

# EL FEDERALISMO EN ALEMANIA EN EL AÑO 2011<sup>1</sup>

Gerhard Robbers

## Los principales temas de debate en relación al sistema federal

### *La reestructuración territorial y la capacidad financiera*

El debate sobre una reforma territorial de la República federal, en particular sobre la posible fusión de algunos *Länder*, ha continuado a lo largo del año 2011.

La capacidad económica y el margen de maniobra política de los *Länder* en la democracia federal fueron el tema central de la conferencia organizada por la Academia de Investigación Urbana y Planificación Territorial (ARL), que llevaba por nombre “La reorganización del territorio federal o la cooperación de los *Länder*”, celebrado en Berlín el 29 de septiembre de 2011<sup>2</sup>, y que como tal debate refleja perfectamente el estado de la discusión sobre el federalismo en Alemania.

En el contexto actual de crisis del Euro, investigadores políticos y jurídicos han abierto un debate con los responsables de las Administraciones y de los Parlamentos de los *Länder* sobre la posibilidad y oportunidad de diversas soluciones propuestas a los problemas actuales. En este sentido, los constitucionalistas se decantaron mayoritariamente por una reestructuración en virtud del art. 29 de la Ley Fundamental. En cambio, los representantes de las administraciones de los *Länder* apostaron por la cooperación, argumentando que la existencia de regiones fuertes es de vital importancia para la integración europea. De este modo, los territorios independientes y económicamente productivos tendrían más peso en la “Europa de las Regiones”. Según ellos, este criterio no solo es aplicable a los Estados Miembros de la Unión Europea, sino también y especialmente a los *Länder* alemanes. El espectacular aumento de la deuda pública como consecuencia de la crisis económica y financiera requeriría medidas drásticas en este sentido.

Los programas nacionales e internacionales de ayuda se reducirían a expensas de los (nuevos) *Länder* y a partir de 2020 se aplicaría sin excepción a todos los *Länder* el límite constitucional al endeudamiento público. En este sentido, la situación actual es de agravación de la situación financiera y crecimiento de la brecha entre *Länder* pobres y los ricos. El sistema de compensación financiera entre los *Länder* y la Federación (*Länderfinanzausgleich*) y las asignaciones complementarias de la Federación a los *Länder* (*Bundesergänzungszuweisungen*) liman en gran medida estas diferencias pero, al mismo tiempo, implican un

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

2. Véase Michaela v. Bullion, <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung>.

mayor control y menos transparencia. En estos momentos, no existen instrumentos que permitan mantener la viabilidad de los *Länder* más débiles a largo plazo.

Desde los años 70, la dependencia de estas medidas compensatorias por parte de los *Länder* económicamente débiles se ha triplicado. Por ello, la productividad económica de los *Länder*, medida en función del PIB por habitante, se sitúa entre el 162% de Hamburgo y el 71% de Mecklemburgo-Pomerania Occidental. Si se realiza el mismo análisis pero introduciendo el criterio de rendimiento, es decir, acudiendo al volumen de impuestos recaudados *per cápita*, el liderazgo de los *Länder* económicamente fuertes sería todavía más claro y los nuevos *Länder* se colocarían muy por detrás.

Las últimas cifras disponibles en cuanto al *Länderfinanzausgleich* en Alemania en el 2010, pueden verse en el siguiente cuadro<sup>3</sup>:

Mecanismo de compensación (*Länderfinanzausgleich*) y asignaciones complementarias de la Federación a los *Länder* (*Bundesergänzungszuweisungen*) 2010

Länder	PIB por habitante*	Impuestos * recaudados por habitante <sup>3</sup>	Recaudación de impuestos por habitante <sup>4</sup> según el...	
			Länderfinanz-ausgleich*	Mecanismo de compensación y las asignaciones complementarias*
Baden-Württemberg	110	117,2	103,8	103,8
Baviera	116	129,3	105,5	105,5
Hesse	121	127,4	105,6	105,6
Renania del Norte Westfalia	100	100,5	99,2	99,4
Baja Sajonia	88	85,7	98,8	99,3
Renania- Palatinado	88	97,4	97,9	99,1
Sarre	96	79,6	97,4	99,0
Schleswig-Holstein	87	93,4	98,7	99,3
Brandenburgo	73	61,8	96,3	98,8
Mecklenburgo-Pomerania Occidental	71	49,0	95,2	98,5
Sajonia	75	50,3	95,6	98,6
Sajonia-Anhalt	73	48,3	95,6	98,6
Turingia	73	48,7	95,6	98,6

3. Fuente: Reinhard Timm, <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung>.

4. Participación del *Land* en impuestos de los impuestos conjuntos, sin contar el IVA pero incluyendo los impuestos de los *Länder*.

5. Fuente: Ministerio Federal de Finanzas.

Länder	PIB por habitante*	Impuestos * recaudados por habitante <sup>3</sup>	Recaudación de impuestos por habitante <sup>4</sup> según el...	
			Länderfinanz-ausgleich*	Mecanismo de compensación y las asignaciones complementarias*
Berlín	90	88,2	90,5	97,5
Bremen	138 (123)	95,1	91,9	97,8
Hamburgo	162 (142)	157,5	101,0	101,0
Länder en total	100	100,0	100,0	100,0

\*En relación a la media federal (100%)

Fuente: Ponencia del Dr. Reinhard Timmer, 20.09.2011

El aumento de las asignaciones federales afectaría, según este punto de vista, a los propios esfuerzos político-económicos, al comportamiento de las inversiones y a la eficiencia de la administración fiscal y, de este modo, también a la autonomía de los *Länder*. Debido a las mutuas interdependencias propias de un estado federal, la cooperación interfronteriza de los *Länder* es, en principio, útil y necesaria para compensar las ineficiencias y la existencia de barreras fronterizas inadecuadas. Desde este punto de vista, una cooperación de este tipo sería suficiente para mantener dicha autonomía. Sin embargo, esto no sería cierto si la cooperación acabara produciéndose sobre todo a nivel ejecutivo del gobierno, seguido de un riesgo cada vez mayor de que los parlamentos regionales acaben limitados a aprobar las decisiones sin más, en lugar de discutir y decidir. Esto sería incompatible con la democracia parlamentaria y el principio de subsidiariedad. Desde este punto de vista, el sistema federal sólo puede llevar a cabo funciones como la limitación de poder y democratización, la diversidad política y cultural, así como una administración eficiente y próxima al ciudadano, si se sostiene sobre *Länder* eficientes, cuyos territorios se encuentran debidamente delimitados. Es más, debería establecerse una relación más equilibrada entre los *Länder* y la Federación, sin tanta interdependencia. La reorganización del territorio federal en el sentido de “menos es más” ofrecería este tipo de oportunidad.

Por su parte, los representantes de los *Länder* no creen que tal reagrupación responda a una necesidad urgente. Uno de los argumentos es que el mayor tamaño de los *Länder* no es en sí mismo un factor de éxito. Por otro lado, en tiempos de creciente globalización e integración europea, la mayor seguridad que necesitan las personas pueden brindarlas los municipios, regiones y *Länder* que les resulten más familiares. Como ejemplo de cooperación exitosa entre los *Länder* podría mencionarse la colaboración entre Schleswig-Holstein y Hamburgo, que se basa en intereses comunes y persigue unos objetivos políticos claros. No obstante, en estos momentos no existen mayorías suficientes en los *Länder* para formar un “estado del norte”. Uno de los temores que impiden alcanzar tales mayorías es que las fusiones se traduzcan en, por un lado la pérdida de votos en el *Bundesrat*, y por otro, la disminución de los recursos obtenidos a través del mecanismo de compensación (*Länderfinanzausgleich*).

Hay otras posturas que sostienen la necesidad de reorganizar los *Länder* (con la meta de reducir considerablemente su número, pero equiparándolos en tamaño y eficiencia) como condición para poder abordar la reforma de la constitución financiera y desatascar la ineludible reforma del federalismo. La estructura federal solo tendría sentido si los *Länder* estuvieran en condiciones de aprovechar sus márgenes de maniobra y realizar políticas independientes.<sup>6</sup> En este sentido, el primer paso en esta dirección sería la modificación del artículo 29 de la Ley Fundamental. En virtud de la Ley Fundamental, la joven República Federal debía tener a su disposición un instrumento para poder modificar las fronteras de los *Länder*, establecidas en 1945 por las fuerzas de ocupación, y así crear territorios autosuficientes y económicamente fuertes. Esto, no obstante, solo se consiguió una vez en la historia de la República Federal, concretamente en 1952 con la fusión de **Wurttemberg-Baden, Baden (Sur) y Wurttemberg Hohenzollern**, dando lugar al *Land* Baden-Wurttemberg.

En los años setenta, mientras se reformaba la Constitución para adaptarla a las necesidades de aquel momento, el mandato constitucional de reorganización se transformó en una disposición discrecional. En este sentido, en su actual redacción, el art. 29.1 establece que: *“El territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los Länder, por su tamaño y su capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben. A tal efecto deben tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y planificación regional.”*

Esta disposición a menudo se percibe como poco práctica e incluso como un obstáculo. Por lo tanto, una reconversión del art. 29 Ley Fundamental sería, desde el punto de vista jurídico, un requisito imprescindible para que pudiese llevarse a cabo la reorganización territorial.

Desde un punto de vista económico, la contención del endeudamiento y la reforma del *Länderfinanzausgleich* son argumentos suficientes para justificar la fusión de los *Länder*<sup>7</sup>. Además, el gran esfuerzo de coordinación entre la Federación y los 16 *Länder* y los considerables gastos de coordinación entre los *Länder* que ello genera, también abogan a favor de la fusión. Sin embargo, todavía no se han aportado pruebas de una mayor eficiencia administrativa en los *Länder* más grandes. Asimismo, una investigación comparativa de otros Estados federados (EEUU, Suiza) revela que no hay indicios relevantes que apunten a que existirían tales beneficios en el caso de una fusión de los *Länder*. Aunque en Suiza se haya discutido intensamente y durante mucho tiempo sobre ello, finalmente se decidió apostar por una intensificada cooperación inter-cantonal. Sin embargo, la intensificación de la cooperación entre los territorios también promueve la existencia de “gremios en la Administración”. Así, existía el riesgo de que las “formas de cooperación se consolidaran porque los participantes se beneficiaban de ello y la interdependencia horizontal condujera a la trampa de la interdependencia política”.

6. Hans-Jürgen Papier, <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung>.

7. Arthur Benz, <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung>.

Aunque exista el deseo de los ciudadanos de gozar de una identidad regional y organización territorial propias y definidas, ésta no se basaría tanto en un patrimonio histórico-cultural común como en razones económicas. Esta postura defiende que la “unión regional” es un concepto anticuado en una sociedad moderna y pluralista. La organización territorial de un estado federal representa la base del orden democrático y cambiarla significaría enfrentarse a personas con diferentes condiciones políticas, prestaciones públicas y distribución de recursos, así como el establecimiento de un nuevo orden jurídico. Los políticos que quieran establecer esta reorganización necesitarían estrategias y conceptos a largo plazo y capacidad de aguante.

### *El debate sobre la seguridad de la estructura federal*

El sistema federal ha sido también objeto de críticas durante 2011 por una serie de acontecimientos recientes así como por su estructura misma. En esta ocasión, la causa de tales críticas fue la serie de asesinatos cometidos por un grupo de neonazis a lo largo de muchos años.

En una serie de asesinatos sin precedentes, entre el año 2000 y 2006, nueve pequeños empresarios de origen inmigrante fueron ejecutados en diferentes ciudades de Alemania<sup>8</sup>. Entre las víctimas había ocho pequeños empresarios de origen turco y uno de origen griego. El primer asesinato se produjo el 9 de septiembre de 2000 y el último el 6 de abril de 2006. En un primer momento, la policía no sospechó que hubiese un trasfondo político. Este vínculo no se hizo obvio hasta que, tras el suicidio en noviembre del 2011 de dos de los presuntos coautores, vinculados a la escena neonazi, se hallaran las armas de dichos crímenes en sus residencias. Desde entonces han sido detenidos varios partidarios de un grupo que se hace llamar Resistencia Nacionalsocialista (NSU).

Se ha dicho que es el federalismo quien hizo posible que la célula terrorista pudiese pasar desapercibida durante tanto tiempo. De hecho, antes de este suceso, la opinión general era que en Alemania no existía este tipo de violencia de derechas. En cualquier caso, parece que las fuerzas de seguridad desconocían completamente su existencia<sup>9</sup>. Se culpó a la estructura federal y sobre todo a los *Servicios de Protección de la Ley Fundamental*, los servicios secretos encargados de proteger la Constitución y cuya tarea fundamental es observar y reconocer las tendencias que a nivel nacional puedan poner en peligro el orden constitucional, y como tales son un elemento clave de la estructura de seguridad interior. Para ello están dotadas para la actividad de inteligencia aunque no están vinculadas a la policía, que no tiene este tipo de capacidades. Por contra, las autoridades encargadas de proteger la constitución no tienen facultades policiales, puesto que no pueden arrestar a personas, registrar domicilios, ni incautar objetos. La autoridad encargada de proteger la constitución solo pue-

---

8. [http://www.spiegel.de/thema/doener\\_morde/](http://www.spiegel.de/thema/doener_morde/).

9. Thomas Darnstädt, Jagd auf Neonazis. Föderalismus ist Panne, en: Der Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,799529,00.html>; vgl. auch <http://www.fr-online.de/meinung/kommentar-das-foederale-desaster,1472602,11208480.html>.

de actuar en el territorio nacional, por lo que las operaciones secretas llevadas a cabo en el extranjero son competencia del Servicio Federal de Inteligencia. Además, también existe el Servicio de Contrainteligencia Militar que se encarga de prevenir el espionaje y sabotaje contra las fuerzas militares. Ambos servicios de inteligencia son exclusivamente federales. Por otro lado, cada uno de los 16 *Länder* posee su propia autoridad de protección constitucional (*Verfassungsschutzbehörde*). Además de esto, la Federación también tiene una autoridad de protección constitucional, lo cual significa que hay 17 de estas autoridades operando de manera independiente y que, a pesar de estar legalmente obligadas a cooperar entre ellas e intercambiar informaciones, el déficit de coordinación en la práctica es notable.

En relación a los asesinatos que se atribuyen a la NSU, en el debate público a menudo se ha culpado de los fallos cometidos a esa fragmentación federal de los servicios de inteligencia.

Según esta opinión, hay una presunción imposible de erradicar, a la que los *Länder* deben su existencia a día de hoy y que se basa en la creencia de que el federalismo trae libertad. En vez de que haya un gran hermano arrollador, que sean muchos hermanos pequeños que se enfrentan a los ciudadanos. 16 pequeños estados alemanes serían los que, por esa razón, defienden hasta el día de hoy sus competencias contra cualquier intento de acceso por parte de la Federación. En el caos competencial entre los servicios de inteligencia de los *Länder* y la policía se pasó por alto durante años la existencia del grupo asesino de extrema derecha. Como remedio se propuso que al menos se fusionaran las administraciones de protección constitucional de los *Länder* más pequeños. Otra propuesta todavía más intrusiva exigía que las tareas de protección constitucional fuesen competencia exclusiva de la Federación. Según esta postura, el federalismo se basa en una presunción que no aportará a Alemania una nueva libertad de lo que no goza ya de por sí. En esta misma línea, afirmar que la distribución de poderes entre *Länder* y Federación podría proteger a los alemanes de un nuevo estado policial, siguiendo el modelo de la dictadura de Hitler, es una idea de los aliados, que tras la guerra ordenaron a la población vencida de occidente la construcción de un estado liberal.

Sin embargo, las condiciones bajo las cuales nació el federalismo alemán ya no existen. La relación entre el ciudadano y el estado se ha transformado considerablemente -y el estado también. Esta postura reconoce que ni siquiera hoy en día debería confiarse plenamente en el Estado. Sin embargo, a lo largo de las décadas se han limado y estabilizado los mecanismos de control al poder estatal, que son modos diferentes a la simple destrucción de ese poder. Se trata de la democracia, el estado de derecho, los tribunales, el bastión del tribunal constitucional de Karlsruhe; todos ellos han demostrado su fiabilidad.

Quien intente paralizar hoy en día la eficacia del estado democrático y de derecho mediante una fragmentación del poder, no haría ningún favor a los ciudadanos, puesto que, sin duda alguna, lo malo ya no viene de arriba. La libertad de los alemanes también se encuentra amenazada por la delincuencia, la pobreza, la contaminación atmosférica y también por los nuevos nazis. El gran hermano ya no es una figura aterrorizadora sino que estaría convirtiéndose en

una figura más bien protectora. Tanto es así que el ministerio del interior ya no topa con resistencia cuando anuncia que “la policía protege la libertad del ciudadano”. Por ello, la protección constitucional debería concentrarse también en manos de la Federación.

No obstante, hay que señalar que, en esencia, el debate sobre el federalismo es igual de antiguo que la República Federal de Alemania. Hasta ahora los críticos del federalismo no han logrado convencer y no parece que, de momento, esto vaya a cambiar.

### La competencia legislativa federal

La legislación de desviación<sup>10</sup> (*Abweichungsgesetzgebung*), recogida en el art. 72.2, inciso 2 de la Ley Fundamental resulta particularmente sugestiva. En virtud de esta disposición, aunque la Federación no pueda legislar en el marco de las competencias concurrentes, los *Länder* sí que pueden promulgar normativa de desviación.

El círculo de materias para este tipo de legislación es muy limitado. Además, parece que apenas es utilizada por los *Länder*. Es difícil dar información más detallada sobre su alcance porque solo hay obligación de documentar la normativa en los boletines oficiales. Los *Länder* todavía no han hecho uso de la documentación jurídica informal prometida<sup>11</sup>. Debido a la complejidad de la situación jurídica, debería crearse una base de datos a nivel federal y de los *Länder* que documente la situación normativa. Esto no ha sucedido hasta ahora. No obstante, una visión general de la actividad legislativa de los *Länder* muestra que, a grandes rasgos, en el año 2011 los *Länder* se han mantenido inactivos en el campo de la legislación de desviación.

### Los mecanismos de la cooperación federal

A primera vista, el año 2011 a penas ha traído instrumentos nuevos de cooperación federal. Los muchos, casi inmanejables comités federales, conferencias y grupos de trabajo siguen haciendo su labor. Además, la deficiente transparencia sigue siendo objeto de frecuente crítica.

### Las principales decisiones judiciales relativas a la estructura federal

Una de las decisiones más notables del Tribunal Constitucional en relación con la estructura federal, guarda relación con el freno o límite al endeudamien-

---

10. N.T.: se ha optado por esta traducción del término en coherencia con traducciones anteriores en este mismo Informe. También se suele traducir como “legislación discrepante” o “legislación divergente”.

11. Véase [http://www.jura.uni-muenchen.de/personen/huber\\_peter/publikationen/foederalismus.pdf](http://www.jura.uni-muenchen.de/personen/huber_peter/publikationen/foederalismus.pdf).

to de los *Länder*, introducida en la Ley Fundamental a través de la segunda reforma del federalismo. Ésta contiene declaraciones sobre la relación procesal-constitucional entre la Federación y los *Länder*.

El Parlamento del *Land* Schleswig Holstein y su presidente veían una vulneración de la autonomía constitucional del *Land* en la nueva redacción del art. 109.3 (frases 1 y 5) de la Ley Fundamental. El Tribunal Constitucional, sin embargo, rechazó la solicitud por cuestiones procesales. Entre otras razones, puede acudir al Tribunal Constitucional, en virtud del art. 93.1 n° 3 de la Ley Fundamental, cuando hay discrepancias entre la Federación y los *Länder* sobre los mutuos derechos y obligaciones constitucionales (recurso por conflicto de competencia o *Bund-Länder-Streit*). Según el art. 68 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal, solo el Gobierno federal y el Gobierno del *Land* están legitimados para presentar este tipo de recurso.

El Parlamento del *Land* Schleswig-Holstein y su Presidente plantearon un conflicto de competencias para Schleswig-Holstein oponiéndose al llamado “límite al endeudamiento” en la Ley Fundamental (modificado art. 109.3 incisos 1 y 5 de la Ley Fundamental). Este límite contiene principalmente la prohibición general a la Federación y los *Länder* de equilibrar sus presupuestos a través de préstamos y deberá ser obedecida a partir del año 2020.

El Parlamento y su presidente consideraban estar legitimados para plantear este conflicto en nombre del *Land* a pesar de que el art. 68 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal limitase esta legitimación al Gobierno del *Land*. Según ellos, en el proceso de elaboración del art. 93.1 n° 3 de la Ley Fundamental así como del art. 68 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal se habría pasado por alto la posibilidad de un conflicto entre el parlamento federal y los parlamentos de los *Länder* sobre sus competencias legislativas, como es el caso aquí. Esta laguna debería cerrarse a través de la jurisprudencia constitucional para que, independientemente de la voluntad procesal de sus respectivos gobiernos, los parlamentos de los *Länder* estuviesen legitimados como representantes de su *Land* en este tipo de “disputas legislativas”. La sala segunda del Tribunal Constitucional Federal inadmitió el recurso por falta de legitimación del parlamento del *Land* y su presidente para presentarla. El Tribunal argumentó que la restricción del art. 68 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, que solo legitima a los gobiernos de los *Länder* a iniciar el proceso cuando hay una disputa Federación-*Länder*, no plantea dudas de constitucionalidad. Esta restricción sirve para evitar disputas entre órganos de distintos niveles y actos procesales contradictorios y no es defectuosa en el caso de disputas por competencias legislativas.

Los parlamentos regionales tienen la posibilidad de acudir ante el Tribunal Constitucional de los *Länder* a través de la acción orgánica (*Organklage*) para exigir al gobierno del *Land* el cumplimiento de su obligación a interponer el conflicto de competencias. Además, también podrían haber atacado la ley federal mediante el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad (*abstrakte Normenkontrolle*).



## La Unión Europea y la estructura federal

La cooperación de la federación y los *Länder* en relación con la Unión Europea se basa esencialmente en el art. 23 de la Ley Fundamental, que establece los principios de información y cooperación. En el año 2011 no ha habido progresos o problemas sustanciales en este sentido.

El Tribunal Constitucional dictó algunas sentencias de gran importancia, en vista a la actividad del *Bundestag* alemán y sus competencias presupuestarias en relación a la crisis de la deuda europea. No obstante, en este ámbito los *Länder* solo se han visto afectados de manera indirecta.

## Los avances más importantes en el sistema financiero federal

Los límites al endeudamiento y la obligación de tener un presupuesto equilibrado tuvieron un gran protagonismo en el desarrollo financiero de Alemania y la relación entre la Federación y los *Länder* en general.

El impulso de la reforma constitucional iniciado en 2010 a nivel de los *Länder* continuó a lo largo de 2011. En primer lugar, algunos *Länder* comenzaron a incluir los límites al endeudamiento en sus constituciones. Esto sobrepasa las exigencias del tribunal constitucional, no obstante, simboliza la voluntad de estos *Länder* para manifestar su autonomía presupuestaria y constitucional frente a la Federación y por ello, no hay duda de que tiene una importante función simbólica. Los límites al endeudamiento ya existían; no obstante, se encontraban regulados de manera general en la normativa presupuestaria de los *Länder*. Éste es el caso de Baden-Württemberg, donde el presupuesto general tenía un límite al endeudamiento antes de la reforma constitucional. En estos momentos se está negociando una proposición de ley del grupo parlamentario de la CDU que propone introducir un límite al endeudamiento en la constitución del *Land*<sup>12</sup>.

El art. 18 LHO (Ley presupuestaria del *Land*) de Baden-Württemberg en estos momentos determina que, como regla general, el presupuesto debe equilibrarse sin recibir ingresos procedentes de préstamos. El endeudamiento total en el mercado de crédito no debe superar la cifra alcanzada el 31 de diciembre de 2007 de manera continuada. Siempre que el préstamo sea necesario para satisfacer el equilibrio económico global o por una razón de similar importancia, los ingresos procedentes de préstamos pueden incluirse en el presupuesto hasta una cifra equivalente a la de gastos realizados en inversiones. Aquellos ingresos procedentes de préstamos más elevados solo se permiten para evitar una perturbación del equilibrio económico global. En estos casos es especialmente importante que en el procedimiento legislativo para fijar el plan presupuestario se demuestre que, en primer lugar, el equilibrio económico global se encuentra gravemente perturbado o que esta perturbación es inminente y que, en se-

---

12. [http://www.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/0000/15\\_0632\\_d.pdf](http://www.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/0000/15_0632_d.pdf);  
<http://www.landtag-bw.de/dokumente/parlamentsdokumentation/ergebnis.asp?WP=15&Art=D&drs=632>.

gundo lugar, el préstamo superior va dirigido y es adecuado para combatir esa perturbación económica global. La obtención de un préstamo que sobrepase la cifra alcanzada a fecha de 31.12.2007 solo se permite cuando, en primer lugar, la recaudación de impuestos se haya reducido en un 1%, como mínimo, en comparación con el año anterior o, en segundo lugar, cuando haya catástrofes naturales u otras situaciones de similar gravedad. La devolución de los préstamos concedidos por los mercados de crédito deberá fijarse en un plan de pago de carácter vinculante. Además, la devolución deberá ser a corto plazo, es decir, como máximo en siete años.

La Ley de Presupuestos determina el importe máximo de los créditos que hacienda puede solicitar para, en primer lugar, cubrir los gastos bajo las condiciones que la Ley de Presupuestos del *Land* especifica. En segundo lugar, pueden solicitarse para el mantenimiento de una gestión económica adecuada (créditos de tesorería). En el momento en que estos préstamos hayan sido devueltos, este procedimiento podrá volver a autorizarse nuevamente. Los créditos de tesorería no pueden vencer más de seis meses después de la finalización del ejercicio anual para el que fueron solicitados. En tercer lugar, pueden solicitarse para unificar o refinanciar préstamos existentes en el mercado de crédito. En principio serán válidos hasta final del ejercicio siguiente y si la ley de presupuestos no se publica a tiempo, lo serán hasta que se publique la ley de presupuestos. La autorización para pedir créditos de tesorería es válida hasta el final del año del ejercicio en cuestión y cuando la ley de presupuestos para el año siguiente no se publique dentro de plazo, será válida hasta la publicación de la ley de presupuestos.

Dentro del marco de la financiación de créditos, Hacienda puede celebrar acuerdos con el objetivo de optimizar las condiciones o controlar los riesgos relacionados con cambios en las tasas de interés. Esto es aplicable a los créditos ya existentes, incluyendo la reunificación de estos créditos o su refinanciamiento, así como para los créditos que se incluyan en el nuevo presupuesto. En Baviera ya existía un límite al endeudamiento en la Ley de Presupuestos del *Land*, antes de que esta obligación se incluyera en la Ley Fundamental, y que básicamente coincide con la regulación en Baden-Wuerttemberg.

El Partido Democrático Alemán (FDP) que cogobierna en Baviera, promueve la introducción del límite al endeudamiento en la constitución del *Land*<sup>13</sup>.

La Ley de Presupuestos de Hamburgo también incluye este límite al endeudamiento. En este caso son el partido de Los Verdes y la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU) quienes exigen su inclusión en la constitución de Hamburgo. No obstante, el Gobierno de la ciudad libre y hanseática de Hamburgo tiene la intención de enmendar el art. 18 de la Ley de Presupuestos del

---

13.

<http://www.fdp-fraktion-bayern.de/Klein-Schuldenbremse-in-die-verfassung/10305c171511p1844/index.html>

*Land*<sup>14</sup> para eliminar el límite al endeudamiento<sup>15</sup>. Todavía no está claro cómo será el desarrollo político de este asunto.

En cambio, en Sajonia se introdujo un límite al endeudamiento en la Ley de Presupuestos, pero en la constitución del *Land* de momento no. No obstante, el Gobierno negro-amarillo (coalición de CDU y FDP) se muestra interesado en introducir este tipo de límite al endeudamiento<sup>16</sup>. En Sajonia-Anhalt el límite al endeudamiento también se encuentra incluido en la Ley de Presupuestos. No obstante, hasta el día de hoy no se ha modificado de la constitución del *Land* en este sentido<sup>17</sup>.

Lo mismo sucede en el caso de Turinga, donde puede encontrarse un límite al endeudamiento en la Ley de Presupuestos del *Land*. Sin embargo, el Parlamento del *Land* rechaza la idea de reformar la Constitución de éste en estos momentos<sup>18</sup>. En cambio, los *Länder* Berlín<sup>19</sup> y Sarre<sup>20</sup> no han incluido límite al endeudamiento en la normativa de sus respectivos *Länder*. En el caso del *Land* Brandemburgo, la CDU, FDP y Los Verdes ya presentaron una proposición de ley para introducir un límite al endeudamiento en la Constitución del *Land*<sup>21</sup>. Sin embargo, el 23 de septiembre de 2010 el Parlamento del *Land* rechazó esta proposición<sup>22</sup>. En la Ley de Presupuestos del *Land* tampoco se menciona el límite al endeudamiento<sup>23</sup>.

En el caso de Bremen, hasta el momento el límite al endeudamiento no ha sido incluido en la Constitución del *Land* ni en la Ley de Presupuestos<sup>24</sup>; no

---

14. Ley de Presupuestos de la ciudad libre y hanseática de Hamburgo (*Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg*).

15. <http://www.gal-fraktion.de/haushalt-finanzen/20-12-2011/schuldenbremse-muss-hamburger-verfassung>

[http://www.welt.de/print/die\\_welt/hamburg/article13802873/Senat-lockert-Schuldenbremse.html](http://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article13802873/Senat-lockert-Schuldenbremse.html)

<http://www.tagungen.roland-heintze.de/downloads/drucksachen/wp20/20-2679.pdf>.

16. <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2971664>

<http://www.lvz-online.de/nachrichten/mitteldeutschland/tillich-will-sachsen-auf-sparkurs-halten-und-schuldenbremse-in-verfassung-schreiben/r-mitteldeutschland-a-119736.html>.

17.

<http://www.stern.de/politik/deutschland/wahl-in-sachsen-anhalt-im-land-der-schulden-und-der-hoffnungslosen-1664837.html>.

18. <http://www.mdr.de/thueringen/landtag156.html>.

19. Compárese con art. 18 LHO Berlín

20. Art. 18 LHO Sarre.

21. [http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab\\_2000/2045.pdf](http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_2000/2045.pdf).

22.

[http://www.landtag.brandenburg.de/de/meldungender\\_23\\_sitzung\\_des\\_landtages\\_brandenburgam\\_donnerstag\\_dem\\_7\\_oktober\\_2010/470310?\\_referer=396383](http://www.landtag.brandenburg.de/de/meldungender_23_sitzung_des_landtages_brandenburgam_donnerstag_dem_7_oktober_2010/470310?_referer=396383).

23. Compárese con art. 18 LHO Brandemburgo.

24. Compárese con art. 18 LHO Bremen.

obstante, el Gobierno de coalición se esfuerza por introducirlo en la Constitución del *Land*<sup>25</sup>.

Otros pasos en esta misma dirección se han podido observar en Baja Sajonia, donde el Gobierno de coalición de la CDU y el FDP tiene intención de introducir el límite al endeudamiento en la constitución del *Land*. A parte de esta proposición de Ley, en diciembre de 2011 se escuchó a un grupo de expertos en el Parlamento del *Land*<sup>26</sup>. A pesar de ello, a día de hoy todavía no se ha aprobado la ley para la reforma constitucional, ni se ha incluido el límite al endeudamiento en la Ley de Presupuestos del *Land*<sup>27</sup>.

La situación en Renania del Norte-Westfalia es similar, puesto que hay una proposición de “ley para la modificación de la constitución del *Land* Renania del Norte-Westfalia (artículo 83)” presentada por el grupo parlamentario de la CDU y que en estos momentos está siendo objeto de debate<sup>28</sup>. Actualmente, la Ley de Presupuestos no contiene ningún límite al endeudamiento.

Por contra, en Schleswig-Holstein el límite al endeudamiento ya fue introducido el 19 de mayo de 2010 en la Constitución del *Land*, convirtiéndose así en el primer *Land* de la Federación en dar ese paso<sup>29</sup>. El art. 53 de la Constitución de Schleswig-Holstein determina que los ingresos y gastos, como norma general, deben ser ajustados sin contar con ingresos procedentes de créditos. Cuando el desarrollo económico se desvíe de la normalidad habrá que tener en cuenta de manera simétrica los impactos que la recesión o recuperación de la economía tienen en el presupuesto. En el caso de desastres naturales u otras situaciones extraordinarias de emergencia, que estén fuera del control del Estado y afecten de manera significativa la situación económica de éste, una mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento del *Land* puede decidir desviarse de la regla general establecida en los apartados 1 y 2, en cuyo caso, esta decisión deberá acompañarse de un plan de pago. La devolución de los créditos concedidos, en virtud de lo establecido en el apartado 1, debe llevarse a cabo en un margen de tiempo razonable. La asunción de préstamos así como la concesión de avales, garantías u otras cauciones que puedan conllevar gastos para los siguientes ejercicios presupuestarios, requieren autorización por ley según su cuantía determinada o determinable. Los detalles se encuentran regulados por ley, sobre todo a) las disposiciones relativas a la devolución de los ingresos y gastos procedentes de transacciones financieras, b) los requisitos que establecen los apartados 1 y 2, que exigen tener en cuenta el desarrollo económico en base

---

25.

<http://www.abendblatt.de/region/article1910757/Koalition-will-Schuldenbremse-in-der-Verfassung-verankern.html>

26. <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Schwarz-Gelb-will-Schuldenbremse-ab-2017-in-Landesverfassung-integrieren>

<http://www.ndr.de/region/niedersachsen/hannover/schuldenbremse173.html>

27. Compárese con art. 18 LHO.

28. [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.2/Gesetzgebung/Aktuell/01\\_Aktuelle\\_Gesetzgebungsverfahren/Schuldenbremse/index.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetzgebung/Aktuell/01_Aktuelle_Gesetzgebungsverfahren/Schuldenbremse/index.jsp)

29. [http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Haushaltskonsolidierung/Schuldenbremse/schuldenbremse\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Haushaltskonsolidierung/Schuldenbremse/schuldenbremse_node.html)

a un procedimiento de saneamiento económico y c) el control y compensación de estas excepciones a la regla general.

El art. 59 de la Constitución del *Land* Schleswig-Holstein establece que, como excepción al art. 53.1, podrán pedirse préstamos hasta el año 2019. No obstante, habrá que tener en cuenta determinados límites máximos de cuantía. En este sentido, el límite máximo para 2011 se obtiene reduciendo el déficit presupuestario estructural del año 2010 (valor inicial) en una décima parte. Para los años siguientes, el límite máximo anual se calculará reduciendo en una décima parte el valor inicial del año anterior. Además, el Gobierno del *Land* deberá presentar anualmente un plan de reducción del déficit presupuestario. El Tribunal de Cuentas del *Land* dará su opinión al respecto. Asimismo, el Gobierno del *Land* deberá tener en cuenta las obligaciones del art. 53.1 en relación con el art. 59.1 a la hora de participar en la aprobación de normas federales y en los asuntos de la Unión Europea.

También Renania-Palatinado introdujo un límite al endeudamiento en su Constitución mediante la ley de reforma del 23 de diciembre de 2010. En virtud del art. 117 de la Constitución de Renania-Palatinado, el presupuesto debe poder equilibrarse, en principio, sin ingresos procedentes de préstamos. Solo se admiten excepciones si es necesario, en primer lugar, para equilibrar los déficits presupuestarios mediante el procedimiento al que se refiere el inciso 5 o, en segundo lugar, para responder a necesidades económicas extraordinarias producidas por a) catástrofes naturales u otras situaciones extraordinarias de emergencia o b) para aquellos ajustes estructurales temporales limitados a cuatro años, que sean consecuencia de cambios en los ingresos y gastos no atribuibles al *Land* y respeten la normativa vigente al respecto. Las razones por las que se hace uso de las excepciones deberán explicarse por separado. En el caso de los créditos obtenidos en virtud del inciso 2 deberá preverse un método de devolución que se ajuste a la situación económica global. Los detalles deberán regularse por ley. Además, cuando el desarrollo económico se desvíe de la normalidad, deberán tenerse en cuenta de manera simétrica las repercusiones de la recesión y recuperación de la economía en el presupuesto. La asunción de préstamos, así como la concesión de avales, garantías u otras cauciones que puedan conllevar gastos para los próximos ejercicios presupuestarios, requieren autorización por ley según una cuantía determinada o determinable. También se consideran ingresos procedentes de préstamos, en el sentido del párrafo 1 inciso 1, los que sean asumidos por personas jurídicas en las que participa el *Land* y sean asumidos en nombre del *Land*, así como para la financiación de actividades estatales y cuando los correspondientes intereses y pagos deban amortizarse en el presupuesto del *Land*.

En el año 2011 ha habido considerables progresos en cuanto a la implementación del límite al endeudamiento. Sorprendentemente, el *Land* Hesse también consiguió introducir el límite al endeudamiento en su constitución el 27.03.2011 tras obtener un 70% de votos a favor en un referéndum<sup>30</sup>. El art. 141 de la Cons-

30. <http://www.statistik-hessen.de/V1/S06.htm>

<http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/volksabstimmung-70-prozent-fuer-die-schuldenbremse-1604652.html>.

titución de Hesse ahora establece que, como regla general, el presupuesto debe compensarse sin la asumir créditos, independientemente de la responsabilidad que el Parlamento y Gobierno del *Land* tengan en relación a los ingresos y gastos. En aquellas situaciones en que el desarrollo presupuestario se desvíe de la normalidad, podrá actuarse de manera diferente a lo que dispone el inciso 1. En este caso, habrá que tener en cuenta de manera simétrica los efectos que la recesión y recuperación de la economía tiene en el presupuesto. Se aceptará la no aplicación de la regla establecida en el párrafo 1 en caso de catástrofes naturales o situaciones extraordinarias de emergencia que estén fuera del control del Estado y que sustancialmente afectan la situación económica del Estado, excepción que deberá ir acompañada de un plan de pago. Además, los préstamos deberán devolverse en un plazo de tiempo razonable. Asimismo, una ley será la que establezca las condiciones específicas.

En Mecklemburgo-Pomerania Occidental se introdujo un límite al endeudamiento en la Constitución del *Land* el 06.28.2011<sup>31</sup>. En este caso, el art. 65 de la Constitución es el que determina que la asunción de préstamos así como la concesión de avales, garantías u otras cauciones que puedan conllevar gastos para los próximos ejercicios presupuestarios, requieren autorización por ley según su cuantía determinada o determinable. Los ingresos procedentes de préstamos no podrán superar la suma de gastos que según el presupuesto, se llevaron a cabo para inversiones autofinanciadas. Solo se admiten excepciones para combatir perturbaciones graves y duraderas del equilibrio económico general o para superar una perturbación grave o amenaza inminente para el desarrollo económico y laboral del *Land*. Un aumento de préstamos deberá ser determinado y adecuado, tanto en su alcance como en su uso para combatir este tipo de perturbaciones y amenazas inminentes. Los detalles se regulan por ley.

---

31. <http://www.ndr.de/regional/mecklenburg-vorpommern/landtag641.html>.

## EL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 2011<sup>o</sup>

*Peter Bußjäger  
Ernst Wegscheiders*

### Una síntesis de los sucesos políticos más importantes

1. En el año 2011 la política interior austríaca sufrió las consecuencias de la crisis financiera y económica de 2008/2009. A pesar de que el desarrollo económico en el año 2011 fue muy bueno (el PIB creció un 3,2% y la tasa de paro descendió hasta 4,2%) no había muchas dudas de que al año siguiente el crecimiento económico se frenaría, ya que las previsiones para 2012 rebajaban el crecimiento al 0,4% (Instituto de Investigación Científica) y 0,8% (Instituto de Estudios Superiores). El tema más relevante en el ámbito federal fue la limitación de la deuda pública y las medidas más adecuadas para lograr este objetivo, entre las cuales la inclusión de un precepto constitucional de límite al endeudamiento.

Los debates se intensificaron a lo largo del año 2011 porque, por un lado, la desaceleración de la economía era cada vez más visible y, por otro lado, era evidente que la crisis del euro estaba lejos de terminar. En este sentido, los debates europeos no dejaban dudas sobre la necesidad de contar, a nivel europeo, con instrumentos fiscales nuevos para superar la crisis de la deuda de los países de la zona euro.

2. En el año 2011 Austria no celebró elecciones ni a nivel federal ni de los *Länder*. No obstante, puede destacarse como hecho relevante que el ex-Vicecanciller y Presidente del Partido Popular Austríaco (en adelante ÖVP), Josef Pröll, se retirase el 13 de abril del 2011 por motivos de salud. En el curso de la reorganización del equipo de gobierno de la ÖVP, el ministro de Exteriores Michael Spindelegger se convirtió en nuevo vicecanciller el 19 de abril de 2011. La cartera de Hacienda fue asumida por Maria Fekter, la hasta entonces ministra del Interior, cargo que a su vez fue ocupado por la consejera del Land Baja Austria Johanna Mikl-Leitner. En un congreso extraordinario del Partido Popular austríaco celebrado el 25 de mayo de 2011, el vicecanciller Spindelegger fue elegido, además, presidente del ÖVP.

En el *Land Vorarlberg*, el que había sido presidente durante muchos años, Herbert Sausgruber, anunció su retirada de la política en octubre del 2011. El sustituto de este último, Markus Wallner, fue elegido nuevo presidente del *Land* por el Parlamento de *Vorarlberger* el 7 de diciembre de 2011.

3. Los medios de comunicación y la opinión pública criticaron la labor del gobierno federal austríaco, formado por los partidos Partido Socialdemócrata

<sup>o</sup> Traducción a cargo de Ananda Plate, colaboradora del Instituto de Derecho Público.

de Austria (en adelante SPÖ) y ÖVP, puesto que quedaron multitud de problemas sin resolver. El Gobierno federal se reunió a puerta cerrada el 30 y 31 de mayo de 2011 para dar un nuevo impulso a la labor del gobierno. En esta reunión se estableció una hoja de ruta para los años 2011-2013 en siete paquetes de trabajo.<sup>1</sup> En dicha hoja de ruta se incluyen algunas cuestiones importantes para los *Länder* austríacos, que a continuación se presentarán brevemente desde una perspectiva federalista<sup>2</sup>:

En el ámbito de la reforma hospitalaria y sanitaria, que debe implementarse antes de otoño del 2013, el Gobierno federal previó la creación de una única ley hospitalaria nacional, que eliminaría la actual competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la *legislación básica* de los *Länder* en este ámbito. Este plan es contrario a las propuestas de los *Länder*, que aspiran a ser los protagonistas en todas las decisiones relativas a sus plataformas sanitarias. Con ello, el gobierno federal se opone a la creación de regiones modelo (por ejemplo, en el *Land Vorarlberg*) y llevaría a cabo una centralización total de la financiación y organización del sector de la salud.

En el paquete “familia, sociedad, mujeres, oportunidades, deporte” se encuentra, entre otros, el cuidado de los niños, en particular para menores de 3 años y las plazas de jornada completa. Esto conllevará nuevas cargas económicas para los municipios, responsables de los centros de cuidado infantil (guarderías), a pesar de que el Gobierno federal quiere poner a su disposición 15 millones de euros anuales para este fin.

También hay planes para armonizar las disposiciones de protección juvenil mediante la creación de estándares uniformes y coherentes vehiculados a través de un acuerdo, según lo dispuesto en el art. 15 a de la Ley Fundamental. Con ello parece que se abandonan definitivamente los recurrentes planes del Gobierno federal de adoptar una Ley de protección juvenil.

Mediante la creación de una oficina federal para asilo e inmigración, que supone un punto central del paquete de “seguridad, Europa, defensa, justicia”, se llevará a cabo una “gran reforma administrativa”. Esta reforma conducirá a procedimientos mucho más cortos, puesto que las tareas de las actuales 194 autoridades (administraciones de los distritos y administraciones de la policía federal) se concentrarían en una autoridad administrativa federal.

En el paquete de “Estado eficiente, finanzas” se encuentra, entre otros, el fortalecimiento del sistema de financiación eficiente a través de la creación de bases de datos transparentes, la solución del problema de la señalización bilingüe en Carintia (véase el punto III.2.8) y una reforma de la estructura fiscal o una desregulación normativa. No obstante, el punto más importante es el desarrollo de un proyecto de ley del gobierno sobre la reorganización de la jurisdicción contencioso-administrativa antes de invierno del 2011, que debería conducir a

---

1. Los resultados de la reunión del Gobierno federal austríaco del 30 al 31 de mayo de 2011 en Semmering „hacer progresar a Austria“ son 7 paquetes de trabajo/hoja de ruta 2011-2013 y pueden verse bajo [www.bka.gv.at/Bundesregierung/>Dokumente](http://www.bka.gv.at/Bundesregierung/>Dokumente).

2. Véase la reunión a puerta cerrada del Gobierno federal – comentarios desde la perspectiva federalista, en: Instituto para el federalismo, *Föderalismus-Info* n° 3/2011.



la reforma estructural más amplia sobre los procedimientos contencioso-administrativos acometida hasta la actualidad (véase la sección II.4).

## Los actuales planes de reforma en Austria

1. El grupo de trabajo para el desarrollo de medidas de consolidación<sup>3</sup>, creado en el año 2008, continuó su labor durante el 2011, sin embargo, no publicó ninguna propuesta concreta en cuanto a reformas administrativas.

2. La reforma en el sector sanitario sigue siendo en Austria un problema no resuelto desde hace años, debido al constante incremento de los costes en las instituciones sanitarias y los consecuentes problemas financieros de quienes deben correr con estos gastos, sobre todo los *Länder*, así como el creciente déficit de los organismos responsables en materia de seguridad social. Además, tienen particular importancia los debates sobre las oportunidades de ahorro a nivel federal, *Länder* y municipios, que en el año 2011 coincidieron con la reforma sanitaria. Sin embargo, solo se llegó a debatir sobre ello en los grupos de trabajo, no logrando presentar resultados concretos.

El gobierno federal aboga por transferir el ámbito hospitalario para que pase a formar parte de sus competencias legislativas exclusivas, puesto que considera que ésta sería la única medida con un efecto de ahorro sustancial. El Instituto para el Federalismo ha señalado ya varias veces que una centralización del ámbito sanitario no resolvería los problemas.<sup>4</sup> Por contra, deberían desarrollarse mecanismos de control eficaces e incentivar a los proveedores del sector sanitario a que adopten comportamientos que permitan el ahorro. Desde una perspectiva federalista, uno de los puntos más trascendentales en cuanto a la reforma del sector sanitario sería el fortalecimiento de las competencias de las plataformas sanitarias (fondos de salud) en los distintos *Länder*.<sup>5</sup>

3. La reforma educativa supone otro punto central de debate. La comparación internacional de los datos sobre el sistema educativo austríaco resulta muy desfavorable para éste. Ante tal situación, diversos sectores solicitan que se lleve a cabo una reforma profunda en el sistema educativo de Austria, en la que el punto central sea la introducción de una “escuela común” para todos los alumnos de edades comprendidas entre los diez y los catorce años. No obstante, en el año 2011 no se lograron avances significativos entorno a estas propuestas. Desde hace años, la reforma de la administración escolar (entre otras, la abolición de los consejos escolares y los consejos escolares regionales como autoridades

---

3. Véase el detallado informe sobre el federalismo austríaco en el año 2008, en: Informe de las Comunidades Autónomas 2008, Volumen I (2009), Punto II. 2.

4. Véase detalladamente en el 35º Informe sobre el Federalismo en Austria 2010 (2011) 36 y sig; Una única ley federal sobre hospitales no resuelve los problemas en el ámbito hospitalario!, en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* nº 5/2010. La posición del Instituto de Federalismo en cuanto a la transferencia de las competencias en el ámbito hospitalario puede encontrarse en [www.foederalismus.at](http://www.foederalismus.at).

5. Véase en este sentido, la posición del Instituto de Federalismo en cuanto a la transferencia de las competencias en el ámbito hospitalario.

federales inmediatas a nivel federal) supone también un punto importante en la discusión sobre la reforma administrativa<sup>6</sup>. En las negociaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2011 no se pudo alcanzar ningún acuerdo en este sentido. La Federación se esfuerza por crear direcciones educativas propias que sean autoridades federales, en cambio, los *Länder* opinan que las autoridades escolares de la Federación ya existentes deberían integrarse en la organización de la administración de los *Länder*<sup>7</sup>. Por lo tanto, los *Länder* opinan que la administración escolar de la Federación debería seguir el modelo de la administración federal mediata, es decir, los consejos escolares de los *Länder* deberían ser abolidos y deberían tenerse en cuenta las administraciones escolares de los *Länder*. El Instituto para el Federalismo comparte este punto de vista<sup>8</sup>.

La asignación administrativa o adquisición competencial de los llamados “maestros de los *Länder*” (maestros/as en escuelas de enseñanza obligatoria de primaria y secundaria, y escuelas de formación profesional) por parte de la Federación o los *Länder*<sup>9</sup> fue un tema fuertemente discutido en años anteriores pero que perdió importancia y presencia en los debates políticos durante el 2011. En cambio, sí despertaron gran interés las discusiones políticas sobre la llamada “iniciativa legislativa popular sobre educación” iniciadas, entre otros, por el ex-Viceministro y Ministro de Finanzas, Hannes Androsch (SPÖ). En la semana de inscripción del 3 al 10 de noviembre de 2011 la iniciativa legislativa popular fue firmada por 331.855 austríacos/as con derecho a voto. En total, la iniciativa „iniciativa educativa“, compuesta por doce peticiones (imprescindibles desde el punto de vista de los solicitantes para crear un sistema educativo moderno en Austria) fue apoyada por 383.724 ciudadanos con derecho a voto. Esto corresponde al 6,07% de los ciudadanos con derecho a voto, lo cual supuso una participación decepcionante para los iniciadores de la propuesta. No obstante, la petición alcanzó el número de declaraciones de apoyo requerido por la Constitución y fue remitido al Consejo Nacional para su consideración<sup>10</sup>.

4. En Austria lleva debatiéndose desde hace más de dos décadas la creación de tribunales administrativos de los *Länder* como paso importante hacia una reforma administrativa. En la convención constituyente de Austria (*Österreich-Konvent*) en 2005 y en el grupo de expertos sobre la reforma estatal y admi-

6. Véase también el Informe sobre el federalismo austríaco en el año 2010, en: Informe de las Comunidades Autónomas 2010, Volumen I (2011), Punto II. 2.

7. Véase detalladamente en el 35º Informe sobre el Federalismo en Austria 2010 (2011) 29 y sig.

8. Véase „*Vernünftige Reformen im Schulbereich – keine Machtspiele*“, en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* n° 4/2010.

9. Véase detalladamente en el 35º Informe sobre el Federalismo en Austria 2010 (2011) 30 y siguientes, así como la decisión conjunta de los *Länder* sobre la reforma del sistema escolar, acordada en la conferencia de presidentes de los *Länder* el 27 de noviembre de 2009, publicada en el 34º Informe sobre el Federalismo en Austria 2009 (2010) 316 y siguientes.

10. En virtud del Art 41. 2 de la Constitución, una iniciativa legislativa popular es válida cuando es apoyada por 100.000 ciudadanos con derecho a voto. La iniciativa legislativa popular „Iniciativa sobre educación“ se presentó ante el Consejo Nacional para su tramitación parlamentaria (1647 dB XXIV. GP.) y fue tratada en primera lectura el 19 de enero de 2012 en la 141ª sesión del Consejo Nacional.

nistrativa en el año 2007 ya se alcanzó un acuerdo básico.<sup>11</sup> A pesar de los intensos debates, en el año 2010 no se alcanzó ningún acuerdo sobre el proyecto de la Ley constitucional federal de reforma de la jurisdicción administrativa (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle* 2010) que en febrero del 2010 presentó el servicio constitucional de la cancillería federal, por lo que la propuesta se mantuvo en la etapa de evaluación. Los *Länder* se dedicaron a estudiar intensamente la propuesta, le dieron la bienvenida el 8 de abril de 2010 mediante una posición común<sup>12</sup>, haciendo varias propuestas de mejora y exigiendo la compensación de gastos adicionales para los *Länder*. En esta reforma se preveía una profunda reforma del mecanismo de toma de decisiones de los nueve tribunales administrativos de los *Länder*, así como los dos tribunales administrativos de la Federación que hay en estos momentos (“Tribunal Fiscal de la Federación” y un “Tribunal Administrativo de la Federación”). Además, se preveía que el Tribunal de Asilo siguiese existiendo<sup>13</sup>.

En diciembre del 2011, el Gobierno federal presentó el proyecto ley<sup>14</sup> de reforma a la jurisdicción administrativa (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle*) de 2012 ante el Consejo Nacional. Ésta extrae su orientación del proyecto de 2010 y parte del consenso logrado en las negociaciones del grupo de trabajo Federación-*Länder* de 2011.

En esta reforma se prevé la creación de un tribunal administrativo de primera instancia en los *Länder* así como de dos tribunales administrativos de primera instancia en la Federación –un tribunal administrativo federal y un tribunal fiscal federal (“modelo 9+2”)- que deciden de manera meritatoria. A cambio, se disuelven los órganos administrativos de los *Länder*, el órgano fiscal independiente, el *Bundesvergabeamt* (oficina federal de adjudicaciones), así como otros numerosos organismos especiales de la Federación y los *Länder* y se suprimen, en esencia, las diferentes instancias administrativas.

Solo seguirá habiendo instancias de apelación en el ámbito de la Administración cuando se trate de asuntos que afecten a la esfera autónoma de los municipios. Este Tribunal administrativo será competente en segunda instancia; no obstante, solo podrá recurrirse ante él bajo ciertas condiciones. Los miembros

11. Véase detalladamente en el *Informe 2007*, punto II. 2.

12. Véase la situación de los *Länder* en cuanto a la Ley de la jurisdicción administrativa del 2010 „*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 – Länderstandpunkt*” en Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 2/2010.

13. Véase detenidamente el *Informe 2010*, punto II. 4.

14. Véase el proyecto del Gobierno 1618 dB XXIV. GP. Relativo a la ley federal, por la que se modifican la Constitución, la Ley Constitucional de Finanzas (*Finanz-Verfassungsgesetz*) de 1948, la Ley Penal de Finanzas (*Finanzstrafgesetz*), la ley federal por la que se modifica la Ley de Empleo a Personas Inválidas (*Invalideinstellungsgesetz*) de 1969, la Ley Federal de Asuntos Sociales (*Bundessozialamtsgesetz*), La ley de Evaluación al Impacto Medioambiental (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*) de 2000, la Ley del Boletín Oficial del Estado (*Bundesgesetzblattgesetz*), la Ley del Tribunal Contencioso-Administrativo (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*) de 1985 y la Ley del Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshofgesetz*) de 1953 y se derogan leyes constitucionales federales propias y disposiciones constitucionales contenidas en leyes ordinarias (Ley por la que se modifica la jurisdicción contencioso-administrativa o *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle* de 2012).

de un tribunal administrativo de los *Länder* son designados por los gobiernos del *Land*, mientras que los correspondientes al Tribunal Contencioso-Administrativo Federal y el Tribunal Fiscal Federal lo son por el Presidente federal a propuesta del Gobierno federal. El nuevo sistema de jurisdicción contencioso-administrativa entrará en vigor el 1 de enero de 2014. Desde el punto de vista del federalismo la reorganización de la jurisdicción administrativa debe ser motivo para la celebración, pues se ajusta a las directrices de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>15</sup>; se espera conseguir la necesaria mayoría de dos tercios en el Consejo Nacional, lo cual requiere la aprobación de al menos uno de los tres partidos de la oposición.

5. En relación a los debates sobre el paquete de austeridad, la Federación presentó en diciembre de 2011 sus planes de reorganización de la gestión de la seguridad. El proyecto de revisión de una ley federal, con la que iban a modificarse, entre otros, la Constitución federal y la Ley de Seguridad Policial, prevé la unión de las hasta ahora 32 agencias de seguridad (nueve direcciones de seguridad, catorce direcciones de policía federal y nueve puestos de mando policial de los *Länder*) y el traspaso de las funciones de estos organismos a nueve autoridades policiales del *Land*. De nuevo, desde el punto de vista del federalismo debe darse la bienvenida a este plan, puesto que reducirá la duplicidad del trabajo en la Administración y por las sinergias esperados a causa de esta nueva estructura<sup>16</sup>.

Mediante la creación de la dirección de la policía de los *Länder* se establece un punto de contacto a nivel de los *Länder*. Además, en relación con el establecimiento de tribunales administrativos a nivel de los *Länder* y los cambios previstos en la estructura de las autoridades en el ámbito de asilo y extranjería, estamos ante un paso coherente y significativo tras la fusión de los cuerpos de vigilancia en una única policía federal en el año 2005.

6. En vista de la creciente deuda pública –también causada por la crisis del euro– el ministro de Finanzas Fekter hizo una propuesta en septiembre 2011, de introducir un freno al endeudamiento en la Constitución.

Debido a la inminente rebaja de calificación de los bonos austríacos por parte de las agencias de *rating*, se presentó ante el Consejo Nacional, para su aprobación, un proyecto de ley constitucional federal, mediante la cual se modificaría La Ley del Tribunal Constitucional y la Ley constitucional federal que regula las competencias de la Asociación de Municipios Austríacos (*Österreichischer Gemeindebund*) y la Asociación Austríaca de Ciudades y Pueblos (*Österreichischer Städtebund*) (RV 1516 db. XXIV. GP.). El proyecto prevé que a partir del año 2017, la Federación deberá contraer un déficit máximo de 0,35% del PIB, mientras que los *Länder* y los municipios deberían equilibrar sus cuentas. Desde una perspectiva federalista se puede dar la bienvenida a este plan porque permite alcanzar el límite máximo de déficit público del 60% establecido por

15. Compárese con “*Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalrat!*” en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* n° 6/2011.

16. Véase “*Neuorganisation der Sicherheitsverwaltung*” en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* n° 1/2012.

la UE<sup>17</sup>. En cambio, la obligación de los *Länder* y municipios de acatar la Ley de Presupuestos de la Federación fue rechazada por ser una medida innecesaria. Asimismo se rechazó la responsabilidad compartida de los cuerpos administrativos regionales en cuanto a sanciones legales de la UE, puesto que se castigaría a aquellos que se esfuerzan por respetar los límites del déficit.

Los *Länder* también rechazaron la disposición que determina que solo el Consejo Nacional decidirá que en caso de catástrofes naturales y situaciones de extraordinaria necesidad, la Federación y los *Länder* puedan rebasar el límite del déficit, puesto que esta disposición es incompatible con la soberanía presupuestaria de los *Länder*. Los partidos del Gobierno se esforzaron en vano para conseguir el beneplácito de uno de los tres partidos de la oposición necesarios para la adopción de la propuesta. A raíz de ello, el Consejo Nacional aprobó el 7 de diciembre de 2011 la ley federal, por la que se modifica la Ley de Presupuestos de 2013, BGBl I n° 150/2011. Se trata de una ley ordinaria que a partir del año 2017 impone el 0,35% del PIB como límite máximo al déficit de la Federación.

7. El pacto de estabilidad austríaco de 2008, BGBl I n° 127/2008 fija las cuotas del déficit público que deberán cumplir los diferentes entes regionales Federación, *Länder* y municipios durante los años 2008 - 2013. A la Federación se le permite un aumento del déficit público, los *Länder* deben conseguir un superávit presupuestario y los municipios deben mantener el equilibrio de sus balances. Debido a la crisis financiera y económica mundial y la consiguiente recesión económica, en 2009 ya se hizo evidente que no podrían satisfacerse las contribuciones para la estabilidad acordadas. En 2010 hubo intensas negociaciones para lograr un nuevo pacto de estabilidad que por el momento no han dado ningún resultado concreto. Tras intensas negociaciones, las partes llegaron a un acuerdo el 16 de marzo de 2011 en la reunión de la Conferencia de los Consejeros Económicos de los *Länder* en Linz. Los entes regionales acordaron un nuevo Pacto de Estabilidad 2011-2014, que regula las necesarias contribuciones a la estabilidad por parte de la Federación, *Länder* y municipios, que agrava las sanciones por objetivos incumplidos, prevé informes de oficio por parte del Tribunal de Cuentas en caso de objetivos incumplidos y si es necesario, el inicio automático de los procedimientos sancionadores. El acuerdo mejora la coordinación y gestión presupuestaria a medio plazo y regula de manera vinculante los límites de responsabilidad, así como la prevención del riesgo. El Pacto de Estabilidad 2011, BGBl I n° 117/2011, que entró en vigor de manera retroactiva el 1 de enero de 2011, prevé que la Federación pueda alcanzar un déficit público de -3,7% del PIB en el año 2011, debiendo reducirlo a -1,9% del PIB hasta el año 2014. Los *Länder* deben lograr un déficit de -0,75% del PIB en el 2011 y un déficit de -0,5% del PIB en el año 2014. Por su parte, los municipios no podrán aumentar el déficit. A consecuencia del nuevo pacto de estabilidad, todos los niveles regionales deberán llevar a cabo esfuerzos importantes en los próximos años para lograr las cuotas del déficit pactadas y conseguir controlar sus déficits presupuestarios. Con la ley federal, por la que se modifican el ajuste financiero

---

17. Véase „*Schuldenbremse in der Verfassung – Bemerkungen aus föderalistischer Sicht*“ en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 5/2011; Véase también „*Schuldenbremse im Verfassungsrang?*“ en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 4/2011.

2008, la Ley de Ayuda al Ámbito Sanitario y Social y la Ley Federal de Finanzas del 2011 (BGBl I n° 56/2011) se amplió el período de validez de la Ley de Distribución (FAG) un año más hasta 2014.

8. La actual crisis económica y financiera supone un desafío extraordinario tanto para la Federación como para los *Länder*. Estos últimos han reaccionado poniendo en marcha e implementado las correspondientes reformas en el ámbito del *Land*, por lo que en este aspecto pueden considerarse todo un modelo a seguir para la Federación. A continuación se presentan algunos ejemplos de estas exitosas reformas administrativas.

El *Land* Carintia aprobó la ley LGBl n° 40/2011 con la que lleva a cabo una reorganización del trabajo del Gobierno del *Land*, reagrupando los departamentos gubernamentales existentes en diez centros con diferentes competencias.

El gobierno de Alta Austria aprobó en mayo de 2010 el proyecto de reforma “financiar el futuro, posibilitar el futuro”, que será implementado en los años 2010 - 2011. La reforma se compone de planes relativos al trabajo y funcionamiento de toda la Administración con un riguroso y repetido examen de tareas (reforma de las tareas).

El acuerdo gubernamental de los grupos parlamentarios SPÖ y ÖVP del *Land* Estiria que cubre el período legislativo de 2010 a 2015, prevé, entre otras cosas, la implementación de una reforma administrativa. En junio del 2011 fue introducida la “agenda de reforma de Estiria” que modificaba las estructuras de la política y administración del *Land*, así como de los municipios. Con la disolución de las comisiones regionales competentes en materia de transmisión de bienes inmuebles y el traslado de sus competencias y funciones oficiales al Organismo Administrativo Independiente de Estiria a través de la reforma a la Ley de Transmisión de Bienes Inmuebles (*Grundverkehrs-gesetz-nouvelle*) de 2011, publicada en el Boletín Oficial del *Land* (en adelante LGBl) n° 67/2011, se introdujo una reforma estructural en este ámbito y entró en vigor el 15 de julio de 2011. Otro componente de este programa de reforma es la reorganización de los organismos administrativos regionales. La ley de Estiria sobre la reorganización de las autoridades de los distritos del 2012, publicada en el LGBl n° 102/2011, prevé la transmisión/cierre de la *Politische Expositur*<sup>18</sup> *Bad Aussee* y la unión de las administraciones de los distritos Knittelfeld y Judenburg. En el ámbito de los municipios se elaborará una propuesta sobre la estructura municipal en Estiria con el objetivo de reducir considerablemente las 542 alcaldías existentes. Asimismo deberán reducirse considerablemente los existentes 48 departamentos/sectores especializados en la Oficina de Gobierno del *Land*.

---

18. N.T. *Politische Exposituren* son demarcaciones de Austria que pueden definirse como distritos formalmente independientes que desempeñan tareas administrativas que normalmente le son transferidas por una región colindante.

## Novedades en el derecho constitucional federal, capítulos seleccionados de la legislación federal y participación de los *Länder* en la legislación federal

1. En el año 2011 el derecho constitucional federal ha continuado desarrollándose, puesto que el Consejo Nacional aprobó y publicó en el Boletín Oficial del Estado cuatro reformas constitucionales, tres leyes constitucionales federales, así como ocho leyes ordinarias federales, que en total suman 24 disposiciones constitucionales<sup>19</sup>.

1.1. Sobre la base de una solicitud del *Bundesrat*<sup>20</sup>, el Consejo Nacional aprobó la ley constitucional federal por la que se modifica la Constitución para reforzar los derechos de los municipios, publicada en el Boletín Oficial del Estado Austríaco (en adelante BGBl) I n° 60/2011. Con esto se posibilitó a los municipios una colaboración más estrecha y se amplió el espacio de cooperación de manera considerable. A partir de ahora a los municipios les será posible, en base a las normas de los *Länder*, unirse en comunidades municipales para atender sus asuntos. De este modo pueden transferirse muchas más tareas que previamente a servicios conjuntos de estos municipios. La unión de municipios de diferentes *Länder* para formar mancomunidades de municipios se permite en virtud del art. 15 a de la Constitución, si hay un acuerdo entre los *Länder* en cuestión, sobre todo en cuanto a los acuerdos relativos a autorizaciones en el ámbito de la educación en las comunidades municipales y el ejercicio de supervisión. Con una nueva disposición en la Constitución federal se ha creado la base constitucional para la colaboración transfronteriza de autoridades administrativas de un determinado distrito, sobre todo la delegación de las competencias por parte de los entes públicos<sup>21</sup>. La ahora posible cooperación municipal es sobre todo interesante e importante para municipios más pequeños, puesto que sólo si se aprovecha esta cooperación y el potencial de eficiencia, podrá argumentarse fundadamente en contra de los planes de unión municipal, expresados ya en numerosas ocasiones. De acuerdo con el Instituto de Federalismo, las uniones municipales llevan a la destrucción de entidades experimentadas y a la pérdida de la participación de los ciudadanos. Las cooperaciones, que en principio suponen soluciones más eficientes y más cercanas al ciudadano, son mucho más importantes que el centralismo de vastos municipios lejanos al ciudadano<sup>22</sup>.

1.2. Entre los objetivos principales del Consejo Nacional para modificar la

---

19. Observaciones: No se cubrirá la Ley de Lucha contra el Dumping Salarial y Social (*Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz*), BGBl I n° 24/2011, la modificación de la Ley de Trabajo Agrario (*Landarbeitsgesetz*) de 1984, BGBl I n° 37/2011, con las que se declaró de aplicabilidad de determinadas disposiciones constitucionales en el art. 14b, algunas regulaciones de la Ley de Adaptación del Derecho de Contratación Laboral (*Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes*), BGBl n° 459/1993, y la Ley Federal por la que se modifica la Ley de Seguro de Cuidado (*Versorgungssicherungsgesetz*) de 1992, BGBl I n° 143/2011, que seguirá estando en vigor hasta el 31 de diciembre de 2016.

20. Véase la solicitud legislativa del *Bundesrat* 185/A-BR/2011.

21. Véase el reformado art. 15.10, segundo inciso, de la Constitución.

22. Véase „*Erleichterungen von Gemeindekooperationen – Gesetzesantrag des Bundesrates*“ en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 3/2011.

ley del sufragio del 2011<sup>23</sup>, publicado en BGBl I n° 43/2011) está el de impedir el mal uso del voto por correo, la adaptación de las disposiciones sobre la exclusión del derecho a voto a la luz de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la posibilidad de que los miembros de la casa Habsburgo sean candidatos de las elecciones presidenciales de la Federación<sup>24</sup>.

En virtud del artículo 1 de la Constitución federal, se ha realizado una reforma constitucional disponiendo que, para los reclusos sin domicilio fuera del centro penitenciario cuente como domicilio principal aquél que tenían antes de su detención. Con esta medida quiere evitarse que los municipios pequeños, en cuyo territorio se hallen centros penitenciarios, tengan un número desproporcionado de votantes reclusos/as.

Además, en las diferentes leyes electorales se ha establecido que la Comisión electoral del distrito deberá recibir las papeletas por correo, como muy tarde, a las 17:00 horas del día de las elecciones. Con ello quiere evitarse que se pueda votar tras el primer recuento de votos.

1.3. En Austria se estuvo negociando durante muchos años sobre cómo asegurar el cuidado de ancianos y discapacitados. Tras intensas negociaciones entre los socios de la compensación financiera, Federación, *Länder* y municipios, a raíz de la conferencia de los responsables de economía de los *Länder* el 16 de marzo de 2011, se llegó a un acuerdo, entre otras cosas, sobre el aseguramiento de la financiación del cuidado de estas personas. A través de la Ley de Reforma al Cuidado del 2012<sup>25</sup>, publicado en el BGBl I n° 58/2011, se transfirió la responsabilidad de concesión y pago de subsidio a la Federación a través de una modificación de la Constitución, como parte de una medida de la reforma administrativa<sup>26</sup>. Para la financiación del cuidado se creó un fondo de cuidado, que hasta el año 2014 ha sido dotado de 685 millones de euros para poder financiar los adicionales servicios de cuidado que se esperan. Las autoridades encargadas de conceder el subsidio ya no son las autoridades administrativas del distrito sino, sobre todo, el Instituto de Seguro de Pensiones. En vista del fuerte incremento anual del gasto en subsidios, el hecho de que los *Länder* participen en la financiación de los subsidios (congelados desde 2010) debe evaluarse positiva-

23. Véase la Ley de Reforma del Derecho de Sufragio (*Wahlrechtsänderungsgesetz*) de 2011, que es la ley federal de reforma a la Constitución, el Reglamento de Elecciones en el Consejo Nacional (*Nationalrats-Wahlordnung*) de 1992, la Ley de Elecciones a la Presidencia Federal (*Bundespräsidentenwahlgesetz*) de 1971, el Reglamento de Elecciones Europeas (*Europawahlordnung*), la Ley de Evidencia Electoral (*Wählerevidenzgesetz*) de 1973, la Ley de Evidencia Electoral Europea (*Europa-Wählerevidenzgesetz*), el Reglamento de Referéndum (*Volksabstimmungsgesetz*) de 1972, la Ley de Referéndum (*Volksbefragungsgesetz*) de 1989, la Ley de Iniciativa Popular (*Volksbegehrgesetz*) de 1973 y el Reglamento de Procedimiento Penal (*Strafprozessordnung*) de 1975.

24. Véase el nuevo punto 4 del art. 6 de la Constitución y las disposiciones modificadas del art. 26.5 y art. 60.3 de la Constitución.

25. Véase la Ley de Reforma a la Asignación de Dependencia (*Pflegegeldreformgesetz*) de 2012, por la que se modifica la Constitución, la Ley de Asignación de Dependencia (*Bundespflegegeldgesetz*), la Ley de Víctimas de Delitos (*Verbrechensopfergesetz*), la Ley de Estructura de Correos (*Poststrukturgesetz*) y la Ley Federal de Discapacidad (*Bundesbehindertengesetz*).

26. Véase la modificación del art. 10.1, inciso 11 y art. 102.2 de la Constitución, mediante la introducción del término „ámbito de asignación de dependencia“ („*Pflegegeldwesen*“).



mente. En cambio, es muy criticable que la ley, que contiene tres disposiciones constitucionales, establezca un plazo para transferir las competencias a la Federación<sup>27</sup>. Además, se derogan las leyes de los *Länder* relativas a la asignación de dependencia que había. Como medida de la reforma administrativa también se llevó a cabo una considerable reducción del número de responsables para decidir sobre la concesión de la asignación de asistencia, de aproximadamente 280 a 8 Organismos de la Seguridad Social. La modificación de la Ley de Compensación Económica del 2008, publicado en BGBl I n° 56/2011, establece que las cuotas acordadas para que la Federación asuma la competencia del pago del subsidio de cuidado de los *Länder* se pagarán a través de la reducción de ingresos de los *Länder* y los municipios. Mediante el aseguramiento de la financiación de estos subsidios se ha logrado un proyecto importante en el ámbito político-social.

1.4. La República de Austria ya firmó un acuerdo internacional en el año 2003 para prevenir la tortura así como otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo facultativo). Con la “Ley de Implementación del OPCAT”<sup>28</sup>, publicada en el BGBl I n° 1/2012, entre otras cosas, se reformó la Constitución, la Ley del Defensor del Pueblo, la Ley de las Fuerzas Policiales y convirtió al Defensor del Pueblo en principal responsable para revisar las denuncias de tortura y asegurar su prevención. En virtud de la reformada Constitución<sup>29</sup>, el Defensor del Pueblo examinará si en los “centros de detención” se respetan los derechos humanos y controlará las labores de los órganos de ejecución en el curso de este examen. Aquí no se trata solamente de centros penitenciarios y comisarías de policía sino también de centros de acogida para los solicitantes de asilo, cuarteles, centros psiquiátricos, centros geriátricos y de cuidado, centros de crisis y residencias para adolescentes. Asimismo se examinarán los servicios y programas para personas discapacitadas para prevenir la explotación, la violencia y el abuso. En su nueva tarea, el Defensor del Pueblo tendrá el apoyo del Consejo consultivo de Derechos Humanos.

1.5. Tras varios años de discusiones, el Consejo Nacional aprobó la Ley Constitucional sobre los Derechos de los Niños, publicada en BGBl I N° 4/2011. La ley prevé, entre otras cosas, el derecho de los niños a la protección y el cuidado, el derecho a una educación libre de violencia, el derecho a participar en decisiones acordes a su edad y la prohibición del trabajo infantil. Además, los niños deben tener, como regla general, el derecho a mantener contacto regular

27. Véase „Einigung bei Pflegefinanzierung, Verlängerung des Finanzausgleichs und Stabilitätspakt – Kompetenzübergang auf den Bund“ en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 2/2011; „Reform im Pflegewesen – legislative Umsetzung steht bevor“, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 3/2011.

28. Véase la Ley Federal sobre la Implementación del Protocolo Facultativo de Naciones Unidas del 18 de diciembre de 2002 contra la Tortura y otros Tratos o penas Inhumanos o Degradantes (*OPCAT-Durchführungsgesetz*), que es la Ley Federal mediante la cual se modifica la Constitución, la Ley del Defensor del Pueblo (*Volksanwaltschaftsgesetz*) de 1982, la Ley de Policía de Seguridad (*Sicherheitspolizeigesetz*), la Ley de ejecución de penas (*Strafvollzugsgesetz*) y la Ley del Boletín Oficial Federal (*Bundesgesetzblattgesetz*).

29. Véase, por ejemplo, el nuevo punto 3 del art. 148<sup>a</sup>, el nuevo punto 3 del art. 148b, el modificado art. 148d de la Constitución.

con ambos padres. La República de Austria ha dado un paso importante para la protección y los derechos de los niños mediante el anclaje constitucional de estos derechos, puesto que ahora, el cumplimiento de estos derechos también puede ser comprobado por el Tribunal Constitucional.

1.6. La Ley federal por la que se modifican la ley constitucional federal sobre la transparencia de asociaciones de medios de comunicación, así como de contratos de publicidad y subvenciones a propietarios de un medio de comunicación periódico y la Ley *KommAustria*, publicada en el BGBl I n° 125/2011, pretende aumentar la transparencia de los anuncios publicitarios en los medios de comunicación y la cooperación de medios del sector público. Esta Ley exige que los ministerios y otras agencias federales, *Länder*, los municipios más grandes, asociaciones de municipios, representantes legales de determinados intereses, organismos de la Seguridad Social y empresas que estén en el círculo de influencia del sector público, fundaciones y fondos, den a conocer las campañas publicitarias y proyectos comerciales así como los subsidios que los diarios, otros medios impresos periódicos, radio y la televisión reciben de ellos. La notificación debe hacerse dos veces al año y debe incluir la cantidad total recibida por los medios en cuestión. Los datos se publican a través de la autoridad reguladora *KommAustria*. Cuando se vulnere la obligación de publicar o se emitan informes falsos, se impondrán multas de hasta 60.000. Se ha instado al Tribunal de Cuentas a que en sus exámenes también verifique la correcta comunicación de la existencia de subvenciones y proyectos publicitarios.

1.7. En base a la propuesta de los diputados de los partidos del gobierno, el Consejo Nacional aprobó la Ley constitucional federal que modifica la Ley Constitucional Federal sobre la Limitación de la Remuneración de Funcionarios, la Ley Federal de Remuneración y la Ley de Retribuciones, publicada en el BGBl I n° 121/2011. Con ello se introdujo en 2012, igual que en los años 2010 y 2011, la “congelación salarial” para los políticos. Las leyes de remuneración de varios *Länder* también fueron modificadas y en ellas tampoco se prevén aumentos salariales para los políticos de los *Länder* (miembros del gobierno de los *Länder* y diputados de los parlamentos de los *Länder*).

1.8. Las disposiciones sobre nombres topográficos (bilingües) recogidas en la Ley de Grupos Étnicos, publicada en el BGBl n° 396/1976, y el establecimiento de señales municipales bilingües en poblaciones de Carintia fueron causa de disputas políticas entre políticos federales y del *Land* Carintia, así como numerosos procesos ante el Tribunal Constitucional y las respectivas resoluciones desestimatorias de éste al respecto<sup>30</sup>. Las objeciones constitucionales se dirigieron contra determinadas disposiciones legales y reglamentarias que restringían gravemente algunos derechos constitucionalmente garantizados, en particular, los del art. 7 del Tratado de Viena, publicado en el BGBl n° 152/1955.

---

30. Véase la resolución del Tribunal Constitucional del 13 de diciembre de 2001, G 213/01, V 62,63/01, en la que dictamina la obligatoria colocación de señales municipales bilingües en aquellos municipios en los que por lo menos un 10% de población pertenece al grupo étnico esloveno. Véase detenidamente el 26° Informe sobre el Federalismo en Austria 2001 (2002) 153 y 337 y sig; véase también el 32° Informe sobre el Federalismo en Austria 2007 (2008) 64 y sig; por último la resolución del Tribunal Constitucional del 25 de febrero de 2011, V 124-127/10, entre otros.

Tras numerosas reuniones entre los alcaldes de los municipios afectados, las asociaciones patrióticas, los partidos políticos, las organizaciones de eslovenos de Carintia, políticos federales y los políticos del *Land* Carintia, el 26 de abril de 2011 se llegó a un acuerdo sobre el paquete entero y se firmó un *memorandum*. La ley federal por la que se modifica la Ley de Grupos Étnicos, publicada en el BGBl I n° 46/2011, garantizó constitucionalmente el pacto entre la política y los representantes de los grupos étnicos, solucionando este tema tan conflictivo desde hacía años. Al mismo tiempo se ha regulado constitucionalmente la admisibilidad del uso del idioma croata, esloveno y húngaro como lengua oficial. El punto central de la Ley de Grupos Étnicos, que contiene siete disposiciones constitucionales<sup>31</sup> es una exhaustiva enumeración de 164 municipios de Carintia, así como otros municipios de **Burgenland**, en los que en el futuro deberán existir señales municipales bilingües. La lista de poblaciones de Carintia incluye todos los municipios del actual reglamento topográfico, publicado en el BGBl II n° 245/2006, todos los municipios sobre los que existe una resolución del Tribunal Constitucional, así como todos los municipios en los que un 17,5% de ciudadanos sea de habla mixta. Durante el procedimiento de aprobación de la ley por parte del Consejo Nacional, en la 799ª sesión del *Bundesrat* el 21 de julio de 2011, el secretario de Estado OSTERMAYER y el jefe de Gobierno del *Land* Carintia DÖRFLER afirmaron que, en cuanto a los derechos de las minorías en el sur de Carintia, tras años de disputas, se había llegado a una solución satisfactoria, apoyada por una amplia mayoría.

1.9. Mediante la ley federal, por la que se aprueba la Ley del Gas Natural de 2011 y se modifican tanto la Ley sobre Control de Energía como la Ley de Transparencia de Precios (*Preistransparenzgesetz*), publicada en el BGBl I n° 107/2011, se adaptó la normativa interna al tercer paquete del mercado interior de la energía de la Unión Europea. Con ello no solo quiere animarse la competición en el mercado del gas sino que además aumente la seguridad de provisión y la facilidad de los clientes para cambiar de proveedor. De manera análoga, en el sector eléctrico se ha previsto regular la calculadora de tarifas así como la implantación de una oficina central de quejas en la autoridad reguladora E-Control. Además, mediante esta ley se crearon las bases para la introducción de sistemas inteligentes de medición ("*Smart Meters*").

Los operadores de redes y proveedores de gas deben poderse distinguir claramente a partir de ahora. La amplia Ley trata los puntos sobre el fortalecimiento y la protección de los derechos de los consumidores, la separación efectiva de los operadores del sistema de transmisión, la garantía de acceso libre del proveedor al mercado y el desarrollo de capacidades para nuevos sistemas de producción. La ley además fija un estándar de suministro de gas durante un período de 30 días para clientes protegidos. Además, la ley consagra las disposiciones sobre la determinación de los cargos de uso del sistema y regula el procedimiento de recopilación, procesamiento y transmisión de datos según la nueva Ley de Transparencia de Precios. La ley contiene seis disposiciones constitucionales en total, para las cuales, en el caso de tres de ellas, la Federación necesitó la auto-

---

31. Vid. las disposiciones constitucionales en el art. 12 punto 1 hasta 3; art. 13.1; en el nuevo art. 22a; en el nuevo punto 7 del art. 24 y lo dispuesto en el art. 25 de la Ley.

rización competencial para poder aprobarlas (“cláusulas de competencia”)<sup>32</sup>. En otras disposiciones constitucionales se regularon las tareas y la potestad reglamentaria de la Comisión reguladora E-Control así como el recurso contra sus decisiones ante los tribunales<sup>33</sup>.

1.10. La ley federal sobre la promoción de la producción de electricidad mediante fuentes de energía renovables, que es la Ley de Electricidad Ecológica (*Ökostromgesetz*) de 2012, publicada en el BGBl I n° 75/2011, supuso un aumento de las subvenciones para, por un lado, reducir las listas de espera de solicitudes a subvenciones y, por otro lado, forzar la reducción progresiva de las tarifas de suministro, para seguir fortaleciendo la producción de electricidad ecológica. En el ámbito de la energía fotovoltaica y eólica se ofreció a los solicitantes la posibilidad de recibir una subvención inmediata, si aceptan un pago a cuenta conforme a las tarifas de suministro solicitadas en función del tiempo y nivel de la tarifa. Esta ley contiene tres disposiciones constitucionales. Con la “cláusula de competencia” del artículo 1, la Federación se adjudicó la competencia para aprobarla. Las demás cláusulas de competencia se encuentran en los artículos 57 y 58 que regulan la entrada en vigor y competencia de los distintos ministerios para aplicar la ley.

2. En la legislación ordinaria federal los puntos centrales en el 2011 fueron la normativa en materia de derecho de servicios y pensiones, salud y de lo social, medio ambiente, economía, tráfico, finanzas<sup>34</sup>, así como el aseguramiento de la situación económica de Austria. A continuación se van a mencionar brevemente algunas de estas leyes federales:

2.1. En el Tratado de Lisboa se ampliaron, dentro del margen legislativo de la UE, las posibilidades de participación de los Parlamentos nacionales de los estados miembros de la Unión Europea. La ley federal sobre información en los asuntos de la UE, la llamada *EU-Informationsgesetz*, publicada en el BGBl I n° 113/2011, concreta las obligaciones de información por parte del Gobierno sobre los proyectos que tiene la UE y moldea de manera más eficiente el flujo informativo entre el Gobierno y el Consejo Nacional. La dirección parlamentaria fue obligada a crear una base de datos con todos los documentos relevantes de la UE y que sean, en la medida de lo posible, accesibles para el público. El ministerio de Asuntos Exteriores y la Cancillería Federal están obligados a informar al Parlamento con suficiente antelación de los proyectos de la UE, a dar explicaciones detalladas por escrito sobre un determinado documento de la UE cuando lo solicite un grupo parlamentario y a informar sobre el progreso relativo a denuncias de subsidiariedad que hayan recibido el Consejo Nacional

32. Vid. las disposiciones constitucionales del art. 1.1 y art. 2.1 y art. 3.1 de la Ley.

33. Vid. las disposiciones del art. 1.1 y art. 12 puntos 1, 2 y 4 de la modificada ley de control de energía (*Energie-Control-Gesetz*).

34. Véase la Ley de Presupuestos (*Budgetbegleitgesetz*) 2012, BGBl I n° 112/2011, con la que se modifican varias leyes tributarias para adaptarlas a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con la modificación de la Ley del Impuesto sobre la Renta (*Einkommensteuergesetz*) se adaptó esta ley a una sentencia del Tribunal de la Unión Europea. Además se introdujeron varias modificaciones presupuestarias en numerosas leyes federales con el fin de lograr una consolidación del presupuesto.

y el *Bundesrat*. La modificación del Reglamento de Procedimiento Interno (*Geschäftsordnungsgesetz*) de 1975, publicada en el BGBl I n° 114/2011, contiene una adaptación de las reglas de procedimiento de los diferentes comités del Consejo Nacional responsables de asuntos de la UE (Comité Principal y Subcomité de la UE), un anclaje de nuevos instrumentos procesales, una ampliación del catálogo de temas a tratar y disposiciones especiales sobre la repartición y tratamiento de documentos de la UE. El examen preliminar de las quejas de subsidiariedad compete al Comité Principal del Consejo Nacional. El Comité Principal y el Subcomité de la UE tienen competencia para publicar dictámenes motivados en respuesta a las preocupaciones relativas a proyectos de la UE que se traduzcan en quejas de subsidiariedad y a informar a los órganos de la UE mediante comunicaciones. El *Bundesrat* también se adaptó en las reglas de procedimiento a las nuevas posibilidades de participación que se establecen en el margen de la legislación de la UE, ampliando el catálogo de asuntos por los que puede presentarse una queja de subsidiariedad. En caso de que la UE se alejase del principio de unanimidad o introduzca una nueva categoría de fondos propios de la UE, será necesaria la aprobación del Consejo Nacional por una mayoría de dos tercios. La modificación del Reglamento del *Bundesrat* se publicó en el BGBl I n° 141/2011.

2.2. La Ley de Protección Climática, publicada en el BGBl I n° 106/2011, tiene el objetivo de mejorar la coordinación entre la Federación y los *Länder* en la toma de decisiones sobre la protección climática. La ley se basa en la división de las obligaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, cuando Austria incumple las obligaciones que imponen el derecho internacional y de la UE de reducir las emisiones de efecto invernadero. El ministro de Medio Ambiente presentará, tanto al Comité Nacional Climático como al Consejo Nacional, un informe anual dividido en los diferentes sectores sobre el cumplimiento de las emisiones máximas. En virtud del art. 15 a de la Constitución, las responsabilidades en caso de superar las emisiones máximas de efecto invernadero deben fijarse mediante un acuerdo entre la Federación y los *Länder*. Además, la Ley de Protección Climática prevé la creación de un Comité Nacional de Protección Climática compuesto por los altos representantes de la Federación y todos los *Länder*. Este comité debatirá al menos una vez al año sobre cuestiones esenciales de la política climática, preparará estrategias de protección climática y proporcionará los principios básicos de planificación de medidas de protección climática.

3. Los *Länder* austríacos participan en la legislación federal a través del *Bundesrat*. La cámara austríaca de los *Länder* se reunió en el año 2011 en once ocasiones y trató en total 111 leyes aprobadas por el Consejo Nacional. Como ha venido sucediendo en los últimos años, el *Bundesrat* no se opuso a ninguna de ellas en virtud del art. 42.2 de la Constitución. El *Bundesrat* aprobó la celebración de 29 tratados y 11 acuerdos según el art. 15 a de la Constitución y tomó nota de 36 informes del Gobierno federal y sus miembros así como un informe del Defensor del Pueblo. El consentimiento del *Bundesrat* a la aprobación de normas del Consejo Nacional es necesario cuando, en virtud del art. 44.2 de la Constitución, se invaden o manipulan las competencias de los *Länder*. En el

año 2011 el *Bundesrat* otorgó este tipo de consentimiento en once ocasiones<sup>35</sup>. Esto eleva la cifra de autorizaciones concedidas por parte del *Bundesrat* a 233 desde 1985.

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

1. En el año 2011 se reformó y adaptó la constitución de cuatro *Länder*. Las modificaciones supusieron, entre otras cosas, la abolición de la representación proporcional en la composición del Gobierno del *Land*, así como la reducción del número de diputados del Parlamento del *Land*, la asunción de los fines del Estado (*Staatszielbestimmungen*), el perfeccionamiento de los derechos de participación del Parlamento del *Land* en asuntos de la UE, la adaptación del apoyo requerido en iniciativas legislativas populares, así como la abolición de la libertad de crear y eliminar órganos.

1.1. Desde que se estipulara la “obligación de incorporación”<sup>36</sup> en el *Land* Carintia, ya no se permiten regulaciones constitucionales del *Land* externas a la Constitución de Carintia, lo cual implica frecuentes reformas constitucionales. Mediante la ley que reforma la Constitución del *Land* de Carintia y modifica el derecho de la ciudad (*Stadtrecht*) de Klagenfurt de 1998 y el de Villach de 1998, publicada en el LGBL n° 1/2011, se eliminó la existencia obligatoria del director de la Oficina de Control del Ayuntamiento que disponía la constitución y ahora prevé la destitución del director de la Oficina de Control del Ayuntamiento de ambas ciudades cuando éste ya no disponga de las necesarias facultades mentales y físicas o cuando descuide o incumpla flagrantemente sus obligaciones.

1.2. En el *Land* Estiria la constitución del *Land* fue reformada en dos ocasiones durante el año 2011. Debido a un error, la constitución del *Land* y la Ley de derechos del ciudadano (*Volksrechtegesetz*) se contradecían en el número de

35. Se ven afectadas las siguientes leyes del Consejo Nacional:

Ley Federal sobre los Derechos de Niños; Ley de Lucha contra el Dumping Salarial y Social (*Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz*); modificación de la Ley de Trabajo Agrario (*Änderung des Land-arbeitsgesetzes*) 1984; modificación de la Ley de Grupos Étnicos (*Volksgruppengesetzes*); Ley de Electricidad Ecológica (*Ökostromgesetz*) de 2012; reforma de la Ley de Asignación de Dependencia (*Pflegegeldreform-gesetz*) de 2012; Ley federal por la que se modifica la Ley de Gas Natural (*Gaswirtschaftsgesetz*) de 2011, así como las Ley de Control de Energía (*Energie-Control-Gesetz*) y la Ley de Transparencia de Precios (*Preistransparenzgesetz*); La modificación de la Ley Constitucional Federal sobre la Limitación de la Retribución de los Funcionarios Públicos (*Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre*) así como la Ley Federal de Régimen Retributivo (*Bundesbezügegesetz*) y la Ley de Régimen Retributivo (*Bezügegesetz*); La Ley federal mediante la cual se modifica la Ley Constitucional Federal sobre la Transparencia de Asociaciones de Medios de Comunicación, así como de Contratos de Publicidad y Subvenciones a Propietarios de un Medio de Comunicación Periódico y la Ley *KommAustria*; La ley de Implementación del Protocolo Facultativo; Modificación de la Ley de Aseguramiento de Suministro (*Versorgungssicherungsgesetz*) de 1992.

36. Véase la reforma constitucional LGBL n° 57/2002; véase además el Informe 2002, punto IV. 2.2.

apoyos mínimos requeridos para la iniciativa legislativa popular. La ley de los derechos del ciudadano exigía 50.000 declaraciones de apoyo (aproximadamente el 5,1 de las personas con derecho a voto) y en la constitución del *Land*, de rango superior, se requerían 85.000 declaraciones de apoyo (aproximadamente el 8,7%). Con la reforma constitucional del *Land* de 2010, publicada en el LGBI n° 3/2011, se rectificó este error y ahora, el artículo 70 de la Constitución del *Land* también prevé que la iniciativa popular requiere 50.000 declaraciones de apoyo. Las reformas de la Constitución del *Land* de 2010, del reglamento del Parlamento del *Land* Estiria de 2005, de la Ley de Subvenciones a Partidos, del estatuto de la capital del *Land* Graz de 1967 y de la Ley de Control de Iniciativa de Estiria, publicada en el LGBI n° 8/2012, prevé la abolición de la representación proporcional del Gobierno del *Land* y la reducción del tamaño del Gobierno del *Land*, así como del Parlamento del *Land*. A partir de ahora, además del Presidente del *Land* y sus dos representantes, habrá entre tres y cinco miembros del Gobierno. Con el inicio de la próxima legislatura, en el Parlamento del *Land* disminuirá el número de diputados de 56 a 48. Además, en la ciudad de Graz los miembros del *Stadtsenat* (gobierno municipal) se reducen de 9 a 7 y en el consejo municipal de 56 a 48. Con la modificación del Reglamento del Parlamento del *Land*, se reguló por ley la dotación de personal de las secretarías de los grupos parlamentarios del Parlamento del *Land*, teniendo en cuenta la fuerza de los grupos parlamentarios en cuestión y previendo un mayor número de funcionarios para los grupos parlamentarios de la oposición.

1.3. Mediante la ley constitucional del *Land* por la que se modifica el Reglamento de la Ordenación del Territorio (*Tiroler Landesordnung*), publicado en el LGBI n° 59/2011, el *Land* Tirol se ha adaptado la normativa sobre las modificaciones de las fronteras federales y de los *Länder* (BGBl I n° 2/2008). Además, este reglamento incluye en forma de objetivo público, un reconocimiento expreso a la protección de los niños y adolescentes, siguiendo los objetivos de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y expresa la importancia que tiene la participación de voluntarios en el servicio público. Por último, se consagró como objetivo público, la creación y mantenimiento de viviendas asequibles.

1.4. En noviembre de 2011 el Parlamento de Vorarlberg aprobó la ley constitucional por la que se reforma la Constitución del *Land*, publicada en el LGBI n° 2/2012. Esta ley sirve para implementar determinados aspectos de la resolución del Parlamento del *Land* que pretende “desarrollar elementos de democracia directa”. En este sentido, a partir ahora, una iniciativa legislativa popular rechazada por el Parlamento del *Land* deberá someterse a referéndum cuando aquélla haya sido firmada por el 10% -y no el 20% como hasta el momento- de los ciudadanos con derecho a voto.

A través de una mayor participación del Parlamento del *Land* en el proceso legislativo europeo que establece la *Lissabon-Begleitnovelle* (ley de reforma que adapta la normativa interna al Tratado de Lisboa), se respeta y clarifica ampliamente, dentro del margen del control de subsidiariedad que, las obligaciones surgidas del pacto de estabilidad austríaco de fijar los límites de responsabilidad se cumplirán a nivel del *Land* mediante una resolución del Parlamento del *Land*.

2. En 2011 los parlamentos de los *Länder* austríacos transmitieron al Gobierno federal, en virtud del procedimiento del art. 98.2 y 97.2 de la Constitución, un total de 307 leyes aprobadas y el Gobierno federal, por su parte, no elevó protesta en virtud del art. 98.2 de la Constitución. En el caso de la colaboración de los órganos federales en la ejecución de las leyes de los *Länder*, no se denegó este consentimiento para ninguna ley de los *Länder*. El Gobierno federal dio su consentimiento a esta colaboración en 17 casos.

2.1. En relación con pertenencia de Austria a la Unión Europea, las consecuencias de la crisis económica y financiera, el fondo de rescate de la UE, los ámbitos de la política agraria, política regional, política de tráfico de la UE (en este último sobre todo el continuo desarrollo de los proyectos sobre redes transeuropeas (TEN), la estrategia de la zona del Danubio así como la política de cohesión de la UE despertaron gran interés en los *Länder* austríacos. Además, se prestó atención a la trasposición adecuada en el tiempo de diversas directivas europeas y se absolvió numerosos proyectos en los diversos programas de fomento regional.

2.2. El procedimiento de participación de los *Länder*, previsto en el art. 23d de la Constitución, funcionó sin problemas en el 2011 como en años anteriores y no provocó disputa alguna. En virtud del art. 23d, párrafo 2, en el 2011 los *Länder* acordaron conjuntamente tres opiniones<sup>37</sup> que vinculan a la Federación. En total se entregaron 24 opiniones conjuntas de los *Länder* en asuntos de la UE, las cuales no son vinculantes para la Federación. Al igual que en años anteriores, en el 2011 los representantes de los *Länder* tampoco fueron integrados en el Consejo de la UE. Tampoco hubo problemas relativos a la cooperación de la Federación y los *Länder* en los actuales procedimientos de infracción al Tratado. En este sentido, el servicio constitucional de la Cancillería Federal respetó las posturas de los *Länder*, decidió la postura común de Austria mediante una votación conjunta con los *Länder* y la representó ante las instituciones europeas.

## La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1. El Tribunal Constitucional publicó varias sentencias que fueron de interés para los *Länder*. También decidió sobre un recurso basado en el art. 137 de la Constitución. A continuación se comentan algunas de estas resoluciones.

2. La reducción general del límite de edad para la concesión de ayudas a la familia de 26 a 24 que se produjo en el marco del *Budgetbegleitgesetz* (Ley de Presupuestos) de 2011, publicado en BGBl I n° 111/2010, fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el *Land* Vorarlberg, en virtud del art 140 de la

37. Se vieron afectadas las siguientes cuestiones: La propuesta para una directiva sobre el control de los riesgos de sustancias peligrosas en accidentes graves, COM(2010)781 („*Seveso-III-Richtlinie*“); la comunicación del plan de eficiencia energética („*Energieeffizienzplan*“) de 2011, COM(2010)109, examen de subsidiariedad y proporcionalidad; Propuesta para una Directiva (RL) para la eficiencia energética y para derogar la directiva 2004/8/CE y 2006/32/CE, COM(2011)370. 1° Solicitud de una opinión del Ministerio federal austriaco de economía, familia y juventud antes del 6 de agosto de 2011, 2° examen de subsidiariedad y proporcionalidad.



Constitución. El Tribunal Constitucional inadmitió parcialmente y desestimó parcialmente el recurso mediante su resolución del 16 de junio de 2011.

El Tribunal no reconoció en las disposiciones recurridas de la ley relativa a las ayudas económicas a familias (*Familienlastenausgleichsgesetz*) de 1967, ni una extralimitación del margen de maniobra política, ni una vulneración contra la regla de confidencialidad (*Vertrauensgrundsatz*) y afirmó que el legislador no está constitucionalmente obligado a conceder las prestaciones familiares de niños mayores de edad, ni a concederlas hasta que concluyan su formación profesional. El Tribunal sostuvo que fijar el límite de edad para reclamar la prestación familiar y aumentar o reducir el presupuesto de éste, son decisiones que se encuentran en el ámbito discrecional de actuación del legislador mientras lo haga actuando de manera imparcial. El Tribunal Constitucional sostuvo que en el caso de las transferencias financiadas con impuestos (como sucede en el caso del subsidio familiar) no existe una expectativa o confianza constitucionalmente protegida de que éstas continúen concediéndose bajo los mismos requisitos.

3. El Tribunal Administrativo solicitó que se derogase la normativa de ejecución de los *Länder* relativa a la Ley de Centros Sanitarios (*Krankenanstaltengesetz*) de 1997 (LGBI n° 132/1997) de la Alta Austria y para la Ley de Centros Sanitarios (*Krankenanstaltengesetz*) de 1999 (LGBI n° 66/1999) de Estiria, basándose en las necesidades de los ambulatorios independientes. El Tribunal Constitucional desestimó la petición mediante las resoluciones del 15 de diciembre de 2011 G 182/09, G 290/09, G 61/10 y G 77/10, a la luz de las disposiciones constitucionales contenidas en la Ley de Centros Sanitarios y Establecimientos de Cura (*Bundesgesetz über Kranken- und Kuranstalten*), publicada en BGBl I n° 155/2005. El Tribunal declaró que los principios legales denunciados no son inconstitucionales puesto que en virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió, en el caso Hartlauer, la discriminación inversa puede estar temporalmente justificada cuando hay un interés general en la existencia de un plan hospitalario ordenado, y por ello debe aceptarse. Por lo tanto, el recurso fue desestimado puesto que las disposiciones impugnadas en las leyes de ejecución se adecúan a la legalidad.

4. Con la resolución del 30 de junio de 2011, G 56/10, el Tribunal del *Land* Stayr desestimó la impugnación del artículo 5 párrafo 1 a 6 de la Ley de Lucha contra Incendios Forestales de Alta Austria (*Waldbrandbekämpfungsgesetz*), LGBI n° 68/1980. La disposición impugnada prevé la obligación de la Federación de reembolsar los gastos para la lucha contra los incendios forestales. El Tribunal motivó esta decisión basándose en que la Ley de Lucha contra Incendios Forestales de Alta Austria se ejecuta en el margen de la administración mediata de la Federación y que por ello, el municipio solo lleva a cabo tareas funcionales ajenas, es decir, aquellas tareas que realiza indirectamente la Administración federal. En cuanto al gasto que supone el derecho al reembolso, se trata, desde el punto de vista jurídico de la compensación económica de un gasto administrativo concreto, que en el ámbito indirecto de la Administración federal y en el transferido ámbito de ejecución del municipio, la Federación debe soportar y reembolsar. La normativa del *Land* al respecto solo prevé el desembolso de la Federación en el mismo contexto que el artículo 2 de la ley constitucional sobre

materia financiera (*F-VG*) de 1948. Por este motivo las preocupaciones expuestas ante el Tribunal no tienen fundamento. Es gratificante que el Tribunal Constitucional haya reforzado en la presente resolución que, el principio desarrollado indirectamente por la Administración federal, en base al cual, un ente territorial tiene derecho al reembolso frente a otro ente territorial, si soporta un gasto (el gasto administrativo concreto que surge con el ejercicio administrativo) que en base a la normativa básica del art. 2 *F-VG* 1948, debería ser soportado por el otro ente territorial, y no existe una norma para desviar de los gastos.

5. Apartándose de su resolución VfSlg 11.868/1988, el 29 de septiembre de 2011 el Tribunal Constitucional dio la razón al *Land* Vorarlberg en su resolución B 1350/11, al preservar, en beneficio de las escuelas de esquí, el título para ejercer como guía y acompañamiento al esquiar que prevé la Ley de Escuelas de Esquí de Vorarlberg. El Tribunal Constitucional argumentó que las condiciones del deporte de esquí han cambiado de manera significativa desde la judicatura anterior. Con la nueva construcción y mejora de los ascensores de esquí a causa del aumento considerable de participantes en las pistas y teniendo en cuenta que el tamaño de las pistas no se ha ampliado, es preciso considerar la existencia de nuevos peligros que justifican la equiparación de la guía y acompañamiento en forma de “clases para avanzados”, con las clases de esquí, con independencia del beneficio que esto supone para las escuelas de esquí. Las regulaciones restrictivas son admisibles puesto que se llevan a cabo en interés público y son medidas objetivas. Por esta razón no existe violación del principio de igualdad ni una violación de la libertad de ejercicio de una actividad económica protegida por la Constitución.

6. El Tribunal Constitucional tuvo que lidiar con la constitucionalidad de una disposición legal de la Ley de Guarderías de Baja Austria (*NÖ-Kindergartengesetz*), LGBl n° 5060-2, en virtud de la cual, aquellas guarderías en las que la mayoría de los niños sean de fe cristiana habrá que colgar una cruz. La demanda del recurrente que vio perturbada la educación aconfesional de su hija por la colocación de cruces y veía vulnerado su derecho a la libertad religiosa y el consecuente derecho a crecer sin confesión religiosa, fue inadmitida en la resolución del Tribunal Constitucional G 287/09 del 9 de marzo de 2011.

7. Mediante la resolución del 26 de Septiembre de 2011, A 17/10, se desestimaron por la falta de proyectos y aprobación planes de contratación, los recursos de los *Länder* Burgenland, Alta Austria y Estiria interpuestos en virtud del art. 137 de la Constitución, contra la Federación, solicitando el reembolso de los salarios de los maestros del *Land* en escuelas de formación profesional en ciencias agrícolas y forestales para los años 2005 a 2010 por una suma de aproximadamente 15 millones de euros. En su exposición de motivos, el Tribunal Constitucional argumentó que los *Länder* se equivocan al opinar que el procedimiento previsto para los puestos de trabajo en escuelas de ciencias agrícolas y forestales no tienen importancia.

8. El Tribunal Constitucional estableció unos principios básicos en su conclusión provisional del 26 de febrero de 2011, A 13/09, sobre la disputa por el

gasto clínico adicional<sup>38</sup> entre el *Land* Tirol y la Federación, en relación al carácter vinculante de los acuerdos entre los socios de la compensación económica, relativos al derecho a recibir compensación económica en general, así como una indemnización por el gasto clínico adicional en particular. El Tribunal Constitucional señaló en su conclusión provisional<sup>39</sup> que el derecho reclamado existe y reconoció por primera vez de manera expresa que los socios de la compensación económica pueden, bajo determinadas condiciones, celebrar acuerdos mutuamente vinculantes sobre el cálculo y gestión de derechos de compensación económica. Estos acuerdos son de naturaleza jurídico-pública y se presume que respetan objetiva- y verazmente el artículo 2 de la Constitución. Su cumplimiento puede exigirse a través del recurso ante el Tribunal Constitucional que prevé el art. 137 de la Constitución. No obstante, el Tribunal Constitucional todavía no ha decidido sobre el recurso presentado por el *Land* Tirol (la Federación redujo en el año 2007 sus pagos) por la indemnización de aproximadamente 13,7 millones de euros en concepto de gasto clínico adicional.

---

38. De acuerdo con el art. 55 de la Ley relativa a los Centros Sanitarios y a los Establecimientos de Cura (*KaKuG*), la Federación debe reembolsar el gasto adicional (se incluyen los gastos adicionales que se producen durante el establecimiento, instalación y expansión, así como durante el funcionamiento de los centros sanitarios públicos cuando al mismo tiempo se trate de clínicas universitarias de enseñanza e investigación en Universidades de medicina, al igual que lo es el hospital regional de Innsbruck).

39. Vid. resoluciones provisionales del Tribunal Constitucional sobre el gasto adicional en el Hospital Regional de Innsbruck, en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* n° 2/2011.

Bélgica vive en permanente estado de fiebre electoral.

El año 2009 estuvo marcado por las elecciones regionales, que se celebraron el mismo día que las elecciones europeas, es decir, el 7 de junio.

El año 2010, a su vez, se tiñó de un ambiente de inminentes elecciones legislativas, que se celebraron el 13 de junio.

El año 2011 se ha caracterizado por una crisis política sin precedentes a raíz de los resultados del escrutinio federal. Dicha crisis empieza el 26 de abril de 2010 (vid. la crónica precedente) y termina el 5 de diciembre de 2011 [con la formación de un gobierno federal<sup>1</sup>]. Es decir, casi seiscientos días, un año y medio de crisis (F. DELPÉRÉE, «Regards furtifs sur le gouvernement», *La Revue générale*, janvier 2012; ID., «Gouverner sans gouvernement?», Académie royale de Belgique, *Bulletin de la Classe des lettres*, 2012).

En principio, la crisis federal no afecta a la organización y la acción de las comunidades y las regiones, o al menos no tiene más que consecuencias para las colectividades locales (vid. *infra*). Las elecciones municipales se celebrarán en octubre de 2012. Las elecciones regionales, que siempre coinciden con las elecciones europeas, no parece que se vayan a celebrar hasta junio de 2014. El hecho es que los mecanismos de colaboración o concertación instaurados entre las autoridades federales, federadas y locales se encuentran bloqueados en 2011, cuando deberían servir para desactivar los conflictos de intereses.

Con motivo de la dimisión del gobierno federal y la posterior disolución de las cámaras, el ejecutivo en funciones queda limitado a resolver, tal y como está convenido, los asuntos corrientes. Asume las tareas políticas y administrativas pero no detenta las prerrogativas de un gobierno en pleno ejercicio.

---

\* Traducción a cargo de Carlos A. Alonso, colaborador del Instituto de Derecho Público.

1. N.T.: este nuevo Gobierno federal, presidido por el Sr. Elio di Ruppó, tras este largo período de crisis permite relevar al Gobierno dirigido por el Sr. Yves Leterme que ha actuado en funciones todo este tiempo.

A lo largo del año 2011, uno no deja de preguntarse, una vez más, cuál es el alcance de esta regla<sup>2</sup>. Esta vez es doble, pues hay que conjugar los principios de responsabilidad y de continuidad de la acción de gobierno.

La primera regla de un régimen parlamentario es que toda acción debe ser objeto de control. Lo contrario supondría aceptar que Bélgica vive bajo un régimen autoritario y que los miembros del gobierno podrían, a intervalos regulares, hacer y deshacer a placer sin tener que preocuparse de las intenciones o las reacciones de los representantes electos. Sería algo así como admitir eclipses en el ejercicio del control político.

La aplicación de esta norma debe templarse para tomar en cuenta la imperativa continuidad del Estado. Es necesario dejar al gobierno la gestión de ciertos asuntos. Es más: hay que obligarle a preservar los intereses superiores del Estado.

Así lo entendió el Conseil d'État francés (asunto *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*) de 4 de abril de 1952. Según «un principio tradicional de derecho público», un gobierno en funciones tiene el poder de resolver los asuntos corrientes. Las jurisdicciones pueden verificar si las decisiones tomadas por un determinado gobierno entran en esta categoría jurídica.

El Conseil d'État entiende que este principio alcanza tanto a los actos administrativos individuales como a los actos reglamentarios (vid., por ejemplo, CE, 28 octubre 2010, *Rymenans*).

La Corte constitucional se ha negado, sin embargo, a censurar una ley por apartarse de lo que serían considerados como asuntos corrientes (15 enero 2009, n° 6/2009). O sea, que al mismo tiempo que se denuncia que una ley puede haber sido sancionada y promulgada por el Rey en un momento en el que las Cámaras estaban disueltas, la Corte reafirma su competencia para controlar «la constitucionalidad del contenido de las disposiciones legislativas, pero no la de los procesos de elaboración»<sup>3</sup>.

El gobierno federal constituido el 5 de diciembre de 2011 está formado por seis formaciones políticas: los democristianos, los liberales y los socialistas flamencos, los demócratas humanistas, los liberales y los socialistas francófonos. Este gobierno incluye a una mayoría de las formaciones de la parte francófona (50 de 62 diputados), pero no de la parte flamenca (43 de 88).

Podría cuestionarse la constitucionalidad de esta fórmula desequilibrada, te-

---

2. Los asuntos corrientes, que comprenden los asuntos urgentes, han recibido, al hilo de los días y los meses, una interpretación más y más extensa. Lo que no era urgente el 26 de abril de 2010 sí lo fue el 1 de enero de 2011 y, todavía más el 1 de diciembre de 2011. Durante este periodo, el gobierno Leterme II ha asumido la presidencia de turno de la Unión Europea, durante seis meses. También durante este periodo destacó tropas, junto con otros países de la OTAN, en las operaciones militares en Libia y ha preparado el presupuesto de 2011 pero no el de 2012, acompañándolos de las reformas estructurales que reclamaban las autoridades europeas.

3. En una sentencia de 20 de octubre de 2011, la Corte constitucional observa que «la defensa de los intereses del Estado federal en los procedimientos ante la Corte no excede los límites de lo que puede hacer un gobierno en funciones encargado de los asuntos corrientes» (n° 161/2011).

niendo en cuenta el principio de paridad que preside la formación de un consejo de ministros (art. 99.2 de la Constitución). Sin embargo, el reiterado rechazo por parte de un socio de entrar en el gobierno federal, tampoco puede afectar indefinidamente a su composición (*Ann. Parl.*, Sénat, de 12 de diciembre de 2011).

Esta situación puede hacer compleja la realización de los proyectos institucionales que requieren una mayoría cualificada en el seno de las cámaras legislativas pero también la de una mayoría en cada uno de los grupos lingüísticos constituidos en el seno de ambas cámaras.

Una reforma del Estado que implicara una revisión de la Constitución o una modificación de leyes especiales no se podría llevar a cabo con el voto de los partidos de la oposición. Los ecologistas francófonos (7) y flamencos (6) ya han prometido un apoyo «desde el exterior». Una mayoría virtual dispondría de 106 escaños sobre 150 en la Cámara de representantes. De este modo se lograría alcanzar los dos tercios necesarios; así como la mayoría en cada uno de los grupos lingüísticos.

La declaración gubernamental de 7 de diciembre de 2011 hace referencia explícita a un acuerdo institucional, de 5 de octubre, concluido por las ocho formaciones políticas citadas, cuyo objeto es impulsar una nueva y profunda reforma del Estado (F. DELPÉREÉ, «La sixième réforme de l'État», *La Revue générale*, noviembre-diciembre 2011).

Hasta nueva orden, sólo se trata de un acuerdo de carácter político que se articula entorno a tres ejes de acción distintos.

El primero es el que atañe a la reforma de las instituciones federales y especialmente a la del Senado. La Alta asamblea ya no es considerada como una asamblea permanente sino como la institución que debe reunir de forma puntual a los representantes de los parlamentos comunitarios o regionales. Según las modalidades que determine un grupo de senadores — que han empezado a trabajar sobre el particular el 27 de enero de 2012 —, sería descargado de una parte de sus funciones legislativas para poder concentrarse así en el ejercicio de funciones de cooperación entre las colectividades federadas, incluso en el ámbito internacional (F. DELPÉREÉ, «S.P.Q.B.», *La Revue générale*, mars 2012)<sup>4</sup>.

Se propone realizar, como segundo eje de acción, una nueva transferencia

---

4. Como escribieran Robert BOWIE y Carl J. FRIEDRICH, «en la mayor parte de los Estados federales, la Cámara alta (está) dedicada a reflejar los intereses y los puntos de vista de los Estados constituyentes». Su influencia sobre la legislación federal y sobre el ejercicio de los poderes de la Federación es tanto o más importante que la que se puede considerar «deber de proveer los medios de proteger los Estados o sus habitantes contra las medidas federales impropias o perjudiciales» (*Études sur le fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1962, p. 16). Generalmente se la considera garante a la vez de la autonomía de las colectividades federadas y de su participación en la definición del interés federal. En este terreno, los promotores de la « sexta reforma del Estado » no han seguido la vía clásica. De hecho han tomado el camino inverso. Se ha querido «limitar» las «misiones del Senado». Han concebido esta limitación en relación a las prerrogativas de la Cámara de representantes — esta operación, en realidad, está diseñada desde la revisión de 5 de mayo de 1993 —. También la han considerado en relación a las funciones que retiene, desde entonces, la asamblea senatorial.

de atribuciones del Estado federal a las comunidades y las regiones. A éstas se les reconocen nuevas competencias, sobre todo en el ámbito de las prestaciones familiares. El objetivo es que todos los perceptores de ayudas se beneficien de las mismas, pero que cada comunidad puedan diseñar ayudas particulares, por ejemplo en función de la edad de los perceptores o posición que ocupan en la familia. También se podrá, si hay disponibilidad presupuestaria, conceder prestaciones complementarias.

El tercer eje es el de la financiación del Estado, de las comunidades y regiones y de los entes locales.

El presupuesto del Estado belga se acerca a los cien mil millones de euros. Se alimenta de impuestos –impuesto sobre las personas físicas (IPP), impuesto de sociedades (ISOC), tasa sobre el valor añadido (TVA)–. ¿A qué se destinarán estos recursos financieros? Según las primeras estimaciones, el 42% se destinará al presupuesto federal, el 38% a las comunidades y regiones, el 17% será asignado a la seguridad social (federal) y el 3% restante se destinará a la Unión Europea.

Las cifras avanzadas hacen pensar que en 2012 habrá sin duda una transferencia importante de competencias y recursos desde el Estado federal hacia las comunidades y las regiones pero que el centro de gravedad del Estado seguirá estando en el nivel federal.

Actualmente, lo esencial de los recursos de las comunidades y las regiones proviene de transferencias estatales, es decir, de sumas de dinero que les son transferidas por el Estado federal, calculadas según unas complejas reglas de distribución que permiten su libre disposición. La idea es la que en el futuro se permita a las regiones procurarse ellas mismas una parte de sus recursos. Lo harán como complementos al impuesto sobre las personas físicas, y esta cantidad se calcula entorno a los 10.700 millones.

Estos complementos no serán iguales en todas las regiones. Éstas, no obstante, no pueden modificar la base imponible ni la tasa, ni los tramos impositivos ni tampoco establecer exenciones a ciertas categorías de contribuyentes. En suma, el impuesto regional vendrá a sumarse a un impuesto federal sobre el que las regiones carecen de capacidad de incidencia.

Sobre la incidencia de las medidas tomadas por el Consejo Europeo y por la Comisión, vid. F. DELPÉREÉ, «Les cordons de la bourse», *La Revue générale*, febrero 2012: «Al entrar en los presupuestos, la Unión Europea se introduce, no ya en el ámbito de las competencias nacionales, sino en su núcleo. No se inserta subrepticamente sino que interviene vigorosamente en el conjunto de las políticas llevadas a cabo por los Estados miembros y sus gobiernos subestatales. No toca a uno u otro ámbito de acción, sino que afecta a todos y cada uno de ellos».

El estatuto de Bruselas sigue presente en los debates sobre la sexta reforma del Estado. Para hacer frente a la preocupación política generada por la pretensión de encuadrar la capital del Reino en un territorio que equivaldría, en todo caso, a los diecinueve municipios de Bruselas, los proyectos institucionales adoptados en 2011 buscan instituir Bruselas en cuatro círculos distintos.

El primer círculo comprendería diecinueve municipalidades que configurarían el área de proyección principal de la región y de la región lingüística de Bruselas-Capital. Esta delimitación también serviría como circunscripción electoral de Bruselas.

El segundo círculo contaría con veinticinco municipalidades (los diez municipios nuevos más seis periféricos). Para estos últimos, se ha imaginado una solución electoral simple, la del voto alternativo. En el secreto de la cabina de votación, el ciudadano-elector elegiría votar sea por un candidato que se presenta en la circunscripción de Bruselas, o por un candidato que se presentara en la circunscripción de Leuven. Su voto se sumaría a aquellos votos emitidos en una u otra de las circunscripciones precitadas. Para los seis municipios periféricos, se adoptarían reglas particulares también para la designación de los alcaldes y para la resolución de los contenciosos que pudieran a este respecto.

Un tercer círculo englobaría cincuenta y cuatro municipios (los diecinueve de Bruselas más los treinta y cinco de las circunscripciones de Hal y Vilvorde). BHV, como se le conoce corrientemente, subsistiría sólo como circunscripción electoral. El Senado renovado comprendería, en efecto, diez senadores cooptados — seis Flamencos y cuatro Francófonos. Para designar a estos últimos se sumarían los votos emitidos en las cinco provincias valonas, los diecinueve municipios de Bruselas y las treinta y cinco municipalidades de Hal-Vilvorde. En función de los resultados obtenidos, los partidos obtendrían por cooptación uno o varios escaños de senadores.

BHV es también un partido judicial. Nada cambia a este respecto por lo que hace a la delimitación territorial. Se añade, sin embargo, una nueva regla: las partes en juicio podrán escoger libremente la lengua del procedimiento y, en consecuencia, el tribunal que conocerá de su litigio.

El cuarto círculo englobaría ciento once municipios (los diecinueve de Bruselas, los veintisiete del Brabant valón y las sesenta y cinco del Brabant flamenco. Para subrayar la osmosis que debe existir entre Bruselas y los territorios que se sitúan en su espacio económico y social, se constituiría una entidad metropolitana que podría hacerse cargo de materias como movilidad y transporte, así como de los grandes equipamientos públicos.

Al respecto, puede consultarse la tesis de Thomas Bombois bajo el título *L'autonomie politique des collectivités fédérées, et spécialement de la Région bruxelloise. Essai de droit institutionnel fédéré* (Louvain-la-Neuve, 2011).

A lo largo del año 2011, la **Región Valona** ha puesto orden a algunos disparetes legislativos realizados con anterioridad.

El Decreto de 27 de octubre de 2011 modifica varios decretos relativos a las competencias de Valonia —esta denominación, de hecho, no corresponde con la que fija la Constitución pero se utiliza, a partir de 2011, en un conjunto de textos reglamentarios—. Así, se otorga el consentimiento (*assentiment*) a diversos acuerdos de cooperación entre la Región Valona y la Comunidad francesa. También se efectúa una transposición parcial de la Directiva 2001/42/CE, del



Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de incidencias de ciertos planes y programas medioambientales.

Por su parte, el decreto de 1 de diciembre de 2011 confirma una decisión del Gobierno valón de 29 de septiembre relativa a la codificación de la legislación en materia de sanidad y acción social. Como destaca X. DELGRANGE (*Administration publique*, 2011, t. 4, p. 433), « si el autor del texto opta por una codificación en derecho constante, los textos legislativos de base subsisten, lo que perjudica la seguridad jurídica pero simplifica considerablemente la tarea, sobre todo porque todas las formalidades previas a la adopción de las disposiciones legislativas no deben ser reiteradas ». Vid. Los dictámenes 49.377/4 de 6 de abril de 2011 de la sección de legislación del Consejo de Estado sobre el proyecto de acuerdo y el dictamen 50.115/2/V de 23 de agosto de 2011 sobre el ante-proyecto de decreto.

El Decreto de 14 de julio de 2011 trata sobre la creación y la explotación de aeropuertos y aeródromos en la Región valona. Se consagra su contenido sobre todo a las instalaciones que están abiertas al tráfico comercial y cuyo tráfico anual supera los cinco millones de movimientos de pasajeros. El gobierno fija y percibe los ingresos aeroportuarios. Se constituye una autoridad aeroportuaria independiente, con competencia para dirimir conflictos entre el concesionario y los usuarios del aeropuerto.

El Decreto de 13 de octubre de 2011 modifica el libro II del Código del medioambiente, relativo al Código del Agua. Está destinado, en lo esencial, a hacer cumplir las «obligaciones europeas» en relación con las aguas de superficie y las aguas subterráneas, incluidas las que «atravesan la frontera entre dos Estados miembros o más». El gobierno valón se encargará de tomar todas las medidas que sean « necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones derivadas del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea y de los actos adoptados por las autoridades instituidas por este tratado, en particular los actos dirigidos a la ejecución de la directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 que establecen un marco para la acción comunitaria en materia de aguas».

Finalmente, el Decreto de 20 de julio de 2011 adopta el protocolo adicional a la carta europea de la autonomía local sobre el derecho de participación en los asuntos de los entes locales, firmado en Utrecht el 16 de noviembre de 2011.

La **Región de Bruselas** aborda, mediante dos ordenanzas, cuestiones relativas a las sepulturas<sup>5</sup>.

La primera, de 3 de febrero de 2011, se consagra al depósito de las cenizas de la persona que ha sido objeto de incineración: «...una parte simbólica de las cenizas del cuerpo incinerado puede ser confiada al consorte y a los parientes o consanguíneos en primer grado»; las cenizas deberán ser entregadas por el establecimiento crematorio « en recipientes cerrados y transportados de forma digna y decente» (art. 3).

5. La ordenanza de 19 de mayo de 2011, por su lado, aborda la cuestión de los costes de sepultura de las personas indigentes.

La segunda, de 24 de febrero de 2011, reglamenta el régimen del «contrato de funeral», es decir, el contrato que rige « las últimas voluntades de una persona»; que se concluye entre un particular y « un notario, una empresa de pompas fúnebres, una compañía de seguros o cualquier otro organismo habilitado a estos efectos ».

El 14 de julio de 2011 también se aprobó una Ordenanza relativa a la gestión mixta en el mercado de empleo en la Región de Bruselas-capital. Dicha norma reglamenta las actividades de intermediación dirigidas a «acercar la oferta y la demanda en el mercado del empleo, sin que el intermediario constituya parte en las relaciones de trabajo susceptibles de desarrollarse». La Oficina regional de empleo de Bruselas, denominada Actiris, recibe un «encarga exclusivo» que comprende «la inscripción, el control y el tratamiento centralizado de los datos individuales de los demandantes de empleo...», «la puesta a en marcha y el seguimiento de los programas de reinserción laboral...» y «la gestión y la organización, en tanto que responsable del tratamiento, de la red informatizada de intercambio de información... formada por los operadores de empleo que han firmado un convenio con Actiris» (art. 4, § 1er). La misión de Actiris no afecta a las actividades de promoción del empleo llevadas a cabo por los municipios ni las de los centros públicos de acción social. Tales labores pueden realizarse también en colaboración con las agencias privadas de empleo, siempre que éstas estén adheridas o registradas, del mismo modo que las oficinas de colocación creadas por los centros educativos.

La **Comunidad francesa**, todavía denominada en algunos documentos «Federación Valonia-Bruselas», ha adoptado normas en el ámbito de la educación, el deporte y la protección de la tercera edad y la infancia.

En materia de educación es destacable el Decreto de 6 de octubre de 2011 sobre material de soporte educativo. «Cada institución universitaria, alta escuela o escuela superior de arte organizada o subvencionada por la Comunidad francesa tiene que poner a disposición de los estudiantes regularmente inscritos, en su intranet, el material de soporte educativo... Esta puesta a disposición del material de soporte educativo... debe hacerse efectiva como muy tarde el mes posterior al inicio de la actividad de aprendizaje... Se realizará una evaluación de la puesta a disposición en línea de los soportes de cada curso, a partir del año académico 2012-2013...».

En materia de deporte, hay que mencionar dos decretos de 20 de octubre de 2011.

El primero instituye el Consejo superior del deporte; éste es competente en «todas las cuestiones relativas al ámbito deportivo», sobre todo aquellas que dan lugar a intervenciones reglamentarias.

El segundo aborda la lucha contra el dopaje –es decir, la presencia de sustancias prohibidas, metabolizantes o sus trazas en el cuerpo de un deportista, cualquiera que sea la cantidad–. No es necesario demostrar la intención, la falta, la negligencia o el uso consciente para establecer tales hechos. Si bien los mismos hechos no serán constitutivos de dopaje si el uso de productos se realiza « con fines terapéuticos ». Se instituye un sistema de «localización» –por la vía de pu-

blicación en la base de datos ADAMS– que está disponible para los deportistas de élite. La lista de las disciplinas deportivas afectadas figura en un anexo al decreto.

Lo protección de la tercera edad se ha plasmado en un Decreto de 26 de mayo de 2011. Éste otorga al gobierno la facultad de nombrar a una asociación sin ánimo de lucro como « comisión de seniors» por un periodo de tres años. Esta asociación deberá articular sus actividades con aquellas otras entidades del mismo ámbito que formen parte de los órganos consultivos en la Región valona y en la Región de Bruselas-Capital. Su misión fundamental es la de emitir informes «a iniciativa propia, o a petición del Gobierno o uno de sus miembros o del parlamento» en todas las materias que recaen en competencias de la Comunidad francesa y que presentan una conexión con los intereses de las personas mayores y su participación en la sociedad.

La protección de los niños contra la explotación y los abusos sexuales ha sido objeto de una convención del Consejo de Europa, adoptada en Lanzarote el 25 de octubre de 2007, que ha sido adoptada a nivel interno tras la aprobación por las Cámaras del correspondiente Decreto de confirmación de 28 de abril de 2011.

Un Decreto del 19 de julio de 2011 de la Comunidad francesa se hace cargo, por su parte, de adoptar el protocolo de Utrecht de 2009 permitiéndole surtir «plenos y enteros efectos» (art. 1er).

En lo que atañe a la **Comunidad** y la **Región flamencas**, que disponen de las mismas instituciones, es digno de mención el Decreto de 5 de noviembre de 2011, consagrado al derecho de inscripción en un establecimiento educativo.

«Cada alumno» tiene derecho «a la escuela o centro escogido por sus padres». «Si el alumno tiene doce años o más, la elección de la escuela se realiza de manera concertada con el alumno». Asimismo, para la elección efectiva del centro educativo, debe «tomarse en cuenta la oferta educativa» existente. La inscripción no se tramitará hasta la aceptación firmada por los padres del proyecto pedagógico y del reglamento de la escuela. En las escuelas situadas en la región bilingüe de Bruselas-Capital, se dará prioridad a los alumnos que tengan al menos un padre que domine el holandés.

El Decreto de 15 de julio de 2011, establece el acuerdo y la subvención del Memorial de la emancipación flamenca y de la paz. También se contempla el Monumento del Yser en Diksmuide. El conjunto formado por la torre, la puerta de la Paz y la cripta, se protege como monumento y el dominio que lo rodea pasa a clasificarse como terreno rústico.

En el marco de las relaciones entre la Unión Europea, por un lado, y el Estado, las comunidades y las regiones, por otro, es interesante destacar que el Senado ha remitido, a finales de diciembre de 2011, un informe negativo en el marco del control de subsidiariedad. La Comisión europea considera que un contrato de compra-venta, como el contemplado en los artículos 1582 a 1701 del Código Civil, no está adaptado a la venta transfronteriza y que la multiplicación de regímenes en vigor en los Estados europeos no permite el desarrollo de este

importante instrumento de intercambios de bienes y servicios. Para corregir esta situación, la Comisión tenía la intención de adoptar medidas normativas, sin embargo, finalmente no se elaboró una directiva sino que en su lugar se redactó un acuerdo cuyo contenido debía ser adoptado por cada uno de los ordenamientos de los veintisiete Estados miembros. Se trataría, pues de una norma que no tenía por finalidad sustituir las reglas del derecho nacional, sino que se instituiría más bien para constituir un vigesimooctavo régimen jurídico. La comisión de Justicia del Senado consultó a empresas, consumidores, juristas y notarios, entre otros... y tomó igualmente nota de los informes elaborados por otros Parlamentos nacionales, sobre todo la Cámara de los comunes y el *Bundestag*.

En este sentido, el Senado se ha esforzado en precisar el método a seguir para un correcto análisis de la subsidiariedad, destacando tres aspectos del mismo: el control de competencia, el control de adecuación y el control de proximidad. Al término de este análisis, el Senado ha considerado que la propuesta de acuerdo resultaba problemática en su base jurídica, pues invoca las disposiciones del tratado (art. 114, § 1o, TUE) como si se tratara de una iniciativa de armonización y unificación pero en realidad estaba construyendo un régimen jurídico suplementario. El Senado también ha percibido que la propuesta afectaba a los contratos de adhesión.

En virtud de una cuestión prejudicial presentada en relación con el Decreto flamenco de 19 de diciembre de 2008 relativo a la organización de los centros públicos de acción social, la Corte constitucional ha recordado, en una Decisión de 5 de octubre de 2011, los principios que rigen la distribución de competencias en el Estado federal (asunto n° 149/2011). La Constitución consagra el principio de igualdad: «Los Belgas son iguales ante la ley» (Const., art. 10). Sin embargo, en el ejercicio de sus respectivas competencias, las comunidades y las regiones pueden concebir reglas distintas: «una diferencia de trato en materias donde los diferentes legisladores disponen de competencias propias es la consecuencia de una política diferente como resultado de su autonomía». Por tanto, tal diferencia no puede ser juzgada contraria a los principios de igualdad y no-discriminación.

En el Norte del país, la potestad reglamentaria puede ser ejercida por las mismas autoridades, que actúan tanto para la Comunidad como para la Región flamencas. «La autonomía de esta comunidad y de esta región no impide comparar determinadas situaciones por sus respectivos decretos. En estos casos el Decreto sobre el que la Corte es interrogada ordena una materia comunitaria y una materia regional».

## Las dificultades de la Hacienda pública y el refuerzo de la función de coordinación del legislador nacional

El principal elemento que, desde nuestro punto de vista, ha caracterizado el ordenamiento regional a lo largo del año 2011 puede concretarse en el impacto que la crisis de la Hacienda pública ha producido en el sistema de las competencias y en el ordenamiento del Estado regional. En este sentido, merecen destacarse dos aspectos: por una parte, el refuerzo de la función del legislador estatal, de su capacidad de coordinación y de dirección, consecuencia de la creciente necesidad de controlar el gasto público para hacer frente a la crisis económica y a las obligaciones derivadas de la integración en la Unión Europea; por otra parte, los primeros efectos que la polémica sobre “los costes excesivos de la política” y de los órganos administrativos ha provocado en el ordenamiento local y en la distribución de competencias entre las regiones y los entes locales territoriales.

En lo que se refiere al primer aspecto, puede afirmarse en síntesis que la adquisición de competencias relevantes del Estado con la finalidad de controlar la dinámica del gasto público se ha visto facilitada por la particular estructura lingüística del art. 117 de la Constitución, que regula la distribución de la potestad normativa (legislativa y reglamentaria) entre el Estado y las regiones.

Los nuevos criterios de distribución de competencias entre Estado y regiones, introducidos por la Ley de revisión constitucional núm. 3 de 2001, habían inducido a suponer una ampliación cuantitativa (en los ámbitos materiales) y cualitativa (en cuanto a menores límites) de la potestad normativa regional, con referencia particular a la competencia residual.

En realidad, la experiencia recogida hasta el momento evidencia que esta previsión fue excesivamente optimista. La primera y superficial impresión que algunos autores habían deducido de la lectura del nuevo tenor literal del artículo 117 de la Constitución tiene que ser, sin duda, corregida, desde el momento en que se pasa a un examen más sustancial de las relaciones entre los distintos niveles institucionales. Tales relaciones se complicaron por la opción del legislador constitucional de dividir la competencia estatal y regional en submaterias distribuidas entre el Estado y las regiones, como en el caso, por ejemplo, de

---

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

las materias de medio ambiente, bienes culturales, o enseñanza. Asimismo, las relaciones interinstitucionales se complicaron por la atribución en exclusiva al Estado de competencias esenciales, denominadas “transversales”, gracias a las cuales el Estado puede incidir en la mayoría de las materias reservadas a la competencia legislativa concurrente o residual de las Regiones.

Con respecto a este último extremo, han sido numerosos los casos en que el gobierno, a través de la aprobación de decretos-leyes, y el Parlamento han fijado límites y obligaciones a la legislación regional, utilizando para ello sus competencias exclusivas en materia de defensa de la competencia, redistribución de los recursos financieros, determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a derechos sociales y políticos, y principios de coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario. De este modo, ha sido posible comprimir de forma significativa la discrecionalidad decisional de las regiones, en materias tan importantes como, por ejemplo, la regulación del comercio, del turismo, de algunas actividades económicas, o del sistema regional de gobierno local.

La citada tendencia, como pusimos de manifiesto en anteriores años del *Informe de Comunidades Autónomas*, ha sido repetidamente avalada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que estuvo atenta, en primer lugar, a evitar que en la fase de transición del viejo al nuevo régimen de la distribución de competencias en materia de Hacienda pública se produjese una ruptura en el mantenimiento del sistema de obtención de recursos financieros. Esta misma jurisprudencia constitucional se preocupó, en segundo lugar, de impedir que la capacidad autónoma de gasto de las regiones y de las entidades locales pudiera perjudicar el “pacto de estabilidad interna”, destinado a cumplir con los objetivos financieros económicos que el país había adoptado con la adhesión al Pacto de estabilidad y de crecimiento, definido a su vez en el seno de la Unión Europea.

Movido por tales preocupaciones, el juez constitucional italiano, en una jurisprudencia constante, ha fijado una serie de principios. Con relación a la implantación del nuevo sistema de reparto de los recursos financieros entre el Estado, las regiones y el gobierno local, introducido por el art. 119 de la Constitución, ha precisado, ante todo, que la transición debe producirse de modo gradual y, en cualquier caso, de manera sucesiva a la definición por parte del Estado de los principios de coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario. Por lo tanto, ha afirmado que en el proceso de ejecución del art. 119 de la Constitución, que por otra parte está lejos de llevarse a cabo de manera definitiva, es razonable y justificado continuar con la utilización de los precedentes criterios de distribución de los recursos económicos, caracterizados por el mantenimiento de un sistema financiero regional y local esencialmente “derivado”, esto es, dependiente del presupuesto estatal.

Por lo que concierne a la necesidad de respetar los vínculos asumidos en sede de déficit público, consecuencia de la adhesión de Italia al ordenamiento comunitario, la Corte Constitucional en una jurisprudencia ya consolidada, ha reconocido la competencia del legislador estatal para imponer obligaciones a las políticas presupuestarias de las regiones y de los entes locales, así como para limitar la autonomía de gasto de las entidades descentralizadas, y para imponer

límites globales al incremento del gasto corriente también en sectores materiales incluidos en la competencia concurrente o residual de las regiones.

Con todo, la rotundidad de esta afirmación se ha visto matizada, como se verá en un párrafo posterior, por el llamamiento al criterio de la “leal colaboración”, que en el caso que nos ocupa se traduce en la necesidad de que las “incursiones” del legislador estatal en ámbitos materiales de competencia regional deben efectuarse de acuerdo a mecanismos y según criterios que no anulen la autonomía regional. A estos fines, el legislador ha adoptado algunas prevenciones, como la búsqueda de pactos previos con las regiones, la utilización de la fuente legislativa antes que la administrativa, o bien la aprobación de una normativa de principios, y no de detalle.

Esta tendencia se ha visto aumentada en tiempos recientes, como consecuencia de la intensificación de la crisis económica, y se ha plasmado, en concreto, con la utilización de competencias transversales en materia financiera y fiscal, que el art. 117 de la Constitución reserva al Estado, y que ha agudizado el contencioso jurisdiccional, de modo que ha generado numerosos conflictos ante la Corte Constitucional.

Para ofrecer una visión del problema y de la doctrina del juez constitucional, consideramos útil seleccionar, entre otras, algunas sentencias interesantes.

La Sentencia núm. 108 de 2011, resolvió un asunto en el que el Estado impugnaba una normativa regional que transformaba la relación de trabajo de algunos dependientes con contratos a tiempo parcial en una relación de trabajo a tiempo completo, alegando, entre otros aspectos, la lesión de los principios fundamentales de la legislación estatal en materia de coordinación de la Hacienda pública, de conformidad con el art. 117, apartado tercero, de la Constitución. Y ello en la medida que, según la parte recurrente, la previsión de procedimientos destinados a facilitar la promoción en la carrera profesional mediante selección interna, contrastaba con la normativa estatal que obliga a las regiones a reducir los gastos en personal, a contener la dinámica retributiva, y a limitar las relaciones precarias en organismos y estructuras ubicadas en los puestos superiores de la organización regional.

La mencionada argumentación es asumida por el juez constitucional, para quien la normativa estatal, por su contenido y finalidad, posee las características propias de los principios fundamentales de la Hacienda pública. Esta conclusión de la sentencia resulta coherente con una jurisprudencia consolidada que retiene que el gasto en personal ocupa, a causa de su relevante entidad, una importancia estratégica a los fines de aplicar el pacto de estabilidad interna.

Todavía con referencia a la reducción y contención del gasto en personal público, la Corte Constitucional dictó la Sentencia núm. 77 de 2011, donde declaró la ilegitimidad constitucional de una ley regional que prorrogaba tanto diversos contratos de trabajo temporal, como algunos encargos de dirección. La citada prórroga se contrastaba con el plan de reducción progresiva del gasto sanitario, acordado y firmado por el Estado y las regiones. En opinión del juez constitucional, el contenido y los objetivos del plan, que perseguían la finalidad de contención del gasto público, deben considerarse en efecto un principio fun-

damental en materia de coordinación de la Hacienda pública y, en cuanto tal, vinculan a la legislación regional.

Otras sentencias de la Corte Constitucional han censurado los intentos de los legisladores regionales de introducir derogaciones a los acuerdos suscritos por las propias regiones, destinados a reducir el gran déficit regional vinculado al gasto sanitario.

En la Sentencia núm. 123 de 2011, por ejemplo, se declaró inconstitucional una ley regional que incluía íntegramente a cargo del presupuesto regional los costes de determinadas prestaciones sanitarias. Tal decisión, si bien animada por apreciables razones de política social, contradecía el compromiso que el presidente de la región había asumido en cuanto a concretar las medidas más oportunas para obtener una reducción del gasto sanitario. También en este supuesto el juez constitucional corrobora que los objetivos de tales acuerdos son vinculantes para las regiones que los habían suscrito. Así pues, su naturaleza es la de unos principios fundamentales de contención del gasto público sanitario y supone una expresión del correlativo principio de coordinación de la Hacienda pública.

A su vez, con la Sentencia núm. 115 de 2011, la Corte precisó que todas las instituciones, y por lo tanto también las regiones y las entidades locales, estaban llamadas a concurrir a la consecución de los objetivos de la Hacienda pública asumidos en sede europea, para garantizar el cumplimiento del Pacto de estabilidad y de crecimiento. En consecuencia, las obligaciones, los objetivos y las sanciones contenidas en el denominado “pacto de estabilidad interna” constituían principios de coordinación de la Hacienda pública, y formaban parte de la competencia exclusiva del Estado.

Finalmente, la Sentencia núm. 229 de 2011 contempló una noción amplia de principio de la materia, que comprende las disposiciones legislativas del Estado, y, como se ha visto anteriormente, los acuerdos y pactos suscritos por las regiones para alcanzar la contención del gasto público, así como “el ejercicio de poderes de ámbito administrativo, de regulaciones técnicas, de obtención de datos y de control”, todos ellos con carácter de verificación del cumplimiento de las obligaciones previamente asumidas.

Por estas razones, el juez constitucional anuló la normativa de una región de régimen especial, que intentaba derogar, por excesivamente uniforme, un procedimiento previsto para todas las regiones, dirigido a transmitir al Estado los datos referentes a la verificación del mantenimiento de los créditos de la Hacienda pública. Esta uniformidad era instrumental a la exigencia de controlar eficazmente el cumplimiento del pacto de estabilidad interno e, indirectamente, los compromisos comunitarios. En consecuencia, la Corte Constitucional consideró que no resultaba aceptable que los términos para la comunicación de los datos pudieran variar, puesto que de aceptarse tal posibilidad se estaría poniendo en riesgo el desarrollo armónico y coordinado de todos los procesos destinados a demostrar el cumplimiento de las obligaciones, y a observar el pacto de estabilidad.



## La reducción de los costes de la política y la simplificación del sistema de gobierno local: entre la normativa estatal y las competencias regionales

La reducción del número de miembros de las asambleas representativas y de las dietas e ingresos que, por varias razones, recibían los mismos, así como la simplificación del sistema de las entidades locales territoriales, representan temáticas que, en los últimos años, han sido repetidamente analizadas según una doble pero concomitante perspectiva: por una parte, en el seno del recurrente debate sobre la reforma institucional; por otra parte, por efecto de una creciente presión de la opinión pública y de una campaña de la prensa que solicitaba cambios sustanciales destinados a reducir los conocidos como “costes de la política”, especialmente en una situación de crisis económica y de las finanzas públicas.

Ello no obstante, la consecución de los citados objetivos a duras penas se ha concretado, por la resistencia de los representantes políticos, en la actualidad considerados como una “casta” por la opinión pública, que no admitirían que se cuestionaran algunos privilegios adquiridos. Asimismo, tales objetivos se han visto complicados por la dificultad objetiva inherente al sistema de las fuentes que regulan la materia. Efectivamente, la reforma del Parlamento, que es necesaria para reducir el número de diputados y de senadores y para superar la actual condición de bicameralismo perfecto, necesita una ley de revisión constitucional, mientras que la cuestión de la contención del gasto de las dos Cámaras es una competencia exclusiva de los órganos internos de cada una de las asambleas, y forman parte del denominado “*interna corporis*”. Un discurso parecido puede efectuarse a propósito de los ordenamientos regionales, en la medida que su organización interna está reservada por el art. 123 de la Constitución a la ley estatutaria y a los reglamentos internos de las asambleas legislativas.

En este contexto, el gobierno local constituye el único nivel institucional sobre el cual el Gobierno y el legislador estatal pueden intervenir legítimamente, si bien en este caso, la actividad del Estado se encontraría con problemas de coordinación con las competencias que las regiones poseen en materia de municipios, provincias y otras entidades locales.

Para encuadrar la problemática, es necesario considerar la evolución que en la citada materia ha caracterizado el sistema de fuentes.

Según el texto originario de la Constitución, el ordenamiento y la competencia en materia de entidades locales estaba reservado en exclusiva a la ley estatal: el art. 128 de la Constitución asignaba a leyes generales del Estado la competencia de calificar la autonomía de las provincias y de los municipios, así como de determinar sus respectivas funciones. Mientras, el art. 118 de la Constitución atribuía a la ley del Estado la potestad de atribuir, en las materias comprendidas en la competencia de las regiones, funciones administrativas de interés exclusivamente local a las provincias, a los municipios o a otros entes locales. En la intención de los constituyentes no estaba prevista ninguna competencia particular a favor de las regiones, si se excluye la limitada potestad legislativa sobre circunscripciones municipales (art. 117 Constitución), de cambio de las circunscripciones provinciales y de institución de nuevas provincias (art. 133 Constitución).

La revisión de la Constitución, introducida por la Ley constitucional núm. 3 del año 2001, innovó de forma significativa las competencias, distribuyéndolas entre el Estado y las regiones. Por una parte, se derogó el art. 128 de la Constitución, que constituía la base constitucional para el reconocimiento de una competencia exclusiva de la ley estatal en tal materia; por otra parte, la competencia exclusiva de la ley estatal no se extendía (en el sentido del art. 117.2 Constitución) a todos los ámbitos relativos al ordenamiento de los municipios y de las provincias, sino que aparecía restrictivamente circunscrita a la “legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios y provincias”.

Por lo tanto, parecía que permanecían fuera de la competencia estatal algunos sectores importantes, como la disciplina de las formas asociativas municipales y provinciales, la reglamentación de los entes locales territoriales (con respecto a los municipios y a las provincias), la organización de las oficinas públicas y del personal, o bien los servicios públicos locales. Por primera vez, se reconocía una competencia legislativa residual de las regiones, con la consecuencia innovadora de superar la homogeneidad del sistema de las entidades locales, a favor de una diferenciación de algunos de sus aspectos, a partir de su base regional.

Sin embargo, como ya se ha evidenciado en el primer párrafo, la lectura superficial del texto constitucional podía generar “espejismos”, en tanto que la potestad regional resultaba bastante más delimitada de lo que parecía emerger del dato literal de las disposiciones acabadas de reseñar: a título de ejemplo, se puede evidenciar que la disciplina de los servicios públicos locales encuentra tanto vínculos con la normativa comunitaria, como en la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa de la competencia; por su parte, el régimen jurídico de las oficinas públicas y del personal de las entidades locales está limitado por la previsión del art. 4, de la Ley núm. 131 del año 2003, por la que los estatutos municipales y provinciales han de mantener la armonía con los principios generales relativos a la organización pública.

En fin, la indudable competencia legislativa regional en tema de formas asociativas de los municipios y de las provincias, y de reglamentación de los otros entes locales, se ha visto matizada por las intervenciones legislativas del Estado que, con el objetivo de la contención de los costes de las administraciones públicas, inciden sobre la organización de algunas entidades locales territoriales (como ocurre, por ejemplo, con las comunidades montañas). Así ha sido considerado por el juez constitucional, que ha concluido que tales intervenciones del Estado, en sede de contención de costes, no son necesariamente invasivas de la competencia de las regiones, a la luz del siguiente criterio: corresponden al Estado aquellos ámbitos inherentes a los entes locales que están relacionados con la armonización de los presupuestos públicos y la coordinación de la Hacienda pública, puesto que las vinculaciones a las políticas presupuestarias, incluidas las que inciden en la autonomía regional del gasto, están destinadas a salvaguardar el equilibrio de la Hacienda pública; exceden, en cambio, de la competencia del Estado aquellas disposiciones que vinculan la autonomía de las regiones en orden a especificar y organizar las formas asociativas.

A la vista de esta jurisprudencia deben evaluarse, a nuestro entender, los contrastes y las dudas interpretativas que se desprenden de las recientes leyes estatales, que entraron en vigor en el año 2011, y que inciden sobre la organización política y administrativa de las entidades locales, en la perspectiva de una reducción del gasto público local.

El reciente Decreto-ley núm. 201 de 2011, sobre crecimiento, equidad y consolidación de las cuentas públicas, ha introducido profundas innovaciones en la organización de las provincias, y afronta también la cuestión de sus competencias fundamentales.

En cuanto al primer punto, el art. 23, apartados 15, 16 y 17, del citado Decreto-ley, de manera radical, corta el “nudo gordiano” representado por la incertidumbre del Parlamento acerca del futuro de las provincias: en efecto, actualmente hay en la Cámara diversas proposiciones de leyes que proponen desde la posición extrema de suprimir dichas entidades, por medio de una ley de revisión constitucional, a la posición opuesta consistente en atribuir a las regiones las competencias para instituir nuevas provincias y delimitar los límites territoriales de las existentes.

Como ya se ha anticipado, la modificación introducida por el Decreto-ley es radical. En la actualidad, el Decreto Legislativo núm. 267 del 2000, de aprobación del Texto único del ordenamiento de los municipios y de las provincias, caracterizaba la organización de gobierno de las provincias sobre la base de los siguientes principios: elección directa del Consejo y del Presidente provincial, a través de un sistema electoral de tipo mayoritario, con una eventual segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos a la presidencia consiguiera la mayoría absoluta de los votos; nombramiento y revocación de los miembros de la Junta por parte del Presidente; y posibilidad por el Consejo de retirar la confianza al Presidente, pero con la consecuencia de la disolución del propio Consejo y celebración de nuevas elecciones.

Ahora, en cambio, la provincia se configura como una entidad de segundo nivel, representativa ya no del censo electoral, sino del sistema de los municipios presentes en el territorio provincial, una solución que en realidad no es nueva, puesto que fue planteada en algunas intervenciones durante la Asamblea constituyente, y también en proposiciones de ley presentadas a lo largo de la primera legislatura.

Según el apartado 16 del mencionado art. 23, el Consejo provincial está compuesto por un número no superior a los diez miembros elegidos por los órganos electivos de los municipios ubicados en el territorio de la provincia, de acuerdo con un procedimiento electoral establecido por ley estatal. A su vez, el apartado 17 afirma que el Presidente de la provincia es elegido por el Consejo provincial de entre sus miembros. Por lo tanto, se pasa de una forma de gobierno parlamentaria racionalizada a otra forma de inspiración directorial, inédita para la tradición constitucional italiana.

La normativa estatal no dice nada respecto de la composición y nombramiento de la Junta, lo que no significa, a nuestro entender, que la Junta sea su-

primida, puesto que tal órgano puede estar previsto y regulado en los estatutos de cada ente singular.

La normativa en cuestión no se aplica a la Región Trentino Alto Adigio, en la medida que las Provincias de Trento y Bolzano tienen reconocida una garantía constitucional; tampoco resulta aplicable a la Región del Valle de Aosta, donde las administraciones provinciales no existen. Y en el caso del resto de regiones dotadas de régimen especial de autonomía (Friul-Venecia Julia, Cerdeña y Sicilia) no produce efectos normativos directos, sino que representa un límite a la sucesiva legislación regional, ya que tiene la naturaleza de un principio de reforma económica y social.

El Decreto-ley, finalmente, ha tenido que establecer un régimen transitorio para el caso de los órganos provinciales, que deberán ser renovados a finales del mes de diciembre de 2012 (plazo previsto para la aprobación de la nueva ley electoral): en tal caso, en efecto, se nombrará un comisario extraordinario que regirá la entidad hasta la renovación de los órganos según el nuevo régimen jurídico.

Parece evidente que una estructura de gobierno simplificada de este modo presupone una amplia reducción de las competencias propias de la entidad provincial, que serán reasignadas a favor de los municipios, de sus formas asociativas, o bien de las regiones. Este extremo se presenta, desde nuestro punto de vista, bastante problemático, por diversas razones.

En primer lugar, el procedimiento de una nueva asignación de las competencias provinciales presupone una sinergia absoluta (temporal y de contenidos) por parte del Estado y de las regiones, quienes deberán resolver qué funciones se atribuirán a los municipios (solos o asociados), y qué funciones a las regiones. Además, el citado proceso decisional deberá estar finalizado antes de final del año 2012; superado infructuosamente el plazo, el Gobierno podrá actuar en sustitución, a los efectos del artículo 120 de la Constitución.

Se trata de un plazo muy reducido, que se contradice con la realidad preexistente, en la que la Ley núm. 131 del año 2003, en aplicación de la revisión constitucional de 2001, había delegado en el Gobierno la tarea de determinar las competencias fundamentales de los municipios y de las provincias, delegación que debía hacerse efectiva en dos años, por medio de los correspondientes decretos legislativos. Transcurridos nueve años, se debe constatar que esta delegación no ha sido llevada a cabo, y las propias comisiones de estudio (o grupos de trabajo) no han logrado encontrar un acuerdo en cuanto a las funciones a asignar a las entidades locales territoriales. Recordar la experiencia pasada no significa que se excluya la posibilidad de que se produzca un milagro, es decir, que en pocos meses se pueda concretar de manera racional y orgánica las competencias que deberán reservarse a las “nuevas” provincias, y aquellas otras competencias que tendrán que ser transferidas a las regiones y a los municipios, individual o asociadamente.

En segundo lugar, hay que hacer notar que todos los procedimientos de transferencia de las competencias entre los distintos niveles institucionales se han caracterizado por una extrema lentitud, en lo referente a hacer operativo el

nuevo sistema de competencias, a lo que deben añadirse las consecuentes transferencias de los recursos económicos, personales, y de estructuras. A la luz de la experiencia es realista suponer que la mencionada fase mantendrá ocupado el sistema institucional italiano por varios meses, durante los cuales la nueva estructura de gobierno, drásticamente simplificada, tendrá que continuar con la gestión de las funciones actualmente atribuidas a las provincias.

A su vez, el Decreto-ley núm. 132 de 2011, en su art. 16, y siempre a los fines de asegurar la contención de los gastos de las entidades territoriales, había modificado la forma de gobierno de los municipios con una población igual o inferior a los mil habitantes, y el relativo sistema de competencias.

Con relación a los órganos de gobierno, la citada disposición preveía únicamente la figura del “*Sindaco*” o alcalde (siempre elegido por sufragio universal y directo), y se suprimían el Consejo y la Junta municipal. Por otra parte, respecto al ejercicio de las competencias administrativas, el mismo artículo disponía el ejercicio obligatorio en forma asociada, instituyendo y regulando de manera detallada la estructura de las Uniones municipales.

Estos preceptos han sido impugnados por algunas regiones ante el juez constitucional. Alegan la lesión de la competencia regional, con base en dos motivos: por una parte, el legislador estatal ha dado lugar a una unificación de pequeños municipios, vulnerando el art. 133 de la Constitución, que establece que “La región, después de haber oído el parecer de las poblaciones interesadas, podrá modificar con leyes propias los límites territoriales y las denominaciones de los municipios”; por otra parte, el Estado habría infringido la competencia residual de las regiones en materia de formas asociativas de las entidades locales territoriales.

El juez constitucional todavía no se ha pronunciado al respecto, pero, a la espera de la adopción de la sentencia, pueden introducirse algunas observaciones destinadas a encuadrar mejor la cuestión para el observador extranjero.

En primer lugar, el régimen jurídico de los órganos de gobierno de los municipios y de las provincias forma parte de la competencia exclusiva del Estado, en el sentido del art. 117, apartado 2, letra p) de la Constitución. En cuanto concierne a la competencia en tema de formas asociativas de los entes locales, cabe destacar como precedente importante, la Sentencia núm. 237, de 1999, de la Corte Constitucional, ya comentada en el *Informe de Comunidades Autónomas* del año 2009.

En la motivación de tal decisión, el juez constitucional precisó, ante todo, que correspondían al Estado aquellos aspectos que tuvieran relación con la armonización de los presupuestos públicos y la coordinación de las finanzas públicas, mientras que el ordenamiento de las comunidades montañas se incluía en la competencia legislativa residual de las regiones. Consecuentemente, el juez constitucional consideró que el Estado podía legítimamente imponer a las regiones una serie de obligaciones sobre las políticas presupuestarias, si bien tales obligaciones tendrían que cumplir un doble requisito: primero, el Estado debería limitarse a imponer objetivos de reequilibrio y de contención del gasto

corriente; segundo, no podría concretar de forma exhaustiva instrumentos o modalidades para la consecución de los susodichos objetivos.

Por ello, en el caso examinado por la Sentencia núm. 237, de 1999 (inherente a las comunidades montanas), el juez constitucional concluyó que excedía de la competencia del Estado prever disposiciones que vinculaban de modo detallado la autonomía de las regiones, al disciplinar el régimen jurídico y la organización de las comunidades montanas de referencia.

A la espera de la resolución judicial, que permitirá verificar en qué medida el precedente, que se acaba de recordar, influirá en la motivación, se hace necesario efectuar una consideración que, quizás podría ser tenida en cuenta por la Corte Constitucional. Más allá de una reivindicación abstracta de competencia, resulta indudable que el problema de la simplificación y de la reordenación del sistema de gobierno local es urgente, y no sólo a los fines de conseguir una contención en el gasto público, sino también para mejorar la calidad de la acción administrativa.

Se trata de un tema siempre presente a lo largo de los años, y nunca afrontado con decisión: hasta el momento cualquier intento de racionalización y de simplificación se ha revelado de difícilísima realización en un sistema político-institucional que, como ocurre con el italiano, presenta unos localismos particularmente fuertes. De este modo, bajo el discurso cuantitativo se ha asistido al constante incremento del número de las entidades locales territoriales, mientras que la red administrativa difusa sobre el territorio nacional se presentaba, al mismo tiempo, fragmentada y pulverizada.

En consecuencia, a nuestro parecer, no es suficiente ni provechoso que las regiones reivindiquen una competencia abstracta para contrarrestar intervenciones radicales del legislador nacional. Deberían, más bien, ejercitar de manera completa su competencia, aprobando leyes para la reordenación y simplificación del sistema del gobierno local.

### **La colaboración entre el Estado y las regiones según la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

El regionalismo de relación, propio del sistema constitucional italiano, presupone que las relaciones interinstitucionales se inspiran en criterios de lealtad constitucional y de colaboración. El primero afirma la necesidad que ningún nivel institucional lleve a cabo comportamientos dirigidos a obstaculizar el funcionamiento correcto y regular del sistema, o bien, a comprometer la necesaria cohesión que debe subsistir entre cada una de las partes que componen el todo. La colaboración, a su vez, impone superar una lógica imitadora, a favor de acuerdos y pactos orientados a la consecución de objetivos comunes. En otras palabras, la forma del Estado regional solo puede funcionar si se establece entre los diversos sujetos institucionales una actitud de colaboración, que deviene decisiva para la eficacia del sistema entendido en su conjunto.

En este sentido, el regionalismo italiano, que se caracteriza por una signi-

ficativa homogeneidad, a excepción hecha de las cinco regiones de régimen de autonomía especial, ha tenido en cuenta formas de colaboración orgánica y de naturaleza general: las primeras tienen su base en torno a la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las regiones y las provincias de Trento y Bolzano, y también en torno a la Conferencia de Presidentes de las regiones; la segunda se ha implantado a medida que se superaban progresivamente los órganos sectoriales.

La necesidad de potenciar los mecanismos de colaboración se ha planteado, ante todo, como consecuencia inmediata a la “crisis” del criterio de distribución de las competencias adoptado por el legislador constitucional: en efecto, la existencia de numerosas interrelaciones y superposiciones entre las materias ha hecho necesaria la coordinación entre las políticas nacionales y las locales. Además, se ha introducido una sustancial “desconstitucionalización” de los ámbitos de competencia legislativa regional, con la afirmación (jurisprudencial) según la cual la concreta definición jurídica de una materia estaba dictada por el legislador estatal, y precisada por la evolución en el tiempo de la producción normativa.

A continuación, y con base en el ejercicio de las funciones administrativas, la búsqueda de un compromiso de los distintos niveles institucionales en los procedimientos de toma de decisión ha sido consecuencia de la introducción del principio de subsidiariedad y de la previsión de poderes compartidos entre los responsables nombrados por diversos órganos o entidades. En fin, actualmente, no puede excluirse que la actual crisis económica y financiera oriente el sistema hacia nuevas formas de colaboración, puesto que la crisis, si por una parte impone restricciones vinculantes para el presupuesto, por otra parte requiere de una gran cohesión social e institucional en torno a las soluciones que procede adoptar.

Pese a una reciente revisión constitucional, permanece en el sistema constitucional italiano una grave laguna, consistente en la ausencia de una disposición en la propia Constitución que eleve la colaboración a principio constitucional orientador de las relaciones entre el Estado y las regiones. A falta de una referencia explícita en el texto constitucional, la colaboración ha sido reducida por el juez constitucional de la categoría de principio a la de “criterio”, que los sujetos institucionales, en ocasiones, deben tener en cuenta para ejercitar competencias distribuidas entre el Estado y las regiones, o bien para inspirar el criterio de subsidiariedad, para asegurar la transparencia y el correcto funcionamiento de la administración pública, y para “resarcir” en un cierto sentido a las regiones frente al necesario refuerzo del papel de coordinación por parte del legislador estatal, cuestión esta última de la que hemos hablado en el primer párrafo de este *Informe*.

Además, la “leal colaboración”, si bien constituye una obligación procedimental regulada por numerosas disposiciones legislativas, y es asimismo un parámetro utilizado por una constante jurisprudencia constitucional para evaluar la legitimidad de determinados actos adoptados por el Estado y las regiones, aún no ha impregnado por sí los mecanismos de relación entre el Estado y las regiones, por lo que el contencioso sobre este extremo y las declaraciones de

ilegitimidad constitucional resultan bastante numerosas. También en el año 2011 el juez constitucional ha tenido que intervenir en diversas ocasiones, para enriquecer y precisar su propia jurisprudencia.

Ante todo, ha recordado la obligación de adoptar procedimientos inspirados en la colaboración, aunque la Corte también ha destacado una importante excepción, en el sentido que la colaboración opera en las relaciones entre fuentes de grado secundario y entre actos administrativos, pero no con relación a las leyes, a menos que tales procedimientos se encuentren, directa o indirectamente, en la Constitución (Sentencia núm. 79 del 2011).

Estamos en presencia de un acercamiento restrictivo, que quizás podría ser atenuado gracias a una individualización extensiva de los procedimientos colaborativos garantizados “indirectamente” por la fuente constitucional. Nos parece que el juez constitucional, anclado todavía en una visión tradicional de la representación nacional, no ha valorado adecuadamente la idea que la garantía institucional del principio de autonomía se asegura no sólo con el contenido material de la norma, sino también por medio de la calidad del procedimiento legislativo que la ha producido: a este propósito, resulta decisiva la circunstancia de que la norma haya sido determinada unilateralmente, o bien definida consensualmente. A todo ello debe añadirse, con referencia al ordenamiento italiano, la previsión del art. 70 de la Constitución, que dispone que “La función legislativa es ejercida por las dos Cámaras”. Este precepto debería ser interpretado en estrecha conexión con el principio general afirmado por el art. 5 del mismo texto constitucional, según el cual la República adapta los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.

En segundo lugar, la Corte Constitucional ha introducido un criterio orientativo para distinguir los supuestos en que la leal colaboración es necesaria de aquellos otros en que la misma no es obligatoria.

Este último aspecto se ha planteado en cuanto el Estado ha legislado en materias que se encuentran dentro de su competencia exclusiva. A título de ejemplo, en la Sentencia núm. 92, de 2011, el juez constitucional resolvió un conflicto de atribución de competencias entre el Estado y las regiones en materia de reforma de la escuela de infancia y del primer ciclo de educación. Precisó que la normativa impugnada por las regiones se incluía en la materia “normas generales de la educación” (reservada a la competencia legislativa y reglamentaria del Estado), y no formaba parte de los principios fundamentales de la materia “educación”, de competencia concurrente.

En realidad, de acuerdo con previos pronunciamientos jurisprudenciales, el juez constitucional incluyó entre las normas generales de la educación, “aquellas disposiciones que definen la estructura esencial del sistema nacional de educación y que reclaman una aplicación que ha de ser necesariamente unitaria y uniforme en todo el territorio nacional, asegurando, por medio de una oferta formativa homogénea, la igualdad sustancial en el trato de los usuarios que utilizan el servicio de educación (interés primario de relevancia constitucional), así como la libertad de crear escuelas y la igualdad entre las escuelas estatales y las no estatales”.



Mientras que, por el contrario, son expresión de los principios fundamentales de la materia “educación”, “aquellas normas que, al fijar criterios, objetivos, directivas o disposiciones, si bien tienden a asegurar la existencia de elementos de base comunes sobre todo el territorio nacional a los efectos de la modalidad de uso y disfrute del servicio educativo, por un lado no son reconducibles a aquella estructura del sistema de educación que caracteriza las normas generales de la educación, y, por otro lado, necesitan de la intervención del legislador regional para su completa aplicación, y no sólo para la simple ejecución”.

En consecuencia, la Corte Constitucional concluyó que, en la medida que el contencioso, que se había planteado, tenía por objeto una materia de competencia exclusiva estatal, no comportaba para el Estado ninguna obligación de buscar una colaboración con el sistema regional. Ello no obstante, prosiguió la Corte, el legislador no había excluido totalmente la implicación de las instituciones locales, en previsión que la oferta formativa tenía que realizarse “en el ámbito de una colaboración provechosa entre la administración escolar y los municipios interesados”.

Igualmente, el compromiso y la implicación de las regiones no resultaban necesarios en el caso en que el Estado decidiera excluir determinadas obras públicas de la lista estatal relacionada con el interés estratégico nacional y que estaba financiada íntegramente por el Estado. También en este caso se estaba en presencia, según el juez constitucional, de una decisión inherente a la competencia propia del Estado, que no incidía sobre la posibilidad de que las regiones financiaran autónomamente o con otros medios las obras en cuestión.

En este sentido, la Sentencia núm. 79 de 2011 tenía que resolver el recurso interpuesto contra la decisión del Estado de suprimir el proyecto de construcción de una línea metropolitana respecto del listado de obras de interés nacional financiadas por el mismo Estado. En este supuesto, la Corte Constitucional empezó por señalar que no era posible que el Estado constriñera a una región a la realización, sobre el propio territorio, de una obra que formaba parte de su competencia residual, si esa región no deseaba tal obra; por lo tanto, prosiguió la Corte, no era admisible del mismo modo que la región constriñera al Estado a calificar de importancia estratégica una obra que, de conformidad con un conjunto de valoraciones político-económicas, habían perdido esa característica.

Por otra parte, siempre según la motivación del juez constitucional, la decisión estatal no impedía que la región ejerciera su competencia legislativa y administrativa, de modo que la región de referencia podía realizar tal obra pública con fondos propios, y prever concretamente una intervención unilateral en la esfera regional. Así habría ocurrido, por ejemplo, en el supuesto de utilizar los recursos económicos sobre otra obra, no acordada, y que debía realizarse en el territorio regional; o bien, en el caso de cambio de localización de la misma obra objeto del acuerdo o pacto.

La obligación de activar procedimientos inspirados en el criterio de la leal colaboración subsiste, en cambio, en otros casos: así sucede cuando debe decidirse sobre un supuesto de hecho que comprende materias que forman parte tanto de la competencia estatal como de la regional (“superposición de materias”); o

bien, en cuanto una determinada actividad, si bien se incluye formalmente en la potestad normativa regional, es requerida por el Estado por exigencias de naturaleza unitaria, con base en el criterio de subsidiariedad.

El primer caso se examinó en las Sentencias núm. 330 de 2011, y núm. 109 de 2011. Con referencia a la primera sentencia, las regiones habían impugnado las disposiciones del Decreto-ley núm. 78, de 31 de mayo de 2010, en la medida que, a los efectos de revisar los criterios de remuneración del gasto sanitario, se preveía una comisión técnica *ad hoc* entre los ministerios competentes y las asociaciones más representativas, y en cambio no se convocaba a las regiones, que en esa materia tenían atribuida una competencia de carácter concurrente. La Corte Constitucional declaró la ilegitimidad de dichas disposiciones, con el argumento de que “en presencia de una superposición entre dos o más materias similares, y ante la imposibilidad de precisar una de prevalente, el legislador estatal debería haber atribuido una mayor relevancia al principio de leal colaboración”, que impone a la ley estatal la tarea de encontrar instrumentos adecuados para implicar a las regiones, en salvaguardia de los intereses de estas últimas.

Igualmente, en materia de protección del suelo y prevención de riesgos derivados de inestabilidades hidrogeológicas se registra una competencia exclusiva del Estado, pero también una competencia primaria de la Provincia de Trento, como se desprende del Estatuto especial de la Región Trentino Alto Adigio. Por lo tanto, se producía una concurrencia de competencias, pero el Estado no la tuvo en cuenta en el momento de nombrar a los Comisarios extraordinarios competentes para intervenir en las situaciones con mayor riesgo hidrogeológico. En realidad, según la normativa estatal impugnada ante el juez constitucional, los comisarios eran nombrados por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, conforme a la propuesta del Ministro de medio ambiente y de protección del territorio y del mar, tras haber oído a los órganos y responsables indicados en la propia norma y, entre ellos, los Presidentes de las regiones y de las provincias autónomas interesadas. Sin embargo, este procedimiento, en opinión de la Corte Constitucional, no resultaba adecuado porque se circunscribía a la fase inicial del nombramiento y porque estaba limitado a una participación débil (una mera opinión), y porque además no se preveía nada con respecto a la función de la provincia autónoma en las fases y las decisiones siguientes (Sentencia núm. 109 de 2011).

Procedimientos inspirados en la leal colaboración son necesarios también en los casos en que el Estado, por razones unitarias, requiere para sí mismo el ejercicio de funciones en ámbitos de competencia regional. A estos efectos, la Corte Constitucional declaró la ilegitimidad constitucional del art. 43 del Decreto-ley núm. 78 de 2010, que, a los fines de simplificar los procedimientos burocráticos y para facilitar la implantación de nuevas actividades económicas, había asignado las competencias en tales materias a un Comisario de Gobierno. La normativa en cuestión, de hecho, sustraía competencias propias de las regiones sin motivar la exigencia unitaria que justificaba la citada avocación de competencias regionales y sin prever, además, mecanismos de colaboración de las regiones interesadas.

Por su parte, la Sentencia núm. 79 de 2011 declaró la ilegitimidad de una

norma que atribuía al Ministerio de infraestructuras y de transportes un fondo destinado a financiar obras infraestructurales en los puertos de interés nacional, en la parte en que no preveía ninguna forma de leal colaboración entre Estado y regiones. Remitiéndose a una jurisprudencia previa, que consideraba admisible la previsión de fondos estatales a unos destinos vinculados en materias de competencia regional, residual o concurrente, cuando exigencias unitarias reclamaban una intervención estatal según criterios de subsidiariedad, el juez constitucional precisó que la distribución de tales fondos debía producirse sobre la base de un acuerdo con la Conferencia Estado-Regiones (para los planes generales de distribución de los recursos), y con cada una de las regiones interesadas (para las intervenciones específicas relacionadas con los correspondientes puertos).

Finalmente, la colaboración interinstitucional debe ser sustancial y no formal: esto último ocurre cuando los procedimientos no son los adecuados con referencia a las competencias respectivas del Estado y de las regiones, o bien si el procedimiento participativo deviene un tipo de modalidad que revela la falta de un efectivo *animus* cooperativo. En este sentido, es interesante remitirse a la Sentencia núm. 255 del año 2011, en la que la Corte Constitucional anuló un Decreto ministerial de nombramiento del Comisario extraordinario de un parque nacional, en cuanto que de la actitud y del comportamiento del Ejecutivo se desprendía una voluntad manifiesta de no involucrar a la Región en el procedimiento de nombramiento, como preveía, en cambio, la legislación dictada en dicha materia. A partir del examen de los hechos, en efecto, se deducía que el Ministro no había buscado alcanzar un acuerdo, sino que al contrario había pretendido evitar la aplicación de la norma jurídica, que establecía la obligación de fijar un acuerdo: de este modo, había propuesto un solo nombre y, por otra parte, había rehusado todas las propuestas de reunión provenientes de la contraparte y, además, había nombrado Comisario extraordinario justamente a la persona que había sido rechazada implícitamente por esta última.

## EL REINO UNIDO: LA CAMBIANTE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL\*

*Charlie Jeffery*

El año 2011 fue un año excepcional para la organización territorial del Reino Unido, debido a la inesperada victoria del Partido Nacional Escocés (SNP) en las elecciones al Parlamento Escocés de mayo de 2011. La amplia mayoría de escaños sorprendió incluso al SNP, que fue de largo el partido que obtuvo un porcentaje mayor de votos. Además, los resultados situaron al Partido Laborista en un distante segundo lugar (ver Tabla 1). Por su parte, los Conservadores perdieron un número menor de escaños, mientras que el partido Liberal Demócrata redujo sus apoyos a más de la mitad. Estos resultados convierten a Escocia en el territorio donde el partido Liberal Demócrata se resiente en mayor medida de la impopularidad de la coalición Conservadora-Liberal Demócrata en el Gobierno del Reino Unido.

La victoria del SNP introdujo en la agenda política la propuesta de referéndum sobre la independencia y otorgó al Primer Ministro Escocés, y líder del SNP, Alex Salmond, el mandato para llevarlo a cabo. La propuesta sobre la futura celebración de un referéndum ha sido el escenario que ha dominado el debate constitucional en Escocia, convirtiéndose además en un asunto destacado para la coalición de Gobierno del Reino Unido liderada por el primer Ministro David Cameron.

**Tabla 1: Elecciones al Parlamento Escocés 1999-2011**

	1999		2003		2007		2011	
	%	escaños	%	escaños	%	escaños	%	escaños
<b>SNP</b>	28,7	35	23,8	27	32,9	47	45,4	69
<b>Laborista</b>	38,8	56	34,6	50	32,2	46	31,7	37
<b>Conservador</b>	15,6	18	16,6	18	16,6	17	13,9	15
<b>Liberal Demócrata</b>	14,2	17	15,4	17	16,2	16	7,9	5
<b>Otros</b>	2,7	3	7,5	17	0,2	3	1,1	3

Porcentajes de voto en la circunscripción

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

Las elecciones de mayo del 2011 a la Asamblea Nacional de Gales – las primeras desde el referéndum de marzo del 2011 en el que se aprobó una forma reforzada de *devolution* para Gales– mostraron un patrón distinto. El Partido Laborista demostró suficiente fuerza como para ganar por una ligera mayoría absoluta con el Primer Ministro Carwyn Jones al frente. El partido Nacionalista Galés, Plaid Cymru, no emuló el éxito de su homólogo escocés quedando, por primera vez desde la *devolution*, por detrás de los Laboristas. Por su parte, el Partido Conservador registró su mejor resultado desde la *devolution* y los Liberal Demócratas retrocedieron, pero no tanto como en Escocia (Tabla 2).

**Tabla 2: Elecciones a la Asamblea Nacional de Gales 1999-2011**

	1999		2003		2007		2011	
	%	escaños	%	escaños	%	escaños	%	escaños
Laborista	37,6	28	40,0	30	32,2	26	42,3	30
Plaid Cymru	29,4	17	21,2	12	22,4	15	19,3	11
Conservador	15,8	9	19,9	11	22,4	12	25,0	14
Liberal Demócrata	13,4	6	14,1	6	14,8	6	10,6	5
Otros	4,7	0	4,8	1	9,2	1	2,8	0

Porcentajes de voto en la circunscripción

Los resultados electorales en Irlanda del Norte no cambiaron demasiado el escenario parlamentario, de hecho la estabilidad en el patrón de voto es la principal característica destacable (Tabla 3). El sector protestante/pro-Británico continúa siendo liderado por el Partido Unionista Demócrata y nuevamente Peter Robinson, líder del partido, se posiciona como Primer Ministro. Mientras que el sector católico/pro-Irlandés continúa bajo el liderazgo del partido Sinn Fein, que sitúa en el Gobierno al Viceministro primero Martin McGuinness.

**Tabla 3: Elecciones a la Asamblea de Irlanda del Norte 1998-2011**

	1998		2003		2007		2011	
	%	escaños	%	escaños	%	escaños	%	escaños
DUP	18,0	20	25,7	30	30,1	36	30,0	38
Sinn Fein	17,6	18	23,5	24	26,2	28	26,9	29
SDLP	21,9	24	16,9	18	15,2	16	14,2	14
UUP	21,3	28	22,7	27	14,9	18	13,2	16
Alliance	6,5	6	3,7	6	5,2	7	7,7	8

Porcentajes relativos a los votos emitidos como primera preferencia. No se incluyen los partidos minoritarios. SDLP = Social Democratic and Labour Party; UUP = Ulster Unionist Party.

En medio de este escenario electoral tomaron forma un buen número de compromisos en materia de *devolution*. Por una parte destacan los dos compromisos acordados en 2010 por la coalición liderada por Cameron. A través del primero se pretende establecer una comisión para la *devolution* en Gales con el objetivo de estudiar –otra vez: esta es la cuarta comisión de este tipo desde 2002!– las competencias y los acuerdos de financiación de la Asamblea Nacional; el segundo compromiso gira en torno al establecimiento de una comisión para explorar las implicaciones de una *devolution* de las competencias legislativas a Inglaterra. Por otra parte, la *Scotland Bill* –cuyo origen puede remontarse a noviembre del 2007– continuó su paso por el Parlamento del Reino Unido y por el Parlamento de Escocia para promulgarse finalmente como Ley, el 1 de mayo de 2012. La *Scotland Bill* introduce disposiciones que solo marginalmente incrementan las potestades legislativas del Parlamento Escocés, si bien son mucho más significativas las que aumentan su nivel de autonomía fiscal.

La situación descrita y los cambios propuestos a futuro confirman una vez más que la organización territorial del Reino Unido no ha encontrado aún un escenario de estabilidad; es más, la propuesta de referéndum sobre la independencia de Escocia sugiere que en los próximos años la estructura territorial del Reino Unido puede experimentar una reconfiguración fundamental.

### Escocia: ¿Independencia vs. Unión?

El reto que tiene el Reino Unido para mantener su integridad se refleja en la inesperada victoria electoral del SNP. Hasta las últimas semanas de campaña electoral, las encuestas daban una cierta ventaja al partido Laborista. En este contexto, los laboristas, en gran medida animados por su éxito en las elecciones generales de 2010 cuando obtuvieron en Escocia un 42% de los votos, centraron la campaña en la oposición a la coalición de Gobierno en el Reino Unido, dejando de lado las cuestiones concretas relacionadas directamente con Escocia. Este enfoque resultó bastante desacertado puesto que, desde la *devolution*, el electorado escocés afronta las elecciones del Reino Unido y las escocesas de forma distinta, así muchos votantes se inclinan por el partido laborista en las elecciones al Reino Unido pero apoyan al SNP en las *devolved elections*.<sup>1</sup> En las elecciones al Parlamento escocés los votantes continúan buscando “Respuestas escocesas a cuestiones escocesas”<sup>2</sup> y el SNP fue visto como el partido más competente para gestionarlas, puesto que centró su campaña en estas cuestiones<sup>3</sup>. A medida que se acercaba la fecha de las elecciones, la atención pública se fue centrando en asuntos escoceses, dejando de lado el debate sobre conjunto del Reino Unido y, por lo tanto, la intención de voto cambió rápidamente de los Laboristas hacia el SNP.

La mayoría absoluta que obtuvo el SNP, 69 de los 129 escaños, representó un cambio significativo en el escenario político. En la legislatura anterior el SNP

1. Carman, Johns and Mitchell, 2011: 23-4.

2. Bromley et al 2003.

3. Johns, Carman and Mitchell, 2011: 12-19.

gobernaba en minoría con 46 escaños. Ésta circunstancia le impidió presentar ante el Parlamento escocés la ley sobre el referéndum. Así, el compromiso con un referéndum sobre la independencia ha estado siempre muy presente en el SNP y en febrero de 2010 elaboró el borrador de ley de referéndum<sup>4</sup>. Sin embargo argumentó que no sería tramitado ante el Parlamento escocés puesto que el resto de partidos formarían una mayoría para rechazarlo. Tras los resultados electorales de mayo de 2011 el escenario es distinto y el programa político del partido con la mayoría parlamentaria, el SNP, es claro: “Daremos a los escoceses la oportunidad de decidir el futuro de nuestra nación en un referéndum de independencia en la segunda parte de esta legislatura”<sup>5</sup>.

Por “segunda parte de esta legislatura” se entiende algún momento posterior a noviembre de 2013. Esta propuesta de calendario se convirtió rápidamente en el objeto de las críticas de los oponentes a la independencia, argumentado que el SNP carecía de la confianza necesaria para conseguir la independencia y que el retraso prolongaba innecesariamente una incertidumbre que podía dañar la confianza en la economía escocesa.

Los cálculos del SNP sobre el calendario del referéndum fueron ciertamente tácticos y las encuestas lo evidencian claramente: de las catorce encuestas de opinión realizadas desde 2007, en las cuales tal cuestión se planteaba en términos absolutos de SÍ/NO, sólo dos encuestas se inclinaban hacia el “SÍ” a la independencia, aunque el mayor porcentaje obtenido para el “SÍ” se situaba entorno a un 41%<sup>6</sup>.

Ante este panorama, al SNP le interesa que el referéndum se plantee a medio plazo con la esperanza de convencer a más votantes y/o que la dura oposición sobre la cuestión escocesa dirigida por el Gobierno liderado por los Conservadores en el Reino Unido empuje a más votantes hacia la opción del SÍ. Por el contrario, los oponentes a la independencia parecen optar porque el referéndum se realice lo antes posible.

La cuestión del calendario del referéndum ha sido una de las que ha dominado el debate acerca del proceso paralelo de consultas sobre el referéndum iniciado por el Gobierno del Reino Unido el 11 de enero de 2012<sup>7</sup>; y poco después por el Gobierno escocés, el 25 de enero del 2012.<sup>8</sup> El Gobierno escocés maneja el ‘otoño del 2014’<sup>9</sup> como calendario de referencia; mientras que para el Gobierno del Reino Unido el referéndum debe llevarse a cabo ‘más pronto que tarde’.<sup>10</sup> En este debate, resulta llamativo que el Gobierno del Reino Unido no haya discutido la legitimidad del SNP para someter a referéndum la opción de la independencia, cuestión que en última instancia plantea el derecho de Escocia a abandonar el Reino Unido. De hecho, el Gobierno central incluso ofreció en su

---

4. Scottish Government 2010a.

5. Scottish Government 2011: 5.

6. UK Polling Report, 2012.

7. Scotland Office 2012.

8. Scottish Government 2012.

9. Scottish Government 2012: 2.

10. Scotland Office 2012: 18.

documento de consulta realizar el referéndum sobre unas bases legales sólidas, debido a la incertidumbre legal –constitucional– relativa a si el Parlamento escocés es competente para organizar un referéndum en esta materia, ya que éste un poder formalmente reservado al Parlamento del Reino Unido. Lógicamente, la oferta tenía contrapartidas, en particular sobre el calendario, como ya se ha comentado, y sobre qué pregunta (o preguntas) se deberían formular.

El Gobierno del Reino Unido planteó dos cuestiones en torno a la(s) pregunta(s) del referéndum. En primer lugar, sostuvo que la pregunta sujeta a referéndum debía ser “justa”. El SNP se inclinaba, en el documento de consulta, por una pregunta tipo “¿Está de acuerdo en que Escocia debe ser un país independiente? Sin embargo para el Gobierno, la fórmula “¿está de acuerdo?” generaba confusión en el sentido de sugerir a los encuestados precisamente la idea de acuerdo. En segundo lugar, el Gobierno del Reino Unido insistió en que el referéndum debía contener una sola pregunta que ‘debe ofrecer al votante una opción entre sólo dos respuestas’. Por ello, exigía una pregunta clara y precisa cercana a “la independencia, ¿sí o no?”. Asimismo, se oponía a la opción del Gobierno de Escocia de plantear ante el electorado escocés una pregunta adicional relacionada con la “*devolution-max*”.

‘Devolution-max’ es un concepto hasta el momento indefinido. Sin embargo tiende a entenderse como un nivel máximo de autonomía que incluye, sobre todo, la autonomía fiscal, pero que se compatibiliza con la pertenencia de Escocia a un Estado más grande y la aplicación de la legislación de la UE. El Gobierno escocés define la ‘*Devolution-max*’ de la siguiente manera:

Bajo esta opción, el Parlamento Escocés, con ciertas excepciones, será competente para dictar todas las leyes, establecer impuestos y regular derechos en Escocia. Dentro de las cuestiones que seguirían siendo responsabilidad del Parlamento del Reino Unido se incluyen la defensa y las relaciones exteriores, la regulación financiera, la política monetaria y la moneda. A falta de la independencia, esta opción otorga al Parlamento Escocés un importante poder económico<sup>11</sup>.

En los últimos años el SNP ha introducido en el debate constitucional la ‘*devolution-max*’ como una alternativa de menor intensidad a la independencia. Esta última sigue siendo la primera opción, pero en caso de no lograr la independencia la opción de la *devolution-max* supone un nivel superior de autonomía al vigente actualmente. En el documento de consulta sobre el referéndum, el SNP no se inclina directamente por la *devolution-max*, pero la mantiene como una opción en caso de que el referéndum no logre obtener el apoyo suficiente. Para el SNP esta postura política resulta estratégica, puesto que la *devolution-max* supone una mayor autonomía fiscal y la transferencia de todas las competencias relacionadas con el Estado del bienestar, manteniendo al mismo tiempo en el

---

11. Scottish Government 2012: 15.



Reino Unido las competencias sobre asuntos exteriores y defensa. Ésta resulta, además, la opción que cuenta con mayor apoyo entre los escoceses<sup>12</sup>.

En este sentido, la *devolution-max* se configura como una suerte de seguro político para el SNP en caso de que la independencia resulte difícil de alcanzar. La *devolution-max* se considera entonces como un paso más en la ruta hacia la independencia, pese a que es bastante probable que tal opción caiga de la consulta y de la papeleta electoral. Tanto el Gobierno del Reino Unido como los principales partidos políticos opuestos a la independencia -los conservadores, los laboristas y los liberal demócratas- se niegan a incluir la opción de la *devolution-max* en el referéndum. En últimas, es posible que el Gobierno y los partidos de centro lleguen a un acuerdo para aceptar la fecha de celebración del referéndum en otoño de 2014, tal y como prefiere el SNP, y en contrapartida se opte porque la pregunta a realizar sea simple: independencia sí o independencia no.

No está claro cuán convincente sea para los electores la posición del Gobierno sobre el tipo de pregunta, pues tal posición podría percibirse como una intromisión en su libertad de elección democrática y legítima. Y parece que hay una percepción desde el propio Gobierno del Reino Unido -expresado en Escocia por Cameron en febrero de 2012- y de los partidos demócrata, laboristas y liberales en Escocia, de que a un NO en el referéndum podría responderse con la reapertura de negociaciones para dotar de poderes adicionales al Parlamento Escocés. En este sentido, la opción que han venido defendiendo los partidos contrarios a la independencia "Votar NO para conseguir más poderes" parece un mensaje reiterado que, quizás, refleja la forma en que el SNP ha marcado el ritmo de la agenda constitucional de los últimos cinco años. No obstante, tanto la opción de la *devolution-max* como los términos en que el SNP entiende la independencia plantean problemas para los partidos de centro. Por una parte, la apertura del SNP a la *devolution-max* resulta ser una opción especialmente problemática para el resto de partidos, puesto que les deja como defensores de un *statu quo* fundamentalmente impopular. Por otra parte, el SNP ha presentado la independencia como una opción que no rompe totalmente con el Reino Unido sino que se mueve en un escenario de continuidad. En este contexto, una Escocia independiente significa para el SNP mantener a la Reina como jefa de Estado, la libra esterlina como moneda de cambio, algún tipo de defensa común con el resto del Reino Unido y ejercer de forma compartida áreas como la representación diplomática y la recaudación de impuestos sobre los vehículos. El objetivo es presentar la independencia bajo un cuadro tranquilizador y como una opción segura, alejada de la imagen de riesgo y de incertidumbre que los opositores a la independencia suelen evocar.

No obstante, no está del todo claro que tras una hipotética independencia el Reino Unido optara por mantener el acuerdo en relación a las competencias señaladas anteriormente. Por el momento, se espera que en verano de 2012 se resuelvan los dos principales interrogantes abiertos sobre la consulta: la fecha en que se realizará y el tipo de pregunta que se someterá a votación y, por lo tanto,

---

12. Curtice and Seyd, 2009: 129-30; Curtice and Ormston 2011.

una vez resueltas estas preguntas habrá mayor claridad a los interrogantes planteados. En cuanto al debate público sobre la independencia cabe destacar que éste se mueve hacia aspectos más sustantivos que procedimentales y relacionados con las ventajas y desventajas de la independencia vs. continuar con la unión con el resto del Reino Unido.

Cabe señalar que este debate no es nuevo en el Reino Unido, puesto que estuvo muy presente en la discusión de la *Scotland Bill 2012*, ley que representó primera gran reforma de la descentralización de Escocia desde el establecimiento del Parlamento escocés. Dicha ley tiene origen en las propuestas que los partidos Laborista, Conservador y Liberal en Escocia elaboran a finales de 2007 como respuesta a la victoria del SNP de las elecciones de mayo 2007. Aquellas discusiones llevaron a la creación, por el entonces Gobierno laborista dirigido por el Primer Ministro británico, Gordon Brown, de la *Scottish Devolution Commission* a principios de 2008, cuyo Informe vio la luz en junio de 2009<sup>13</sup>. Este Informe se convirtió en la base para el *UK Government White Paper* de noviembre de 2009 y éste a su vez en el documento base para el Proyecto de *Scotland Bill* que se presentó al Parlamento británico en noviembre de 2010.

Cabe recordar que bajo el acuerdo constitucional de la *devolution*, la *Scotland Bill* discutida en el Parlamento Británico requería a su vez conformidad del Parlamento Escocés, al afectar a sus competencias. En este contexto, al tiempo que avanzaba la discusión parlamentaria en Westminster se desarrollaba también una discusión legislativa paralela en el Parlamento escocés. De hecho, la discusión sobre el proyecto de ley escocesa llevó a la creación de un comité especial, el *Scotland Bill Committee*, en el cual se discutió el proyecto antes y después de las elecciones de 2011. En un primer momento, cuando el SPN gobernaba en minoría, los partidos laborista, conservador y demócrata liberal elaboraron un Informe positivo<sup>14</sup>. Sin embargo, tras las elecciones, con una nueva mayoría y bajo la dirección del SNP, la comisión se pronunció sobre la *Scotland Bill* de forma mucho más crítica<sup>15</sup>, enfatizando las preocupaciones del Gobierno Escocés sobre las propuestas en materia fiscal y apoyando sus propuestas relativas a la ampliación del contenido de las competencias previstas en la ley en materia de endeudamiento público, de impuestos de sociedades, sobre el área marítima (competencias que tienen una gran importancia sobre la política de energía renovables) actualmente en poder del *Crown Estate* (entidad del Gobierno del Reino Unido que extrae beneficios de las tierras de propiedad pública), en materia de radiodifusión y sobre las políticas en materia de derechos de la UE. Al final, el proyecto de Ley fue aprobado con pocas concesiones al SNP por el Parlamento Escocés y por el Parlamento del Reino Unido. Los principales cambios en la nueva *Scotland Bill* son:

- Un nuevo tramo escocés al impuesto sobre la renta.
- Poderes adicionales para el Parlamento de Escocia en materia de endeudamiento público.

---

13. Scotland Office 2009.

14. Scottish Parliament 2011a.

15. Scottish Parliament 2011b.

- La transferencia de una serie de pequeños impuestos sobre la propiedad y sobre la eliminación de los residuos en los vertederos.
- Nuevas competencias en materia de armas de aire comprimido, sanciones sobre conducción bajo los efectos del alcohol y límites de velocidad.
- Nuevas competencias en radiodifusión y sobre el *Crown Estate*.
- El establecimiento de nuevos procedimientos para los asuntos de derecho penal escocés llevados ante el Tribunal Supremo del Reino Unido.

A excepción del impuesto escocés sobre el impuesto de la renta, el resto son competencias marginales. En cuanto al impuesto escocés, la Ley de Escocia del Reino Unido establece que las tasas del impuesto sobre la renta, que actualmente son un 20%, 40% y 45% dependiendo del nivel de ingresos, se reducen en Escocia en un 10% para cada tramo, es decir el impuesto queda tasado en 10%, 30% y 35%. En consecuencia, la cuota de fondos transferidos desde el Tesoro del Reino Unido hacia el Gobierno escocés se reduce proporcionalmente. En este contexto, queda entonces en poder del Parlamento escocés decidir la cuantía de la tasa en Escocia y disponer así de los ingresos generados por su decisión. Así, el parlamento puede optar por introducir ratios más bajos, más altos o iguales que en el resto del Reino Unido. Sin embargo no puede cambiar el modelo impositivo de progresividad: este debe incrementar todos los tramos con la misma magnitud (p. ej. fijando las tasas finales en 18%/28%/38%), en vez de, por ejemplo, tasar más a las rentas más altas (p. ej. fijando las tasas finales en el 15%/40%/50%). Por lo tanto, el Parlamento Escocés se convierte en el ente responsable de tasar o recaudar en mayor proporción que el dinero que gasta. Sin embargo, éstas y las demás disposiciones de la *Scotland Bill* entrarán en vigor en 2016 (esto es así debido a los cambios que deben introducirse a la administración fiscal), fecha en que los resultados sobre la independencia escocesa podrían superar los términos de la *Scotland Bill*.

### País de Gales: ¿mas competencias, de nuevo?

El 3 de marzo de 2011 los votantes galeses decidieron aprobar por un 63,49% sobre un 36,51% de participación que la Asamblea Nacional Galesa fuese el ente competente para dictar leyes en exclusiva y sin la intervención del Reino Unido en relación a un número significativo de materias. La votación en referéndum fue el resultado de la aprobación por el Gobierno de Gales en 2006 del proyecto legislativo conocido como *Wales Act*, que posteriormente siguió un proceso de consulta liderado por una multi-partisana All-Wales Convention, celebrada entre octubre de 2007 y noviembre 2009<sup>16</sup>. Este nuevo acuerdo modifica los términos en que el País de Gales venía ejercicio sus potestades legislativas. Así cabe recordar que bajo el anterior acuerdo el poder legislativo de la Asamblea Nacional requería la habilitación legislativa y/o la autorización del Parlamento

16. All-Wales Convention 2009.

del Reino Unido. A partir de ahora, la Asamblea Nacional es competente para legislar sin necesidad de la intervención del Parlamento del Reino Unido en un total de 20 materias específicas. Dentro de las nuevas competencias se incluyen campos como la agricultura, la cultura, el desarrollo económico, la educación y formación, el medio ambiente, la sanidad, la vivienda, el gobierno local, el Estado del bienestar, el transporte, el turismo y la lengua galesa. Estas nuevas materias representan una amplia extensión de competencias que acerca la autonomía galesa, aunque continúa siendo distinta, a la *devolution* en Escocia y en el Irlanda del Norte. Tras la celebración del referéndum aparentemente acaba el proceso, más o menos constante, de revisión constitucional- o “delimitación”<sup>17</sup> – abierto desde que la Asamblea Nacional Galesa se constituye por primera vez en 1999<sup>18</sup>.

Sin embargo, el aparente cierre de la *devolution* en Gales vuelve a abrirse tras la celebración del referéndum a través de la constitución de una nueva comisión de revisión de la *devolution* para el País de Gales. La nueva comisión es la cuarta que se establece a este fin tras la inicial Comisión Richard 2002-04<sup>19</sup> relativa a las competencias y disposiciones electorales de la Asamblea Nacional, y tras la All-Wales Convention 2007-2009<sup>20</sup> y la Comisión Independiente sobre la financiación del País de Gales. Esta cuarta Comisión se conoce como la *Silk Commission*, en honor a su Presidente Paul Silk, ex-Clerk (funcionario de más alto nivel de la Asamblea Nacional) y, a diferencia de las comisiones anteriores, fue creada por el Gobierno del Reino Unido y no por la Asamblea Nacional País de Gales. La Comisión tenía en el horizonte dos referentes de *devolution* distintos. El primero, el proceso iniciado con la Comisión de Descentralización escocesa 2008-2009 en cuyo marco se produjeron las principales recomendaciones sobre la recaudación de impuestos y sobre la competencia del Parlamento escocés en materia de endeudamiento, recomendaciones que posteriormente fueron aprobadas en la *Scotland Bill* 2012. El segunda, el proceso seguido a través de la *Independent o Holtham Commission on Funding and Finance for Wales*, que en 2010 elaboró un Informe, muy bien valorado, en el cual se analizaba la equidad del modelo de financiación vigente y sus efectos para el País de Gales y se introducían propuestas en torno a la autonomía fiscal y a la equiparación fiscal.

En el marco de contexto de la *devolution* galesa la *Silk Commission's* se constituye con un doble objetivo. El primero es el de “revisar la transferencia de competencias fiscales a la Asamblea Nacional de Gales y recomendar un paquete de nuevas competencias que mejoren la rendición de cuentas financieras de la Asamblea. Esta propuesta coincide con los objetivos fiscales del Reino Unido y, por ende, las probabilidades de apoyo son amplias”. En este contexto, el estudio de nuevas competencias tiene como base profundizar en la responsabilidad financiera de la Asamblea por la vía del reconocimiento de un mayor número de competencias fiscales y plantear medidas de equiparación tal y como hizo en su momento la Comisión Holtham. El segundo objetivo de la nueva comisión es el

---

17. Rawlings 2003.

18. Wyn Jones and Scully 2012.

19. Richard Commission.

20. Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2010).

de “revisar las atribuciones de la Asamblea Nacional de Gales tras experiencia de los últimos años y recomendar modificaciones a las actuales disposiciones constitucionales, a través de las cuales se favorezca que el Parlamento del Reino Unido y de la Asamblea Nacional de Gales mejoren las condiciones de vida para los galeses”. Los dos objetivos planteados a la Comisión deben ser tratados en orden y, por lo tanto, se prevé un primer informe sobre competencias fiscales durante el año 2012 y, posteriormente, un segundo informe, relativo a los cambios en las disposiciones constitucionales en 2013. Por ahora, es demasiado pronto para predecir cuales serán las propuestas de la Comisión, no obstante es probable que se introduzcan medidas de autonomía fiscal similares a las previstas en la *Scotland Bill 2012*.

Las propuestas que realizará la Comisión en materia de atribución de nuevas competencias resultan más difíciles de anticipar, sobre todo teniendo en cuenta la transferencia de nuevas competencias legislativas realizada en 2011. Ahora bien, pese a la dificultad de predicción se plantean dos posibles escenarios. El primero de los escenarios plantea la posibilidad que las competencias se ejerzan de forma similar a como se desarrollan en el Parlamento Escocés o en la Asamblea de Irlanda del Norte. Mientras que la Asamblea Nacional del País de Gales tiene transferidas un total de veinte materias específicas, las competencias de Escocia o de Norte de Irlanda se especifica que regulación de cada materia se reserva el Reino Unido y el resto de regulación le corresponde de forma amplia a los territorios descentralizados. En este contexto, es posible que se produzca una homogenización en este aspecto.

El segundo de los escenarios, puede girar en torno al debate abierto por el Primer Ministro galés **Carwyn Jones sobre el establecimiento de una jurisdicción distinta en Gales**. Actualmente, el sistema jurisdiccional de Gales e Inglaterra es único y tanto jueces como abogados ejercen libremente en ambos territorios, a pesar de que tras el referéndum de 2011 hay diferencias entre las leyes Gales e Inglesas. En cambio, Escocia e Irlanda del Norte disponen de un sistema jurisdiccional independiente y, por lo tanto, la cuestión planteada por el Primer Ministro Jones es si debe aplicarse un sistema similar en País de Gales. Esta cuestión responde en parte a la necesidad de configurar un modelo de administración de justicia más efectivo- y también de viabilidad jurídica dados los retos que supondría el establecimiento de un sistema de tribunales y profesionales del derecho distintos- pero también es una cuestión relacionada con la autonomía y la identidad. Ambas razones lo justifican<sup>21</sup>. Por ahora, el Gobierno de Gales ya ha realizado una consulta en esta dirección y la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislativos de la Asamblea Nacional esta estudiando la propuesta; por lo tanto, en los próximos meses seguramente se clarifique por qué vía decide empezar a transitar el País de Gales.

En todo caso, aquello que queda claro sobre la trayectoria de la *devolution* en el País de Gales es su parecido, cada vez más, a la *devolution* de Escocia y de Irlanda del Norte. Además los términos en que se viene desarrollando el debate parecen llevarla en la dirección de Escocia e Irlanda del Norte y, por lo tanto,

---

21. National Assembly for Wales 2011.

las perspectivas sobre la independencia de Escocia o de una *devolution-max* pueden llegar a producir importantes cambios en Irlanda del Norte y en el País de Gales. En este sentido, lo que en un principio se esperó que fuese una *devolution* ‘settlement’, por ahora esta lejos de mostrar signos de consolidación dentro de un equilibrio estable.

### La emergencia de Inglaterra

También Inglaterra muestra signos, si no de desestabilización, por lo menos de poner en cuestión algunos de los actuales acuerdos de gobierno. Inglaterra es un caso extraño. Mientras otras partes del Reino Unido gozan actualmente de una amplia *devolution*, ejercida por instituciones democráticas nacionales, Inglaterra sigue gobernada de forma altamente centralizada en Londres por las instituciones del Reino Unido. A pesar de que, como resultado de la *devolution*, algunos departamentos gubernamentales del Reino Unido – por ejemplo los de educación o sanidad – se ocupan principalmente de cuestiones relacionadas con Inglaterra, sin embargo no hay procesos representativos que agrupen los intereses ingleses y aborden en exclusiva las específicas necesidades de los ciudadanos de Inglaterra. El Parlamento del Reino Unido en Westminster y la mayoría de los departamentos gubernamentales del Reino Unido ejercen roles (no siempre de forma muy coherente o bien entendida) mezclando en su ejercicio una proyección “exclusivamente inglesa” y en otros casos un ejercicio que se proyecta sobre todo el Reino Unido (o que tienen un alcance territorial diverso: Inglaterra y Gales; Inglaterra, Gales y Escocia; o Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte).

La ausencia de acuerdos de gobierno específicos y coherentes para Inglaterra así como de procesos representativos, ha sido reconocida siempre como una anomalía dentro del proceso de *devolution* pero que -en última instancia- no importaba demasiado, dado que los ingleses parecían satisfechos con la forma en que eran gobernados. Generalmente la visión de los observadores ha sido que los ingleses, más allá de una ligera irritación respecto de algunos beneficios percibidos en particular por los escoceses tras la *devolution*, en general se sentían satisfechos<sup>22</sup>. No obstante, esta percepción es ahora cuestionada. Hay evidencias de que, actualmente, los ciudadanos ingleses combinan su sentimiento de irritación con Escocia con un sentimiento más fuerte de identidad propia inglesa y una insatisfacción manifiesta con sus actuales acuerdos de gobierno. Esta confluencia de factores fueron descritos en un Informe reciente sobre encuestas de opinión pública como una “comunidad política emergente” en Inglaterra.<sup>23</sup> Este Informe muestra, por ejemplo, que el 59% de los ingleses no confían en que “el gobierno del Reino Unido trabaje en los mejores intereses a largo plazo de Inglaterra” y que estarían abiertos a considerar algún tipo de acuerdos de gobierno específicos para Inglaterra, ya sea un Parlamento inglés o procedimientos especiales en el Parlamento del Reino Unido para tratar las leyes que afecten solamente a Inglaterra. Llama la atención que la preferencia por unos acuerdos

22. Curtice 2006; Curtice and Seyd 2009.

23. Wyn Jones et al 2012.

de gobierno específicos para Inglaterra sea la opción escogida por aquellos que se consideran a sí mismos como “ingleses no británicos” o “más ingleses que británicos” (Tabla 4).

**Tabla 4: Preferencias constitucionales en Inglaterra según identidad nacional (2011, %)**

	Inglés no Británico	Más Inglés que Británico	Tan Inglés como Británico	Más Británico que Inglés	Británico no Inglés
Inglaterra debe gobernarse como hasta ahora con leyes hechas por todos los miembros del Parlamento del Reino Unido	13	19	31	21	35
Inglaterra debe gobernarse por leyes hechas por los parlamentarios ingleses del Parlamento del Reino Unido	39	44	34	21	20
Inglaterra debe tener su propio Parlamento Inglés con poderes legislativos	32	23	10	13	16
Cada región de Inglaterra debe tener su propia asamblea	7	5	12	28	8

No Sabe/No Contesta excluidos.

Fuente: *Wyn Jones et al* (Fn. 25), S. 30).

Los indicadores que muestran una comunidad política emergente en Inglaterra adquieren una mayor importancia a la luz de otra novedad reciente en el debate sobre la organización territorial del Reino Unido: el establecimiento de la Comisión sobre las consecuencias de la *devolution* de la Cámara de los Comunes, o la *McKay Commission's*, que recibe el nombre de su Presidente, Sir William McKay, ex-Clerk de la Cámara de los Comunes, el funcionario de más alto nivel de la Cámara. La Comisión, de la cual este autor forma parte, se centra en lo que desde hace tiempo se ha llamado la “*West Lothian Question*”, o más recientemente denominada “la cuestión inglesa”. La *West Lothian Question* fue inicialmente popularizada por el entonces miembro del Parlamento para West Lothian en Escocia central, Tam Dalyell, en los debates sobre la *devolution* en la década de 1970. El argumento de Dalyell era que la *devolution* a Escocia crearía una situación injusta que, como miembro de una circunscripción escocesa, después de la *devolution* podría votar en Westminster en materia de sanidad en Inglaterra, pero los diputados de circunscripciones inglesas no podrían votar sobre cuestiones de sanidad en West Lothian, porque estas competencias habrían sido transferidos a un Parlamento escocés.

Esta anomalía se volverá más evidente cuando un Gobierno del Reino Unido sin mayoría de escaños ingleses lleve a cabo políticas para Inglaterra, con el apo-

yo de una mayoría parlamentaria a nivel del Reino Unido basada en diputados de fuera de Inglaterra. En principio, la única posibilidad de que esto ocurra realmente sería con una mayoría absoluta laborista en la Cámara de los Comunes basada en su tradicional representación (y la debilidad conservadora) en Escocia y Gales y en contrapartida una mayoría conservadora de los escaños ingleses. La mayoría conservadora inglesa, en tal caso, podría quedar anulada gracias al poder laborista fuera de Inglaterra.

Esta situación difícilmente puede llegar a materializarse en la realidad, pero tiene una cierta repercusión sobre los ingleses: un 79% de los entrevistados en una encuesta reciente creían que “los diputados escoceses no deberían poder votar en cuestiones inglesas” en la Cámara de los Comunes. Y el Partido Conservador tiene desde hace más de una década en Westminster el lema “Votos Ingleses para Leyes inglesas” como política de partido. Esta posición resulta reforzada tras las elecciones del Reino Unido de 2010, de modo que tras obtener la victoria los conservadores acuerdan con sus socios de coalición liberal demócratas constituir una comisión para examinar la “West Lothian Question”. La comisión se constituyó en febrero de 2012 con el mandato de “considerar como la Cámara de los Comunes debería tratar la legislación que afecta exclusivamente a partes del Reino Unido tras la *devolution* de ciertos poderes legislativos al Parlamento Escocés, la Asamblea de Irlanda del Norte y la Asamblea Nacional de Gales”. La comisión presentará sus conclusiones en la primavera de 2013 y puede constituir la plataforma para un cambio significativo en la organización territorial de Inglaterra.

### ¿Que tipo de Unión?

Los términos en que se ha desarrollado la *devolution* dejan claro que el Reino Unido no es una unión estable. Cada parte del Estado está siguiendo su propia trayectoria, preocupándose de su diferenciación respecto de las otras, mientras, se ha prestado muy poca atención a los instrumentos o mecanismos que permitan configurar al Reino Unido como un sistema conectado de jurisdicciones. El desarrollo de las relaciones intergubernamentales continúa siendo informal y “ad hoc”, y pocas veces se orienta hacia la identificación y consecución de objetivos comunes. Las conflictivas relaciones políticas entre los gobiernos del Reino Unido y de Escocia en torno a la cuestión de la independencia limitan aún más el objetivo de alcanzar propuestas comunes. Las voces que piden un análisis de las cuestiones de política territorial en todo el Reino Unido son pocas y distantes entre sí. Sin embargo, algunas han surgido ya. Así, el Primer Ministro de Gales, Carwyn Jones, llamó la atención en marzo 2012 sobre la necesidad de crear una convención constitucional de todo el Reino Unido “que permita a los cuatro países de la Unión discutir sobre su futuro”, argumentando que ‘hay razones de peso para reformar nuestras instituciones centrales para reflejar un Reino Unido emergente y menos encorsetado’<sup>24</sup>. Poco después, el Comité de Reforma Política y Constitucional de la Cámara de los Comunes anunció un

---

24. Shipton 2012.



estudio en este sentido, para determinar si el Reino Unido necesita una conveni3n constitucional que pudiera ‘permitir un debate sobre el futuro de la Uni3n en su conjunto, y no un debate fragmentado que se centre en temas espec3ficos en o naciones<sup>25</sup>.

Este debate emergente sobre un enfoque m3s sist3mico para la constituci3n territorial es interesante. ¿Qu3 tipo de reforma de la uni3n podr3a salir de ella?. El Reino Unido parece estar situado en un camino hacia una “uni3n cada vez m3s suelta”<sup>26</sup>. El debate escoc3s conduce indudablemente hacia esta direcci3n. Sin embargo, posiblemente tanto o m3s importante ser3a la aparici3n de una demanda inglesa m3s potente en materia de acuerdos de gobierno propios. Si Inglaterra tiene un gobierno independiente dentro o fuera de Westminster, entonces el Reino Unido ser3a una uni3n con unas instituciones centrales de gobierno muy vac3as de competencias y, por lo tanto, una uni3n m3s cercana a la forma confederal.

## Bibliograf3a

- All-Wales Convention (2009), *Report*, <http://wales.gov.uk/docs/awc/publications/091118thereporten.pdf>
- Bromley, Catherine et al (2003), *Devolution – Scottish Answers to Scottish Questions?*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Carman, C., Johns, R. and Mitchell, J. et al (2011), ‘How we “do” elections’, [http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Carman\\_slides.pdf](http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Carman_slides.pdf)
- Curtice, John (2006), ‘A Stronger or Weaker Union? Public reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom’, *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 36/1, pp. 95-114.
- Curtice, John and Ormston, Rachel (2011), ‘Ready to take another leap? Public opinion on how Scotland should be governed’, *Scottish Centre for Social Research Research Findings*, at [http://www.scotcen.org.uk/media/767696/nc441\\_findings-public%20opinion%20scotland%20final.pdf](http://www.scotcen.org.uk/media/767696/nc441_findings-public%20opinion%20scotland%20final.pdf).
- Curtice, John and Seyd, Ben (2009), ‘The Citizens’ Response: Devolution and the Union’, in John Curtice and Ben Seyd (eds), *Has Devolution Worked?*, Manchester, Manchester University Press, pp. 116-137.
- Gallagher, Jim (2012), England and the Union. How and Why to Answer the West Lothian Question, [http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2012/04/west-lothian-question\\_Apr2012\\_8954.pdf](http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2012/04/west-lothian-question_Apr2012_8954.pdf)
- Hazell, Robert (ed.) (2006), *The English Question*, Manchester, Manchester University Press.
- House of Commons (2012a), ‘Devolution in Wales: The Silk Commission’, *SN/PC/06108*, <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06108>.

25. House of Commons 2012c.

26. Mitchell 2009: 219.

- House of Commons (2012b), 'The West Lothian Question', *SN/PC/2586*, [www.parliament.uk/briefing-papers/SN02586.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02586.pdf).
- House of Commons (2012c), Do we need a constitutional convention for the UK?, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/political-and-constitutional-reform-committee/inquiries/parliament-2010/constitutional-convention-for-the-UK/>
- Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2010), *Final Report. Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales*, <http://wales.gov.uk/docs/icffw/report/100705fundingsettlementfullen.pdf>.
- Johns, R., Carman, C. and Mitchell, J. (2011), 'Why we voted that way', [http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Johns\\_slides.pdf](http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Johns_slides.pdf).
- Mitchell, James (2009), *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press.
- National Assembly for Wales (2011), *Constitutional and Legislative Affairs Committee. A Welsh Jurisdiction. Scoping Paper*, <http://www.senedd.assemblywales.org/documents/s4466/Research%20Service%20Background%20Briefing%20-%20Inquiry%20into%20Welsh%20Jurisdiction.pdf>.
- Rawlings, Rick (2003), *Delineating Wales. Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff, University of Wales Press.
- Richard Commission (2004), Report of the Richard Commission, <http://www.richardcommission.gov.uk/content/finalreport/report-e.pdf>.
- Scotland Office (2009), *Scotland's Future in the United Kingdom*, Cm 7738, <http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/Scotland%27s%20Future%20in%20the%20United%20Kingdom.pdf>.
- Scotland Office (2012), *Scotland's constitutional future. A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom*, Cm 8203, <http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/17779-Cm-8203.pdf>
- Scottish Government (2010), *Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/303348/0095138.pdf>
- Scottish Government (2011), *Renewing Scotland: The Government's Programme for Scotland 2011-2012*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/357504/0120772.pdf>.
- Scottish Government (2012), *Your Scotland – Your Referendum – A Consultation Document*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0038/00386122.pdf>.
- Scottish Parliament (2011a), *Scotland Bill Committee. First Report 2011 (Session 3)*, SP Paper 608 Session 3, [http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01\\_proof2-final\\_000.pdf](http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01_proof2-final_000.pdf)
- Scottish Parliament (2011b), *Scotland Bill Committee. First Report 2011, (Ses-*

sion 4) SP Paper 49 Session 4, <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/45318.aspx>.

Shipton, Martin (2012), 'Carwyn Jones: UK on brink of huge constitutional change', <http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/2012/03/29/uk-on-the-brink-of-huge-constitutional-change-says-carwyn-jones-91466-30656148/#ixzz1tuTamnyf>

UK Polling Report (2012), Scottish Independence, <http://ukpollingreport.co.uk/scottish-independence>

Wyn Jones, Richard and Scully, Roger (2012), *Wales Says Yes. Devolution and the 2011 Welsh Referendum*, Cardiff, University of Wales Press

Wyn Jones, Richard et al (2012), *The Dog that Finally Barked. England as an Emerging Political Community*, London: ippr.