

FEDERALISMO EN ALEMANIA EN EL 2009*

Gerhard Robbers

El debate sobre el federalismo

Después de unos años de experiencia con la gran reforma del federalismo alemán del año 2006, algunos de sus resultados han sido cuestionados. De forma particular, la prohibición relativamente estricta y amplia de la cooperación entre la Federación y los Länder en materia de educación ha sido el foco de la atención en el año 2009. La ministra federal de educación, *Schavan*, del Partido de la Unión Demócratacristiana (CDU) manifestó al respecto que fue un error prohibir la cooperación entre la Federación y los Länder en la política educativa con ocasión de la reforma del federalismo del 2006. Según la misma, dicha prohibición de cooperación fue un error que sólo hoy un puñado de políticos repetiría. En virtud de la primera reforma del federalismo del 2006 esta previsión fue integrada en la Ley Fundamental a petición, en especial, de los ministros presidentes del Partido de la Unión Demócratacristiana (CDU). La disposición prohíbe a la Federación efectuar inversiones en el campo de la educación. Desde entonces es una competencia exclusiva de los *Länder*. Según la ministra, la prohibición de la cooperación fue una excusa para que no se tuviera que modificar la Ley Fundamental por solo una situación de mal ambiente o descontento, en este caso la disparidad de opiniones entre la Federación y los *Länder*. A pesar de la prohibición, la ministra federal *Schavan* prometió a los *Länder* que la Federación les ayudaría a largo plazo a aumentar los gastos en escuelas y universidades. De los tres mil millones de euros anuales que la Federación quiere gastar en este periodo legislativo para la educación y la investigación, se aprovecharán también los *Länder*, según la ministra.

Además, en lo relativo a la política federal fue criticado el hecho de que muchos *Länder* cambiaran sus estructuras escolares. Los acuerdos adoptados ahora en los *Länder* conciernen en muchos casos a las estructuras del sistema escolar. Para los políticos federales esta práctica es perjudicial, dado que los cambios estructurales infunden grandes dudas a los padres y provocan disturbios en las escuelas. Los cambios estructurales actuales tuvieron como consecuencia introducir diferencias en los sistemas escolares en Alemania que no tienen nada que ver con la competencia.

Al respecto, el partido de la oposición en la Federación «Bündnis 90»/Los Verdes propuso suprimir la prohibición de cooperación para la Federación, los *Länder* y los municipios en materias de educación. Según ellos, la realidad es que

* Traducción realizada por Verena Krösbacher, traductora de alemán.

todas las fracciones constataron que la adopción de esta medida en el marco de la reforma del federalismo alemán fue un error. De ahí que se iniciara una enmienda de la Ley Fundamental a principios del año 2010. Representantes del Partido Demócrata Liberal (FDP), socio menor en la coalición de gobierno, insistieron en poner a disposición más fondos federales para la financiación de tareas educativas e investigadoras.¹

Las principales enmiendas de ley: La reforma del federalismo II

La medida más destacada para la reforma del federalismo en el año 2009 es la amplia enmienda de la Ley Fundamental que concierne sobre todo al aspecto financiero del federalismo. Estas enmiendas de la Ley Fundamental se han conocido como la reforma del federalismo II, como continuación de la reforma del federalismo del año 2006.² El objetivo central de esta enmienda de la Constitución era tratar de delimitar el nivel de deuda de la Federación y los *Länder*. Existía la convicción generalizada de que las relaciones financieras necesitaban modernizarse. Por este motivo, el Parlamento alemán, el *Bundestag* y la Cámara de Representación de los *Länder*, el *Bundesrat* aprobaron en el año 2006 la creación de una Comisión Conjunta para la Modernización de las Relaciones Financieras entre la Federación y los *Länder*. La Comisión se constituyó por los presidentes del *Bundestag* y del *Bundesrat* el 8 de marzo de 2007. Tuvo el encargo de elaborar propuestas para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* con el objetivo de adaptarlas a las condiciones cambiantes de la política de empleo y crecimiento dentro y fuera de Alemania. En el interés de un mejor cumplimiento de las tareas debieron hacer también propuestas para un incremento de la eficiencia y cooperación de la administración pública. Las regulaciones constitucionales para la limitación de la obtención de créditos, vigentes hasta la fecha, no pudieron evitar un aumento de las deudas de la Federación y los *Länder* en el pasado.

En opinión del legislador constitucional, el importe y el desarrollo de las deudas acumuladas en los últimos decenios en Alemania mostraron que las regulaciones fiscales hasta ahora en vigor no lograron restringir el nuevo endeudamiento de manera sostenible y en consecuencia no pudieron evitar el aumento del ratio de endeudamiento (endeudamiento en relación al producto interior bruto nominal). Desde la introducción del art. 115 en el curso de la reforma constitucional financiera de los años 1967/1969, vigente hasta la fecha, el ratio de endeudamiento de las haciendas públicas se ha incrementado desde un 20% hasta casi un 70% hoy.

Falsos incentivos económicos y políticos, creados por las regulaciones fiscales de la Federación y de los *Länder*, vigentes hasta la fecha, se consideraron, entre otros, como causas de esta evolución. La regla de oro del art. 115, vigente

1. <http://www.dradio.de/nachrichten/200912152300/7>.

2. Vid. Al respecto: Deutscher Bundestag Drucksache 16/12410, 16. Wahlperiode 24. 03. 2009, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d).

para la Federación hasta la fecha, que existe de forma parecida en muchas constituciones federales, hizo posible una obtención de créditos netos por el importe de las inversiones previstas en el presupuesto.

Con este fondo se establecen en el art. 109 nuevos principios generales para una limitación constitucional de la obtención de créditos netos, válidos tanto para la Federación como para los *Länder*. Deben garantizar especialmente la capacidad de gasto a largo plazo de los presupuestos de la Federación y de los *Länder*, de acuerdo conformidad con la filosofía del aspecto preventivo del reformado Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento. A tal fin, deben posibilitar una política financiera que corresponda a la coyuntura y que se oriente al futuro. Para concretar los principios generales formulados en el art. 109, se establecen en el art. 115 los rasgos fundamentales constitucionales de la nueva regla de endeudamiento.

Las enmiendas de la Ley Fundamental, en vigor desde el 1 de agosto de 2009, incluyen una serie de disposiciones financieras centrales. El art. 109 establece para los presupuestos de la Federación y de los *Länder* el principio de un presupuesto equilibrado sin ingresos procedentes de créditos. Para la Federación, este principio se cumple si el déficit estructural no supera el 0,35% del producto interior bruto. Para los *Länder* un endeudamiento estructural no es admisible. Son admisibles las desviaciones de este principio si consideran simétricamente –es decir el auge y la recesión de la misma manera– las consecuencias de la evolución coyuntural de los ingresos y gastos a fin de contribuir a la estabilización de la evolución coyuntural. Además, está prevista una regulación excepcional que garantice la capacidad del Estado de actuar en el caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera. Se debe prever una regulación de amortización para los créditos obtenidos en tal situación.

Después de haber cambiado sus apartados 2, 3 y 5, el art. 109 GG dice ahora:

A. La Federación y los *Länder* son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestaria.

B. Las obligaciones de la República Federal de Alemania que se deducen de actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al art. 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria tienen que ser cumplidas conjuntamente por la Federación y los *Länder*. Dentro de este marco se garantiza conjuntamente que sean tenidas en cuenta las necesidades del equilibrio global de la economía.

C. Los presupuestos de la Federación y los *Länder* tienen que ser equilibrados sin ingresos procedentes de créditos. La Federación y los *Länder* pueden prever regulaciones para poder considerar simétricamente, el auge y la recesión de la misma manera, las consecuencias de una evolución de la coyuntura desviada de la situación normal. Pueden prever también regulaciones excepcionales para catástrofes naturales y situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera del Estado. Para la regulación excepcional se debe prever una regulación de amortización. La aplicación para el presupuesto de la Federación se establece en el art. 115 entendiendo que la primera frase se

cumple si los ingresos procedentes de créditos no superan 0,35% del producto interior bruto nominal. La aplicación para los presupuestos de los *Länder* se establecerá por ellos mismos dentro del marco de sus competencias constitucionales entendiéndose que la primera frase está cumplida, si no están permitidos ingresos procedentes de créditos.

D. Por ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*, podrán fijarse principios comunes para la Federación y los *Länder*, en lo que atañe al Derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una planificación financiera plurianual.

E. Las sanciones de la Unión Europea relacionadas con las disposiciones del art. 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria las soportan la Federación y los *Länder* en la proporción 65 a 35. La totalidad de los *Länder* soporta solidariamente el 35% de las cargas asignadas a los *Länder* según el número de habitantes; el 65% de las cargas asignadas a los *Länder* las soportan los *Länder* según su contribución en la causa de la sanción. La regulación se hará por ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*.

Para la realización de los objetivos de la reforma del Federalismo II, la nueva redacción del art. 109 mantiene la regulación vigente hasta la fecha, según la cual la Federación y los *Länder* cumplen conjuntamente las obligaciones de la República Federal de Alemania que se deducen de los actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al art. 104 del Tratado CE.

Sin embargo, dentro del marco del principio de presupuestos equilibrados, la Federación posee un limitado margen estructural de endeudamiento que permanece independiente de la situación de coyuntura. Con vistas a la justicia intergeneracional se le permite crear un margen financiero para medidas de alta calidad, es decir, medidas que no sólo sirven para el fortalecimiento del crecimiento y del desarrollo sostenible, sino también, y sobre todo, que benefician a las generaciones futuras, sin causar una evolución de las finanzas públicas no sostenible a largo plazo. Para los *Länder*, el nuevo art. 109 no prevé este margen estructural de endeudamiento.

Los márgenes estructurales de endeudamiento para la Federación y los *Länder* se armonizan con las normas de la vertiente preventiva del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento que obligan a los miembros de la zona del euro y del Mecanismo de Tipo de Cambio II a establecer y obedecer a los objetivos presupuestarios a medio plazo, a fin de cumplir con el principio de «proximidad al equilibrio presupuestario o superávit».

La importancia de la vertiente preventiva del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, que completa la vertiente correctora del Pacto, aumentó significativamente con la reforma del Pacto en el año 2005. Los objetivos presupuestarios a medio plazo, perseguidos con el Reglamento (CE) núm. 1466/97, modificado por el Reglamento (CE) núm. 1055/2005, tienen tres finalidades: primero, garantizar un margen de seguridad respecto al criterio de déficit de Maastricht del 3% del PIB nominal; segundo, garantizar progresos rápidos hacia unas finanzas públicas sostenibles a largo plazo; tercero, garantizar un margen de creación políti-

co-presupuestario para medidas de alta calidad, por ejemplo inversiones (netas) económico-nacionalmente útiles.

Los márgenes previstos en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento relativos a los objetivos a medio plazo dan un marco pero no imponen una regla cuantitativa fija para la limitación de la obtención de créditos netos. Las normas formuladas en el art. 109, que imponen la obligación a los *Länder* de equilibrar los presupuestos en una situación de coyuntura normal, sin margen estructural de endeudamiento, y que conceden a la Federación un margen estructural limitado, son deducibles de la filosofía del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Para la Federación, las disposiciones del art. 109 están realizadas y concretadas con una nueva redacción del art. 115. Para los *Länder*, la concreción detallada se hará dentro del marco del derecho de los *Länder*. El art. 115 tiene una nueva redacción que establece:

A. La obtención de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una habilitación por ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos.

B. Ingresos y gastos se deben equilibrar, en principio, sin ingresos procedentes de créditos. Se cumple este principio, si los ingresos procedentes de créditos no superan el 0,35% del producto interior bruto nominal. Adicionalmente, en situaciones de evolución coyuntural desviadas de la situación normal deben tenerse en cuenta simétricamente las consecuencias al presupuesto en el auge y la recesión. La obtención de créditos desviada del límite superior permitido en la primera hasta la tercera frase se registrará en una cuenta de control. Las cargas que superen el valor límite del 1,5% del producto interior bruto nominal, deben devolverse adaptadas a la coyuntura. La regulación, especialmente el arreglo de los ingresos y gastos en transacciones financieras; el procedimiento para el cálculo del límite superior de la obtención de créditos netos anual, tomando en consideración la evolución de la coyuntura a base de un proceso de arreglo coyuntural; y el control y reajuste de las desviaciones del valor límite en la obtención de créditos, se hará por ley federal. En caso de catástrofes naturales y situaciones de emergencia extraordinarias que se escapen del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera del Estado, estos límites superiores de crédito se podrán superar en virtud de una resolución tomada por la mayoría de los miembros del *Bundestag*. La resolución se acompañará con un plan de amortización. Los créditos obtenidos según la sexta frase tienen que ser devueltos dentro de un espacio de tiempo adecuado.

Con la nueva redacción del art. 115 se deben eliminar las debilidades del art. 115 anterior por lo que respecta a la contención sostenible del nuevo endeudamiento y adaptar la regla constitucional de endeudamiento de la Federación a las circunstancias modificadas desde la introducción de la regla anterior. Comparado con la regla anterior, el margen de endeudamiento permitido en el futuro reduce significativamente las posibilidades de endeudamiento. En definitiva, debe contribuir a una reducción importante y sostenible del ratio de endeudamiento y de la carga relativa de intereses.

La nueva regulación relativa a la limitación de la obtención de créditos deberá hacerse efectiva el año presupuestario 2011. Dado que en el año 2011 el cumplimiento de los nuevos límites no será de hecho posible teniendo en cuenta la actual crisis financiera y económica, que requiere una ampliación del endeudamiento del Estado, el art. 143d prevé supuestos de desviación limitados en el tiempo. Así, la Federación estará autorizada para apartarse de las disposiciones respectivas a la componente estructural del endeudamiento. Los *Länder* estarán autorizados a apartarse de todas las disposiciones del nuevo art. 109 apartado 3. La nueva regulación de endeudamiento tendrá que cumplirse en su integridad por la Federación a partir del año 2016 y por los *Länder* a partir del año 2020.

Además, el art. 143d ofrece la posibilidad de otorgar ayudas de fomento (*Konsolidierungshilfen*) de la Comunidad Federal a los *Länder* Berlín, Brema, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein teniendo en cuenta su situación presupuestaria especialmente difícil.

El art. 143d dice:

A. Los arts. 109 y 115, en su redacción vigente hasta el 31 de julio de 2009, se aplicarán por última vez al año presupuestario 2010. Los arts. 109 y 115, en su redacción vigente a partir del 1 de agosto 2009 se aplicarán por primera vez al año presupuestario 2011. Las autorizaciones de créditos para patrimonios especiales ya fundados que existirán el 31 de diciembre de 2010 no quedan afectados. Los *Länder* pueden apartarse de las reglas del art. 109 apartado 3, con arreglo a las regulaciones vigentes de los *Länder*, entre el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2019. Los presupuestos de los *Länder* se deberán componer de tal manera que se cumpla la regla del art. 109 apartado 3 quinta frase en el año presupuestario 2020. La Federación puede apartarse de la regla del art. 115 apartado 2 segunda frase entre el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2015. Se deberá empezar la disminución del déficit existente en el año presupuestario 2011. Los presupuestos anuales deben establecerse de tal manera que en el año presupuestario 2016 se cumplan las reglas del art. 115 apartado 2 segunda frase. La regulación se hará a través de una ley federal.

B. Se podrán otorgar anualmente ayudas de fomento de hasta 800 millones de euros, desde el presupuesto de la Federación para los años del 2011 hasta el 2019, a los *Länder* Berlín, Brema, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein a fin de ayudarles a cumplir las reglas del art. 109 apartado 3 a partir del 1 de enero de 2020. De esta suma le corresponden a Brema 300 millones de euros, a Sarre 260 millones de euros y a Berlín, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein 80 millones de euros respectivamente. Las ayudas se harán en base a un acuerdo administrativo con arreglo a una ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*. La prestación de las ayudas requiere una amortización del déficit financiero hasta el final del año 2020. La regulación, especialmente en lo que respecta a las medidas anuales de amortización del déficit financiero, la supervisión de la amortización del déficit financiero por el Consejo de Estabilidad y las consecuencias en el caso de incumplimiento de los pasos de amortización, se hará por ley federal que requiere la

aprobación del *Bundesrat* y por acuerdo administrativo. No está permitida la prestación simultánea de ayudas de fomento y de saneamiento a causa de una crisis presupuestaria.

C. La Federación y los *Länder* asumen a partes iguales la carga financiera resultante de la prestación de ayudas de fomento. Los *Länder* asumen esta carga de su parte del impuesto sobre las ventas. La regulación se hará por ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*.

La reforma del federalismo II admite la toma de contramedidas, en desviación de las prohibiciones normales de financiación, con el fin de poder superar situaciones de emergencia especiales. A tal fin se añadió una segunda frase al apartado 1 del art. 104b. La disposición del art. 104b apartado 1 dice ahora:

(1) La Federación puede otorgar, en la medida que esta Ley Fundamental le asigne competencias legislativas, ayudas financieras a los *Länder* para inversiones especialmente relevantes de los *Länder* y de los municipios (asociaciones de municipios) que sean necesarias

1. Para la defensa contra una perturbación del equilibrio global de la economía o;
2. Para compensar el diferente poder económico en el territorio federal o;
3. Para fomentar el crecimiento económico.

Frente a lo establecido en la primera frase, la Federación puede otorgar ayudas financieras, sin tener competencias legislativas, en el caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera del Estado.

El art. 104b en su redacción anterior restringió la posibilidad para la Federación de otorgar ayudas financieras a estos sectores dónde la Federación tenía competencias legislativas. A través de esta ampliación la Federación ahora puede otorgar ayudas financieras sin tener competencias legislativas, en el caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinarias que se escapan del control del Estado y que perjudican considerablemente a la situación financiera del Estado. Con esta disposición se debe garantizar la posibilidad de realizar programas, necesarios para la superación de tales situaciones de emergencia, sobre el relanzamiento de la actividad inversora del sector público en todos los sectores de inversión con la ayuda de la Federación.

Además, se insertó un nuevo art. 109a en la Ley Fundamental que contiene contramedidas a una crisis presupuestaria. El art. 109a dice:

Para la prevención de una crisis presupuestaria se hará por ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*, regulaciones sobre

1. La supervisión continua del régimen presupuestario de la Federación y de los *Länder* a través de un órgano común (Consejo de Estabilidad),
2. Las condiciones y los procedimientos para la constatación de una crisis presupuestaria inminente,

3. Los principios para el planeamiento y la realización de programas de saneamiento destinados a la prevención de una crisis presupuestaria.

Las resoluciones y los documentos de deliberación del Consejo de Estabilidad deberán publicarse.

El art. 109a establece la instalación de una supervisión regular de los presupuestos y la creación del Consejo de Estabilidad. De esta manera se debe identificar el riesgo de una crisis presupuestaria con antelación suficiente para que se pueda evitar. En el caso de una crisis presupuestaria inminente se deben acordar programas de saneamiento en el Consejo de Estabilidad. A través de la publicación de los resultados de la deliberación y de los documentos respectivos se debe generar una presión pública.

Más allá de las disposiciones financieras de la reforma del federalismo II, la reforma incluye también algunas materias de cooperación entre la Federación y los *Länder*. El nuevo art. 91c establece las bases para la cooperación entre la Federación y los *Länder* en el campo de la técnica de la información.

Artículo 91c

A. La Federación y los *Länder* pueden cooperar en la planificación, el establecimiento y la gestión de los sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de sus tareas.

B. La Federación y los *Länder* pueden fijar en virtud de convenios las normas de seguridad y el estándar necesarios para la comunicación entre sus sistemas informáticos. Los convenios sobre las bases de la cooperación, según la primera frase, pueden prever para tareas particulares, determinadas en su contenido y dimensión, que entran en vigor regulaciones para la Federación y los *Länder* con aprobación de una mayoría determinada en el convenio. Requieren la aprobación del *Bundestag* y de las asambleas legislativas de los *Länder* participantes. No puede prohibirse el derecho de resolución de estos convenios. Los convenios regularán también la distribución de gastos.

C. A parte de esto, los *Länder* pueden acordar la gestión común de los sistemas informáticos y el establecimiento de instituciones al respecto.

D. La Federación establece una red de conexión para conectar las redes informáticas entre la Federación y los *Länder*. La regulación por lo que respecta al establecimiento y a la gestión de la red de conexión se hará por ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*.

Con el art. 91d se trata de establecer una base constitucional para la cooperación de la Federación y los *Länder* en el campo de la comparación de rendimientos en la administración pública. El art. 91d dice ahora:

Para determinar y fomentar la capacidad de rendimiento de sus administraciones, la Federación y los *Länder* pueden llevar a cabo estudios comparativos y publicar sus resultados.

Esta nueva regulación quiere fundamentalmente mejorar la cooperación entre la Federación y los *Länder*, y entre los *Länder* mismos, en el campo de la utili-

zación de sistemas informáticos y en el intercambio de datos entre la Federación y los *Länder*.

Según tiene entendido el legislador, la tecnología de la información ha contribuido considerablemente a la modernización de la administración pública en los últimos años. La reducción de gastos de la burocracia y la mejora del servicio de las autoridades se han logrado básicamente a través del establecimiento o de la ampliación de los sistemas informáticos.

La provisión y la configuración de los sistemas informáticos de la Federación y los *Länder* están en manos de la autoridad correspondiente bajo su propia responsabilidad. A largo plazo, estos sistemas sólo pueden continuar siendo beneficiosos para la administración pública si están comprendidos y configurados como infraestructuras que garantizan el intercambio de datos entre los sistemas de la Federación y los *Länder*, a base de normas acordadas de seguridad e interoperabilidad. Y esto requiere posibilitar la cooperación entre la Federación y los *Länder* por lo que respecta a sus sistemas informáticos.

El tratamiento de los sistemas informáticos de la Federación y los *Länder* como infraestructuras independientes, pero necesariamente conectadas, con independencia de las tareas concretas de cada administración, parte de la constatación de que ha cambiado considerablemente la manera de aplicar la técnica de la información en la economía y la administración. Durante mucho tiempo, los sistemas informáticos fueron caracterizados por su tarea correspondiente y fueron establecidos con el objetivo de cumplir una sola tarea. Entretanto, se ha producido una multitud de sistemas de base que están utilizados para tareas diferentes. A esto pertenecen redes y sistemas de seguridad. Para apoyar las tareas se recurre a estos sistemas informáticos, y muchas veces también a los prestadores de servicios informáticos interdisciplinarios de las administraciones públicas. La Federación y los *Länder* deben desarrollar conjuntamente esta infraestructura tecnológica que está a disposición de la administración pública, en la medida necesaria e independientemente de tareas especiales.

El art. 91c sienta la base para una cooperación entre la Federación y los *Länder* en el campo de la técnica de la información. La Federación y los *Länder* reciben la posibilidad de institucionalizar, si es preciso, los mecanismos de control de la técnica de la información. Pueden desarrollar su cooperación voluntaria, que hasta ahora se ha practicado sólo en algunos sectores, hacia una colaboración planificada y duradera en la configuración de la técnica de la información pública.

Lo que es nuevo es la introducción de comparaciones de rendimientos –como *benchmarking*– un componente fijo en la cultura administrativa anglosajona. Según la convicción del legislador constitucional, las comparaciones de rendimientos se han demostrado a nivel internacional como instrumentos efectivos para mejorar la eficacia y eficiencia de la intervención del Estado. Hacen transparentes los rendimientos, la calidad y los gastos de la administración, inician una competición para soluciones innovadoras y proporcionan un proceso continuo de mejoramiento en la administración. Comparaciones de rendimientos acentúan las ventajas de la competencia federativa y fortalecen de hecho la función de control del Parlamento.

En opinión del legislador constitucional, las comparaciones de rendimientos, siendo ajenas a la tradición administrativa alemana, aún no tienen un puesto fijo en muchos ámbitos de la administración alemana. Una resolución de la conferencia de los ministros presidentes de los *Länder* del diciembre del 2004 para el aumento de la aplicación de comparaciones de rendimientos en las administraciones de los *Länder*, ha mostrado resultados positivos. Entretanto, se puede remitir también a numerosos ejemplos eficaces en el campo de las ciudades-Estado, de los municipios, de la sanidad y de las Delegaciones de Hacienda. No obstante, aún quedan considerables posibilidades de ampliación.

La comisión común del *Bundestag* y *Bundesrat* para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* toma las comparaciones de rendimientos como un instrumento útil para la modernización de la administración y se ha pronunciado a favor de un incremento de su aplicación.

El método de comparaciones de rendimientos pueden ser de aplicación en las diferentes administraciones de los *Länder*, dentro de la administración federal y entre las administraciones de los *Länder* y de la Federación. Con el nuevo art. 91d de la Ley Fundamental se debe sentar una base constitucional para la cooperación entre la Federación y los *Länder* en el campo de las comparaciones de rendimientos en la administración. Se debe fomentar de forma sostenida la disposición de hacer estas comparaciones de rendimientos en Alemania. Con el principio de voluntariedad se considera la igualdad entre los participantes de las comparaciones de rendimientos, especialmente la soberanía y el margen de creación político de la Federación y los *Länder*.³

Mecanismos de cooperación

El Gabinete Federal (*Bundeskabinett*) adoptó el 4 de noviembre de 2009 un proyecto de ley para un acuerdo sobre la cooperación entre la Federación y los *Länder* en el sector de la técnica de la información pública. Con el establecimiento del Consejo de Planificación de sistemas informáticos como instancia de control para la técnica de la información pública de la Federación y de los *Länder*, el gobierno espera una mejora significativa de la cooperación de ambos en este sector. El Consejo deberá ser establecido en abril del 2010.

De esta forma se pone en práctica la tercera y última medida aprobada por la Comisión del Federalismo II en marzo del 2009 en el sector de la técnica de la información pública. Ya en agosto 2009 entraron en vigor el art. 91c de la Ley Fundamental y la Ley sobre la conexión de las redes informáticas de la Federación y los *Länder*.

Con el convenio estatal sobre los sistemas informáticos, que deberá entrar en vigor el 1 de abril de 2010, se establece el Consejo de Planificación como nuevo órgano de control de la cooperación entre la Federación y los *Länder* en el campo de

3. También puede verse para lo antes expuesto: http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/115_FoederalismusreformII.html.

la técnica de la información. El Consejo de Planificación reemplaza a los órganos «Grupo de trabajo de los secretarios de Estado para el e-gobierno en la Federación y los *Länder*» y a «la Comisión de cooperación de la Federación y los *Länder* para el tratamiento automatizado de datos» y sus subórganos. Les sucede en sus derechos.

Como órgano central de control de los sistemas informáticos de la Federación y los *Länder* el Consejo de Planificación, entre otros, coordinará a partir de abril del 2010 la cooperación entre la Federación y los *Länder* en cuestiones de tecnología de la información; aprobará normas interdisciplinarias de interoperabilidad y de seguridad en el campo de las tecnologías de la información y controlará proyectos de e-gobierno. El convenio estatal sobre los sistemas informáticos prevé la posibilidad de aprobar normas con decisión mayoritaria por el Consejo de Planificación. Tales resoluciones tendrán efecto vinculante en todas las autoridades alemanas.

En el acuerdo de coalición del 26 de octubre de 2009 la coalición gubernamental trató por primera vez en la historia de la República Federal en un párrafo propio el tema de la «sociedad de la información». Muchos de los objetivos formulados en el acuerdo de coalición, como la reducción de la burocracia a través del establecimiento de procedimientos electrónicos y la búsqueda de soluciones en el campo de la protección de datos y seguridad informática, conciernen a la Federación, los *Länder* y las entidades locales de la misma manera, de ahí que deban ser tratados por el Consejo de Planificación. A través del establecimiento del Consejo de Planificación el convenio estatal sobre los sistemas informáticos facilita la formulación de soluciones comunes.⁴

Jurisprudencia relativa al federalismo

El fallo del Tribunal Constitucional Federal sobre los horarios comerciales, materia que es competencia de los *Länder*, tiene importancia en todo el territorio federal.⁵

El Tribunal Constitucional Federal falló que el régimen de horarios comerciales durante los cuatro domingos de Adviento, practicada por el *Land* Berlín, contradecía a la Ley Fundamental. Según el fallo, la posibilidad de apertura de las tiendas durante todos los cuatro domingos de Adviento no es compatible con las exigencias del deber de protección del art. 4 apartado 1 y 2 de la Ley Fundamental en relación con el art. 140 de la Ley Fundamental y el art. 139 de la Constitución de Weimar. El concepto legal de protección de la garantía del descanso los domingos y festivos supone que se debe establecer de manera perceptible que la regla general es en estos días el descanso laboral. Las excepciones a esta regla necesitan una justificación objetiva que tenga en cuenta la protección del domingo. En principio, los meros intereses económicos de los propietarios de tiendas e intereses de compra diaria de los clientes no son suficientes para la apertura de las tiendas durante estos días.

4. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/11/it_zusammenarbeit.html.

5. Tribunal Constitucional Federal, Sentencia del 01.12.2009, 1BvR 2858/07.

Además, según el fallo, tiene que haber causas de peso para justificar la autorización de una apertura de las tiendas varios domingos y festivos seguidos, durante varias horas, que cubre totalmente una zona determinada y que incluye el comercio al por menor entero. Con estos argumentos, la apertura sin condiciones de siete horas de duración durante los cuatro domingos de Adviento, sin motivos suficientes, queda por debajo del mínimo de protección del domingo, requerido por la Constitución. La regulación de la apertura en los cuatro domingos y festivos en base a una disposición de carácter general sólo sería compatible con las exigencias de la protección mínima que garantiza el legislador a través de una interpretación restrictiva de la citada garantía. No obstante, esta regulación, declarada inconstitucional, aún fue aplicable hasta el 31 de diciembre de 2009, lo que comporta que este año 2009 aún fue posible en Berlín la apertura de las tiendas durante los cuatro domingos de Adviento.

El federalismo alemán y la Unión Europea

La sentencia más importante del Tribunal Constitucional Federal en el año 2009 estableció criterios con vistas al Tratado de Lisboa y, en consecuencia, al desarrollo de la Unión Europea, que tienen impacto también para la posición de los *Länder*.⁶ La sentencia declaró el Tratado de Lisboa compatible con la constitución alemana, lo que abrió el camino para la ratificación del Tratado por el Presidente de la República Federal. Como consecuencia la ratificación se ha llevado a cabo. No obstante, el Tribunal Constitucional Federal exigió enmiendas para reforzar los derechos de participación del *Bundestag*, el Parlamento alemán, las cuales ya se han codificado legalmente. Para la posición de los *Länder* y su participación a través del *Bundesrat*, son importantes las todavía controvertidas explicaciones del Tribunal Constitucional Federal sobre los límites de la competencia de integración, ya que conciernen tanto a las posibilidades de una enmienda de la Ley Fundamental, donde el *Bundesrat* tiene un derecho de codecisión, como a la estructura del principio democrático de la Ley Fundamental.

La sentencia del Tribunal Constitucional Federal detalló lo siguiente:

Con arreglo a la autorización de integración del art. 23 apartado 1 de la Ley Fundamental en relación con el preámbulo, los arts. 20, 79 apartado 3 y 146 de la Ley Fundamental no puede haber para el poder comunitario ningún sujeto de legitimación propio, que se pueda constituir a un nivel más alto desde su propio derecho, y desde luego sin deducción de una voluntad ajena.

La Ley Fundamental no autoriza a los órganos estatales alemanes a transmitir derechos de soberanía de tal manera que puedan surgir a través de su ejercicio nuevas competencias para la Unión Europea. La Ley Fundamental prohíbe la transmisión de la «competencia sobre la competencia». Desde el punto de vista del derecho constitucional alemán, una independencia amplia

6. Tribunal Constitucional Federal, sentencia del segundo senado del 30 de junio 2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, Rdnrn. 233 ff.

del poder político de la Unión Europea a través de la concesión de más y más competencias, y la superación paulatina de los todavía existentes acuerdos unánimes o de las reglas de igualdad de Estados sólo puede suceder desde la libertad de acción del pueblo autodeterminado. Según la Constitución, tales pasos hacia la integración tienen que ser limitados objetivamente y, en principio, ser revocables por el acto de transmisión. Por esta razón, la retirada de la Unión Europea no debe ser impedida por otros Estados Miembros o por el poder comunitario autónomo, a pesar de la existencia de una vinculación contraída por tiempo indefinido. No se trata de una secesión de una confederación, problemática en el derecho internacional, sino de una retirada de una confederación (*Staatenverbund*) que está fundada sobre el principio de la autovinculación reversible.⁷

«Staatenverbund» no es un término jurídico; es más bien político y quiere describir la Unión Europea como algo entre la confederación y la Federación).

El principio de la competencia por atribución (art. 5 apartado 1 TCE, art. 5 apartado 1 primera frase y apartado 2 TUE-Lisboa) y la obligación de la Unión Europea de respetar la identidad nacional de los Países Miembros (art. 6 apartado 3 TUE; art. 4 apartado 2 primera frase TUE-Lisboa) no sólo son principios del derecho comunitario, sino que integran también principios constitucionales de los Estados Miembros. El principio de la competencia por atribución y la obligación comunitaria de respeto a la identidad expresan en este sentido el fundamento constitucional-nacional del poder comunitario.

A la intransferible identidad de la Ley Fundamental (art. 79 apartado 3 Ley Fundamental) corresponde la obligación comunitaria de respetar el poder constituyente (legislativo – pero de la constitución) de los Estados miembros como los dueños de los Tratados. Dado el caso, el Tribunal Constitucional Federal tiene que verificar dentro del marco de sus competencias si estos principios son respetados.

Para la Integración Europea se aplica la específica reserva legal del art. 23 apartado 1 Ley Fundamental, según la cual la transferencia de derechos de soberanía necesita una ley que requiere la aprobación del *Bundesrat*. Para el respeto de la responsabilidad de integración y para la protección de la estructura constitucional, esta reserva legal tiene que ser interpretada de tal manera que incluya todas las modificaciones del texto del derecho primario de la UE. Por consiguiente, los órganos legislativos de la Federación confirman su responsabilidad política, comparable al proceso de ratificación, también en los procesos simplificados de modificación, en los cambios de competencia ya realizados pero desarrollados por otros actos jurídicos y en las modificaciones de las reglas respecto al procedimiento de decisión. En esto se salvaguarda la tutela jurisdiccional de la ratificación.

La decisión del Tribunal Constitucional Federal establece límites en la integra-

7. Nota de la traductora: «Staatenverbund» no es un término jurídico; es más bien político y quiere describir la Unión Europea como algo entre la confederación y la Federación.

ción y fue criticada considerablemente en el foro político y en la jurisprudencia, si bien no faltan voces en su apoyo. En el futuro se apreciará hasta qué punto la sentencia perdura de forma efectiva, o pierde importancia a consecuencia de la evolución política y de posibles modificaciones de la jurisprudencia constitucional.

Aspectos financieros del federalismo en el año 2009

A pesar de la reforma fundamental del sistema federal de finanzas a través de la reforma del federalismo II, descrita arriba, persisten las discusiones acerca de la distribución financiera entre la Federación y los *Länder*.

A pesar de una respuesta afirmativa sobre el principio de la Federación de otorgar a los *Länder* unos 5,2 mil millones para la educación, sigue la discusión con los *Länder* sobre la financiación de la educación en Alemania. La canciller federal, Angela Merkel (CDU), anunció el 16 de diciembre de 2009, después de la cumbre de educación con los presidentes de los *Länder*, que la Federación se encargaba adicionalmente del 40% de la carga de financiación de 13 mil millones de euros anuales. Según la canciller federal, la Federación quiere efectuarlo a través de proyectos concretos. Los *Länder*, sin embargo, exigen una parte más grande en los ingresos tributarios del impuesto sobre las transmisiones patrimoniales. La decisión sobre este tema deberá tomarse en el año 2010.

La canciller federal Merkel y el presidente del *Land* Renania Palatinado, Kurt Beck (Partido Socialdemócrata Alemán - SPD), subrayaron que había consenso sobre el objetivo de subir los gastos totales para la educación e investigación a un 10% del producto interior bruto hasta el año 2015. No obstante, Beck destacó en vista a las reducciones de impuestos planeadas por la coalición, que ingresos continuamente bajando, gastos de educación subiendo y una limitación de endeudamiento no son compatibles. Además, la presidente del grupo parlamentario de los Verdes, Renate Künast, reprochó a la canciller federal Merkel el tener en las materias de educación e impuestos una política completamente desacertada.⁸

A pesar de las enmiendas de la Ley Fundamental para la reforma del federalismo existe una discusión permanente sobre la compensación presupuestaria interterritorial. En noviembre del 2009 esta discusión se agudizó. Sobre todo políticos bávaros, como el presidente del *Land* Baviera, Seehofer, y el ministro bávaro del Interior, Herrmann, criticaron la compensación presupuestaria interterritorial.

El ministro bávaro de Interior, Joachim Herrmann (Partido de la Unión Cristiano-Social de Alemania - CSU), reclamó un diálogo con los otros *Länder* sobre correcciones de la compensación presupuestaria interterritorial. Según el ministro, hay que discutir sobre las dimensiones de los pagos realizados. Herrmann criticó la política presupuestaria de otros *Länder*, sobre todo del *Land* Berlín, cuyo comportamiento no era aceptable.

8. <http://bildungsklick.de/pm/71446/bildungsgipfel-ii-merkel-verspricht-laendern-52-milliarden-fuer-bildung-aber-keine-nationale-bildungsstrategie-erkennbar/>.

El alcalde gobernante de Berlín, Klaus Wowereit (SPD), criticó mordazmente las proposiciones del presidente del *Land* Baviera, Horst Seehofer (CSU), sobre la compensación presupuestaria interterritorial. Según Wowereit, el *Land* Berlín no necesita consejos de los bávaros sobre como hay que ahorrar. Al mismo tiempo Wowereit anunció la realización por su gobierno de la franquicia de derechos de las ofertas de educación, desde la guardería infantil hasta la universidad, dado que una franquicia de derechos es socialmente equilibrada y, desde un punto de vista económico también progresista.

A) El año 2009 ha estado marcado por dos elecciones regionales que han tenido lugar al mismo tiempo que las elecciones europeas, el 7 de junio de 2009.

La efervescencia que acompaña estas operaciones es suficiente para movilizar los ambientes políticos. Hay que tener en cuenta las vacaciones parlamentarias de verano. En estas condiciones, no debe extrañar la inacción legislativa de las colectividades federadas entre mayo y octubre del 2009. La mayoría de los decretos y ordenanzas citadas en esta crónica se han aprobado durante el primer trimestre del año 2009.

Con ocasión de las elecciones regionales, ha habido cambios significativos de mayorías políticas.

En la Región valona, el gobierno social-demócrata humanista se amplía a los ecologistas.

En la Región de Bruselas, esta coalición existía ya en la parte francófona del gobierno² y se ha mantenido; del lado flamenco, en cambio, los socialistas ya no forman parte de la coalición y han sido sustituidos por los ecologistas.

En la Comunidad y en la Región flamenca, la coalición ha cambiado significativamente: los social-cristianos se alían con un partido nacionalista flamenco (NVA) y con los socialistas.

Lo que acontece allí es una especie de asimetría política caracterizada. Si bien podemos imaginar que existen «familias políticas» más allá de las fronteras lingüísticas, no es necesario subrayar que las mayorías establecidas no coinciden necesariamente en todas las regiones. Estas coaliciones no tienen por qué reproducir las que prevalecen a nivel federal. Así, los partidos liberales (MR y Open VLD) no están presentes en ninguna mayoría regional, aunque están presentes en el gobierno federal. En cambio, sí están presentes en la mayoría que asume las responsabilidades de la Comunidad germanófona. Los partidos ecologistas están presentes en Bruselas y Valonia pero están excluidos de la mayoría flamenca.

A nivel federal –hay que recordar– cinco formaciones políticas comparten, desde 2007, las responsabilidades del poder: los cristiano-demócratas y los libe-

1. Traducción realizada por Carlos A. Alonso, becario del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

2. La existencia de mayorías idénticas a nivel valón y de la Bruselas francófona permite establecer sinergias institucionales al nivel de la Comunidad francesa. Los equipos son más reducidos que antes. Algunos ministros ejercen competencias regionales y locales al mismo tiempo. Se pueden organizar reuniones comunes en esta misma perspectiva cooperativa.

rales flamencos, los demócratas humanistas, los liberales y los socialistas francófonos. Un gobierno como éste goza de mayoría en la parte francesa del país pero no en la flamenca.

Esta situación puede conducir a una mayor fragilidad –bajo una perspectiva jurídica³ y política. Asimismo también puede hacer más compleja la realización de proyectos institucionales que, hay que recordar, requieren la reunión de una mayoría calificada 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 una y otra cámara.

Una reforma del Estado que implicara una revisión de la Constitución o una modificación de leyes especiales no podría, sobre todo, llevarse a cabo más que con los votos de la oposición.

B) El nombramiento, el 25 de noviembre, de un nuevo gobierno Leterme II, después de la salida del Primer ministro Herman Van Rompuy como consecuencia de su designación como presidente del Consejo Europeo, ha puesto en la primera línea de debate la discusión de ciertos temas políticos, como el de la escisión de la circunscripción electoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Al mismo tiempo, el antiguo Primer ministro Jean-Luc Dehaene ha sido designado mediante un simple comunicado del Palacio Real para encontrar, en concertación con los partidos mayoritarios y, de ser posible, con uno u otro partido democrático de la oposición, una solución a este delicado problema.

Recordemos brevemente los aspectos principales de este asunto.

Una circunscripción electoral, llamada de BHV, se sitúa en el centro del país.⁴ Sirve para fijar uno de los marcos geográficos en los cuales las elecciones legislativas deben desarrollarse. En nuestro caso, la circunscripción está compuesta de dos núcleos (Bruselas-capital y Hal-Vilvorde). O, si se prefiere, está formada de diecinueve municipios que componen la Región de Bruselas y de treinta y cinco municipios flamencos que quedan del lado del Braband flamenco.

Esta circunscripción está formada por un millón seiscientas mil personas. Reúne, si no se tienen en cuenta extranjeros ni niños, un millón de electores.

Una consecuencia aritmética resulta de esta delimitación inicial. La circunscripción así determinada sirve para fijar el número de diputados que serán elegidos. En este caso, son veintidós –en la práctica, trece francófonos y nueve flamencos.

Después de diez años, algunas voces del norte del país reclaman escindir esta circunscripción electoral. Los diecinueve municipios de Bruselas compondrían

3. Podríamos preguntarnos sobre la constitucionalidad de esta fórmula desequilibrada, si tenemos en cuenta el principio de paridad que ordena la formación del consejo de ministros (Constitución, art. 99, al 2). También es cierto, sin embargo, que el rechazo reiterado de un socio cercano a entrar al gobierno federal no podría afectar indefinidamente a su composición.

4. La circunscripción electoral se dibuja mediante líneas de puntos en el mapa de Bélgica y sirve para establecer dos números: el número de electores y el número de elegidos en la zona así delimitada.

una primera circunscripción, estrictamente bruselense. Los otros treinta y cinco municipios reunirían los municipios del Brabant flamenco para formar la circunscripción ampliada de Leuven.

En el Centro y en el Sur del país no se percibe la necesidad, todavía menos la urgencia, de poner en cuestión una situación electoral que concede cierta flexibilidad en un universo institucional rígido y ordenado por la idea de la homogeneidad lingüística de los territorios, lo que afecta a las circunscripciones electorales.

Una decisión de 26 de mayo de 2003 permitió al Tribunal de Arbitraje (que después pasaría a ser el Tribunal Constitucional) declararse al respecto. La alta jurisdicción constitucional está, como se sabe, obsesionada por la aplicación del principio de igualdad. No se trataba de la igualdad de los belgas ante la ley electoral, sino de la igualdad de las colectividades políticas y, sobre todo, las provincias. Dicho de otra manera, las elecciones deben desarrollarse en condiciones de igualdad en todas las provincias.

Ahora bien, desde 2002, las elecciones tuvieron lugar por provincias: Anveres, Namur, Hainaut..., salvo en una de ellas: el Brabant flamenco. En esta provincia, treinta y cinco municipios flamencos cambiaron de provincia para pasar a formar parte de un territorio donde no hay provincia, a saber la Región de Bruselas.

¿Cómo puede corregirse este vicio denunciado en un *obiter dictum* por el Tribunal Constitucional? ¿Cómo tener en cuenta, por otro lado, la preocupación de cierto número de electores de estos municipios que desean continuar votando «con los bruselenses» francófonos o flamencos más que con los lovanienses? ¿Cómo se organizarán en 2011 las elecciones legislativas?

Este tema debería ser examinado por el grupo Dehaene y, de ser posible, resuelto antes de la Pascua de 2010. Debería dar lugar a disposiciones legislativas, antes del mes de julio, momento en el que Bélgica ocupa la presidencia semestral de la Unión europea, a iniciativa del gobierno Leterme o de miembros de su mayoría parlamentaria.

Teniendo en cuenta la complejidad del problema y de las repercusiones que la solución podría tener en los debates conexos, como el de la delimitación de la partida judicial de Bruselas, no está claro que una respuesta a las objeciones del Tribunal Constitucional pueda llegar antes de las elecciones legislativas de 2011 y traducirse, antes de esta fecha, en textos legislativos.⁵

C) Existen proyectos para realizar otras reformas institucionales que afectan a las instituciones federadas y las colectividades locales pero a largo plazo (*La Libre Belgique* de 26 enero 2010).

La intención es, en efecto, redactar antes del fin de la legislatura –que se sitúa como máximo en julio de 2011– una declaración de revisión de la Constitución que, en razón de su amplitud debería permitir, aunque antes de las elecciones

5. De aquí nacen los interrogantes que son objeto de debate en los ambientes políticos. ¿Cuál sería la validez de las elecciones generales que se organizarían en estas condiciones? Hay que recordar que en Bélgica, corresponde a cada Cámara «verificar los poderes de sus miembros» y asumir, por consiguiente, las responsabilidades del contencioso post-electoral (Const., art. 48).

legislativas, rediseñar ciertos contornos del federalismo belga. El bicameralismo federal podría, por ejemplo, ser revisado para dar cabida a los representantes de las comunidades y regiones. El Senado pasaría a ser, así, una verdadera segunda cámara federal.

Igualmente, debería adoptarse, a corto plazo, lo que se ha dado en llamar un primer paquete de reformas institucionales (vean la crónica precedente, relativa al año 2008). Se aseguraría la regionalización de nuevos dominios de competencias, tales como la seguridad en carretera. No se contempla ninguna transferencia de competencias en sentido inverso, esto es, de las comunidades y regiones al Estado federal.

D) La aplicación, en diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa incita también al Estado federal, las comunidades y regiones a reflexionar sobre la manera de colaborar con la Unión Europea en la elaboración de actos normativos de derecho europeo.⁶

En anexo al Tratado, consta una declaración unilateral de Bélgica (núm. 51). En este anexo se precisa que «en virtud de su derecho constitucional, tanto la Cámara de representantes como el Senado del Parlamento federal, así como las asambleas parlamentarias de las comunidades y las regiones actúan, en función de las competencias ejercidas por la Unión, como componentes del sistema parlamentario nacional o cámaras del Parlamento nacional».

El mensaje es claro. Las asambleas federales desean hacer oír su voz con ocasión de la aplicación del protocolo sobre el principio de subsidiariedad. Reclaman el derecho de hacer valer su oposición a actos legislativos europeos que no responderían a sus preocupaciones. Según su parecer, hay que armonizar sus intervenciones y, en su caso, su oposición respecto de las decisiones tomadas a nivel federal. Sobre este tema, vid. F. DELPEREE y F. DOPAGNE, *Le dialogue parlementaire Belgique-Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

Se constata, una vez más, que los compromisos adoptados por Bélgica y las intenciones expresadas en la escena europea no siempre encajan bien con todos los elementos del sistema constitucional.

Algunas reformas constitucionales, legislativas y reglamentarias se imponen para ajustar las disposiciones del Tratado de Lisboa al orden jurídico belga.

E) A lo largo del año 2009, la Región valona adoptó varios decretos que afectan a la organización de las colectividades locales, a la ordenación del territorio y el medio ambiente.

6. Recordemos que el tratado ha dado lugar, en Bélgica, a diversos procedimientos de asentimiento. Estos se concretan en la ley (federal) de 19 de junio de 2008, sobre asentimiento del tratado de Lisboa, de modificación del Tratado de la Unión Europea y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea, aprobados en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, así como a dos decretos valones de 22 de mayo de 2008, al decreto de la Comunidad francesa de 20 de mayo de 2008, dos decretos de la Región de Bruselas de 10 de julio de 2008, un decreto flamenco de 10 de octubre de 2008 y de un decreto de la Comisión comunitaria francesa de la Región Bruselas-Capital de 17 de julio de 2008. Los instrumentos de ratificación han sido depositados en Roma el 15 de octubre de 2008.

En lo que afecta a las colectividades locales, un decreto de 6 de marzo de 2009 modifica el Código de la democracia local y la descentralización. Se refiere a los funerales y las sepulturas.

El principio tradicional advierte que «cada municipio dispone al menos de un cementerio tradicional» (art. L.1232-2, § 1º). Debe disponer de una parcela de inhumación de las urnas incineradoras, de una parcela de dispersión y columbario. Algunos municipios pueden asociarse para disponer de un cementerio compartido. Igualmente puede constituirse un cementerio de incineración para la dispersión de las cenizas de las personas fallecidas. Se precisa que «sólo un gestor público» puede crear, explotar o administrar, directamente o en el marco de una colaboración público-privada (partenariado público-privado, PPP), un establecimiento crematorio.

Asimismo, el Decreto de 6 de marzo de 2009 establece las reglas particulares referentes a los funerales, los modos de sepultura y los ritos funerarios. «Salvo voluntad contraria del difunto u oposición de sus seres próximos, toda persona tiene el derecho de instalar una señal identificativa de sepultura en la tumba de su pariente o de sus personas cercanas (...). El consejo municipal (...) ordena el ejercicio de este derecho y, sobre todo, lo relativo a la dimensión de las señales de sepultura y la naturaleza de los materiales a utilizar» (art. L.1232-27).

Por su parte, un Decreto de 30 de abril de 2009 define el estatuto y las misiones de control del interventor de cuentas cuando es designado en los organismos públicos, supramunicipales y las sociedades de alojamiento de servicio público. Debe realizarse por un miembro del Instituto de interventores de cuentas.⁷ No puede ser nombrado más que «por una duración máxima de tres años, renovable una sola vez de manera sucesiva al nivel de un mismo gabinete o de una misma red».

Se precisa –hay que advertir que Michel Daerden, entonces ministro valón y, después, ministro federal, así como su hijo, Frédéric Daerden, entonces parlamentario valón y después parlamentario europeo, ambos son interventores– que el mandato no puede ser otorgado a un miembro del Parlamento o gobierno valón, o a un miembro de una red que forme parte de una persona jurídica o una entidad en la que un miembro del Parlamento o del gobierno valón detente un interés patrimonial directo o indirecto.

En lo relativo a la ordenación del territorio, hay que tener en cuenta el Decreto de 30 de abril de 2009 relativo a la información, la coordinación y la organización de las obras sobre, bajo o junto a carreteras o cursos de agua.

El fenómeno es bien conocido; ha sido objeto constante de críticas en la opinión pública. Los operadores de telecomunicaciones, radio-teledistribución, energía, y de aguas realizan obras en periodos distintos. Cada vez que realizan una obra realizan excavaciones en las vías públicas. Para evitar las constantes molestias, lo mínimo que se puede hacer es coordinar las obras. Por tanto, se les obliga a dar a conocer las obras en la Comisión de coordinación de obras y anunciar la programación de sus operaciones.

7. *N del T*: El autor se refiere al «Institut des réviseurs d'entreprise».

Corresponde al gobierno valón llevar el listado de las obras y de los tipos de obras que pueden figurar en la programación, tales como obras de urgencia o impuestas por una decisión judicial. La coordinación se lleva a cabo de común acuerdo entre los empresarios concernidos. Un conjunto de disposiciones reglamentarias ordenan la ejecución de las obras realizadas en estas condiciones.

Hay que mencionar el Decreto de 30 de abril de 2009, de modificación del Código valón de ordenación del territorio. Este decreto se refiere sobre todo al «informe urbanístico y medioambiental». Se trata de un «documento de orientación» establecido por iniciativa del consejo municipal y aprobado por el gobierno. Expresa, para una parte del territorio del municipio, «las líneas directrices de la organización física del territorio así como las opciones de ordenación y de desarrollo sostenible». La legislación sobre los «permisos de urbanización» y sobre los «permisos de urbanización de construcciones agrupadas» está igualmente afectada por este decreto.

Respecto de las vías municipales, el mismo decreto recuerda que «la alineación general actual o futura de las vías que fija el límite entre el dominio público y el dominio privado colindantes con la vía pública, figura en un plan». Por otro lado, «nadie puede abrir, modificar o suprimir una vía municipal sin el acuerdo previo del consejo municipal o, en su caso, del gobierno».

En lo relativo al medio ambiente, un decreto de 10 de diciembre 2009 pretende instaurar la equidad fiscal y la eficacia medioambiental «para el parque automovilístico y las viviendas pasivas». Se establecen tasas particulares para el cálculo de la base imponible de los bienes inmobiliarios cuya reforma dé lugar a una reducción del impuesto. Igualmente, se reduce el importe de los derechos de inscripción sobre la venta de viviendas de bajo precio. Además, «cuando un vehículo automóvil se pone en circulación en territorio de la Región valona, sea nuevo o usado, reemplaza a otro vehículo, nuevo o usado, el Eco-bono se aplica sobre la diferencia positiva de las emisiones de CO₂ (...) en relación con las emisiones de CO₂ del vehículo reemplazado».

Las medidas particulares también afectan al canon sobre la televisión, la tasa sobre los juegos y apuestas, la tasa sobre los aparatos automáticos de entretenimiento, la tasa sobre los autómatas y las medidas en materia de donaciones o sucesiones.

F) La Comunidad francesa adoptó, el 13 de marzo de 2009, un Decreto relativo a la transmisión de la memoria de los crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y resistencia o movimientos que hayan resistido a los regímenes que han suscitado estos crímenes.

A tal fin, organiza «la financiación de actividades puntuales o permanentes que, para la valorización de la transmisión de la memoria de ciertos acontecimientos (...), que promuevan, principalmente entre los jóvenes, la reflexión crítica, el desarrollo de una ciudadanía responsable y la promoción de los valores democráticos». Este decreto crea un consejo de la transmisión de la memoria. Este consejo tiene por misión remitir un informe al Gobierno sobre el reconocimiento de los centros de recursos y los centros homologados en este sector de actividad.

El 26 de marzo de 2009, la Comunidad francesa fijó por Decreto las condiciones de la concesión de subvenciones a las organizaciones juveniles que son «activas en el marco de las políticas de juventud y sociocultural».

Estas organizaciones están llamadas a «promover el desarrollo de una ciudadanía responsable, activa, crítica y solidaria entre los jóvenes por una toma de conciencia y un conocimiento de las realidades de la sociedad, actitudes de responsabilidad y de participación activa en la vida social, económica, cultural y política...». Puede tratarse de «movimientos temáticos», de «movimientos juveniles», de «servicios de juventud», de «federaciones de organizaciones de juventud» o incluso de «federaciones de centros juveniles».

Como señalábamos en la anterior crónica, la cuestión de la regulación de las inscripciones de los estudiantes en el primer grado de educación secundaria ha avivado intensas polémicas. A iniciativa de las Sras. Jamouille y De Groote, una posición de compromiso, por provisional que pueda ser, se adoptó el día 24 de marzo, es decir, la víspera de las elecciones regionales. Ha dado lugar a un Decreto de 3 de abril.

Este decreto corrige algunos puntos importantes de los decretos existentes. Principalmente, establece que los padres de un niño que ha sido inscrito en orden útil «en más de una escuela» son invitados a precisar, en un plazo fijado por el decreto, en los establecimientos afectados o en una comisión ad hoc «la escuela en la que mantienen su demanda de inscripción». El dispositivo puesto en funcionamiento ha permitido, en otoño, suprimir la «burbuja» de inscripciones múltiples sin desistimiento (F. DELPEREE, «Mais où sont les bulles d'antan?», *La Revue générale*, 2009, n° 4).

Por su parte, el Decreto de 20 de abril de 2009 modifica el Decreto del 8 de marzo de 2001 relativo a la promoción de la salud en la práctica del deporte, la prohibición del dopaje y a su prevención en la Comunidad francesa.

El gobierno intenta hacer cumplir, «bajo la forma de un árbol decisional» (sic) relativo a una batería de exámenes médicos, principios generales dirigidos, de un lado «a prevenir los riesgos para la salud ligados a la práctica de disciplinas deportivas y a las condiciones de entrenamiento» y, de otro lado, «a promover una práctica deportiva adaptada y susceptible de mejorar la salud, todo ello buscando la responsabilización del deportista». Cada federación deportiva, federación deportiva y de ocio o asociación deportiva debe adoptar un reglamento médico.

G) La Región de Bruselas tiene en cuenta la crisis financiera que, más allá de Bélgica, ha afectado a un gran número de Estados a partir de 2007.

La depreciación de los mercados financieros ha dado lugar a efectos concretos e inmediatos sobre la situación patrimonial de un conjunto de personas. Y principalmente sobre aquellas que aceptan una herencia con títulos y valores que han perdido una parte esencial de su valor. Una Ordenanza de 19 de marzo de 2009 modifica el Código de sucesiones con el fin de proteger «el heredero de títulos bursátiles desvalorizados». «Cuando la muerte ha sucedido entre el mayo de 2008 y diciembre de 2009, los intereses pueden (...) referirse al precio corriente publicado en el cuarto o el quinto mes que sigue al del fallecimiento, a condición de indicar su opción en su declaración».

Otra Ordenanza de 19 de marzo de 2009 modifica la Ordenanza de 17 de julio de 2003 sobre el Código del alojamiento. Su objetivo es el de aplicar el principio de igualdad de trato en materia de acceso a la vivienda social y luchar contra toda forma de discriminación, a saber, la que se pueda producir en razón de «sexo, raza, color, ascendencia, nacionalidad, origen nacional o étnico, edad, orientación sexual, estado civil, nacimiento, fortuna, convicción religiosa o filosófica, la convicción política, la lengua, el estado de salud actual o futuro, una discapacidad, una característica física o genética u origen social».

Asimismo, la ordenanza tiene por objeto la transposición de diversas directivas de la Unión europea relativas a la lucha contra la discriminación.

Para la ordenanza, «el principio de igualdad de trato (...) implica la ausencia de toda discriminación» (art. 178, § 1^{er}). «Sin perjuicio del principio de igualdad de trato, pueden tomarse o mantenerse medidas de acción positiva » (art. 182, § 1^{er}). «Una medida de acción positiva no puede aplicarse sin respetar las siguientes condiciones: – debe existir una desigualdad manifiesta; – la desaparición de esta desigualdad debe ser designada como un objetivo a promover; – la medida de acción positiva debe ser de naturaleza temporal, debe estar destinada a hacerla desaparecer cuando se espera ese objetivo; – la medida de acción positiva no puede restringir inútilmente los derechos de terceros» (art. 182, § 2).

Una voluminosa Ordenanza de 14 de mayo de 2009 se dedica a los planes de movilidad. Los atascos son moneda corriente en Bruselas y cada día los problemas crecen en la entrada de la capital para los vehículos y las personas. Igualmente, el aumento de la carga de tráfico tiene efectos perjudiciales sobre la calidad del aire y, más generalmente, sobre el medio ambiente.

El Plan regional de desarrollo (PRD) prevé «la puesta en marcha de una política de movilidad que se refiere tanto al desplazamiento como al aparcamiento y que se inscribe entre otras en la óptica de la protección de los barrios con población, principalmente mediante una transferencia modal del coche hacia otras formas de desplazamiento» (exposición de motivos, p. 2). Asimismo se desarrolla una política activa de reducción de la contaminación. En 2010, el volumen de tráfico debería disminuir un 20% en relación con 1999.

Se han puesto en marcha varios planes de desplazamiento: para las empresas, para los acontecimientos particulares, para los establecimientos escolares.

Hay que mencionar también la Ordenanza de 26 de marzo de 2009. Está dedicada a promover la investigación, el desarrollo y la innovación, todavía llamada IDI, en el ámbito económico. Se tienen en cuenta los trabajos del Consejo europeo de Barcelona de 2002 y el marco comunitario de ayudas de Estado (D.O.C.E., núm. C 323 de diciembre de 2006). «Estando formado el tejido industrial de Bruselas compuesto en esencia de pequeñas y medianas empresas, y en particular de pequeñas empresas, [la ordenanza] prevé primas diferentes en función de la medida de la empresa» (exposición de motivos, p. 2).

«Cuatro tipos de ayudas están (...) previstas [en la ordenanza]: las ayudas a las empresas jóvenes innovadoras, las ayudas en favor de la innovación de funcionamiento y organización de los servicios, las ayudas para el recurso a servicios de asesoría en innovación y de financiación de la innovación y las ayudas para la

contratación temporal de personal» (ibidem). Se trata de una ordenanza-marco que será completada por una u otras decisiones de aplicación.

Otra Ordenanza de 26 de marzo de 2009 modifica la Ordenanza de 5 de junio de 1997, relativa a la autorización medioambiental. Esta última legislación había establecido el marco en el que los municipios de Bruselas y Bruselas-Medio Ambiente (todavía llamada IBGE) estaban habilitados a expedir las autorizaciones medioambientales. La práctica ha revelado, sin embargo, un cierto número de dificultades. Así, una autorización medioambiental no es válida sin una autorización de urbanismo y viceversa. En caso de rechazo tácito de la autorización medioambiental, el permiso de urbanismo expedido posteriormente está desprovisto de toda eficacia. Para corregir esta anomalía, se establece que los plazos comenzarán a correr al mismo tiempo. «Una interdependencia» es, pues, operada «en el cómputo de los plazos».

El procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones es, también, clarificado y simplificado.

H) La Comunidad flamenca, de la cual sabemos que ejerce igualmente las competencias de la Región flamenca, ha aprobado el Decreto de 30 de abril de 2009. Reorganiza el contencioso postelectoral a nivel local. En cada provincia se constituye una jurisdicción administrativa. Se trata del «consejo de lo contencioso electoral». Bajo demanda de los candidatos, conoce de asuntos relacionados con el desarrollo de las elecciones, sobre la elegibilidad de los elegidos y sobre el respeto de la legislación en materia de gastos electorales. También se pronuncia sobre la distribución de los escaños entre las listas y sobre el orden en el que los consejeros deben tomar posesión. Las decisiones del consejo son susceptibles de recurso ante la sección contenciosa del Consejo de Estado. Vid., igualmente el Decreto de 23 de enero de 2009, que modifica el decreto municipal.

Un voluminoso Decreto de 8 de mayo de 2009 se dedica a «la calidad de la educación». Se refiere a las instituciones de enseñanza reconocidas por la Comunidad flamenca, sean subvencionadas o financiadas por la Comunidad, y que se dedican a la educación básica, la educación secundaria, la formación para adultos o la educación artística a tiempo parcial. Teniendo en cuenta su proyecto pedagógico, cada institución tiene por misión reforzar la calidad de su enseñanza y sostener una oferta de formación que responda a los mismos criterios. Se beneficia de un régimen de autonomía que le permite escoger los medios que le permitan conseguir estos objetivos.

La aprobación de la Ley de delegación para la aplicación del art. 119 (conocida como Ley de delegación para el federalismo fiscal)

Desde el punto de vista de las fuentes normativas, la actuación del Parlamento de mayor interés en los últimos meses ha venido representada, sin lugar a dudas, por la aprobación de la Ley de delegación núm. 42/2009, que define los principios que deberán presidir la coordinación de las haciendas públicas y la distribución de los recursos económicos entre todos los niveles institucionales.

Si bien con retraso, esta Ley inicia el cumplimiento del mandato legislativo de desarrollo del art. 119 de la Constitución, que el juez constitucional había reclamado en varias ocasiones. Así ocurrió, por ejemplo, en el seno de la argumentación de la Sentencia núm. 370/2003, donde destacó que «parece evidente que el desarrollo del art. 119 de la Constitución resulta urgente, a los fines de concretar efectivamente lo previsto en el nuevo Título V de la Constitución, puesto que en caso contrario se vendría a contradecir el distinto reparto de competencias configurado en las nuevas disposiciones». Además, la pervivencia e incluso la aparición de nuevas formas de financiación de las regiones y de las entidades locales contradictorias con el art. 119 de la Constitución podrían comportar la presencia de funcionalidades erróneas o hasta de bloqueos de ámbitos sectoriales enteros.

Igualmente, la Corte precisó que el desarrollo del régimen constitucional diseñado por el art. 119 de la Constitución reclamaba «como premisa necesaria la intervención del legislador estatal, que, con la finalidad de coordinar el conjunto de la hacienda pública, tendrá que fijar no sólo los principios a los que los legisladores regionales deberán atenerse, sino que también tendrá que diseñar las grandes líneas de todo el sistema tributario, y definir los ámbitos y los límites dentro de los cuales podrán ejercitar la potestad impositiva, respectivamente, el Estado, las regiones y las entidades locales» (Sentencia núm. 37/2004).

Al mismo tiempo, y ante la falta de ejecución de las previsiones legislativas, el juez constitucional procuró definir un régimen «transitorio», que asegurase un pase no traumático del viejo al nuevo sistema de distribución de competencias en materia de financiación pública: pese a que, con ello, legitimaba una limitación temporal de los ámbitos regionales de autonomía en el sector tributario, lo justificaba en la necesidad de hacer efectivo «una compleja redefinición de la auto-

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

mía tributaria de las regiones en el contexto de aplicación del nuevo art. 119 de la Constitución» (Sentencia núm. 381/2004).

La Ley de delegación, en cumplimiento del art. 76 de la Constitución, concreta el objeto y fija los criterios directivos que deberán cumplir los decretos legislativos de desarrollo que se aprueben. Además, ante la complejidad de la materia, dedica una particular atención a su procedimiento de aprobación, que prevé la participación de varios sujetos y órganos, de conformidad con diversos títulos de legitimación.

Así, en primer lugar, su aprobación requiere un acuerdo previo por parte de la Conferencia Unificada Estado-Regiones-Autonomías locales, así como un informe de la Comisión parlamentaria para la aplicación del federalismo fiscal. En caso que no se alcance ese acuerdo, transcurridos treinta días desde la primera reunión de la Conferencia en la que los decretos legislativos fueron incluidos en el orden del día, el Consejo de Ministros podrá de todas formas deliberar y aprobar al mismo tiempo una resolución en que se expongan las razones por las que no se alcanzó el acuerdo.

A continuación, el acuerdo parlamentario será presentado ante una comisión creada a tal efecto e integrada por quince senadores y quince diputados, nombrados por designación de los grupos parlamentarios, de tal modo que se respete la proporcionalidad. Está prevista, además, la creación de un comité de representantes de las autonomías territoriales, con el objetivo de asegurar un consenso entre la comisión y el sistema de autonomías territoriales. Dicho comité estará compuesto por seis representantes de las regiones, dos de las provincias y cuatro de los municipios.

El Gobierno, en caso que no quiera acoger las observaciones de la comisión parlamentaria, deberá transmitir sus propios argumentos a las Cámaras; después de treinta días desde la fecha de la nueva transmisión, los decretos podrán ser adoptados de todas maneras de forma definitiva.

La ley también establece que, en los dos años sucesivos a la fecha de entrada en vigor de los decretos legislativos, el Gobierno pueda aprobar decretos legislativos que se refieran a disposiciones integradoras y correctivas. A estos efectos, el Gobierno deberá cumplir con el mismo procedimiento descrito.

Está prevista la participación de otros órganos, aparte de los dos citados apenas hace un momento: por ejemplo, debe instituirse en el Ministerio de Economía y Hacienda una comisión técnica para la aplicación del federalismo fiscal, integrada por quince representantes técnicos del Estado y otros quince representantes de las autonomías territoriales, con competencias de naturaleza cognoscitiva y de instrucción.

Asimismo, en el seno de la Conferencia Unificada, que es el principal órgano de colaboración orgánica, se prevé la creación de la Conferencia permanente para la coordinación de las haciendas públicas, de la que formarán parte los representantes de los diversos niveles institucionales, y que se destina a hacer las veces de organismo estable para la coordinación de las haciendas públicas.

Finalmente, el Parlamento debe crear una comisión bicameral de seguimien-

to, compuesta por once miembros, con la función de emitir cada año un informe sobre la actividad desarrollada por el registro de los contribuyentes, sobre los objetivos alcanzados a lo largo del año, y sobre los sistemas informativos concernientes a la estimación y recaudación de los tributos locales.

La delegación al Gobierno abarca los siguientes ámbitos: a) Establecer los principios fundamentales de la coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario; b) Regular la creación y el funcionamiento del fondo perecuativo previsto para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante y regular, además, la utilización de los recursos adicionales y los mecanismos especiales a favor de determinadas entidades territoriales, con el fin de promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social; c) Establecer los principios generales para la atribución de un patrimonio propio a las entidades territoriales; d) Dictar normas transitorias sobre el ordenamiento jurídico de Roma capital, incluido el aspecto financiero; e) En fin, concretar las disposiciones que resultan de aplicación a las regiones de autonomía especial y a las provincias de Trento y de Bolzano.

Es interesante evidenciar que el Parlamento, al fijar el objeto de la Ley de delegación, precisa que los decretos legislativos deberán desarrollar las normas de aplicación del art. 119 de la Constitución, de «forma exclusiva»: de este modo, se intenta evitar la práctica cuestionable de someter la materia de la financiación pública a intervenciones del legislador fragmentarias y desorganizadas, y que a menudo se agrupan en el seno de las conocidas como «ley omnibus» (que no tienen un contenido unitario).

Por otra parte, son numerosos los criterios directivos de carácter general que el Gobierno deberá respetar y transformar en normas de derecho positivo. Entre éstos, podemos destacar:

A) La exigencia de respetar los principios contemplados por el estatuto de los derechos de los contribuyentes, de modo que se asegure la racionalidad y coherencia de los tributos, la simplificación del sistema tributario, y la reducción de las obligaciones a cumplir a cargo de los contribuyentes.

B) La salvaguardia del criterio de la progresividad del sistema tributario y el respeto del principio de la capacidad contributiva, con el fin de contribuir al gasto público.

C) La necesidad de garantizar una correlación entre los ingresos fiscales y su destinación al territorio, en el sentido que, por regla general, debería priorizarse una relación entre el ingreso fiscal y los servicios destinados a los ciudadanos comprendidos en la entidad que percibe tal ingreso económico.

D) El objetivo de premiar comportamientos diligentes en el ejercicio de la potestad tributaria y en la gestión financiera y económica, así como prever mecanismos sancionadores para la falta de cumplimiento del equilibrio económico-financiero.

En otro orden de consideraciones, resultan innovadores los criterios para financiar el ejercicio de las competencias regionales:

En primer lugar, se concretan los tributos que deben concurrir a financiar tanto la actividad de las regiones, en las materias comprendidas en su competen-

cia legislativa, concurrente y residual, como la actividad administrativa ejercida en las materias de competencia exclusiva estatal. A este fin se distinguen entre: a) tributos propios derivados (creados y regulados por la legislación estatal, y cuya gestión se atribuye a las regiones); b) tributos propios (instituidos directamente por las regiones en ámbitos que no están sometidos a otros tributos, puesto que se mantiene la prohibición de la doble imposición); y, c) tributos adicionales (que derivan del fondo perecuativo del Estado). En cuanto a los tributos pertenecientes a estas últimas dos categorías, no se permiten los vínculos de destinación.

En segundo lugar, y con el objetivo de determinar los recursos económicos que necesitan cada una de las regiones, sus actividades se subdividen a su vez según tres tipos de gastos:

A) Gastos esenciales, que se dirigen a asegurar los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales, y que deben garantizarse sobre todo el territorio nacional, con especial referencia a los gastos por sanidad, asistencia social, educación y transportes públicos locales.

B) Gastos «especiales», derivados de la financiación de la Unión Europea, y de la cofinanciación con la Hacienda estatal, así como contribuciones especiales que no comprenden la generalidad del territorio nacional.

C) Gastos no esenciales, precisados de forma residual.

Los gastos necesarios deben financiarse íntegramente a través de los tributos propios derivados. Por el contrario, los gastos «no esenciales» son financiados con tributos propios y con las cuotas del fondo perecuativo.

Finalmente, la ley establece que las necesidades económicas de las regiones deberán ser determinadas mediante el criterio de los costes *standard*.

Inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley de delegación, la Comisión bicameral para las cuestiones regionales realizó un estudio para evidenciar los aspectos críticos y los principales problemas conectados con el desarrollo de dicha ley por parte del Gobierno. Se practicaron numerosas consultas y los resultados de dicho estudio se pusieron de manifiesto en un informe final aprobado en fecha 11 de noviembre de 2009.

Dos cuestiones sobresalen en ese informe final, y que merecen nuestra atención: por una parte, se indica la necesidad de llevar a cabo un análisis creíble del coste global de la reforma, desde el momento que parece que faltan datos adecuados y elementos informativos; se trataría de un «vacío» de información que debería ser cumplimentado lo antes posible, con el fin de evitar que los decretos legislativos, de forma contraria a lo pretendido inicialmente, acaben por producir un aumento de la presión fiscal en conjunto, o bien generen comportamientos no diligentes por parte de algunas regiones en detrimento de otras.

Por otra parte, se sugiere, con acierto, que la aplicación de la Ley de delegación se aplique de modo coordinado con otros procesos que el Gobierno debe asumir en materia de régimen jurídico regional y local, y con los que tienen una relación por razón de la materia. En particular, se trata de la revisión del Texto único del ordenamiento de las entidades locales (necesaria desde la revisión constitucional del año 2001), de la determinación de las competencias esenciales de los municipios

y de las provincias, y de la creación y regulación de las ciudades metropolitanas, así como de una hipotética nueva revisión del texto del Título V de la Constitución.

A estas exigencias, la Comisión bicameral para las cuestiones regionales añade algunas preocupaciones. Por ejemplo, llama la atención sobre el riesgo que la necesidad de respetar el «Pacto de estabilidad interno» se traduzca en una restricción irrazonable de la autonomía del gasto en las entidades territoriales. En este sentido, el informe propone que las finalidades determinen la cantidad global del gasto, sin que se traduzcan en un condicionante de los recursos económicos, de tal modo que se garantice a las entidades territoriales una autonomía en la destinación de los recursos, entre los diversos ámbitos y objetivos de gasto.

Asimismo, la Comisión, si bien aprecia la elección de modificar los criterios para determinar las necesidades de las diversas entidades territoriales, en la medida que se pasa del criterio del gasto histórico al de los costes *standard*, subraya que los indicadores escogidos, para definir el coste *Standard* de algunos servicios, resultan sensibles, puesto que obligan a tener en cuenta también la eficacia, eficiencia y adecuación de los servicios ofrecidos en un territorio concreto.

Algunas características de la jurisprudencia constitucional dictada a raíz de los conflictos entre el Estado y las regiones

A lo largo del año 2009, el contencioso entre el Estado y las regiones también ha representado una parte relevante de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, bien sea en la forma de conflictos de competencia, o bien de recursos de inconstitucionalidad sobre la distribución de las competencias.

Esta constatación no debe sorprender, ni desde una perspectiva general, ni con referencia a la específica situación italiana. En términos generales, cabe recordar que en el plano histórico el «modelo» europeo de justicia constitucional se ha formado a partir de la atribución a los tribunales constitucionales de la competencia básica consistente en garantizar el respeto de las competencias entre el Estado federal unitario y los Estados miembros.

Luego, en el caso que se considere el proceso de formación del regionalismo italiano, no se puede negar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado siempre un papel de primer orden en el diseño de los rasgos constitucionales del Estado regional. Con todo, parece que se han modificado los perfiles del comportamiento del juez constitucional.

En una primera fase de activación y de desarrollo del regionalismo, la Corte Constitucional no dudó en suplir, con su propia jurisprudencia, la inactividad del legislador, para lo que interpretó las disposiciones constitucionales en materia de relaciones entre el Estado y las regiones, y concretó las instituciones y los procedimientos necesarios para asegurar un equilibrio entre el principio de autonomía y el de unidad. Así sucedió, por ejemplo, con el caso de la actividad estatal de dirección y coordinación, o bien con el modo de manifestarse el principio de leal colaboración, o con la actividad internacional de las regiones, o, en fin, con los procedimientos necesarios para conformar la intervención del Estado en sustitución de la autonomía constitucional de las regiones.

Con posterioridad a las revisiones constitucionales de los años 1999 y 2001, que modificaron por completo el Título V de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional constató que algunos artículos presentaban formulaciones contradictorias, y con diversas interpretaciones de la reforma constitucional en clave excesivamente «federalista». Ante ello, ha reaccionado mostrando una preocupación de fondo: evitar que se agrietara la unidad del ordenamiento constitucional y asegurar un funcionamiento razonable del sistema jurídico. Se nota, por lo tanto, un favor por una interpretación restrictiva de los nuevos preceptos constitucionales, a menudo efectuada a la luz de una jurisprudencia madurada sobre la base de la normativa precedente; asimismo, la Corte Constitucional ha rechazado sustituir al legislador en su función natural de dar aplicación a las nuevas previsiones constitucionales.

Se constata también una cierta propensión de la Corte a resolver cuestiones, acerca de la amplitud de las competencias regionales, exclusivamente sobre el plano formal del sistema de fuentes normativas, con lo que evita una mayor (y más que posible) implicación en torno al núcleo sustancial de los interrogantes sometidos a su examen.

Para clarificar mejor esta apreciación, proponemos detenernos en dos sentencias del año 2009, con las que el juez constitucional se pronuncia, respectivamente, y en primer lugar, sobre la competencia del legislador regional para regular el referéndum en el procedimiento de revisión de los estatutos; y, en segundo lugar, sobre la potestad legislativa en materia lingüística. En ambos casos, la *ratio decidendi* gira alrededor de la concreción de las fuentes competentes para regular la materia discutida. Con todo, del cuerpo de la motivación se desprende, en el segundo caso, el temor por un uso irrazonable e «ideológicamente forzado» por parte de una región de su propia competencia y, en el primer caso, el rechazo a resolver un problema de coordinación normativa.

Siempre desde una perspectiva preliminar, resulta oportuno poner de manifiesto que este acercamiento de la Corte Constitucional, formalmente atento al sistema de fuentes, no es del todo novedoso, en la medida que ya podemos encontrar señales importantes en pronunciamientos jurisprudenciales precedentes, así, en el caso de la exclusión de la competencia de las regiones para introducir, en sus estatutos, unos preceptos inherentes a la materia electoral.

En tal supuesto, el juez constitucional tenía que decidir si era conforme a la Constitución la inclusión, en el texto de los estatutos, de normas relativas a la materia electoral. El examen de constitucionalidad derivó de dos datos: por una parte, el art. 122 de la Constitución atribuye a las regiones la competencia legislativa, de tipo concurrente, en materia de sistemas de elección y de causas de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y del Consejo regional; por otra parte, el art. 123 de la Constitución reserva a la autonomía estatutaria de las regiones la determinación de la forma de gobierno y de los principios de organización y funcionamiento de la entidad. Sobre la base de una interpretación conjunta de los dos preceptos, se habría podido reconocer al Estatuto regional la competencia para regular algunos y limitados aspectos de la materia electoral, tales como, por ejemplo, la eventual incompatibilidad entre los cargos de consejero y miembro de la Junta regional, o bien la previsión de límites temporales a la reelección del Pre-

sidente y de los consejeros; dichos aspectos, por su contenido, revestirían el carácter de principios de organización y de funcionamiento de los órganos políticos de la región.

Todo lo contrario, el juez constitucional ha asumido una interpretación restrictiva y, utilizando el criterio de la competencia, ha afirmado que la materia electoral se encuentra reservada íntegramente a la ley regional. De esta manera, la decisión se funda sobre un elemento formal, en el sentido que la ilegitimidad sería una mera consecuencia de una utilización errónea de la fuente competente: la Ley estatutaria y no la ley ordinaria. Pese a todo, a lo largo de la motivación de la resolución del juez constitucional, éste reconoce que «las decisiones estatutarias en tema de fuentes normativas (...) y de forma de gobierno regional pueden condicionar indirectamente la legislación electoral regional». La Corte ha reconducido este efecto a una incongruencia del legislador que, con la previsión del art. 122 de la Constitución, ha llamado a la fuente estatutaria «a desarrollar un papel necesariamente reducido, aunque significativo».

Sigue: A propósito de la competencia regional en materia de tutela y promoción de los grupos lingüísticos minoritarios

Con la Sentencia núm. 159/2009, la Corte Constitucional ha resuelto un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley núm. 29/2007 de la Región Friul-Venecia Julia, que contiene normas para la tutela, evaluación y promoción de la lengua friulana, así como el uso de dicha lengua en las administraciones públicas y en el ámbito de la enseñanza en la escuela.

En particular, se dudaba de la legitimidad constitucional de los siguientes aspectos: la obligación para todos los órganos del sistema administrativo regional de responder en friulano «a la generalidad de los ciudadanos», que se acojan al derecho de usar tal lengua, y el deber de los mismos órganos administrativos regionales de emitir también en friulano los actos comunicados «a la generalidad de los ciudadanos»; la obligación de emitir en dicha lengua la comunicación institucional y la publicidad; la obligación para los órganos colegiados (como los Consejos municipales) de utilizar la lengua friulana; el uso de topónimos exclusivamente en lengua friulana; y la obligación de impartir en los centros escolares la enseñanza de esta lengua al menos una hora a la semana.

Indudablemente, algunas de las disposiciones, que se acaban de citar, constituían una «prueba de fuerza» del legislador regional: por ejemplo, en lo que se refiere a la toponimia, en cuanto que el uso exclusivamente de la lengua minoritaria entra en contradicción con el reconocimiento del italiano como lengua oficial; igualmente, resulta irrazonable y desproporcionada la opción por extender el uso obligatorio de la lengua friulana a todo el territorio de la Región, en lugar de circunscribirlo, como habría sido racional, a las áreas de asentamiento del grupo lingüístico.

Por lo tanto, se puede comprender que la Corte Constitucional, en el momento de decidir sobre la legitimidad de la normativa regional impugnada, manifestase una preocupación evidente por las consecuencias discriminatorias que dicha

normativa podía generar en el seno del territorio regional, respecto a aquellas personas que no pertenecieran a la minoría lingüística, básicamente por los efectos emulativos que la citada interpretación de las competencias lingüísticas regionales podía provocar frente a otras regiones, tanto de régimen especial como de régimen general; ello, además, y desde este limitado aspecto, podría acercar el sistema regional a uno de tipo federal.

En cambio, no compartimos las bases argumentales utilizadas por la Corte Constitucional, que acaba por restringir el ámbito de la potestad legislativa de las regiones de régimen especial, menoscabando uno de los elementos esenciales de dicha especialidad. Esto es, en términos jurídicos podemos afirmar que la Corte Constitucional, en su intento por evitar el peligro de una quiebra en el tejido cultural unitario de la República, ha acabado por recortar un principio esencial de la autonomía regional: la competencia en materia de tutela y promoción de las minorías lingüísticas.

En su motivación, la Corte Constitucional hace uso de una argumentación de tipo deductivo, basada íntegramente en una interpretación esquemática del sistema de fuentes que regulan la materia.

De forma previa, y en base a sentencias precedentes, la Corte reconoce el valor constitucional de la tutela de las minorías lingüísticas, que admite que constituye un principio significativo tanto del ordenamiento nacional, como del comunitario e internacional. Sin embargo, el alcance de esta afirmación se relativiza inmediatamente por la opción que escoge el juez constitucional consistente en considerar que el art. 6 de la Constitución, que subordina dicha tutela a la existencia de «leyes y medidas administrativas» adecuadas, es el único título legitimador de la disciplina legislativa de protección de las minorías lingüísticas, tanto para las regiones de régimen general, como para la Región especial Friul-Venecia Julia. Y estas leyes y medidas administrativas, según el juez constitucional, serían ante todo la Ley 482/1999, de aprobación de Normas en materia de tutela de las minorías lingüísticas históricas, y el Decreto legislativo núm. 223/ 2002, de desarrollo del Estatuto.

Siguiendo el hilo argumental de la sentencia, la Corte hace derivar de tal premisa, la afirmación de que el art. 6 de la Constitución «genera un modelo de distribución de competencias entre el Estado y las regiones que no se corresponde con las categorías bien conocidas que presiden todas las materias del Título V de la segunda parte de la Constitución», es decir, la competencia concurrente o residual. Siempre en opinión del juez constitucional, la originalidad de dicho «modelo» consistiría en la circunstancia que, por una parte, se reserva al legislador estatal la concreción de las lenguas minoritarias protegidas y de las instituciones jurídicas que caracterizan dicha tutela, mientras que, por otra parte, se estaría en presencia de una competencia del Estado de naturaleza «transversal», la cual tendría el grado suficiente para incidir y limitar las diversas materias legislativas correspondientes a las regiones.

En definitiva, y siempre en palabras de la Corte, resulta que, en una de las materias que definen y justifican la especialidad regional, la potestad legislativa estaría limitada por «ulteriores actuaciones de la ley estatal que se considerasen necesarias»: parece que el juez constitucional intenta reintroducir un tipo de

competencia regional, la de desarrollo, preexistente a la revisión constitucional del año 2001.

Reconstruido en estos términos el ámbito de la competencia legislativa regional en materia de minorías lingüísticas, la Corte Constitucional organiza su propia *ratio decidendi* a través de una serie de automatismos.

En primer lugar, afirma que la concreción de las lenguas minoritarias a proteger y de las instituciones jurídicas, que caracterizan su tutela, se encuentra reservada al legislador nacional. En consecuencia, las disposiciones estatales determinarían los límites dentro de los que se podría ejercer la potestad legislativa regional de desarrollo, mientras que la atribución a la autonomía regional de ámbitos materiales de intervención sería posible únicamente en base a una revisión del Estatuto y de los decretos de desarrollo: en este caso concreto, el ya citado Decreto legislativo núm. 223/2002.

Retomando la idea según la cual los incumplimientos del ordenamiento jurídico por parte de las leyes serían reconducibles, en definitiva, a vicios formales, en cuanto que se reducirían a una utilización errónea del procedimiento correcto, se podría alegar que, para la Corte, la región ha hecho uso del procedimiento equivocado desde el momento que ha recurrido a la fuente legislativa, en lugar de reclamar una revisión del decreto de desarrollo del Estatuto regional. A estos efectos, cabe recordar que dicha revisión requiere un acto con fuerza de ley del Estado, aprobado tras consultar una comisión paritaria de seis miembros, nombrados tres por el Gobierno de la República y otros tres por el Consejo regional.

La doctrina manifestada por el juez constitucional, en ocasión de la Sentencia núm. 159/2009, suscita a nuestro parecer algunas perplejidades.

Debe destacarse, desde el ámbito jurídico de las fuentes, que la competencia de las regiones de régimen especial en materia de tutela de las minorías lingüísticas se fundamenta no sólo en el art. 6 de la Constitución, y en la correspondiente normativa estatal de desarrollo, sino también en el art. 3 del Estatuto de la Región Friul-Venecia Julia, que constituye una fuente de rango constitucional en el sentido del art. 116 de la Constitución. Parece restrictivo circunscribir la potestad legislativa de estas regiones de autonomía especial a normas de mero desarrollo de la normativa estatal.

Por otra parte, desde el punto de vista sustancial, no se puede olvidar que la decisión de reconocer, en algunos de los territorios indicados en el art. 116 de la Constitución, una condición particular de autonomía se basaba también en la opción por conseguir un objetivo de convivencia a través de la tutela de los grupos lingüísticos minoritarios. Es el caso del Valle de Aosta, Trentino Alto Adigio y Friul-Venecia Julia. Ciertamente, la amplitud de las competencias reservadas a cada una de las regiones de régimen especial en dicha materia de tutela de las minorías lingüísticas no es igual, sino que varía según los distintos ordenamientos jurídicos. Sin embargo, de tal constatación no se puede olvidar el hecho que una de las características básicas de la especialidad de la Región Friul-Venecia Julia consistía en la tutela de algunas minorías lingüísticas y en el reconocimiento de la especificidad de algunos territorios, como el *status* de la ciudad de Trieste, o la diversidad entre los territorios friulanos y julianos.

Finalmente, en una perspectiva de derecho comparado, hay que tener en cuenta que en todos los ordenamientos jurídicos que protegen las minorías lingüísticas, tanto federales como regionales, la materia se distribuye entre una pluralidad de fuentes, bien sean nacionales, o bien de las entidades territoriales descentralizadas.

En general, las cuestiones conectadas directamente con el principio de igualdad y con la prohibición de discriminación encuentran su mecanismo de garantía en las normas del ordenamiento general, mientras que los aspectos de la materia que atienden preferiblemente a la concreción de las instituciones y de los instrumentos de promoción y protección de cada uno de los grupos minoritarios son regulados preferentemente por las fuentes derivadas de la autonomía. Es el caso, por ejemplo, de España, donde el art. 3 de su Constitución remite a las Comunidades Autónomas la competencia para aprobar leyes específicas de normalización lingüística, destinadas a concretar los instrumentos para promocionar y reforzar el uso de la propia lengua en el seno de cada comunidad territorial.

La posición de la Corte Constitucional respecto a la competencia de la Región de Cerdeña en cuanto a determinar el quórum para dar validez al referéndum de aprobación de las leyes estatutarias

El proceso de revisión del Estatuto de la Región de Cerdeña está resultando largo y laborioso, y se encuentra todavía lejos de su resolución: como recordáramos en anteriores números del *Informe Comunidades Autónomas*, al Estatuto le afecta tanto una profunda división entre las fuerzas políticas de la isla, como un significativo contencioso con el Estado, que la Corte Constitucional ha tenido que dirimir en diversos momentos.

Así pues, en un primer momento, el juez constitucional tuvo que resolver la adecuación a la Constitución de la Ley regional núm. 7/2007, que había previsto una «Consulta acerca del nuevo Estatuto de autonomía y soberanía del pueblo sardo». En particular, el conflicto alcanzaba a aquellas normas que atribuían la competencia de regular no sólo «los principios y características de la identidad regional», sino también «las razones en las que se fundamentaban la autonomía y la soberanía» de la isla. Y la Corte Constitucional, con la Sentencia núm. 365/2007, admitió el recurso del Gobierno con la motivación de que las regiones gozan de un *status* de autonomía y no de soberanía. Asimismo, la Corte manifestó su preocupación por el hecho que el legislador regional intentase ir más allá de los límites fijados por el ordenamiento constitucional, a través de la presentación de una reforma del Estatuto que «se caracterizaba por la presencia de institutos jurídicos adecuados y de acentuado tipo federal, que normalmente son fruto de procesos históricos en los que las entidades territoriales, que integran el Estado federal, mantienen formas e instituciones que enlazan con su condición preexistente de soberanía».

Posteriormente, el Consejo regional, a través de la aprobación de la Ley estatutaria núm. 1/2008, intentó determinar su propia forma de gobierno y, especialmente, las modalidades de elección de los órganos representativos. Para ello, se alineó, salvo en algunos aspectos, con las regiones de autonomía general, es decir:

elección directa del Presidente; atribución al Presidente para nombrar y cesar a los asesores; posibilidad por el Consejo de votar una moción de censura individual; y disolución automática del Consejo regional en caso de dimisión, muerte o incapacidad permanente del Presidente, o en caso de aprobación de una moción de confianza.

En contra de la citada Ley estatutaria, que había sido aprobada con una mayoría inferior a los dos tercios de los componentes del Consejo regional, un quinto de los componentes de dicho órgano reclamó la celebración de un referéndum popular, que tuvo lugar el 21 de octubre de 2007. El resultado, caracterizado por un limitado número de participantes (sólo el 15% de las personas con derecho a voto), y por una elevada disconformidad de los votantes hacia la Ley estatutaria (cerca del 67%) provocó un subsiguiente debate interpretativo en torno a los posibles efectos jurídicos del voto.

La normativa, en efecto, no era del todo clara. Por una parte, el art. 15.4 del Estatuto de la Región de Cerdeña (en un apartado modificado tras la aprobación de la Ley Constitucional núm. 2/2001) preveía únicamente un quórum funcional: la ley sometida a referéndum no se promulgaría si no obtenía la mayoría de los votos válidos. Por otra parte, el art. 14.2 de la Ley regional núm. 20/1957 establecía un doble quórum, estructural y funcional, en base al cual la votación sólo sería válida si acudía al voto al menos un tercio de los electores, y si la ley resultaba aprobada por la mayoría de los votos válidos.

En síntesis, los problemas interpretativos consistían esencialmente en determinar la relación entre la fuente estatutaria y la legislativa. En particular, si esta última resultaba competente para integrar la disciplina estatutaria, y preveía también un quórum estructural, o bien si su competencia tenía que considerarse como meramente ejecutiva de las disposiciones constitucionales, y no previera un quórum posterior para dar validez al referéndum.

La Corte de Apelación de Cagliari, que era la competente para verificar el resultado electoral, optó por la primera alternativa, y como había participado en el voto menos de un tercio de las personas con derecho al mismo, declaró no válido el referéndum. Consiguientemente, el Presidente procedió a la promulgación de la citada Ley estatutaria. Sin embargo, ésta fue impugnada por el Gobierno, que planteó un conflicto de competencias ante el juez constitucional, el cual lo resolvería en la Sentencia núm. 149/2009.

El recurso por parte del Gobierno se basaba en dos aspectos. Ante todo, se cuestionaba la legitimidad constitucional del art. 14 de la Ley regional en materia de referéndum, puesto que preveía nuevos límites a los indicados por el Estatuto. Sin embargo, esta alegación no ha sido acogida por el juez constitucional, desde el momento que la disposición en cuestión no había sido objeto de impugnación de forma directa en los plazos perentorios fijados por la normativa (sesenta días desde su promulgación).

El segundo motivo del recurso gubernamental consistía en poner de manifiesto que la Corte de Apelación de Cagliari había declarado «no válido» el referéndum, por lo que el Presidente no podía promulgar la Ley estatutaria, en la medida que, a la luz del art. 15 del Estatuto, se consideraba válida la ley únicamente si el referéndum era aprobado por la mayoría de los votos válidos.

Esta segunda argumentación ha sido asumida como propia por la Corte Constitucional, que en consecuencia ha establecido la incompetencia de la región y ha anulado el acto de promulgación de la Ley estatutaria.

Los puntos esenciales del razonamiento del juez constitucional pueden ser resumidos del modo siguiente.

En primer lugar, el apartado cuarto del art. 15 del Estatuto de la Región de Cerdña prescribe expresamente que la Ley estatutaria «sometida a referéndum no será promulgada si no resulta aprobada por la mayoría de los votos válidos». Este precepto exige, según el parecer del juez constitucional, que se verifique una condición, esto es, la aprobación por parte de la mayoría de los votos válidos, que, con toda evidencia, no se obtuvo en el caso examinado en este proceso judicial.

En segundo lugar, la circunstancia de que el referéndum fuera declarado inválido por la Corte de Apelación, con base en la falta del quórum estructural, no incumpliría, según el juez constitucional, lo previsto literalmente en el precepto estatutario, el cual «se refiere a un dato objetivo, constituido por la prevalencia, entre los votos válidamente expresos en el referéndum, de aquellos que eran de aprobación, respecto de los contrarios».

En consecuencia, no habiendo sido satisfecha la condición prevista por el Estatuto, «ni desde la perspectiva del éxito de la consulta, en la cual los votos contrarios prevalecieron, ni, con mayor razón, si se tuviera que considerar inválido el procedimiento refrendario, puesto que entonces resultaría inadecuado para expresar una mayoría favorable válida», el Presidente de la Región no podía proceder a la promulgación del texto normativo.

El pronunciamiento de la Corte Constitucional, que ha impedido concluir el procedimiento de revisión del Estatuto, suscita diversas objeciones, en especial en lo que se refiere a la elección del juez por utilizar como único parámetro del juicio la disposición del Estatuto, sin considerar también la legislación regional de desarrollo del procedimiento refrendario.

Es evidente que entre las dos fuentes, la estatutaria modificada con la Ley Constitucional núm. 2/2001 y la ordinaria recuperada en el tiempo, hay una falta de coordinación normativa, pero al mismo tiempo, no era imposible una interpretación sistemática de los dos textos, si el juez constitucional hubiera manifestado la intención de llevar a cabo una actividad de «acomodación interpretativa», con el objetivo de conferir funcionalidad al instituto del referéndum confirmativo.

Desde la perspectiva de la competencia, en mi opinión, cabe admitir la capacidad del legislador regional para integrar los preceptos estatutarios en materia de referéndum, si bien de forma no incompatible con el texto del Estatuto. Esta capacidad, por otra parte, ha sido reconocida en otras ocasiones a favor de las regiones de régimen general. A estos efectos, basta recordar que en su Sentencia núm. 2/2004 la Corte Constitucional reconoció la competencia de las regiones para regular de forma innovadora la institución del referéndum. En concreto, en esta mencionada sentencia, y por poner un ejemplo, la Corte admitió que la región disminuyera el quórum de validez respecto al previsto en el art. 75 de la Constitución, a propósito de los referéndums abrogativos de leyes estatales. Así, frente a la ma-

yoría exigida en el citado precepto constitucional, igual a la mayoría de los electores con derecho a voto, la región estableció como criterio el de la participación en el voto de la mayoría de los votantes en las últimas elecciones regionales.

Por otra parte, el dato de no utilizar las previsiones del art. 14 de la Ley regional núm. 20/1957, a los fines de reconstruir el régimen de la institución referendaria, parece presuponer una implícita asunción de inconstitucionalidad sobrevenida de dicha norma. Con todo, es indudable que la norma en cuestión era, en el momento de adoptar la sentencia, válida y eficaz, pues no había sido impugnada por el Gobierno, dentro de los plazos establecidos legalmente, ni se había planteado una cuestión incidental por parte de un juez. De hecho, en el caso que examinamos, la eventual cuestión habría podido ser planteada por la Corte de Apelación de Cagliari, cuando verificó los resultados electorales.

Asimismo, el juez constitucional, si hubiera tenido dudas acerca de la legitimidad constitucional del art. 14 de la Ley regional, relativo al referéndum, debería haber actuado correctamente, con un análisis de tales dudas a través de la autocuestión de inconstitucionalidad.

Además, los preceptos del Estatuto y de la Ley regional no parecen necesariamente contradictorios, en cuanto que se refieren a dos aspectos del procedimiento que son distintos lógicamente y temporalmente. Así, el segundo precepto, que dispone que la votación será válida si acuden al voto al menos una tercera parte de los electores, fija un quórum de validez del referéndum, de modo que su incumplimiento lo convierte en *inutiliter datum*. En cambio, el primer precepto, prevé que la Ley estatutaria «sometida a referéndum no será promulgada si no resulta aprobada con la mayoría de los votos válidos» y en consecuencia concreta un quórum de aprobación, en el sentido que la ley objeto del referéndum no se considerará aprobada si no recibe el consenso de la mayoría de los votos válidos, tal y como ocurre con la más correcta formulación usada por el art. 75 de la Constitución, a propósito de la validez del referéndum abrogativo.

En relación con la ilegitimidad de las leyes regionales que limitan la libertad de circulación y de trabajo por todo el territorio nacional

El territorio regional es el ámbito de validez de las normas aprobadas por el legislador regional, y no puede constituir una barrera para el pleno desarrollo de la unidad económica y jurídica de la República, ni comprometer la igualdad de los individuos en el disfrute de los derechos constitucionales. A este fin, el art. 120, apartado 1, de la Constitución, introduce unas limitaciones específicas. Entre ellas, se encuentra la prohibición de que las regiones introduzcan obstáculos para la libre circulación de los bienes y de las personas, con el fin de proteger, por una parte, la libertad de circulación y de establecimiento (art. 16 de la Constitución), y, por otra parte, la libertad de iniciativa económica privada y del comercio (art. 41 de la Constitución). El tenor literal utilizado por el constituyente, que hace referencia a «obstaculizar» la circulación de los bienes y de las personas, debe entenderse en el sentido que no se prohíbe cualquier tipo de limitación, sino sólo las que aparezcan artificiosas.

Este parámetro ha sido utilizado en diversas ocasiones a lo largo del año 2009, por parte del juez constitucional, con la finalidad de garantizar la unidad del ordenamiento jurídico y también del orden económico.

Con la Sentencia núm. 9/2009, la Corte Constitucional ha debido establecer si las regiones eran competentes para regular, por motivos de seguridad vial, controles y autorizaciones específicas para todos los conductores de vehículos automóviles y para los transportes de mercancías de peso superior a treinta y cinco quintales, los cuales residían en la Región Abruzos, como condición para poder ejercer la propia actividad económica.

Las intenciones que habían inspirado al legislador regional son seguramente compartibles y merecedoras de atención, en la medida que persiguen mejorar los niveles de protección y seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, y según el parecer de la Corte Constitucional, la consecución de estos objetivos debe efectuarse sobre la base de una regulación uniforme, que fije niveles de seguridad mínimos para la circulación de vehículos y para la prevención de accidentes de tráfico, los cuales sean válidos en todo el territorio nacional. Así pues, en cuanto a la circulación por carretera, se trata de una materia que necesita un régimen jurídico similar a nivel nacional, y que no puede diferenciarse de una región a otra.

En consecuencia, la Corte se remite directamente a la prohibición a la que se refiere el art. 120 de la Constitución, para considerar que la determinación de limitaciones al ejercicio del derecho al trabajo, tanto en lo relativo al trabajo por cuenta ajena, como al trabajo por cuenta propia, forma parte de la competencia exclusiva del Estado, y lo mismo ocurre con la protección de la libertad fundamental de circulación y de establecimiento.

En las Sentencias núm. 138/2009 y núm. 271/2009, la Corte Constitucional afronta otro aspecto que requiere de una disciplina unitaria en todo el territorio nacional, y que consiste en la tendencia de algunas regiones de introducir vinculaciones a la posibilidad de ejercer libremente una actividad laborable en el seno del territorio de la región, por medio de la obligación de inscribirse en registros profesionales regionales creados a tal efecto. En el caso concreto, se trata de dos leyes de la Región Emilia-Romaña, que disciplinaban las actividades profesionales de animador y acompañante turístico, y de operador de centros de bienestar.

Cabe recordar que la regulación de las «profesiones», que antes de la revisión constitucional de 2001 se atribuía a la competencia estatal, está asignada actualmente a la competencia concurrente de las regiones. No obstante, el juez constitucional pone de manifiesto una rigurosa «continuidad» jurisprudencial, y utiliza, para definir los principios de la materia, criterios argumentativos que ya estaban olvidados en el tiempo.

Convencida de que compete al Estado dictar una disciplina uniforme en todo el territorio nacional, que además sea coherente con los principios del derecho comunitario, la Corte Constitucional ha considerado que se incluyen, entre los principios de la materia, la concreción tanto de las figuras profesionales, como de los requisitos necesarios para el ejercicio de la profesión, así como todo lo que contribuya a individualizar las características de la profesión. Como ha precisado la Corte, las regiones no pueden introducir requisitos ulteriores a los previs-

tos en el ámbito nacional para el ejercicio de las profesiones; por otra parte, pueden establecer disposiciones de desarrollo de las modalidades de ejercicio de una actividad profesional, si bien deberán estar limitadas a aquellos aspectos que presenten una conexión específica con la realidad regional.

De este modo, sin embargo, los márgenes de intervención de la ley regional están tan restringidos que la competencia de las regiones parece acercarse más a un tipo de potestad de desarrollo, y no a una potestad legislativa concurrente.

Por último, son frecuentes los casos en que los límites territoriales son utilizados por las regiones como barrera para impedir la instalación de servicios, obras o actividades que no son de su agrado: es el caso, por ejemplo, del intento por impedir la eliminación en el propio territorio de residuos provenientes de las otras regiones.

En este sentido, resulta interesante la Sentencia núm. 10/2009, con la cual la Corte Constitucional ha resuelto sobre la legitimidad de una Ley de la Región Abulia que, regulando la eliminación de los residuos especiales producidos fuera del territorio regional, limitaba el tratamiento únicamente para los residuos que provinieran del territorio extrarregional en la hipótesis en que las estructuras ubicadas en la citada región, constituían las instalaciones de tratamiento y eliminación apropiados más cercanos al lugar de producción de dichos residuos especiales.

A estos efectos, la Corte Constitucional ha confirmado resoluciones suyas anteriores, y ha distinguido entre el supuesto de residuos no peligrosos y los residuos peligrosos o especiales. En el primer caso, y con base en la normativa europea y en la legislación nacional de transposición, debe operar el principio de autosuficiencia territorial. En cambio, en el segundo supuesto, la particular naturaleza de los residuos comporta que sea difícil aplicar el principio de autosuficiencia, por lo que es bien posible que algunas regiones no tengan los medios idóneos para tratarlos.

En consecuencia, una legislación regional de prohibición sería, en palabras de la Corte Constitucional, lesiva del art. 120 de la Constitución, puesto que obstaculiza la libre circulación de bienes en el interior del territorio nacional, y también vulneraría el art. 117.2 de la Constitución, en cuanto que esta actividad regulada por las leyes regionales se incluiría en la materia de «protección del medio ambiente», cuya competencia exclusiva está reservada al Estado.

De la motivación adoptada por el juez constitucional, se desprenden unos argumentos precisos, aunque también problemáticos, es decir: a cada una de las regiones no les corresponde una competencia para tutelar la salubridad del propio territorio, sino que sólo hay un interés del Estado dirigido a la salvaguardia del medio ambiente en todo el territorio nacional, en el presupuesto, que la resolución de la Corte da por supuesto, que el Estado intervenga rápida y eficazmente en esta materia.

La distribución de competencias entre el Estado y las regiones en materia de entidades locales territoriales

Una de las principales debilidades del sistema de gobierno local está representada por la adecuación de los ámbitos territoriales y por su proliferación: por ello, hay siempre el recurrente debate sobre la necesidad de simplificar los tipos de entidades locales, por ejemplo con la supresión de las provincias, y también de reducir su número, especialmente en lo que concierne a los municipios de menores dimensiones y a las comunidades de las montañas (conocidas como «*Comunità montane*»).

Con la finalidad de obtener tales resultados se han planteado diversas hipótesis, que abarcan desde una reducción *ex lege* hasta la incentivación de formas asociativas. Sin embargo, las propuestas más radicales se han topado hasta ahora con la resistencia de las comunidades locales, que se oponen a cualquier propuesta de reducción del número de los municipios. Dichas comunidades detectan en estas propuestas tanto una disminución de autonomía y de sus significativas prerrogativas constitucionales, como un ataque a su respectiva tradición histórica.

Por su parte, las soluciones favorables a incentivar la asociación de las entidades locales no han convencido, en particular por la limitación de los recursos económicos puestos a disposición de esta posibilidad, que comportan que no resulte conveniente ni apetecible la renuncia a ámbitos de autonomía.

Toda esta problemática se ha destacado en gran medida en torno a la figura de las «*comunità montane*», recogidas en el Texto único sobre el ordenamiento jurídico de los municipios y de las provincias, que fue aprobado por el Decreto legislativo núm. 267/2000, y que las calificaba como uniones de municipios caracterizados por las particulares características territoriales y socio-económicas de las entidades territoriales que forman parte de ellas. Se trata, por lo tanto, de una entidad predispuesta a favorecer el ejercicio asociado de las competencias municipales, y que tiene por perspectiva una futura fusión de todos o parte de los municipios asociados.

En estos últimos años, sobre la estela de una polémica donde las exigencias de reducción del número de las entidades locales se entremezclan con el objetivo de reducir las dimensiones del gasto público, se han avanzado diversas propuestas, sea de supresión de las «*comunità montane*», como de recorte de los recursos económicos que el Estado debía transferir a favor de las zonas montañosas, que por norma están mayoritariamente poco desarrolladas. Sin embargo, gran parte de tales medidas se han topado con el nuevo sistema de competencias introducido por la Ley núm. 3/2001, de revisión del art. 117 de la Constitución, en base al cual la competencia relativa a la regulación de las entidades locales diferentes a los municipios y a las provincias se ha atribuido de forma residual a las regiones.

En este contexto, la Ley financiera para el año 2008 introdujo algunos artículos que perseguían la finalidad de reducir el gasto relativo al funcionamiento de este tipo de entidades, por lo que establecían reglas restrictivas para su reordenación. Pues bien, dichos preceptos fueron impugnados por distintas regiones ante la Corte Constitucional. En la motivación de sus recursos, las regiones entendían que se lesionaba una parte de su potestad legislativa, puesto que la competencia

estatal en materia de entidades locales estaba circunscrita al art. 117.2, apartado p), de la Constitución, relativo a «legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas».

El problema de constitucionalidad ha sido resuelto en la Sentencia núm. 237/2009, en la que el juez constitucional, de forma preliminar, fija algunos criterios que deberán ser tomados en consideración a los fines de distribuir en esta materia la competencia entre el Estado y las regiones. En su opinión, y ante todo, no debe utilizarse un criterio material, sino finalista, esto es, que tenga en cuenta la *ratio* de los preceptos. En segundo lugar, en el supuesto que una normativa interfiera con más materias que la Constitución atribuye, por un lado, a la potestad legislativa estatal y, por otro lado, a la competencia concurrente o residual de las regiones, deberá resolverse sobre la base del ámbito material prevalente. En tercer lugar, si no es posible concretar un ámbito material que presente tales características, y en ausencia de criterios previstos en la Constitución, deberá hacerse referencia al principio de leal colaboración para solucionar una eventual concurrencia de competencias.

Aplicando este test interpretativo a la cuestión planteada, el juez constitucional manifiesta el parecer que corresponden al Estado aquellos aspectos de la ley relativos a la armonización de los presupuestos públicos y a la coordinación de las finanzas públicas, mientras que los preceptos inherentes al ordenamiento de las «*comunità montane*» se incluyen en la competencia legislativa residual de las regiones.

En consecuencia, el juez constitucional retiene que el Estado puede legítimamente imponer a las regiones vínculos referentes a las políticas presupuestarias, incluso si estos últimos inciden sobre la autonomía regional del gasto. La justificación se encuentra en razones de coordinación financiera dirigida a salvaguardar el equilibrio de la hacienda pública en su totalidad, precisamente a través de la contención de los gastos corrientes. Por lo tanto, el Estado puede legítimamente fijar límites al gasto de las regiones y de las entidades locales, en cuanto puedan calificarse como principios fundamentales de coordinación de la hacienda pública. Además, para que tal condición se realice, deberá satisfacer un doble requisito: en primer lugar, tendrá que limitarse a establecer objetivos de reequilibrio y de contención del gasto público; y, en segundo lugar, no podrá prever de forma exhaustiva los instrumentos o modalidades para perseguir los citados objetivos.

Excede en cambio la competencia del Estado, según el juez constitucional, prever disposiciones que vinculen la autonomía de las regiones cuando regulen el ordenamiento jurídico y la organización de las «*comunità montane*».

La asimetría en el Reino Unido

El modelo de gobierno de las naciones descentralizadas del Reino Unido –Irlanda del Norte, Escocia y País de Gales– es sustancialmente asimétrico. El Norte ha disfrutado de la «devolución» desde 1999 con instituciones directamente elegidas y con importantes competencias (a pesar que desde 1999 durante periodos significativos las instituciones «devueltas» han sido suspendidas). El contenido y el ejercicio de las competencias son distintas para cada ente, Escocia y Irlanda del Norte tienen, en general aunque no del todo, un conjunto de competencias similares, extendidas a la largo de las diferentes áreas de política interna. Mientras que el País de Gales tiene competencias en casi las mismas áreas, pero la forma de ejercerlas es diferente. Escocia e Irlanda del Norte disponen de competencias legislativas plenas en sus áreas de competencias y pueden ejercerlas de forma autónoma respecto del Parlamento del Reino Unido. Por su parte, Gales tiene competencias legislativas «secundarias», que dependen caso por caso de las competencias señaladas en los actos del Parlamento del Reino Unido, aunque la legislación complementaria a la devolución en 2006 abre la posibilidad de ampliar el alcance de las competencias introducidas.

Las instituciones devueltas también son estructuralmente diferentes. El Parlamento Escocés y la Asamblea del País de Gales operan con la tradicional división gobierno-oposición, mientras que en Irlanda del Norte el gobierno, proporcional, está constituido por una coalición «involuntaria» que implica a todos los partidos con presencia significativa en la Asamblea de Irlanda del Norte. El Gobierno proporcional es uno de una serie de mecanismos destinados a institucionalizar la cooperación entre las comunidades divididas de Irlanda del Norte en una forma de gobierno, en términos generales, *consociational*.

Una de las pocas áreas donde existen puntos en común entre las instituciones descentralizadas es en la forma de financiación. En los últimos años el debate sobre la descentralización se ha focalizado en estos acuerdos y, en este sentido, constituye el objeto del presente estudio. En la primera parte se describen los mecanismos actuales de financiación de la descentralización. La discusión se centra en la

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

1. Charlie Jeffery, Profesor de Ciencias Políticas y jefe del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Edimburgo. Formó parte como experto de la Comisión de Finanzas que asesoró a la Comisión sobre la Devolución en Escocia en 2008-2009.

forma en que estos acuerdos han sido cuestionados por distintas razones en diferentes partes del Reino Unido. Este trabajo sostiene que, en términos generales, el modelo común vigente se transforma en cada caso en diferentes conjuntos de medidas financieras territoriales en sintonía con las circunstancias particulares de cada parte del Reino Unido.

Acuerdos de financiación territorial en el Reino Unido

Los acuerdos de financiación territorial en el Reino Unido son únicos. El nivel de gasto público en Inglaterra es decidido por el Parlamento del Reino Unido y financiado por el sistema impositivo general del Reino Unido. Las decisiones de gasto y financiación que impactan solo en Inglaterra se toman sobre la misma base que las políticas el gasto y recaptación en todo el ámbito del Reino Unido: por una decisión del Parlamento del Reino. Las decisiones del Parlamento sobre el gasto de Inglaterra son así mismo uno de los principales condicionantes de fondos para las instituciones devueltas, el resto es historia. Esta combinación entre Inglaterra e historia se explica a continuación utilizando el ejemplo del Parlamento escocés. Los acuerdos para el País de Gales e Irlanda del Norte son esencialmente iguales.

La mayor parte de los ingresos escoceses se asignan por vía de transferencias del Gobierno del Reino Unido. Estas transferencias tienen dos componentes: una base fija y un incremento anual. La base fija se derivó inicialmente del cálculo del monto total del gasto anual que se destinaba a los programas desarrollados en Escocia en la década de 1970 (Escocia tenía acuerdos de políticas propias, a menudo conocidos como devolución administrativa, mucho antes de devolución, así como en diversos grados también Irlanda del Norte y el País de Gales). Desde 1979 el gasto total fue establecido como una base fija sujeta a un incremento anual. Los incrementos anuales fueron –y siguen siendo– denominados bajo la conocida «formula Barnett», llamada así por el entonces Ministro de Hacienda, Joel, ahora Lord Barnett. El incremento se calcula teniendo en cuenta cualquier cambio en la política de gasto del Parlamento del Reino Unido respecto de los programas en Inglaterra que sean comparables con los programas pactados con Escocia a través del gasto específico (es decir, aquellos que ahora están bajo la competencia del Parlamento de Escocia) y aplicando un coeficiente de población. Escocia tiene aproximadamente el 10,08% de la población de Inglaterra, entonces el Parlamento Escocés obtiene el 10,08% de todos los cambios (hacia arriba o hacia abajo) del gasto en programas equiparables en Inglaterra. Cada incremento anual se añade a la base y esta se convierte en la nueva base, sujeta a su vez a futuros incrementos.

En 2007-8 la combinación entre la base fija y el incremento asignó al Parlamento Escocés aproximadamente 27 mil millones de libras esterlinas. Por otro lado, se recaudaron 4 mil millones provenientes de impuestos locales (sobre la propiedad residencial o comercial) que entran en el espacio de competencias del Parlamento Escocés. Además, el Parlamento Escocés tiene la titularidad sobre el denominado «*tartan tax*» que supone la posibilidad de variar entre un $\pm 3\%$ la tasa de impuestos sobre la renta establecida por el Reino Unido. No obstante, pese a existir un referéndum afirmativo que deja dicha potestad en manos del Parlamento Escocés,

ningún gobierno ha hecho uso de ella. Se calcula que en 2009 la posible recaudación por esta vía habría sido de 1 mil millones de libras (CSD 2009: 71). El modelo de la «*tartan tax*» no se ha extendido a Gales e Irlanda del Norte.

El resultado es (también en ausencia de competencias relevantes sobre endeudamiento) que la mayor parte de los ingresos de que dispone el Parlamento Escocés provienen del Gobierno del Reino Unido, y no son resultado de la toma de decisiones descentralizada. En relación al poder de disposición, el gobierno del Reino Unido no incorpora ningún condicionante a la asignación de los ingresos, y el Parlamento Escocés tiene una discrecionalidad casi completa (la única excepción significativa son las contribuciones adicionales a la financiación de los programas europeos de apoyo estructural de la Unión que hipotecan la subvención del Gobierno británico a fines particulares). Esta discrecionalidad casi completa en el gasto tiene un matiz adicional y es que, por razones históricas (principalmente se concibe bajo la necesidad de contrarrestar el crecimiento del nacionalismo escocés) la base de financiación implica un gasto público per cápita en Escocia mayor que el gasto per cápita en Inglaterra. En 2007-8 el gasto per cápita en Escocia se hallaba en 118% de la media del Reino Unido. Gales e Irlanda del Norte también tenían primas de gasto (en el 111 y 122%, respectivamente). Por el contrario, en Inglaterra, el gasto per cápita fue el 97% de la media del Reino Unido.

Este modelo paternalista del gasto público no refleja la diferencia de necesidades de gasto de manera directa más allá de la ponderación de la población. La evaluación de las necesidades realizada en 1979 y 1993 sugiere que Escocia e Irlanda del Norte recibieron fondos más allá de sus «necesidades» mientras que Gales fue subfinanciada en 1979 y sobrefinanciada en 1993. Más recientemente se ha intentado evaluar las necesidades relativas en todo el Reino Unido (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009a; House of Lords 2009): Escocia (e Irlanda del Norte) continúan con una sobrefinanciación respecto a sus necesidades y el País de Gales, de acuerdo con las evaluaciones más recientes, aparece de nuevo subfinanciado en relación con tales necesidades.

El desafío de la financiación territorial

No sorprende que el modelo de financiación territorial sea cuestionado. La combinación de (importantes) transferencias del Reino Unido y un gasto descentralizado e incondicional no produce líneas claras de rendición de cuentas al contribuyente. Esta ausencia de relaciones claras entre las necesidades y los niveles de gasto parece cuestionable por razones de equidad. Lo sorprende es que los cuestionamientos que han surgido se han dirigido a aspectos parciales y territorializadas, en lugar de centrarse en el conjunto del sistema. Dos investigaciones del Parlamento del Reino Unido han recomendado la introducción de un sistema de igualación fiscal basado en las necesidades para el conjunto del Reino Unido. Un comité especial de la Cámara de los Lores creado a instancias de Lord Barnett (House of Commons 2009; House of Lords 2009), apunta en el mismo sentido y sus recomendaciones se dirigieron principalmente a cuestionar el alto nivel de gasto per cápita fuera de Inglaterra y especialmente en Escocia.

La «justicia» también ha sido debatida en País de Gales. Una Comisión sobre Financiación y Hacienda en el País de Gales, constituida en 2008, se centró en la relativa escasez de fondos de la Asamblea Nacional en relación con el nivel de necesidades del País de Gales. La Comisión desarrolló una serie de indicadores de necesidad, donde se incluyeron los factores demográficos, de desventaja económica, la densidad de población, la discapacidad y el origen étnico. Teniendo en cuenta estos factores, la Comisión estima que el País de Gales requeriría una prima del 114% del gasto per cápita del Reino Unido (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009a). La Comisión también sugiere que las necesidades de Irlanda del Norte requieren un 121% y Escocia un 106% (bastante menos de lo que actualmente recibe Escocia). También se sugiere que las tres regiones de Inglaterra –Noreste, Noroeste y Londres– tienen mayores necesidades que Escocia (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009b: 23).

Si bien en un documento de trabajo se sugirió que los indicadores de necesidad deberían ser objeto de un enfoque sistemático de evaluación de necesidades para el conjunto de Reino Unido (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009b), las recomendaciones formales de la Comisión son específicas para el País de Gales: por cada £1 del gasto del Reino Unido destinado en Inglaterra en áreas análogas a las descentralizadas en la Asamblea Nacional del País de Gales, no se debería corregir en relación a la población, sino más bien según un coeficiente de £1.14 (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2009a)

En Irlanda del Norte el debate sobre la devolución financiera ha sido silenciado, aunque siguen produciéndose ajustes *ad hoc* para los gastos específicos. Estos ajustes surgen como compensación y en especial para ayudar a superar las disputas periódicas en la Asamblea de Irlanda del Norte entre los partidos nacionalistas irlandeses y los unionistas de la Gran Bretaña. El debate en Escocia ha sido diferente y de todo, menos silencioso. Éste se ha centrado no en las necesidades relativas o en extraer pagos compensatorios, sino más bien en la autonomía fiscal.

La autonomía fiscal en Escocia

Ha habido dos enfoques en este debate: uno se ha focalizado en la autonomía fiscal como un medio para forzar decisiones de gasto del Parlamento de Escocia más responsables desde la perspectiva de la rendición de cuentas; el otro se ha centrado en la maximización de los poderes del parlamento como una vía hacia la independencia de Escocia.

Autonomía fiscal y rendición de cuentas

El argumento sobre la rendición de cuentas ha sido alegado por los principales partidos unionistas –Laboristas, Conservadores y Liberales. La rendición de cuentas fue un tema central en la comisión especial sobre la devolución financie-

ra fijada por los liberal-demócratas que tuvo lugar en 2006 (Steel Commission 2006). Las voces conservadoras en Escocia han abogado por un alto nivel de recursos propios para el Parlamento a través de la asignación de los ingresos provenientes de los impuestos del Reino Unido y las competencias adicionales sobre impuestos (Reforma Escocesa 2009). Y figuras clave del Partido laborista en Escocia –especialmente su ex líder Wendy Alexander– han apuntado en la misma dirección. Los motivos para sostener esta postura son varios, por una parte, la Comisión liberal-demócrata, Steel Commission, subrayó el potencial de las competencias sobre impuestos como mecanismos para influir sobre la gestión económica y para notificar determinados comportamientos medioambientales. Por otra, Alexander (2007) consideró que el aumento medidas de autonomía fiscal en Escocia para ayudar a evitar el resentimiento inglés sobre el gasto público Escocés al permitir una reducción de la subvención global de Escocia. Ahora bien el tema central ha sido la disciplina fiscal, aquello que Alexander denomina «dinero de bolsillo parlamentario» financiado generosamente y sin condiciones por los «padres» de Westminster.

Ha habido considerables discusiones sobre la comparativa suavidad de las restricciones en el presupuesto desde la *devolución* a Escocia. Hasta hace poco el Reino Unido ha vivido un periodo de fuerte crecimiento del gasto público y, a través de la fórmula de Barnett, de los fondos disponibles para el Parlamento Escocés. En estos términos el Parlamento Escocés ha podido introducir un conjunto de políticas de alto coste, no presentes en ninguna parte del Reino Unido, como la atención pública a la tercera edad o la supresión progresiva de las tasas universitarias para estudiantes residentes en Escocia. También ha habido actuación en otras áreas, donde algunas políticas han sido interpretadas como corporativistas (ej. remuneración de profesores) o como beneficios del «pork barrel» (ej. la financiación y mejora de las conexiones del transporte en determinadas zonas de Escocia). Un mayor nivel de responsabilidad y decisión en la generación de los ingresos que cubren los gastos endurecería la restricción presupuestaria creando una rendición de cuentas directa ante el contribuyente-votante escocés y en este sentido introduciría una mayor disciplina en el gasto.

El debate sobre la responsabilidad fiscal y la disciplina ha sido enfatizado por las voces unionistas, en especial por el Partido Laborista y muy especialmente desde 2007 cuando fueron remplazados en el gobierno por el Partido Nacional Escocés (SNP). Esta postura la asume también la Comisión de la Devolución Escocesa, creada en abril de 2008, al recomendar entre otras «mejorar la responsabilidad financiera del Parlamento de Escocia “sin dejar de” asegurar la posición de Escocia en el Reino Unido» (CDS 2009). Las recomendaciones de la Comisión se analizan a continuación.

La autonomía fiscal como una vía para la independencia

La otra perspectiva del debate sobre la autonomía fiscal escocesa esta asociada con el SNP. Esta opción sostiene que Escocia es una comunidad nacional con distintos intereses, distinta identidad y necesidades y por esta razón debe tener un gobierno propio que incluye las competencias en materia de impuestos. El

actual debate sobre la definición de la «total» autonomía fiscal refleja dos variantes de esta posición: una gradual y una maximalista, según se interprete como algo concebible dentro del Estado del Reino Unido o como una característica definitoria de una Escocia independiente. Este planteamiento nacionalista de la autonomía fiscal se ha desarrollado rápidamente desde que el SNP entró en el gobierno en 2007, y por el camino ha recibido el apoyo de algunos académicos. (Hallward and MacDonald 2009). A continuación se analiza este planteamiento.

La Comisión sobre la Devolución Escocesa

La Comisión sobre la Devolución Escocesa (CSD, en sus siglas en inglés), encabezada por Sir Kenneth Calman fue creada por decisión del Parlamento Escocés (con el voto favorable de los Laboristas, los Conservadores y los Liberal-Demócratas con la oposición del SNP) y el apoyo del gobierno laborista en el Reino Unido y los Conservadores y los Liberal-Demócratas en Westminster. Este órgano transversal tanto entre partidos y como entre fronteras dio sus frutos en junio de 2009 (CSD 2009).

Sus recomendaciones se centran en tres grandes áreas: un buen número de ajustes menores a las competencias del Parlamento Escocés, un reforzamiento de las relaciones institucionales entre los gobiernos de Escocia y del Reino Unido y una significativa extensión de la autonomía fiscal del Parlamento Escocés. Sus recomendaciones fueron, con diferencia, más radicales en esta última área. Propusieron una devolución completa de las competencias sobre impuestos en un buen número de campos con ingresos fiscales modestos: explotación de áridos, vertederos, tráfico aéreo de pasajeros y transmisión de bienes inmueble. Más significativa fue la recomendación de la CSD respecto del impuesto sobre la renta. La CSD mantuvo que la «tartan tax» no fue nunca usada porque no había ninguna penalización por el hecho de no usarla; las transferencias del Reino Unido al Parlamento Escocés se mantenía en el mismo nivel. La CSD en cambio propuso que el Parlamento debería ser *obligado* a tomar una decisión impositiva. El mecanismo que propuso fue el recomendado por el especialista canadiense en finanzas públicas Francois Vaillancourt, que consistía en establecer un tipo impositivo sobre la renta «por defecto» en Escocia diez puntos por debajo del resto del Reino Unido (la reducción se aplicaría a todo los tramos de renta, actualmente 20%, 40% y 50%). Las transferencias generales se verían enormemente reducidas. Sería, entonces, por lo tanto, una decisión del Parlamento Escocés decidir si replicar el nivel impositivo del Reino Unido o fijarlo por encima o debajo de éste. Conjuntamente con las competencias existentes en impuestos locales, la CSD estimó que estos cambios harían que el Parlamento fuera responsable de recaudar un 35% de sus necesidades de gasto. (Ver Tabla 1), aproximadamente dos veces y media el nivel actual. Finalmente la CSD recomendó una extensión modesta de la capacidad de endeudamiento del Parlamento con el Tesoro del Reino Unido tanto para paliar fluctuaciones a corto plazo en los flujos de ingresos como para reforzar su capacidad de inversión (CSD 2009: Part 3).

TABLE 1
RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN SOBRE LA DEVOLUCIÓN ESCOCESA

Recaudación impositiva estimada (2006-7) a partir de las recomendaciones sobre	£ millones
Impuesto sobre la renta	4,650
Tasas sobre la explotación de áridos	50
Tasas sobre vertederos y residuos	75
Impuesto sobre transmisiones inmobiliarias	555
Tasas sobre el tráfico de pasajeros aéreos	94
Tasas locales sobre la propiedad (no-residencial)	1884
Tasas locales sobre la propiedad (impuesto local)	1812
Total de impuestos «devueltos»	9120
% Total del presupuesto devuelto	35%

Fuente: CSD (2009: 105).

Las recomendaciones de la CSD en materia de finanzas fueron casi en su totalidad recogidas en un Libro Blanco publicado en noviembre de 2009 (Scotland Office 2009). La única excepción fue la eliminación de la tasa sobre pasajeros aéreos de la lista de competencias fiscales transferidas. Sus recomendaciones fueron también apoyadas por los Liberal-Demócratas, a pesar de lo que proponía estaba muy próximo al mínimo aceptable por su parte (y era significativamente menos que lo que la Comisión Steel propuso en 2006). Los Conservadores en Westminster le dieron amplio apoyo pero no estaban dispuestos a firmar las recomendaciones en materia de finanzas. No en vano, se comprometieron a revisar la cuestión si salían reelegidos tras las elecciones generales en 2010. Con el gobierno laborista de Gordon Brown negándose a aprobar la legislación antes de las elecciones del Reino Unido, no está claro si las recomendaciones de la CSD habrán servido para algo. Esto dependerá en gran parte de la configuración política resultante en Parlamento del Reino Unido que en el momento de escribir estas líneas (abril 2010) resulta incierta.

El «Diálogo Nacional»

También incierta es la trayectoria de las políticas del SNP respecto del estatus constitucional de Escocia, y de sus acuerdos fiscales en particular. Inmediatamente después de tomar el poder el SNP publicó un Libro Blanco, *Decidiendo el futuro de Escocia* (Scottish Executive 2007). Éste establecía dos claras opciones –mayor devolución dentro del Reino Unido y la independencia de Escocia– e inició un proceso de consultas, el «Diálogo Nacional» para explorar los puntos de vista sobre estas opciones. El Libro Blanco de 2007 dijo relativamente poco

sobre autonomía fiscal aunque luego se elaboraron trabajos/estudios tanto sobre competencias en endeudamiento como en autonomía fiscal dentro del Dialogo Nacional (presentándolos también como pruebas a la CSD) (Scottish Government 2009a; 2009b).

Estos trabajos/estudios reflejaron un posicionamiento más claro del Parlamento Escocés, el cual rechazó otras aproximaciones a una devolución más profunda –como la propuesta por la CSD– por insuficientes. En su lugar, el Parlamento Escocés desarrolló el concepto de «devolución-máxima» como una opción posible y deseable paralela a su objetivo de independencia. Esta posición maximalista se reflejó también en sus posiciones sobre autonomía fiscal que iban significativamente más allá que las de la CSD. Por ejemplo, su estudio sobre el endeudamiento reclamaba poder endeudarse también para financiar políticas de gestión económica anti-cíclicas y no solo para solventar las fluctuaciones de los ingresos y potenciar la inversión, así como para poder acudir a los mercados de capitales en vez de acceder a (y necesitar la aprobación de) el Tesoro del Reino Unido (Scottish Government 2009b). De forma similar el papel del Dialogo Nacional sobre la *Autonomía fiscal para Escocia*, a pesar de insistir en que la independencia es la opción preferida, también contempla el caso de una «independencia incompleta» y las ventajas de la «devolución-máxima».

La «Devolución máxima» haría que el Parlamento Escocés fuera «responsable de fijar, recaudar y administrar todos (o la gran mayoría de) los ingresos de Escocia así como la gran mayoría del gasto público de Escocia» (Scottish Government 2009a: 29). Todos los servicios del gobierno del Reino Unido prestados en Escocia serían compensados por un pago de Edimburgo a Londres. El modelo está ampliamente basado en el País Vasco y el papel reconoce –como en el País Vasco– que la autonomía fiscal «máxima» sería limitada por la legislación de la UE, los acuerdos sobre el ‘nivel de armonización’ acordados con el gobierno del Reino Unido y el amplio rol del gobierno británico en la regulación de la economía del Reino Unido.

La opción de la devolución máxima –rebautizada como «devolución plena»– fue desarrollada por el Libro Blanco del Gobierno Escocés *Tu Escocia, Tu Voz* publicado en 2009 (pocos días después del Libro Blanco del Gobierno del Reino Unido sobre las recomendaciones de la CSD). El Libro Blanco (Scottish Government 2009c) también fijó la intención de iniciar una propuesta de ley en el Parlamento Escocés para celebrar un referéndum sobre las opciones constitucionales, incluyendo el status quo actual, la independencia y la «devolución plena». Finalmente la propuesta no fue propuesta en el Parlamento como planeado y el asunto quedó en espera –como pasó con las recomendaciones de la CSD– hasta ver el resultado de las elecciones de 2010 en el Reino Unido. En la sección de conclusiones finales se presentan algunos escenarios que pueden surgir de esas elecciones.

Excursus: Energía y Autonomía

Hay un elemento adicional a considerar acerca del compromiso del SNP de maximizar la autonomía fiscal. Puede parecer, a primera vista, un riesgo considerable pasar de una situación en la que Escocia recibe de los contribuyentes britá-

nicos en 115% de la media del Reino Unido hacia depender totalmente, o en gran medida, en los recursos generados en Escocia. Este riesgo es mitigado por los recursos energéticos de Escocia. De forma excepcional en el Reino Unido, el Gobierno Escocés elabora anualmente estimaciones de ingresos y gastos en Escocia (incluyendo el gasto tanto de los gobiernos británico y escocés en Escocia así como todos los ingresos territorialmente atribuibles a Escocia). A pesar de ser necesariamente estimaciones –no se elaboran datos sobre ingresos territoriales y en algunos casos tampoco hay datos precisos de gasto por territorios estos datos se consideran generalmente creíbles. Estas estimaciones incluyen los ingresos procedentes de la extracción de gas y petróleo del Mar del Norte, la mayor parte del cual se extrae de aguas escocesas y cuyo ingreso no se asigna a Escocia. La Tabla 2 muestra que, excluyendo los ingresos del gas y el petróleo Escocia tiene un importante déficit en las cuentas del sector público. Sin embargo, si se incluyen los ingresos procedentes del gas y el petróleo el déficit se reduce enormemente e incluso si los precios del gas y el petróleo son altos como fueron a mediados de la década del 2000 el déficit desaparecería completamente.

TABLA 2
GASTO E INGRESOS PÚBLICOS EN ESCOCIA

Déficit público	2003-4 % PIB	2004-5 % PIB	2005-6 % PIB	2006-7 % PIB	2007-8 % PIB
Excluyendo los ingresos del Mar del Norte	-7.9	-7.1	-6.8	-6.1	-6.3
Incluyendo los ingresos del Mar del Norte	-3.5	-2.3	0.8	0.9	0.2

Fuente: Scottish Government 2009d: 23.

Esta es una situación claramente temporal. El «Pico máximo de petróleo» en el Mar del Norte ya se ha alcanzado y se prevé que los ingresos derivados del mismo se reduzcan en las próximas décadas. Sin embargo, al mismo tiempo, Escocia –gracias a su geografía– puede convertirse en un gran productor de energía renovable procedente del viento, las olas y las mareas. Es probable que los ingresos generados por la energía en Escocia sigan siendo altos, limitando el riesgo de cambiar de las transferencias del Reino Unido hacia la financiación mediante recursos propios.

¿Y ahora qué?

El calendario y el alcance de cualquier movimiento en Escocia hacia la autonomía fiscal plena o en el País de Gales hacia una mejor remuneración de las necesidades de los galeses depende de los resultados electorales de 2010 en el Reino Unido. Por largo tiempo parecía que los Conservadores tendrían una clara victo-

ria. Pero a finales del 2009 los sondeos de opinión dieron una estrecha ventaja, con un Parlamento «colgado» (ningún partido obtiene la mayoría), un resultado muy similar al del momento del presente artículo (Abril 2010), con los conservadores como el partido mayoritario. Una victoria laborista parece muy improbable, pero es posible que puedan emerger como el partido más votado.

En medio de esta incertidumbre, sin embargo, algunos de los parámetros que envuelven la futura evolución parecen claros. En particular hay un acuerdo político en reconocer cierto grado de autonomía fiscal adicional en Escocia. La CSD estableció una referencia que puede ser el futuro punto de partida de la posición de los partidos unionistas. La motivación para abordar la autonomía fiscal (y el objetivo de la autonomía anhelada) es muy diferente a la del SNP, pero hay acuerdo en que la dirección del cambio debe alejarse del actual status quo. Del mismo modo parece haber una amplia aceptación en el País de Gales de la idea de que con las disposiciones actuales está en desventaja y debe contar con una financiación adicional.

Además, lo que el debate sobre los acuerdos en materia de financiación territorial en el Reino Unido debe mostrar es que son independientes y territorialmente específicos. El énfasis en las necesidades de Gales, los pagos compensatorios en Irlanda del Norte, y el debate sobre la autonomía fiscal escocesa responden a las circunstancias particulares de cada territorio y no parecen ser de fácil conciliación en una reforma común del sistema. Lo más probable es que las nuevas formas de asimetría se introduzcan caso por caso a través de relaciones bilaterales discretas entre las diferentes administraciones regionales y los ámbitos políticos del Reino Unido.

Entonces, con independencia de los resultados de las elecciones en el Reino Unido, parece que la evolución del debate sobre Escocia se dirige hacia una mayor autonomía fiscal. Hay dos escenarios que se pueden abrir rápidamente. El primero es el de un parlamento «colgado». Dependiendo de la aritmética parlamentaria puede dar a los partidos «territoriales» –el SNP, su equivalente en País de Gales Plaid Cymru y los partidos del Irlanda del Norte– la opción de avanzar en sus objetivos, incluyendo la autonomía fiscal en Escocia, los ingresos adicionales en el País de Gales, a cambio del apoyo a un Gobierno minoritario en el Reino Unido. El segundo escenario es una victoria del partido conservador. Si los Conservadores ganan es poco probable que mejore la situación en Escocia, respecto la legislatura actual, con un solo escaño en el Parlamento del Reino Unido, a pesar de que parecen posesionarse con una relativa mejora respecto de la posición del País de Gales. Los conservadores pueden recibir críticas en el sentido de que carecen de legitimidad para gobernar en Escocia. Una respuesta puede ser la búsqueda de un acuerdo con el SNP en Escocia, posiblemente incluyendo algunas medidas de autonomía fiscal y/o competencias adicionales para el parlamento escocés, la compensación podría venir con una futura reducción de los escaños escoceses en el Westminster (donde la principal competencia son los Laboristas).

La lógica evidente de un pacto Conservadores-SNP pueden fracasar bien por la aritmética parlamentaria o incluso por la antipatía residual enraizada en los gobiernos conservadores de 1979-1997 bajo Margaret Thatcher y John Major. No obstante, lo que queda claro es que los acuerdos sobre la devolución de la financiación están lejos de un equilibrio estable.

Referencias

- ALEXANDER, Wendy (2007), A New Agenda for Scotland, speech given at the University of Edinburgh, Friday 30 November 2007, at <http://www.wendyaalexander.co.uk/wp-content/uploads/2008/11/wendy-cc-speech-301107.pdf>.
- CSD (=Commission on Scottish Devolution) (2009), *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Edinburgh: Commission on Scottish Devolution.
- HALLWARD, Paul and MACDONALD, Ronald (2009), *The Political Economy of Financing Scottish Government*, Cheltenham: Edward Elgar (2009).
- House of Commons (2009), *Justice Committee. Devolution: A Decade On*, HC 529-I, London: The Stationary Office.
- House of Lords (2009), *Select Committee on the Barnett Formula. The Barnett Formula*, HL Paper 139, London: The Stationary Office.
- Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2009a), *Working Paper: Replacing Barnett with a Needs-Based Formula*, Cardiff: Independent Commission on Funding and Finance for Wales.
- Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2009b), *Funding Devolved Government in Wales: Barnett and Beyond*, Cardiff: Independent Commission on Funding and Finance for Wales.
- Reform Scotland (2008), *Fiscal Powers*, Edinburgh: Reform Scotland.
- Scotland Office (2009), *Scotland's Future in the United Kingdom*, Cm 7738, London: The Stationary Office.
- Scottish Executive (2007), *Choosing Scotland's Future. A National Conversation*, Edinburgh: Scottish Executive.
- Scottish Government (2009a), *Fiscal Autonomy in Scotland. The Case for Change and Options for Reform*, Edinburgh: The Scottish Government.
- Scottish Government (2009b), *Borrowing Powers. Information to be Shared with the Calman Commission*, Edinburgh: The Scottish Government.
- Scottish Government (2009c), *Your Scotland, Your Voice. A National Conversation*, Edinburgh: The Scottish Government.
- Scottish Government (2009d), *Government Expenditure and Revenue in Scotland 2007-2008*, Edinburgh: The Scottish Government.
- Steel Commission (2006), *Moving to Federalism. A New Settlement for Scotland*, Edinburgh: Scottish Liberal Democrats.