre empleadores y postulantes, previas al contrato de trabajo y al empleo propiamente dicho concluyan o no con un contrato de trabajo.

El empleador puede exigir que el postulante conozca varias lenguas y puede verificar esos conocimientos lingüísticos durante el período de selección.

Contra los párrafos tres y cuatro se han presentado varios recursos de anulación.

B. La decisión de la Corte

La Corte comienza por recordar que la noción de «relaciones sociales entre los empleadores y su personal» no está definida por el constituyente. A continuación se refiere al artículo 3 del Decreto de septiembre en cuyos términos las relaciones sociales incluyen «los contactos individuales y colectivos, tanto verbales como escritos, entre empleadores y trabajadores, que tienen con el empleo una relación directa o indirecta». Según la Corte, esta precisión «recupera el sentido corriente de la expresión utilizada por el constituyente»,³² lo que sin embargo no da indicación alguna sobre ese «sentido corriente». La Corte se limita en realidad, aunque no lo diga, a aplicar su Sentencia precedente de 1986 en la cual había avalado esta definición contenida en el Decreto de septiembre.

La Corte se fija después en los dos párrafos que el nuevo Decreto añade al artículo 4 del Decreto de septiembre.

El nuevo párrafo 3 del Decreto apunta a «todas las ofertas de empleo, bajo cualquier forma que sea, que emanen del empleador y tiendan a reclutar un trabajador».

Según la Corte, la oferta de empleo no hace nacer ningún lazo «individualiza-

32. Punto B.10 de la Sentencia.

do» entre el autor de la oferta y las personas que podrían responder, puesto que emana de una persona determinada y se dirige a un número indeterminado de personas, sin ir más allá del anuncio unilateral de la posibilidad de hacer nacer una relación de trabajo.

Las ofertas de empleo no pueden por tanto estar comprendidas en la noción de relaciones sociales entre los empleadores y su personal.³³

Estas no son, por otra parte, «actos y documentos de empresas impuestas por la ley y los reglamentos».³⁴

En consecuencia, el párrafo 3 incluido en el artículo 4 del Decreto de septiembre vulnera el artículo 129.1.3 de la Constitución y debe ser anulado.

¿Como podría haber, en efecto, una «relación social» entre un empleador y un miembro de su personal, si sólo el empleador está individualizado mientras que el personal que él intenta alcanzar con su oferta es por el contrario el más indeterminado y el más amplio posible?

En cuanto al nuevo párrafo 4 del Decreto, apunta a «todas las relaciones entre empleadores y postulantes, previas al contrato de trabajo y al empleo propiamente dicho y que concluyan o no en un contrato de trabajo».

Estas relaciones, indica la Corte, no ponen aún en contacto a un empleador y a un miembro de su personal. Pero «la relación entre empleador y trabajador» no comienza con la conclusión del contrato de trabajo porque un empleador puede proceder a una o varias entrevistas con los candidatos interesados y pueden intercambiarse escritos antes de que un empleador pueda contratar a un trabajador. En cada una de estas entrevistas, en cada uno de estos escritos, existe una relación entre un empleador potencial y una persona determinada, es decir, cada persona cuya candidatura ha sido tomada en consideración. Los elementos esenciales de la relación de trabajo serán precisados a través del procedimiento de selección, tanto para el empleador potencial como para el empleado virtual.

Estas entrevistas y estos escritos están comprendidos, por tanto, en la noción de relaciones sociales entre empleadores y su personal.

En consecuencia, el párrafo 4 incluido en el artículo 4 del Decreto de septiembre no vulnera el artículo 129.1.3 de la Constitución.

La Sentencia de 13 de septiembre de 1995 y la habilitación realizada por el Consejo Regional Valón al Gobierno para fijar la base y el tipo de un impuesto regional

El Decreto de 23 de diciembre de 1993 modifica el Decreto de la Región valona de 30 de abril de 1990 sobre la protección y explotación de las aguas potables. Modifica especialmente el artículo 4 del Decreto, sometiendo las tomas de agua potabilizables a un canon anual y las tomas de aguas subterráneas a una contribución previa cuyo importe no puede exceder el total del canon. El decreto modifica-

33. Punto B.11.1 y 2 de la Sentencia.

34. Punto B.11.3 de la Sentencia.

do habilitó al Gobierno, por una parte, para fijar el importe del canon y la reglas para su percepción, y por otra, para fijar las categorías de extracción de aguas sometidas al anticipo de la contribución, el tipo de esas contribuciones y las reglas relativas a su percepción.

Varias empresas solicitaron la anulación de esta nueva disposición, exponiendo, especialmente, que la habilitación realizada al Gobierno para fija el tipo y determinar las extracciones de agua sometidas tanto «canon» como al «anticipo de la contribución» viola los artículos 10 y 11 de la Constitución, en relación con el art. 170.2 de la misma.

La Corte establece que el «canon» y el «anticipo de la contribución» son impuestos en el sentido del art. 170.2 de la Constitución y no una compensación, puesto que no son contrapartida de un servicio realizado por la autoridad en beneficio del deudor aislado.

Las personas sometidas a este impuesto son tratadas de forma diferente a los otros contribuyentes puesto que la base y el tipo de este impuesto son fijados por el Gobierno regional, y no por el legislador, como en cualquier otro impuesto. Esta diferencia de trato no está justificada puesto que el artículo 170 de la Constitución «garantiza, sin excepción, a todos los ciudadanos que no serán gravados por un impuesto que no haya sido decidido por una parlamento democráticamente elegido».³⁵

La petición de anulación está por tanto fundada y la Corte suprime del nuevo decreto las habilitaciones que permiten al Gobierno fijar la base imponible y el tipo del impuesto.

Se observa aquí que la Corte, combinando los artículos 10 y 11 por una parte, y 170, por otra parte, anula una norma legislativa no conforme, en su contenido material, con una disposición constitucional cuya sola violación no sería suficiente para obtener la anulación de esta norma. Pero combinando la disposición constitucional afectada (aquí el artículo 170) con los principios de igualdad y de no discriminación, la Corte tiende a controlar cualquier norma legislativa en relación a cada artículo constitucional.

35. Punto B. 14 de la Sentencia.

Consideraciones preliminares

La situación institucional italiana, y en particular la relativa al ordenamiento regional, aparece caracterizada por un movimiento irregular. El interés de las fuerzas políticas (y en parte de la doctrina) por determinados problemas reclama, en algunos períodos, vivaces discusiones en torno a hipótesis contrapuestas, sin perjuicio de que después se debiliten hasta desaparecer; por el contrario, algunas problemáticas, aparentemente, no tenidas en cuenta, reprenden un trato vigoroso poniéndose de nuevo en el centro de la atención.

La novedad de la discusión, resulta por tanto, más aparente que efectiva, desde el momento que el objeto de interés se muestra igual en el tiempo, mientras cambian los escenarios políticos e institucionales; así como la posición en la escena de los principales actores: según un esquema que parece inspirarse en los cánones de la dramaturgia de Pirandello.

Tal observación, paradójicamente encuentra una emblemática confirmación en la dirección del actual debate sobre las reformas constitucionales, centrado sobre la transformación de la forma de gobierno y sus correctivos más idóneos, dirigidos a asegurar la eficacia de la acción de gobierno y una correcta dialéctica entre los poderes de la mayoría y los deberes de la oposición. Las alternativas actualmente presentadas —entre una más acentuada racionalización del sistema parlamentario o la adhesión a formas presidenciales; entre la acentuación del papel del gobierno o la valorización de las prerrogativas del Parlamento; entre un sistema electoral que represente el pluralismo de la sociedad política o uno que favorezca con expresos correctivos la creación de robustas mayorías— no son en efecto innovadoras, en cuanto han marcado el debate sobre la reforma constitucional que se ha prolongado sin soluciones de continuidad, desde 1948 hasta hoy.

Igualmente, no olvidemos que el Parlamento italiano ha dedicado a estos temas algunas sesiones de trabajo, había constituido dos comisiones bicamerales «ad hoc» —presididas respectivamente por Bozzi (1984) y por Iotti (1993), ambos componentes de la asamblea constituyente—; las propuestas formuladas por tales comisiones han sido objeto de amplios debates, pero sin lograr transformarse en un completo diseño normativo, idóneo para iniciar el procedimiento previsto por el art. 138 relativo a la revisión del texto constitucional.

* Traducción de Belén Noguera, Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

Después de dos años de aparente pereza, el interés de los partidos políticos por una radical modificación de la forma de gobierno parlamentaria, ha registrado una inesperada aceleración, hasta el punto que a fines de 1995 —tras la dimisión del Presidente del Consejo Dini y la apertura formal de una crisis de gobierno— la falta de acuerdo sobre los contenidos de la posible reforma constitucional ha constituido el factor determinante para la enésima disolución anticipada del parlamento.

Asimismo, también en materia de autonomía regional es posible detectar una tendencia similar, en el sentido que algunos temas que eran el centro de interés en el curso de 1994 (v. Informe 1994) han resultado más secundarios durante el año siguiente o bien, no han conseguido progresos significativos, o viceversa, el legislador ha manifestado una orientación favorable a retomar problemáticas desde tiempo arrinconadas y —como veremos en otra parte del presente trabajo— no del todo coherentes con la más reciente evolución normativa del sistema de la autonomía local. Es el caso por ejemplo, de la decisión del parlamento favorable a transferir nuevas funciones administrativas a las Regiones y a los entes locales territoriales sobre la base del modelo que había caracterizado los precedentes trasposos de 1972 y de 1977.

A falta de efectivas novedades en las relaciones entre el Estado y las Regiones, el deber de garantizar una cierta regularidad y funcionalidad al sistema, ha estado asegurado de nuevo por la Corte Constitucional, cuya jurisprudencia se destaca ya sea para confirmar orientaciones precedentes, ya sea por algunas motivaciones susceptibles de introducir nuevos filones interpretativos. De todos modos, es indudable que el papel del juez constitucional no pueda llevar a cabo una función de suplencia o sustitución, frente a las inercias o a las omisiones del legislador: mientras la redefinición del modelo del regionalismo debe emanar de las elecciones normativas del Parlamento y de la obtención de adecuados acuerdos con las Regiones.

En este contexto, las novedades de mayor interés para un observador extranjero interesado en la evolución del regionalismo italiano pueden ser individuadas: en el empeño de las Regiones en presentar una propuesta de revisión del Título V de la Constitución; en la aprobación de una nueva ley para la elección de los Consejos regionales, en la previsión de nuevos trasposos de funciones administrativas del Estado a las Regiones y a los entes locales territoriales.

Los principales proyectos de reforma constitucional elaborados por las Regiones

Las propuestas de revisión del Título V de la Constitución presentadas en el curso de 1995 se distancian de las precedentes por dos aspectos significativos: de una parte, por una mayor organicidad; así como por el intento de definir el nuevo papel de las Regiones en el interior de la forma de Estado unitario, de otra, por el cambio de los sujetos que han sido propuestos para encaminar el procedimiento legislativo para la modificación de la Constitución.

Mientras en el año precedente el iter legislativo había estado activado sobre todo por dos parlamentarios nacionales, con la excepción de la propuesta elaborada por la región Lombardía (v. Informe 1994, p. 705), en el curso de 1995 la iniciativa ha estado asumida casi exclusivamente por las Regiones, ya sea singularmente

como a través de su organismo representativo –la conferencia de Presidentes de las Regiones–.

Tal protagonismo de las Regiones puede ser compartido en cuanto subraya un principio a menudo no tenido en cuenta, sintetizable en que la revisión de las normas constitucionales en materia de autonomía regional no puede prescindir de un efectivo compromiso de las Regiones, no puede ser enteramente heterodeterminado. El criterio de la «leal colaboración» que la jurisprudencia constitucional utiliza con continuidad para favorecer el concurso de diversos niveles institucionales al proceso decisonal, debe ser aplicado –con mayor razón– cuando se debe decidir sobre la forma de Estado y la posición de las regiones en su interior. En este sentido, se evidencia un límite en el procedimiento de revisión constitucional definido por el art. 138 Cost., el cual no prevé una intervención eficaz de las Regiones, resultando poco relevante la posibilidad prevista por cinco consejos regionales de pedir un referéndum, en caso de que la ley de revisión constitucional haya sido aprobada por una mayoría inferior a 2/3 de los componentes del Parlamento.

En Italia, existe un intenso y contrastado debate sobre la oportunidad de reformular el art. 138 Cost: curiosamente, sin embargo el centro de contienda se ha interesado en elevar el quórum necesario para aprobar una ley constitucional a causa de la entrada en vigor de un sistema electoral mayoritario o bien, presentar de todos modos obligatorio –no solamente eventual– el referéndum popular sobre la propuesta de revisión constitucional. Del todo olvidada ha resultado en cambio, la problemática relativa a un reforzamiento de los poderes regionales: y tal constatación evidencia un comportamiento contradictorio de las fuerzas políticas, las cuales mientras, de una parte propugnan una amplia federalización del Estado unitario, de otra, evitan proponer de «iure condendo» algunos de los institutos típicos de las disposiciones federales. En efecto, los Estados miembros o las Regiones intervienen directamente –como parte necesaria– en el procedimiento: basta considerar, entre los muchos ejemplos que se pueden recordar; el art. 123 de la Constitución suiza, según el cual el órgano constituyente está compuesto por el pueblo y los cantones y cada revisión de la Constitución federal debe ser aprobada para entrar en vigor, por la mayoría de los ciudadanos suizos y de los cantones; el art. V de la Constitución de USA, que prescribe las enmiendas constitucionales aprobadas por el Congreso serán válidas sólo si son ratificadas por el legislador de tres cuartos de los Estados.

En el estado actual de la normativa, la iniciativa legislativa regional, si apreciable por su significado institucional, aparece sin embargo débil desde el punto de vista procedimental: encuentra, en efecto, los límites de una disciplina que en materia de *iter legis* privilegia netamente la competencias de los órganos nacionales titulares de la dirección política (el gobierno y los parlamentarios). Las otras formas de iniciativa –popular, regional, del Consejo Nacional de la economía y el trabajo– en cuanto abstractamente previstas y dotadas de la misma dignidad bajo el perfil constitucional, resultan del todo residuales, siendo dotadas de una reducida eficacia política. Quizás también por este motivo las Regiones se han abstenido de elaborar un verdadero diseño de ley, prefiriendo contener las propuestas o en un documento político o en verdaderos esquemas normativos.

En este contexto, dos iniciativas regionales merecen atención: el documento

programático presentado en la Conferencia de Presidentes de las Regiones y de las Provincias autónomas el 11 de octubre de 1995 («Las regiones italianas hacia el 2000»), La propuesta elaborada en la primavera de 1995 por un grupo de estudio instituido por la Región Emilia – Romagna («Una propuesta federalista para Italia»). El primero tiene una estructura prevalentemente programática, en el sentido que indica los temas y traza algunas propuestas, la segunda, en cambio, presenta un mayor grado de concreción (y bajo algunos perfiles de interesante novedad), estando acompañada por unas hipótesis de articulado normativo.

Esos, aún estando diversamente estructurados, poseen sin embargo, rasgos comunes.

Acerca de las formas de Estado, ambas propuestas se pronuncian a favor de una reforma de tipo federal, para no resquebrajar el carácter unitario del ordenamiento y su dimensión solidaria: la conferencia de Presidentes de las Regiones habla de una forma de estado federal basada sobre los «principios de la autonomía y de la responsabilidad; mientras la propuesta de la Región Emilia-Romagna opta por un federalismo que sea «cooperativo» bajo el perfil de las relaciones con el ordenamiento nacional y «ejecutivo» desde el punto de vista del reparto de las competencias.

Los dos proyectos convergen también sobre otras cuestiones, en particular sobre la oportunidad de:

a) Superar el actual sistema de bicameralismo imperfecto, a través de la creación de un «Senado de las Regiones», expresivo de los entes regionales según las experiencias de la Constitución federal alemana.

b) Invertir el criterio de reparto de las competencias delineado por el art. 117 CI. Se propone definir las materias sobre las cuales el Estado ejercita la potestad legislativa y atribuir a las Regiones una competencia generalizada sobre otras materias, a la luz de las hipótesis indicadas por la comisión bicameral para la reforma institucional.

c) Formular radicalmente el art. 118 CI en orden al ejercicio de la competencia administrativa.

Si los primeros dos puntos no constituyen una novedad, en cuanto se repiten también en otras precedentes propuestas de revisión constitucional, merece una particular mención la opción por un modelo de administración única sobre base regional. En base a esta, excepción hecha de un número limitado de funciones directamente ejercitadas por la Administración estatal, la generalidad de las funciones localizadas sobre el territorio deberían ser ejercitadas (independientemente de su titularidad) por aparatos administrativos reconducibles al sistema de gobierno local. El sistema de competencias administrativas de las Regiones parece inspirarse, pues ya en el modelo de federalismo de ejecución, ya en las elaboraciones sobre la Administración única de algunos estudiosos españoles.

En orden a la disciplina de otros aspectos, igualmente importantes, los dos proyectos divergen en cambio en medida sensible. Por ejemplo, por cuanto concierne:

a) La composición de la Corte Constitucional

En perspectiva, el órgano de justicia constitucional deberá ampliar su función de garante del equilibrio institucional entre el Estado central y las Regiones, por lo cual no puede estar compuesto solamente de miembros elegidos por órganos expresivos del Estado central. Oportunamente por lo tanto, la Región Emilia-Romagna propone destinar el poder de nombramiento de un tercio de los componentes del colegio no más, al Parlamento en sesión común, pero respectivamente a la Cámara y al Senado regionalizado, así como el nombramiento reservado a las jurisdicciones deberá ser repartida entre las jurisdicciones federales y las regionales. La solución avanzada, por el Presidente de las Regiones, en cambio, aparece menos convincente, en cuanto atribuye directamente a las Regiones la elección de un tercio de los componentes de la Corte Constitucional.

b) El mantenimiento del dualismo entre Regiones ordinarias y especiales

Mientras la propuesta de los Presidentes de las Regiones es favorable al mantenimiento de la especialidad, la otra – más coherentemente – apunta a la superación de tal sistema en estrecha conexión con el reconocimiento de una efectiva autonomía estatutaria y con el desarrollo del principio de subsidiariedad. Este último, en particular, postula un regionalismo de por sí no homogéneo no sólo porque las soluciones organizativas pueden ser diferentes, sino en cuanto la capacidad de ejercicio de las funciones de las Regiones pueden resultar no iguales.

En definitiva, las propuestas de la Región Emilia – Romagna apunta con decisión a realizar el federalismo fiscal, superando el criterio de las finanzas derivada a favor de una efectiva autonomía impositiva – según tal proyecto, deberán permanecer en el Estado aquellos tributos que por su estructura se adecúan mal a una regionalización (como en el caso del impuesto sobre el valor añadido, del Impuesto personal sobre la renta; del impuesto sobre la renta de las sociedades), mientras los otros se regionalizarán. Se propone introducir un criterio de reparto similar a aquél individuado por la competencia legislativa: indicando los tributos federales y considerando los otros con carácter residual de competencia de las Regiones.

La nueva normativa para la elección de los consejos regionales, como intento indirecto de incidir sobre la forma de gobierno regional

Las elecciones para la renovación de los consejos regionales, sucedidas en la primavera de 1995, han constituido la ocasión propicia ya sea para modificar en sentido mayoritario el sistema electoral, ya sea para incidir indirectamente sobre la forma de gobierno reforzando la homogeneidad y la estabilidad del ejecutivo.

La aprobación de una nueva ley electoral estaba, entre otras, necesitada de la exigencia de alinear la normativa regional con los sistemas electorales previstos para la constitución de los otros órganos electivos: de otro modo los consejos regionales continuarán siendo los únicos órganos de representación política electi-

dos por sufragio universal sobre la base de un sistema proporcional. Además, en consideración al éxito ampliamente positivo de tal experiencia, era fuerte la influencia ejercitada por la Ley n. 81 de 1993 en materia de elección de los Alcaldes y de los Presidentes de la Provincia, que había racionalizado la forma de gobierno acentuando los poderes del órgano monocrático, elegido directamente por el cuerpo electoral.

Se confirma también por esta vía la naturaleza bifronte del instituto regional que ocupa una posición híbrida, intermedia entre los órganos políticos del Estado, en cuanto al sistema de los entes locales territoriales perpetuando una situación de incerteza, que lo coloca en el limbo, en una posición intermedia e incierta entre el nivel institucional estatal y el local.

Sin embargo, el proceso de innovación del sistema regional resulta de la especificidad de las fuentes competentes para reglamentar la materia. En efecto, la modificación de la forma de Gobierno de los Ayuntamientos y de las Provincias puede suceder, en el sentido del art. 128 CI; con Ley general de la República; eso es con una fuente primaria; mientras el paso del sistema proporcional al mayoritario para la elección de los diputados y los senadores había estado determinado por el éxito de un referéndum popular que había derogado las normas de la previa legislación relativa a la elección del Senado, que preveía una repartición proporcional de los escaños.

En cambio, en el caso de las Regiones, una modificación significativa de su organización necesita una revisión de la Constitución: un procedimiento difícilmente recurrible –como muestra la experiencia constitucional italiana– al menos en breve tiempo; de este modo, las Regiones pagan caro la falta de reconocimiento de una efectiva autonomía estatutaria y de una imposición reducida secundada por los constituyentes, los cuales han elegido regular directamente en la Constitución buena parte de la organización regional. Para superar tal obstáculo, el Parlamento ha buscado utilizar la materia electoral –disciplinable con ley ordinaria– como ganzúa para introducir algunos correctivos a la forma de gobierno regional. Se ha derivado en consecuencia, a una solución ingeniosa –seguramente adaptable a la «creatividad» italiana– también farragosa, confusa y susceptible de afrontar solamente de forma parcial el problema.

La Ley n. 43 de 1995 (Nuevas normas para la elección de los Consejos regionales de las Regiones con estatuto ordinario), bajo el perfil formal, no innova radicalmente la Ley n.º 108 del 1968 (Normas para la elección de los Consejos regionales de las regiones con estatuto ordinario), más bien confirma diversos perfiles del precedente sistema electoral. En particular, la gran parte de los consejeros (cuatro quintos) continúa siendo elegida en circunscripciones provinciales, sobre la base de listas provinciales concurrentes; además, permanece la posibilidad para el elector de expresar un voto de preferencia.

Esta disciplina contradice dos innovaciones acogidas favorablemente por la doctrina, que atañen a los procedimientos para las elecciones políticas y locales o sea, la introducción de colegios uninominales y la superación del mecanismo del voto de preferencia entre más candidatos de la misma lista, que en el pasado había favorecido formas de clientelismo y de corrupción, así como la difusión de «corrientes» en el interior de los partidos.

Sin embargo, se precisa que el legislador ha mantenido tales controvertidos perfiles del mecanismo electoral no tanto por convicción, sino por necesidad práctica, a causa de la falta de tiempo de que se dispone. En efecto, una revisión radical del sistema electoral –aún cuando deseada– habría comportado delicados y complejos cumplimientos sucesivos –primero, entre todos, la redefinición de los colegios electorales sobre base uninominal– incompatibles con la necesidad constitucional de revocar los Consejos regionales dentro de la primavera de 1995.

La ingeniosidad de la solución adoptada consiste en el hecho que la Ley n° 43 de 1995, aunque previendo una repartición proporcional de los escaños sobre base provincial, determina éxitos fuertemente mayoritarios y la formación de mayorías bastante más limpias que aquellas provenientes de la aplicación del sistema electoral (de tipo mayoritario) previsto para la elección de la Cámara de los diputados y del Senado de la República.

El legislador ha llegado a tal resultado en virtud de algunas precauciones:

a) En primer lugar, ha previsto que un quinto de los consejeros asignados por cada Región sea elegido con sistema mayoritario sobre la base de listas concurrentes; mientras los restantes cuatro quintos son elegidos –como ya se ha dicho– sobre la base de listas provinciales. La segunda porción de escaños es asignada con el método proporcional, mientras la primera cuota es atribuida enteramente a la lista que ha conseguido el mayor número de votos.

b) En segundo lugar, atribuye al elector dos votos, que deberán expresarse sobre una única papeleta: uno para el Colegio provincial, el otro para el regional. Aunque estando la lista regional relacionada con uno o más grupos de listas provinciales, el elector puede dar también un voto dividido o sea, puede votar una lista provincial y una regional no conectada. Además, si expresa un voto solamente por la lista provincial, eso se entiende también validamente expresado a favor de la lista regional relacionada.

c) En tercer lugar, introduce un criterio de repartición de los escaños según el cual en la lista regional más votada y en aquellas provinciales conectadas se garantice de todos modos la mayoría absoluta de los escaños: al menos el 55% si no se ha alcanzado el 40% de los votos; al menos el 60% si se ha obtenido una mayoría superior. Tal objetivo se consigue, antes que nada, asignando a la lista regional que ha conseguido más votos los escaños disponibles (esto es un quinto de los componentes del Consejo); por lo tanto, si acaso no se llega a tal resultado, elevando el número de los componentes del Consejo en la medida necesaria para conseguir los porcentajes antes señalados.

d) En cuarto lugar, se han penalizado las tendencias centrífugas, excluyendo del reparto de los escaños las listas provinciales que han obtenido menos del 3% de votos válidos o que se han conectado con una lista regional que ha obtenido menos del 5%.

La combinación de estos criterios ha obtenido un efecto del todo original, en el sentido que se ha dado vida a un sistema el cual, aunque repartiendo los cuatro quintos de los escaños con criterio proporcional, asigna a la lista vencedora (y a aquellas provinciales conectadas) un número de escaños ampliamente superior a la mayoría absoluta.

Otros dos perfiles de la Ley n. 43 de 1995 merecen una particular atención, en cuanto expresan el evidente intento de racionalizar la forma de gobierno regional, sin modificar la letra de la constitución, la cual delinea un parlamentarismo de tipo asambleario.

No pudiéndose conseguir la investidura directa del Presidente de la Región —así como sucede para el Alcalde y el Presidente de la Provincia— a causa de la clara letra del art. 122 CI, en base al cual «el Presidente y los miembros de la Junta son elegidos por el Consejo regional de entre sus componentes», el legislador ha delineado un sistema de investidura indirecta; previendo que el cabeza de la lista regional vencedora se presente en el consejo con la verte de candidato Presidente: en tal modo el Consejo regional, a quien compete la elección del Presidente y de la Junta, encuentra un vínculo político e institucional en la elección del consejero a votar.

La determinación de la duración de la legislatura regional

La Ley n. 43 de 1995 se ha propuesto, además de buscar los mecanismos encaminados a asegurar la estabilidad de la mayoría, evitar en particular, que en el curso de la misma legislatura se formen gobiernos surgidos de una mayoría política distinta de aquella nacida del voto. Tal eventualidad está ínsita en cada sistema parlamentario: la asamblea elegida que confiere confianza a un ejecutivo se la puede revocar y puede sustituirlo con otro gobierno. Sin embargo, muchos ordenamientos constitucionales advierten la exigencia de introducir correctivos, factores de racionalización destinados, de un lado, a volver más difíciles los cambios de la mayoría —desconfianza constructiva— y de otra parte, a hacer tendencialmente coincidir la vida del gobierno con la duración de la legislatura —gobierno de legislatura—.

En particular, en Italia el debate sobre este punto ha estado influenciado por los sucesos políticos que han determinado, al inicio de 1995, la crisis del gobierno presidido por Berlusconi y el nacimiento de un gobierno surgido de una mayoría diversa: en cuanto un partido (La Liga Norte), electoralmente aliada con Forza Italia, se pasa a la formación opuesta. Se trata de un fenómeno muy parecido al «transfuguismo», que ha interesado a la doctrina jurisprudencial española, con la diferencia que en el caso italiano, ha afectado no ya a concretos diputados, sino a un partido político entero que representaba, desde el punto de vista de la consistencia numérica, el tercer partido en el Parlamento.

El principal instrumento al que se puede recurrir para desincentivar los citados comportamientos, ha estado individuado en el instituto de la anulación anticipada de la legislatura; de modo que la ruptura de la relación de confianza con cambio de mayoría, determina ya la dimisión del gobierno, ya la renovación de la asamblea electiva. Tal mecanismo posee una indudable lógica, que se aplica a sistemas que utilizan fórmulas electorales de tipo mayoritario y que prevén la directa investidura del «leadership» político-institucional. En efecto, en caso de disolución de la mayoría unívocamente nacida del voto, el cuerpo electoral se verá de nuevo investido del poder de decisión.

Tal procedimiento además, no puede ser introducido en vía legislativa en el

ordenamiento regional a causa de la particular disciplina del art. 126 CI, que dispone la disolución del Consejo regional. Según tal artículo, en efecto, el poder de disolución es del todo externo al ordenamiento regional y corresponde al Presidente de la República, que lo ejercita a propuesta del Gobierno y después de haber oído a la Comisión bicameral para los asuntos regionales. Además, las circunstancias que autorizan al Presidente de la República a intervenir están predeterminadas (actos contrarios a la Constitución, graves violaciones de leyes, razones de seguridad nacional, imposibilidad de funcionar) y son difíciles de verificar como testimonio del hecho que en veinticinco años de vida los Consejos regionales, aun habiendo vivido numerosas crisis políticas paralizantes, no han sido disueltos nunca.

La dificultad de intervención para el legislador era doble: de una parte, porque la determinación de nuevas figuras que habiliten al Presidente de la República a disolver el Consejo regional compete a la ley constitucional; de otra, en cuanto el legislador ordinario no puede introducir un mecanismo automático de disolución o de decadencia del consejo, so pena de violar el art. 126 CI e incidir arbitrariamente sobre las competencias propias del Presidente de la República.

Tales elementos explican la génesis del art. 7 de la Ley n. 43 de 1995, que de otra manera resultaría oscuro y de difícil lectura.

En base a él, si «en el curso de los primeros veinticuatro meses la relación fiduciaria entre el Consejo y la Junta ha entrado en crisis, el quinquenio de duración a cargo del Consejo regional es reducido a un bienio». De este modo, el legislador ha prefigurado una legislatura regional dividida en dos arcos temporales, cada uno de los cuales está sometido a regímenes jurídicos distintos. En el bienio inicial, una crisis en la relación fiduciaria entre el Consejo y la Junta determina *ex lege* la reducción de la legislatura a sólo dos años, con la consiguiente renovación del Consejo al final de tal período; superadas –en cambio– las columnas de Hércules del bienio; la legislatura sigue el proceso ordinario, también si se determinan las crisis o si se procede a la sustitución de la mayoría. Se trata de una precaución ingeniosa, aunque se muestra a primera vista no resolutive, pero capaz de aplazar en el tiempo las turbulencias políticas; en efecto se puede pensar que en las Regiones gobernadas por una coalición heterogénea, los partidos estén de acuerdo los dos primeros años, pero también que estén a punto de hacer explotar la conflictividad en el sucesivo trienio.

Otro problema es el de las atribuciones a los Consejos regionales vencidos, pero aún no renovados. Según la normativa vigente (art. 3 de la Ley n. 108 de 1968), el órgano legislativo de la Región puede ejercitar las propias funciones hasta el 48º día anterior a la fecha de las elecciones para su renovación. Existe el problema de las actividades ejercitables sucesivamente y, si en consecuencia, es posible aplicar el instituto de la «prorrogatio».

Sobre este punto es necesario considerar que subsiste una neta diferencia entre la disciplina constitucional y la administrativa de la «prorrogatio». En el caso de los órganos administrativos la prórroga de poderes no es admitida en vía general, a menos que sea autorizada expresamente por la ley, encontrando un límite en el principio de buena marcha sancionado por el art. 97 CI, en el caso de los órganos constitucionales, en cambio, su admisibilidad constituye un criterio general, en

cuanto la interrupción en la continuidad de un órgano altera inevitablemente el equilibrio entre los poderes del Estado.

En el tema ha intervenido la Corte Constitucional a la cual se ha sometido el problema de si el Consejo regional puede legítimamente deliberar también sucesivamente a la fecha prevista por el art. 3 de la Ley n. 108 de 1968, y en particular si puede válidamente perfeccionar un «iter legis» no concluido dentro de los plazos previstos por el legislador (sentencia n° 515 de 1995).

El juez constitucional ha intentado atemperar dos distintas exigencias: de un lado, la político-representativa, que deberá inducir a considerar una asamblea legislativa ya vencida; y cuyos componentes aun cuando disfrutan de una menor legitimación no pueden asumir determinaciones susceptibles de condicionar tanto al cuerpo electoral, como a los futuros componentes de la asamblea. De otro, la funcional, según la cual razones de eficiencia del sistema deberán inducir a considerar que la apertura de los procedimientos electorales no debiliten al órgano hasta el punto de determinar la total e indiscriminada parálisis. La Corte Constitucional, en otros términos, se ha orientado en el sentido de equilibrar el principio de representatividad con el de continuidad funcional del órgano.

Con otra sentencia el juez ha afrontado el delicado problema de la tutela concedida a los consejeros como garantía de la autonomía e independencia del órgano.

Según el art. 122 CI, los consejeros regionales —al igual que los parlamentarios— no pueden ser llamados a responder por las opiniones manifestadas o por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. La Corte Constitucional, llamada a resolver un conflicto de atribución entre el Estado y las Regiones, ha debido precisar el alcance de la citada garantía. En particular, ante la alternativa de si tales garantías deben restrictivamente tutelar solamente las actividades internas de la asamblea o si son susceptibles de interpretación extensiva y dentro de tales límites, se ha intentado definir hasta que punto una determinada manifestación del pensamiento de un consejero regional podía considerarse «opinión manifestada en el ejercicio de sus funciones».

Objeto del conflicto era la tutela de la autonomía constitucional del órgano legislativo regional frente a la iniciativa de un juez, el cual había emplazado a juicio por difamación a un consejero regional como consecuencia de alguna de sus declaraciones, realizadas en el transcurso de una conferencia de prensa, convocada para ilustrar una pregunta dirigida al Presidente de la Región.

La Corte Constitucional, al resolver el conflicto de atribución así surgido, ha acordado acudir a las garantías de los diputados ofrecidas por el art. 68 CI, así como ha interpretado la doctrina y la jurisprudencia, pero ha introducido en este tiempo algunas oportunas y compartidas precisiones. En primer lugar, ha afirmado que la garantía comprende todas las actividades que constituyen explicación de una función conciliar típica, por lo tanto, ha individuado estas últimas, circunscribiéndolas a aquellas previstas por la Constitución o por otras fuentes normativas.

En definitiva, después de haber reconocido la clasificabilidad de las preguntas entre las funciones típicas de los consejeros en cuanto instrumentales al ejercicio de la actividad de control y de responsabilidad políticas, ha realizado una interpreta-

ción extensiva de las mismas, considerando que el poder de pregunta no se agota en la mera reproducción y difusión de su contenido, sino que resulta comprensiva del derecho de «manifestar los propios puntos de vista», «las opiniones que inspiran el propio comportamiento» en sede conciliar, «de referirse a los hechos conocidos en el ejercicio de las propias funciones».

Las relaciones entre las leyes estatales y regionales: premisas para una reconsideración de la cuestión

En materia de relaciones entre las fuentes, uno de los perfiles más controvertido es seguramente el constituido por los efectos de nuevos principios emanados por las leyes marco sobre la preexistente legislación regional. La incerteza está actualmente alimentada, más que por dudas teóricas, de sistematización de las fuentes, por la no uniformidad del dato normativo de referencia.

Por un lado, el art. 10 de la Ley n. 62 de 1953 parece optar decididamente por el principio de la derogación, afirmando que las «leyes de la República que modifican los principios fundamentales, derogan las normas regionales que estén en contradicción con aquéllas». Por otro, una legislación más reciente y probablemente atenta a las importantes críticas avanzadas por parte de la doctrina sobre las congruencias del criterio indicado por la Ley n. 62 de 1953 respecto al principio constitucional de autonomía —parece referirse a un criterio diferente: en particular cuando, en lugar de la derogación prevé una obligación de adecuación por parte de las Regiones. En el caso, por ejemplo, del art. 9 de la Ley n. 86 de 1989 (en materia de adecuación a la normativa comunitaria) y del art. 13 del Decreto legislativo n. 29 de 1993 (en materia de disciplina de la dirección en la Administración Pública).

Por último, se puede atender a la Ley n. 447 de 1995 (ley cuadro sobre la contaminación acústica), cuyo art. 16, con una solución intermedia respecto a las precedentes, prevé un efecto derogatorio diferido. En base a tal artículo, el Consejo de ministros debe, dentro de 90 días desde la fecha de entrada en vigor de la ley cuadro, determinar con un concreto reglamento los «actos normativos incompatibles con la presente ley, que son derogados desde la entrada en vigor del mismo reglamento. La generalidad de la formulación (actos normativos) induce a comprender también las leyes regionales incompatibles con los nuevos principios, como si se produjera una clase de derogación y eficacia diferida.

Por otra parte, a alimentar la incertidumbre sobre este punto concurre también la posición de la Corte Constitucional, que ha manifestado una orientación pragmática, aunque no es muy rigurosa desde el punto de vista teórico —por las razones evidenciadas en el Informe 1.994, p. 710—. El juez constitucional, en efecto, manteniendo aplicable el criterio de la derogación también a las relaciones entre legislación estatal y regional, ha afirmado los nuevos principios derivados de la legislación nacional se aplican directamente, y por lo tanto, derogan, sustituyendo a las normas regionales: quedando la competencias de las Regiones de legislar en coherencia con los principios emanados de la legislación nacional.

Quizás, una vía correcta, para la solución del problema podría consistir en la extensión a todas las Regiones del procedimiento actualmente previsto por el Esta-

tuto especial para el Trentino Alto-Adige. En base a eso, las leyes del Estado que ponen en las materias de competencia regional nuevos principios, no se aplican automáticamente en el territorio de la Región, pero determinan una obligación de adecuación a cargo de las Regiones dentro de los seis meses desde la publicación de la ley en el Boletín Oficial. Transcurrido el plazo en los noventa días siguientes, el Gobierno puede impugnar la Ley regional (o de las Provincias de Trento y de Bolzano), ante la Corte Constitucional para que declare su ilegitimidad.

De este modo, se introducirá en el sistema un mecanismo dinámico, pero cierto, en orden a la individualización de la norma aplicable: hasta la decisión del juez constitucional continúan aplicándose las disposiciones regionales; después, con la anulación, deviene aplicable la legislación estatal.

No se ha de excluir un acercamiento, aunque prudente, a tal perspectiva por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Un paso, en esta dirección, parece hallarse, en nuestra opinión, en la sentencia n. 153 de 1995. En ella, el juez constitucional, llamado a pronunciarse sobre la legitimidad de una ley de la Región de Sicilia que preveía criterios de determinación de la indemnización diversos de aquellos indicados por la sobrevenida legislación de principios, recuerda primero su precedente opinión jurisprudencial (el sobrevenir en las leyes estatales normas portadoras de principios en grado de constituir un límite al ejercicio de competencias legislativas regionales, comporta, en los casos de segura y directa incompatibilidad entre la Ley regional y la estatal, el efecto de la derogación); después significativamente puntualiza: desde el momento que el juez «a quo», competente para señalar tal eventualidad, afirma expresamente – sobre la base de una noción de abrogación de carácter dogmático en vez de derecho positivo– que las leyes regionales no deben ser consideradas derogadas, razones esenciales de certeza de derecho inducen a esta Corte, frente a una directa oposición entre las disposiciones de Ley regional impugnada y los principios de reforma económica-social..., a declarar la ilegitimidad constitucional de las normas sometidas al propio juicio.

En otros términos, la Corte ante la propensión del Juez común a no considerar denegada la normativa regional, en lugar de retener la cuestión inadmisibile por razón de uno de los presupuestos (en ese caso, la no vigencia de la norma primaria) entra en el caso y declara la ilegitimidad constitucional sobrevenida de la misma. De otra parte, el juez constitucional, al motivar la posición propia, es llamado por la disposición del art. 10 de la Ley n. 62 de 1953, por la cual no se ha de excluir que en presencia de una nueva diferente disciplina del procedimiento, la Corte pueda reconsiderar su orientación.

Las relaciones entre el Estado, las Regiones y los entes locales territoriales y el consiguiente reparto de las competencias

Los reglamentos parlamentarios reservan la parte final del año a la discusión de la ley de presupuestos, de la ley financiera y de procedimientos a ella relacionados: una concreta sesión ocupa, en modo prácticamente exclusivo, la actividad del Parlamento en los meses de noviembre y de diciembre. Por eso, la tendencia a insertar en el cuerpo de tales leyes, una multiplicidad de normas con objetos heterogéneos

que han terminado por transformarlas en un verdadero «monstrum» basta pensar, que la Ley n. 549 de 1995 (Medidas de racionalización de la finanza pública) consta de solo tres artículos, divididos en 389 párrafos, algunos de los cuales de particular amplitud.

Entre las medidas de racionalización de la finanza pública no es difícil descubrir numerosas disposiciones que influyen sobre la competencia regional; sobre el orden de las relaciones con el Estado; teniendo una conexión muy inmediata con las problemáticas de la finanza pública. A este propósito, merece una particular atención la previsión del art. 2 párrafo 4 que delega al Gobierno para adoptar, dentro de los cinco meses desde la entrada en vigor de la ley, uno o más decretos Ley dirigidos a transferir a las Regiones nuevas funciones administrativas en materia de turismo e industria hotelera, agricultura y montes, vivienda pública, formación profesional y artesanía; así como a delegar a las Regiones el ejercicio de funciones en materia de instalaciones deportivas y de transportes, con cualquier modalidad.

Con tal opción, el Parlamento ha puesto en marcha, de hecho, una nueva fase de trasposos de funciones a las Regiones, la tercera después de aquellas de 1972 y de 1977.

Aunque no desconociendo la oportunidad de la citada decisión, acompañada por el hecho de que diversas previsiones contenidas en el precedente decreto de trasferencias (el D.P.R. n. 616 de 1977) no habían sido actuadas, así como no habían tenido alguna continuación significativa sobre el plano de la regionalización de las materias, el éxito positivo del referéndum derogativo, las leyes institutivas de algunos Ministerios – agricultura, turismo y espectáculos (vid. Informe 1994, p. 706), no puede ignorarse, sin embargo, que tal elección se mueve en el surco de la tradición y no tiene en cuenta algunas innovaciones significativas sucedidas en estos últimos años.

En particular, el art. 2, párrafo 4 de la Ley n. 549 de 1.995 no sólo no parece tener en cuenta las propuestas de reforma del art. 118 CI, sino sobre todo parece descuidar la relación entre Regiones y entes locales territoriales introducido por la Ley n. 142 de 1990 sobre el ordenamiento de los Ayuntamientos y Provincias.

Por ejemplo, no se puede dejar de señalar una contradicción, cultural más que normativa, entre el art. 2. párrafo 46 let. e) de la Ley n. 549 de 1.995 y el art. 3 de la Ley n. 142 de 1.990.

El primero, reproduciendo en su formulación el contenido de las precedentes leyes de transferencia de las funciones administrativas del Estado a las Regiones, asigna al Estado la entera titularidad de la competencia para distribuir las funciones entre las Regiones, los Ayuntamientos y las Provincias; distinguiendo aquellas de interés regional de aquellas de interés exclusivamente local. El segundo, por el contrario, presupone un diverso modelo institucional que asigna a las Regiones la competencia de «organizar el ejercicio de las funciones administrativas a nivel local a través de los Ayuntamientos y de las Provincias: hace, por lo tanto, de las Regiones, no el destinatario pasivo de los trasposos de funciones, sino el centro propulsor y de coordinación de la autonomía local (Corte Constitucional, sentencia 343 de 1991), superando una disposición centralista que individuaba en el Estado el único regulador de las competencias de las Regiones y de los Entes locales.

La doctrina más evolucionada, ha interpretado el art. 3 en el sentido que deberá corresponder a la Región distribuir, según los criterios fijados por los arts. 9 y 14 de la Ley n. 142 de 1990, las funciones entre Provincias y Ayuntamientos. La citada interpretación aparece, de otra parte, coherente con las propuestas de reformas constitucional favorables al regionalismo ejecutivo; además presenta la ventaja de superar la vieja regla de una descentralización uniforme de las funciones, dando concreta vitalidad al principio de subsidiariedad. Consecuentemente, el sistema de las fuentes atributivas de la competencia podría ser así delineado: a la Ley general de la República compete delinear los criterios generales de distribución de la competencia a nivel local (art. 128 CI), mientras a la legislación regional corresponde operar concretamente tal distribución, individuando sobre la base del criterio de subsidiariedad— las funciones que deben ser ejercitadas directamente por las Regiones, aquellas asignadas a las Provincias y aquellas atribuidas a los Ayuntamientos.

Tal perspectiva ha sido innovadoramente emprendida por la Región Foscane, la cual ha aprobado las reglas generales sobre cuya base operar la reordenación de las funciones a nivel local (Ley n. 49 de 1.995).

Desde el punto de vista funcional, la Región Toscana ha determinado la específica vacación de las administraciones que funcionan a nivel local precisando que la Región ejercita solo las funciones administrativas taxativamente señaladas por la ley y que corresponden a específicos intereses de carácter unitario; determinando en las Provincias los entes intermedios de enlace entre Regiones y Ayuntamientos, reconociendo a éstos la función de principal destinatario de las funciones administrativas y de gestión.

Desde el punto de vista procedimental, la ley regional, comportándose de forma realista respecto al municipalismo, ha previsto, en orden a la concreta determinación de las funciones a distribuir, un iter participativo. Esta ha instituido un Comité de representantes del sistema de la autonomía local (constituido por el Presidente de la Región, de los miembros designados por el Consejo Regional, dos miembros designados por cada una de las asociaciones representativas de Municipios, Provincias, y Comunidad montana), con el deber de elaborar proyectos de reordenación de las funciones.

No en sintonía con el espíritu del art. 3 de la Ley n. 142 de 1990, aparece también, una ley aprobada por el Parlamento (la Ley n. 447 de 1995, ley cuadro sobre la contaminación acústica), la cual, —en sucesivos artículos— distribuye en sentido vertical la competencia sobre ministerio entre todos y a nivel institucional definiendo los deberes correspondientes respectivamente al Estado (art. 3), a las Regiones (art. 4), a las Provincias (art. 5), a los municipios (art. 6). Pero disponiendo así, sustrae a las Regiones la posibilidad de reorganización de las funciones a nivel local.

A la luz de estas consideraciones no se puede dejar de notar una contradicción en el comportamiento del legislador, en el sentido de que algunas de las tendencias institucionales introducidas por las recientes reformas no son mantenidas luego de forma coherente y homogénea, sino que se entrecruzan de otros procedimientos, dictados por la urgencia.

Otro relevante problema que fatiga el debate doctrinal esta estrechamente conectado al hecho que, por un lado, los ámbitos de competencia legislativa y administrativa de las Regiones no son puntualmente definidos por fuentes constitucionales, por leyes o actos con fuero de Ley Ordinaria; por otra parte, las prescripciones contenidas en leyes generales y orgánicas pueden ser derogadas por sucesivas leyes de sector o de naturaleza procedimental; desde el momento en que falta en nuestro ordenamiento una diversificación —en cuanto a la fuerza jurídica— entre las fuentes primarias. El problema es de validez general, en cuanto afecta tanto a la autonomía de las Regiones como a la de las administraciones municipales y provinciales: en el 2º caso las previsiones contenidas en la Ley 142 de 1990 (nuevo ordenamiento de Municipios y de Provincias) y que otras leyes generales son repetidamente modificadas por la legislación sectorial; en el caso de las Regiones, en cambio, los criterios de reparto de las competencias fijados en el sentido del art. 118 CI, resultan repetidamente derogados por decretos de trasposos .

En atención a las determinaciones de nuevas reglas constitucionales, la tutela de los ámbitos de autonomía propios de las Regiones y de los entes locales es confiado a dos institutos sugeridos respectivamente por la doctrina y por la justicia constitucional: por un lado, la atribución a las fuentes que regulan el reparto de competencias entre los niveles institucionales de una fuerza jurídica particular, capaz de permitir la declaración de ilegitimidad de las leyes que dispongan otra cosa; y la apelación al principio de leal colaboración, por otro lado.

Por cuanto se refiere al primer perfil, razones de certeza de la competencia y de salvaguarda de los niveles de autonomía constitucional, llevarán a asignar a las leyes, que en modo orgánico y sistemático, regulan la esfera de atribuciones de los entes dotados de autonomía constitucional, una fuerza peculiar que las convierte, por un lado, en inderogables por parte de leyes sectoriales, y por otro lado, idóneas para funcionar de parámetro para un juicio de legitimidad constitucional. Hasta ahora el juez constitucional ha dudado, titubeado en manifestar con decisión esta perspectiva. A este propósito la sentencia n. 156 de 1995 puede ser leída según una doble perspectiva. Por una parte, confirma precedentes orientaciones restrictivas confirmando de manera genérica que en relación a las previsiones del D.P.R. n. 616 de 1977 «el Estado conserva el poder de modificar, derogar, o anular las fuentes legislativas estatales de las funciones transferidas a las Regiones». Por otro lado, ante una excepción a lo previsto por el decreto presidencial se declara la inconstitucionalidad, motivándola con la consideración que era, en cuanto limitada a un caso singular, no presenta peculiaridades tales para justificar una modificación del criterio general de atribución de las funciones: en consecuencia, «aparece contraria al principio de buena marcha de la Administración».

De cierto interés es el hecho de que la Corte Constitucional —aunque limitándose al caso de una legislación que introduce derogaciones del todo particulares al criterio general de reparto de la competencia— argumenta la propia determinación individuando en tal comportamiento una lesión del principio de buena marcha de la Administración sancionado por el art. 97 CI: aunque, en nuestra opinión, hubiera sido preferible referirse también al principio de autonomía del art. 5 CI.

Por cuanto concierne, a su vez, al criterio de la «leal colaboración», es recordado que, también en ausencia de un principio general que marque las relaciones

entre el Estado y las Regiones sobre la base de un principio colaboratorio, el juez constitucional ha intentado –como ya se ha visto en el Informe 1994, p. 702– imponer procedimientos que aseguren un adecuado equilibrio entre las acciones de los órganos estatales y las competencias regionales. En particular, la Corte Constitucional ha intentado contemplar una doble exigencia: asegurar la funcionalidad de la intervención pública, evitando inercias y vacíos, y evitar que todo eso se traduzca en una sustancial comprensión de las competencias regionales.

Por ejemplo, en la hipótesis significativa representada por la atribución de poderes extraordinarios de intervención para afrontar un estado de emergencia social y ambiental, la Corte ha precisado que el decidir en situaciones de emergencia no legitima «el sacrificio ilimitado de la autonomía regional» por lo que si, por un lado, ha reconocido la admisibilidad de poderes de ordenanza por parte de un comisario extraordinario; por otra parte, ha pedido no sólo que esos sean adecuadamente circunscritos al objeto, de manera que no invadan la potestad legislativa regional, sino que ha precisado (...) considerando necesaria la búsqueda de un acuerdo en caso de falta de acuerdo dentro de un proporcionado lapso de tiempo, se podrá hacer ... una iniciativa resolutive del órgano estatal para evitar riesgos de parálisis decisional (sentencia n. 127 de 1995).