V.
DERECHO COMPARADO

NOVEDADES DE LOS SISTEMAS FEDERALES Y DESCENTRALIZADOS¹

*Andrea Romano (coord.), Ludovica Durst,
Javier García Oliva y Mario Kölling*

Introducción

El capítulo analiza las novedades que los sistemas federales y descentralizados de Alemania, Austria, Italia, Reino Unido y Suiza han experimentado a lo largo del 2023. Al igual que en la edición del año pasado, los acontecimientos descritos se han agrupado en torno a algunos ejes comunes en las distintas secciones del capítulo: la situación política; la descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas e infralegales; las iniciativas de reforma de relevancia federal y regional, iniciadas o debatidas; y, finalmente, las principales sentencias dictadas durante 2023.

Empezando por el contexto político, un aspecto común ha sido la respuesta a crisis de alcance global, como el conflicto en Ucrania, ya objeto de análisis en el *Informe 2022*, al que se añade este año el ataque terrorista de Hamas y la guerra en la Franja de Gaza, que ha repercutido, con acentos distintos, en las políticas internas de los estados reseñados. Otros temas que han interesado transversalmente la actualidad político-constitucional, y que cobran especial relevancia en la perspectiva de la descentralización, han sido, por un lado, la política migratoria – con iniciativas inéditas y problemáticas en Italia (véase, en particular, el acuerdo con Albania) y nuevos retos para Alemania, debido a los posicionamientos al respecto de AfD –. Por otro lado, los resultados del informe PISA de la OCDE han activado, en particular en Alemania, y en menor medida en Austria y en Italia, un debate sobre los efectos de la descentralización en el ámbito educativo.

Además, la actualidad político-constitucional ha estado marcada por la celebración de elecciones de distinto nivel territorial, a saber, las elecciones de la Asamblea federal en Suiza – y la posterior votación parlamentaria del Consejo federal – y de las asambleas legislativas de algunos Länder en Ale-

1. El texto es fruto de la colaboración de los autores siguientes: Mario Kölling (Alemania y Austria), Ludovica Durst (Italia y Suiza), Javier García Oliva (Reino Unido).

mania y Austria. Por otra parte, en el Reino Unido, tras unos meses turbulentos, el gobierno de Rishi Sunak ha mantenido su rumbo.

Sobre las reformas llevadas a cabo en el periodo reseñado, y que inciden en las dinámicas de la organización territorial del poder, destacan en primer lugar, las relaciones con la Unión Europea. El caso más significativo, se encuentra en el Reino Unido, con la conclusión del *Windsor framework* con la UE, destinado a regular la circulación de los bienes desde Gran Bretaña a Irlanda del Norte. Desde otra perspectiva, también revisten interés reformas que afectan al aparato institucional de la descentralización. Nuevamente, la mirada se dirige hacia Reino Unido, donde la ley de nivelación y regeneración (*Levelling-up and Regeneration Act*), ha establecido un nuevo tipo de institución local, las *Combined County authorities*, una agrupación de autoridades locales para el ejercicio de determinadas competencias transferidas por el gobierno central. Por otra parte, destacan las novedades en el terreno del federalismo fiscal. Al respecto, cabe resaltar la aprobación en Austria de la ley de igualación financiera de 2024 (*Finanzausgleichsgesetz*), aprobada a raíz de un pacto entre gobierno federal, Länder y municipalidades en 2023, que establece una nueva asignación de los fondos entre los distintos niveles de gobierno de la federación austriaca.

En cuanto a las iniciativas de reforma de relevancia federal o regional, pueden observarse algunas de alcance institucional junto con otras que invisten determinados sectores. Son expresión del primer aspecto el proyecto de ley para la actuación de la autonomía diferenciada en Italia (art. 116.3 de la Constitución), que concedería a las Regiones con estatuto ordinario condiciones especiales de autonomía, ampliando su ámbito de actuación en determinadas materias. Además, destaca en Suiza el fracaso del referéndum sobre la revisión total de la Constitución que hubiera afectado la articulación de las competencias entre la Confederación y los Cantones. Asimismo, se ha presentado en Gales un proyecto de reforma encaminado a cambiar las reglas electorales y la composición del parlamento (*Senedd*). En cuanto a las iniciativas que interesan determinados sectores, resulta de gran interés el debate en Alemania sobre la relación entre federalismo y educación, reavivado por los resultados del estudio PISA de la OCDE en 2023. En la misma perspectiva cobra relevancia el debate sobre la transición energética en Austria y el papel de los Länder en la difusión de las energías renovables.

Finalmente, en lo que atañe a las principales sentencias dictadas, el 2023 ha estado marcado por interesantes hitos jurisprudenciales en materia de descentralización. En Italia, destaca la disminución del juicio en vía principal entre el Estado y las Regiones. Este fenómeno, si se confirma en los próximos años, resaltarán con toda probabilidad la relevancia de los órganos de coordinación entre el Estado y las Regiones, un aspecto de interés también desde la perspectiva española. Además, suscita interés la declaración de inconstitucionalidad de la Segunda Ley de Presupuestos Suplementarios de

2021 en Alemania, por su repercusión en la financiación de las políticas tanto del Bund como de los *Länder*. Esta sentencia limita las capacidades de endeudamiento, afectando futuras inversiones en áreas como la descarbonización y la digitalización. Por último, desde la perspectiva de la organización territorial del poder, destaca el conflicto entre Reino Unido y Escocia acerca del *Gender Recognition Reform Bill* aprobado por el parlamento escocés a finales del año pasado. La sentencia de este año de la *Outer House* confirma la legitimidad del ejecutivo del Reino Unido para bloquear el consentimiento real sobre dicha ley, en el marco de un litigio que pone de relieve las tensiones acerca de la organización territorial de poder y los desafíos entre las opciones político-constitucional de los gobiernos de Londres y Edimburgo.

I. Alemania

Breve exposición de la situación política durante 2023

En 2023 el panorama político en la República Federal de Alemania estuvo de nuevo dominado por la Guerra de Rusia contra Ucrania y el aumento de la migración desde Ucrania.

El ataque del grupo terrorista Hamas a Israel el 7 de octubre y el comienzo de la guerra en Gaza han unido a los bandos políticos en Alemania. En su declaración gubernamental del 12 de octubre, el Canciller Federal constató: “En este momento, sólo hay un lugar para Alemania: al lado de Israel”. La propia historia y la responsabilidad derivada del Holocausto convierten la defensa de la existencia y la seguridad de Israel en un deber perpetuo de Alemania. Asimismo, el Canciller Federal y la Ministra de Asuntos Exteriores han hecho hincapié en la necesidad de una mejora significativa del acceso y el suministro de ayuda humanitaria para la población de la Franja de Gaza.

En 2023 se celebraron elecciones en los Länder de Berlín, Bremen, Baviera y Hesse. Las elecciones el 12 de febrero en Berlín fueron la repetición de las elecciones a la Cámara de Representantes de Berlín que tuvo lugar en septiembre de 2021. El Tribunal Constitucional de Berlín había declarado estas elecciones nulas, debido a numerosas deficiencias en la organización, como las largas colas con tiempos de espera de horas ante los colegios electorales, la escasez de urnas, la falta de papeletas o la existencia de papeletas incorrectas. La CDU salió de las elecciones como el partido más fuerte, relegando al Partido Socialdemócrata (SPD) y a los Verdes al segundo puesto. Esto significaba una pérdida importante de votos de la hasta entonces gobernante coalición rojo-verde-rojo. En consecuencia, la CDU formó una nueva coalición con el SPD.

Desde 2019 el Land de Bremen estaba gobernado por una coalición entre el SPD, los Verdes y Die Linke. El gobernante del SPD ganó en las elecciones del 14 de mayo con el 29,9 % de los votos, seguido de la CDU, con el 26,2 % de votos. Los Verdes obtuvieron el 11,9 % del respaldo, mientras el tercer socio de coalición, Die Linke logró el 10,9% de apoyos. El partido populista

de ultraderecha “Bürger in Wut” (BIW, Ciudadanos enfadados) sumó el 9,4 % de los votos y entró así por primera vez en la cámara regional como grupo parlamentario, mientras el Partido Liberal (FDP) obtuvo el 5,1 % de apoyos. El 25 de junio de 2023, el SPD, los Verdes y la Izquierda acordaron una nueva edición de su anterior coalición rojo-verde-rojo.

En Baviera y Hesse se celebraron elecciones el 8 de octubre. Las elecciones en Baviera, el segundo Land más poblado de Alemania, y en Hesse, que alberga la metrópolis financiera de Fráncfort, dejaron pocas sorpresas. En ambos Länder vencieron con amplísima ventaja los candidatos conservadores. En Baviera, la Unión Socialcristiana (CSU) obtuvo el 37% de los votos. En Hesse, la CDU celebró la victoria con el 33,8% de los votos. La formación de ultraderecha Alternativa para Alemania (AfD) consiguió ocupar con 14,6% el tercer puesto en Baviera y con 18,4% el segundo puesto en Hesse. El presidente bávaro, Markus Söder, decidió repetir sus coaliciones con los Votantes Libres. Mientras Boris Rhein, presidente de Hesse, cluso socio de coalición de Los Verdes a los socialdemócratas.

En 2024 se celebrarán elecciones locales en Baden-Wurtemberg, Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania-Palatinado, Sarrre, Sajonia-Anhalt y Turingia, así como elecciones al Landtag en Sajonia, en Brandemburgo y Turingia. En estas elecciones se pronostica un incremento de votos de la extrema derecha, por lo que en diferentes Länder y a nivel de la federación se debaten mecanismos para blindar las instituciones ante un posible bloqueo por parte del partido de extrema derecha Alternativa para Alemania (AfD). A principios de 2024, numerosas personas se manifestaron en más de 100 ciudades de Alemania para protestar contra la extrema derecha tras la publicación del contenido de una reunión donde algunos miembros del AfD discutieron la deportación masiva de inmigrantes.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2023

En las últimas décadas, el federalismo educativo alemán ha sido repetidamente objeto de polémicos debates. La razón es una tensión entre la “soberanía cultural” de los 16 Länder, que incluye la competencia en materia educativa, y los derechos de autonomía constitucionalmente garantizados de las partes interesadas en la educación (escuelas, universidades, padres, alumnos, etc.). Además, la opinión pública y los medios de comunicación han tomado conciencia en los últimos años de que la educación es fundamental para el desarrollo social y económico de un país con pocos recursos naturales como Alemania. Dentro de esta tensión, se debaten desde hace años cuestiones de normalización y comparabilidad de los contenidos educativos y la auto-coordinación y autonomía política de los Länder². La Conferencia Permanente de

² SCHELLER, H. (2020), “Zur Reform des Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik”, en KNÜPLING, F., KÖLLING, M., KROPP, S. y SCHELLER, H. (Coords.) *Reformbaustelle*

Ministros de Educación y Asuntos Culturales (KMK) es desde antes de la creación de la República federal un órgano de auto-coordinación horizontal de los Länder en el sistema educativo. La KMK ha sido criticada desde su creación, sin embargo, su estructura institucional y sus métodos de trabajo son expresiones típicas del federalismo alemán. La KMK ha encontrado dificultades para adoptar normas uniformes a escala nacional sobre aspectos individuales del sistema educativo y a menudo no ha sido capaz de sacar adelante innovaciones consensuadas, como la digitalización del sistema educativo escolar y superior, ya que las decisiones fundamentales se siguen tomando por unanimidad o por consenso.

El primer estudio PISA de la OCDE publicado en el año 2002 provocó un *Pisa shock* en el debate público y político. Como consecuencia de los inesperados malos resultados en perspectiva comparada, se produjo una expansión institucional y financiera federal en el ámbito educativo. Se crearon un gran número de nuevas instituciones de investigación, cátedras universitarias y agencias federales con el objetivo de mejorar el rendimiento del sistema educativo. Tras años de cierta mejora, los resultados del estudio PISA de 2023 volvieron a ser demoledores. Los alumnos alemanes obtuvieron peores resultados que nunca en matemáticas, capacidad lectora y ciencias. En el debate público se culpó inmediatamente al federalismo educativo y se lamentó sobre los – supuestamente- 16 sistemas escolares diferentes. Ante la falta de un sistema educativo nacional, se atribuía la responsabilidad a los Länder que ni siquiera, y a pesar de la auto-coordinación horizontal, pueden definir estándares nacionales. Además, se lamentó que medidas que fueron adoptadas tras el primer estudio PISA se abandonasen en los últimos años, como los programas destinados a fomentar el interés por las matemáticas. Por ejemplo, la directora de investigación del Instituto Alemán de la Juventud de Múnich describe la política educativa alemana como una mezcla de accionismo en la política, demasiados actores que se atascan y toman decisiones con muy pocos conocimientos sólidos que al final no logran el éxito deseado y todo ello con unos recursos financieros muy limitados.

Sin embargo, también se ha resaltado que hay buenas razones por las que la educación en Alemania es responsabilidad de los 16 Länder. Además de la dimensión histórica, la diversidad federal protege la democracia de una concentración y del ejercicio central de una competencia tan relevante como la educación. Es especialmente importante para la política educativa que los responsables políticos estén cerca de las escuelas y de quienes enseñan y reciben enseñanza en ellas para aportar las soluciones adecuadas. Al fin y al cabo, las necesidades varían según cada Land: un Land densamente poblado como Renania del Norte-Westfalia, con grandes ciudades, requiere un equipamiento diferente al de un Land-ciudad Hamburgo o como Baja Sajonia con grandes zonas rurales. El segundo argumento es que en materia de educación se

puede observar el efecto del laboratorio del federalismo, los Länder experimentan con soluciones específicas en la política educativa y aprenden unos de otros. Por ejemplo, en Hamburgo se evalúan las competencias lingüísticas de los niños en una edad temprana. Si su desarrollo lingüístico se retrasa, tienen que ir a clases especiales para recibir el apoyo adecuado. El Land Bremen ya ha introducido una experiencia similar, y se está debatiendo en Berlín. Otro elemento que se debe tener en cuenta es la realidad específica de la escuela, en este aspecto también cada Land puede determinar qué escuelas se enfrentan a retos particulares -como muchos niños de familias en riesgo de pobreza- y necesitan más recursos.

Finalmente, los sistemas educativos controlados centralmente no han obtenido mejores resultados en la clasificación PISA. Francia, por ejemplo, estaba dos puestos por detrás de Alemania. La debacle PISA, también preocupa a los políticos, el canciller Scholz afirmaba que los resultados son “preocupantes”. Los resultados fueron también un tema central en la Conferencia de Ministros de Educación a principios de diciembre, ya se habla de más programas federales o de una cumbre especial convocada por el gobierno federal.

Principales sentencias dictadas durante 2023

El 15 de noviembre de 2023, el Tribunal Constitucional Federal dictaminó que la ley sobre el segundo presupuesto suplementario para 2021 era inconstitucional³. Se trata de la primera vez que Karlsruhe se pronuncia sobre las excepciones al freno de la deuda y la gestión de los activos especiales. El grupo parlamentario CDU/CSU del Bundestag habían interpuesto un recurso a la modificación retroactiva de la Ley de Presupuestos de 2021, mediante la Segunda Ley de Presupuestos Suplementarios de 2021 aprobada por el Bundestag el 27 de enero de 2022. Esta ley transfirió una autorización de crédito de 60.000 millones de euros, prevista en el presupuesto federal de 2021 para medidas contra la pandemia de coronavirus y que no fueron utilizados, al “Fondo para la Energía y el Clima”, con el fin de que pudiera utilizarse en ejercicios futuros. La transferencia tuvo lugar en febrero de 2022 -es decir, con carácter retroactivo- para el ejercicio presupuestario finalizado de 2021.

Según la sentencia del Tribunal, la Segunda Ley Presupuestaria Suplementaria no cumple los requisitos constitucionales para el endeudamiento relacionado con situaciones de emergencia. En primer lugar, el legislador no había demostrado suficientemente el nexo causal entre la situación de emergencia identificada y las medidas de gestión de crisis adoptadas. En segundo lugar, la disociación temporal de la determinación de una situación de emergencia con arreglo al artículo 115.2 de la Ley Fundamental de la utilización efectiva de las autorizaciones de crédito, contradice las “exigencias constitucionales de *Jährlichkeit und Jährigkeit* (anualidad y anualidad presupuestaria)”. En tercer lugar, la adopción de la Segunda Ley Presupuestaria Suplementaria una vez fina-

³ Tribunal Constitucional Federal, sentencia de 15 de noviembre de 2023, 2 BvF 1/22.

lizado el ejercicio 2021 viola el principio presupuestario de priorización del artículo 110 de la Ley Fundamental, que establece: “El presupuesto se adoptará para uno o varios ejercicios, desglosados por años, antes del comienzo del primer ejercicio mediante la Ley Presupuestaria”.

La sentencia, además de dificultar la preparación del presupuesto anual de 2024 y siguientes, con la adopción de recortes necesarios que provocaron movilizaciones, como las manifestaciones de los agricultores, limitará el margen de maniobra de la política federal y de los Länder a largo plazo en las preferencias de gasto que ahora no pueden ser consideradas de emergencia.⁴ Se trata de la financiación de los gastos derivados de las estrategias de descarbonización, digitalización e infraestructuras. Estas necesidades de gasto, según la sentencia, no justifican la declaración de una emergencia presupuestaria porque no surgen de repente y no son necesidades de gasto que escapen al control de los gobiernos. En opinión del tribunal, el cambio climático no es una circunstancia que cumpla los criterios para una excepción. Esto se debe a que, tanto la catástrofe natural como la situación de emergencia extraordinaria, tienen el elemento de un acontecimiento singular. Una descripción que no se aplica al cambio climático, que avanza constantemente.

La decisión del Tribunal Constitucional Federal también repercute en los presupuestos de los Länder. Los principios de anualidad y vencimiento para hacer frente a los préstamos de emergencia también les afectan. Por lo tanto, ya no es posible proceder a las retiradas previstas anteriormente de las reservas constituidas a partir de los préstamos de emergencia por el coronavirus y Ucrania, ni a otras correspondientes retiradas de fondos especiales para financiar gastos en el ejercicio 2024.⁵

Finalmente, también se ha intensificado el debate sobre una reforma del freno del endeudamiento.⁶

II. Austria

Breve exposición de la situación política durante 2023

En Austria se celebraron 3 elecciones a nivel de los Länder. En el Land de Baja Austria, una nueva coalición entre los conservadores del ÖVP y el partido de extrema derecha FPÖ (Partido Liberal de Austria), asumió el gobierno tras las elecciones el 29 de enero 2023. El ÖVP perdió algo menos de 10 puntos

4 PELTZER, F. (2023), “Kreative Sondervermögensgestaltung: Die Kritik des Bundesrechnungshofs an der Zweckerweiterung des Sondervermögens Bundeswehr”, VerfBlog, 18 de diciembre de 2023 <https://verfassungsblog.de/kreative-sondervermogensgestaltung/>.

5 Tribunal Constitucional Federal, sentencia de 15 de noviembre de 2023, 2 BvF 1/22.

6 PELTZER, F. (2023), “Kreative Sondervermögensgestaltung: Die Kritik des Bundesrechnungshofs an der Zweckerweiterung des Sondervermögens Bundeswehr”, VerfBlog, 18 de diciembre de 2023 <https://verfassungsblog.de/kreative-sondervermogensgestaltung/>.

porcentuales y, con cerca del 40% de los votos, obtuvo el peor resultado electoral de su historia. Tras perder alrededor de 3 puntos porcentuales, el SPÖ logró también, con el 21,6%, el peor resultado electoral de su historia en este Land. El FPÖ logró un incremento de más de 9 puntos porcentuales, hasta el 24%, y obtuvo el mejor resultado de su historia, ascendiendo por primera vez al segundo puesto. Los Verdes (7,6%) y los Neos (6,7%) lograron ligeros avances de poco más de un punto porcentual. La participación aumentó en torno a 5 puntos porcentuales, situándose ligeramente por debajo del 72%.

Las elecciones estatales de Carintia se celebraron el 5 de marzo de 2023. El SPÖ fue el partido más votado, pero perdió 9 puntos porcentuales en comparación con las elecciones de 2018. El ÖVP obtuvo el 17% y el FPÖ registró ligeros avances logrando 24,5%. El partido “Equipo Kärnten” logró el mayor aumento con 4,4 puntos porcentuales y alcanzó el 10,1%. Los Verdes, NEOS y todos los demás partidos competidores no alcanzaron la barrera del 5%. La participación aumentó hasta el 71,6%, tras el mínimo histórico del 68,6% registrado en las anteriores elecciones estatales. Tras las conversaciones entre los cuatro partidos, el SPÖ y el ÖVP acordaron finalmente continuar la coalición.

Las elecciones en Salzburgo se celebraron el 23 de abril de 2023 y el actual gobernador de Salzburgo, Wilfried Haslauer, ÖVP, se presentaba a la reelección. Tras las elecciones, se acordó una coalición entre el ÖVP y el FPÖ, la primera de este tipo en Salzburgo. El ÖVP conservó con el 30,4% su condición de partido mayoritario, posición que ha mantenido durante la mayor parte de la historia del Land. El FPÖ obtuvo con 25,7% su mejor resultado desde su fundación, mientras que el SPÖ con 17,9% obtuvo su peor resultado. El partido comunista KPÖ aumentó su porcentaje de votos a más del 11% (su mejor resultado histórico en el Land), y logró representación en el Parlamento por primera vez desde las elecciones de 1945, mientras que NEOS perdió todos sus escaños al no alcanzar el umbral electoral del 5%. Los Verdes mantuvieron sus tres escaños con el 8%. Con estos resultados la coalición ÖVP-Verdes-NEOS fue derrotada debido a la salida de NEOS del parlamento, en mayo de 2023, se anunció que el ÖVP y el FPÖ habían concluido con éxito sus negociaciones de coalición.

En 2023 el Bundesrat fue presidido por el Burgenland durante el primer semestre de 2023 con la prioridad de subrayar la necesaria cooperación entre las iniciativas urbanas y regionales del sistema federal no solo para la protección del clima y la transición de la movilidad, sino también en el ámbito de la dependencia. En el segundo semestre de 2023 asumió Carintia la Presidencia del Bundesrat con la prioridad en los niños y las jóvenes generaciones.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2023

Los resultados del estudio PISA de la OCDE no provocaron en Austria un debate tan enfocado en las supuestas debilidades del sistema federal como

en Alemania. Aunque en Austria los alumnos consiguieron peores resultados en matemáticas que en los informes anteriores y en el resto de las materias los resultados fueron similares, la bajada del promedio de la OCDE ha mejorado la posición de Austria.

Un tema destacable durante el año 2023 -también con relevancia para el sistema educativo- fue el nuevo pacto sobre la nivelación financiera a partir de 2024, firmado el 21 de noviembre de 2023 entre el gobierno federal, los Länder y entes locales (*Finanzausgleichsgesetz*, FGA). La posición negociadora del gobierno federal en las negociaciones que comenzaron en diciembre de 2022 era que las múltiples crisis presentes habían supuesto una carga extrema para el presupuesto federal. Además, el gobierno sostenía que se deberían negociar reformas estructurales, sobre todo en el sector sanitario, que tendrían también un efecto en el presupuesto federal por lo que el margen de maniobra era limitado. Los Länder y los municipios reconocieron la carga que soportaba el presupuesto federal, pero dejaron claro que las crisis habían afectado a todos los niveles de gobierno, por lo que también se deberían distribuir los recursos de forma equitativa y conforme a la constitución financiera. De igual manera se criticaron las medidas unilaterales de política fiscal federal, como la introducción de nuevos impuestos federales, así como el aumento de los costes en el sector hospitalario y la injerencia federal en las competencias de los Länder⁷. Tras varios meses de negociaciones a nivel técnico y político, se acordó que la distribución de los recursos tributarios federales conjuntos se mantendría sin cambios.

La FAG 2024 prevé la provisión de fondos adicionales para los Länder y los municipios a través de la creación de un “fondo para el futuro”, y se aumentarán parcialmente algunas asignaciones financieras y subvenciones específicas para los Länder y los municipios⁸. A través del “Fondo para el futuro” el gobierno federal proporcionará a los Länder una asignación financiera de 5,6 mil millones de euros hasta 2028. La asignación financiera federal está condicionada al logro de objetivos cuantitativos fijados en las tres áreas de educación primaria, vivienda y renovación, y medio ambiente y clima. Los objetivos fijados incluyen una tasa de atención infantil del 38% para los niños menores de tres años, o un aumento de esta tasa de al menos el 1% anual; una tasa de renovación conforme a la directiva sobre eficiencia energética del 3% para los edificios públicos o medidas equivalentes de ahorro de energía; un aumento de la cuota de energías renovables en el consumo final bruto de energía del 1% o del 0,5% a partir de una tasa de cobertura del 50%. Sobre el cómo deben alcanzarse estos objetivos se deja en manos de los Länder, pero la autonomía es limitada debido a los estrictos requisitos.

7 SCHWETZ, F. (2023), “Der Finanzausgleich ab 2024”, https://www.foederalismus.at/de/blog/der-finanzausgleich-ab-2024_284.php.

8 Bundesrat 2023, <https://www.parlament.gv.at/fachinfos/budgetdienst/Finanzausgleich-2024>.

El 50% de los fondos se destinan a la educación primaria y los respectivos fondos deben transferirse directamente a los municipios del estado respectivo. En el ámbito de la vivienda y la rehabilitación un 27,25 % (2024: 300 millones de euros) y en el área de medio ambiente y clima un 27,25 % (2024: 300 millones de euros).

Si se alcanzan los objetivos, los fondos adicionales podrán destinarse a otros ámbitos, por lo que se mantiene la asignación en el ámbito de la enseñanza primaria. Esto se revisará sobre la base de una evaluación intermedia y otra final, tras lo cual los fondos quedarán anclados de forma permanente y el Fondo Futuro se ampliará para incluir nuevos temas en caso necesario.

Los Länder tuvieron éxito en sus negociaciones, en el sentido de que el gobierno federal también debe cumplir determinados objetivos en el marco del Fondo de Futuro: que se creen las condiciones marco correspondientes, por ejemplo, suficientes plazas de formación en el ámbito de la educación infantil y los fundamentos jurídicos pertinentes.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2023.

En 2023 se llegó a un acuerdo político sobre la nueva Carta Austriaca del Suelo tras años de negociaciones de la comisión de la conferencia de ordenación del territorio. Aunque no pudo alcanzarse el objetivo de reducir el consumo diario de suelo a 2,5 ha, el acuerdo final definió el objetivo de utilizar el suelo con más moderación. Para alcanzar una regulación más estratégica de la planificación urbanística, se demanda que las competencias en esta materia no deberían ser asignadas al nivel local, donde los alcaldes están sujetos a presiones por parte de grupos de interés, sino ser repartidas entre los Länder y el gobierno federal.

También en cuanto a la transición energética, se manifiesta que el sistema federal en su conjunto no resulta útil para “resolver un problema global o nacional”. En este sentido se ha criticado el papel de los Länder en la transición eléctrica que con sus agravantes normativas y requisitos están impidiendo y retrasando la expansión tanto de la fotovoltaica como de la eólica, mientras las subvenciones federales no pueden ser utilizadas.

III. Italia

Breve exposición de la situación política durante 2023

El 2023 ha sido un año dedicado a la recuperación, especialmente económica, con énfasis en los objetivos del gobierno para dar plena actuación al Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), financiado por la Unión Europea a través del Fondo Next Generation EU para superar la emergencia pandémica.

Desde el punto de vista de la política interna, a pesar de algunas tensiones, el Gobierno liderado por Giorgia Meloni, expresión de la coalición de centroderecha (Fratelli d'Italia, Lega y Forza Italia), vencedora de las elecciones políticas del 25 de septiembre de 2022 ha proseguido su andadura. A la espera de una mayor actividad política en 2024, año de las elecciones europeas, el 2023 se ha caracterizado principalmente por el inicio de las actividades relacionadas con la actuación del programa en el que se ha comprometido el nuevo gobierno y por los nombramientos de los altos cargos administrativos.

Otras fuerzas políticas también están buscando nuevos equilibrios y posibles alianzas, en particular los principales partidos de oposición, el Movimiento 5 Estrellas y el Partido Democrático, que por primera vez ha elegido a una mujer como secretaria general, Elly Schlein, después de las primarias.

En el ámbito institucional, el Consejo Superior de la Magistratura ha elegido por primera vez a una mujer (Margherita Cassano) como Primera Presidenta de la Corte de Casación. En noviembre, debido al vencimiento del mandato de tres jueces constitucionales, el Presidente de la República nombró a dos magistrados de su competencia, conforme al artículo 135 de la Constitución, mientras que el intento de elección del tercer juez por parte del Parlamento en sesión conjunta fracasó debido por falta de quórum.

Tras la pandemia, se ha observado un notable incremento de los flujos migratorios que, a través de la ruta mediterránea, llegan a las islas y costas italianas, frecuentemente acompañados de dramáticos naufragios y operaciones de rescate en el mar. La compleja gestión de la crisis migratoria ha recibido una atención simbólicamente significativa con la visita de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Layen, a la isla de Lampedusa, lo que denota una mayor sensibilidad de las instituciones europeas ante la necesidad de soluciones conjuntas.

Otras emergencias enfrentadas en 2023 incluyen problemas medioambientales, en particular, los daños causados por la inundación en Emilia Romagna en la primera parte del año, lo que resultó en la activación de poderes extraordinarios para gestionar la situación extraordinaria y la fase posterior de reconstrucción. Asimismo, persiste la prolongación de la guerra en Ucrania y la mayor desestabilización en el escenario de Oriente Medio a raíz del terrible ataque terrorista perpetrado por Hamás en Israel en octubre de 2022, seguido por la intervención militar israelí en la Franja de Gaza. Entre las consecuencias de la inestabilidad internacional, además del temor a un resurgimiento de los atentados terroristas, la crisis energética y el aumento de los precios, que afectan las economías de los países de la UE.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2023

Desde el punto de vista de las reformas constitucionales, en septiembre se aprobó con la ley constitucional número 1 del 2023 la modificación del artículo 33 de la Constitución, añadiendo un último párrafo que reconoce “el valor

educativo, social y de promoción del bienestar psicofísico de la actividad deportiva en todas sus formas”. La reforma fue aprobada con una amplia mayoría en ambas Cámaras, aunque sin gran repercusión mediática: los desarrollos posteriores demostrarán si tendrá un valor más simbólico que efectivo.

El debate público y la agenda política se han centrado principalmente en el proyecto de reforma constitucional destinado a cambiar la forma de gobierno, con el objetivo de aportar mayor estabilidad a los Gobiernos y al papel del cuerpo electoral en la determinación de la dirección política. La propuesta, parte integral del programa político del Gobierno, pretende introducir la elección directa del Presidente del Gobierno (denominado “premierato”), y prevé la elección del Parlamento con un premio de mayoría simultáneo a la elección del Presidente y la racionalización de la relación de confianza, con algunos mecanismos “anti-ribaltone” (es decir, que contrastan cambios en la mayoría parlamentaria de gobierno).⁹

El proyecto de ley de revisión constitucional presentado por el Gobierno y el Ministro de Reformas Institucionales (Casellati) inició su trámite en el Senado en noviembre. La modificación afecta en realidad a unos pocos artículos de la Constitución (criterio “mínimo”), pero tiene un impacto significativo en el sistema constitucional, lo que ha generado un amplio debate tanto entre las fuerzas de oposición como entre los expertos en derecho constitucional, quienes han sido consultados mediante comparecencias durante los trabajos parlamentarios.¹⁰

En cuanto a la actividad legislativa ordinaria, esta ha sido dominada por la iniciativa del gobierno y el uso de decretos-ley por parte del Gobierno. De este modo, el gobierno actual parece haberse alineado con una práctica ya consolidada en Italia, donde desde hace muchos años se utiliza el decreto-ley como principal instrumento normativo, resultando en una creciente marginalización del Parlamento y de la ley ordinaria.

9 En particular, el Presidente del Consejo de Ministros en funciones puede ser sustituido (solo) por un parlamentario de la mayoría y solo con el fin de continuar con la implementación del mismo programa de gobierno. El texto propone la modificación de cuatro artículos de la Constitución: el art. 59 sobre la designación de Senadores vitalicios (que se debe abolir), el art. 88 sobre el poder del jefe de Estado para disolver las Cámaras, el art. 92 sobre la designación del Presidente del Consejo y el art. 94 sobre la moción de confianza y desconfianza en el gobierno. Además, prevé un sistema electoral mayoritario con un premio del 55 por ciento asignado a nivel nacional y la abolición de los senadores vitalicios, con la excepción de los ex presidentes de la República y los que estén en funciones.

10 Es importante recordar que el proceso de revisión constitucional en Italia consta de dos fases: una fase necesaria, que permite la aprobación inmediata de la modificación constitucional solo si es votada por la mayoría cualificada de dos tercios en cada cámara. De lo contrario, si la revisión es aprobada solo por la mayoría absoluta de la Cámara y el Senado, se contempla la posibilidad de someter la modificación introducida a votación popular, a través de un referéndum confirmativo. Los últimos referéndums constitucionales (en 2006 y 2016) arrojaron resultados negativos, rechazando las reformas constitucionales propuestas.

Las principales iniciativas normativas en el ámbito social han incluido la abolición del subsidio de ciudadanía (“reddito di cittadinanza”), reemplazado por el subsidio de inclusión (decreto-ley núm. 48 de 2023, convertido en ley núm. 85 de 2023); la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (ley núm. 168 de 2023); la lucha contra el malestar juvenil y la seguridad de los menores en el ámbito digital (decreto-ley núm. 123 de 2023). Se aprobó una ley sobre el llamado “olvido oncológico” (ley núm. 189 de 2023).

Se introdujeron políticas más restrictivas para hacer frente a la crisis migratoria, con el decreto-ley núm. 1 de 2023, sobre gestión de flujos migratorios (convertido en ley núm. 15 de 2023), el denominado decreto Cutro” (decreto-ley núm. 20 de 2023, convertido en ley núm. 50 de 2023) sobre flujos de entrada legal de trabajadores extranjeros y prevención y lucha contra la inmigración irregular. Finalmente, el Gobierno impulsó un acuerdo de cooperación con Albania con el fin de reubicar a extranjeros irregulares llegados a Italia.

Otras intervenciones, también en el marco del PNRR, se han dirigido a completar reformas institucionales y estructurales, con especial atención al ámbito judicial (modificaciones al código penal, al código procesal penal y a la organización judicial), la reforma fiscal y la aprobación del nuevo código de contratación pública.

A finales de año, se aprobó finalmente la ley de presupuestos que identificó como prioridades los salarios, la sanidad, las familias y las pensiones. Sin embargo, la ratificación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MES) fue rechazada por el voto de la Cámara de Diputados (artículo 1 de la propuesta de ley que establece la Ratificación y ejecución del Acuerdo que modifica el Tratado que establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad).

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2023

El debate sobre el regionalismo italiano está dominado por la cuestión de la actuación de la llamada autonomía diferenciada, planteada por el nuevo Gobierno como el eje central del programa de reformas institucionales, junto con la forma de gobierno.

A principios de 2023, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Regionales y Autonomías (Calderoli), aprobó el proyecto de ley para la actuación de la autonomía diferenciada de las Regiones con estatuto ordinario según el artículo 116, párrafo tercero, de la Constitución.¹¹

¹¹ El artículo 116, párrafo 3, de la Constitución, modificado por la reforma constitucional de 2001, permite atribuir mediante ley estatal, a iniciativa de la región interesada, previa consulta a las autoridades locales, respetando los principios de autonomía financiera de las entidades territoriales (según el artículo 119 de la Constitución), formas adicionales de autonomía en áreas de competencia concurrente de las regiones, así como en la organización de la justicia de paz, las normas generales sobre educación y la protección del medio ambiente, el ecosistema y los bienes culturales. La ley

En particular, el texto propuesto por el Gobierno establece los principios generales para la atribución a las Regiones con estatuto ordinario de formas y condiciones especiales adicionales de autonomía y los procedimientos relacionados para la aprobación de acuerdos entre el Estado y una Región. Una condición previa para la atribución de funciones relacionadas con formas adicionales de autonomía, en lo que respecta a asuntos relativos a los derechos civiles y sociales, es la determinación previa de los niveles esenciales de las prestaciones (“livelli essenziali delle prestazioni”, LEP). De acuerdo con el artículo 117, primer párrafo, letra m), de la Constitución dichos niveles deben garantizarse de manera equitativa en todo el territorio nacional, incluidos aquellos relacionados con las funciones fundamentales de las entidades locales. En este sentido, la ley contiene una delegación al Gobierno para la determinación de los LEP dentro de los 24 meses posteriores a la aprobación de la ley sobre autonomía diferenciada, y que serán financiados dentro de los límites de la ley de presupuestos. Estos aspectos financieros también han sido objeto de programación entre las reformas previstas en el PNRR, con fecha límite en 2026.

El examen del proyecto de ley se concluyó en noviembre en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, para luego ser enviado a la aprobación del Pleno del Senado y posteriormente pasar al examen de la Cámara de Diputados.

Principales sentencias dictadas durante 2023

La jurisprudencia constitucional en 2023 ha abordado una amplia variedad de temas (medio ambiente, COVID-19, identidad personal, familia, menores, justicia, derechos de los detenidos y ejecución penal, trabajo, pensiones, igualdad de oportunidades, extranjeros), con una ligera disminución en el número de decisiones emitidas en comparación con el año anterior (229 en 2023 frente a 270 en 2022).

Siguiendo la experiencia pandémica, al comienzo del año se destacan una serie de decisiones sobre vacunaciones obligatorias para COVID-19 (sentencias núms. 14, 15 y 16 de 2023, relacionadas con la obligatoriedad de la vacunación para el personal sanitario y para los trabajadores empleados en estructuras residenciales socio-sanitarias y socio-asistenciales). Estos pronunciamientos, confirmando en esencia el enfoque tradicional y consolidado de la jurisprudencia constitucional en materia de obligatoriedad de la vacunación, consideraron razonable el equilibrio establecido por el legislador entre las libertades individuales y el derecho fundamental a la salud, definido por el artículo 32 de la Constitución también como “interés de la comunidad”.

En el ámbito de los derechos individuales, la sentencia núm. 135 garantizó el derecho a la identidad personal del adoptado en cuanto al apellido, mien-

para la autonomía diferenciada debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, sobre la base de un acuerdo entre el Estado y la región interesada.

tras que la sentencia núm. 161 declaró no fundada la cuestión de constitucionalidad en relación con la prohibición para el padre de revocar el consentimiento a la procreación médicamente asistida.

En materia de extranjería, la sentencia núm. 88 abordó la prohibición de discriminación en el disfrute de derechos fundamentales entre residentes de largo plazo y titulares de permisos de residencia ordinario, y la necesidad de un equilibrio razonable y proporcionado entre la protección del orden público y la seguridad, la regulación de los flujos migratorios y los derechos constitucionales de los extranjeros (en relación con los límites a la discrecionalidad legislativa en la previsión de la expulsión del territorio nacional como consecuencia automática de la comisión de delitos).

De particular relevancia por su conexión con eventos de carácter internacional son la sentencia 192 (en relación con el “caso Regeni” y el juicio en ausencia de los acusados por actos de tortura) y la 195, relacionada con las reparaciones de guerra por actos imputables al Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial.¹²

En cuanto a los juicios en la vía principal sobre las relaciones entre leyes del Estado y de las Regiones, en el informe anual de la Corte Constitucional se destaca una reducción del contencioso en la materia, presumiblemente gracias al mejor funcionamiento de los órganos de coordinación política entre estos sujetos.¹³ Entre las decisiones más relevantes, cabe destacar la núm. 110 de 2023, con la cual la Corte Constitucional declaró inconstitucional una disposición en materia de construcción contenida en una ley de la Región de Molise, afirmando que las leyes “irremediabilmente oscuras”, que generan una “intolerable incertidumbre en su aplicación concreta”, están en conflicto con el principio de razonabilidad establecido en el artículo 3 de la Constitución.

Por último, se han resuelto, con resultados opuestos, los conflictos de atribución entre la respectiva Cámara de pertenencia del parlamentario y el poder judicial (sentencia 157/2023, caso Ferri, y sentencia 170/2023, caso Renzi) en relación con las prerrogativas de los parlamentarios respecto a las interceptaciones y la libertad y confidencialidad de la correspondencia.

12 La sentencia 192/2023 ha declarado ilegítima la exclusión del juez para proceder en ausencia por delitos cometidos mediante actos de tortura cuando, debido a la falta de asistencia del Estado de origen del acusado, sea imposible demostrar que este, aunque consciente del proceso, haya sido informado de la pendencia del mismo (sin perjuicio del derecho del acusado a un nuevo juicio en presencia para el examen del fondo del caso). La sentencia 195/2023 ha establecido la extinción ex lege de los procesos ejecutivos basados en la condena de la República Federal de Alemania al resarcimiento de los daños sufridos por las víctimas de crímenes de guerra y de lesa humanidad por la violación de derechos inviolables de la persona, cometidos en territorio italiano o contra ciudadanos italianos por las fuerzas del Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial.

13 Informe del Presidente Augusto Barbera sobre la actividad de la Corte Constitucional en 2023. https://www.cortecostituzionale.it/annuario2023/pdf/Relazione_annuale_2023.pdf

IV. Reino Unido

Breve exposición de la situación política durante 2023

Reino Unido comenzó el 2023 con un nuevo primer ministro, Rishi Sunak, quien asumió el puesto en octubre del año anterior. La situación se complicaba aún más por el hecho de que Sunak no había sido elegido por los ciudadanos, sino que había asumido su mandato como resultado de una elección interna del Partido Conservador.

A finales de 2022, hubo un periodo de agitación. Boris Johnson, quien había sido primer ministro durante poco más de tres años, fue obligado a abandonar el cargo tras una serie de escándalos, inclusive las acusaciones de “Partygate”, según las cuales Johnson había ignorado flagrantemente las reglas del confinamiento por Covid, y la conducta sexual inapropiada por parte de otros.¹⁴ Estos acontecimientos, combinado con un descontento generalizado por el coste de vida y las dificultades económicas para el ciudadano medio británico, hizo que su posición fuera insostenible. Liz Truss se convirtió entonces en Primera Ministra, pero su mandato fue impopular desde el principio y solo logró mantenerse en el cargo durante 45 días.¹⁵

Dado el parón en la vida política durante el período de Navidad y año nuevo, al comienzo de 2023, Rishi Sunak todavía era percibido como un nuevo primer ministro, y estaba lejos de ser claro que la fase de inestabilidad política había terminado. Sunak se encontraba bajo presión, siendo llamado a demostrar una capacidad de liderazgo fuerte, especialmente hacia la derecha de su partido, y en general, los conservadores y sus aliados eran poco comprensivos con los movimientos pro-independencia. Sin duda, Sunak tenía un interés personal en mantener el status quo y no pelear, o incluso permitir batallas innecesarias, como con el Partido Unionista Democrático (*Democratic Unionist Party*, DUP) en Irlanda del Norte.

Aunque el primer ministro ha logrado mantener su posición, y era evidente a medida que avanzaba el año que el constante juego de las sillas en el número 10 de Downing Street había cesado por un tiempo, todavía no estaba en posición de hacer nada que pudiera alienar a sus seguidores.

También hubo eventos significativos en Escocia, donde se desarrollaron eventos paralelos, en el sentido de que una contienda por el liderazgo en el partido dominante en la legislatura determinaría al nuevo primer ministro, y la persona en el cargo, por lo tanto, no tendría el respaldo inmediato de un voto del pueblo en general.

14 “Boris Johnson Resigns: Five Things That Led to the PM’s Downfall” BBC News (7 July 2022) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-62070422#:~:text=The%20Chris%20Pincher%20affair&text=It%20set%20off%20a%20chain,deputy%20chief%20whip%20in%20February>

15 “Liz Truss Resigns: PM’s exit kicks off another Tory Leadership Race” BBC News (20 October 2022) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-63332037#:~:text=Liz%20Truss%20has%20resigned%20as,MPs%20forced%20her%20to%20quit.>

Además, las tensiones dentro de la sociedad escocesa se exacerbaron cuando la posición de Kate Forbes en la carrera por el liderazgo se vio dañada por su postura conservadora personal sobre las relaciones del mismo sexo desde una perspectiva religiosa como cristiana protestante,¹⁶ pero Humza Yousaf finalmente tuvo éxito, siendo musulmán y aparentemente reacio a dar una afirmación clara e incondicional a los derechos LGBT.¹⁷ Este aparente doble estándar del SNP profundizó las fisuras en la sociedad escocesa y planteó preguntas para las comunidades, particularmente en las Hébridas Exteriores, que eran minorías lingüísticas de habla gaélica y culturalmente aún profundamente vinculadas a valores moralmente conservadores de la “Iglesia Libre”. El enfoque contrastante dejó dudas sobre si su patrimonio, cultura y forma de vida eran bienvenidos como parte de la diversidad de Escocia, y si se podía confiar en Edimburgo para salvaguardar sus intereses, ya sea dentro del Reino Unido o en una Escocia teóricamente independiente.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2023

Inglaterra

En cuanto a las novedades legislativas cabe destacar la ley de nivelación y regeneración de 2023 (*Levelling-up and Regeneration Act*), diseñada con el propósito de acelerar y hacer más eficiente el sistema de planificación urbana y rural, al tiempo que refuerza los sistemas de responsabilidad para los desarrolladores (desarrolladores urbanos/construtores/promotores inmobiliarios) y reduce las cargas administrativas y burocráticas.¹⁸ Uno de los principales motores de esta medida es incentivar a los consejos locales a establecer planes que faciliten la construcción de nuevas viviendas y aborden la crónica escasez de alojamiento asequible y la crisis social que la acompaña.

En cierto modo, este cambio supone un enfoque más directivo por parte del Parlamento británico en cuanto al ejercicio de los poderes de las autoridades locales, aunque en otros aspectos concede a las autoridades locales una mayor flexibilidad en su gestión. Por ejemplo, se han introducido Políticas Nacionales de Gestión del Desarrollo (*National Development Management Policies*), que obligan a los responsables de la toma de decisiones a tener en cuenta en sus procesos deliberativos las prioridades identificadas a nivel na-

16 “SNP Leadership: Kate Forbes Defends Gay Marriage Stance” BBC News (21 February 2023) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-64715944#:~:text=Ms%20Forbes%20said%20she%20would,a%20man%20and%20a%20woman>.

17 “SNP Leadership: Yousaf Defends Decision to Miss Gay Marriage Vote” BBC News (24 February 2023) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-64762068>

18 Levelling Up and Regeneration Act 2023: Progress on Implementing Build Out Measures, Gobierno del Reino Unido (25 de abril de 2024) <https://www.gov.uk/guidance/levelling-up-and-regeneration-act-2023-progress-on-implementing-build-out-measures>

cional, como el contraste al cambio climático, la conservación de las áreas cinturón verde (*green-belt*) y la protección del patrimonio.¹⁹

Esto podría interpretarse razonablemente como un intento por parte de los poderes centrales de guiar a los organismos gubernamentales locales en el ejercicio de su discrecionalidad planificadora. No obstante, la ley también ha introducido una nueva facultad en la ley de planificación urbana y rural de 1990 (*Town and Country Planning Act*, sección 73B), que permite realizar cambios en los permisos de planificación existentes y elimina la necesidad de presentar una nueva solicitud en caso de cualquier modificación, siempre y cuando el efecto no sea “*sustancialmente diferente*” al del permiso original.²⁰ Por supuesto, se trata de un procedimiento de simplificación, pero también otorga a las autoridades locales un mayor margen de maniobra en la gestión de su planificación.

Además, la ley introduce las autoridades combinadas del condado (*Combined County Authorities*, CCA)²¹ diseñadas para áreas rurales, en contraste con las autoridades combinadas (*Combined Authorities*),²² previamente establecidas en contextos urbanos. Según las nuevas disposiciones, se permite que determinadas entidades elaboren una propuesta para el establecimiento de una CCA en su área y la presenten al Secretario de Estado, quien está facultado para establecer regulaciones que constituyan una CCA, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: que el desarrollo probablemente mejore el bienestar económico, social y ambiental de algunas o todas las personas que residen o trabajan en el área; y que sea adecuado, considerando la necesidad de asegurar un gobierno local tanto efectivo como eficiente y de reflejar los intereses e identidades de las comunidades.²³ El Secretario de Estado también debe estar convencido de que esta medida cumplirá con el propósito especificado en la solicitud de la autoridad, que cuenta con el consentimiento del consejo constituyente, además de que se haya realizado una consulta adecuada.

Es interesante destacar que la cuestión de la identidad se aborda específicamente como un elemento relevante dentro de la legislación, siendo crucial que los arreglos de gobernanza local se adapten para reflejar las variaciones en identidad y cultura. Por un lado, esto puede ser positivo para el contexto único de Cornualles, ya que potencialmente permitiría una mayor capacidad para proteger su carácter lingüístico y patrimonio únicos. La lengua cornuallesa (un idioma bretón estrechamente relacionado con el galés) desapareció

19 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 92-94.

20 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 92-94.

21 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 92-94.

22 “English Devolution” *Institute for Government* (6 de marzo de 2023) <https://www.institute-forgovernment.org.uk/explainer/english-devolution>

23 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 46.

en el siglo XVIII, pero ha sido revivida y ahora es reconocida por la UNESCO como una lengua viva.²⁴ Por otro lado, este desarrollo legislativo sitúa a Cornualles en la misma situación que otras áreas actualmente administradas por autoridades locales. Se podría argumentar que la falta de diferenciación de esta entidad céltica, con un legado lingüístico germánico (de raíces anglosajonas y nórdicas), respecto al resto de Inglaterra, no refleja adecuadamente la radical singularidad de este contexto.

A medida que las identidades regionales se han fortalecido en términos generales, Cornualles se ha vuelto más consciente de su identidad y posición. Se trata de un factor relevante en la controversia sobre segundas residencias y tributación discutida a continuación.

La demanda por una mayor autonomía para Cornualles había estado creciendo desde que el Parlamento de Gales introdujo altas tasas de impuestos municipales sobre segundas viviendas, en un intento de abordar el problema de que los residentes locales en áreas rurales y costeras quedaran excluidos del mercado debido a que los no residentes compraban propiedades como casas de vacaciones. Este fenómeno había sido reconocido durante mucho tiempo como un problema grave en Cornualles, y la capacidad de Gales para abordar el problema de manera independiente era vista con envidia.

En 2023, Westminster otorgó a las autoridades locales la capacidad de introducir impuestos similares.²⁵ Desde un punto de vista práctico, esto es claramente positivo, aunque se debe observar que Cornualles sigue dependiendo de la dirección política y las prioridades de las autoridades en Londres y, por lo tanto, está en la misma posición que cualquier otra región de Inglaterra. Sin duda, otras áreas de belleza natural preferidas por los turistas y aquellos lo suficientemente adinerados para permitirse segundas propiedades enfrentan los mismos desafíos, y tenía sentido que el legislativo británico abordara el problema de manera generalizada. Sin embargo, la crisis de segundas viviendas de vacaciones en Cornualles es particularmente aguda, y hay una mayor conciencia de los problemas específicamente *cornish* y de la identidad para las comunidades en ese territorio.

Es interesante notar que en 2023, Gales y Cornualles firmaron un “acuerdo de aprendizaje compartido” (*shared learning agreement*) para facilitar la comunicación y desarrollo de las mejores prácticas, así como la recopilación de información sobre ventajas y desventajas de las estrategias en este contexto.²⁶ No solo ambos entornos enfrentan dilemas paralelos en cuanto al equi-

24 “Cornish in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland” UNESCO <https://en.wal.unesco.org/countries/united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland/languages/cornish>

25 Levelling Up and Regeneration Act 2023, sección 80.

26 “House prices: Wales to help Cornwall tackle its housing crisis” BBC News (7 September 2023) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-66739065>

librio entre los beneficios y perjuicios derivados de industrias turísticas prósperas y la demanda de residencias para vacaciones y fines de semana, sino que también comparten un vínculo histórico y cultural estrecho.

Tanto los galeses como los córnicos son descendientes de poblaciones británicas indígenas, desplazadas hacia el oeste por colonos germánicos, y como era de esperar, el galés y el córnico están estrechamente relacionados, con cierto grado de inteligibilidad mutua.²⁷ El apoyo y la cooperación bilaterales que acompañan el creciente renacimiento de la identidad nacional cornuallesa pueden, en consecuencia, ser plausiblemente más complejos que un intercambio pragmático de conocimientos en relación con problemas comunes. Sin embargo, la disposición para ayudarse mutuamente en el desarrollo de políticas administrativas en este ámbito puede ser indicativa de una cooperación más profunda en el futuro, y será fascinante ver cómo todo esto se desarrollará.

Escocia

Como se indicó en el *Informe Comunidades Autónomas* del año pasado, en diciembre de 2023 el Parlamento Escocés aprobó el *Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*, con 86 votos a favor y 39 en contra.²⁸ En enero de 2023, el ejecutivo del Reino Unido invocó la sección 35 del *Scotland Act* de 1998, bloqueando que la legislación recibiera el consentimiento real. Esta disposición permite al Secretario de Estado vetar la legislación escocesa si existen “motivos razonables” (*reasonable grounds*) para creer que su impacto tendría un “efecto adverso” (*adverse effect*) en los “asuntos reservados” (*reserved matters*).²⁹ Debe tenerse en cuenta que los asuntos reservados son aspectos de exclusivo dominio de las autoridades del Reino Unido, y/o afectan al marco legal en otras partes del Reino Unido. A modo de ejemplo, tanto las cuestiones constitucionales como la normativa aplicable en Inglaterra y Gales están dentro del ámbito de los asuntos reservados.

El Gobierno Escocés presentó un recurso de revisión judicial en relación con la acción del Secretario de Estado, pero el tribunal falló en su contra,³⁰ y en respuesta, el ejecutivo escocés anunció que no apelaría ulteriormente la decisión.³¹ Es llamativo que el litigio no haya avanzado a la siguiente etapa, considerando que este fue el primer uso de la sección 35 en casi tres décadas, y un recordatorio inequívoco de que el legislativo escocés ejerce todas sus

27 Paul Russell, *An Introduction to the Celtic Languages* (Taylor and Francis: London) 2014.

28 “What’s happening with Scotland’s gender reform plans?” *BBC News* (8 December 2023) <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-60221034>

29 Scotland Act 1998 sección 35

30 *The Lord Advocate v Office of the Advocate General* [2023] CSOH 89.

31 “Section 35 Judicial Review” *Scottish Government* (20 de diciembre de 2023) <https://www.gov.scot/news/section-35-judicial-review/#:~:text=%E2%80%9CThe%20Gender%20Recognition%20Reform%20Bill,cannot%20to%20Royal%20Assent.>

funciones bajo la supervisión, y en última instancia el control, de las autoridades británicas. Sin duda, las razones subyacentes al litigio en cuestión han de relacionarse con el más amplio contexto político. En efecto, el debate en torno a los derechos de las personas transgénero y su intersección con los derechos de las mujeres se ha vuelto extremadamente polarizado, hasta el punto de que casi cualquier postura concebible generará críticas amargas de algunas facciones. Es evidente que la administración liderada por el Partido nacional escocés (*Scottish National Party*, SNP) en Escocia decidió que este no era un campo de batalla en el que quería oponerse al Reino Unido, dadas las profundas divisiones tanto dentro del partido como en la nación escocesa.

Gales

Como se ha adelantado, el Gobierno de Gales ha firmado un acuerdo de aprendizaje compartido (*Shared Learning Agreement*) con Cornualles en relación con las segundas residencias. Este apoyo mutuo entre las dos naciones celtas es significativo e indicativo de los modos de pensamiento en evolución sobre gobernanza e identidad dentro del Reino Unido. A pesar de estar integrada dentro de Inglaterra, la comunidad cornuallesa en este caso ha recurrido a Cardiff, en lugar de Londres, en busca de ayuda para desarrollar políticas que aborden importantes desafíos sociales y económicos.

La verdad es que esta decisión no fue necesaria, ni siquiera particularmente facilitada por las estructuras formales existentes, sino que surgió de manera orgánica de los actores en ambos contextos. Gales es claramente el socio más fuerte en esta relación, al tener un parlamento descentralizado, en contraposición a una autoridad local en la misma forma que cualquier otra región inglesa, y consecuentemente, este ejercicio de liderazgo por parte de Gales en la parte occidental de Gran Bretaña es un desarrollo importante, y será extremadamente interesante ver cómo se desarrolla en el futuro.

Además, cabe destacar que en septiembre de 2023 se presentó el proyecto de ley de miembros y elecciones del Senedd (*Senedd Members and Elections Bill*). El objetivo de esta ley es aumentar el tamaño del Parlamento de Gales (*Senedd*) a 96 miembros, crear nuevas circunscripciones y reformar el sistema electoral para introducir un modelo basado enteramente en la representación proporcional. También requeriría que las elecciones al *Senedd* se celebren cada cuatro años a partir de 2026, y que los candidatos sean residentes en Gales.³²

Irlanda del Norte

El desafío continuo de formar y mantener un gobierno descentralizado ha marcado el 2023. En enero de 2023 finalizó el plazo legislativo para la formación del ejecutivo, pero en febrero se acordó el *Windsor Framework* entre la

32 Welsh Government, “Senedd Reform” <https://www.gov.scot/news/section-35-judicial-review/#:~:text=%E2%80%9CThe%20Gender%20Recognition%20Reform%20Bill,cannot%20proceed%20to%20Royal%20Assent>

Unión Europea y el Reino Unido, que incluía el mecanismo *Stormont Break*, generando esperanzas de que los unionistas estuvieran dispuestos a reanudar la colaboración y que el ejecutivo pudiera ser restaurado. Ese mismo mes, se aprobó una ley que imponía un nuevo plazo legislativo hasta enero de 2024.³³ Un paso adicional se realizó en septiembre con la definición del presupuesto para Irlanda del Norte.³⁴

En abril de 2023, se celebró el vigésimo quinto aniversario del Acuerdo del Viernes Santo tanto en el Reino Unido como en Irlanda.³⁵ Además, en noviembre de 2023, el Comité de Asuntos de Irlanda del Norte publicó un documento de recomendaciones sobre la efectividad de las instituciones establecidas en virtud de dicho acuerdo.³⁶ Este documento reconoció que el establecimiento de un gobierno efectivo y funcional para Irlanda del Norte es un proceso, más que un evento y que depende en gran medida de la voluntad política de los actores humanos y grupos involucrados, señalando además que en ocasiones esto había sido un obstáculo y que persistían desafíos.

Principales sentencias dictadas durante 2023

La decisión judicial más significativa de este período en este ámbito fue, sin duda, *The Lord Advocate v Office of the Advocate General*,³⁷ discutida más en detalle en las páginas anteriores. El resultado de este juicio, en términos jurídicos, no fue controvertido, dado que la intención y aplicación de la ley en cuestión eran extremadamente claras. Sin embargo, como ya se ha señalado, el contexto político fue una de las razones para la decisión táctica de las autoridades escocesas de no apelar la sentencia y la muy remota posibilidad de éxito debe haber sido otro factor.

En la actualidad, la voluntad del Parlamento del Reino Unido, expresada en la legislación primaria es clara, y el Parlamento escocés es una entidad dependiente, en última instancia creado por ley. En otras palabras, el Reino Unido ciertamente no es un Estado federal. Si esto cambiará en el futuro, permanece una cuestión abierta.

33 Northern Ireland (Executive Formation and Organ Tissue Donation) Act 2023.

34 Northern Ireland Budget (No.2) Act 2023.

35 Developments in Northern Ireland 2022-24” House of Commons Library (30 de enero de 2024) <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9913/#:~:text=18%20September%202023%3A%20The%20Northern,the%20Belfast%2FGood%20Friday%20Agreement>

36 House of Commons, “Northern Ireland Affairs Committee” The Effectiveness of the Institutions of the Northern Ireland/Belfast Agreement” (29 November 2023) <https://committees.parliament.uk/publications/42405/documents/210752/default/>

37 *The Lord Advocate v Office of the Advocate General* [2023] CSOH 89.

V. Suiza

Breve exposición de la situación política durante 2023

El año 2023 estuvo marcado principalmente por las elecciones legislativas federales del 22 de octubre de 2023, para la renovación total de las dos cámaras del parlamento suizo para el próximo cuatrienio. Como es sabido, el parlamento suizo (Asamblea federal) está compuesto por dos cámaras paritarias (con las mismas funciones y competencias): el Consejo Nacional (200 miembros) y el Consejo de los Estados (46 miembros, en representación de los Cantones). A las cámaras corresponde, además de la competencia legislativa en materia federal y la decisión sobre las finanzas y el presupuesto de la Confederación, la elección de las principales autoridades federales como los siete miembros del Consejo Federal, el Presidente de la Confederación, los jueces del Tribunal Federal y el Canciller de la Confederación.

Los resultados de las elecciones confirmaron sustancialmente las relaciones de fuerza entre los principales partidos políticos ya determinados en la ronda electoral federal de 2019: en el Consejo Nacional, elegido mediante un sistema proporcional, el Partido Popular Suizo/Unión Democrática de Centro (SVP/UDC) obtuvo aproximadamente el 27% de los votos (un aumento desde las elecciones anteriores), siguiendo la tendencia al alza de los partidos de derecha en Europa, seguido por el Partido Socialista (PS) con alrededor del 18%, la Alianza del Centro (AdC) y los Liberales Radicales (PLR) ambos alrededor del 14%, y una ligera disminución de los partidos ecologistas Verdes Suizos (VS) y Verdes Liberales Suizos (PVL).

Al SVP/UDC le fueron asignados 62 escaños, 41 al PS, 29 a la AdC y 28 al PLR. La representación femenina se sitúa en el 38,5% (77 escaños).

En el Consejo de los Estados, elegido a nivel cantonal (según las reglas establecidas por cada cantón según su propio derecho), predominantemente a través de un sistema mayoritario, predominan los escaños de la Alianza de Centro (15), seguidos por el partido Radical Liberal (11), el partido Socialista (9) y la UDC (6).

La participación popular promedio en las elecciones fue del 46.7%, ligeramente superior al 45.1% de 2019. Algunos cantones (Basilea Ciudad, San Galo y Turgovia) también obtuvieron del Consejo Federal la autorización de principio para reanudar la experimentación del voto electrónico en medida limitada, mediante la cual el Consejo Federal establece, basándose en las solicitudes de los cantones, en qué ámbito y qué porcentaje de los electores cantonales y nacionales son posibles las pruebas con el voto electrónico (generalmente concedidas por un máximo de dos años).

El 13 de diciembre, el parlamento, en su composición renovada, votó por el Gobierno (Consejo federal), compuesto por 7 miembros con igualdad de derechos que deciden colegiadamente (cada miembro está a cargo de un de-

partamento y juntos, con la Cancillería Federal, los siete departamentos reunidos constituyen la Administración Federal). Tradicionalmente, el Consejo Federal se compone según la “fórmula mágica” 2:2:2:1, involucrando a los cuatro partidos más fuertes. Además, tres miembros provienen de Suiza alemana, tres de la Suiza francesa y uno de la Suiza italiana. Estos criterios también se respetaron en la formación del Gobierno de 2023, en el que hay dos representantes respectivamente por UDC, PS, PLR y un representante por AdC. En el centro del programa legislativo del Gobierno 2023-2027 se han indicado el bienestar, la cohesión, la seguridad y el clima. Además, en 2023 se celebró el 175º aniversario de la Constitución Federal Suiza, que entró en vigor el 12 de septiembre de 1848.

Entre las prioridades de la agenda política suiza se incluyen la política migratoria (accesos y permisos de residencia), el medio ambiente, subsidios y pensiones, y la digitalización.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, es importante recordar que Suiza adopta una política de neutralidad. Sin embargo, participa en numerosas organizaciones internacionales (OSCE, OCDE, OMC, etc.), y desde 2022 también es miembro de las Naciones Unidas, de las cuales en 2023/2024 es miembro del Consejo de Seguridad de la ONU. No es miembro de la UE, pero mantiene más de 100 acuerdos bilaterales con la Unión Europea, especialmente en materia económica y en los sectores de asilo, seguridad, medio ambiente y cultura. La inestabilidad de la situación internacional, con las repercusiones especialmente de la guerra en Ucrania en la seguridad y la crisis energética, ha ganado mayor atención en la agenda política, orientada al desarrollo y la estabilización de las relaciones con la UE³⁸ y a una redefinición de las prioridades para la Estrategia de política exterior 2024-2027.

Finalmente, desde el punto de vista económico, una de las principales instituciones bancarias del país, Credit Suisse, fue definitivamente disuelta debido a la imposibilidad de recuperarse de una crisis financiera que había estado en curso por algún tiempo, y fue adquirida por UBS en marzo de 2023.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2023

El sistema legal de la Confederación Suiza se distingue tradicionalmente en el panorama del derecho comparado por la importancia de los institutos de democracia directa, tales como iniciativas populares, referendos y peticiones. Estos instrumentos permiten la participación directa de los ciudadanos en los tres niveles de gobierno en los que se articula el federalismo suizo: Confederación, Cantones y municipios.

Con respecto al nivel confederal, la iniciativa popular permite a los ciudadanos solicitar una modificación total o parcial de la constitución federal.

38 <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/newsuebersicht/2023/europa.html>.

Por otro lado, el referendo puede ser opcional u obligatorio. A través del referendo opcional, los ciudadanos suizos pueden pronunciarse sobre la aprobación de cualquier ley federal, mientras que cualquier modificación de la Constitución requiere un referendo obligatorio: las modificaciones constitucionales solo entran en vigor si son aceptadas por la mayoría del pueblo y de los Cantones (art. 140 de la Constitución federal).

Entre las iniciativas populares federales presentadas en 2023, destaca la titulada “Por una protección efectiva de los derechos constitucionales (Iniciativa por la soberanía)”, que tiene como objetivo modificar el artículo 54 de la Constitución federal, con el fin de evitar la asunción de obligaciones de derecho internacional que, debido a su aplicabilidad directa o a la necesaria transposición al derecho interno, impongan intervenir en la protección de los derechos fundamentales u otros derechos constitucionales, en particular mediante normas de carácter preventivo o represivo relacionadas con la seguridad, la economía, la salud o el medio ambiente, así como imponer el cumplimiento de la aplicación del derecho o la jurisprudencia de autoridades o tribunales extranjeros, internacionales o supranacionales, con excepción de la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional, o someterse a un tribunal arbitral.

También, merece la pena evidenciar la iniciativa titulada “Por un derecho de ciudadanía moderno (Iniciativa por la democracia)”, que busca modificar el artículo 38 de la Constitución federal integrando las condiciones en relación con las normas sobre la naturalización de extranjeros y la concesión de la ciudadanía; y aquella que busca prohibir los experimentos con animales (modificación del artículo 80 de la constitución).

El 18 de junio de 2023 se llevaron a cabo una serie de votaciones sobre tres referendos populares que aprobaron las leyes sometidas a escrutinio popular: uno obligatorio, ya que se trataba de una ratificación constitucional (en relación con la confirmación del decreto federal del 16 de diciembre de 2022, que incorporaba en la constitución federal el proyecto de la OCDE y del G20 sobre la imposición mínima del 15% para las grandes empresas activas a nivel internacional con una facturación anual de al menos 750 millones de euros).

Un segundo referéndum se refería a la confirmación de la ley federal del 30 de septiembre de 2022 sobre objetivos en materia de protección del clima, innovación y fortalecimiento de la seguridad energética (la ley proponía una serie de medidas con el objetivo de reducir progresivamente el consumo de petróleo y gas natural y alcanzar la neutralidad climática para 2050).

El tercero era para confirmar la modificación del 16 de diciembre de 2022 de la ley federal sobre las bases legales de las órdenes del Consejo Federal destinadas a hacer frente a la epidemia de Covid-19 (Ley Covid-19), que prorrogaba hasta finales de junio de 2024 algunas medidas para combatir la pandemia de Covid-19 (como la posibilidad de importar y utilizar medicamentos anti-Covid aunque aún no estén homologados en Suiza).

Además, se aprobó el referéndum contra la modificación del 17 de marzo de 2023 de la ley federal sobre la previsión profesional para la vejez, los sobrevivientes y la invalidez (LPP) (Reforma de la previsión profesional), al haber recopilado más de 50.000 firmas, mientras que no se alcanzó el número mínimo de firmas necesarias para el referéndum contra la ley federal del 30 de septiembre de 2022 sobre protección de menores en los sectores de películas y videojuegos (LPMFV).

Para 2024 se han convocado referendos sobre una ley de energía destinada a la salida del país del uso de energía fósil y en contra del freno al gasto sanitario, limitado también según la coyuntura económica.

En 2023 también entraron en vigor la reforma del derecho de sociedades (1 de enero) y la ley federal de protección de datos (1 de septiembre), destinada a alinearse con los estándares establecidos por el Reglamento europeo; también se aprobó la reforma del código procesal civil que debería entrar en vigor en 2025.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2023

Con especial referencia al federalismo, se señala que no tuvo éxito debido a la insuficiencia del número de firmas necesarias la iniciativa popular federal “Por una nueva Constitución federal”, para la revisión total de la Constitución vigente, propuesta en 2022 (31 de marzo), cuyo plazo expiraba el 19 de octubre de 2023.

La propuesta tenía como objetivo someter a revisión total la Constitución federal de 1999, reabriendo el debate sobre la distribución de competencias entre la Confederación y los Cantones, consideradas obsoletas por algunos. La última revisión total de la Constitución es la de 2004 (en vigor desde 2008), mediante la cual se llevó a cabo una reorganización sustancial de las competencias legislativas entre la Confederación y los Cantones, y una nueva regulación de las formas de colaboración entre los entes y de los institutos de igualdad financiera.

Principales sentencias dictadas durante 2023

En Suiza, es importante recordar que el Tribunal Federal es la autoridad judicial suprema, cuyo nombramiento corresponde al Parlamento. El Tribunal Federal no tiene el poder de anular los actos de la Asamblea Federal y del Consejo Federal, sino solo las leyes cantonales que sean origen de conflicto (inviolabilidad constitucional del derecho federal, art. 190 Const.), y es competente para disputas entre ciudadanos, entre ciudadanos y el Estado, entre Cantones, y entre la Confederación y los Cantones en el ámbito del derecho civil, penal, administrativo y de seguros sociales.

Entre las decisiones de 2023, se puede mencionar la relativa a la anulación de la expulsión de una persona de etnia tibetana (sentencia del 6 de marzo de

2023), en la cual el Tribunal estableció que no es admisible la expulsión a un tercer país sin haber determinado si el extranjero tiene derecho a residir allí (en el caso específico, según el Tribunal Federal, la expulsión “a un tercer país diferente de la República Popular China” pronunciada por el Tribunal cantonal de Vaud era contraria al derecho federal, al no haberse determinado si la persona en cuestión realmente podía establecerse en otro país del mundo).

También en relación con el derecho de asilo, se admitió el recurso del Cantón de Neuchâtel sobre la concesión de subsidios federales a solicitantes de asilo (sentencia del 21 de diciembre de 2023), que no pueden suspenderse si el Cantón no ha procedido a la ejecución del alejamiento por motivos excusables (en este caso, no haber realizado el traslado de Dublín del interesado a Italia debido al embarazo de la compañera del hombre, también eritrea y residente en Suiza con estatus de solicitante de asilo). En cuanto a las vacunaciones Covid, el Tribunal Federal admitió un recurso contra la disposición emitida por el Cantón de Friburgo en otoño de 2021, considerando desproporcionada la restricción según la cual solo las personas con certificado Covid-19 tenían acceso a las clases presenciales en las escuelas universitarias, sin una disposición que previera apoyo financiero para realizar pruebas de Covid-19 a estudiantes con recursos económicos limitados (sentencia del 31 de marzo de 2023).