

ALEMANIA*

Hans-Peter Schneider

1996 ha sido para el federalismo alemán un año de consolidación y continuidad. Los procedimientos y mecanismos con los que se afrontan los problemas de la reunificación en la relación vertical y horizontal entre Federación y Länder se han consolidado y han adquirido rodaje. La participación del Bundesrat y de los Länder a nivel europeo, tal y como se ha posibilitado a través del nuevo art. 23 de la Ley Fundamental (LF) y las correspondientes leyes de desarrollo, no ha provocado en ningún caso el por muchos temido debilitamiento de la Federación en los órganos de la Unión Europea, sino que, por el contrario, en no pocas ocasiones ha servido a la Federación para modificar o retrasar la toma de decisión a nivel comunitario alegando la necesidad de tener en cuenta los intereses de los Länder (en este sentido, la comprensión de los demás Estados miembros de las peculiaridades del Estado federal alemán ha sido, no obstante, limitada). Por lo demás, y al igual que en los años anteriores, la práctica del «federalismo competitivo» ha continuado e incluso se ha acentuado como consecuencia de la creciente falta de recursos en todos los niveles provocada por un lado por el mantenimiento de un alto nivel de desempleo y por otro por las medidas de ahorro impuestas para el cumplimiento de los criterios de convergencia de la unión monetaria europea. Todas estas tendencias han afectado no sólo a la Federación (I.) y los Länder (II.), sino también a los municipios (III.), lo cual ha provocado, a su vez, efectos a nivel europeo (IV.).

I

A nivel federal, en 1996 ha aumentado considerablemente el peso político del Bundesrat. Dado que este órgano constitucional actúa como verdadera segunda Cámara en relación a casi el 60% de todas las leyes (las llamadas *Zustimmungsgesetze*, en las que el Bundesrat dispone de un veto absoluto en el procedimiento legislativo), su significación depende fundamentalmente de que la oposición parlamentaria consiga la mayoría en el mismo. Actualmente los gobiernos de los Länder próximos a los grupos de la oposición del Bundestag disponen de una mayoría de 38 votos frente a 23 votos de la mayoría en el Bundestag y 7 abstenciones correspondientes a los Länder de Berlín y Bremen en que gobierna una gran coalición. Consiguientemente, en relación a todos los proyectos de ley

* Traducción de Eduard Roig y Markus González, Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

importantes el Gobierno Federal se ha visto obligado a buscar el consenso con la oposición, lo que tras el inicial rechazo por parte del Bundesrat se ha conseguido generalmente en la Comisión de Conciliación entre ambas Cámaras (*Vermittlungsausschuss*). Ello se ha producido tanto en relación a reformas tributarias como a reformas de las ayudas sociales, de la protección de los desempleados y de la función pública. En todos estos casos, la oposición ha logrado imponer a través del Bundesrat la mayor parte de sus concepciones y objetivos políticos, hecho que ha provocado que en general se tenga la impresión que el Gobierno Federal sólo pueda actuar con el acuerdo de la oposición. Ello ha tenido por su parte como consecuencia que la mayoría gubernamental en el Bundestag haya imputado al Bundesrat comportamientos obstruccionistas y de boicot y haya llamado la atención en relación a una mala utilización del sistema federal. De esta forma se olvida naturalmente que en un Estado de partidos de carácter federal la cámara de representación de los Länder no sólo se limita a defender los intereses de los estados miembros, sino que también puede legítimamente dar entrada a posiciones partidistas en la discusión de temas básicos.

Por lo demás, la relación entre la Federación y los Länder todavía ha continuado estando influida de forma considerable por los problemas derivados de la unificación alemana. Los plazos del traslado de los órganos constitucionales de Bonn a Berlín, que en virtud del Tratado de unificación ha de convertirse no sólo en sede de gobierno, sino también en capital federal, han ocupado un papel central en este sentido. Después que hace tres años el Bundestag acordase su traslado a Berlín para el año 1999 y que el Gobierno Federal también vaya a trasladar la mayor parte de su actividad por las mismas fechas, el Bundesrat tomó como último órgano constitucional el 27 de septiembre de 1996 una decisión en este mismo sentido. Las dudas iniciales al respecto se basaban fundamentalmente en que algunos Länder, sobre todo Renania del Norte-Westfalia, se habían expresado enérgicamente por el mantenimiento de la actual sede alegando que Bonn debía mantenerse al menos como «capital del federalismo». Estos planes de traslado también han estado relacionados con el traslado de diversos tribunales y oficinas federales de los antiguos a los nuevos Länder con el objeto de conseguir paulatinamente un equilibrio entre este y oeste. A propuesta de la denominada Comisión Independiente de Federalismo (*Unabhängige Föderalismus Kommission*), integrada por miembros del Bundestag y del Bundesrat, el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo deberá trasladarse a Leipzig, el Tribunal Federal de lo Social a Erfurt y la Oficina Federal del Medio Ambiente a Dessau. El traslado de otras oficinas federales a los nuevos Länder del este todavía está siendo objeto de discusión.

En el centro de los problemas derivados de la reunificación para el federalismo alemán también ha estado sin duda el debate sobre la reordenación de la división del territorio federal, cuestión que ya había sido rechazada por la Comisión Constitucional Conjunta entre Bundestag y Bundesrat encargada de preparar las reformas constitucionales con ocasión de la reunificación alemana. Únicamente para la región de Berlín y el Land de Brandemburgo que lo rodea se previó la posibilidad de una fusión. En este sentido, el art. 118 a LF establece: «La nueva estructuración del territorio que engloba a los Länder de Berlín y Brandemburgo puede producirse al margen de lo previsto en el art. 29 a través de la participa-

ción de sus respectivos electores y de un convenio entre ambos Länder». Siguiendo esta regulación, la fusión de ambos Länder fue acordada por sus respectivos gobiernos el 2 de abril de 1995 y ratificada por sus Parlamentos el 22 de junio del mismo año. La correspondiente ley previó la celebración de un referéndum en ambos Länder para el 5 de mayo de 1996, en el que participaron 2,5 millones de electores en Berlín y 1,9 millones en Brandemburgo. Los resultados de la consulta popular sorprendieron a todos los participantes: mientras que en Brandemburgo un 62,7 % de los votantes rechazó la fusión (que contó con un 36,6 % de votos favorables), en Berlín la aprobó una justa mayoría del 53,4% de los participantes (los votos negativos sumaron el 45,7%). Al requerirse la mayoría en ambos Länder, estos resultados significaron el fracaso del único intento serio de reordenación de la estructuración del territorio federal desde la fusión de Baden-Wurtemberg en el año 1952. Este fracaso no sólo ha sido valorado en general como un revés a las pretensiones de cooperación en el espacio de Berlín y Brandemburgo, sino sobre todo como una derrota del sistema federal, dado que su funcionalidad depende de modo no negligible de la creación de Länder con una mayor capacidad de servicio. En última instancia sin embargo, la derrota electoral de los partidarios de la fusión ha constituido sobre todo un fracaso de la política. Este tipo de consultas populares no pueden realizarse al principio, sino sólo al final de un largo proceso de colaboración y de interdependencia recíproca, es decir, en un momento en que ya existe un resultado positivo, porque las relaciones horizontales de colaboración se han convertido en tan estrechas que nadie puede imaginarse ya evoluciones separadas. En el caso de Brandemburgo lamentablemente se omitió durante años aproximar deliberada y regularmente a la población a Berlín. La fusión lógicamente no ha fracasado para siempre, pero no podrá hacerse realidad hasta el próximo milenio. Mientras tanto, los Gobiernos de ambos Länder intentan recuperar el camino no recorrido: en noviembre de 1996 han celebrado un convenio para la creación de un llamado Consejo de Coordinación que debe mejorar la armonización de las actividades políticas.

El fracaso de la fusión de Berlín y Brandemburgo también ha tenido consecuencias negativas persistentes en relación a la hace tiempo estancada reforma de la Constitución financiera alemana. Hasta ahora la nueva estructuración del territorio federal siempre había aparecido como una alternativa seria frente a reformas estructurales del mecanismo horizontal de compensación financiera (*horizontale Finanzausgleich*). Con el fracaso de la fusión el tema de la nueva estructuración ha desaparecido por completo de la agenda política. Ello ha conllevado que la estrategia sobre todo de los Länder «pobres» del oeste (que tradicionalmente habían sido receptores del sistema de compensación y que tras la reunificación se han convertido en contribuidores del mismo dada la mayor debilidad financiera de los nuevos Länder del este) se haya vuelto a centrar en conseguir procedimientos de redistribución que les beneficien. Por su parte, los Länder «ricos» del sur y el centro de Alemania se sienten desbordados desde un punto de vista financiero y amenazan con acudir de nuevo ante el Tribunal Constitucional Federal. En épocas de vacas flacas como se ha vuelto a producir en 1996 el clima general tanto entre la Federación y los Länder, como entre éstos entre sí también se vuelve más frío y agitado. Se producen peleas por cada marco. La Federación exige a los Länder que se hagan cargo de una parte de las cargas que implica la Unión Europea, mientras que los Länder pretenden cada vez más

facturar a la Federación todos los gastos que se ocasionan en el cumplimiento de tareas federales, llegando incluso a reclamarlos judicialmente.

La tendencia de la privatización de empresas públicas se ha intensificado considerablemente en todos los niveles durante el año 1996 con el objeto de aliviar las arcas públicas de la Federación, los Länder y los municipios. La Federación no sólo se ha desprendido de los ferrocarriles y el correo, que se han convertido en sociedades anónimas, sino que también ha privatizado todo el sector de las telecomunicaciones. Más allá de ello, también se buscan inversores privados para la construcción de carreteras y autopistas, para la obtención de energía y para asunción de funciones en el tráfico de cercanías, la eliminación de residuos y el suministro de agua. Los Länder enajenan sus participaciones en bancos y explotaciones industriales que anteriormente habían estado en manos exclusivamente públicas. En general, se tiene la impresión que en Alemania se está produciendo en la actualidad una especie de «liquidación» con cuyos ingresos deben taparse rápidamente los agujeros presupuestarios más urgentes. Para poder cumplir con el criterio de convergencia del 3% de nuevo endeudamiento neto por año para la entrada en la unión monetaria europea y al mismo tiempo satisfacer la obligación constitucional del equilibrio presupuestario la Federación ha creado presupuestos separados o fondos para grandes deudas a largo plazo (como por ejemplo el déficit generado por la venta de las empresas públicas de la antigua República Democrática de Alemania), así como para el pago de sus intereses y su amortización. La Federación también exige por el momento a los Länder y municipios que cumplan dicho requisito de convergencia en la elaboración de sus respectivos presupuestos. Una proposición de ley en este sentido, presentada por la oposición (CDU), en el Land de Renania del Norte-Westfalia ha fracasado recientemente.

II

A nivel de los Länder, la celebración simultánea, concretamente el 24 de marzo de 1996, de elecciones en Baden-Württemberg, Renania Palatinado y Schleswig-Holstein ha supuesto un acontecimiento de especial relevancia durante el año 1996. Excepto el final de la gran coalición en Baden-Württemberg, en ninguno de los tres Länder se ha producido un cambio de gobierno y por lo tanto tampoco se ha producido la por el Gobierno Federal deseada modificación en la correlación de fuerzas en el Bundesrat. Sin embargo, dichas elecciones tuvieron una trascendencia a nivel federal por cuanto estaban convocados a las urnas unos doce millones y medio de electores, lo que representa casi el 20 % del electorado de la Federación. Los resultados fueron ambivalentes: mientras que por un lado los porcentajes de voto de los grandes partidos CDU y SPD se mantuvieron prácticamente constantes, por otro lado los partidos de ultraderecha perdieron apoyo, y los verdes ganaron muchos y los liberales unos pocos votos. Sin embargo, los resultados han sido interpretados en general como un fortalecimiento del Gobierno Federal, por cuanto su socio minoritario, el partido liberal, logró sin problemas volver a tener representación en los tres parlamentos regionales después de haber tenido que asumir claras derrotas durante los últimos años y haber visto reducida su representación a 4 de los 16 parlamentos regionales. Para el Partido Socialdemócrata estos resultados electorales han supuesto la necesidad de

tomar una decisión de orientación política que se mueve entre la alianza con la CDU/CSU en forma de gran coalición preferida por sus electores estables y una colaboración sólida con los verdes, y sobre la cual todavía se está discutiendo.

Esta cuestión también ha ocupado un papel central en la formación de gobierno en el Land de Berlín, en las crisis de gobierno en Mecklemburg-Vorpommern y en Renania del Norte-Westfalia, así como en menos medida en el debate sobre la continuación del gobierno minoritario entre socialdemócratas y verdes en Sajonia-Anhalt, que está supeditado a la tolerancia del PDS, el partido sucesor del gobernante SED de la República Democrática de Alemania.

En Berlín las elecciones de octubre de 1995 provocaron una considerable pérdida de escaños a los grandes partidos, el socialdemócrata y el cristianodemócrata y el respectivo aumento de los verdes y el PDS. En esta situación, una coalición entre socialdemócratas y verdes sólo habría sido posible, como en Sajonia-Anhalt, con la tolerancia del PDS. Esta posibilidad no pudo imponerse no sólo debido a la capitalidad de Berlín, sino también a la militancia más o menos «conservadora» del Partido Socialdemócrata en este Land. De ahí que el 25 de enero de 1996 se instalase la segunda gran coalición entre el SPD y la CDU en una ciudad-estado (después de Bremen).

Por su parte, en Mecklenburg-Vorpommern se produjo a principios de abril una grave crisis de gobierno como consecuencia de una errónea política de subvenciones por parte de la Ministra de Finanzas. El PDS intentó mediante un ofrecimiento de apoyo implícito a una coalición entre socialdemócratas y verdes romper la gran coalición vigente, a la vez que dividir al partido socialdemócrata. Finalmente, este conflicto fue superado mediante una simple reestructuración de gobierno.

En el caso de Sajonia-Anhalt, la coalición entre socialdemócratas y verdes tolerada por el PDS también ha tenido problemas originados a raíz de las políticas de saneamiento con fondos públicos de antiguas empresas del este. El descontento popular provocado por la inevitable quiebra de antiguas empresas modélicas de la República Democrática de Alemania ha sido utilizado por la oposición cristianodemócrata para presentar a finales de 1996 una moción de censura constructiva contra el Ministro-Presidente Höppner con la esperanza que el PDS la apoyaría basándose en la defensa de los trabajadores afectados. Finalmente, esta decisión un poco precipitada no sólo ha fracasado, sino que ha provocado como resultado final incluso un fortalecimiento y consolidación del actual y hasta la fecha inestable gobierno de minoría.

En cambio la crisis gubernamental en Renania del Norte-Westfalia ha sido absolutamente ajena al PDS y se ha desatado a raíz de importantes proyectos de planificación a largo plazo discutidos en el seno del gobierno de coalición entre socialdemócratas y verdes. Se trataba, entre otros, de la ampliación del aeropuerto regional de Dortmund, la construcción de carreteras y autopistas, así como, en especial de la calificación de una extensa área para canteras de extracción de carbón adicionales (Gatzweiler II). El SPD consideraba ecológicamente necesarios todos estos proyectos, mientras que los verdes los tachaban precisamente de irresponsabilidad medioambiental. La polémica sobre la línea política en el ámbito del medio ambiente, que, por lo menos en el caso del partido mino-

ritario en la coalición, los Verdes, afectaba a su núcleo político fundamental, amenazó con romper el Gobierno y provocar elecciones anticipadas. Este riesgo sin embargo moderó a ambas partes, ante la perspectiva de soportar considerables pérdidas electorales derivadas de su incapacidad para mantener la estabilidad gubernamental. De este modo, y tras difíciles negociaciones, se llegó a compromisos razonables en todos los temas, que fueron ratificados por congresos de ambos partidos.

El sistema federal sin embargo, no tan sólo ha dado lugar a problemas y discusiones, sino también a algunas alegrías y celebraciones. Los Länder de Baviera, Berlin, Brandeburgo, Hessen, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein fueron refundados tras la II Guerra Mundial a lo largo del año 1946, de manera que han celebrado en 1996 su cincuentenario. La mayor parte de los Landtage ha aprovechado este aniversario para valorar el camino recorrido y destacar los elementos positivos derivados del sistema federal para Alemania. Igualmente se ha lamentado de nuevo la creciente pérdida de funciones por parte de los Parlamentos de los Länder así como el desplazamiento de importantes competencias legislativas hacia Bonn o Bruselas. Con todo se ha puesto de manifiesto la consideración del sistema federal como pilar fundamental y garante de la estabilidad política en Alemania, aunque ha debido reconocerse que el sistema, al igual que los propios Länder, fueron una creación de las potencias ocupantes en 1945, destinada a evitar el resurgimiento del nacionalismo en el seno de un fuerte Estado unitario. Entretanto el federalismo se ha enraizado hasta tal punto en la RFA que nadie puede ni tan sólo plantearse cambios importantes en la relación entre la Federación, los Länder y las entidades locales. A esta «revitalización» del federalismo ha contribuido sin duda la conversión de la RDA en un Estado federal aún antes de la reunificación y su integración en la RFA con la decisión de convertir sus «distritos» en cinco nuevos Länder.

La afirmación de la conciencia propia de los Länder se ha hecho patente no sólo en la adopción de las Constituciones de los nuevos Länder tras 1990, sino también en el inicio de un proceso de reforma de las constituciones de los antiguos Länder que ha culminado, por ahora, en las revisiones parciales del año pasado en Hamburgo, Bremen y el Sarre. Los elementos esenciales de estas reformas se encuentran por un lado en la constitucionalización de derechos fundamentales que, como en los casos de la protección de datos, la igualdad entre hombres y mujeres y la protección del medio ambiente, van en algunos aspectos más allá de las garantías de la Constitución Federal. Por otro debe destacarse la introducción de formas y procedimientos de democracia directa (iniciativa popular, referendium...), que existen ahora en todos los Länder, a diferencia de a nivel federal. Además en Hamburgo se ha suprimido el llamado «Parlamento de tardes libres» (*Feierabendparlament*), cuyas sesiones se iniciaban tan sólo a partir de las 4 de la tarde al partirse de la ficción de una asamblea honoraria con diputados a tiempo parcial cuya ocupación principal se encontraba fuera del ámbito parlamentario. En el Sarre la modificación constitucional ha introducido un nuevo modelo educativo, eliminando también el tramo de la «*Hauptschule*». Por último Bremen ha prescindido de sus Cámaras de Comercio, resto corporativo de la posguerra.

Por lo demás los Länder agotaron de nuevo en 1996 los espacios que a ellos

deja el sistema federal, en sentido progresista o conservador, según la orientación política en cada Land. Así en Baviera, y bajo la influencia de la Iglesia católica, se ha dificultado de nuevo el ejercicio del derecho de aborto que la Federación, con apoyo del Tribunal Constitucional federal, había liberalizado: de acuerdo con la nueva Ley de Baviera sobre el asesoramiento de las embarazadas, las mujeres deben expresar y fundamentar su decisión de abortar en el previo trámite de asesoramiento. Además los ingresos de los médicos por procedimientos abortivos no pueden superar el 25% de su renta anual. En los Länder con gobiernos socialdemócratas diversas reformas de las leyes sobre representación del personal han ampliado la coestión en el ámbito público, han intensificado la promoción de las mujeres (por ejemplo a través de la creación de comisionados para la mujer en la Administración Local) y han liberalizado la clase de religión. Así en Brandemburg se ha decidido, tras una larga fase de trabajos preparatorios y virulentas discusiones políticas, hacer uso de la llamada cláusula de Bremen del art. 141 GG y no introducir la clase confesional de religión como asignatura ordinaria en las escuelas públicas del Land. Tal decisión ha chocado con una dura oposición por parte de las grandes iglesias cristianas que han recurrido al Tribunal Constitucional Federal. Otro campo de experimentación de los Länder junto a la educación es la legislación en materia de medios de comunicación: aquí compiten los Länder para ofrecer las condiciones más favorables para las empresas emisoras, en muchos casos en el límite de la inconstitucionalidad. Así puede afirmarse de manera global que, a pesar de las ampliamente uniformes condiciones de vida reinantes en la Federación, las diferencias y divergencias propias y fecundadoras del federalismo de ningún modo se han atenuado en 1996, sino que, bien al contrario, han crecido.

III

A nivel local han tenido lugar elecciones en Baviera y en la Baja Sajonia, con repercusión a nivel federal. En Baviera como un test de la fuerza del partido tradicionalmente dominante, la CSU, y su peso en el Gobierno federal actual. En la Baja Sajonia se trataba también de un test para el Jefe de Gobierno del Land Gerhard Schröder, a quien se considera uno de los posibles candidatos a canciller del SPD para las próximas elecciones generales. El resultado de los comicios locales en Baviera, celebrados el 10 de marzo de 1996 (segunda vuelta el 24 de marzo) confirmó la tendencia hasta entonces dominante, pero sorprendió en cuanto que permitió incluso el crecimiento de la CSU, mientras que el ya débil SPD debió soportar nuevas pérdidas de votos y mandatos; su único consuelo fue el mantenimiento de su mayoría en las ciudades de Munich y Würzburg. Por su parte, en la Baja Sajonia, los únicos vencedores auténticos de las elecciones fueron los Verdes, que consiguieron incrementar sus votos a nivel global del Land en un tercio, mientras que tanto socialdemócratas como cristianodemócratas perdieron votos. En este resultado parece plasmarse una cierta «opinión general» que desconfía de los dos grandes partidos para la solución de los problemas más urgentes (reforma del sistema de seguridad social, reforma tributaria, descenso del paro).

Antes de las elecciones locales en La Baja Sajonia tuvo lugar en este Land, en la primavera de 1996, una reforma fundamental del ordenamiento local, con la

que se pasó del llamado sistema de «dos cabezas administrativas» (en el cual junto al alcalde nombrado por el consejo municipal con funciones esencialmente representativas, existe un director ejecutivo como jefe de la administración municipal) al sistema de alcalde puro, de tradición sureña. Tras la reforma los alcaldes desempeñan ambas funciones, siendo además elegidos directamente por la ciudadanía, de manera que disponen de una legitimación democrática inmediata. La reforma ha despertado críticas especialmente en los consejos municipales que temen la nueva concentración de poder en manos del alcalde. Sin embargo este sistema se ha mostrado eficaz en el Sur de Alemania tradicionalmente, y se ha establecido también en los nuevos Länder. Pronto se enraizará firmemente también en la Baja Sajonia.

También en el Sarre la autonomía local ha experimentado un considerable refuerzo. En este caso se han transferido al nivel local (en su ámbito de competencias «transferidas») órganos del nivel inferior de la administración del Land en materia de sanidad, veterinarios, o servicios de control alimentario e industrial. Con ello se ha dado un importante paso en dirección al carácter unitario de la administración local, que sobre todo en los Länder del Sur de Alemania, ejercía una doble función: a la vez corporaciones autónomas y órganos del nivel inferior de la administración del Land, de modo que los cometidos ejercidos en esta última condición no se sometían a la orientación y control políticos de los órganos representativos del ente local. Esto ha llevado a constantes discusiones y conflictos sobre cuestiones de competencia entre los Parlamentos y las administraciones locales, que podrán evitarse en el futuro gracias a la transferencia de las citadas competencias del Land. Por ello debe saludarse positivamente esta línea de evolución que entre tanto parece haber superado los límites territoriales del Sarre.

Por último algunos Länder se esfuerzan actualmente por lograr una más intensa cooperación «transfronteriza» en los ámbitos de actuación local, sobre todo en la antigua frontera interior entre ambas Alemanias. Así la Baja Sajonia y Sajonia-Anhalt acordaron el 15 de agosto de 1996 un Convenio sobre la cooperación local transfronteriza a través de Mancomunidades y Convenios, posteriormente ratificado por los Parlamentos de Sajonia-Anhalt (30 de noviembre de 1996) y Baja Sajonia (11 de diciembre de 1996). Según este Convenio las corporaciones locales de ambos Länder pueden concluir convenios o constituir mancomunidades transfronterizas. Más allá de las fronteras alemanas se ha concluido un «Acuerdo entre los Länder de Renania del Norte-Westfalia y Renania-Palatinado, la Región valona y la Comunidad germanófona de Bélgica sobre la cooperación transfronteriza entre corporaciones y otros entes territoriales» de 8 de marzo de 1996. Este Acuerdo prevé la posibilidad de cooperación transfronteriza entre los entes públicos en el ámbito de sus competencias para un más adecuado y eficaz ejercicio de sus funciones. Tal cooperación debe desarrollarse igualmente a través de la constitución de mancomunidades, acuerdos jurídico-públicos y creación de comunidades de trabajo a nivel local. La legislación aplicable y la vía jurisdiccional contra decisiones de estas instituciones deben regirse de acuerdo al derecho del Estado en el que la institución tiene su sede. De este modo se construye una parcela de derecho administrativo «interlocal».

IV

Con vistas al proceso de integración europea, los Länder han concretado y desarrollado sus peticiones a la Conferencia Intergubernamental en una resolución unánime del Bundesrat. En ella se exige una clara profundización del proceso de integración a través de reformas institucionales y una clara distribución competencial acorde al principio de subsidiariedad. También la cercanía al ciudadano de la Unión Europea debe incrementarse. La Conferencia debe codificar la protección de los derechos fundamentales a nivel europeo y completarlos en algunos extremos concretos como por ejemplo un derecho de información del ciudadano frente a los órganos de la Unión. En la política exterior y de seguridad común, así como en el ámbito de la política interior y de la justicia son necesarias, en opinión del Bundesrat, nuevas competencias. Así el derecho de asilo debiera ser transferido al ámbito competencial de la Comunidad; lo mismo debiera valer para los elementos esenciales de la política de inmigración. Finalmente las medidas de promoción de la mujer en la Unión (incluida la legitimidad de las cuotas) deben reforzarse e intensificarse.

Pero no sólo los Länder han formulado sus expectativas referentes al proceso de integración, sino que ellos mismos han sido objeto de exigencias de la Comisión. Especialmente las subvenciones nacionales por parte de Sajonia al Grupo Volkswagen (por un importe de 90,7 millones de marcos), que deben financiarse a través de las ayudas comunitarias al Land y a cargo de los Fondos de Cohesión, han irritado a los guardianes de la competencia en Bruselas, que las han considerado ayudas ilegítimas. El gobierno de Sajonia por su parte se ampara en el art. 92.2c del TCE que prevé que «las ayudas concedidas con el objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania» son admisibles, «en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división». La polémica se centra en si, y en qué medida, esta cláusula rige todavía tras la Reunificación. Entre tanto el Gobierno federal ha tomado la iniciativa en esta discusión y ha impugnado ante el TJCE el rechazo por parte de la Comisión. Independientemente de cómo termine este procedimiento, puede afirmarse ya que Alemania será la perdedora, puesto que la Comisión de la Unión ha anunciado ya una revisión del global de sus ayudas financieras a los nuevos Länder.

Este ejemplo muestra que Europa se encuentra aún distante de la solidaridad «federal» (*bündische*) propia de un federalismo cooperativo. Tanto más necesario pues resulta plasmar de modo conjunto los intereses de los Länder en el seno del «Comité de las Regiones». En referencia a la intensificación de sus derechos de intervención los Länder alemanes han jugado ya, junto a las Comunidades Autónomas Españolas, un papel de impulso. En otros Estados miembros, así lo afirmó el Presidente del Comité, Jacques Blanc, en una intervención ante el Bundesrat, el apoyo a esta iniciativa es mucho menor. Los representantes de las regiones son, en última instancia, los interlocutores naturales de los ciudadanos; por ello el Comité debe dotarse no sólo de legitimación para iniciar procedimientos ante el TJCE, sino también de iniciativa legislativa. Tal afirmación debe apoyarse sin reservas. Aun cuando la Unión Europea hasta hoy muestra tan sólo

una débil tendencia a practicar y fomentar prácticas federales, y quizás nunca se organizará como un Estado federal, las regiones y entidades locales son su base, para una Europa cercana al ciudadano quizás más relevante que los propios Estados miembros y sus gobiernos nacionales.

AUSTRIA*

Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein

Una primera aproximación al desarrollo político general

Hay que señalar que en el año 1996 el federalismo austríaco ha estado a la defensiva, al igual que el pasado año. A pesar de que en determinados aspectos particulares se ha avanzado, a las reformas pendientes se han superpuesto los problemas de la consolidación del presupuesto y la lucha contra el desempleo, así como, a nivel federal, las dificultades de la formación de Gobierno y las tensiones en la actuación de los partidos del mismo.

Tras las elecciones anticipadas de diciembre de 1995,¹ se reemprendieron las negociaciones entre los hasta el momento partidos gobernantes, el Partido Socialdemócrata de Austria (SPÖ) y el Partido Popular Austríaco (ÖVP), para la formación de un *gobierno de coalición*, que finalizaron con éxito unos dos meses después, a principios de marzo de 1996. Se formó nuevamente una «gran coalición» entre el Canciller Federal Vranitzky (SPÖ) y el Vicecanciller Schüssel (ÖVP).² Los proyectos más importantes de la futura actividad gubernamental y legislativa se fijaron en el «Acuerdo de trabajo sobre la formación de un Gobierno federal conjunto para la 20ª Legislatura del Consejo Nacional».³ El contenido central de las negociaciones de la coalición fue el acuerdo sobre el segundo «paquete de ahorro» y la elaboración del presupuesto para los años 1996 y 1997, donde se pactó una reducción del déficit presupuestario de unos

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

1. Vid. PERNTHALER, P., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho comparado Europeo durante 1995: Austria.» AJA, E. (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995., Vol. I, págs. 740 y ss.

2. El SPÖ designó de nuevo al Ministro federal de Trabajo y Asuntos Sociales, al de Finanzas, a la Ministra de Sanidad y Consumo, al Ministro del Interior y al de Ciencia, Arte y Circulación; el ÖVP designó al Ministro de Asuntos Exteriores, de Asuntos Económicos, de Defensa, de Agricultura y Forestal, de Medio Ambiente, Juventud y Familia y a la Ministra de Enseñanza y Asuntos Culturales. El Ministerio de Justicia fue asignado al independiente Michalek.

3. El Acuerdo de Trabajo adoptado es un pacto escrito entre los partidos del Gobierno, en el cual se regula el reparto de los ministerios, se determinan, con distinta precisión, los ámbitos del futuro trabajo gubernamental junto con los objetivos a perseguir y se estipulan las *reglas de juego del trabajo conjunto*. Ambos partidos se obligan a presentar proyectos de ley únicamente de manera conjunta y a velar por las mayorías necesarias en la votación parlamentaria. Además, se expresan las condiciones de la ruptura de la coalición y se establece una comisión de trabajo, que debe asesorar en los problemas ordinarios que vayan surgiendo y, en caso de conflicto, formular una solución.

100 mil millones de chelines.⁴ En la fase final de las discusiones fue constituido un equipo de negociación para esa cuestión, en el cual, junto al Ministro de Finanzas *Klima* (SPÖ) y a de Economía, *Ditz* (ÖVP), como representantes la Federación, participaron dos representantes de los *Länder*: el Presidente de Burgenland, *Stix* (SPÖ) y el Vicepresidente de Vorarlberg, *Sausgruber* (ÖVP). Con ello se logró el necesario respaldo a la política de ahorro por parte de los *Länder*.

El actual Acuerdo de trabajo incluye —a diferencia del de 1994— un capítulo de «Reformas», dedicado a aspectos relacionados con el federalismo. Se señala que se llegará a un acuerdo entre la Federación, los *Länder* y los municipios acerca de un *mecanismo de consulta* en relación a los asuntos financieros. También se dispone que se adoptará un *Acuerdo entre la Federación, los Länder y los municipios sobre el desarrollo financiero de la reforma del Estado federal*, antes de que sea decidido en sede parlamentaria. Finalmente, se anuncian *conversaciones* con los *Länder* «con el fin de dar los pasos necesarios para, en el marco de las posibilidades presupuestarias» conseguir la instauración de los *tribunales administrativos de los Länder*.

En el año aquí glosado, respecto a estos propósitos —como más adelante se mostrará— sólo se ha conseguido instaurar el mecanismo de consulta, mientras que en relación a la reforma del Estado federal y a los tribunales administrativos de los *Länder* no han habido avances dignos de remarcar.

El ya señalado carácter a la defensiva del federalismo obedece a que 1996 fue, de nuevo, un año de lucha electoral y en ello fueron invertidas la mayor parte de las energías políticas.

En junio de 1996 se celebraron elecciones anticipadas en Burgenland.⁵ El SPÖ pudo mantener sus escaños en 17, a pesar de que sufrió una gran pérdida de votos (-3,66%), mientras que el ÖVP perdió un escaño (hasta ahora tenía 15) en favor del FPÖ (hasta ahora 4).

No obstante, la cuestión más relevante tuvo lugar el 13 de octubre de 1996: ese día se celebraron por primera vez elecciones directas de los diputados austríacos para el Parlamento europeo.⁶ Además, hubo elecciones al Ayuntamiento vienés, es decir, al Parlamento del *Land* (en Viena, el Parlamento es, a su vez, según el art. 108 de la Ley constitucional federal, el Parlamento de *Land*) y se celebraron elecciones parciales al Consejo Nacional (*Nationalrat*), en dos municipios en Burgenland y en el Tirolo, ya que el Tribunal Constitucional

4. La plasmación legislativa tiene lugar a través de la «Ley de ajuste estructural 1996», BGBl 1996/201, la Ley de finanzas federales 1996, BGBl 1996/202 y la Ley de finanzas federales 1997, BGBl 1996/211.

5. La disolución anticipada del Parlamento se produjo a través de la Ley de 11 de marzo de 1996, LGBl 1996/32; las elecciones se celebraron el 2 de junio de 1996, vid. LGBl 1996/34.

6. La normativa electoral necesaria para estas elecciones se plasmó en la Ley sobre las elecciones europeas BGBl 1996/117 y en la Ley del censo electoral de las Elecciones europeas, BGBl 1996/118. De forma semejante a las elecciones nacionales, fue previsto un sistema electoral a partir de listas de partidos, pudiéndose dar voto preferente a los candidatos individuales.

(en adelante TCA) había anulado una parte de las celebradas en diciembre de 1995.⁷

En las elecciones al Parlamento Europeo, el SPÖ consiguió 6 escaños, el ÖVP 7, el Partido Libre de Austria (FPÖ) 6 y el Foro Liberal y los Verdes uno cada uno.

En las elecciones municipales de Viena, el SPÖ perdió la mayoría que ha detentado durante una década: de los 52 mandatos que ostentaba hasta el momento pasó a 43; el ÖVP alcanzó 15 escaños (hasta el momento tenía 18), el FPÖ aumentó su representación de 23 a 29; el Foro Liberal entró por primera vez con 6 mandatos y los Verdes volvieron a obtener 7 permaneciendo, por tanto, con la misma representación.

Las elecciones parciales al Consejo Nacional supusieron el aumento en un escaño del ÖVP (hasta el momento tenía 53) en detrimento del FPÖ (hasta el momento 40).

Estos resultados electorales se compararon ineludiblemente con las elecciones al Consejo Nacional de 1995⁸ y, por consiguiente, se declararon ganadores y perdedores: los negativos resultados del SPÖ colocaron al Canciller federal y presidente del partido bajo presión en el seno de éste y debilitaron la posición del SPÖ en el Gobierno. Por tanto, el ÖVP se declaró a sí mismo como vencedor de las elecciones, dado que fue el partido más votado en las elecciones al Parlamento europeo y que en Viena había logrado formar parte del Gobierno. Pero también el ÖVP tuvo que luchar con turbulencias en el seno del partido, porque *Länder* gobernados por el ÖVP –Tirol, Vorarlberg y Baja Austria–, se sintieron relegados en la elaboración de la lista de candidatos para el Parlamento europeo. Finalmente, el mayor partido de la oposición en el Consejo Nacional, el FPÖ, incrementó la presión. Éste valoró sus resultados electorales como un éxito de su marcada postura crítica ante la Unión Europea y como muestra del descontento electoral ante el trabajo del Gobierno.

El resultado fue un creciente clima negativo de diálogo entre los partidos en el Gobierno y una paralización de las reformas en numerosos proyectos importantes (como el afianzamiento de los puestos de trabajo, la reforma del derecho industrial, del servicio civil, reformas en el derecho de extranjería, nueva regulación de las remuneraciones de los políticos, introducción de nuevos métodos de investigación policial, entre otros) a lo que el Gobierno quería poner fin celebrando, en noviembre, una reunión con carácter extraordinario. Ello no dio resultado ya que, coincidiendo con el cambio de año, se manifestó una profunda disparidad de pareceres entre los partidos en el Gobierno acerca de la privatización de un banco: contra la oposición del ÖVP, el Ministro de finanzas *Klima* (SPÖ), vendió la parte que la Federación ostentaba en el *Credit-Anstalt* al Banco de Austria (*Bank Austria*). En ello el ÖVP no vio una verdadera privatización ya que el municipio de Viena formaba parte de un Holding en el Banco Austria y, por tanto, ejercía influencia en esa entidad.

7. Sentencia del VfGH de 28.6.1995, W I-2/96.

8. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., págs. 740 y ss.

Finalmente, la amenazante crisis de gobierno pudo evitarse, aunque con grandes dificultades, mediante el compromiso político de que el municipio de Viena se retiraría progresivamente de ese Holding y de que privatizaría su parte en el mercado de acciones.

En enero de 1997, inmediatamente después de la venta de la participación federal en el *Credit-Anstalt*, el Canciller federal *Vranitzky* dimitió. Su sustituto fue el que había sido Ministro de finanzas hasta el momento, *Viktor Klima*, que cambió a todos los ministros del SPÖ en el Gobierno. En ese momento los dos partidos en el Gobierno enfatizaron que la voluntad de trabajo conjunto había resultado reforzada y que pretendían iniciar las reformas proyectadas más apremiantes. En la explicación de su programa de gobierno, el nuevo Canciller federal abordó sólo colateralmente el tema federal, presentando el establecimiento del mecanismo de consulta⁹ como gran éxito, y no haciendo mención al futuro de la reforma del Estado federal.

Sobre la política en los *Länder* debe mencionarse brevemente lo siguiente:

Durante el año 1996 hubo dos cambios en la presidencia del gobierno de los *Länder*. En Estiria, *Jänner Waltraud Klasnic* (ÖVP) ocupó el lugar del que había sido hasta el momento Presidente, *Krainer* (ÖVP), que dimitió tras la gran pérdida electoral en las elecciones al Parlamento del *Land*.¹⁰

En Salzburgo, *Franz Schausberger* (ÖVP), que había sido hasta el momento presidente del Grupo parlamentario del ÖVP en el Parlamento, sustituyó durante la legislatura en curso al que había sido Presidente del *Land* durante largo tiempo, *Katschthaler*. Esta tendencia del avance de la joven generación política en la posición de presidente del *Land* se da también en Vorarlberg, donde el Presidente *Purtscher* (ÖVP) anunció que se retiraría en abril de 1997 y que debía sucederle su Vicepresidente, *Herbert Sausgruber* (ÖVP).

Tras las elecciones parlamentarias de Burgenland y Viena se procedió a la formación de los gobiernos según las reglas de sus Constituciones, es decir, a través de una elección en la Cámara legislativa de acuerdo con el sistema de elección proporcional. Conforme a ello, en Burgenland los partidos presentes en el Parlamento deben estar representados en el Gobierno de forma proporcional a su fuerza numérica: el SPÖ designó al Presidente y dos consejeros (*Landräte*) del Gobierno del *Land*, el ÖVP al Vicepresidente y dos consejeros y el FPÖ a uno, entrando por primera vez en el Gobierno.

En Viena,¹¹ tras largas negociaciones, se formó una «gran coalición» entre SPÖ y ÖVP. De ellas resultó que el SPÖ designa seis consejeros con cartera y el

9. Vid. infra.

10. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., pág. 742.

11. La Constitución de Viena, a pesar de que prevé la elección del Gobierno del *Land* a través del sistema de elección proporcional, permite la formación de un gobierno mayoritario: mediante una decisión de la mayoría gubernamental pueden repartirse los asuntos únicamente entre los representantes del partido/s mayoritario/s (consejerías con cartera) y, por contra, las consejerías sin cartera pueden asignarse a los otros partidos.

ÖVP dos. En cambio, la participación del FPÖ y de los Verdes en el Gobierno se desarrolla a través de consejeros sin cartera, es decir, ocupan posiciones de gobierno sin departamento propio (FPÖ: 4 Verdes: 1). El Foro liberal no está presente en el Gobierno por carecer de representación suficiente en el Parlamento del *Land*.

Este sistema de gobierno proporcional, previsto en todas las Constituciones de los *Länder* excepto en Vorarlberg, ha sido puesto en duda más de una vez en alguno de ellos,¹² porque dificulta claramente el reparto de funciones entre el Parlamento y el Gobierno y debilita la función de control de aquél. Además, los partidos de la oposición tienen dificultades para crearse un perfil propio, ya que, al formar parte del gobierno, son corresponsables de su política. Asimismo, el partido mayoritario, cuya distancia electoral respecto del resto de fuerzas políticas ha disminuido, pierde capacidad de realización de su programa, por la presencia de un mayor número de partidos de la oposición en el Gobierno. En el año aquí glosado se discutió sobre esta cuestión en Tirol y en Salzburgo: en Tirol no prosperaron las conversaciones previas de los partidos sobre una eventual modificación de la Constitución del *Land*; en Salzburgo, por el contrario, se llegó a aprobar un proyecto de modificación de la Constitución, pero no prosperó.

En relación a la cuestión, largamente discutida, de si el presidente del *Land* debiera ser elegido directamente por los electores en lugar de por la Cámara, el Presidente de Burgenland, *Stix*, (SPÖ), apoyado por todos los partidos del Parlamento, ha dado un paso adelante y se ha pronunciado en favor de la introducción de la elección directa. Para ello debería modificarse no sólo la Constitución del *Land* sino también la federal. En vista del rechazo de la elección directa por los Presidentes de otros *Länder*, del SPÖ y, en parte, del ÖVP, la realización a corto plazo de este deseo de Burgenland parece poco probable. No obstante, a comienzos de 1997 un importante representante del SPÖ, el alcalde y Presidente del *Land* Viena *Häupl*, ha suavizado su oposición a la elección directa, que hasta ahora había sido muy estricta.

Evolución y tendencias relevantes de la política federal

En 1996 ha habido un acuerdo sobre la nueva ordenación de la financiación de los centros sanitarios, tras muchos años de esfuerzos y de diferencias políticas entre la Federación y los *Länder*.

Como las competencias en el ámbito de los centros sanitarios están repartidas entre la Federación y los *Länder*,¹³ durante muchos años ha existido una cola-

12. Vid. al respecto DACHS, «Der Regierungsproporz in Österreichs Bundesländern - ein Anachronismus?», in: KHOL/OFNER/STIRNEMANN (Hg), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994*, Wien/München 1995, págs. 623 ss.

13. Según el art. 12.1.1 de la Constitución Federal, la Federación es competente para la legislación básica y los *Länder* para la legislación de desarrollo y la ejecución en relación a las «entidades sanitarias y asistenciales». Como sectores importantes relacionados, están la seguridad social y la sanidad, que son competencias exclusivas de la Federación (art. 10.1.11 y 10.1.12 B-VG).

boración en el sentido de que, desde 1978 se firmaron convenios plurianuales, conforme al art. 15a de la Constitución Federal (B-VG), entre la Federación y los *Länder*, sobre la financiación de los centros sanitarios. De ello resultó la creación de un fondo de cooperación específico (*krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds KRAZAF*), financiado públicamente (aportaciones federales, de los *Länder* y de las entidades de la Seguridad Social). Cuando el aumento desproporcionado de los costes y las crecientes dificultades presupuestarias de las entidades territoriales devinieron un problema cada vez mayor, se iniciaron las negociaciones para la supresión del sistema de cobertura de pérdidas, hasta el momento vigente, por el de financiación de las entidades sanitarias en función de su rendimiento. La Federación intentaba con ello obtener competencias adicionales para los centros sanitarios, especialmente a través del establecimiento de un plan de hospitales y de grandes instalaciones sanitarias, de ámbito federal, que fue rechazado por los *Länder*. Pero también entre éstos hubo conflictos; por ejemplo, Viena presentó otros proyectos y los *Länder* del oeste anunciaron su retirada de la financiación conjunta. Como ya sucedió en 1995, volvió a prorrogarse el acuerdo de 1994 para el año 1996,¹⁴ por falta de suficientes avances en las negociaciones y la disolución anticipada del Consejo nacional.

El 29 de marzo de 1996 se alcanzó un acuerdo político entre la Federación y los *Länder* después de numerosas rondas de negociaciones: la Federación y los *Länder* acuerdan la conclusión de un Convenio, conforme al art. 15 B-VG, sobre la reforma de la sanidad y la financiación de los centros sanitarios para los años 1997-2000. La conclusión del Convenio fue decidida por el Gobierno federal el 23 de octubre de 1996 y, a continuación, fue firmado por la Ministra de Sanidad competente y los Presidentes de los *Länder* (a reserva de la autorización parlamentaria). La autorización de los Parlamentos de los *Länder* se está tramitando en la actualidad. La propuesta del Gobierno está pendiente de autorización en el Consejo Nacional.¹⁵

Los puntos esenciales del nuevo Convenio para los años 1997-2000 son, el establecimiento de un plan de salud en el ámbito de Austria, la creación en cada uno de los *Länder* de unos fondos de éstos y la transformación del sistema de financiación, hasta el momento practicado mediante subvenciones y cobertura de los gastos financieros, en un nuevo sistema orientado a la productividad de los centros sanitarios. Se crea una la comisión estructural (de la Federación) y nueve comisiones de los *Länder*.

El Convenio debe entrar en vigor el 1 de enero de 1997, sustituyendo al Convenio KRAZAF. De esta forma se realiza, finalmente, la reforma anunciada durante años en el ámbito de los centros sanitarios, acuciados por enormes dificultades de financiación.¹⁶

14. BGBl 1996/639.

15. 382 BlgStenProt NR 20. GP.

16. Aunque el Convenio no ha sido todavía autorizado parlamentariamente, la Federación ha iniciado ya su plasmación legislativa con la Ley de reforma de los centros sanitarios BGBl 1996/751, y Viena ha creado unos fondos para la financiación de los centros sanitarios vieneses, LGBL 1996/41. En los demás *Länder* no ha habido ninguna actividad legislativa al respecto.

Una parte esencial y especialmente relevante para los *Länder* y los municipios es la cláusula complementaria del Convenio, cuyo contenido es:

«1. Las leyes y reglamentos de la Federación que supongan cargas financieras inmediatas en los centros sanitarios de otras entidades territoriales, sólo podrán ser adoptadas o modificadas con la aprobación de los gobiernos de los *Länder* y de la Federación de Ciudades (*Städtebund*) así como la Federación de Municipios (*Gemeindebund*). De ello se exceptúa la normativa necesaria para la trasposición del derecho de la Unión Europea y la Ley de finanzas federales.

2. Las leyes y reglamentos de un *Land* que supongan para otras entidades territoriales cargas financieras inmediatas, sólo podrán ser adoptadas o modificadas con la aprobación del Gobierno federal y de la correspondiente organización del *Land* de la Federación de Ciudades y de la Federación de Municipios. De ello se exceptúa la normativa necesaria para la trasposición del derecho de la Unión Europea.»

El contenido de esta cláusula complementaria tiene un especial significado para el Estado federal. Por un lado, a través de ella se modifica el procedimiento legislativo federal previsto en los artículos 41 y siguientes de la B-VG para la adopción de leyes federales, dando a los *Länder* y a los municipios un derecho de veto no previsto en la Constitución. Se protege a los municipios de nuevas cargas que se puedan establecer por ley federal o de algún *Land*, y a la Federación ante la promulgación de leyes o reglamentos por los *Länder*. Finalmente, a través de esta cláusula complementaria se modifica la reserva de ley del art. 2 de la Ley constitucional de finanzas¹⁷ de 1948 (obligación de soportar los costes). Una regulación distinta de la asunción de costes por el «legislador competente» requiere ahora la aprobación de la entidad/es territorial/es afectada/s.

En relativamente poco tiempo se ha llegado a un acuerdo sobre el denominado mecanismo de consulta en asuntos financieros. Como se señaló en el informe del pasado año, los *Länder* habían rechazado las propuestas de la Federación y habían planteado proyectos alternativos.¹⁸ En otoño de 1996 se pusieron de acuerdo acerca de un modelo la Federación, los *Länder* y los municipios. El 13 de noviembre de 1996, con motivo de la Conferencia de Presidentes de los *Länder*, se elaboró con el Ministro de Finanzas *Klima* y el Secretario de Estado *Schögl*, el texto de un Convenio entre la Federación, *Länder* y municipios, sobre un mecanismo de consulta y un futuro pacto de estabilidad de las entidades territoriales. Como, según el ordenamiento constitucional actual, sólo la Federación y los *Länder* pueden concertar convenios conforme al art. 15a B-VG, el Gobierno presentó al mismo tiempo un proyecto de ley constitucional federal, donde se habilita a la Federación Austríaca de Ciudades y a la de Municipios para la conclusión de ese Convenio.¹⁹

17. Señala este precepto que la Federación y las demás entidades territoriales soportan los gastos que resulten del cumplimiento de sus funciones, «siempre que la legislación competente no determine lo contrario».

18. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., págs. 750.

19. 578 Blg StenProt NR 20. GP; está pendiente de aprobación por el Consejo Nacional.

Según el proyecto de Convenio acordado, una entidad territorial (Federación, *Länder* y municipios) puede reclamar que sea puesto en marcha un procedimiento de consulta, cuando de una ley o reglamento de la Federación o de los *Länder* se deriven efectos financieros para las demás entidades territoriales. Para los *Länder* tiene especial significado, ya que pueden negarse a soportar los efectos financieros de una ley federal o un reglamento, cuando la carga suponga más de 15 millones de chelines. Las entidades territoriales afectadas por las medidas legislativas pueden exigir que se delibere sobre los gastos financieros adicionales ocasionados, inclusive los costes personales suplementarios, en una entidad de consulta de composición paritaria. Ese ente decidirá qué entidad territorial deberá soportar esos gastos financieros. Si no se llega a un acuerdo, debe hacerles frente la entidad territorial que ha emitido la ley o el reglamento. En caso de conflicto decide el TCA de acuerdo con el 137 B-VG.

Las medidas legales que se adopten derivadas del derecho comunitario, del ámbito del derecho tributario y de la compensación financiera territorial están exceptuadas de este mecanismo de consulta. En razón de una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional rige aquí también la obligación de que participen en la negociación todas las entidades territoriales afectadas, de acuerdo con el principio de igualdad (art. 7 B-VG).

Desde la perspectiva del federalismo, el mecanismo de consulta previsto parece positivo. En cuanto a si ello significará una «Revolución federal por la puerta trasera», hay que permanecer a la espera. En cualquier caso, para los *Länder* y los municipios se ha establecido una protección ante medidas del legislador federal que supongan nuevas cargas financieras.

Respecto a los grandes proyectos federales de reforma del sistema, la introducción de los tribunales administrativos de los *Länder* y la reforma del Consejo Federal (*Bundesrat*) no se ha avanzado significativamente.

Como se señaló en el informe del año anterior, tras el fracaso de la reforma del Estado federal de diciembre de 1994, en enero de 1996 fue presentado de nuevo el proyecto del Gobierno sobre la reforma del Estado federal sin modificación alguna.²⁰ En el Acuerdo de trabajo del Gobierno federal de 1996 se señalaba que antes de adoptar una decisión sobre la reforma debía llegarse a un acuerdo sobre los efectos financieros. El párrafo correspondiente señala que:

«Como condición para la decisión sobre una reforma del Estado federal debe lograrse previamente un acuerdo entre la Federación, los *Länder* y los municipios, sobre las consecuencias financieras de la reforma que se deriven para cada uno de ellos. Tras la adopción de este acuerdo sobre los efectos financieros de la reforma del Estado federal, el proyecto de reforma, basado en el Pacto de *Perchtoldsdorf* y en el proyecto del Gobierno para una reforma de la Constitución federal, debe presentarse ante el Consejo Nacional y el Consejo Federal».

20. Como proyecto del gobierno 14 Blg StenProt NR 20, GP; vid. «Principales rasgos...», op.cit., pág. 750.

De hecho, en el año 1996 sólo se ha llegado a un acuerdo sobre el mecanismo de consulta.²¹ No se han producido otros avances sobre la reforma del Estado federal.

También está paralizada la creación de los Tribunales administrativos de los *Länder*: como consecuencia de las elecciones anticipadas en el Consejo Nacional caducó la iniciativa presentada en 1995²² para la consecución de los Tribunales administrativos de los *Länder*, que ya había topado con algunas críticas internas de éstos. En la actualidad, de nuevo aparece la jurisdicción contencioso-administrativa de los *Länder* sólo como previsión programática en el proyecto del Gobierno para la reforma del Estado federal.²³ El pacto de la coalición gubernamental hace un reconocimiento en relación a la consecución de los Tribunales administrativos de los *Länder*, se señala lo siguiente:

«La carga extremadamente alta del Tribunal contencioso-administrativo, pero también la necesidad de una ampliación adecuada al Estado de derecho y de una simplificación del procedimiento administrativo, exige la creación de los tribunales administrativos de los *Länder*. Para ello deben llevarse a cabo las correspondientes conversaciones con los *Länder* para dar los pasos necesarios en el marco de las posibilidades presupuestarias».

En 1996 no ha habido ningún avance destacable en las conversaciones.

En el año 1995, el Consejo Federal había presentado dos proyectos de ley ante el Consejo Nacional, que pretendían fortalecer la posición de la Cámara de los *Länder*. Los puntos esenciales del primer proyecto de ley del Consejo Federal (159 Blg) hacían referencia a la introducción de un derecho de veto del éste, cuando un miembro del Gobierno federal pretenda apartarse de una posición vinculante de esa Cámara (art. 23e.6 B-VG).²⁴ También se planteaba una nueva redacción del art. 44.2 B-VG, para que las modificaciones de la distribución competencial sólo pudieran hacerse mediante reforma expresa de las disposiciones correspondientes de la B-VG. Con ello debería evitarse que a través de preceptos constitucionales en leyes ordinarias se vean afectadas las normas sobre la distribución competencial.

El segundo proyecto de ley del Consejo Federal (160 Blg) prevé su participación en las decisiones legislativas del Consejo Nacional, que deban ser ejecutadas por los *Länder* o que supongan gastos para ellos (art. 42.6 B-VG). Además, las leyes de compensación financiera deberían requerir en adelante la aprobación del Consejo Federal (art. 3.1 F-VG).

También estos dos proyectos caducaron con las elecciones anticipadas al Consejo Nacional a finales de 1995. El Parlamento de Vorarlberg planteó, en su

21. Vid. supra.

22. Vid. «Principales rasgos...», pág. 749.

23. 14 Blg StenProt NR 20 GP. El art. 29 de la B-VG debe ser completado, según el proyecto de reforma, con la siguiente frase: «La introducción de una jurisdicción administrativa en los *Länder* se reserva a la regulación de una ley constitucional federal especial».

24. Sobre el art. 23e.6 B-VG vid. infra.

sesión de 5 de junio de 1996, una iniciativa para volver a poner en marcha la reforma del Consejo Federal y adoptó la siguiente resolución:

«1. El Parlamento de Vorarlberg se declara en favor de que el Consejo Nacional adopte, como primera medida para reforzar el Consejo Federal, al menos las previsiones de los proyectos de ley presentados el 23 de marzo de 1995, 159 y 160 de los suplementos al protocolo taquigráfico del Consejo Nacional XIX. GP.

2. Se insta a los miembros del Consejo Federal designados en Vorarlberg, a que soliciten en esa Cámara, mediante la correspondiente propuesta, que vuelvan a ser presentados los proyectos de ley presentados el 23 de marzo de 1995, 159 y 160 de los suplementos al protocolo taquigráfico del Consejo Nacional XIX. GP.

3. Se insta al Presidente del Parlamento a que actúe para que los representantes en el Consejo Federal designados por los restantes Parlamentos de los *Länder* apoyen tal propuesta y así posibiliten una rápida decisión.

4. El Parlamento de Vorarlberg se declara también en favor de que se conceda a cada *Land* igual representación en el Consejo Federal o, como mínimo, ésta no sea tan fuertemente escalonada como hasta el momento, sin ampliación del mismo, y de que los Parlamentos de los *Länder* puedan expresar sus deseos sobre la participación en la legislación federal de los miembros del Consejo Federal enviada por ellos, mediante la aprobación de las correspondientes resoluciones.»²⁵

Hasta hoy el Consejo Federal no ha planteado proyecto de ley alguno con esos contenidos.

En los últimos años se ha cuestionado frecuentemente la competencia de los *Länder* en la protección de animales y ha habido intentos de centralización. Los *Länder* han intentado hacer frente a ello con la promulgación de una nueva y moderna ley de protección de animales.²⁶ Además, en septiembre de 1995 han firmado un Convenio, conforme al art. 15 B-VG, sobre la protección de los animales en las actividades agrícolas y ganaderas. Con ello se pretenden conseguir estándares mínimos en la explotación intensiva de animales, con el fin de que sirvan también para la protección de éstos. Su plasmación normativa es obligatoria para los *Länder*.²⁷

25. Según la actual normativa constitucional (art. 34 B-VG), el *Land* con el mayor número de habitantes (Baja Austria) designa 12 miembros. La distribución en los demás *Länder*, de acuerdo con su población, es la siguiente: Viena y Alta Austria 11, Steiermark 10, Tirol y Carintia 5, Salzburgo 3, Vorarlberg y Burgenland 3. Los miembros del Consejo Federal no están sometidos a ningún mandato según el art. 56 B-VG. Ello pretende ser limitado con la previsión en esta iniciativa de la posibilidad de que los Parlamentos de los *Länder* puedan aprobar resoluciones al respecto.

26. Por ejemplo, la Ley de la Alta Austria 1995, LGBl 1995/118; la reforma de la Ley de protección de animales de la Baja Austria (LGBl 1996/124), la Ley de protección de animales de Carintia (LGBl 1995/92), la Ley de protección de animales de Steiermark (LGBl 1993/45) y la Ley de protección de animales de Vorarlberg (1996/46). Últimamente han sido ampliamente revisadas las leyes de protección de animales en los *Länder* de Vorarlberg (LGBl 1996/46) y de Viena (LGBl 1996/12).

27. En el año 1996 se llevó a cabo en Vorarlberg a través de una reforma de la Ley de protección de animales, LGBl 21996/46, según ella el Gobierno del *Land* tiene que dictar la normativa para la

Sin embargo, en marzo de 1996 se presentó una iniciativa legislativa popular sobre la protección de animales, que pretendía la aprobación de una ley de protección de animales uniforme en el ámbito federal. Se argumentaba que cada *Land* tiene distintos estándares de protección y con ello se permite la existencia de «El Dorado(s) de torturadores de animales» (*Tierquäler-Eldorados*). Esta iniciativa legislativa popular fue firmada por unos 460.000 ciudadanos con derecho a voto y, por tanto, sobrepasó el mínimo de 100.000 exigido por la Constitución federal. Por tanto, es una iniciativa válida que, de acuerdo con el art. 41 B-VG, fue presentada al Consejo Nacional para su deliberación.²⁸ Durante el año 1996 no ha habido ninguna resolución al respecto en la Cámara.

La Conferencia de Presidentes de los *Länder* se había pronunciado ya en 1995 en contra de las limitaciones de la competencia de protección de animales de los *Länder* y, en relación a la iniciativa popular, se argumentó que una centralización no significa automáticamente una mejora. El desenlace de la iniciativa popular está todavía abierto y, en la actualidad, el SPÖ trabaja en la elaboración de una ley federal de protección de animales.

La regulación del horario de trabajo del personal médico y asistencial provocó un importante conflicto entre la Federación y los *Länder*. La competencia la detenta la Federación²⁹ y el ministro competente, *Hums*, Ministro de Asuntos Sociales (SPÖ), presentó en verano un proyecto de ley regulador de la jornada laboral del personal médico. En virtud del mismo debía reducirse el volumen de horas extras y servicios nocturnos del personal médico y asistencial. Ello hubiera provocado masivas cargas adicionales para los responsables de los centros sanitarios, que son principalmente de los *Länder*, y por ello fue rechazado por su Conferencia de Presidentes el 13 de noviembre de 1996. Asimismo, los *Länder* se remitieron a la cláusula complementaria de la nueva financiación de los centros sanitarios (vid. supra) y manifestaron que harían uso del veto que allí se prevé. Ello fue rebatido por la Federación con el argumento de que, en este caso, sería aplicable el supuesto de trasposición del derecho comunitario y, por tanto, sería una excepción a la aplicación de ese régimen. La posición de rechazo de los *Länder* fue muy criticada en la prensa, ya que se les atribuyó el bloqueo de una regulación orientada a los pacientes. Esta posición fue posteriormente suavizada ya que los *Länder* apoyaron a la Ministra de Sanidad, *Krammer* (SPÖ), cuando planteó la propuesta de instaurar un «servicio telefónico de guardia» de

plasmación normativa del Convenio. En Steiermark fue dictado un Reglamento sobre la protección de animales en las actividades agrícolas y ganaderas, LGBl 1996/24 y en Carintia un Reglamento sobre la protección y la explotación intensiva de los animales en las actividades agrícolas y ganaderas (LGBl 1996/75).

28. 172 Blg StenProt NR 20 GP. Junto a la exigencia de una ley federal de protección de animales, la iniciativa reclama la modificación de la protección de animales en la Constitución, el establecimiento de un «defensor de los animales» y el fomento de la protección de los animales con medios públicos.

29. La competencia de la Federación se basa en los arts. 10.1. 11 B-VG (derecho laboral), 10.1.16 B-VG (régimen de servicios de los empleados federales), y 21.2 B-VG. Los *Länder* detentan competencias del régimen de servicios de los empleados del *Land* y del los municipios, si bien la protección de las empresas está reservada a la Federación.

los médicos especialistas durante la noche y los fines de semana, en lugar de su presencia personal, lo que supondría una reducción de las cargas de los *Länder*. Este plan fue fuertemente rechazado por los médicos y criticado en la prensa por suponer una pérdida de calidad de la atención médica. Tras numerosas negociaciones, se pudo llegar a un acuerdo sobre la introducción de ese servicio y, con ello, los *Länder* retiraron su oposición a la regulación de la jornada laboral.³⁰

En la nueva regulación del sector eléctrico, en el sentido de su privatización y de la liberalización impuesta por el derecho comunitario, existen diferentes posiciones entre la Federación y los *Länder*.

El sector eléctrico austríaco fue establecido en tres niveles desde la segunda Ley de nacionalización de 1947. Por un lado la Unión de todos los entes, por otro, las sociedades de los *Länder* y, finalmente, algunas empresas municipales y privadas. A partir de 1987 hubo algunas privatizaciones parciales y, a consecuencia de ello, los *Länder* se mantienen como los propietarios mayoritarios de sus sociedades.³¹ Ya en 1994 y 1995 los *Länder* habían exigido el mantenimiento de la estructura federal en las empresas de suministro de energía, al ser previsibles nuevos pasos de reforma en la línea de la liberalización del mercado interior de electricidad de la Unión Europea.

Por contra, el Ministro de Economía *Farnleitner* (ÖVP), presentó en el año 1996 un modelo que preveía una sociedad de producción y de red: la Unión de todos los entes, las sociedades de los *Länder* y las empresas deberían llevar sus producciones a una sociedad de red conjunta y las centrales eléctricas a una misma sociedad de producción. Ello fue rechazado por los *Länder* por ser una medida centralista. Su Conferencia de Presidentes, en el acuerdo de 11 de septiembre de 1996,³² volvió a exigir el mantenimiento de la estructura federal en el sector de la energía eléctrica austríaco, formuló condiciones marco para la trasposición de la Directiva sobre el mercado interior eléctrico³³ y exigió que se llegara a un acuerdo con los *Länder*, a su debido tiempo, para la preparación los trabajos legislativos de la citada trasposición. En la línea centralista no existe en la actualidad ningún proyecto de ley y la nueva ley sobre el sector eléctrico se encuentra todavía en fase de estudio.

El Ministerio federal para Asuntos Agrícolas y Forestales envió el proyecto de «Ley federal sobre la reordenación del régimen jurídico de «Bosques federales austríacos» y de creación de una sociedad anónima para la continuación de sus

30. El «servicio telefónico de guardia» del personal médico fue introducido con la reforma de la Ley de centros sanitarios, BGBl 1996/751 y la reforma de la Ley del personal médico, BGBl 1996/752. La regulación de la jornada laboral se realizó a través de la Ley laboral de los centros sanitarios, BGBl 1997 I/8.

31. Vid. ZANON, *Das 2 Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung*, Wien, 1996, pág. 1 y ss.

32. Reproducido por ZANON, *op.cit.*, pág. 53 y ss.

33. Por ejemplo, los *Länder* exigen una ordenación del mercado paso a paso, la atribución de las sociedades de los *Länder* de la función de «Single Buyer» y el establecimiento de obligaciones económicas conjuntas.

actividades» para su dictamen. El proyecto de ley afecta a los intereses de los *Länder* en varios puntos y éstos plantearon objeciones.

En el momento constitutivo de la República, la propiedad del bosque de los *Länder* fue transferida provisionalmente a la Federación. La anunciada regulación definitiva de la distribución del patrimonio estatal todavía no se realizó. Respecto a ello exigen ahora los *Länder* que, con ocasión de la transformación de los *Bosques federales austríacos*, se regule definitivamente la propiedad estatal del bosque y, o bien la propiedad de las fincas de los *Bosques federales austríacos* sea transferida de nuevo a los *Länder* o bien se les indemnice.

También se plantearon conflictos en relación a las consecuencias del proyecto de ley del Parque Nacional «Hohe Tauern», que se encuentra en el territorio de los *Länder* de Carintia, Salzburgo y Tirol. En 1994, en un Convenio conforme al art. 15 a BVG,³⁴ la Federación se comprometió con esos *Länder* a no adoptar ni tolerar medidas contrarias a los objetivos establecidos en relación al Parque Nacional, así como a tener en cuenta los criterios de las organizaciones internacionales en relación a estas zonas protegidas.

Sólo algunos *Länder* rechazaron el peaje general para las autopistas (denominado popularmente «Vignette»). Plantearon oposición aquéllos que ya tenían autopistas con obligación de pagar peaje (Carintia, Salzburgo, Tirol y Vorarlberg), ya que temían que el doble peaje pudiera afectar negativamente al desarrollo del tráfico.³⁵ La Conferencia de Presidentes, a pesar de que a finales de 1995 había apoyado la introducción de un peaje general, señaló que debían tomarse en consideración los específicos problemas de algunos *Länder*. Así se hizo al introducir en la Ley federal del peaje general en las autopistas – con efectos a partir del 1 de enero de 1997– un sistema de imputación entre el nuevo peaje y las obligaciones de peaje ya existentes.³⁶

Entretanto, también hubo nuevas exigencias de los *Länder* con el importante sector turístico. Solicitaban la exclusión del peaje en algunos tramos de autopistas y modificaciones en el período de validez del pase de peaje semanal, para evitar el descenso del número de turistas en esos *Länder*.

Finalmente, deben mencionarse tres ámbitos más, donde no ha habido avances concretos y sólo pueden darnos cuenta de propósitos y tendencias relevantes del federalismo.

En el pacto de coalición del Gobierno federal de principios de 1996 fue previsto, en el capítulo «Federalismo» el desarrollo de la organización de los juzgados de distrito conforme a criterios renovados. Según la regulación actualmente vigente, la supresión, establecimiento y fusión de los juzgados de distrito tiene lugar a través de reglamento del Gobierno federal, que necesita la aprobación de

34. Convenio de cooperación, conforme al art. 15 a B-VG, en relación a la protección y la promoción del Parque Nacional «Hohe Tauern», BGBl 1994/570.

35. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., pág. 745.

36. En la Ley federal de financiación de las carreteras federales, introducido con el art. 20 de la Ley de adaptación estructural 1996, BGBl 1996/201.

los correspondientes gobiernos de los *Länder*.³⁷ Esta previsión es el único instrumento efectivo de participación de los *Länder* en la ordenación del ámbito territorial y competencial de esos juzgados y el resto es competencia de la Federación. El Ministerio de Justicia federal trabaja desde hace muchos años en una reforma de la estructura de los juzgados de distrito, que, entre otras cuestiones, presenta una concepción reducida de éstos y sin las suficientes competencias. En algunos *Länder* la reforma se ha aplicado, pero Salzburgo, la Alta Austria y Steiermark han negado hasta el momento la necesaria aprobación para ello en el ámbito de su territorio. A esa cuestión se refiere claramente el pacto de coalición, en el cual se anuncia la transformación del derecho de aprobación de los gobiernos de los *Länder* en un mero derecho de audiencia. En 1996 no se han producido concretos avances en la realización de esa medida, si bien para ello sería necesaria una reforma de la Constitución, que requeriría la aprobación del Consejo Federal.

Un tema siempre recurrente políticamente es la liberalización del derecho industrial —cuya regulación detenta principalmente la Federación— a través de la eliminación de las reglas de ingreso y desempeño de las actividades económicas, la flexibilización de los rígidos horarios de apertura y simplificación del establecimiento de empresas y de la creación de fábricas, entre otras. En relación al derecho de apertura de establecimientos tiene aplicación el denominado principio acumulativo. Las diferentes instalaciones para el ejercicio de actividades industriales (por ejemplo, locales de negocios, talleres, máquinas, yacimientos, etc.) por regla general necesitan de varias autorizaciones administrativas. Algunas las debe otorgar la Federación (por ejemplo, las derivadas del derecho industrial, de aguas y forestal) y otras los *Länder* (por ejemplo las derivadas del derecho de edificación o medio ambiental).

Aquí se exigió reiteradamente que se llevase a cabo una simplificación y concentración del procedimiento de otorgamiento de licencias de forma que todas ellas, las que corresponden a la Federación y a los *Länder*, se concentraran en un único procedimiento.³⁸ Ello supondría, sin embargo, una gran pérdida de competencias para los *Länder*.

En la actualidad se ha presentado el proyecto de ley de reforma de la normativa industrial, según el cual se concentrarán los procedimientos federales de otorgamiento de licencias. Este proyecto también limita los derechos de los vecinos de las instalaciones en el procedimiento de otorgamiento de licencias de apertura y simplifica ese procedimiento.

A lo largo del año 1996 se ha elaborado una propuesta por una comisión de

37. En la reforma de la Ley constitucional referida a la transición a la Constitución federal de 1920, BGBl 1925/269, (art. 8.5 d.) se establece que las modificaciones en el ámbito territorial de los juzgados de distrito tendrán lugar a través de reglamento del Gobierno federal con la aprobación del Gobierno del *Land*.

38. Vid. al respecto WINNER, «Deregulierung im Anlagenrecht», ZfV 1996, pág. 801 y ss (808 y ss).

expertos establecida por la Presidencia del Consejo Nacional, para una nueva configuración de las remuneraciones y pensiones de los políticos. El modelo de remuneraciones propuesto prevé una pirámide, en cuya cúspide está el Presidente federal. Continúa con una graduación de los sueldos de los miembros del Gobierno y de los diputados de ámbito federal, seguida por los miembros de los gobiernos de los *Länder* y los diputados de sus parlamentos y finaliza con los políticos municipales. La pirámide determina respectivamente los límites máximos de las remuneraciones.

Los partidos en el Gobierno ha aceptado el modelo en sus puntos esenciales y han anunciado su concreción antes del verano de 1997. La regulación de las remuneraciones de los políticos de los *Länder* y municipios es competencia de los aquéllos. Frecuentemente, sus remuneraciones actuales están por encima de los límites del nuevo modelo, por lo que sus normas deberían ser modificadas. Para asegurar la adaptación de la «pirámide» en el ámbito de los *Länder*, debe introducirse la correspondiente obligación en la Constitución federal. No obstante, a principios del año 1997, algunos *Länder* han manifestado su oposición a cualquier reducción de competencias en el ámbito de las entidades locales y han rechazado la inclusión de la citada previsión en la Constitución federal.

Aspectos destacados de la legislación federal

En el año 1996 se han realizado reformas en algunos preceptos de la Constitución federal, que describiré brevemente a continuación.

Con el art. 1 de la Ley de reforma de las percepciones económicas (BGBl 1996/392) fueron reguladas de forma más restrictiva las remuneraciones de los empleados públicos que sean parlamentarios, en los arts. 59a, 59b y 95.4 B-VG. Los miembros del Consejo Nacional, del Consejo Federal y de los Parlamentos de los *Länder* tienen derecho a ser dispensados en la prestación de sus servicios, conforme a los arts. 59a y 95.4 B-VG, si bien sólo recibirán los sueldos correspondientes a las prestaciones efectivamente realizadas, con un límite máximo del 75%. En caso de excedencia no percibirán remuneración alguna.

Si por el desempeño de su mandato parlamentario un empleado público no pudiera ser destinado a su plaza anterior, tiene derecho a ser destinado a una actividad equivalente conforme a criterios racionales.

El nuevo art. 59b B-VG establece una Comisión específica para el control de las remuneraciones de los parlamentarios del Consejo Nacional y del Consejo Federal. Las Constituciones de los *Länder* pueden establecer también este tipo de comisiones para sus respectivos diputados, según la habilitación que dispone el art. 95.4 B-VG.

Detonante de esta modificación constitucional fue el cobro (¡legalmente!) por parte de un diputado del Consejo Nacional durante un año, de todo el sueldo como empleado en la universidad, sin que llevara a cabo las prestaciones de esa función.

En el BGBl 1996/437 fue reformada la regulación de la toma de posición del Consejo Federal en las propuestas en el marco de la Unión Europea, art. 23e.6

B-VG.³⁹ Según este precepto, el miembro competente del Gobierno Federal queda vinculado por la toma de posición del Consejo Federal en las deliberaciones y votaciones en la Unión Europea, cuando una propuesta deba incorporarse a través de ley constitucional federal, que requiera la conformidad del Consejo Federal, según el art. 44.2 B-VG (es decir, cuando la ley limite las competencias de los *Länder*). Solo puede apartarse de esa postura por motivos apremiantes de política exterior y de integración. El desarrollo del ejercicio de las facultades del Consejo Federal en relación a esa toma de posición se remitió al Reglamento parlamentario de esta Cámara (aprobado por la misma) por la (hasta entonces) frase final del art. 23e.6 B-VG. En la actualidad, el Reglamento está habilitado para establecer una Comisión del Consejo Federal, competente en lo relativo a la toma de postura. Esta reforma del art. 23e.6 tiene su origen en una iniciativa del Consejo Federal de 1995.

Hasta el momento, el Consejo Federal no ha desarrollado el art. 23e B-VG en su Reglamento. En el año 1996 fue ampliado el derecho de intervención oral de los Presidentes de los *Länder* en el Consejo Federal a través de una modificación del Reglamento (BGBl 1996/50). Éstos pueden hacer una aclaración oral relativa a asuntos que sólo afecten al *Land* respectivo, aun cuando no se esté deliberando sobre ellos.

En el BGBl 1996/659 fueron publicadas tres reformas más de la Constitución, de las que sólo cabe remarcar aquí de forma breve la del art. 117.6 B-VG.⁴⁰ Se refiere al derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en la elección directa de los alcaldes.

Hasta el año 1994 los alcaldes sólo podían ser elegidos de forma indirecta por el ayuntamiento. A través de una reforma del art. 117.6 B-VG en el año 1994 (BGBl 1994/505) se autorizó a las Constituciones de los *Länder* a disponer la elección popular directa de los alcaldes. La fórmula elegida entonces para este precepto señalaba que las Constituciones de los *Länder* podrán prever «que los ciudadanos nacionales con derecho a votar en elecciones municipales, elijan directamente a los alcaldes». En este momento tenían derecho a votar en las elecciones municipales, de acuerdo con art. 117.2 B-VG, sólo los ciudadanos austríacos. Con una reforma posterior de la Constitución federal, en 1994 (BGBl

39. La Ley de reforma de la B-VG, BGBl 1996/437 suprimió el plazo de convocatoria que determinaba la Constitución (art.28.5 B-VG) y se remitió a la propia Cámara para su señalamiento.

40. Las otras dos modificaciones se refieren a determinaciones sobre la publicación de tratados internacionales en el art. 49 B-VG. Ellos serán publicados en lugar de en un apartado del Boletín oficial de la Federación, en un número. Esta adaptación técnica ha sido necesaria porque a partir del 1 de enero de 1997, los tratados internacionales son publicados en una nueva Sección III del Boletín oficial y en éste no hay una numeración por apartados sino solo por números. Además, también se estableció la posibilidad, en el art. 49a de que los tratados internacionales puedan publicarse en más de una ocasión.

Finalmente en el BGBl 1996/659, a través de una modificación del art. 139.5 B-VG, se aumentó, de 12 a 18 meses, el plazo máximo concedido al Tribunal Constitucional para que éste pueda deferir en el tiempo la entrada en vigor de la declaración de inconstitucionalidad de un Reglamento.

1994/1013), se autorizó a los *Länder*, a través de una reforma del art. 117.2 B-VG, a establecer las condiciones para el derecho al voto de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones a los Ayuntamientos, mientras que el 117.6 permanecía inmodificado. Con ello los ciudadanos europeos pueden tomar parte en las elecciones a los ayuntamientos, pero no en las de los alcaldes.

El derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en la elección de los alcaldes fue posibilitado por primera vez este año, con la reforma del art. 117.6 B-VG. Ahora las Constituciones de los *Länder* podrán prever «que los que tienen derecho a votar en las elecciones municipales, elijan a los alcaldes» (vid. infra).

Junto estas modificaciones constitucionales de la B-VG, durante 1994 se han vuelto a dictar numerosos preceptos constitucionales en leyes ordinarias. Por ejemplo en la Ley de adaptación estructural hubo unos 10 supuestos. La posibilidad de que sean dictados preceptos constitucionales fuera de la B-VG —prevista en el art. 44.2 B-VG— ha llevado al Derecho constitucional austriaco desde ya hace algún tiempo a un estado de dispersión insuperable y de falta de claridad. La crítica al respecto es tan amplia como vana. Últimamente, en 1995, cobró fuerza con un proyecto «de reordenación de los preceptos constitucionales» (*Bundesverfassungs-Bereinigungsgesetz*). Según el mismo, debería realizarse una nueva codificación de la Constitución existente y establecerse, cara al futuro, un mandato de incorporación. Esta propuesta no ha ido más allá de la elaboración de un proyecto.

De la gran cantidad de esas leyes ordinarias hay que destacar algunos aspectos.

La plasmación legal del «paquete de ahorro» tuvo lugar mediante la Ley de adaptación estructural de 1996 (BGBl 1996/201). Con esta norma fueron modificadas no menos de 88 (!) leyes federales. En ellas, esencialmente se dio forma de ley a medidas de contención del gasto en diferentes ámbitos: servicios públicos y remuneraciones de los funcionarios, pensiones y prestaciones sociales y tasas y tributos. Además se dictaron nuevas leyes tributarias (tributos sobre el petróleo, el gas natural y el consumo de energía) y se introdujo el peaje general en las autopistas.

Desde el punto de vista del federalismo debe hacerse una referencia breve a la modificación de la Ley de compensación financiera de 1993, a través del art. 64 de la Ley de adaptación estructural, y del art. 65, cuyo contenido es la Ley de compensación financiera 1997.

El 27 de septiembre de 1995, tras varias rondas de negociaciones hubo un acuerdo entre las partes sobre la compensación financiera para los años 1996 a 1999. La disolución anticipada del Consejo Nacional impidió, sin embargo, su concreción legislativa. En vista de la situación de provisionalidad, las distintas partes se pusieron de acuerdo, el 6 de noviembre de 1995, acerca de una prórroga del régimen jurídico existente, al que se le hicieron unas pequeñas modificaciones.

Ya el 29 de marzo de 1996, en una negociación decisiva se llegó a un acuerdo sobre el pacto de la compensación financiera para los años 1997 a 2000, sobre una nueva regulación de la financiación de los centros sanitarios, sobre la dotación de

la promoción de la construcción de viviendas y, finalmente, sobre el establecimiento de un límite máximo (superior) del 0,3 % del PIB para los *Länder* y municipios, con la vista puesta en los criterios de Maastricht. Con el pacto de gobierno cerrado el 7 de marzo de 1996, se fijaron también los criterios para la concreta formulación del «paquete de ahorro II» y los efectos financieros vinculantes para las entidades territoriales. A través de las medidas tributarias previstas en ese «paquete» deberían ahorrarse solamente en el año 1997 unos 67 miles de millones de chelines y aumentarse los ingresos en unos 53 miles de millones. A partir de él se emprendieron modificaciones relevantes en los siguientes sectores: impuesto sobre la renta y los salarios (disminución de la cuantía de la deducción general del impuesto, reducción de algunos gastos especiales, entre otras); tributación de las empresas; impuesto sobre la renta del capital (aumento del 22% al 25%); impuesto sobre el valor añadido; tributos energéticos sobre el gas y la electricidad (un porcentaje de un 10%) e impuesto de sucesiones y de donaciones.

La Ley de compensación financiera de 1997 (art. 65 de la Ley de adaptación estructural 1996), con un período de vigencia de 4 años, no supone una nueva configuración de las relaciones financieras de las entidades territoriales, sino que establece una adaptación a la situación existente en el reparto de los rendimientos de los tributos.

La nueva Ley de compensación financiera prevé, para 1997, una contribución de los *Länder* y los municipios a la consolidación del presupuesto de 3,75 miles de millones de chelines. También establece, entre otras cuestiones, nuevas reglas para las transferencias financieras y las subvenciones condicionadas y para la financiación de diferentes fondos..

A partir de 1996 y de forma indefinida se fija un límite anual de 24,5 miles de millones de chelines a las contribuciones de la Federación, conforme a la Ley de subvenciones condicionadas en la construcción de viviendas. Éstas se habían puesto a disposición de los *Länder* para la construcción de viviendas y para el saneamiento de las ya existentes.

En resumen, debe destacarse que a través del acuerdo sobre el «paquete de ahorro II» y de su plasmación legislativa se han adoptado importantes decisiones de política financiera, que conducirán a una apreciable reducción del déficit presupuestario de la Federación. No obstante, son necesarios también ciertos esfuerzos de consolidación y de disciplina presupuestaria por parte de los *Länder* y los municipios para cumplir criterios obligatorios para la entrada en la Unión Monetaria.

Las negociaciones desarrolladas en 1996 sobre la adopción de un «pacto de estabilidad» no prosperaron. En virtud del él, los *Länder* y los municipios deberían obligarse a no sobrepasar, en la cuota anual de endeudamiento nuevo, el 0,3% del PIB y el endeudamiento nuevo de la Federación no debería sobrepasar el 2,7 del PIB. Un primer avance fue el compromiso político para el establecimiento de un mecanismo de consulta, mediante el cual debe evitarse que a través de medidas unilaterales de una entidad territorial se produzcan cargas financieras mayores para otras entidades o desviaciones de cargas que les perjudiquen.

Desde hace algunos años hay discusiones y negociaciones políticas sobre el

desarrollo de la implantación del servicio del cuidado de los niños. La introducción y la gestión de las guarderías recae en el ámbito competencial de los *Länder*. En el pacto de coalición de 1996 fue prevista la provisión de los denominados «millones de las guarderías» para el rápido establecimiento de esos servicios. En la Ley de compensación financiera de 1997 (art. 22.1) se señala que la Federación, en 1997, pondrá a disposición de los *Länder* una subvención condicionada para la implantación de guarderías, de 600 millones de chelines. El empleo de estos recursos conlleva muchos obstáculos burocráticos ya que se creó una comisión, dominada por la Federación, con el objeto de valorar el proyecto y la asignación de los recursos.

En el año 1996 el legislador federal ha continuado el desarrollo legislativo de la disgregación y privatización de empresas públicas. Hay que destacar la Ley de financiación de las vías de ferrocarril,⁴¹ que estableció una sociedad de responsabilidad limitada para financiar las inversiones en los ferrocarriles, donde la Federación conservará, al menos el 51 % de las acciones. Junto a las funciones financieras, la sociedad debe determinar y recaudar los pagos por la utilización de los distintos tramos de vía. En la Ley estructural de correos⁴² se estableció una sociedad anónima para la gestión, transporte del correo, y las telecomunicaciones con el nombre «Correo y Telecomunicaciones de Austria S.A» y se ordenó su salida a Bolsa para el 31.12.1999. En el BGBl 1996/742 la Caja Postal de Ahorros de Austria (*Österreichische Postsparkasse*) fue obligada a convertir la totalidad de la empresa en una sociedad anónima antes de 30.9.97. Finalmente, la «Oficina de Cuentas de la Federación» (*Bundesrechenamt*) fue convertida en una sociedad de responsabilidad limitada denominada «Centro de Cuentas de la Federación» (*Bundesrechenzentrum*), en relación a las funciones de tratamiento de datos, cuyas acciones mantiene la Federación en un 100% (BGBl 996/757). Las demás funciones de la hasta entonces Oficina de Cuentas (cálculo y pago de las retribuciones a los funcionarios federales) fueron atribuidas a un nuevo servicio, la «Oficina de pensiones de la Federación», que aparece como la máxima autoridad en materia de pensiones de los funcionarios federales (BGBl 1996/758).

Mediante reforma de la Ley federal sobre el Reglamento del Consejo Nacional (BGBl 1996/438) fueron establecidas, junto con otras cuestiones, las reglas de desarrollo del art. 23e párrafos 1 al 5 de la B-VG. El art. 23e B-VG regula la participación del Consejo Nacional y del Consejo Federal en el marco de la Unión Europea. Según esas normas, el ministro competente del Gobierno federal está vinculado por la toma de postura del Consejo Nacional en las deliberaciones y votaciones en la Unión Europea en relación a una propuesta en ese marco, cuando ésta deba ser traspuesta mediante ley federal o —en caso de actos jurídicos de aplicación directa— debieran haber sido adoptados por ley federal. Un apartamiento de esa toma de postura por parte del miembro del Gobierno

41. Art. 94 de la Ley de adaptación estructural 1996, BGBl 1996/201.

42. Art. 95 de la Ley de adaptación estructural 1996, BGBl 1996/201 en la versión de BGBl 1996/742.

sólo puede darse por motivos apremiantes de política exterior y de integración. En ese caso debe poner de nuevo la cuestión en manos del Consejo Nacional y si la propuesta de la Unión Europea implica una modificación de la Constitución, el apartamiento requiere la aprobación del Consejo Nacional. Señala el art. 23e.5 B-VG que el ejercicio de esas competencias del Parlamento corresponderá a la Comisión Principal⁴³ de éste y que el desarrollo posterior se realizará en el Reglamento del Consejo Nacional. Precisamente esas reglas de desarrollo se han dictado la reforma del Reglamento mencionada. Se establece una específica subcomisión permanente de la Comisión principal para asuntos de la Unión Europea así como las reglas de procedimiento correspondientes.

La participación del Consejo Federal en la legislación federal presenta en el año 1995 el siguiente cuadro: no ha hecho uso de la posibilidad de plantear veto a las leyes aprobadas por el Consejo Nacional (art. 42.2 B-VG). Sin embargo, sí que ha habido 11 supuestos de aprobación, es decir, casos de leyes aprobadas por el Consejo Nacional que requieren la conformidad del Consejo Federal (art. 44.2 B-VG) porque a través de preceptos constitucionales limitan las competencias de los *Länder*. En los 11 supuestos, el Consejo Federal dio su conformidad. Las reglas competenciales se basan en fundamentos competenciales puntuales en favor de la Federación, como por ejemplo los previstos en la Ley de dirección de la economía o la Ley de promoción de la agricultura, donde este tipo de cláusulas de cobertura de competencias para la Federación vienen siendo practicadas desde hace años.

Aspectos destacados de la legislación de los *Länder*

Respecto al derecho constitucional de los *Länder*, en 1996 hubo pequeñas reformas de las Constituciones de Viena, Burgenland, Alta Austria y Carintia, que no implican, sin embargo, modificaciones significativas.⁴⁴

El derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones a los ayuntamientos y su legitimidad para votar en las directas a alcalde fue regulado en Salzburgo, Burgenland, Alta Austria, Baja Austria, Carintia y Viena,⁴⁵ a través de específicas leyes constitucionales de los *Länder*, de disposiciones constitucionales en leyes ordinarias y de reformas de las leyes electorales.

En ellas fue introducido el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones a los ayuntamientos. En los *Länder*

43. La Comisión principal debe ser elegida en su seno, conforme al principio de representación proporcional y debe elegir, también de acuerdo con ese principio, una Subcomisión permanente (art. 55 B-VG).

44. Constitución de Viena: LGBI 1996/31; Constitución de Burgenland: LGBI 1996/3, Ley constitucional de la Alta Austria: LGBI 1996/77; Constitución de Carintia: LGBI 1996/85.

45. Salzburgo: LGBI 1996/57; Burgenland: LGBI 1996/6,7,8; Alta Austria: LGBI 1996/81; Baja Austria: LGBI 1996/47,50,51,52; Carintia: LGBI 1996/19,20,21,22,23; Viena: LGBI 1996/16.

que prevén la elección popular del alcalde,⁴⁶ los ciudadanos de la Unión Europea sólo tienen derecho de sufragio activo.⁴⁷

La participación del Gobierno federal en la legislación de los *Länder*, de acuerdo con la Constitución federal, en 1996 presenta el siguiente cuadro: en 7 supuestos el Gobierno federal dio su conformidad a los preceptos previstos en leyes de los *Länder* que preveían la intervención de órganos federales y en dos casos fue negada esa conformidad (art. 97.2 B-VG). En cuanto al derecho de veto frente a leyes de los *Länder* que puedan poner en peligro intereses federales, el Gobierno federal hizo el siguiente uso: planteó un veto contra una ley de Steiermark sobre un impuesto del consumo de agua porque el *Land* carece de competencia para ello. En vista de ello, el Parlamento de Steiermark retiró la ley.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Dos decisiones del TCA son dignas de ser mencionadas desde la perspectiva de los *Länder*.

En la decisión 12/95 de 26.9.1996, el TCA percibía, en un primer momento, algunas anomalías en la Ley de tributos sobre los surtidores de gasolina. En ella se establecía un aumento, a partir de 1993, de un tributo exclusivo del *Land* para los surtidores de gasolina de automóviles en las gasolineras públicas, en caso de que esos surtidores no estuvieran dotados del procedimiento de péndulo de gas. El TCA advertía en ello, en un principio, un abuso de la forma tributaria, ya que en realidad se estaban regulando competencias federales (industria y mantenimiento de la pureza atmosférica). Sin embargo, el TCA consideró convincente finalmente la argumentación del Gobierno del *Land* —que señalaba que la regulación no suponía ni dirección de la economía ni vulneración de competencias— y dispuso que no había existido extralimitación competencial del *Land*.

Por el contrario, la regulación de la Ley tributaria de publicidad de Voarlberg, sobre la tributación de los anuncios publicitarios en la radio y en la televisión, fue declarada inconstitucional en la Sentencia 116-118/96. Según el TCA se trata de un tributo local exclusivo conforme a la Ley de compensación financiera 1993 (impuesto sobre los anuncios), para cuya regulación no es competente el legislador del *Land*.

A final de año fue declarada la inconstitucionalidad de las leyes del suelo del Tirolo en una serie de decisiones con fuerte resonancia.

La primera de ellas fue en la Sentencia 50/96 de 28.9.1996, en la que se declaró inconstitucional la reforma de la Ley tirolesa sobre el tráfico comercial de fincas 1991.

46. Salzburgo, Alta Austria, Carintia y Burgenland.

47. Burgenland también ha reservado sólo a los ciudadanos austríacos el derecho de sufragio activo en las elecciones a alcalde.

El Parlamento de Tirol había acordado en julio de 1991 una amplia reforma de la citada Ley, en total de unos 45 puntos, en la que había previsto la participación de órganos federales, en concreto mediante una obligación de información de los órganos de la Administración financiera. El Gobierno federal negó, en septiembre de 1991, la aprobación que exige el art. 97.2 B-VG. En vista de ello y como se había hecho durante décadas sin que se planteasen objeciones, el Presidente del *Land* procedió a la publicación de la ley aprobada, *con la omisión de los preceptos vetados*. En el Boletín oficial del *Land* apareció, en lugar del art. 14a, la indicación: «Este precepto no puede ser publicado, porque la Federación le ha negado su aprobación».

En su Sentencia, el TCA declara la inconstitucionalidad de toda la reforma de la Ley sobre el tráfico comercial de fincas porque el Parlamento, tras la negativa de aprobación del Gobierno federal, debería haber aprobado la Ley de nuevo, y entonces podría procederse a la publicación en el Boletín oficial.

Las consecuencias de esta Sentencia son considerables y afectan también a otros *Länder*. En virtud de ello deberían ser revisadas las leyes aprobadas por los *Länder* en las últimas décadas (!), para determinar ahora si existe una práctica de la publicación contraria a la Constitución y si el Parlamento, debe, por tanto, volver a decidir.

Desde el punto de vista del federalismo esta Sentencia significa que la Federación va a tener una gran influencia en el procedimiento legislativo de los *Länder*: cuando el Gobierno federal niegue su conformidad a un sólo precepto de una ley de un *Land* conforme al art. 97.2 B-VG, la publicación del resto del texto de la ley queda bloqueada.

El TCA declaró inconstitucionales las leyes tirolesas de ordenación territorial de 1994 y de tráfico comercial de fincas de 1993, ya que el Gobierno federal también había negado su conformidad al correspondiente precepto y se había hecho una publicación de la forma acostumbrada, sin nueva aprobación del Parlamento del *Land* (Sentencia 195/96 de 28.11.1996; 84/96 de 10.12.1996).

Adicionalmente, señala la Sentencia que las normas de regulación de la segunda residencia en la Ley de ordenación territorial eran contrarias al derecho fundamental de propiedad y a la autonomía local de los municipios. También manifestó que las reglas de la Ley de tráfico comercial de fincas vulneraban el derecho fundamental al libre tráfico de bienes inmuebles. El TCA consideró desproporcionadas la prohibición de la Ley de ordenación territorial para la adquisición de una nueva segunda residencia y la de adquisición de segundas residencias de la Ley del tráfico de fincas para *todo el Tirol*, porque introducían grandes diferencias entre las regiones en la necesidad tributaria y en los límites a la segunda residencia.

El legislador tirolés debe procurar una nueva regulación que sea adecuada a estas exigencias.⁴⁸ Se está trabajando en ello y se espera que haya una norma definitiva en verano de 1997.

48. Es decir, no son suficientes los aspectos de la reforma tirolesa referidos a las segundas residencias de 1996 (vid supra), no afectados por las inconstitucionalidades determinadas por el VfGH.

La participación de los Länder en los asuntos de la Unión Europea

Debe hacerse aquí una breve mención a la práctica en relación al procedimiento de participación de los *Länder* en los asuntos de la Unión Europea (art. 23d B-VG) durante el año 1996.

Los derechos de información de los *Länder* fueron satisfechos (art. 23d.1 B-VG)⁴⁹ en el sentido de que los documentos del Consejo de la Unión Europea y determinados informes de la Representación Permanente fueron transmitidos directamente al Órgano de Enlace de los *Länder* austríacos sin necesidad de pasar por los correspondientes ministerios federales. El Órgano de Enlace asume entonces el reparto y la transmisión a los *Länder*.⁵⁰ Los problemas se derivan de que la fijación del plazo es frecuentemente muy ajustada, circunstancia en la que la Federación no puede influir.⁵¹ Pero en el caso de documentos que se remiten demasiado tarde por la Unión Europea, Austria interpone una «reserva de examen».

La BV-G prevé en el art. 23d.3 el traslado de la participación de la formación de la voluntad del Consejo⁵² a representantes de los *Länder*, de lo que no se ha hecho utilización en el año 1996. No obstante, desde hace tiempo, tanto un miembro del Gobierno del Tirol como de Viena se incorporan frecuentemente a las sesiones informales del Consejo cuando éste trata cuestiones de ordenación del territorio.

Además, representantes de los *Länder* pueden estar presentes en las delegaciones negociadoras austríacas en el ámbito de diferentes grupos del Consejo y de la Comisión,⁵³ lo que, en esencia, desde el punto de vista de los *Länder* fun-

49. Según el cual la Federación debe informar inmediatamente a los *Länder* acerca de todas las propuestas en el marco de la Unión Europea, que afecten al ámbito de competencias propias de los *Länder* o que pudieran ser de interés para ellos.

50. Este camino de la transmisión de la información fue acordado entre la Federación y los *Länder* en el *Convenio, conforme el art. 15a B-VG, sobre los derechos de participación de los Länder y los municipios en los asuntos de la Integración europea*, BGBl 1992/775.

51. Vid. MORASS, «Die Praxis der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik», en Staudigl/Fischer (Hg), *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess*, Wien 1996, 85 ss, 88.

52. Según el precepto constitucional, el Gobierno federal podrá transferir la participación en la formación de la voluntad en el Consejo a un representante nombrado por los *Länder*, en caso de que una propuesta en el marco de la Unión Europea afecte a materias que sean competencia de éstos.

53. Ello fue previsto en el art. 8 del citado Convenio, según el art. 15a B-VG, que dispone lo siguiente:

«(1) Cuando negociaciones o deliberaciones en el marco de los asuntos de la integración europea afecten a asuntos del ámbito de desarrollo propio de los *Länder* o que puedan ser de interés para ellos, la Federación lo dará a conocer a los *Länder* a través del Órgano de Enlace. La Oficina del Canciller federal informará al Órgano de Enlace de éstos sobre el lugar, fecha y hora y el objeto de la negociación o deliberación, cuando los *Länder* lo soliciten y ello sea jurídicamente posible desde el punto de vista de la integración europea. En ese caso se incorporarán a la delegación austríaca representantes de los *Länder*, siendo asumidos los costes por éstos.

(2) Las partes del Convenio elaborarán conjuntamente una lista de cada una de las estructuras en

ciona satisfactoriamente. Por ejemplo, en el ámbito de la agricultura y de la circulación son enviados regularmente representantes de los *Länder*. Únicamente ha habido conflictos en las cuestiones de igualdad de trato donde los *Länder* pretendían una representación femenina conjunta, lo que fue bloqueado por las representantes la Federación.⁵⁴

En 1996 se han dado 8 supuestos de posiciones vinculantes de los *Länder* conforme al art. 23d.2 B-VG.⁵⁵ Se refieren a diferentes actividades de la Unión Europea que afectan al ámbito de la legislación de los *Länder* (procedimientos ante el Tribunal de la Unión Europea, propuestas de directivas, programas de fomento, proyectos de decisión).⁵⁶

Como ya se ha indicado, también el Consejo Federal está habilitado para emitir posiciones vinculantes (art. 23e.6 B-VG, vid. supra), otra vía que establece la Constitución para que se expresen los intereses de los *Länder*. En diciembre de 1996, el Consejo Federal adoptó su postura sobre el tema «Europol».

La práctica del procedimiento de participación de los *Länder* es, tanto para la Federación como para aquéllos, predominantemente positiva. El número relativamente reducido de posicionamientos vinculantes de los *Länder* refleja de forma completa la dimensión real de su influencia. En la práctica, sus posiciones no sólo son introducidas por la vía de la posición unitaria sino mucho más a través de la toma en consideración por la Federación de las declaraciones de la Conferencia de Presidentes.

Del mismo modo existe una acuñada cooperación informal entre la Federación y los *Länder* para la preparación interna de las posiciones de Austria en

el ámbito de la integración europea, en la que pueden tomar parte los representantes de los *Länder* conforme al párrafo 1.

(3) Los representantes de los *Länder* conforme al párrafo 1 serán nombrados por los presidentes de los *Länder* en el ámbito del Órgano de Enlace de los *Länder*. Cuando estos representantes quieran tomar la palabra en la correspondiente delegación es necesario el acuerdo con el jefe de la misma.

54. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., pág. 747.

55. Según ese precepto constitucional, la Federación, ante una toma de posición unitaria de los *Länder* en una propuesta en el marco de la Unión Europea está vinculada cuando la materia esté dentro de las competencias legislativas de los *Länder*. No obstante, la Federación puede desviarse de la misma por motivos apremiantes de política exterior y de integración y debe comunicar esas razones a los *Länder*.

Los *Länder* han firmado un Convenio, conforme al art. 15a B-VG, sobre la formación de la voluntad conjunta en los asuntos de la Unión Europea en 1992 (vid. por ejemplo LGBI del Tirolo 1993/18), donde los *Länder* crean una Conferencia de Integración, en la cual están representados los presidentes de los gobiernos y de los parlamentos de los *Länder*. Cada *Land* tiene un voto, que emite el presidente del gobierno. Cuando 5 *Länder* votan y ninguno se manifiesta en contra, se considerará esa posición de la Conferencia de Integración como posición conjunta a los efectos de la B-VG.

56. Los posicionamientos en relación a los procedimientos ante el Tribunal de la Unión Europea estuvieron referidos a la protección de los animales en la agricultura (Procedimiento C-1/96) y al examen de la adecuación medioambiental del Plan de dedicación de superficies (Procedimiento C-81/96). Además se adoptaron posiciones acerca del programa propuesto de promoción del turismo europeo (proyecto para una decisión del Consejo) y sobre un proyecto de decisión del Consejo acerca de la igualdad de oportunidades para personas con minusvalías. Finalmente esos criterios de los *Länder* se refirieron también a la posición de Austria en la Conferencia de Presidentes, donde fue reclamada, entre otras cuestiones, la defensa y el fortalecimiento del principio de subsidiariedad.

las propuestas de la Unión Europea. Regularmente los representantes de los *Länder*, previa petición por su parte, toman parte en las deliberaciones interministeriales previas o en sesiones centrales de coordinación. Asimismo, la Federación adopta esencialmente los puntos de vista de los *Länder* afectados en la declaración de la posición de Austria en los recursos de incumplimiento del Tratado o en los recursos de anulación. Por ejemplo, la Federación defendió los argumentos del Tirol en el recurso de incumplimiento del Tratado referido al peaje de la autopista del *Brenner* y, en el recurso de anulación de la Comisión de la Unión Europea en relación a la no acreditación del Valle de Lech del Tirol como zona protegida según la Directiva de flora, fauna y hábitat.

No obstante, también existen ámbitos de conflicto en la cooperación entre la Federación y los *Länder*.

La toma de postura de la Comisión principal del Consejo Nacional, de 14 de mayo de 1996, referida a los cepos de caza, desencadenó ciertas irritaciones. En relación a ello, el ministro federal competente fue instado a que solicitara en la Unión Europea y ante la Comisión la rápida entrada en vigor de una prohibición internacional de los cepos de caza. Como se trata de un supuesto de competencia legislativa de los *Länder*, el Consejo Nacional adoptó una postura que excede de su ámbito de competencias. Sin embargo, según el art. 23e.1 B-VG, el Consejo Nacional debe ser informado sobre todos los asuntos de la Unión Europea y puede adoptar una postura al respecto. El derecho de información y a manifestar su postura no está limitado a los asuntos de la Federación. Pero la posición del Consejo Nacional sólo tiene efecto vinculante cuando son afectadas las competencias legislativas de la Federación (art. 23e.2 B-VG). Por consiguiente, en el caso concreto un efecto vinculante sería ilegítimo. A pesar de ello, el Consejo Nacional tiene, en relación a las propuestas de la Unión Europea que recaen en el ámbito de competencias de los *Länder*, una mayor influencia de la que tendría desde el punto de vista interno.

Hubo protestas de los *Länder* contra los planes de la Federación para el aseguramiento de los «criterios de Maastricht»: El «Pacto de estabilidad de la Unión Europea» para asegurar la Unión monetaria, debe ser completado con un «pacto de estabilidad interno de Austria», que obligará a los *Länder* y municipios a la observancia de la «política presupuestaria conforme a Europa». En este contexto, la Federación manifestó su propósito poder anular incluso normas de los parlamentos de los *Länder* en el ámbito del denominado «pacto de estabilidad», así como la pretensión de vincular la asunción de nuevas deudas a la aprobación de la Federación. Ello supondría una importante intromisión en la autonomía (financiera) de los *Länder* (soberanía presupuestaria) y una tutela total de éstos y de los municipios. Las negociaciones entre la Federación y los *Länder* sobre el pacto de estabilidad no han concluido.

La jurisprudencia constitucional

Destacamos aquí cuatro importantes decisiones del Tribunal de Arbitraje en 1996: dos decisiones dictadas en materia de enseñanza, una decisión que reconoce por primera vez que la ausencia de recurso de anulación de los actos administrativos procedentes de una asamblea legislativa, viola los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación y una decisión que anula, por contradecir el principio de territorialidad, el artículo del decreto presupuestario de la Comunidad francesa para el año 1995 que otorgaba subsidios a asociaciones francófonas de la periferia bruselense, es decir, esencialmente municipios flamencos de los alrededores de Bruselas.

Decisión nº 76/96 de 18 de diciembre de 1996 y el principio de libertad de enseñanza del artículo 24, párrafo 1, de la Constitución

Dos asociaciones sin ánimo de lucro que defienden la libertad de enseñanza – una valiéndose de la pedagogía de Rudolf Steiner– así como profesores y padres de alumnos piden la anulación de dos decretos de la Comunidad flamenca:

–El decreto de 22 de febrero de 1995 que modifica la ley de 29 de mayo de 1959, modificando el decreto de 17 de julio de 1991 sobre la inspección y los servicios de seguimiento pedagógico. (Mon. B. 8 de abril de 1995).

–El decreto de 22 de febrero de 1995 que sanciona los objetivos de desarrollo y los objetivos finales de la enseñanza preescolar y primaria ordinaria. (Mon. b. 19 de mayo de 1995).

El Tribunal de Arbitraje anula este segundo decreto, considerando que viola la libertad de enseñanza garantizada por el artículo 24 de la Constitución.

Este decreto ratifica, salvo algunas modificaciones, la orden del gobierno flamenco de 22 de junio de 1994 que define los objetivos de desarrollo (para la enseñanza preescolar) y los objetivos finales (para la enseñanza primaria) aplicables a partir del curso escolar 1997-1998.

Estos objetivos se determinan por ramas o de manera general.

* Traducción de Isabelle Marie Peris.

Según los demandantes, estos objetivos están redactados de forma tan extensiva, detallada y apremiante, que no dejan lugar a una concepción educativa especial y son inconciliables con la pedagogía seguida en las escuelas Steiner: así pues, son, según los demandantes, contrarios a la libertad de enseñanza, que implica que los poderes organizadores puedan organizar y ofrecer, sin referencia a una concepción filosófica determinada, y con subsidios públicos, una enseñanza ligada con unas concepciones pedagógicas o educativas especiales. Pertenece, sin embargo, a quien adopta las normas, tomar medidas que se apliquen a todos los centros de enseñanza para asegurar la calidad y la equivalencia de la enseñanza dispensada, financiada con fondos públicos.

En primer lugar, el Tribunal recuerda que no es competente para juzgar la oportunidad de los objetivos de desarrollo y de los objetivos finales decididos por el legislador flamenco, pero que debe apreciar en este caso si las obligaciones impuestas por estos objetivos, para mantener el reconocimiento y las subvenciones, no perjudican la libertad pedagógica que implica la libertad de enseñanza o no son desproporcionadas a lo que es necesario para realizar los objetivos de interés general en cuestión, es decir la calidad y la equivalencia de la enseñanza dispensada en cada centro de mismo nivel (preescolar o primario).

El Tribunal constata que los objetivos de desarrollo y los objetivos finales son unos objetivos mínimos que deben seguir los centros de enseñanza y que deben ser alcanzados por la mayoría de los alumnos. Tal es el espíritu, tanto de la decisión del gobierno flamenco como del decreto de ratificación.

Además, precisa el Tribunal, estos objetivos permiten a la vez asegurar la equivalencia de los certificados y títulos y garantizar la equivalencia de la enseñanza dispensada en los centros que los padres y los alumnos escogen libremente.

Sin embargo, y este es el punto delicado, los objetivos de desarrollo y los objetivos finales, incluso los relativos a comportamientos, "son tan amplios y detallados que no pueden, con razón, considerarse como objetivos mínimos, de modo que estos objetivos no dejan suficiente libertad para poder realizar los objetivos de un proyecto pedagógico propio" (punto B.9 de la decisión). La libertad de enseñanza es de esta forma violada.

El legislador flamenco viola por tanto la libertad de enseñanza garantizada por el artículo 24, párrafo 1, de la Constitución, cuando impone los objetivos de desarrollo y los objetivos finales sin organizar un procedimiento que permita acordar derogaciones limitadas a centros que dispensen o deseen dispensar una enseñanza inspirada por concepciones pedagógicas especiales, respetando las libertades y derechos fundamentales y sin perjudicar la calidad de la enseñanza y el contenido requerido (punto B.10 de la decisión).

En consecuencia, el Tribunal anula el decreto de la Comunidad flamenca de 22 de febrero de 1995.

Esta decisión reafirma así, de forma muy clara, el principio de la libertad de enseñanza, especialmente el de libre elección de la enseñanza, principio en este caso vulnerado por la voluntad del gobierno flamenco que remite a sí mismo la fijación detallada de los objetivos mínimos a alcanzar por todos los alumnos que terminen sus ciclos preescolar o primario ordinarios, sin dejar lugar a unos pro-

yectos pedagógicos especiales que podrían ser ejecutados, a través de la derogación, por ciertos centros de enseñanza.

Decisión nº 43/96 de 2 de julio de 1996: la competencia del legislador para regular la organización, el reconocimiento o la financiación de la enseñanza por la Comunidad (artículo 24, párrafo 5 de la Constitución)

El demandante, inscrito en un tribunal examinador de la Comunidad francesa, solicita la anulación del artículo 43, apartado 2, del decreto de la Comunidad francesa de 5 de agosto de 1995 que fija la organización general de la enseñanza superior en las altas escuelas (Mon.b, 1 de septiembre de 1995). El demandante considera que este artículo viola el artículo 24, párrafo 5 de la Constitución porque prevé una delegación excesiva del legislativo hacia el ejecutivo, este último estando habilitado para crear tribunales de enseñanza superior encargados de otorgar ciertos grados y títulos de capacidad, y, sobre todo, de establecer las modalidades de funcionamiento de estos tribunales, y de fijar tanto los derechos de inscripción como las dietas de los examinadores.

El Tribunal suscribe la postura de los demandantes. En primer lugar, recuerda los trabajos preparatorios del artículo 24, párrafo 5, de la Constitución, en los que se resalta que el establecimiento de unas normas generales de organización, de reconocimiento y de financiación de la enseñanza se hará de forma expresa y exclusiva por personas democráticamente elegidas.

Sin embargo, el Tribunal precisa que el constituyente no ha prohibido toda delegación del legislador al gobierno, sin permitir no obstante al gobierno, establecer unas normas esenciales para la organización de la enseñanza.

Ahora bien, el decreto en cuestión confía al gobierno la capacidad de fijar los derechos de inscripción en los tribunales examinadores, sin indicar ningún criterio de fijación y sin precisar los importes mínimos y máximos de estos derechos de inscripción. Esta delegación, concluye el Tribunal, no es compatible con el artículo 24, párrafo 5, de la Constitución.

Esta decisión prohíbe por tanto al legislador comunitario remitirse demasiado ampliamente al gobierno para establecer los aspectos esenciales de la organización de la enseñanza, tal como la fijación de los derechos de inscripción requeridos para presentarse ante un tribunal examinador. El constituyente ha querido confiar, en efecto, sólo en los legisladores comunitarios para regular la organización (como en este caso), el reconocimiento o la financiación de la enseñanza, visto que se garantiza el pluralismo ideológico a nivel de las asambleas y se organizan unos procedimientos de protección de las minorías ideológicas.

Decisión nº 31/96 de 15 de mayo de 1996: ausencia de recurso de anulación ante el Consejo de Estado, para un acto administrativo procedente de una asamblea legislativa o de uno de sus órganos y la igualdad de los belgas ante la ley (artículo 10 de la Constitución)

Esta decisión ha sido pronunciada tras la cuestión prejudicial planteada por el

Consejo de Estado en relación con el artículo 14, apartado 1, de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado quiere saber si este artículo viola el artículo 10 de la Constitución en tanto que se interpreta (sobrentendido por la jurisprudencia del Consejo de Estado) que excluye todo recurso de anulación de actos, también administrativos, adoptados por las asambleas legislativas con respeto a los miembros de su personal o a los candidatos a ser contratados en calidad de tales y priva, de este modo, a estas personas de todo recurso de anulación.

El demandante fue candidato a un empleo de contable en el Consejo regional de Bruselas. Tras suspender la prueba lingüística, el tribunal examinador, formado por uno de los órganos del Consejo, decidió no incluirlo en la reserva de contratación. El desafortunado candidato planteó un recurso de anulación contra esta decisión ante el Consejo de Estado. Ahora bien, éste solo puede anular actos del poder ejecutivo, con exclusión de los actos del poder judicial o, como en este caso, de los actos del poder legislativo, según la jurisprudencia del propio Consejo de Estado, que siempre ha hecho prevalecer en esta hipótesis el criterio orgánico —rehusando su competencia cuando el acto impugnado proviene de un órgano legislativo— sobre el criterio funcional —lo que le permitía censurar un acto de una asamblea que competía a la función administrativa—. Según el demandante, la interpretación del artículo 14 de las leyes coordinadas según el criterio orgánico tradicionalmente utilizado por el Consejo de Estado, le privaría de la posibilidad de plantear un recurso de anulación contra el acto de carácter administrativo procedente de un órgano de la asamblea, cuando tal recurso es posible si lo plantea un funcionario o un candidato a funcionario que depende de la autoridad administrativa contra unos actos de la misma naturaleza, lo que constituiría una discriminación anticonstitucional.

En primer lugar, el Tribunal observa que existe una diferencia de trato entre los funcionarios subordinados a una autoridad administrativa y los subordinados a una asamblea legislativa, pues estos últimos no pueden pedir la anulación de un acto administrativo de esta asamblea.

Entonces, el Tribunal recuerda que los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación no excluyen que se establezca una diferencia de trato entre distintas categorías de personas, por poco que se apoye en un criterio objetivo y que se justifique razonablemente; la existencia de esta justificación se aprecia según el objetivo y los efectos de la medida en cuestión, de modo que el principio de igualdad es violado si no hay una proporcionalidad razonable entre los medios utilizados y el objetivo a alcanzar.

El objetivo a alcanzar es aquí la total garantía de la independencia de las asambleas legislativas, elegidas y detentadoras de un residuo de soberanía. Pero la necesidad de salvaguardar esta independencia no justifica que los funcionarios de estas asambleas sean privados de la posibilidad de plantear un recurso de anulación contra los actos administrativos que emanen de ellas.

Esta ausencia es desproporcionada respecto al objetivo legítimo de salvaguardar la libertad de acción de los representantes. La ausencia de esta garantía jurisdiccional, sin embargo reconocida para los funcionarios subordinados a las autoridades administrativas, es contraria a los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación.

Sin embargo, prosigue el Tribunal, esta discriminación injustificada tiene su origen, no en el artículo 14 de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado, sino en una laguna legislativa. El legislador sólo podría corregir esta discriminación preveyendo unas garantías específicas que no consideró cuando se elaboraron las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado.

En consecuencia, el Tribunal, en la parte dispositiva de su decisión, da una respuesta negativa a la cuestión prejudicial que le había planteado el Consejo de Estado.

Esta decisión del Tribunal de Arbitraje confirma, pues, que el Consejo de Estado no es competente para conocer, en el contencioso de la anulación, los actos que emanan de los poderes legislativos o judiciales.¹ Paradójicamente, la decisión afirma que la ausencia de todo recurso de anulación contra estos actos, cuando un recurso es posible contra los actos administrativos que emanan de una autoridad administrativa, viola los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación (artículos 10 y 11 de la Constitución). El Tribunal llama de esta manera la atención del legislador para que ponga fin a la discriminación.²

Decisión nº 54/96 de 3 de octubre de 1996: los subsidios de la Comunidad francesa para los francófonos de los municipios flamencos de la periferia de Bruselas y el principio de territorialidad

El decreto presupuestario de la Comunidad francesa de 22 de diciembre de 1994 contenía, entre otras cosas, un programa (una partida presupuestaria) titulada "Ayuda a las Asociaciones francófonas de los municipios con estatuto lingüístico especial".³ El artículo 1 del decreto abría para este programa un crédito de 10,5 millones de francos belgas.

El presidente del Parlamento flamenco planteó un recurso de anulación contra este decreto porque según el, violaba el principio de territorialidad.

Los jueces constitucionales –seis flamencos y seis francófonos– han decidido anular el programa presupuestario litigioso así como el artículo 1 del decreto de la Comunidad francesa.

En efecto, el Tribunal de Arbitraje considera que estas disposiciones violan

1. Lo que no se discute más. Ver por ejemplo J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Bruselas, Bruylant, 1994, p.223

2. En este sentido, Ch. HOREVOETS, que se alegra de la originalidad de la decisión, nota en "A.C.A.". *Revue Regionale de droit* nº 78, 1996, p.383 ; más crítico es el análisis de M.SIMONART, observaciones en "A.C.A." *Journal des tribunaux* 1997, pp 3 a 5.

3. Este programa permite proporcionar unas medidas de ayuda financiera a la importante minoría francófona de los municipios de la periferia de la región de Bruselas, situados en una región unilingüe flamenco pero que la ley ha dotado de un estatuto especial para la protección de la minoría que puede pedir de este modo, recibir en francés los documentos administrativos. Este régimen se denomina "régimen de las facilidades lingüísticas".

los artículos 127, párrafo 2, y 175, apartado 2, de la Constitución.⁴ Su razonamiento sigue tres etapas:

En primer lugar, el Tribunal recuerda que las Comunidades en el marco de su competencia en materia cultural, pueden tomar las iniciativas que juzguen adecuadas para promover la cultura y permitir que cada uno pueda ejercer su derecho constitucional al desarrollo cultural.

El Tribunal precisa, a continuación, que las Comunidades deben respetar el reparto exclusivo de competencia territorial establecido en materia cultural por el constituyente. El Tribunal reafirma de este modo su jurisprudencia anterior en relación con el principio de territorialidad.

Sin embargo, el Tribunal matiza en seguida el principio que acaba de confirmar. Admite que esta delimitación territorial exclusiva de la competencia cultural "no significa, en razón de la naturaleza misma de la promoción de la cultura, que la competencia comunitaria en esta materia deje de existir sólo porque las iniciativas tomadas puedan producir efectos fuera de la región la cual, en el ámbito de las materias culturales, ha sido confiada al cuidado de la comunidad afectada conforme al artículo 127 de la Constitución". No obstante, añade que "estos efectos extraterritoriales potenciales de las medidas de promoción de la cultura no pueden ir en contra de la política cultural de la otra comunidad". Ahora bien, en este caso, las disposiciones impugnadas del decreto de la Comunidad francesa, no tienden a promover la cultura francesa pero sí a proteger la minoría francófona de los municipios "con facilidades". El tribunal recuerda que ni la Constitución ni las leyes de reformas institucionales instituyen comunidades flamencas, francesas y germanófonas que amparan respectivamente los neerlandófonos, los francófonos y los germanófonos en regiones lingüísticas unilingües de Bélgica cuya lengua no es la suya". Corresponde en efecto a cada legislador asegurar la protección efectiva de las minorías, garantizada por el artículo 27 del Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos.

Esta importante decisión del Tribunal de Arbitraje es muy hábil porque si bien anula las disposiciones impugnadas del decreto de la Comunidad francesa, reafirmando el principio de territorialidad, y dando así la razón al Parlamento flamenco, reconoce también la competencia de principio de una de las Comunidades para promover su cultura más allá del territorio el cual sirve de campo de aplicación *rationae loci* para sus decretos (por ejemplo para la Comunidad francesa, fuera de la región -unilingüe- de lengua francesa y de la región bilingüe de Bruselas-Capital).

La actualidad política e institucional

El año 1996 ha estado marcado por la increíble onda de expansión provocada por el caso "Dutroux", del apellido del pedófilo detenido el 13 de agosto e incul-

4. Artículo 127, párrafo 2: los decretos de los consejos de comunidad "tienen fuerza de ley respectivamente en la región de lengua francesa y en la región de lengua neerlandesa, así como para las instituciones establecidas en la región bilingüe de Bruselas-Capital, las cuales en razón de sus actividades, deben considerarse como pertenecientes exclusivamente a una u otra comunidad".

pado de seis raptos y secuestros de jóvenes y niñas, del asesinato de cuatro de ellas y del asesinato de un cómplice.

Las revelaciones sobre las trágicas circunstancias de la muerte de las pequeñas Julie Lejeune y Mélissa Russo, y sobre la verdadera red de pedofilia cuyo proveedor parecía ser Marc Dutroux han sumergido a Bélgica entera en el estupor y en la incomprensión ante lo que han parecido ser, unas negligencias graves o disfunciones en la manera de llevar a cabo no solamente las investigaciones sobre las desapariciones de niños sino también el conjunto de la política.

Pero, antes de evocar las principales consecuencias políticas y judiciales del caso "Dutroux", es conveniente poner de relieve, aparte de este caso siniestro, ciertos acontecimientos importantes ocurridos en 1996 en el plano legislativo y en el plano político-institucional. Evocaremos, pues, sucesivamente algunas novedades legislativas (apartado 1), la aplicación de mediaciones parlamentarias en todo el país (apartado 2), las Leyes marco que confieren al gobierno unos poderes más amplios (apartado 3), las tensiones comunitarias (apartado 4), antes de volver al caso "Dutroux" (apartado 5).

1. Novedades Legislativas

Ley de 16 de diciembre de 1996 sobre la responsabilidad penal de los ministros federales.

Tras un expediente penal que acusa a dos ministros —un vice-primer ministro federal, Elio Di Rupo, y un ministro comunitario y regional, Jean-Pierre Grafé— de hechos presuntos o pretendidos de pedofilia, el país se estremece de nuevo a final de año.

En el caso del ministro Di Rupo, la Cámara, que recibe el expediente del Fiscal General del Tribunal de Apelación de Bruselas, confía al Fiscal General del Tribunal de Casación una misión de investigación que "blanqueará" el ministro. Entonces, con cierta precipitación, la Cámara vota, el 16 de diciembre de 1996, una proposición de ley en relación con la ejecución parcial y temporal del artículo 103 de la Constitución. Se trata de una proposición de ley en ejecución al fin, después de 165 años, del artículo 103, apartado 2, de la Constitución.

En ausencia de esta ley de aplicación, sólo se había utilizado hasta entonces la disposición transitoria del artículo 103;⁵ con el riesgo de que, hasta un expediente poco creíble contra un ministro (basado por ejemplo en testimonios dudosos) llegaba hasta la Cámara, con los correspondientes peligros de utilización desmedida por parte de los medios de comunicación y de parálisis de las instituciones.

La ley sobre la ejecución parcial y temporal del artículo 103 de la

5. Art. 103. La Cámara de los representantes tiene derecho a acusar a los ministros y a hacerlos comparecer ante el Tribunal de Casación, único habilitado para juzgarlos, en sesión de las cámaras, salvo lo que será establecido por ley, para el ejercicio de la acción civil por la parte perjudicada y para los crímenes y delitos que los ministros cometan fuera del ejercicio de sus funciones.

Constitución propone aproximar el procedimiento penal aplicable a los ministros sospechosos de haber cometido infracciones en el ejercicio de sus funciones al aplicable a todos los ciudadanos. Sin embargo, las instituciones que intervienen en este procedimiento siguen siendo sólo para los ministros: apertura e instrucción del expediente por el Tribunal de Casación y decisión eventual de reenvío por parte de la Cámara ante el Tribunal de Casación para ser juzgado. Además, aparte de un caso de flagrante delito, un ministro solo puede ser detenido con una autorización de la Cámara, mientras que ciertos actos de instrucción sólo podrán ser decididos por un colegio de tres consejeros del Tribunal de Casación (órdenes de detención, registros, embargos, cacheos, intervenciones telefónicas).

Esta proposición de ley, que sustituye a un proyecto gubernamental anterior, será de aplicación sólo hasta el 31 de diciembre de 1997. El trabajo de elaboración de una nueva ley en relación esta vez con una ejecución permanente y completa del artículo 103 de la Constitución empezó algunos días después de la adopción de la ley.

Tratando el caso del ministro de la región de Valonia y de la Comunidad francesa Jean-Pierre Grafé, la Cámara votó el mismo día una proposición de ley gemela de aplicación del artículo 125 de la Constitución para los ministros regionales y comunitarios.⁶ Los términos de esta proposición de ley son idénticos a los que figuran en la proposición de ley aplicable a los ministros federales, teniendo en cuenta, por supuesto, que los Consejos desempeñan para los ministros regionales y/o comunitarios como la Cámara para los ministros federales. Sin embargo, el procedimiento de elaboración de la ley para los ministros regionales y/o comunitarios es distinto, porque exige una mayoría especial de los dos tercios de los votos, y una mayoría en cada grupo lingüístico, así como un voto en la Cámara y en el Senado, cuando en principio, el voto de la sola cámara, con una mayoría simple sería suficiente para la ley relativa a los ministros federales. La ley para los ministros comunitarios y/o regionales ha sido adoptada en febrero de 1997.

Ley de 13 de junio de 1996, de abolición de la pena de muerte

La pena de muerte permanecía en el Código Penal, los jueces la dictaban con regularidad pero ya no se aplicaba; sólo tras la segunda guerra mundial para cier-

6. Los Consejos de comunidad y de región, cada uno para lo que le concierne, tienen derecho a acusar los miembros de su Gobierno y a hacerlos comparecer ante el Tribunal de Casación, único habilitado para juzgarlos, en reunión de las cámaras, salvo lo que sea establecido por la ley, para el ejercicio de la acción civil por la parte perjudicada y para los crímenes y delitos cometidos por miembros de los Gobiernos de comunidades y de región en el ejercicio de sus funciones.

Una ley determinará los casos de responsabilidad, las penas a infligir a los miembros de los Gobiernos de comunidad y de región y el modo de proceder contra ellos, sea mediante la acusación de su Consejo, sea mediante las acciones de las partes dañadas.

Las leyes evocadas en los apartados 1 y 2 deben ser adoptadas con la mayoría prevista en el último apartado del artículo 4.

tos criminales de guerra. La ley de abolición de la pena de muerte fue votada por una amplia mayoría de diputados (129 de los 142 presentes, sólo trece diputados de la extrema derecha defendieron el mantenimiento de la pena capital). Sin embargo, se puede pensar que la ley no se hubiese adoptado tan fácilmente si se hubiese discutido tras el estallido del caso "Dutroux".

Sin embargo, Bélgica debe aún ratificar el protocolo n° 6 del Convenio Europeo de protección de los Derechos Humanos, cuyo artículo 1 prohíbe la pena de muerte.⁷

Decreto de la comisión comunitaria francesa de la región de Bruselas-capital de 11 de julio de 1996 relativo a la publicidad de la administración

Este texto ha sido el último en ser votado por uno de los legisladores aplicando el artículo 32 de la Constitución que considera como uno de los derechos fundamentales de los Belgas, el derecho a consultar cada documento administrativo y a obtener una copia, salvo en los casos y las condiciones que fije la ley federal, el decreto regional o comunitario, o la disposición de la Región de Bruselas-Capital. Este derecho de acceso a los documentos administrativos fue, en el momento de la reforma constitucional de 1993, uno de los nuevos derechos fundamentales reconocidos para los Belgas, como los derechos económicos, sociales y culturales del artículo 23.⁸

2. Los mediadores parlamentarios federales, regionales y comunitarios

Con la misma voluntad de transparencia de la administración reflejada en las legislaciones sobre el acceso a los documentos administrativos, que acabamos de citar, en la ley sobre la motivación formal de los actos administrativos,⁹ e incluso en los Reales Decretos que han modificado parcialmente el estatuto de los agentes del Estado,¹⁰ fueron instituidos mediadores en los niveles federal, comu-

7. Para un comentario "en caliente" de la ley, J.M.DERMAGNE, "L'abolition, sans phrase !", *Journal des Procès*, n° 308, 28 de junio de 1996, pp 4-5.

8. Se ha dedicado una numerosa literatura al acceso a los documentos administrativos y a los distintos textos, constitucionales, legislativos, a los decretos y disposiciones que rigen la materia. Ver, a título de ejemplo J. JONGEN, "La publicité de l'administration", *Journal des Tribunaux*, 1995, pp 777-788; M.A. DELVAUX, "L'accès aux documents administratifs", notable trabajo que hace el balance de todas las legislaciones vigentes, que se publicará en 1997. Se lamenta de que ningún texto haya sido votado hasta hoy en relación con el acceso a los documentos administrativos provinciales y municipales, que afectan directamente al ciudadano.

9. Ley de 29 de julio de 1991 sobre la motivación formal de los actos administrativos, entrada en vigor el primero de enero de 1992.

10. Real Decreto de 22 de noviembre de 1991 reformando diversas disposiciones reglamentarias aplicables a los agentes del Estado; Real Decreto de 22 de noviembre de 1991 que fija los principios generales del estatuto administrativo y pecuniario de los agentes del Estado aplicables al personal de los ejecutivos y a las personas jurídicas de derecho público que dependan de él.

nitario y regional, con la misión de examinar las denuncias de los ciudadanos "que estiman haber sido tratados de manera injusta por los servicios gubernamentales y administrativos".¹¹ El mediador no tiene un poder de decisión propio, si no que intenta conciliar los puntos de vista de la administración y del ciudadano, y sugiere a las autoridades competentes la propuesta que le parece adecuada para remediar el problema que le fue sometido.

Fue primero en la comunidad flamenca donde se instituyeron estos mediadores,¹² y después en la región valona.¹³ El Consejo de la Comunidad Francesa todavía no ha legislado en la materia pero está examinando¹⁴ una proposición de decreto.

El nivel federal iba por tanto con retraso. La ley sobre los mediadores federales data del 22 de marzo de 1995. No fue hasta el último trimestre de 1996 que se celebró el procedimiento de contratación de los mediadores federales. Finalizó los primeros días de 1997, en que dos mediadores —uno Flamenco y uno Francófono— prestaron juramento ante el Presidente de la Cámara. La Cámara les nombró por un período renovable de seis años. Tratarán las reclamaciones escritas u orales presentadas por toda persona interesada contra los actos o el funcionamiento de las autoridades administrativas federales. Deberán rechazar toda reclamación no fundada o que no vaya precedida de una primera diligencia de la persona hacia la administración afectada. Tratarán solo las denuncias referentes a las administraciones federales y tendrán que transmitir al mediador competente las denuncias relativas a otras administraciones o servicios.

3. *Las leyes-marco*

En tres ámbitos esenciales para el futuro del país, el gobierno obtuvo del Parlamento habilitación para tomar él mismo las medidas de ejecución de las leyes habilitantes. El gobierno presentó, entre el fin de la primavera y principios del verano, tres proyectos de leyes-marco: un proyecto de ley-marco sobre la modernización de la seguridad social, otro sobre el empleo y la competitividad y un tercero sobre el presupuesto de 1997, considerado particularmente importante porque condiciona la entrada de Bélgica en la primera velocidad de los países

11. F. DELPEREE, "Le médiateur parlementaire" - in "Le médiateur" (bajo la dirección de F. DELPEREE), Bruselas, Bruylant, 1995, p.65.

12. Decreto del Consejo flamenco de 23 de octubre de 1991 relativo a la publicidad de los documentos administrativos en los servicios y establecimientos del ejecutivo flamenco, artículo 12. Diversas órdenes del gobierno flamenco se han dictado en ejecución de este artículo, particularmente la orden de 9 de diciembre de 1992 que determina la función del mediador en los servicios y establecimientos del ejecutivo flamenco.

13. Decreto del Consejo regional valón de 22 de diciembre de 1994 instituyendo el mediador de la Región valona. Este remitió su primer informe anual al Parlamento valón el 1 de septiembre de 1996 (para el año 1995-1996).

14. Proposición de decreto de 18 de febrero de 1993 creando la institución del mediador, Doc. C.C.F., S.O. 1992-1993, n° 82/1 y n° 74/1.

que entrarán en la Unión económica y monetaria. El poder que el gobierno recibe del Parlamento en estos ámbitos es bastante amplio, porque el "marco" mismo de las leyes de habilitación es muy amplio. El Parlamento sin embargo ha querido fijar ciertas condiciones suplementarias para "enmarcar" la libertad de acción del gobierno: éste debe consultar a los interlocutores sociales, las órdenes de ejecución serán sometidas al dictamen de la sección de legislación del Consejo de Estado y deberán ser ratificadas por el Parlamento, que podrá, en principio, modificarlas. En la práctica, sin embargo, Bélgica vuelve así a la utilización de los "poderes especiales" delegados por el Parlamento¹⁵ al gobierno.

La primera ley-marco, que trataba de la modernización de la seguridad social, llamará nuestra atención en la sección siguiente puesto que creó un desacuerdo comunitario muy serio entre Flamencos y Francófonos, en un contexto realmente peculiar. Los proyectos de leyes-marco se adoptaron, primero en la Cámara, no sin problemas,¹⁶ y después en el Senado, en una sesión, el 24 de julio, mayoría contra oposición.

4. Las tensiones comunitarias

La aproximación de Valonia a Francia

El 10 de julio, víspera de la fiesta de la Comunidad flamenca, la primera ley-marco sobre la modernización de la seguridad social se vota en la Cámara, en un ambiente particularmente animado: los partidos flamencos de la oposición atacan sistemáticamente la Valonia designada como responsable de los déficits de la seguridad social, en los discursos virulentos sobre todo dirigidos contra el partido socialista. El jefe del grupo socialista francófono tiene entonces una reacción viva y desmedida ante los alegatos abiertamente autonomistas de la oposición flamenca y declara, entre otras cosas: "Nosotros, Valones, estamos orgullosos de estar al lado de un gran país como Francia. Si queréis que Francia se encuentre a las puertas de Bruselas, adelante". Esta declaración, ampliamente difundida por los medios de comunicación de todo el país, e igualmente en Francia, sólo es una señal más de la tensión creciente entre flamencos y francófonos del país. En las líneas que siguen a continuación, describiremos algunas otras señales que se manifestaron en 1996.

La reforma del Estado: la nota Van den Brande

El 29 de febrero, el ministro-presidente Luc Van den Brande presenta al Parlamento flamenco una "nota de discusión para una nueva reforma del Estado". Esta nota pretende abrir las discusiones para llegar a un consenso fla-

15. La ley precedente de habilitación de este tipo se remonta al 26 de marzo de 1986.

16. Respectivamente los días 10, 15 y 20 de julio.

menco antes del próximo diálogo de comunidad a comunidad que según la mayoría política flamenca, debería acontecer en 1999, al final normal de la legislación federal... y justo antes de la expiración del período transitorio de financiación de las comunidades y regiones. Así los Flamencos se presentarían en situación de fuerza en la apertura de este diálogo, como lo hicieron en la apertura del anterior diálogo en que nació la última reforma. La nota Van den Brande contiene dos puntos principales: de una parte, la existencia de dos grandes comunidades en el país, Flandes y Valonia, explica la necesidad de un diálogo entre ellas, tomando en cuenta la "situación peculiar" de Bruselas y de la Comunidad germanófona. De otra parte, serían necesarios unos "bloques de competencias más homogéneos" en beneficio de las entidades federales, que deberían devenir competentes para el comercio exterior, la política científica, la cooperación para el desarrollo, el empleo, el paro, la economía, la energía, las comunicaciones... En cuanto a la seguridad social, la nota indica que será inevitable una discusión sobre este tema.¹⁷

Esta nota fue por supuesto muy mal acogida del lado francófono, sobre todo porque hace de la región de Bruselas un territorio sometido a una especie de alta tutela ejercitada conjuntamente por Flandes y Valonia. La Región de Bruselas, poblada más o menos por un 80% de francófonos, ha sido borrada en la nota Van den Brande como Región de pleno derecho, aunque este estatuto le fue reconocido en la Constitución de 1989.¹⁸

El 11 de julio, fiesta de la Comunidad flamenca, el Parlamento flamenco vota una resolución que compromete a los parlamentarios a discutir con profundidad, de cara a alcanzar un amplio consenso, la parte de la nota de Van den Brande reservada a la autonomía fiscal y financiera de las Regiones.

Y en su "mensaje del 11 de julio al pueblo flamenco", el Ministro-presidente anunciaba que se revelaba imposible obtener un acuerdo entre los diferentes gobiernos sobre la autonomía fiscal de las comunidades y regiones, sería necesario entonces dejar que Flandes accediera a la autonomía más rápidamente que Valonia. Algunos días más tarde, es el presidente del Parlamento flamenco, quien, en una nota dirigida a la oficina de su partido (el "Socialistische Partij", presente en las mayorías gubernamentales, con el CVP, tanto en Flandes como a nivel federal), propone que se haga una lista exhaustiva de las competencias que permanecerían federales: la justicia, los asuntos extranjeros, la defensa, los "mecanismos de solidaridad esenciales", la policía y, transitoriamente, la unidad económica y monetaria.

17. Pero está claro, en la nota, que la asistencia sanitaria y los subsidios familiares deberían ser federalizados, puesto que la política de sanidad y la política familiar constituyen competencias comunitarias.

18. Artículo 3 de la Constitución: Bélgica se compone de tres regiones: la Región Valona, la región flamenca y la Región Bruselense (observemos que en los artículos 136 y 138, no se trata de la Región Bruselense sino de "Región de Bruselas-Capital", mientras que en el artículo 4, a propósito de las regiones lingüísticas, se menciona la "región bilingüe de Bruselas-Capital" que se menciona).

El manifiesto francófono

En respuesta a estas reivindicaciones flamencas, de costumbre subestimadas por la comunidad política francófona, tres universitarios francófonos¹⁹ firman al principio del mes de septiembre un manifiesto sobre el devenir de Bélgica. Según este documento, sería posible una negociación sobre una nueva reforma del Estado en 1999 pero los francófonos no están interesados: ellos no quieren hablar de aceptar una forma de confederalismo; si la negociación sale mal y si Flandes proclama su independencia, deberán recomponer entre ellos un Estado Belga, entre Valones y Bruselenses. El manifiesto fue bien acogido por los partidos francófonos.

El primero de ellos, el Partido socialista, propone a los otros discutir una unión Valonia-Bruselas, antes de las negociaciones comunitarias de 1999.

Un proyecto de Constitución flamenca

El 17 de septiembre, se otorga un premio oficial del gobierno flamenco²⁰ a cinco juristas autores del mejor proyecto de Constitución flamenca. Se trata por supuesto de un puro ejercicio de estilo, puesto que Flandes no tiene poder para elaborar su propia constitución.²¹ Este ejercicio no es gratuito en tanto que servirá de base de reflexión a la Comisión de reformas institucionales del Parlamento flamenco, y con motivo de la entrega del premio, el Ministro-presidente flamenco ha sostenido abiertamente el proyecto manifestándose particularmente seducido por el motivo de federalismo "2+2" propuesto: dos Estados federales, Flandes y el Estado francófono, más dos territorios particulares, Bruselas y la Comunidad germanófona, sometidos a la gestión conjunta de las dos entidades federales antes citadas. Flandes se presenta en el proyecto como "un Estado federado del Estado federal de Bélgica y una parte de la Comunidad Europea de los pueblos". La Constitución flamenca declara por otro lado someterse a la Constitución federal. Los círculos políticos francófonos rechazan este ejercicio de estilo, sobre todo por su simbología²² y porque niega, de nuevo, la realidad de la región de Bruselas.²³

19 Christian FRANK, André-Paul FROGNIEZ y Bernard REMICHE, profesores en la Universidad católica de Lovaina.

20 El premio Emiel Van de Gucht, de un valor de un millón de francos belgas. El reparto del premio cierra el concurso iniciado hace dos años por el gobierno flamenco.

21 Los autores del texto reconocen aún así que sería necesario modificar, quizás anular, los artículos 115 a 126 de la Constitución Belga para dar esta plena competencia constitutiva a las entidades federales.

22. Admitir que Flandes pueda dictar su propia Constitución, al lado de la Constitución federal existente, sería reconocerle el derecho a la independencia.

23. Crítica compartida por los representantes flamencos del Consejo regional de Bruselense.

5. Las principales consecuencias políticas y judiciales del caso Dutroux

Un estudio detallado del caso Dutroux sobrepasaría ampliamente el marco del presente artículo; nos limitaremos a mencionar las implicaciones esenciales de este caso en el ámbito político y judicial.

El descubrimiento de los cuerpos de cuatro víctimas y las primeras reacciones del Gobierno y del Rey

Después del descubrimiento de los cuerpos de las pequeñas Julie y Melissa el 17 de agosto, el pueblo belga, tras el shock, acusa al mal funcionamiento de la justicia, que había permitido la liberación anticipada de Dutroux, en la mitad de su pena, cuando estaba cumpliendo una pena de trece años y medio por hechos de raptos y de violaciones de menores. Los servicios de policía (policía municipal, policía judicial, gendarmería sobre todo), son señalados por no haber podido —¿o no haber querido?— parar con tiempo a Dutroux y a sus cómplices.

El ministro de justicia, Stephan De Clerck, es uno de los primeros responsables políticos en reaccionar: anuncia, desde el 19 de agosto, una revisión de la ley sobre la libertad condicional y la mejora del tratamiento terapéutico de los delinquentes sexuales. Pide al Fiscal general del Estado de Lieja un estado preciso de las diligencias de investigación efectuadas.²⁴ En contestación a numerosas interpelaciones parlamentarias, declara querer que se haga la luz sobre el caso y que se aclaren las responsabilidades de los unos o de los otros y examina la posibilidad de procedimientos disciplinarios contra los actores judiciales que hubieran faltado a su deberes. Al final del mes de agosto, el mismo ministro presenta también un plan para una política penal eficaz, que prevé especialmente una atención central para las víctimas y su familia durante todo el procedimiento judicial, así como una modificación del poder de decisión en materia de libertad condicional, que pasará de un ministro a un colegio de magistrados reunidos en Cámaras de ejecución de penas ...

El tres de septiembre, se encuentran los cuerpos de otras dos víctimas de Dutroux, An Marchal y Eefje Lambretas. El día siguiente, el Rey Albert II toma una iniciativa inédita: en un comunicado, declara vigilar personalmente que el ministro de justicia, no desatienda ninguna pista en el expediente Dutroux y que se haga la luz. Declara también querer luchar contra la pedofilia a todos los niveles y decide recibir, con la Reina Paola, al conjunto de las familias de los niños desaparecidos. El Gobierno precisa que por supuesto asumirá políticamente esta iniciativa real.²⁵

24. La investigación estaba en principio dirigida por el distrito judicial de Lieja visto que es en este distrito que las pequeñas Julie y Mélissa habían sido raptadas.

25. Lo cual es evidente, según el principio de refrendo ministerial, fijado en el artículo 106 de la constitución: "Ningún acto del Rey puede tener efecto, si un ministro no lo refrenda, quien, por esto solo, es responsable. El hecho de que el Gobierno haya declarado expresamente sostener al Rey demuestra hasta que punto la iniciativa era inabitual.

En el momento de la declaración gubernamental, el 19 de septiembre, el Primer ministro sale de su silencio, reconoce que quizá no se ha dedicado una atención suficiente a los objetivos sociales, ocultados por los objetivos económicos y financieros, y promete despolitizar la magistratura.

Recusación del juez de instrucción Connerotte

El 14 de octubre, como respuesta al escrito de Dutroux de demanda de legítima sospecha sobre la imparcialidad del juez de instrucción Connerotte de Neufchateau, encargado de este expediente, el tribunal de Casación aparta a este juez del expediente (Dutroux y Nihoul) y reenvía el expediente a otro juez de instrucción del mismo tribunal (el tribunal de primera instancia de Neufchateau). El Tribunal de Casación acusa al juez Connerotte de haberse expuesto a sospechas de imparcialidad, por participar en una comida organizada por la asociación de defensa de niños desaparecidos, en la cual participaban algunas de las víctimas de Dutroux. Consideró por tanto que era imposible que el juez Connerotte, que había mostrado así una apariencia de parcialidad frente a Dutroux, continuara instruyendo el expediente de éste.²⁶

Tan pronto como se dicta la sentencia del Tribunal de Casación, tienen lugar diversos movimientos de protesta contra la recusación del juez Connerotte, de manera espontánea en todo el país. Empresas y servicios se declaran en huelga o llevan acciones simbólicas, como los bomberos de Lieja "limpiando la justicia" bañando el Palacio de justicia... Una parte del pueblo ve en esta recusación la prueba de existencia de una justicia de dos velocidades, de una justicia inhumana. Ciertos juristas no ocultan su perplejidad. Otros se alegran de que el Tribunal de Casación hubiera recordado así que la justicia es una voluntad constante y perpetua –incluso en, y sobre todo, los momentos insostenibles– de atribuir a cada uno lo que le corresponde,²⁷ o subrayan sencillamente que la justicia es una virtud –y un arte difícil.²⁸

La comisión de investigación parlamentaria

El 17 de octubre, se instituyó en la Cámara una comisión de investigación parlamentaria encargada de aclarar las disfuncionalidades de las investigaciones Dutroux. Empieza sus trabajos el 25 de octubre oyendo a las familias de las víctimas francófonas. Después será el turno de los diferentes servicios de investiga-

26. Ver por ejemplo este considerando: "Que el juez de instrucción no debe dejar en ningún momento de ser juez, no pudiendo suscitar en la mente de las partes o en la opinión general una apariencia de parcialidad; que ninguna circunstancia, ni siquiera excepcional, le dispensa de este deber".

27. X. Dijon, "Constante et perpétuelle", opinión publicada en la "Libre Belgique", el 17 de octubre de 1996.

28. J.-Y. Carlier, "Le nom de la vertu", revue Louvain, enero-febrero de 1997, pp.20-22.

ción (de policía, de gendarmería), de ser interrogados, a veces bajo juramento, en sesión pública —televisada en directo— o a puerta cerrada. La comisión organizará también confrontaciones de algunas comparecencias.

Al constituir la Comisión de investigación sobre las encuestas Dutroux, la Cámara constituye igualmente otra Comisión de investigación sobre otro asunto criminal, la de los “asesinos del Brabante de Vanonia”. También se conviene que una tercera comisión de investigación trabajará sobre otro expediente criminal, el del asesinato de André Cools,²⁹ en cuanto una de las dos primeras comisiones termine sus trabajos.

Junto al derecho de interpellar al gobierno³⁰ y al derecho de plantear preguntas escritas o orales a los ministros,³¹ el derecho de investigación parlamentaria es uno de los instrumentos políticos de que disponen los parlamentarios para controlar la acción gubernamental, al lado de instrumentos financieros que son la ley fiscal y la ley de presupuesto.

El derecho de investigación parlamentaria es directamente reconocido por la Constitución.³² Se trata para los parlamentarios de controlar mejor la acción gubernamental informándose al máximo de todos los aspectos de la política seguida; y también de preparar su propia actividad legislativa.³³

La comisión de investigación dispone de todos los poderes de un juez de instrucción (Ley de 3 de mayo de 1880, artículo 4, apartado 1) y puede oír los testigos y peritos, si es necesario bajo juramento (Ley antes citada, artículo 8).

Desde hace una década, constatamos en Bélgica una explosión del número de investigaciones parlamentarias, quizás vistas del lado parlamentario como “un potente medio de revalorización del Parlamento”.³⁴ Como se ve entre otras cosas en la Comisión de investigación sobre las encuestas “Dutroux”, las familias de las víctimas, pero también numerosos ciudadanos, estiman que la Comisión de investigación parlamentaria es un tipo de último recurso para proyectar demo-

29. Antiguo ministro, antiguo presidente del partido socialista, ministro de Estado, asesinado el 18 de julio de 1991.

30. Instrumento privilegiado de realización de la responsabilidad del gobierno antes el Parlamento, la interpelación se sigue de un debate, y de un voto. Se funda en el artículo 100, apartado 2, de la Constitución: “La Cámara de los representantes puede solicitar la presencia de los Ministros”.

31. Las preguntas parlamentarias no se siguen de debate y tampoco de voto, tan solo la contestación del Ministro, escrita en el Boletín de las preguntas y contestaciones en caso de pregunta escrita, u oralmente, por el ministro presente en la sesión, en el caso de pregunta oral.

32. Artículo 56 de la Constitución: “Cada Cámara tiene el derecho de investigación”. La ley del 3 de mayo de 1880 sobre las investigaciones parlamentarias da cuerpo a esta prerrogativa constitucional de las Cámaras precisando, en particular, los poderes que detentan las Cámaras —o las comisiones que se constituyen con este fin— que ejercen este derecho.

33. R. Ergéc, “Introduction au droit public”, t.1, “Le système institutionnel”, Bruselas, Story-Scientia, 1990, p.134.

34 R. Ergéc, op. Cit., p.135.

cráticamente la luz sobre las carencias gubernamentales, legislativas, o también judiciales. En este último caso la tensión, ya palpable, alcanza su paroxismo, entre la voluntad de aclarar las responsabilidades del mal funcionamiento de un servicio público —la justicia— y la necesidad de no interferir en las normas judiciales vigentes, lo que violaría el principio de separación de poderes.³⁵

La marcha blanca

El domingo 23 de octubre, unas 300.000 personas desfilan en paz y dignamente por las calles de Bruselas, en respuesta a la llamada de los padres de los niños desaparecidos, para pedir un mundo mejor para los niños. El primer ministro recibe en esta ocasión a los padres de los niños desaparecidos y se compromete en cuatros puntos: la justicia llevará hasta el final la investigación sobre el caso Dutroux; si la comisión parlamentaria de investigación sobre las investigaciones “Dutroux” pone en evidencia errores individuales, adoptarán sanciones disciplinarias; se propondrán proyectos de ley para reformar en profundidad la justicia;³⁶ contactarán con el centro federal americano “Missing children” de Washington para prever, con este centro, la creación de una estructura parecida en Europa (y si es posible empezando en Bélgica).

Las relaciones exteriores de las comunidades y de las regiones

La reforma de 1993, sin duda, ha dejado al Rey el “treaty making power”, pero igualmente reconoce a las comunidades y a las Regiones, la posibilidad en el ámbito de sus competencias de concluir tratados internacionales. Así, todas las entidades federadas pueden desde ahora concluir tratados internacionales, que deben sin embargo contar con el asentimiento de los consejos interesados.

Aunque es verdad que fue establecido un procedimiento a fin de evitar que esta competencia de las Comunidades y de las Regiones en el orden internacional no entrara en conflicto con la competencia federal en materia de políticas extranjeras.

Durante el año 1996, fueron concluidos varios acuerdos por las entidades federadas con Estados extranjeros o con colectividades federadas.

El acuerdo entre el Land de Renania del Norte-Wesfalia, el Land de Renania-Palatinado, la Región de Valonia y la Comunidad germanófona sobre la cooperación transfronteriza entre las colectividades territoriales y otras instancias públicas, se hizo en Maguncia el 8 de marzo de 1996.

³⁵ Ver por ejemplo M. Uyttendaele, “Le pouvoir judiciaire et les commissions parlementaires d'enquête: un dialogue difficile et nécessaire”, J.T., 1989 p. 205-208.

³⁶ Dos proyectos de ley estaban ya depositados en aquel momento por el gobierno: uno sobre el fondo de ayuda a las víctimas, otro sobre el colegio de Fiscales generales del Estado (para una mejor organización del Ministerio fiscal).

El acuerdo-marco tripartito entre la Comunidad francesa, la Región Valona y la República de Polonia, se firmó en Bruselas el 7 de octubre de 1996.

Durante el año 1996, la Comunidad flamenca firmó diversos acuerdos internacionales con Letonia, Lituania, Estonia, la República de África del Sur, prescindiendo de los acuerdos multilaterales que implicaban a la Comunidad flamenca.

Las líneas emergentes

Los acontecimientos del regionalismo en Italia, durante el año 1996, aparecen caracterizados por tres fundamentales aspectos.

A) En primer lugar, el papel de la jurisprudencia constitucional se manifiesta limitado, si no exhausto, en el diseño del sistema de relaciones entre el Estado y las autonomías territoriales y, en consecuencia, en la definición de los caracteres de las formas de Estado vigente. Se trata de un elemento bastante significativo si consideramos que, hasta el momento, el sistema regional italiano ha sido construido, en gran medida, por normas no escritas de tipo jurisprudencial. Ante la generalidad del dictado constitucional y las numerosas aporías presentes en el texto de la Constitución, la Corte constitucional ha tenido un importante papel en el diseño de las características del sistema, en la definición de las relaciones entre el sistema autonómico y la administración central del Estado y en la resolución de las principales cuestiones conexas a los necesarios procedimientos de relación y coordinación entre los diversos niveles institucionales. En este sentido, baste considerar que algunos institutos han sido delineados primero por el juez constitucional y, posteriormente, regulados por el legislador (por ejemplo, lo relativo a las modalidades de ejercicio de la actividad de orientación y coordinación o de las actividades con proyección internacional por parte de las Regiones); mientras que otros son, eminentemente, el fruto de la actividad interpretativa del juez constitucional (determinación del concepto legal de materia constitucional, individuación del principio de leal cooperación como criterio base para plantear las relaciones entre Estado y Regiones, definición de las relaciones entre la legislación estatal de principio y legislación regional de tipo concurrente).

Resulta, por tanto, imposible comprender las efectivas características del sistema regional italiano a través de la mera exégesis del texto constitucional o de las principales leyes de actuación: la reconstrucción del *diritto vivente* no puede prescindir de las aportaciones ofrecidas por la jurisprudencia de la Corte constitucional. No obstante, no puede ignorarse que la relevancia de la jurisprudencia en la conformación de los caracteres del sistema autonómico esté, en estos últimos años, mermada y este *trend* parece ulteriormente reforzado por los acontecimientos de 1996.

* Traducción realizada por Enriqueta Expósito Gómez, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

Los ámbitos para una intervención creativa del juez se manifiestan restringidos y su jurisprudencia en materia regional está volviendo gradualmente a su cauce natural, representado por la solución de las cuestiones de constitucionalidad a la luz de los principios elaborados o por el ejercicio de una función arbitral en sede de resolución de los conflictos entre el Estado y las Regiones. En consecuencia, el péndulo de la atención se está desplazando de la jurisprudencia a la legislación, del juez a los órganos de representación política: si el primero ofrece pocas novedades y muchas confirmaciones, los segundos, en cambio, son impulsados con creciente intensidad a afrontar el problema de una mejor redistribución de las competencias entre el Estado y las Regiones.

A este propósito, se pueden mencionar tanto las intervenciones directas —como dos importantes proyectos de ley presentados por el Gobierno a final de año (uno de ellos ha sido aprobado en febrero de 1997), los cuales son susceptibles de incidir en el funcionamiento general de las administraciones públicas y, en particular, sobre la distribución de las competencias entre el Estado, las Regiones y los entes locales territoriales— cuanto las presiones indirectas dirigidas al legislador —entre las que se destaca la persistente inclinación de las Regiones a recurrir al instituto del referéndum abrogativo, como instrumento para superar los retrasos y lentitudes de la decisión política—.

B) Una segunda característica de los más recientes acontecimientos del regionalismo en Italia está representada por una clara convergencia de los temas objeto de confrontación o de contencioso. Es interesante señalar que, durante 1996, los diversos instrumentos jurídicos que el sistema ha previsto han finalizado por coincidir (más o menos casualmente) en torno a las mismas y específicas problemáticas: la reducción de los controles administrativos estatales en relación a las Regiones, una mejor disciplina de las formas de ejercicio de la actividad estatal de orientación y coordinación, el reconocimiento a las Regiones de una mayor autonomía en el desarrollo de la actividad de proyección internacional o comunitaria y una ulterior transferencia de funciones administrativas del Estado a las Regiones.

Estos cuatro temas —de indudable relevancia constitucional, aunque sectoriales— han sido objeto tanto de algunas iniciativas legislativas, cuanto de peticiones referendarias y de pronunciamientos del juez constitucional. Puesto que los objetivos perseguidos en los diversos supuestos aparecen relacionados, la simple observación del fenómeno induce a consideraciones decididamente no positivas acerca de la linealidad y la eficacia del proceso de decisión política operante en Italia. Así, se evidencia que, en el estado actual de la normativa constitucional, el compromiso del movimiento regionalista está esencialmente orientado, por un lado, hacia un incremento de las competencias a descentralizar a nivel local y, por el otro, a separar la actividad legislativa y administrativa de las Regiones de los vínculos y condicionamientos estatales.

C) En necesario, en tercer lugar, considerar que la vivacidad de los contrastes, que atraen a temas específicos, se inserta en un contexto institucional general que se presenta, al mismo tiempo, incierto y precario. Precario porque los principios codificados en la segunda parte de la Constitución —entre los que se encuentran las normas dedicadas a las Regiones y a las autonomías locales— deberían ser

modificadas al término del debate parlamentario sobre las reformas constitucionales, el cual —en la intención del legislador constitucional—, debería desarrollarse durante 1997 para concluirse —como veremos— con la aprobación de una ley de revisión constitucional sometible al voto del cuerpo electoral.

No es difícil suponer que los problemas constitucionales de mayor interés que deberán ser afrontados por la comisión parlamentaria para las reformas constitucionales estarán representados por la definición del sistema electoral, por el sistema de garantía de la autonomía y de la independencia de los magistrados y del orden jurisdiccional, así como de la elección de la forma de Estado, con particular referencia a la ya auspiciada potenciación de la descentralización política y administrativa.

Sin embargo, a la indudable precariedad de la normativa actual no corresponde certeza alguna acerca de los resultados concretos de las reformas que serán introducidas. La comisión bicameral ha sido apenas creada (en febrero de 1997) y ya comienzan a aumentar los elementos de escepticismo. Éstos son alimentados, sobre todo, por los decepcionantes resultados de las experiencias precedentes: la primera Comisión bicameral para las reformas institucionales (Comisión Bozzi) —instituida en el período 1982-1985— elaboró un proyecto que no obtuvo éxito al no haber encontrado la adhesión ni siquiera de la mayoría de sus componentes; igualmente, la segunda Comisión bicameral (la Comisión De Mitalotti) —creada en los años 1992-1993— no llegó ni tan solo a concluir los trabajos con la presentación de una propuesta a causa de la incapacidad de las fuerzas políticas de superar sus propias particularidades y de conseguir el acuerdo en relación a un proyecto unitario.

Pero, sobre todo, se observa con preocupación tanto la ausencia de una precisa concepción institucional, como el riesgo de que los «vetos cruzados» determinen una situación de parálisis o la coincidencia sobre posiciones comprometidas de bajo nivel. El peligro es evidente en materia de fortalecimiento del regionalismo, no sólo porque es demasiado claro el contraste entre el énfasis de las declaraciones de principio con la escasez de las propuestas concretamente manifestadas hasta el momento, sino porque también el mismo frente autonómico está lacerado por una profunda división entre las Regiones y las asociaciones representativas de los entes locales (Unión de las provincias, Asociaciones nacionales de Municipios) acerca de las modalidades y de las formas de la descentralización. Es obvio que la permanencia de esta conflictividad durante 1997 finalizará determinando el éxito de las tendencias centralistas, por lo demás ya fuertes por sí mismas.

El arranque de los nuevos procedimientos para la revisión de la Constitución y los esfuerzos de las Regiones por mantener vivo el debate sobre el federalismo

La reforma de la Constitución ha constituido un punto clarificador de los programas elaborados por las dos coaliciones políticas que se han enfrentado con ocasión de la campaña electoral de la primavera de 1996. Además, esta problemática ha sido asumida por el Gobierno Prodi como uno de las cuestiones prin-

cipales de la nueva fase política: en las declaraciones programáticas del 17 de mayo de 1996, con las que se ha presentado ante el Parlamento para recibir la confianza, el presidente del Consejo ha afirmado expresamente que «así pues, ha llegado verdaderamente la hora que se dé vida a un período de reformas institucionales y constitucionales en el signo del diálogo y no de los monólogos. Existen las condiciones... Esto que el Gobierno intenta subrayar es la convicción que se deba llegar, en un tiempo breve, a incisivas modificaciones de nuestra Constitución hacia un federalismo cooperativo real y hacia una forma de gobierno que respete el delicado equilibrio que debe existir entre Gobierno y Parlamento, entre mayoría y oposición».

No obstante lo anterior, en el transcurso de 1996, el interés político se ha centrado en los problemas de la economía y de la creación de las condiciones para la participación de Italia en el nuevo sistema monetario europeo, mientras que en lo concerniente a las problemáticas institucionales, la atención se ha concentrado más en los aspectos procedimentales que sustanciales. Los meses de 1996 han sido dedicados principalmente a la discusión sobre los procedimientos a activar para modificar el texto constitucional, más que sobre los contenidos de la posible reforma. Las fuerzas políticas se han comprometido previamente a conseguir el consenso acerca del *iter* a seguir para innovar el ordenamiento constitucional, aplazando para una fase sucesiva el acuerdo sobre las nuevas normas de la Constitución.

Este desvío de la atención hacia los aspectos procesales no debe, por sí mismo, asombrar ni ser infravalorado en caso de que se coincida en que las normas sobre el procedimiento de revisión de la Constitución forman parte de aquel núcleo restringido de disposiciones que expresan los principios caracterizadores de una determinada ordenación constitucional. Constituyen una *grundnorm*, al mismo tiempo, formal y sustancial, desde el momento en que las formas a través de las cuales se puede modificar la Constitución concurren a calificar la misma forma de Estado, o mejor, representan un elemento característico.

Dos aspectos del problema deben ser resaltados para expresar mejor la comprensión del debate presente en Italia en relación al cambio constitucional y a la potenciación del regionalismo.

El primero, está constituido por la oportunidad de superar la rígida antinomia entre actividad constituyente y de revisión constitucional, no ya en el sentido de negar el fundamento o la necesidad teórica de la distinción, sino más bien con el fin de evitar que dentro del mismo instituto —la revisión constitucional— convivan actividades de modificación del texto constitucional de una relevancia sustancial muy diversa. Esta exigencia de diferenciación, que introduce una especie de correlación cualitativa entre procedimiento de revisión y normas a revisar, está muy presente no sólo en el derecho positivo, sino también en las elaboraciones doctrinales. Se verifica, en este punto, una cierta convergencia entre los estudiosos de influencia norteamericana y de cultura europea e iberoamericana: los primeros distinguen entre *macroconstitucional reform* y *piecemeal constitutional change* (revisión parcial); los segundos, diferencian entre poder constituyente originario, poder constituyente derivado y poder de revisión constitucional.

En un caso —*macroconstitucional reform* o poder constituyente derivado—, las modificaciones de la carta constitucional, aun sin resquebrajar los principios superiores del ordenamiento, hacen referencia a los aspectos calificadores de la forma de gobierno o de Estado, el sistema de derechos fundamentales o sus garantías; mientras que en el otro supuesto, las reformas afectan a aspectos singulares que no inciden en la estructura general del ordenamiento. Se puede afirmar, en otros términos, que algunas importantes tendencias del constitucionalismo se mueven en la línea de admitir procedimientos de revisión «de geometría variable».

Estas posibilidades no están, sin embargo, previstas en la vigente Constitución, cuyo art. 138 dicta un procedimiento único a utilizar tanto para la revisión de un precepto individual como para la reforma de un título entero o de una parte sustancial de la Constitución. En consecuencia, ante una perspectiva de amplia reforma constitucional, el Parlamento ha advertido la necesidad de reinterpretar el procedimiento del art. 138 Const., concretando una *amending formula* más idónea: primero, ha discutido si era oportuno otorgar la competencia de reformar la Constitución al Parlamento, tal y como dispone el art. 138 Const., o bien era preferible hacer elegir por el cuerpo electoral, con un sistema proporcional, una asamblea especial. Luego —una vez que ha resultado minoritaria la propuesta de elección de una asamblea con competencias constituyentes— los partidos, casi unánimemente, han aprobado, en fecha de 22 de enero de 1997, una ley constitucional que introduce (sin abrogar el art. 138 Const.) un procedimiento específico, derogatorio para la revisión de la Constitución italiana.

Los rasgos característicos de esta importante ley constitucional, pueden ser así concretados:

a) el Parlamento ha autolimitado su propio poder de revisión, circunscribiendo su objeto a la parte II de la Constitución, con una especial referencia a la forma de Estado, a la forma de gobierno, al bicameralismo y al sistema de las garantías;

b) la propuesta de revisión debe ser elaborada por una comisión parlamentaria específicamente creada para las reformas constitucionales, compuesta por 35 diputados y 35 senadores. A este fin, los Presidentes de la Cámara y del Senado confían a la comisión los proyectos de leyes que, en esta materia, sean presentados antes de la entrada en vigor de la ley creadora de la comisión;

c) la comisión parlamentaria debe transmitir a las Cámaras, antes del 30 de junio de 1997, un proyecto de ley de reforma; en caso de falta de acuerdo, puede transmitir más proyectos o bien uno de los que le habían sido previamente depositados con las eventuales enmiendas.

Las previsiones realizadas en los subapartados b) y c) están claramente condicionadas por los resultados negativos de las experiencias precedentes y se proponen obligar a la comisión a transmitir «de todos modos» a las Cámaras una propuesta para discutir. No obstante, es claro que la falta de un acuerdo efectivo podrá condicionar la sucesiva actividad legislativa del Parlamento.

d) En efecto, el proyecto de ley transmitido por la comisión para las reformas institucionales debe ser examinado por las asambleas parlamentarias según los

procedimientos usuales previstos por los reglamentos parlamentarios para la revisión constitucional.

e) La novedad más relevante consiste en el hecho que la ley constitucional, una vez aprobada en la segunda deliberación con mayoría absoluta de los componentes de cada una de las Cámaras, debe ser necesariamente sometida a referéndum popular. Los nuevos preceptos de la Constitución serán finalmente promulgados si en el referéndum ha participado la mayoría de los electores y la propuesta es aprobada por la mayoría de los votos válidamente emitidos.

Este procedimiento provoca diversos problemas, ampliamente resaltados por la doctrina constitucionalista: por ejemplo, la opción de hacer obligatorio el recurso al referéndum, y, concretamente, la decisión de someter al voto popular una única cuestión, entra en conflicto con la jurisprudencia de la Corte constitucional en materia de referéndum. Efectivamente, una ley de revisión de la totalidad de la segunda parte de la Constitución –teniendo como objeto, contextualmente, la disciplina de los órganos constitucionales del Estado, la organización regional local y el ordenamiento jurisdiccional– no posee, seguramente, aquellos requisitos de univocidad y de coherencia considerados necesarios por la Corte Constitucional. ¿Como deberá votar el ciudadano que está de acuerdo con algunos preceptos pero firmemente en contra de otros, teniendo a su disposición solamente un sí o un no?.

Sin embargo, a los fines que más interesan a esta relación, se resalta una grave y contradictoria omisión. Mientras que, por un lado, se declara querer innovar la forma de Estado introduciendo un *federalizing process* en las relaciones entre el Estado y las Regiones, por el otro, se prevé un procedimiento de revisión constitucional que descuida uno de los rasgos esenciales del federalismo, esto es, la participación de las Regiones en la definición de las nuevas reglas. Paradójicamente se puede afirmar que una Constitución que intenta introducir el principio federal se está elaborando con un procedimiento centralista.

De esta manera, se pone críticamente de manifiesto la falta de conciencia de la necesidad que se dé una plena coherencia entre procedimiento de revisión y caracteres del ordenamiento. Por ejemplo, es indudable que el procedimiento previsto en el art. 138 de la Constitución italiana refleja la naturaleza monista del ordenamiento, basada en la representación política expresa, a través de los partidos y asambleas parlamentarias; pero es también cierto que el nuevo procedimiento previsto por la ley constitucional de 22 de enero de 1997 no se presenta en absoluto abierto al principio de autonomía, el cual requiere que cada cambio constitucional concerniente a la estructura regional y a la distribución de las competencias entre el Estado y las Regiones se realice con el consenso –o, al menos, la participación– de los mismos entes territoriales descentralizados.

Una limitada tentativa de diluir esta contradicción ha sido experimentada por algunas Regiones, las cuales han tratado de introducirse en el circuito decisorio utilizando la previsión del art. 1.5 de la ley constitucional institutiva de la comisión parlamentaria para las reformas institucionales. Este precepto dispone –como ya se ha expuesto con anterioridad– que la comisión debe examinar todos los proyectos y las propuestas de ley constitucional presentados al Parlamento antes de la entrada en vigor de la ley constitucional; en consecuencia, a finales

de 1996, algunas Regiones se han apresurado a presentar a las Cámaras sus propios proyectos de ley de reforma constitucional, de tal modo que los parlamentarios estuvieran obligados a tomarlos en consideración.

Las propuestas de reforma del regionalismo presentadas al Parlamento por las Regiones

Los proyectos de reforma de la Constitución, acordados entre las Regiones proponentes, se inspiran en los mismos criterios y se proponen conseguir los siguientes resultados:

- a) reformar el Senado,
- b) reducir drásticamente los controles estatales sobre las leyes,
- c) prever nuevos criterios para la redistribución de las competencias legislativas y administrativas.

Sobre todo, la propuesta regional se orienta a superar el principio del bicameralismo perfecto, tanto desde un punto de vista funcional como estructural.

En relación a las funciones o competencias, se propone que la Cámara de los Diputados se convierta en la única asamblea representativa dotada de competencias generales, que ejercite la función legislativa y las atribuciones de más directa relevancia política (confianza al Gobierno, controles sobre la actividad del Ejecutivo y de la Administración). El Senado, en cambio, interviene en el procedimiento legislativo sólo en relación a objetos muy concretos de interés regional: en caso de duda acerca de la competencia, el Senado tiene la posibilidad de abordar el problema en una especial comisión mixta.

Bajo la perspectiva estructural, la propuesta presentada por las Regiones, ante la clásica alternativa representada por el modelo americano y el alemán, opta decididamente por el segundo. En consecuencia, los senadores deben ser nombrados por las Juntas regionales entre sus miembros, pueden ser revocados en cualquier momento y votan unitariamente por cada una de las Regiones. Así, según esta perspectiva, existiría una diversa legitimación de los parlamentarios: mientras que los diputados representan a la Nación y no están ligados por ningún vínculo de mandato; los senadores, en cambio, representan a sus respectivos entes y no poseen una verdadera y propia autonomía decisoria.

Además, en el Senado, las Regiones no deberían gozar de una representación paritaria sino que su posición varía según el número de la población residente: se introduce el criterio del voto ponderado en base a cual las Regiones más pequeñas (con menos de 500.000 habitantes) expresan un solo voto, mientras que las Regiones más pobladas (con un número de habitantes superior a nueve millones) pueden expresar nueve votos.

Se trata de una propuesta bastante compleja, la cual, más que regionalizar el sistema bicameral, proyecta un tipo de «monocameralismo camuflado» desde el momento en que la autonomía y la representatividad de los senadores aparece demasiado débil para justificar la existencia de un efectivo órgano constitucional. De cualquier modo, se han manifestado dudas sobre sus posibilidades de éxito,

siendo muy fuertes las reacciones contrarias a una despotenciación del actual papel del Senado.

Mucho más convincentes aparecen, a nuestro juicio, las proposiciones orientadas a redefinir las modalidades de ejercicio de los controles estatales sobre las leyes regionales. Actualmente, el art. 127 Const. diferencia entre controles de legitimidad y de oportunidad y atribuye la competencia de decidir, en el primer caso, a la Corte constitucional y, en el segundo, al Parlamento.

La nueva propuesta suprime los controles de oportunidad, mientras que en relación a los controles de legitimidad se prevén dos diferentes procedimientos.

El Gobierno, en caso de entender que una ley regional está en contradicción con los principios contenidos en las leyes o en las normas «necesarias para la programación y la coordinación, o bien definidoras de los niveles mínimos de las prestaciones sociales o los límites generales al disfrute de los recursos naturales y ambientales» debe presentar un recurso ante la Cámara de Diputados para que se ésta se pronuncie. Dicho recurso debe ser interpuesto en el plazo de los 15 días siguientes a la comunicación de la ley regional y, de este modo, la promulgación de la ley es suspendida en espera de la decisión parlamentaria.

Según la propuesta anterior, la Cámara se convertiría en una especie de intérprete auténtico de la voluntad del legislador, a quien compete establecer si las normas regionales son coherentes con las exigencias unitarias. Se trata de una competencia híbrida desde el momento que su verificación implica una valoración de la legitimidad de las opciones elegidas por el legislador regional, aun siendo cierto que las normas sometidas al juicio del Parlamento tienen un valor político, no se desconoce, sin embargo, que se trata siempre de normas de ley.

En cambio, con respecto a los controles que tienen como parámetro las normas constitucionales, la propuesta regional aparece convincentemente innovadora en cuanto que suprime el actual mecanismo que prevé la posibilidad de reenvío de la ley por parte del Comisario de Gobierno. Así, se establece que el Gobierno debe recurrir directamente al juez constitucional, el cual decidirá en un tiempo determinado –sesenta días-. Transcurrido inútilmente este plazo, el Presidente de la región puede promulgar y publicar la ley, aunque permanece firme el riesgo de un sucesivo pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Finalmente, la propuesta de revisión de la Constitución presentada por las Regiones concreta nuevos criterios para la redistribución de las competencias legislativas y administrativas. Las novedades son más claras en materia de competencia administrativa, mientras que bajo la perspectiva de la potestad legislativa, las reivindicaciones regionales acaben por limitarse, en sustancia, a las propuestas ya avanzadas en anteriores reseñas (ver concretamente el *Informe* de los años 1994 y 1995).

En este ámbito, efectivamente, proponen invertir el criterio de distribución de las competencias, enumerando las materias en las cuales el Estado tiene una potestad legislativa exclusiva y atribuyendo en el resto de materias competencia legislativa a las Regiones. En el primer caso, el Estado puede delegar a las Regiones competencias legislativas integrativas e incluso competencias administrativas; en el segundo, por el contrario, al Estado le corresponde solamente

determinar, por ley, la normativa esencial de principio, las normas necesarias para la programación y a la coordinación, la definición de los niveles mínimos de las prestaciones sociales y de los límites generales al disfrute de los recursos naturales y ambientales.

Más radical se muestra la solución planteada en materia de competencias administrativas. En este supuesto concreto, la propuesta regional se inspira en el federalismo ejecutivo alemán. En las materias regionales, la actividad administrativa es enteramente ejercitada por las Regiones, mientras que el Estado, en las materias de su competencia, puede atribuir poderes administrativos a las Regiones. Además, al Estado le está vetado establecer, en las materias reservadas a las Regiones, estructuras administrativas descentradas a menos que no sean propiamente dirigidas a la coordinación o a la vigilancia de servicios o actividad de interés nacional.

Sin embargo, en la propuesta regional faltan normas susceptibles de federalizar también el procedimiento de revisión constitucional. Se trata de una laguna de no poca importancia en caso que se considere que —como se ha dicho anteriormente— éste representa uno de los elementos que permiten diferenciar un Estado unitario de un Estado federal: en efecto, en este último tipo de ordenamiento está generalmente prevista la participación de los Estados miembros o de las comunidades regionales en el procedimiento de revisión.

Algunas propuestas para potenciar el regionalismo sin modificar la Constitución

Paralelamente al debate sobre el cambio de la forma de Estado se han planteado algunas iniciativas orientadas a ampliar, con el respeto a las actuales disposiciones constitucionales, las atribuciones de las Regiones y a aumentar los márgenes de autonomía de las mismas, disminuyendo los controles del Estado. A este fin, tanto el Gobierno como algunas Regiones han presentado, durante 1996, algunos proyectos de ley, cuya discusión no se ha concluido en las Cámaras parlamentarias durante 1996.

A iniciativa gubernamental se han presentado dos proyectos de ley (núm. 2564, de 25 de octubre de 1996 y núm. 2699, de 14 de noviembre de 1996) que delegan al Gobierno la emanación de una serie de decretos «para la atribución de funciones y competencias a las Regiones y entes locales para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa», así como «para la agilización de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y de control». Estos proyectos interesan al ordenamiento regional desde cuatro perspectivas.

a) En primer lugar, prevén —tras la transferencia operada en 1972 y 1977— la atribución de nuevas funciones administrativas a favor tanto de las Regiones como de los Municipios y de las Provincias. Con relación a las transferencias anteriores que individuaban la materia a traspasar a las Regiones, el proyecto núm. 2699, de 14 de noviembre de 1996 (ya aprobado por el Parlamento en febrero de 1997) enumera los sectores materiales que no pueden ser objeto de

cesión (asuntos y comercio exteriores; relaciones con las confesiones religiosas; vigilancia sobre el estado civil y registro —de la población—; ciudadanía, migración, asilo y extradición; electorado; moneda; aduanas, protección de los límites nacionales; orden y seguridad pública; administración de justicia; correos y telecomunicaciones; producción y distribución de la energía de interés nacional; previsión social; investigación científica, educación universitaria y ordenamiento escolar). En el resto de materias, se afirma el principio de que la competencia debe ser descentrada: competirá al Gobierno, en el ejercicio concreto de la delegación, repartir las funciones entre las Regiones, Provincias y Municipios sobre la base del principio de subsidiariedad.

Otros aspectos significativos de la mencionada propuesta de ley del Gobierno son:

b) la previsión de una nueva disciplina de los procedimientos necesarios para ejercitar la actividad estatal de orientación y coordinación. Coherentemente con el principio constitucional de «leal colaboración» se propone que el Gobierno, en el momento de definir los contenidos del acto de orientación, deba intentar un previo acuerdo con la Conferencia permanente Estado-Regiones. Sin embargo, la competencia decisoria permanece en las manos del Gobierno, el cual, en caso de no conseguir el acuerdo en el plazo de 45 días, a contar desde la primera consulta, puede adoptar el acto de orientación y coordinación con deliberación del Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales.

c) La atribución de una amplia delegación para reordenar la estructura de los Ministerios, incluso a través de la agrupación o supresión de los existentes;

d) una clara marginalización de los controles administrativos sobre los actos de las Regiones, los cuales vienen limitados sólo a las disposiciones reglamentarias (con excepción de los reglamentos que son expresión de la autonomía organizativa de un ente) y a los actos que actúan compromisos derivados de la pertenencia de Italia a la Unión Europea.

Además de estas propuestas avanzadas por el Gobierno, merece ser considerada con interés la iniciativa de algunos Consejos regionales (Liguria, Emilia-Romana, Basilicata) que han presentado al Parlamento tres proyectos de ley orientados a incrementar la autonomía organizativa, funcional, financiera y contable de los Consejos regionales de las Regiones de Estatuto ordinario. El objetivo perseguido puede ser sintetizado en la tentativa de diferenciar con posterioridad el *status* de las asambleas regionales del de los consejos de los entes locales (Municipios y Provincias) para aproximarlos al de las asambleas parlamentarias. Aunque en la Memoria los proponentes excluyen toda intención de asimilar la posición institucional de las asambleas regionales a la de las Cámaras o de los Consejos de las Regiones especiales, es evidente que las normas se proponen afirmar la autonomía y la individualidad de tales órganos dentro de la estructura regional.

Concretamente, los proyectos de ley presentados por las Regiones intentan atribuir a los consejos «una efectiva autonomía de gasto y financiera, considerada en la multiplicidad de sus manifestaciones: como potestad de decidir autónomamente sus propias necesidades financieras, de aprobar su propio presupuesto

y de tener ingresos propios distintos y más allá respecto a los establecidos en el presupuesto regional.

La acentuación de tales competencias no intenta ser un fin en sí misma, sino que es considerada instrumental a un mejor ejercicio de las facultades institucionales del Consejo, como un tipo de actividad de control en relación al Gobierno regional. Se parte de la presunción de que un Consejo dotado de autonomía institucional puede orientar y controlar mejor la actividad de los ejecutivos regionales.

El controvertido recurso por parte de las Regiones al instituto del referéndum abrogativo

Ya con ocasión del *Informe* de 1994 habíamos subrayado la intención de algunas Regiones de activar el instituto del referéndum abrogativo para superar los retrasos del Parlamento en la atribución de nuevas competencias a las Regiones. Se precisó, además, que este resultado no podía ser más que una consecuencia indirecta (y eventual) del desenlace del referéndum desde el momento en que la petición abrogativa sometida al voto popular no podía afectar a las funciones ejercitadas por el Estado (las Regiones —por otra parte— no intentaban abrogarlas, sino descentralizar su ejercicio a nivel regional), sino solamente a la estructura burocrática predispuesta para su ejercicio: de hecho, la petición referendaria era referida a la supresión de algunos Ministerios actuantes en las materias que el art. 117 Const. atribuía a las Regiones. La intervención popular no era idónea para incidir directamente sobre la distribución competencial entre el Estado y las Regiones, sino que operaba solo indirectamente en la presunción —por lo demás no confirmada en la realidad— de que la supresión de la estructura ministerial central constituyera el presupuesto necesario para transferir a las Regiones las funciones por éstos ejercitados.

Sin embargo, esta situación se tradujo en un «frustrante desarrollo legislativo». En efecto, el Parlamento, no obstante la adhesión casi plebiscitaria de los electores a la petición de supresión de los Ministerios, no ha descentralizado el ejercicio de las funciones ejercitados por éstos, sino que ha dispuesto su relocalización en el ámbito central en otros órganos del Gobierno (creando especialmente Departamentos de la Presidencia del Consejo de Ministros o bien creando otro nuevo Ministerio).

Pese a ello, algunas Regiones han intentado reproducir también en 1996 esta forma de presión, presentando muchas peticiones de referéndum, la gran parte de las cuales no han sido entendidas admisibles por la Corte constitucional con una contrastada sentencia de enero de 1997. De cualquier forma, los *referenda* solicitados pueden ser unidos en cuatro grupos según su objetivo institucional:

a) algunos reclaman la supresión de Ministerios en la continuada convicción de que esto agilice una sucesiva transferencia de funciones a las Regiones. Concretamente, ha sido solicitada la abrogación de las leyes institutivas del Ministerio de la sanidad y del Ministerio de industria, del comercio y del artesanado;

b) otras propuestas intentan discutir la solución dada por el Parlamento a los precedentes *referenda*, solicitando la supresión de las estructuras centrales que han sido creadas tras la desaparición, en 1993, de los Ministerios del turismo, del deporte y de la agricultura; es decir, se reclamaba la supresión del nuevo Ministerio de los recursos agrícolas, alimentarias y forestales; así como el Departamento de turismo y del espectáculo de la presidencia del Consejo de Ministros;

c) un tercer grupo de peticiones referendarias proponen disminuir algunos condicionamientos y controles del Estado. Concretamente, se ha planteado abrogar la normativa:

- que atribuye al Estado el ejercicio de la actividad de orientación y coordinación;
- que disciplina el control del Estado sobre los actos administrativos de las Regiones;
- que atribuye al Estado la potestad de adoptar directivas que vinculen la acción de las Regiones en materia de ejercicio de las funciones estatales delegadas.

d) Finalmente, un cuarto grupo de peticiones se orienta a ‘golpear’ los importantes límites que la legislación –con la ayuda de la jurisprudencia constitucional– ha introducido a propósito del ejercicio de la actividad regional de relevancia internacional.

Es evidente que estas peticiones de referéndum tienen un valor más político que jurídico: si políticamente pueden llamar la atención de los ciudadanos en relación al perdurante centralismo de las fuerzas políticas nacionales, desde la perspectiva jurídica aparecen como un arma desafilada e impropia.

El instrumento del referéndum se muestra desafilado respecto a los objetivos políticos perseguidos por las Regiones, en cuanto que su resultado, aun en caso de un pronunciamiento positivo por parte del cuerpo electoral, no inhibe al Parlamento para legislar sobre las concretas materias de un modo diferente de la voluntad de los promotores del referéndum. Ello por una doble razón. Sobre todo, porque no necesariamente la voluntad referendaria (esto es la expresada por los electores) coincide con la de los proponentes: la primera es meramente negativa, está formada por una multiplicidad de voluntades individuales unidas en el intento de abrogar una determinada ley; la segunda, en cambio –y en particular en los *referenda* creativos y manipulativos– se caracteriza de forma positiva y consiste en la intención de perseguir no sólo la abrogación de la ley, sino también un determinado resultado institucional.

Concretamente, aparece imposible probar la coincidencia de ambas voluntades en los *referenda* que necesitan de una sucesiva intervención del legislador desde el momento en que a la común voluntad abrogativa se contraponen una no verificable pluralidad de opciones entre las cuales escoger para sanar el vacío normativo producido por el resultado del referéndum. En definitiva, en el sistema italiano faltan instrumentos en condiciones de impedir al futuro legislador intervenir eligiendo en un modo no necesariamente coincidente con las declaradas intenciones de los proponentes.

Por otra parte, la reciente experiencia parlamentaria nos ofrece el ejemplo de

la aprobación —con el consenso del juez constitucional— de una ley de financiación de la política a través de las retenciones fiscales voluntarias de los ciudadanos, aunque el cuerpo electoral hubiera abrogado hace pocos años una ley anterior sobre la financiación pública de los partidos. Igualmente, el resultado positivo de los anteriores *referenda* presentados por las Regiones no ha impedido al Parlamento —como se ha visto— crear un nuevo Ministerio con competencias en materia de agricultura y de conservar el Gobierno las competencias en materia de espectáculo, cultura y deporte.

Más allá de ineficaces, estas peticiones referendarias se manifiestan constitucionalmente impropias, porque desvían el instituto del referéndum de su originaria función —de legislador meramente negativo— transformándolo en un legislador positivo, alternativo a un Parlamento inerte. Esta inadecuación es particularmente clara en el caso de los *referenda* que se proponen reorganizar el sistema político o la ordenación institucional del Estado (es el caso, por ejemplo, de la petición de abrogación de las leyes electorales o de las leyes creadoras de Ministerios u otros órganos constitucionales del Estado).

Además, la posibilidad de las Regiones de conseguir, con la iniciativa referendaria, los resultados esperados encuentra un doble obstáculo, por un lado, representado por el control de admisibilidad de la petición ejercitado por la Corte constitucional y, por el otro, por la posibilidad que el procedimiento sea interrumpido después de la aprobación intempestiva por parte del Parlamento de una ley que sustituya las normas objeto del referéndum —modificándolas sustancialmente y de conformidad con las intenciones de los promotores—.

El control del juez constitucional —realizado a finales del mes de enero— ha sido bastante restringido y muchas de las peticiones avanzadas por las Regiones no han sido admitidas, por lo que el cuerpo electoral será llamado en 1997 a pronunciarse solamente sobre dos cuestiones regionales: la ley institutiva del nuevo Ministerio para los recursos agrícolas y la relativa a la disciplina de los controles estatales sobre la actividad administrativa de las Regiones. Este último referéndum tiene buenas posibilidades de ser suspendido desde el momento en que el Parlamento ha aprobado, en el mes de febrero de 1997, el ya referido proyecto de ley núm. 2564 del Gobierno, el cual reduce drásticamente los controles sobre los actos no legislativos de las Regiones, limitándolo sólo a las normas reglamentarias o actuativas de obligaciones comunitarias.

Ratione temporis las motivaciones con las que la Corte constitucional no ha entendido constitucionalmente admisibles las peticiones de referéndum realizadas por las Regiones serán extensamente analizadas en el *Informe* de 1997 junto con la valoración del resultado referendario; por el momento puede ser suficiente afirmar que el juicio negativo del juez constitucional —bastante más restrictivo que lo previsto en el art. 75 Const. y que la anterior jurisprudencia podían inducir a pensar— ha sido seguramente influenciado por el recurso excesivo a este instituto y, sobre todo, a la tentación de utilizarlo como instrumento subrepticio para introducir en nuestro ordenamiento mutaciones constitucionales.

Dos temas causantes de fuerte contradicción entre el Estado y las Regiones: la actividad exterior de las Regiones y el ejercicio, por parte del Estado, de la actividad de orientación y de coordinación

La actividad estatal de orientación y coordinación ha sido objeto —desde su mismo planteamiento— de vivas polémicas. No estando explícitamente prevista por ninguna disposición constitucional, la concreción de su naturaleza y de las formas en las cuales puede manifestarse legítimamente, ha constituido, desde hace tiempo, un objeto misterioso.

Solo recientemente el instituto ha podido estabilizarse gracias a la acción coincidente del legislador y del juez constitucional. El primero ha precisado que la orientación y coordinación no puede determinar un desplazamiento de la competencia de las Regiones a favor del Estado; así como ha tipificado los actos a través de los cuales se puede legítimamente manifestar (ley, deliberación del Consejo de ministros y decretos del Presidente del Consejo de ministros). A su vez, el juez constitucional ha concretado que la actividad de orientación, cuando no se manifieste en forma de ley, debe de todos modos encontrar su fundamento sustancial en una previa disposición de ley, es decir, debe encontrar «un legítimo y especial soporte en la legislación estatal».

No obstante estas precisiones garantizadoras, ha estado siempre presente la tentación del Estado de recurrir al ejercicio de la actividad de orientación y de coordinación para limitar la discrecionalidad de las Regiones y, sobre todo, para imponer determinadas orientaciones. Así, no puede sorprender que, incluso durante 1996, esta problemática haya sido particularmente debatida y haya originado algunas intervenciones por parte del juez constitucional.

Sobre todo, la Corte ha sido obligada a intervenir para fijar los límites y el alcance de esta competencia del Estado o, mejor dicho, del Gobierno. En la sentencia núm. 381 de 1996 ha confirmado los presupuestos que legitiman el ejercicio de tal función, los cuales deben ser concretados en la motivación de los órganos taxativamente indicados por la ley y en la subsistencia de una base legislativa (la previa existencia de disposiciones legislativas contenedora de principios y criterios idóneos para vincular y dirigir la elección del Gobierno).

A su vez, en la sentencia núm. 93 de 1996, la Corte constitucional ha precisado que entra en el correcto ejercicio de la actividad de orientación y coordinación la previsión de plazos en los cuales las Regiones deban dar actuación a las indicaciones contenidas en el acto estatal de orientación. La sujeción a estos plazos es, en efecto, instrumental a la efectividad de las disposiciones materiales ya que, en caso contrario —como ha manifestado el juez constitucional—, se llegaría a una alternativa no admisible: o la inmediata obligación de las prescripciones, con perjuicio de las exigencias de gradualidad y de funcionalidad de la acción administrativa, o la innecesariedad del carácter vinculante de la actividad estatal de orientación y coordinación, con su reducción a mera recomendación.

Sin embargo, la presencia de límites temporales vinculantes no excluye la posibilidad de particulares derogaciones; así, la necesidad de atemperar las exigencias unitarias con las regionales ha inducido al juez constitucional a considerar admisible adaptar a las diversas especificidades los criterios temporales fija-

dos por el Estado que se dirigen indistintamente a todas las Regiones. La derogación es aceptada con tal que sea razonable y justificada, esto es, dirigida no a eludir las obligaciones, sino a poder actuar y respetar mejor las prescripciones establecidas por el Estado.

También el Gobierno se ha mostrado de acuerdo con la oportunidad de hacer más garantista y consensual el procedimiento de elaboración de los actos de orientación y su proyecto de ley –mencionado en páginas anteriores– ha establecido la obligación para el ejecutivo de buscar –en el espíritu del principio constitucional de leal colaboración– el acuerdo con la Conferencia Estado-Regiones sobre los contenidos del acto de orientación y de coordinación.

Otro tema de fuerte contradicción –y no descuidado por las fuerzas políticas– lo constituye la definición de los poderes internacionales acerca de las actividades de relieve internacional y las iniciativas a desarrollar en el exterior.

La jurisprudencia, desde hace tiempo, ya había establecido los criterios generales de referencia: a tal propósito, la Corte constitucional (sentencias núm. 179 de 1987 y núm. 472 de 1992) ha introducido una triple diferenciación, distinguiendo entre actividades internacionales –que dan vida a verdaderos acuerdos de relevancia internacional o a actos que comprometen la responsabilidad internacional del Estado–, actividades promocionales o que se limitan a prever intercambios de información o la profundización de temáticas comunes, y actividades que, aun estando ligadas a un riguroso nexo instrumental con las materias de competencia regional, deben ser enlazadas con las orientaciones de política exterior perseguidas por el Estado. Obviamente, los márgenes de autonomía regional varían según la tipología a la que las iniciativas individuales puedan ser reconducidas.

Estas orientaciones jurisprudenciales han sido confirmadas, concretamente, por la sentencia núm. 343 de 1996, la cual, al decidir un contencioso entre el Estado y la Provincia autónoma de Bolzano que había suscrito un acuerdo de colaboración con el Voivodato de Suwalki en Polonia, ha ratificado la diferenciación anterior entre: a) actividades promocionales en el exterior ligadas a un riguroso nexo instrumental con las materias de competencia regional; b) actividades de mera relevancia internacional, no reconducibles, en un sentido estricto, a las orientaciones de la política exterior pero susceptibles de incidir en ellas y c) actividades que son expresión del poder exterior.

Así, mientras éstas últimas están vetadas a las Regiones, las primeras son admisibles y las segundas, en cambio, en cuanto son idóneas para incidir en la política exterior del Estado requieren de un conocimiento previo y una posibilidad de control por parte del Estado. De ahí, la obligación de informar previa y oportunamente al Gobierno y de recibir un consentimiento previo del mismo.

A su vez, en la sentencia núm. 53 de 1996, la Corte ha precisado que la actividad de cooperación al desarrollo es parte integrante de la política exterior de Italia: por lo tanto, en este caso, las actividades de las Regiones pueden tener solamente un carácter de propuesta, mientras que es ilegítima una intervención directa, aunque sea animada por un previo informe positivo de la Dirección general para la cooperación al desarrollo.

Se trata de una orientación jurisprudencial no muy diferente de la posición

asumida por el Tribunal Constitucional español (sentencia núm. 165 de 1995) que ha reconocido la competencia de las comunidades autónomas para ejercitar actividades exteriores conectadas al ejercicio de las propias funciones con tal de que no originen obligaciones en relación a los poderes públicos exteriores, no incidan en las orientaciones de política exterior del Estado y no generen responsabilidad respecto de terceros Estados u organismos supranacionales.

Esta posición –al menos, en el caso del juez constitucional italiano– aparece indiscutible en sus principios generales, pero deja espacio para algunas precisiones críticas por el modo en el que son concretamente evaluadas las singulares iniciativas que han generado el conflicto de atribuciones entre el Estado y las Regiones. De forma más explícita, la Corte constitucional parece adoptar en relación a la actividad exterior de las Regiones una actitud más restrictiva de cuanto requiere la aplicación de los criterios generales formulados.

Mucho más permisiva (en un sentido regional) aparece, por ejemplo, la normativa comunitaria que facilita la coordinación y la relación transfronteriza. Basta hacer referencia al Protocolo que acompaña la convención-cuadro europea sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades locales, adoptado por el Consejo de Europa el 12 de octubre de 1995, y todavía no firmado por Italia, el cual prevé la posibilidad de crear –en el ámbito de los acuerdos de cooperación transfronteriza– organismos de cooperación, incluso con personalidad jurídica (art. 3). También, la Carta comunitaria de la regionalización –firmada en 1988– compromete a los Estados a consentir y favorecer la cooperación transfronteriza entre los entes regionales de varios Estados miembros en los sectores de su competencia.

Igualmente, la legislación del Estado ha cumplido algunos tímidos pasos en esta misma dirección. Por ejemplo, el art. 58 de la ley núm. 52 de 1996 (ley comunitaria) autoriza a las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano a crear, en las sedes de las instituciones de la Unión Europea, oficinas propias de relación. También, la ley núm. 12 de 1996 de la región Cerdeña ha creado –sin encontrar oposición alguna por parte del Gobierno– una oficina especial de información y de relación con sede en Bruselas.

Que se tratan de meros pasos antes que de una orientación convencida está confirmado por el hecho que el Gobierno ha elevado, en fecha de 3 de enero de 1996, un conflicto de atribuciones (todavía no resuelto por la Corte constitucional), contra la decisión de la Provincia autónoma de Bolzano de crear, valiéndose de la actividad de la Cámara de comercio de Bolzano, una oficina de representación en la Unión Europea junto con la Provincia austríaca de Innsbruck. Este conflicto asume una particular relevancia política –que trasciende el supuesto que lo motiva– en cuanto que la iniciativa de la Provincia de Bolzano se inscribe en una estrategia institucional favorable a crear en aquella área geográfica una macro región transfronteriza (*Euregio*).

Bajo la perspectiva estrictamente jurídica será interesante observar en qué medida el juez constitucional considerará el hecho que, después de la presentación del conflicto, el Parlamento ha consentido –con la aprobación del art. 58 de la ley núm. 52 de 1996– la apertura de oficinas regionales exteriores de relación con las instituciones comunitarias. También sería oportuno, a nuestro juicio,

considerar que el objeto del contencioso está provocado no tanto por la posibilidad y por los límites con los que ejercitar la actividad exterior (tema en el cual existe una consolidada jurisprudencia) como por la posibilidad para las Regiones de crear estructuras orientadas a tal ejercicio. Los dos planos del razonamiento no deberían ser superpuestos; no aparece tanto prohibido crear estructuras que operen en el exterior, cuanto hacer desempeñar eventualmente a estas estructuras actividades de relevancia internacional más allá de los presupuestos previstos por la ley y la jurisprudencia.