

ALEMANIA*

Hans-Peter Schneider

Tres aspectos diversos han marcado el desarrollo del sistema federal alemán en 1999: un aspecto de orden político, otro jurídico-constitucional y por último un tercero de orden político-constitucional. *Políticamente* debe reconocerse una especial significación a las elecciones a los Parlamentos de seis distintos Länder, las primeras tras las elecciones al Bundestag de 17 de septiembre de 1998. 1999 se presentaba pues no sólo como un severo examen para el nuevo gobierno rojiverde del Canciller Gerhard Schröder sino prácticamente— observando sus resultados *a posteriori*— casi como un año de importancia vital para la propia existencia del Gobierno (I). Desde el punto de vista *jurídico-constitucional* el primer plano corresponde a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre el sistema de compensación financiera entre los Länder (*Länderfinanzausgleich*), esperada ansiosamente por algunos, en tanto que con preocupación por otros. No se trataba sólo de una más justa distribución de las cargas entre los Länder y con la Federación, sino también de la cuestión de si, y cómo, debía desarrollarse y financiarse en el futuro la llamada «reconstrucción del Este», esto es, el Pacto de Solidaridad alcanzado en 1994 entre la antigua RFA y los nuevos cinco Länder, previsto a diez años y por lo tanto con plazo final en el 2004 (II). Finalmente, desde una perspectiva de política constitucional, las largamente discutidas iniciativas y proyectos de reforma del ordenamiento federal han tomado forma concreta y han ganado una propia dinámica y mayor capacidad de convicción a partir de las iniciativas de los Presidentes de los Länder (III).

I

1. El federalismo alemán se ha enfrentado en 1999 a un fenómeno que podría calificarse como su mayor desafío hasta hoy. En 6 de los 16 Länder (tres de ellos orientales) han tenido lugar elecciones que han coincidido globalmente en devastadoras derrotas de la coalición rojiverde gobernante a nivel federal. Tras tan sólo seis meses de la mayor victoria electoral de la historia del SPD a nivel federal, el 17 de setiembre de 1998, las elecciones en Hessen en febrero de 1999 iniciaron un continuo y pronunciado descenso tras el cual, y en el transcurso de un solo año, la propia existencia del Gobierno federal se encontraba en peligro. El propio Canciller Federal admitió públicamente a finales de 1999 haberse sentido «al borde del abismo». Ante la general sensación de inestabilidad política resultante se escucharon las primeras voces que recomendaban fijar una única fecha para las elecciones a todos los Parlamentos de los Länder, bien en coincidencia con las elecciones al Bundestag, bien a la mitad de la correspondiente legislatura federal. Otros se pronunciaban por una limitación de las potestades del Bundesrat

para evitar que acontecimientos regionales comportaran finalmente una plena parálisis de la política federal. Otros por fin exigían con carácter general legislaturas más prolongadas (entre cinco y seis años) tanto en la Federación como en los Länder, con la finalidad de evitar la excesiva dependencia de los «coyunturales» resultados electorales en la Federación, los Länder y las entidades locales. En Alemania se suceden en un período de cuatro a cinco años 34 procesos electorales que, progresivamente, cobran una creciente significación federal: unas elecciones federales, unas elecciones europeas, dieciséis elecciones a los Parlamentos de los Länder y otras dieciséis elecciones locales en los correspondientes Länder. Por otro lado, la realización de las aludidas propuestas llevaría a una considerable pérdida de legitimidad democrática y de sustancia política, así como a sacrificios en la diversidad y la originalidad del sistema federal. ¿Cómo debe entenderse el sorprendente cambio político en la población en 1999?

2. La primera sorpresa tuvo lugar en Hessen. Hasta pocas semanas antes de las elecciones de 7 de febrero de 1999, el SPD gozaba, de acuerdo a las encuestas, de una considerable ventaja frente a la CDU, y disponía de las mejores perspectivas de una nueva victoria en las elecciones regionales. El popular Presidente Eichel (hoy ministro federal de hacienda) era unánimemente considerado como el depositario de las simpatías generales, prácticamente invencible en el ruedo electoral. El SPD aprovechaba todavía su espectacular victoria electoral en las elecciones federales de septiembre de 1998. Tan sólo la discutida política educativa del SPD en Hessen se presentaba como un tema electoral aprovechable por la CDU. Entonces surgió a nivel federal la discusión entre los miembros de la coalición de gobierno sobre la política de inmigración y de nacionalización. El proyecto objeto de debate contemplaba la posibilidad de adquirir la nacionalidad alemana para todos los extranjeros nacidos en Alemania y con una residencia regular superior a ocho años. La CDU con una campaña populista y cuidadosamente organizada despertó la xenofobia y el miedo a una invasión de extranjeros entre la población y consiguió así en el último momento cambiar la orientación del resultado electoral. En las elecciones regionales de 7 de febrero de 1999 la CDU consiguió el 43,5 % de los votos (4,2 % más que en 1995) y devino así el partido más votado. El SPD obtuvo el 39,4 % (un incremento del 1,4 %). Las pérdidas se concentraron en los verdes, con un 7,2 % de los votos (- 4,0 %) y en el FDP que obtuvo un 5,1 % (pérdidas del 2,3 %). De este modo se llegó a una mínima mayoría para una coalición CDU - FDP bajo la Presidencia del cristiano-demócrata Roland Koch. Así perdía el SPD el Gobierno de Hessen y se iniciaba la tendencia conservadora que devendría característica de las restantes elecciones del año.

3. Cuando poco después el Presidente del SPD y nuevo Ministro de Hacienda Oskar Lafontaine, dimitió sorprendentemente por razones personales, los socialdemócratas cayeron en un profundo abismo político que no podrían superar hasta noviembre de 1999. Así las siguientes elecciones que tuvieron lugar simultáneamente tras el verano en Brandenburgo y en el Sarre confirmaron este aparentemente imparable descenso de la coalición gobernante a nivel federal. En Brandenburgo, donde el SPD había gobernado hasta entonces en solitario, el partido obtuvo tan sólo el 39,33 % de los votos (con una caída del 14,81 % frente a los resultados de 1994), mientras que la CDU, aún obteniendo sólo el 26,55

% de los votos creció un 7,83%. También el PDS (a pesar de ser el sucesor del partido único de la antigua RDA) creció un 4,63% para obtener un 23,34% del total de votos, convirtiéndose así en la tercera fuerza de la Cámara, lo que indica una creciente polarización en los nuevos Länder. Como los otros partidos (verdes y liberales) no consiguieron superar la barrera del 5% no quedaba otra solución que la formación de una gran coalición SPD-CDU, puesto que el candidato del SPD, Manfred Stolpe, hasta entonces y también después Presidente del Land, había descartado rotundamente gobernar con el apoyo de los comunistas.

4. El SPD sufrió una nueva derrota el mismo día en las elecciones al Parlamento del Sarre, el Land más pequeño de Alemania, pero patria política del antiguo presidente del Partido Socialista, Lafontaine. Hasta entonces el Gobierno regional pertenecía en exclusiva al SPD bajo la presidencia de Reinhard Klimmt, hombre de confianza de Lafontaine. El SPD sin embargo sólo logró el 44,4% de los votos, mientras que la CDU obtuvo la victoria con el 45,5% de los sufragios. Ante la ausencia de otros grupos en el Parlamento (FDP y Verdes no superaron la barrera del 5% con resultados del 2,6% y del 3,2% respectivamente), el Gobierno cambió de manos y fue elegido presidente el candidato de la CDU, Peter Müller. Más adelante se hará una breve referencia a las consecuencias en la composición del Bundesrat y la mayoría dominante en el mismo.

5. El cambio de Gobierno en Hessen en Febrero de 1999, pero sobre todo el desplazamiento del SPD en el Sarre, tuvieron como consecuencia pérdidas de alcance inimaginable del SPD en las tres elecciones siguientes: en Berlín y en dos nuevos Länder. El 12 de septiembre de 1999 se escogió el Parlamento de Turingia. En este Land gobernaba hasta entonces un gabinete de coalición entre el SPD y la CDU bajo la presidencia de Bernhard Vogel. A pesar de esta complicada situación política, que normalmente conduce a una desgaste de los miembros de la coalición, la CDU pudo ampliar su ventaja frente al SPD de manera considerable. El 42,6% de los votos obtenido en 1994 se convirtió ahora en un 51,0% con lo que se alcanzaba la mayoría absoluta que iba a posibilitar un gobierno en solitario de la CDU. El PDS creció igualmente hasta lograr el 21,3% de los votos frente al 16,6% logrado en 1994. De nuevo las pérdidas se concentraron en el SPD que debió contentarse con un 18,5% de los votos lo que significaba una pérdida del 11,1% frente a los resultados de 1994, con lo que, por primera vez en la historia de la RFA, el SPD pasaba a ser el tercer grupo parlamentario en un Parlamento Regional, por detrás del PDS.

6. La derrota fue aun mayor una semana después en Sajonia, el 19 de septiembre dd 1999. Aquí la mayoría absoluta de la CDU bajo la Presidencia de Kurt Biedenkopf se confirmó (el 58,1% de los votos de 1994 se convirtió en un 56.9%), mientras el SPD perdió un 5,9% y se vio prácticamente condenado a la irrelevancia con un 10,7% del total de los sufragios. En cambio el PDS aumentó su 16,5% de 1994 hasta un 22,2% de los votos, con un aumento prácticamente idéntico a las pérdidas del SPD. Igual que ocurrió en Turingia, el resto de partidos (verdes y liberales) no consiguió superar la barrera del 5%.

7. Ante la dramática pérdida de confianza de la ciudadanía, tal y como se había mostrado sobre todo en las elecciones en Sajonia y Turingia, se instaló a fina-

les de 1999 una cierta conciencia de «fin de un período» tanto en el SPD como en el Gobierno Federal. Se esperaba con tensión el último proceso electoral del año en Berlín, el 10 de octubre de 1999. La capitalidad de Berlín despertaba por sí misma una relevante atención, incluso internacional, por los resultados electorales; pero adicionalmente debe tenerse en cuenta que esta ciudad era considerada tradicionalmente (a pesar de los resultados de las últimas elecciones) una fortaleza del SPD (Willy Brandt había sido presidente de la ciudad), y que tras la reunificación Berlín se trata de la ciudad en que confluyen los dos mundos, Occidental y Oriental. Así las elecciones a la Cámara de Diputados de Berlín devinieron el último examen para el Gobierno federal. También aquí la victoria correspondió claramente a la CDU encabezada por el Presidente Eberhard Diepgen, con el 48,0% de los votos; los socialdemócratas sin embargo consiguieron evitar pérdidas importantes y estabilizarse en un nivel del 22,4% de los votos —en cualquier caso muy bajo para la tradición socialista de Berlín y que significa el peor resultado del SPD en toda la historia de la ciudad. El PDS subió hasta el 17,7% de los votos mientras que los Verdes vieron reducido su peso al 9,9%. Como el SPD no podía alcanzar la mayoría con uno solo de estos partidos ni quería hacerlo en una coalición con ambos, el resultado electoral condujo al mantenimiento de la gran coalición entre la CDU y un relativamente aliviado SPD, que en Berlín salvó los muebles de lo que parecía un naufragio irremisible.

8. Si se observan *a posteriori* los efectos de estas elecciones en la composición del Bundesrat y en las relaciones de mayoría reinantes en esta Cámara puede afirmarse que, tras un claro dominio en 1998 de los Länder gobernados por el SPD y los Verdes, la situación actual es de empate en el cual ninguno de los partidos o coaliciones dispone de mayoría absoluta. El fiel de la balanza se encuentra en las manos de los Länder cuyos gobiernos están constituidos por una gran coalición (Berlín, Bremen, Brandenburgo) o por una mayoría SPD/FDP (Renania-Palatinado). El Gobierno Federal por lo tanto tiene mayores dificultades para desarrollar sus políticas que a principios de 1999. Por otro lado, este empate simplifica un resquebrajamiento de los frentes políticos rígidos y la búsqueda de compromisos asumibles para todas las partes. Debe valorarse positivamente la circunstancia de que los partidos de extrema derecha o extrema izquierda en ninguna de las elecciones consiguieron éxitos remarcables, y ni tan sólo consiguieron estar presentes en alguno de los parlamentos elegidos. Incluso el gran perdedor de las elecciones de 1999, el SPD, obtuvo a finales del año un inesperado consuelo. Se descubrieron estados contables incompletos o falsificados de la CDU, así como una contabilidad paralela en el extranjero, de manera que el partido se sumergió en un escándalo de financiación que todavía no ha superado en la actualidad, y que ha aportado de nuevo simpatías al SPD y su Gobierno y le ha abierto un nuevo espacio de actuación política.

II

1. La compensación financiera entre los Länder es un tema político y jurídico de permanente discusión en Alemania. Tres años apenas tras su reordenación en 1995 los Länder de Baden-Württemberg, Baviera y Hessen (tres Länder económicamente poderosos) impugnaron la Ley sobre el sistema de compensación

financiera entre los Länder aprobada unánimemente por todos ellos años antes. Con su Sentencia de 11 de noviembre de 1999, el Tribunal Constitucional Federal –con una rapidez sorprendente ante la complejidad del tema– ha afirmado la aplicabilidad de la Ley de 1993 hasta el final del año 2004 si el legislador fija antes del 31 de diciembre del 2002 los criterios o parámetros generales que deben configurar los fundamentos del sistema de compensación financiera futuro, en desarrollo y complemento de los conceptos indeterminados de la Ley Fundamental de Bonn en la materia.

La decisión del Tribunal no contiene ningún pronunciamiento expreso sobre la constitucionalidad de la Ley y se limita a la limitación temporal condicionada de la aplicabilidad de la Ley a través de una regulación de la ejecución de la Sentencia. En los fundamentos jurídicos se destaca que una definitiva valoración de las concretas reglas o del sistema en su conjunto no corresponde por ahora al Tribunal. La vigencia ilimitada en el tiempo de la actual normativa resulta inconstitucional tan sólo porque el legislador no ha precisado los fundamentos constitucionales en una específica norma de criterios o principios. Este procedimiento limita desde el punto de vista dogmático-constitucional los efectos vinculantes de la sentencia. Desde el punto de vista político-constitucional el mensaje es sin embargo muy claro: El Tribunal reenvía el conflicto permanente y la configuración adecuada de la compensación financiera al ámbito político, y vincula este reenvío con una elevada presión –políticamente vinculante– temporal y de actuación a través de la fijación de un plazo, transcurrido el cual la Ley vigente deviene nula.

2. El Tribunal Constitucional, contra muchas esperanzas y otros temores, no ha señalado al legislador ningún elemento material propio para la próxima revisión y configuración de los elementos fundamentales del sistema de compensación financiera. Ha resistido al intento de actuar, contrariamente a su función, como impulsor de procesos de modernización, con lo que ha garantizado la estabilidad y continuidad del marco constitucional para los procesos políticos abiertos. El Tribunal recuerda y confirma su jurisprudencia de los años 1986¹ y 1992² para los principios materiales de la financiación, y se refiere en diversas ocasiones a la necesaria implementación por el legislador de diversos mandatos que el tribunal realizó en dichas sentencias de reexamen y reconsideración de las normas impugnadas. De este modo se reconoce el espacio de decisión libre del legislador para su tarea de desarrollo y concreción de la Constitución.

Los argumentos esgrimidos por los Länder recurrentes no han sido asumidos por el Tribunal. La Sentencia no significa ningún cambio de paradigmas desde el Estado federal cooperativo y solidario hacia un sistema de compensación basado en principios de competencia federal, y no asume el principio, polémico en la discusión económica, del «fiscal federalism», según el cual el sistema de distribución de competencias fiscales y de compensación financiera puede y debe fijar estímulos para el desarrollo y potenciación de las fuentes tributarias propias. La exigencia político-constitucional de construcción de una «garantía frente a la

1. BVerfGE 72, 330.

2. BVerfGE 86, 148.

sobrecarga financiera» a través de un límite máximo a la compensación, de modo semejante a lo que ocurre en el ámbito del derecho tributario con el polémico principio del «reparto por mitades» (*Halbteilungsgrundsatz*) no se cita ni en una sola ocasión en la Sentencia. Por el contrario los pronunciamientos previos del Tribunal de 1986 y 1992 sobre el sistema de compensación se asumen en su núcleo fundamental, y simplemente son desarrollados y concretados en algunos puntos.

3. La continuidad en los elementos materiales se ve complementada en la Sentencia con la innovación cualitativa de exigencia de una Ley de criterios (*Masstabegesetz*) para la compensación financiera. En las dos sentencias previas no se aludió en ningún momento a la necesidad de una tal Ley; el fundamento jurídico que da cobertura a tal exigencia es sorprendente y no se refiere a la desidia de la actuación política. A la amplia capacidad de configuración del legislador se superpone un correspondiente deber de expresión pública de los principios conformadores adoptados. Se exige mayor racionalidad, rigor sistemático y transparencia para el sistema de compensación financiera, mientras que se pretende la disminución de la relevancia de los elementos de compromiso político, de «negociación» de concretos elementos configuradores del sistema. Racionalidad, realidad y justicia material de la compensación deben ser en el futuro expuestos y fundamentados por el legislador; las afirmaciones de hecho necesitan igualmente de una fundamentación empírica superior.

4. La apertura de la sentencia en cuanto a los elementos materiales de la cuestión es la razón principal para que todas las partes hayan considerado que el Tribunal adopta sus posiciones de partida. Si bien la Sentencia no exige ninguna reforma fundamental del sistema de compensación en sus elementos configuradores y en la eficacia de su función distributiva, tampoco excluye tales cambios. El sistema vigente puede ser asumido sin cambios relevantes si el legislador desarrolla y expresa razones objetivas y aceptables para su permanencia. Su potestad de concretar y complementar los conceptos constitucionales indeterminados en la distribución tributaria y el sistema de compensación permiten esta opción. Pero por otro lado el marco constitucional al que se somete la potestad configuradora del legislador permite sin embargo que se adopten cambios relevantes del sistema.

La discusión desarrollada con argumentos jurídico-constitucionales ante el Tribunal Constitucional vivirá ahora una segunda vuelta marcada por consideraciones de política constitucional y financiera, cuyo momento de partida no está todavía determinado. La Sentencia de 11 de noviembre de 1999 no despeja todas las cuestiones polémicas sobre la interpretación de la jurisprudencia previa del Tribunal, y además crea, a través de los acentos y complementos que contiene (así como de las modificaciones de confuso alcance) nuevos elementos de disenso. Por lo tanto en el futuro el debate político se verá igualmente impregnado de consideraciones jurídico-constitucionales. Entre Estados ricos y pobres, occidentales y orientales, de mayor o menor población, o entre las Ciudades-Estado y el resto de Estados existen en la actualidad divergencias y convergencias de intereses complejos y heterogéneos en referencia a la compensación financiera, con una significación financiera en ocasiones considerable, o incluso vital. En el futuro debe conseguirse un equilibrio federal adecuado y justo de estos intereses. La vía para lograr el objetivo del consenso, y por lo tanto de un sistema de compensación menos conflictivo es larga y espinosa; las orientaciones del Tribunal

para la distribución vertical del Impuesto sobre el Valor Añadido —otro conflicto permanente entre Federación y Länder, dificultan adicionalmente la tarea.

5. La futura revisión de la compensación financiera debe abordarse desde la discusión, que se desarrolla ya desde hace años, en torno a una modernización global del sistema federal.³ La Conferencia de Presidentes de los Länder acordó en diciembre de 1998 los elementos de una amplia discusión sobre el federalismo que, junto a la posición de los Länder en la UE, se concentra sobre todo en la distribución competencial en el ámbito legislativo y administrativo, el sistema tributario, las aportaciones financieras de la Federación ajenas al sistema de compensación financiera (financiación mixta, tareas comunes), los principios de distribución de cargas del art. 104a GG y las múltiples relaciones financieras con efectos regionales (incluyendo especiales efectos compensatorios como los existentes en los ámbitos de la radiotelevisión y los seguros sociales). Esta óptica global, desplazada por el proceso constitucional ante el Tribunal Constitucional Federal, ofrecía la oportunidad de superar la limitación estrecha de las discusiones a la compensación financiera, y especialmente de incluir en el debate los principios de compensación del art. 104a GG y así también la relación entre asunción de competencias y responsabilidad de gasto; la discusión, pues, debiera haberse planteado de modo global. La Sentencia se limita sin embargo a desarrollar y orientar las previsiones de los art. 106 y 107 GG, que deben configurarse de modo más preciso en la futura ley de criterios. La vinculación con los ámbitos, objetiva y lógicamente precedentes, de la distribución de tareas y de gastos (incluyendo los principios de distribución de las cargas), que presentan considerable significación para los problemas que debe resolver el sistema de compensación financiera, sólo se ve abordada tangencialmente con la manifestación según la cual las otras prestaciones federales (en especial la financiación mixta y las tareas comunes) y sus efectos regionales se encuentran en cuanto a sus parámetros y consecuencias jurídicas fuera de este sistema de distribución compensatoria.

6. La limitación temporal de la vigencia del sistema actual de compensación comporta una elevada presión, también desde el punto de vista temporal, para el legislador. Esta situación lleva a esperar una concentración en las cuestiones del sistema de compensación, incluyendo aquí las nuevas reglas necesarias para la extensión hasta el año 2004 del pacto de solidaridad a favor de los Länder orientales y de la reconstrucción del Este. De este modo se podrá conseguir acabar, a medio plazo y de modo razonable una discusión que se cerró en falso en el marco de la Comisión de reforma constitucional del año 1994. Sin embargo se critica también el hecho de que este enfoque aleja la solución de la necesidad de adoptar medidas de reforma y refederalización que signifiquen una modernización intensa del sistema federal. A corto plazo, la vinculación del debate sobre el sistema de compensación con las necesidades globales de modernización plantea sin embargo algunos problemas de coordinación. Sin embargo no debería renunciarse a solucionar parcialmente los problemas del sistema de compensación financiera aprovechando la presión para ello que representa la sentencia, aun cuando el marco temporal fijado pueda excluir, para una primera etapa, una

3. H. P. SCHNEIDER, «Acht an der Macht. Das BVerfG als Reparaturbetrieb des Parlamentarismus?», en NJW, 1998, p. 3757.

reforma global de las previsiones constitucionales sobre financiación y de la distribución competencial.

7. La concentración en el sistema de compensación significará, de hecho, la finalización del permanente debate sobre la reordenación territorial de los Länder,⁴ que era la opción que, desde la doctrina y desde la práctica política, aparecía como la vía más adecuada para solucionar los problemas de equilibrio financiero en y entre los Länder. La Sentencia no hace referencia alguna a la reordenación territorial; por el contrario, para la futura configuración de la compensación financiera parte del objetivo de asegurar la suficiencia financiera de los Länder en su configuración territorial actual. Con ello se intenta disimular el rechazo del tribunal a una reformulación del sistema de compensación desde una perspectiva favorable a la reordenación territorial. De acuerdo con su jurisprudencia tradicional, el Tribunal no ha asumido las críticas al sistema de cómputo y ponderación del número de habitantes de las Ciudades-Estado, que constituye un elemento fundamental de su posición especial estructural en el sistema federal alemán. Con ello se rechazan los intentos de reducir su carácter específico a un simple problema de relación entre la ciudad y su entorno, lo que posibilitaría una solución centrada en una «regionalización» de la compensación financiera (limitada a la ciudad y los Länder fronterizos) en lugar de la actual ponderación del número de habitantes en el sistema global de compensación.

La referencia a la delimitación territorial actual de los Länder se confirma con el mandato de revisar las valoraciones y ponderaciones de población de cada Land de acuerdo a indicadores objetivos y fiables, para respetar el principio de igualdad entre los Länder. La fijación y ponderación del número de habitantes de las Ciudades-Estado debe revisarse exclusivamente en relación con la inclusión de los nuevos Länder en el sistema, para determinar si una población muy inferior a la media con una densidad muy reducida, como la que presentan Brandenburgo y Mecklenburg-Vorpommern justifica la aplicación de mecanismos que garanticen ingresos por habitante superiores a la media. La Sentencia acepta también la introducción de subvenciones federales adicionales para los costes adicionales de dirección política y administrativa derivados del tamaño reducido de estos Länder, que los recurrentes consideraban un obstáculo fundamental para la reordenación territorial de la República. El Tribunal demanda sin embargo una más adecuada precisión de las razones de las subvenciones y una revisión de sus cantidades.

III

1. Como puede comprobarse precisamente en el debate sobre el sistema de compensación financiera entre los Länder, todavía actual a pesar de haberse iniciado hace decenios, o también en la discusión sobre la reforma de las pensiones y del sistema tributario, el proceso de decisión política en Alemania resulta cada vez más lento y complejo: Existía una creciente unanimidad social en la necesi-

4. Vid. por ejemplo *Ottnad/Linnartz*, *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit*, 1997, p. 175 y ss.

dad de reformas fundamentales de nuestro sistema institucional. En la práctica política esta convicción encontró un eco menor. Los partidos se han bloqueado recíprocamente con las diversas mayorías en Bundestag y Bundesrat, lo que aunque no ha provocado naturalmente la paralización absoluta de la actuación política en Alemania, sí ha comportado ciertamente el bloqueo de la acción política en una serie de cuestiones esenciales. Este tipo de parálisis, de la que habrá que hablar de nuevo más adelante, es en buena parte el resultado de una excesiva imbricación de los diversos actores políticos. La simplificación eficaz es por ello el punto nuclear de las reformas con posibilidades de efectividad. Tras las últimas elecciones en el Bundestag las mayorías en ambas cámaras eran de idéntico signo; pero esa situación, de acuerdo con la experiencia histórica, no podía durar mucho tiempo. Ya con las primeras elecciones regionales en Hessen la coalición rojiverde en el Gobierno Federal perdió su apoyo en una mayoría de igual color en el Bundesrat. La experiencia de los últimos cincuenta años muestra que la divergencia entre las mayorías de ambas cámaras es el supuesto normal en la realidad constitucional alemana. Esta situación lleva en el mejor de los casos a grandes coaliciones que se forman sobre el mínimo denominador común. Ello equivale frecuentemente a una intensa parálisis decisoria, que se incrementa cuando se acercan las fechas electorales.

En último extremo este potencial de bloqueo a partir de las diversas mayorías en ambas Cámaras se encuentra fundamentado en el federalismo cooperativo de la Constitución Alemana. Las competencias legislativas federales han crecido sin límite mientras los Länder ven reducidas sus correspondientes capacidades normativas y son competentes casi únicamente para la ejecución de las leyes federales. En cualquier caso, las condiciones para esta distribución de tareas han cambiado esencialmente con la reunificación y el proceso de integración europeas. Esto puede debilitar a largo plazo la capacidad de actuación política. Las razones para ello son fáciles de identificar: Los costes en el federalismo alemán se atribuyen no a quien decide sino a quien ejecuta. Esto significa que frecuentemente la Federación adopta leyes cuyas consecuencias financieras deben asumir en primer lugar los Länder. Este sistema tradicional se mantuvo fundamentalmente tras la reunificación. Los nuevos Länder deben asumir, a pesar de su débil base financiera, idénticas funciones ejecutivas que los antiguos. Para situar a los Länder en la situación de poder hacer frente a sus obligaciones, las cargas financieras, derivadas del sistema de compensación, de los Länder más ricos crecen también constantemente. Una simplificación de las estructuras de distribución competencial entre la Federación y los Länder, y un refuerzo de las competencias legislativas de los Länder puede contribuir a solucionar este problema. Una mayor responsabilidad legislativa de los Länder implica de hecho que los Länder deben financiar por sí mismos sus tareas. De este modo se coloca a los Länder en la situación de adecuar su ámbito de actuación a sus capacidades financieras. Simultáneamente posibilita una reforma de la vigente constitución financiera que excluya la exagerada carga de los cinco Länder «pagadores netos». Naturalmente ello debe hacerse sin menoscabo de la necesaria solidaridad frente a los actuales Länder receptores.

Pero también el proceso de unificación europea y la globalización económica han transformado de modo fundamental las condiciones-marco de dirección

política en el Estado federal. Ambos procesos marcan también la tendencia de un refuerzo de las competencias legislativas en el nivel de los Länder. A largo plazo, la legislación nacional no puede garantizar la igualdad de las condiciones de competencia. En el mercado único compiten productos que han sido elaborados bajo condiciones muy distintas. La integración de los mercados internacionales exige de las empresas en los países con altos costes una especialización cada vez más intensa. Tal especialización y los costes tiene como consecuencia que la diferenciación sectorial y regional en la competencia entre centros económicos y de inversión deviene cada vez más relevante. Precisamente en estados extensos como la RFA esto lleva a la creciente importancia de los Länder como actores de política económica. Hasta ahora los Länder disponen sólo de instrumentos fiscales propios y de mecanismos administrativos para mantener su posición en el mercado internacional. Ejemplos a este respecto son las medidas de fomento económico, la política de infraestructuras, la oferta educativa y de estudios de especialización y las estrategias y planes de innovación.

Sin embargo los Länder no pueden reaccionar a la nueva situación con una actuación administrativa suficientemente flexible. Por ello debería elevarse la posibilidad de una diferenciación jurídica superior entre ellos. Para ello es necesario un incremento de las potestades legislativas. El cambio en esas condiciones-marco muestra suficientemente que la revisión de la GG es un tema político urgente. Se trata en lo fundamental de la cuestión de la distribución de tareas y de su creciente imbricación interadministrativa, así como de la reforma de la constitución financiera.

2. Esta necesidad resulta cada vez más clara para la opinión pública. Por lo tanto hay razones para la esperanza: Mientras hasta hace poco las exigencias de una reforma del sistema federal chocaban con la advertencia inmediata ante una «economización de la Constitución», ahora en cambio debe tener lugar finalmente una revisión global de los procesos de decisión de nuestro sistema federal. El Canciller Federal y los Presidentes de los Länder han acordado en diciembre de 1999 la creación de una comisión que hasta octubre de 2000 debe trabajar propuestas para una reforma del federalismo. También la Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos de la Federación y los Länder se ocupará de esta cuestión en el mes de mayo. Estas iniciativas ofrecen una gran oportunidad para la política alemana. En cualquier caso el muy relativo éxito de la «Comisión Conjunta para la reforma constitucional» del BT y el BR de 1993 debería ser una advertencia: el nuevo proceso podría acabar en una disputa partidista de miras muy limitadas; en ese caso será muy difícil que exista una nueva posibilidad a medio plazo.

La actual relación entre Federación y Länder se observa con incomodidad, frecuentemente a causa de sus múltiples imbricaciones y solapamientos; sin embargo no existe unanimidad sobre la diagnosis de las causas y sobre las propuestas de terapia. Aun cuando las decisiones de reforma necesarias no sean realizables en su totalidad —dada la disparidad de intereses no sólo entre la Federación y los Länder sino sobre todo entre éstos— sigue siendo inaplazable el logro de un consenso sobre los objetivos deseables de la reforma. No se trata de apartarse del principio social presente en la GG sino, por el contrario, de su modernización productiva y constructiva. Debe partirse aun de la convicción de

que el «modelo alemán», tal y como se muestra actualmente en la Constitución, es un modelo inusualmente fructífero; a pesar de la crítica limitada a algunos aspectos concretos. La forma y resultados en que la RFA ha abordado la cuestión de la reunificación es una muestra suficientemente expresiva de esta afirmación.

Lo que actualmente se critica a menudo a los alemanes bajo expresiones como «pensamiento corporativo» o «fetichismo del consenso», fue durante largo tiempo el fundamento de este éxito germano. Su origen puede encontrarse en la división histórica de Alemania en pequeños Estados; los ciudadanos, la economía y la administración estaban estrechamente vinculados con la dirección política del Estado. De este modo, el federalismo, la existencia de un detallado ordenamiento impregnado de la idea de Estado social y una constitución empresarial orientada a la comunidad son raíces profundas de la tradición alemana. Buena parte de la fortaleza de Alemania, hoy como en otras ocasiones históricas, se fundamenta en estas bases. Sin embargo, las condiciones sociales y económicas han cambiado de modo muy relevante desde entonces. Mientras que las empresas, como consecuencia de la cambiante celeridad de las fuerzas que compiten en el mercado en vías de globalización, han avanzado pasos decididos en dirección a la descentralización y la propia responsabilidad de los trabajadores, de modo simultáneo a la centralización de los centros de dirección de los grupos empresariales, la *Grundgesetz* sufrió reformas en la dirección contrapuesta a fines de los años sesenta: se añadieron reglas cada vez más estrictas y detalladas, tareas comunes y un sistema nivelador de compensación financiera. Comisiones planificadoras centralistas de la Federación y los *Länder* substituyeron la administración subvencionadora unilateral, pero por lo menos aun controlable de la Federación. Vinculación e igualdad, no la movilidad y responsabilidad propia de las corporaciones territoriales, fueron la divisa político-constitucional alemana.

3. Las estructuras federales «petrificadas» de la GG permiten apenas reaccionar a las transformaciones sociales modernas con la necesaria flexibilidad. Mientras las fuerzas de los mercados y sus sistemas de distribución exigen del sistema político una capacidad de reacción cada vez más flexible, la realidad constitucional alemana ha convertido el sistema en una entidad aun más inmóvil, a través de tareas comunes, de un sistema perfeccionista de compensación financiera y de la constante ampliación de la categoría de las leyes que necesitan de la aprobación del *Bundesrat*. Todos los esfuerzos de renovación de la *Grundgesetz* y sus estructuras federales deberían implicar en su configuración a aquéllos que se ven afectados por ellos. El refuerzo de la responsabilidad a todos los niveles no es por lo tanto un cliché neoliberal, sino el requisito necesario para la supervivencia del sistema federal. Igualmente la exigencia de responsabilidad democrática de cada miembro es el fundamento de legitimación central de todo Estado federal. Responsabilidad propia significa sobre todo asumir las consecuencias de los propios actos. Una tal responsabilidad es cada día más vital para una sociedad exitosa. Simultáneamente, a través de una consecuente distribución y ejercicio de la responsabilidad se mejora no sólo la capacidad de dirección política sino también la transparencia de los procesos de decisión. De este modo la política se aproxima a los ciudadanos y, en último término, se refuerza la democracia.

El sistema político alemán discute por lo tanto en la actualidad sobre la optimización de su capacidad de acción bajo nuevas condiciones, y no sobre la refor-

ma a cualquier precio, especialmente no sobre una renovación caracterizada ideológicamente o de modo partidista. Ello exige —junto con un consenso fundamental sobre lo común— espacio para que surja la máxima diversidad de respuestas posibles. Tal diversidad sin embargo tan sólo puede estimularse con más responsabilidad propia y mayor aceptación del riesgo: tanto a nivel individual como a nivel institucional, en especial en los Länder. El Estado federal de la *Grundgesetz* necesita reformas que restauren el equilibrio federal, de modo que se supere el énfasis unilateral en la consecución de la unidad y la igualdad, y en cambio se pongan en primer plano los principios de competencia solidaria —entendida como igualdad de oportunidades— y de responsabilidad propia.

4. Si quiere reformarse el federalismo alemán debe darse expresión a los elementos determinantes de tal reforma. Esta forma de actuación, consensuado primero las líneas fundamentales y construyendo sobre las mismas concretas propuestas de reforma resulta adecuada por varias razones: en primer lugar porque con ella se puede fijar una clara línea de avance entre la multitud de debates y propuestas de reforma del federalismo que se han desarrollado en la historia reciente de la República Federal. Por otro lado ofrece la posibilidad de desarrollar las propuestas de reforma fundamentales al margen de la coyuntura política diaria. Esta última línea de argumentación puede reconocerse precisamente en la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal del pasado mes de noviembre, antes comentada. Allí, en referencia a la «Ley de criterios» sobre estructuración de un futuro sistema de compensación financiera puede leerse que «aún cuando no puede extenderse un «velo de ignorancia» sobre las decisiones de los diputados, la previsibilidad de una «ley de criterios» permite garantizar una orientación constitucional según la cual se desarrollen criterios de actuación sin cuando no pueden preverse los concretos casos de aplicación. El efecto temporal clásico de la primacía y sobre todo de la reserva de ley debe encontrar de nuevo su aplicación y garantía en el ámbito del sistema federal»: Esta forma de actuación se refiere por ahora, de forma exclusiva, al sistema de compensación financiera; sin embargo es igualmente válida para las consideraciones sobre una reforma federal en profundidad.

Sobre la base de estas consideraciones previas se presentan a continuación cinco orientaciones fundamentales. Estas decisiones son: clara distribución de las responsabilidades, abarcabilidad y transparencia de las estructuras políticas, mejora de las posibilidades de participación, refuerzo de la capacidad de decisión y garantía del carácter común (*Gemeinsachftligkeit*) del Estado. El conjunto de estos parámetros se deriva tanto de la prosecución de ideales democráticos como de principios de funcionalidad económica y de consideraciones específicamente federales. No son además consideraciones nuevas, sino que jugaron ya un papel fundamental en las intenciones originales de los redactores de la Constitución. Con la expresión de estos parámetros no se pretende encontrar algo completamente nuevo. Se trata más bien de trabajar sobre los argumentos nucleares de los debates sobre el federalismo para hacerlos útiles para las necesidades actuales de reforma. Por la misma razón debe prestarse atención a la evolución de otros estados compuestos, que puede aportar elementos de juicio sobre la relevancia política y las posibilidades de realización práctica de los citados parámetros. Naturalmente se asume con ello que es posible, por lo menos en sus elementos

más generales, aprender de las experiencias desarrolladas en otros países y trasponer a Alemania las soluciones acreditadas en ellos, con la necesaria adecuación y a pesar de las diferencias en los sistemas jurídicos y culturales entre los diversos países federales.

a) *Clara distribución de responsabilidades*: La claridad en la atribución de decisiones políticas a un concreto nivel de decisión es muy relevante, puesto que la competencia política implica también la responsabilidad frente a los electores. En las condiciones actuales de intensa «imbricación de políticas» (*Politikverflechtung*) entre la Federación y los Länder la atribución clara de responsabilidades de decisión es ya apenas posible. El sistema actual ha sido descrito de modo muy adecuado como un «sistema de irresponsabilidad organizada» —organizada en la medida en que la difusión de la carga de la responsabilidad entre una multitud de sujetos presenta indudables ventajas políticas: los fracasos pueden siempre imputarse al contrario político. Cuando los entes locales o los Länder se ven afectados por decisiones federales deberían participar en las mismas. La afectación por decisiones políticas, la competencia para adoptarlas y la responsabilidad por las mismas deberían, en la medida de lo posible, recaer en las mismas personas. Esta es una condición elemental para el funcionamiento del proceso democrático. El pueblo tiene el derecho a saber quién es responsable para qué tareas: la Federación, un Land determinado, o una concreta mayoría de los Länder en el Bundesrat. Sólo entonces pueden los correspondientes gobiernos ser «recompensados» por sus éxitos o puede exigírseles que rindan cuentas de sus decisiones erróneas.

b) *Transparencia de las estructuras políticas*: Con la creciente imbricación de los niveles de decisión en el sistema federal, los procesos decisorios devienen opacos e imposibles de seguir por parte de los ciudadanos. Sobre todo la auto coordinación de los Länder en el llamado «tercer nivel» tiene lugar casi siempre a puerta cerrada. Existe una multitud de conferencias ministeriales sectoriales, grupos de trabajo, comités y otros órganos que están completamente controlados por las burocracias de los Länder; que frecuentemente escapan al conocimiento, por no hablar del control, de los correspondientes parlamentos regionales. El ejemplo más relevante es la Conferencia de Ministros de Cultura en la que se han adoptado desde hace varios años las decisiones más relevantes en los ámbitos de educación sin que los Parlamentos hayan tenido ninguna oportunidad de ejercer su influencia al respecto. ¿Cómo puede conseguirse la participación democrática en las decisiones estatales cuando ni tan sólo se conoce cuando, en qué materias, dónde y por quién se toman las decisiones efectivas? Por esto la transparencia de los procesos de decisión es condición fundamental para la participación ciudadana. Junto a la necesaria simplificación burocrática debe reconsiderarse en qué medida en la era de la Sociedad de la Información es posible regular y organizar mejor el acceso a las informaciones de las administraciones públicas. Sobre este aspecto sin embargo es necesario detenerse aquí, pues exigiría una discusión propia.

c) *Mejora de las posibilidades de participación*: En una democracia, idealmente, cada ciudadano afectado por una decisión debería poder participar en la misma. Por ello su o sus «voces», tanto en el sentido estricto como electoral de la palabra, deben tener una influencia real en la decisión. Las posibilidades de que esto sea real son, tendencialmente, superiores cuanto más pequeña es la unidad de decisión: la voz de un ciudadano concreto pesa mucho más a nivel local que

a nivel federal. El incremento en la influencia de los ciudadanos se corresponde directamente con la posibilidad de aportar de modo inmediato los específicos conocimientos y capacidades técnicos en el debate previo a una decisión. Por estas razones las competencias para la decisión de cuestiones políticas deberían atribuirse al nivel de decisión más cercano al ciudadano que sea posible. Esto significa la devolución de competencias a los entes locales o los Länder. Sólo cuando tal atribución no es adecuada o funcional por motivos razonables debería actuar la Federación. Sin embargo, junto con la, en una democracia representativa, necesaria atribución de las competencias a la esfera más cercana al ciudadano, una segunda cuestión resurge con fuerza en el actual debate: Con creciente frecuencia se plantea la modificación de la Constitución para la inclusión de mecanismos de democracia directa con vistas a mejorar las posibilidades de participación ciudadana.

d) Refuerzo de la capacidad de decisión: El objetivo de todas las propuestas es la mejora de la capacidad de decisión del sistema político, o incluso, en algunos casos, su restablecimiento. En este sentido debe tenerse en cuenta que la elevación de la capacidad de decisión en ocasiones se contrapone a los parámetros antes señalados. Para elevar la eficiencia de los procesos decisorios puede ser necesario renunciar a un mínimo de elementos de participación o trasladar la decisión a un nivel político superior al necesario por la naturaleza de la decisión.

El criterio de la capacidad de decisión va más allá de la eficiencia económica. Una regulación ineficiente conlleva frecuentemente, en el sistema federal, elementos de desparlamentarización y de imbricación y confusión de los niveles de decisión. Este es el caso, por ejemplo, cuando por razones de simplificación o de practicidad los intereses de los Länder son defendidos por la Federación como representante de los mismos, a cambio de lo cual los Länder exigen mayores posibilidades de intervención en el nivel federal a través del Bundesrat. La mejora de la capacidad de decisión debe servir simultáneamente, pues, a los objetivos económicos y democráticos.

e) Garantía de la solidaridad: Principio fundamental de toda constitución federal es que los estados miembros forman parte de una unidad estatal global y quieren mantenerla. Esto no exige sin embargo la plena igualdad de las condiciones de vida en todo el territorio federal. El carácter de comunidad (*Gemeinschaftlichkeit*) o la solidaridad sólo pueden existir donde hay diferencias. En cualquier caso las diferencias y las opciones políticas diversas deben mantenerse en los límites de un mínimo de sentido de pertenencia y sentido de comunidad (*Gemeinschaftssinn*). Así si se reforzaran las competencias de los Länder debería evitarse que algunos de ellos se desarrollaran exclusivamente a costa de otros. A través de la reconducción de las propuestas de reforma al elemento constitucional de pertenencia a una comunidad debe posibilitarse la existencia de un modelo de federalismo competitivo solidario.

Los parámetros expresados constituyen el fundamento de la decisión de introducir una más clara distribución de funciones entre Federación y Länder. Así se consigue incrementar la capacidad de actuación política en el seno del sistema vigente. La competencia de decisión debe fijarse allí donde puede ejercerse eficazmente una tarea. Por otro lado se facilita la participación de los ciudadanos

en los procesos políticos de decisión puesto que la responsabilidad para determinadas decisiones puede atribuirse también de modo claro. En referencia a la relación entre Federación y Länder todos estos objetivos pueden alcanzarse a través de un decidido respeto del principio de subsidiariedad. En este marco el principio de actuación puede sintetizarse en un «*in dubio pro Länder*». La determinación de una lista de parámetros como la presentada para la valoración de las propuestas de reforma es frecuente en otros Estados. Como elementos de comparación pueden servir los trabajos del Advisory Committee de 1981 para la Constitutional Commission en Australia. Los criterios desarrollados para la distribución competencial entre Federación y Estados por la Constitutional Commission australiana son considerablemente más amplios que los aquí citados. Sin embargo los parámetros australianos pueden reconducirse en su mayor parte a los aquí presentados. La concentración en los cinco criterios antes contemplados facilita una mejor practicabilidad de las correspondientes atribuciones competenciales.

5. El federalismo alemán se ha mostrado en el pasado como un modelo satisfactorio. Para seguir siéndolo necesita de reformas urgentes. Sobre estas cuestiones se desarrollará en el futuro, a raíz de la sentencia sobre el sistema de compensación financiera, un debate intenso. La discusión se limita en la actualidad, de modo prácticamente exclusivo, a los aspectos financieros. Sin embargo, la reforma del sistema federal significa algo más que una reordenación del sistema de compensación financiera. El sistema político alemán se encuentra en una crisis estructural. Esta crisis se expresa, entre otras consecuencias, en el fenómeno descrito frecuentemente como parálisis de las reformas. La innovación o la evolución en importantes ámbitos sociales se ven obstaculizadas o incluso evitadas con excesiva frecuencia. El federalismo significa responsabilidad descentralizada y transparente, y capacidad de decisión flexible. No se trata sólo del reparto de dinero, sino fundamentalmente de la clara distribución de funciones, distribución que no existe actualmente en el sistema alemán. Estas necesidades son especialmente relevantes en referencia a las competencias normativas y a los procedimientos legislativos, así como a la forma y organización de la cooperación entre los Länder.

Una causa relevante para el bloqueo de las reformas está en la innecesariamente densa imbricación de las estructuras decisorias de los Länder y la Federación. Esta imbricación lleva a una creciente parálisis política. En consecuencia la acción gubernamental deviene casi imposible. El Bundesrat y el Bundestag se obstaculizan recíprocamente en incontables propuestas de reforma, y en el ámbito tributario el sistema se ha prácticamente bloqueado. Los Länder carecen casi por completo de un ámbito de configuración propia. En el pasado se desplazaron a la Federación competencias legislativas muy relevantes, de modo que se imposibilitó una competencia fructífera entre los distintos Länder. Pero incluso en los ámbitos con una clara atribución competencial a los Länder, las innovaciones se sacrifican a menudo a la presión en favor de un consenso que abarca la práctica totalidad de ámbitos. Para mejorar esta situación deben revitalizarse las virtudes originales del federalismo alemán: clara distribución de competencias y responsabilidades, aplicación sistemática del principio de subsidiariedad, disposición para el incremento de la competitividad en una comunidad

estatal que mantenga, sin embargo, su solidaridad. Sólo de este modo puede el sistema federal alemán satisfacer sus dos funciones fundamentales: localizar la responsabilidad lo más cercano que sea posible al ciudadano y posibilitar vías diversas de solución a los problemas apremiantes. En este sentido el federalismo constituye aún en la actualidad un excelente modelo para el debate y ejercicio de los conceptos políticos del futuro.

6. La reconducción a estas virtudes puede ser el punto de partida de una reforma global del sistema federal. Tal reforma debe atender a los siguientes tres principios fundamentales, que valen no sólo para la relación entre Länder y Federación, sino también para el ámbito local:

a) *Responsabilidad*: Ante los opacos y complicados procesos de decisión en el sistema federal resulta imposible situar con claridad las competencias y responsabilidades para cada decisión. Debe intentar alcanzarse una mayor correspondencia entre competencia de decisión y responsabilidad política resultante.

b) *Transparencia*: Con la creciente imbricación de los niveles en el sistema federal, los procesos de decisión resultan de imposible seguimiento por parte de los políticos y, sobre todo, de los propios ciudadanos. Debe repensarse especialmente cómo pueden configurarse tales procesos de modo que resulten más transparentes y comprensibles para los propios participantes y los ciudadanos.

c) *Solidaridad*: Igualmente, los Länder más ricos deben continuar apoyando de modo solidario a aquéllos que necesitan realmente de tal apoyo. Debe alcanzarse un compromiso aceptable entre competencia y solidaridad. La propia historia alemana tras 1945 muestra esta necesidad: el sistema económico alemán fue tan exitoso tras la Segunda Guerra Mundial porque se concibió como economía *social* de mercado. Igualmente el federalismo alemán tendrá éxito en el futuro sólo como un federalismo *solidario* competitivo.

Una consecuente aplicación de estos tres principios para alcanzar un federalismo funcional significaría con carácter de ejemplo en los siguientes ámbitos:

– Horarios comerciales: regulación de los horarios de acuerdo a las necesidades regionales;

– Ley de bases en materia de educación superior: eliminación de la uniformización innecesaria en el sector educativo;

– Plazas de guardería: una correspondencia más clara entre la decisión y los costes financieros;

– Compensación financiera entre los Länder: una configuración claramente más simple y justa del sistema.

Asumiendo esta línea de avance, el sistema federal alemán puede aumentar simultáneamente sus capacidades de innovación, mejora y de solidaridad. Los políticos deben estar dispuestos a reformar el federalismo con vista a los nuevos retos en un contexto en evolución constante. Ello significa en primer lugar la apertura a las experiencias positivas extranjeras. Por otro lado los alemanes deben aprender a aceptar el ensayo de distintas soluciones en ámbitos políticos importantes en el interior de la RFA, con los resultados de diversidad interestatal resultantes.

EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 1999

*Peter Pernthaler
Ernst Wegscheider*

I. Consideraciones generales sobre la situación política

En el año 1999 como acontecimientos políticos destacados deben mencionarse las diferentes elecciones celebradas, las actuaciones en la lucha contra el paro, las medidas para la consolidación de la posición económica de Austria, el acuerdo sobre la reforma del sistema impositivo y, de nuevo, el saneamiento del presupuesto estatal para alcanzar los criterios para la Unión económica y monetaria. Numerosos proyectos de reformas quedaron paralizados a causa de la finalización anticipada de la legislatura en el Consejo Nacional y el inicio de la campaña electoral. El federalismo austriaco se encuentra estancado y esta parálisis ha sido objeto de discusión.

1. De interés relevante fueron las elecciones celebradas en cuatro Parlamentos de los *Länder*, las del Parlamento Europeo el 13 de junio y, sobre todo, las elecciones al Consejo Nacional. El 7 de marzo de 1999 fue elegido un nuevo Parlamento en los *Länder* de Carintia, Salzburgo y Tirol.

1.1 En Carintia, el Partido Liberal de Austria (FPÖ), con su candidato a la Presidencia Dr. Haider, se convirtió en el partido más votado, con un aumento de votos del 8,8%, obteniendo el 42% de los sufragios y 16 escaños (aumentando en tres). Junto con el Partido Socialdemócrata de Austria (SPÖ), que perdió el 4,5% de los votos y dos escaños (contando ahora con 12), el Partido Popular Austriaco (ÖVP) perdió el 3,1% de los votos y un escaño (contando con 8). En la sesión constitutiva del Parlamento de 8 de abril de 1999 fue elegido el Dr. Haider (FPÖ) como nuevo Presidente del *Land* relevando al Dr. Zernatto (ÖVP). La elección se produjo ya en la primera vuelta con la mayoría simple exigida por la Constitución¹ (para algunos de forma sorprendente). Los diputados del SPÖ votaron por su propio candidato y los del ÖVP no tomaron parte en la votación. De acuerdo con el sistema proporcional de la formación del Gobierno del *Land* (art. 49 de la Constitución) le corresponden al FPÖ 3 miembros del Gobierno, 3 al SPÖ y 1 al ÖVP.

1.2. Las elecciones en Salzburgo se caracterizaron por una gran subida del SPÖ (aumentó el 5,3% de los votos y un escaño, obteniendo 12) y por el escaso aumento del ÖVP (el 0,2% de los votos, obteniendo 15 escaños, con lo que gana uno). Los Verdes perdieron el 1,9% de los votos y un escaño (tienen dos escaños).

1. Vid. art. 49.1 de la Constitución del *Land*.

Después de que en 1998 se suprimiera el denominado «sistema proporcional» en la composición del Gobierno del *Land*² –como en el Tirol– el Gobierno se formó tras las negociaciones de ÖVP y SPÖ y fue designado en la sesión constitutiva del Parlamento, el 28 de abril de 1999. Fue reelegido Presidente del *Land* el Dr. Schausberer (ÖVP).

1.3. En Tirol las elecciones al *Land* fueron especialmente interesantes. El ÖVP perdió el 0,1% de los votos y un escaño. Ello tuvo lugar tras la revisión posterior de sus resultados por la existencia de ciertas irregularidades en las votaciones en el distrito electoral de la ciudad de Innsbruck (quedándose con 18) con lo que perdió la mayoría absoluta que hasta el momento tenía en el Parlamento. El SPÖ obtuvo 8 escaños (1 más con un aumento del 2,0% de votos), el FPÖ 7 (1 más, con un aumento del 3,5% de los votos) y Los Verdes perdieron 1 (ahora tienen 3) y el 2,7% de los votos. Los resultados de las elecciones fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional. En la Sentencia de 16 de octubre de 1999,³ se decretó un nuevo recuento parcial de los votos por parte de la administración electoral en la ciudad de Innsbruck, que supuso la pérdida del escaño señalado. El ÖVP anunció a final de año que impugnará la decisión.

En las negociaciones para la formación del Gobierno hubo un acuerdo entre el ÖVP y el FPÖ pero el pacto de coalición que se había negociado se rompió en el último momento. Entonces se pusieron de acuerdo el ÖVP y el SPÖ sobre la formación de un Gobierno que, con cinco ministerios ocupados por el ÖVP y dos por el SPÖ, fue elegido en la sesión constitutiva del Parlamento de 30 de marzo de 1999. Como presidente del *Land* fue reelegido Dr. Weingartner (ÖVP).

1.4. En las elecciones en Vorarlberg de 19 de septiembre de 1999, el ÖVP perdió su mayoría absoluta ya que sufrió una merma del 4,2 de los votos y dos escaños (tiene 18). Perdedores fueron también el SPÖ (disminuyendo el 3,3 por ciento de votos y 1 mandato, obteniendo 5) y Los Verdes (perdieron el 1,7% y 1 escaño, tienen 2). Claro ganador fue el FPÖ, que con un aumento del 9,1% de los votos ganó 4 escaños (tiene 11). La colaboración (voluntaria) existente hasta el momento entre el ÖVP y el FPÖ tuvo continuación y en la sesión constitutiva del Parlamento el 5 de octubre de 1999 fue reelegido como presidente el Dr. Sausgruber (ÖVP).

1.5. Tras la disolución anticipada del Consejo Nacional⁴ se fijó como fecha de las elecciones el 3 de octubre de 1999. La campaña electoral estuvo dominada por los temas relativos a los extranjeros, a la protección de la familia y las pensiones. La reforma del federalismo no fue tema de campaña. Las elecciones al Consejo

2. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», *Informe Comunidades Autónomas*, 1998, TORNOS, J. (dir.), Instituto de Derecho Público Barcelona, 1999.

3. Sentencia W I-5/99, W I-6/99, W I-7/99 de 16 de octubre de 1999; el Tribunal Constitucional estimó la impugnación por ilegalidad del procedimiento electoral.

4. Vid. la Ley federal a través de la cual se disolvió la XX Legislatura del Consejo Nacional (BGBl I Nr 109/1999).

Nacional cambiaron el panorama político en Austria y sus resultados dieron lugar a una incertidumbre inicial sobre la mayoría de gobierno que se formaría. Los resultados fueron los siguientes:

SPÖ	33,15%	- 4,91%	65 Escaños	-6
FPÖ	26,91%	+ 5,02%	52 Escaños	+ 11
ÖVP	26,91%	- 1,38%	52 Escaños	-/ +0
Verdes	7,40%	+ 2,59%	14 Escaños	+ 5
Foro de los Liberales	3,65%	-1,86%	0 Escaños	-10

Inmediatamente se vislumbró que los resultados electorales conducirían a unas difíciles negociaciones para la formación del Gobierno federal. El SPÖ descartó bajo cualquier circunstancia una coalición con el FPÖ y el ÖVP manifestó su intención de pasar a la oposición en caso de que fuese desplazado al tercer puesto. El Presidente federal ordenó que se llevaran a cabo unas «conversaciones especiales» entre todos los partidos representados en el Consejo Nacional. El 9 de diciembre de 1999 el hasta ahora Canciller Federal Mag. Klima (SPO) fue encargado para la formación del gobierno. Por parte del SPÖ se establecieron como principios para las negociaciones «*Las posiciones socialdemócratas para un programa de gobierno*» y por parte del ÖVP «*Los 6 puntos esenciales para el futuro de Austria*». El FPÖ declaró querer obtener responsabilidades de gobierno.

A finales del año 1999 no se había adoptado ningún acuerdo de coalición entre el SPÖ y el ÖVP.

Los *Länder* formularon sus posiciones en la «Declaración de los *Länder* para la formación del Gobierno federal» así como sus posiciones comunes sobre los temas relativos a la reforma del Estado federal,⁵ la compensación financiera, la reforma de la administración y la situación de Austria como Estado federal en Europa.

2. También en 1999 continuaron las discusiones sobre la elección directa del Presidente del *Land* aunque sin concretos resultados.⁶ Mientras los Presidentes de *Länder*, Stix (SPÖ) y Klasnic (ÖVP) se manifestaron en favor de su rápido establecimiento, algunos estudiosos alertaron ante lo que podía suponer una nueva «desvalorización del parlamentarismo». Los grupos de trabajo establecidos por los *Länder* concluyeron sus informes, en los que fueron expuestos los distintos problemas y exigencias que tal reforma plantearía. Sin modificación de la Constitución federal (art. 101 CA) ésta no puede llevarse a cabo.

3. También en 1999 se formularon propuestas para una revalorización del

5. Acuerdo de la Conferencia de Presidentes de los *Länder* de 29 de octubre de 1999.

6. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1997. Austria», *Informe Comunidades Autónomas*, 1997, AJA, E., (dir.), Instituto de Derecho Público Barcelona, 1998.

Consejo Federal, la Cámara⁷ de los *Länder* del Parlamento austríaco. Éstas iban desde las que propugnaban el envío de los Presidentes de los *Länder* a esta Cámara, los Presidentes de sus Parlamentos o aumentar en dos los representantes en el Consejo Federal, hasta la supresión de este órgano y sustitución por una representación de los distritos.⁸ También fue planteada la instauración de un veto del Consejo para determinadas leyes federales. A pesar de que la consolidación del Consejo Federal es necesaria para la reforma del Estado federal, en las negociaciones oficiales sobre la misma no se incluye esta cuestión.

II. Desarrollo y tendencias de interés federal

1. No se ha avanzado en la largamente discutida reforma del Estado federal, ni en el establecimiento de la jurisdicción administrativa de los *Länder*, ni en la reforma del Consejo Federal ni en la consecución de derecho industrial unitario. De los pocos avances habidos en este campo destacan la entrada en vigor de los acuerdos sobre el mecanismo de consulta y acerca del Pacto de Estabilidad austríaco⁹ y la abolición de la obligación de homogeneidad en el derecho de la función pública. Una razón importante para esta paralización fueron, sin duda, las elecciones al Consejo Nacional de 3 de octubre, ya que el Parlamento estuvo inactivo la segunda mitad del año 1999.

El mecanismo de consulta pretende proteger a las entidades territoriales ante cargas financieras de otras entidades (sobre todo de la Federación) y cabe hacer referencia a sus primeros efectos. Así, los *Länder* se opusieron con éxito a determinadas previsiones en relación a ciertas repercusiones de costes (como en la Ley de sanidad federal) y fueron discutidas cuestiones polémicas (como el caso de la Ley federal de archivos)

2. En 1996 se presentó ante el Consejo Nacional proyecto de ley gubernamental sobre la modificación de la Constitución federal, para su tramitación y aprobación,¹⁰ con el que se pretende la reforma del Estado federal, acordada en

7. Como ocurre en relación con los Presidentes de los *Länder* alemanes en el *Bundesrat*.

8. Los distritos administrativos políticos son unidades administrativas en los *Länder*, que tienen como máximo órgano ejecutivo el Presidente del distrito.

9. Vid. Pernthaler, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit.

• Acuerdo entre la Federación, los *Länder* y los municipios sobre el Mecanismo de Consulta y sobre un futuro pacto de estabilidad de las entidades territoriales, BGBl I Nr 35/1999; entró en vigor el 15 de enero de 1999.

• Acuerdo entre la Federación, los *Länder* y los municipios relacionado con la coordinación en la ejecución del presupuesto de la Federación, los *Länder* y los municipios (Pacto de Estabilidad austríaco), BGBl I Nr 101/1999; entró en vigor el 5 de junio de 1999; Vid. WEISS, «Der Konsultationsmechanismus: Beruhigungsspiel oder wirksames Instrument?», en *Österreichische Gemeindezeitung*, Heft 10/1999, pp. 44 y ss.

10. 14 B1g StenProt NR XX.GP. Vid. también PERNTHALER, P., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1996. Austria», *Informe Comunidades Autónomas*, 1996, AJA, E., (dir.), Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997.

el Pacto de Perchtoldsdorf en octubre de 1992. Las negociaciones acerca de la posición común de los *Länder* para la reforma del Estado federal y la reforma de la Administración,¹¹ adoptada en 1998, se paralizaron a pesar de que a principios del año 1999 numerosos y destacados políticos se declararon en favor de su realización en la legislatura en curso. Ante la poca probabilidad de que tal reforma se llevase a cabo, la Conferencia de Presidentes de los *Länder*, que siempre había sido el motor incansable en ese proceso, no incorporó tal proyecto en el orden del día de su sesión de principios del año 1999.

Con la finalización de la vigésima Legislatura del Consejo Nacional ha caducado el proyecto de ley gubernamental. Con ello, los intensos esfuerzos para fortalecer el federalismo austríaco, sobre todo por parte de los *Länder*, no se han visto recompensados. De momento no se puede prever en que rumbo y con qué contenido se va a retomar la discusión sobre la reforma del Estado federal.

3. En cuanto a otro proyecto también discutido durante años como es el del establecimiento de los tribunales administrativos de los *Länder*¹² se dieron numerosas negociaciones y reuniones con expertos. También en esta cuestión existen diversos posicionamientos (incluso entre los *Länder*), concretamente sobre las competencias de estos tribunales. Continúa sin decidirse si estos tribunales pueden anular las resoluciones impugnadas (casar) o modificar su contenido (reformular). En cuanto a la valoración de los costes para su creación, la Cancillería federal, en abril de 1999 envió a los ministerios federales y a las autoridades de los gobiernos de los *Länder* un nuevo presupuesto donde hay un aumento –considerable– de los costes. A finales de año la cuestión no había sido resuelta.

4. Prosiguieron las discusiones sobre el proyecto planteado en 1997 por el miembro del Gobierno del *Land* de Estiria, Dr. Hirschmann (ÖVP) acerca de la conversión de los *Länder* austríacos en tres grandes regiones.¹³ Así, un miembro del ÖVP propuso la sustitución del Consejo Federal y los parlamentos de los *Länder* por un único «Parlamento de los Länder» (*Generallandtag*). Esta idea es sumamente rechazable, puesto que no parece que pueda significar el ahorro de costes que se propone. También fueron objeto de discusión las declaraciones el Presidente del Tribunal de Cuentas y del Director del Instituto de investigación económica, que manifestaron que a la vista del problema presupuestario, se debería reflexionar sobre el federalismo, reformar la administración de los *Länder* y también discutir una posible una unión entre *Länder*. Estas manifestaciones llevaron a algunos destacados políticos –especialmente de los *Länder* del oeste– a objetar que no se pueden sacrificar uniones consolidadas históricamente en favor de estructuras administrativas más centralizadas y alejadas de los ciudadanos.¹⁴

11. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit.

12. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit..

13. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1997. Austria», op.cit..

14. Vid. «Braucht der österreichische Föderalismus eine Gebietsreform oder eine Bundesstaatsreform, um «europatauglich» zu werden?», *Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung* Nr 6/99.

5. En relación con la Ley federal de reforma de la contratación en el ámbito de la función pública de la Federación¹⁵ se adoptaron dos medidas importantes para los *Länder*¹⁶ que representan un pequeño avance en la reforma del Estado federal. Se eliminan las limitaciones existentes hasta el momento para los *Länder* en relación con las reglas sobre la contratación en la función pública. De especial relieve es la desaparición del «mandato de homogeneidad».¹⁷ Éste había conducido a una vinculación de los *Länder* al derecho de la Federación ya que no podían dictar norma alguna que supusiera un cambio en la adscripción de un servicio (por ejemplo de la Federación a servicio de un *Land*). Con la supresión del mandato de homogeneidad se dio cumplimiento a una larga exigencia de los *Länder*.¹⁸ En el contexto de la modernización de la Administración se permite a los *Länder*, en un marco de «federalismo competitivo», dictar normas acerca de las remuneraciones en el ámbito de los servicios públicos y el establecimiento de un derecho de la función pública ajustado a sus necesidades.

6. Hasta el momento, las empresas, para obtener las autorizaciones administrativas pertinentes deben seguir distintos procedimientos ante la Federación, los *Länder* y los municipios. Se halla en curso un nuevo «derecho industrial unitario» que debe significar una mayor rapidez en el proceso a través de la concentración de procedimientos, una simplificación administrativa y una disminución de la burocracia y, con todo ello, el fortalecimiento económico del país. Desde mayo de 1998 tienen lugar numerosos esfuerzos por parte de la Federación, los *Länder* y los sectores económicos para la realización de este proyecto. En abril de 1999 el ministerio federal competente elaboró el proyecto de Ley medioambiental en relación con el sector industrial (UGBA), acompañado de una reforma de la Constitución, el cual sometió al correspondiente dictamen. Los *Länder* plantearon numerosas objeciones a este proyecto. En él se propone una modificación de la Constitución federal para la introducción de una competencia de la Federación sobre el derecho industrial que afecta al núcleo de las competencias de los *Länder*, de modo que aquélla tendría la posibilidad, en todo momento, de dictar la normativa en este campo en materia de edificación, urbanismo, residuos y protección de la naturaleza, que se encuentra hasta en momento en el ámbito de competencias de los *Länder*. La promulgación del citado proyecto de ley federal supondría importantes cargas administrativas para los *Länder* ya que deberían ser controladas todas las empresas obligadas a obtener una autorización preceptiva. A pesar del acuerdo sobre el mecanismo de consulta, el proyecto de ley no contiene la correspondiente descripción de los costes.

Los *Länder* manifestaron que una solución acorde con el modelo federal, sería aquélla según la cual debería procederse a una concentración de todos los

15. BGBl I Nr 10/1999.

16. Vid. la nueva redacción del artículo 21.1 BIS 4 B-VG mediante la Ley de reforma constitucional 1999, BGBl I Nr 8/1999.

17. Ello se produce a través de la supresión de segunda frase del art. 21.1 de la Constitución federal. Vid. PERNTHALER/WEBER, *Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht*, FS Schnorr, Wien, 1088, pp. 557 y ss.

18. Vid. Punto A/8 del Programa de peticiones de los *Länder*, 1964.

procedimientos administrativos sobre instalaciones industriales de acuerdo con el modelo acordado por los Länder.¹⁹

Dadas las distintas propuestas de los dos partidos en el gobierno, no se llegó a ningún acuerdo acerca de un proyecto de ley o una propuesta de iniciativa ante el Consejo Nacional.

7. En relación con la nueva regulación y regularización del sector eléctrico en Austria llevada a cabo en 1998,²⁰ los *Länder* han dictado en 1999 las correspondientes leyes en este ámbito, con el objeto de acomodarse al mercado interior eléctrico en el marco de la Unión Europea, para lo cual ya habían entrado en vigor algunas normas en 1998. En relación con ello hubieron numerosos esfuerzos para conseguir una «solución austríaca» a través de acuerdos de las sociedades correspondientes, para evitar ser dominados por consorcios eléctricos extranjeros. Los *Länder* solicitaron tener más influencia en la «Sociedad común». En septiembre de 1999, se adoptó una fórmula de la sociedad «Energie Austria», en la que deben fusionarse la Sociedad Común, la Sociedad de Energía de Alta Austria y la ESTAG (Steiermark). Frente a ello hubo oposición por parte de los *Länder* de Viena, Baja Austria y Tirol, cuyas sociedades no están en la Sociedad común. A finales de año todavía no había ningún acuerdo concreto acerca de la forma en que el sector eléctrico austríaco, organizado de acuerdo con la estructura federal, puede actuar de forma competitiva en el liberalizado sector eléctrico europeo.

8. Continuaron los esfuerzos que el SPÖ viene realizando durante años para transformar en competencia federal la competencia de los *Länder* en materia de la protección de animales.²¹ A pesar de que los *Länder* han aprobado leyes más modernas en este ámbito²² y los convenios adoptados para la mejora de la protección de los animales,²³ el SPÖ anunció un proyecto de ley federal de protección de los animales. La nueva competencia federal fue rechazada medida innecesaria de nuevo centralismo, tanto por los *Länder* como por el ÖVP, miembro de la coalición gubernamental, debiendo tenerse en cuenta que en el ámbito de competencias ejercidas por la Federación que inciden en la protección de los animales, por ejemplo en el transporte de animales, no dejan de existir problemas.

19. «Modelo de los *Länder* para un procedimiento unitario», acordado por la Conferencia de los Presidentes de los Länder, el 20 de mayo de 1998; publicado en, *Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich*, Wien, 1999, pp. 183 y ss.

20. Se realizó a través de la Ley de organización y regulación del sector eléctrico (EIWOG), BGBl I Nr 1437/1998. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit

21. Vid. PERNTHALER, P., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1996. Austria», op.cit

22. Vid. la Ley de protección de los animales de Salzburgo, 1999, LGBl 1999/86.

23. Vid. el Convenio de los *Länder* según el art. 15ª para la mejora de la protección de los animales en general y sobre todo los animales domésticos. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit.

III. Aspectos destacados de la legislación federal

1. En 1999 el legislador federal ha aprobado numerosas reformas de la Constitución a través de diversos mecanismos. Así, tales modificaciones se han llevado a cabo mediante dos reformas de la Constitución, una ley constitucional federal, un tratado internacional con preceptos de modificación constitucional y cuarenta preceptos constitucionales en dieciocho leyes federales ordinarias.

Un repaso a la XX Legislatura del Consejo Nacional²⁴ muestra que en la misma se han adoptado en total 12 reformas de la Constitución, 8 leyes constitucionales federales y 183 preceptos constitucionales en 60 leyes federales. No hace falta volver a repetir que ello conduce a un fraccionamiento y una complejidad excesiva del derecho constitucional austríaco.

2. Las más importantes modificaciones son las siguientes:

2.1. Junto con la supresión del «mandato de homogeneidad» (vid. supra) destaca la Ley de reforma constitucional 1999 (BGBl I Nr 8/1999). Según ésta la introducción y organización de un cuerpo de vigilancia local²⁵ recae en el ámbito de decisión de los *Länder* y este cuerpo le pueden ser atribuidas tareas ejecutivas especialmente en materia de seguridad pública.²⁶

2.2. Con la Ley de reforma constitucional 1999 (BGBl I Nr 148/1999) se adoptó la medida más importante desde el punto de vista federal para los *Länder*, ya que éstos pueden prever mediante ley constitucional que, en caso de discrepancias entre un órgano equivalente al Tribunal de Cuentas (Tribunales de Cuentas de los *Länder*) y una institución sometida a su control, éstas pueden ser llevadas ante el Tribunal Constitucional.²⁷

3. En 1999 se ha hecho un uso frecuente de la posibilidad prevista en el artículo 44.1 de la Constitución, de aprobar preceptos constitucionales en leyes ordinarias. Fueron aprobados 40 preceptos constitucionales en 18 leyes federales, de los que se destacan los más importantes.

3.1. A través de la modificación de la Ley de protección de los monumentos (BGBl I Nr 170/1999) fueron revisadas considerablemente las normas de protección de los monumentos con la inclusión de la prohibición de exportación para los bienes culturales. A través de un precepto constitucional²⁸ se sometieron a la Ley de protección de los monumentos determinados parques y jardines históricos. A pesar de que los *Länder* se pronunciaron en contra de esta ampliación competencial, ésta fue aprobada y además sin compensación para los *Länder*. En razón de la importante contribución financiera de los *Länder* en la

24. Duración de la XX Legislatura de 15 de enero de 1996 hasta el 28 de octubre de 1999.

25. Vid. art. 10.1.14 CA.

26. Vid. el nuevo art. 118a CA.

27. Vid. el nuevo art. 127c B-VG.

28. Vid. En el precepto constitucional contenido en el art. 1.12 del Anexo 2 fueron relacionados 56 parques y jardines históricos en todos los *Länder*.

protección de los monumentos éstos han venido exigiendo desde hace años la competencia en esta materia, sin haber obtenido resultados.

3.2. En razón del Tratado firmado en el marco de la Organización Mundial del Comercio sobre la contratación pública (Government Procurement Agreement), Austria debe adaptar sus normas de trasposición de las directivas de la Comunidad sobre adjudicación pública para evitar la discriminación de empresas de la misma. Ello se hizo con la Ley de modificación de la Ley de contratación federal de 1997 (BGBl I Nr 80/1999). Mediante un precepto constitucional²⁹ se reformuló la competencia de los *Länder* en el ámbito de la contratación pública en relación con las sociedades de los *Länder*, empresas municipales y otras empresas de suministro eléctrico. En la medida en que las Leyes de contratación de los *Länder* se remiten a la Ley federal, éstos deben realizar la correspondiente adaptación a la modificación acaecida.

4. Hay que destacar otras leyes federales, algunas con efectos para los *Länder*.

4.1. Tras largas negociaciones durante meses, los dos partidos de la coalición, SPÖ y ÖVP, se pusieron de acuerdo sobre una importante reforma tributaria. Esta reforma, que implica importantes medidas para la mejora de la situación económica de Austria (entre otros una simplificación del procedimiento de creación de nuevas empresas), la seguridad en el empleo y la simplificación administrativa, supone, ante todo, una modificación de la tarifa sobre el impuesto sobre la renta. La plasmación legislativa tuvo lugar mediante la Ley de reforma tributaria 2000 (BGBl I Nr 106/1999) con la cual fueron modificadas 25 leyes tributarias y de seguridad social. En el curso de las negociaciones se dieron discrepancias entre los *Länder* y la Federación, sobre todo con el Ministro de Finanzas. Aquéllos rechazaron una asunción parcial de los costes de las medidas adoptadas por la Federación. El Ministro de Finanzas emplazó a los *Länder* a la reducción del gasto en su ámbito respectivo. Finalmente los *Länder* y los municipios aceptaron la reforma, pero manifestaron que las disminuciones de ingresos provocadas por la reforma se tendrían en consideración en las negociaciones sobre la Compensación financiera 2001. Como las cuentas muestran, en el año 2000 los ingresos por los impuestos federales (sobre todo en el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el tráfico de empresas) se van a reducir en 16,4 miles de millones de chelines, de los cuales 4,1 corresponden a los *Länder* y 2,3 a los municipios. Ello muestra, una vez más, que la Federación hace recaer las medidas de reforma de los impuestos en las espaldas de los *Länder* y municipios y éstos deben enfrentarse con graves problemas en sus presupuestos.

4.2. Tras años de negociaciones entre la Federación, los *Länder* y los municipios se adoptó la Ley federal sobre el transporte público regional y de cercanías 1999, BGBl I Nr 204/1999. En el año 1998, los *Länder* rechazaron un proyecto de ley por no resultar claras las normas sobre el reparto competencial y por sus consecuencias financieras. La tramitación de la ley en el Consejo Nacional tuvo lugar a partir de una iniciativa de los grupos parlamentarios con lo que no se sometió al correspondiente dictamen. La Ley con la finalidad del mantenimiento de la estructura del transporte público regional y de cercanías de personas,

29. Vid. el precepto constitucional en el art. 11.1.5 de la Ley.

vincula en numerosas ocasiones la existencia de subvenciones federales a los consorcios de transporte, con la previsión de las correspondientes prestaciones por parte de los *Länder*. Hay que destacar la autorización a los municipios para el establecimiento de un tributo sobre comunicaciones para grandes empresas (por ejemplo centros comerciales).³⁰

4.3. La Ley sobre la seguridad, conservación y utilización de los archivos de la Federación (Ley federal sobre archivos, BGBl I Nr 162/1999) contiene normas sobre la seguridad de los contenidos de los archivos de la Federación y su acceso por parte de los estudiosos y los ciudadanos. Esta ley provocó mucha controversia entre la Federación y los *Länder*. Se rechazó la previsión del proyecto federal de someter al ámbito de aplicación de la ley actos de oficinas de los *Länder* o de los municipios tramitados en la administración federal indirecta o delegada³¹ al considerarlos dentro de la archivística de la Federación. Ahora la ley establece una habilitación para transferir a los archivos de los *Länder* archivos de la administración federal bajo determinadas condiciones.³²

4.4. A través de la Ley de reforma de la radiodifusión regional (BGBl I Nr 2/1999) se llevaron a cabo numerosas adaptaciones legislativas a la ley sobre la difusión por cable y satélite. Con respecto a los *Länder* es importante el procedimiento para la concesión de licencias de emisión. Frente a la regulación anterior se prevé una vinculación más fuerte al Gobierno del *Land*, ya que se requiere el informe y acuerdo de éste.³⁴

La reforma de la Ley de telecomunicaciones (GBI I Nr 27/1999) contiene reglas sobre la utilización conjunta de postes para antenas con el objetivo de limitar tales objetos que se han convertido en una plaga en los *Länder*. Los *Länder* también han adoptado normas urbanísticas y de protección medioambiental³⁵ que prevén la posibilidad de establecer un impuesto en relación con estos postes.

5. La participación del Consejo federal fue la siguiente: no se hizo uso, como en años anteriores, de la posibilidad de vetar las leyes aprobadas por el Consejo Nacional (art. 42.2 CA). De acuerdo con el art. 44.2 CA, dio su aprobación en 6 ocasiones a leyes constitucionales o preceptos constitucionales en leyes ordinarias que introducen limitaciones a las competencias de los *Länder*. Junto con algunas reformas de la Constitución, dentro de esas normas se encontraban las necesarias cláusulas de fundamento competencial de la Federación en las denominadas «leyes de orientación económica». Además, el Consejo Federal dio su aprobación a la conclusión de dos tratados internacionales que contenían dis-

30. Vid. arts. 32-37 de la Ley.

31. Vid. art. 102 y 104 CA.

32. Vid. art. 3.6 de la Ley.

33. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1997. Austria», op.cit.

34. Vid. art. 16 de la Ley.

35. Vid. la Ley de reforma de la Ley de edificación 1998 (LGBI 1999/7) y la de la Ley de protección medioambiental de 1997 en Tirol (LGBI 1999/8).

posiciones modificativas de la Constitución y que afectaban a las competencias de los *Länder*.³⁶ Desde la introducción de la aprobación obligatoria del Consejo Federal el 1 de enero de 1985,³⁷ el número de modificaciones constitucionales que han debido ser aprobadas por esta Cámara por suponer afectación de las competencias de los *Länder* suman 153.

IV. Aspectos destacados de la legislación de los *Länder* y su participación de los *Länder* en los asuntos comunitarios

1. En el año 1995 los *Länder* han ido desarrollando su derecho constitucional habiendo reformado sus constituciones en seis casos. Junto con ello, numerosos preceptos constitucionales en leyes ordinarias han contribuido al aumento de la complejidad del derecho constitucional en este ámbito. Destacamos los cambios constitucionales más destacados.

1.1. En Baja Austria la reforma de la Constitución (LGBl 0001-10) introdujo un precepto sobre la trasposición de directivas de la UE en relación con el procedimiento de información en el ámbito de los disposiciones técnicas.³⁹

La modificación del Reglamento del Parlamento del *Land* (LGBl 0010-4) prevé que los diputados que no puedan formar un grupo parlamentario⁴⁰ pueden designar un representante en la Conferencia de Presidentes.⁴¹

1.2. El *Land* de Alta Austria ha establecido mediante la Ley Constitucional (LGBl 1999/37) un Tribunal de Cuentas para el control de las actividades del *Land*.⁴² Al igual que en Baja Austria, se adoptó la Constitución a la modificación de las directivas de la UE para la ejecución del procedimiento de información en el ámbito de las disposiciones técnicas⁴³

En la Ley del Tribunal de Cuentas de Alta Austria (LGBl 1999/38) se establecieron las funciones, su actividad de control y dictamen, sus competencias, el tratamiento de los informes y la organización de este nuevo órgano.

1.3. En Salzburgo con la Ley constitucional dirigida a adicionar la reforma de la Ley constitucional 1998 (LGBl 1999/6) se autorizó al gobierno del *Land* a

36. Aprobación del Consejo Federal según el art. 50.1 CA o 50.3 en relación con el art. 44.2 CA.

37. Vid. Reforma de la Constitución federal, BGBl 1984/490.

38. Vid. art. 63 de la Constitución del Land.

39. Directiva 98/34/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 sobre un procedimiento de información en el ámbito de las normas y disposiciones técnicas, Abl Nr L 204, de 21 de julio de 1998; Directiva 98/34/UE sobre un procedimiento de información en el ámbito de las normas y disposiciones técnicas, Abl Nr 217 de 5 de agosto de 1998.

40. Según el artículo 9 de la ley se requieren un mínimo 3 diputados del mismo partido para formar un grupo.

41. Vid. el precepto constitucional contenido en el art. 10.1 de la Ley.

42. Vid. art. 35 de la Constitución del Land.

43. Vid. art. 69.3 de la Constitución del Land.

publicar la Ley constitucional antes de su entrada en vigor general. Esta doble publicación tuvo lugar en el LGBI 1999/25.⁴⁴

En relación con la reforma de la Constitución de 1998, el Parlamento del *Land* dictó la Ley sobre el Reglamento del Parlamento de Salzburgo (LGBI 1999/26). La Ley contiene junto a las disposiciones generales y de organización, reglas sobre la elección del gobierno del *Land* y los miembros del Consejo Federal, sobre las sesiones de la Cámara y preceptos sobre la tramitación de los asuntos. Se reguló también el tratamiento de las interpelaciones y el establecimiento de comisiones de estudio y el procedimiento de las comisiones de investigación.

1.4. En Estiria la Ley de modificación de la Ley constitucional 1960 (LGBI 1999/46) aprobó una normativa sobre la conclusión de tratados internacionales en los ámbitos de decisión propia, con los países fronterizos con Austria o sus entidades territoriales.⁴⁵ En caso de que éstos impliquen una vinculación para el Parlamento del *Land*, requieren una autorización de éste. Se creó una «Comisión parlamentaria para Convenios y Tratados internacionales»,⁴⁶ que de acuerdo con la modificación del Reglamento parlamentario del *Land* (LGBI 1999/50) debe informar sobre todos los proyectos que afecten a convenios. En la reforma constitucional se establecieron disposiciones sobre la doble publicación de preceptos normativos⁴⁷ y sobre la potestad de un tercio de los diputados de poder plantear un recurso ante el Tribunal Constitucional para controlar la constitucionalidad de una ley del *Land*.⁴⁸

En la reforma de Ley del Tribunal Constitucional del *Land* (LGBI 1999/47) se disminuyó el número de parlamentarios que pueden iniciar un procedimiento de control ante el Tribunal, de un tercio a un cuarto de los diputados y con ello se potenciaron los derechos de las minorías en el Parlamento.

1.5. En Vorarlberg se llevó a cabo una reforma de la Constitución mediante Ley constitucional (LGBI 1999/8) a través de la cual se instauró el Tribunal de Cuentas del *Land*, que será conducido por su presidente. En ella se regula la actividad de control de la gestión pública, la organización y funciones de este órgano así como sus informes.⁴⁹ En la Ley del Tribunal de Cuentas (LGBI 1999/10) se establecieron disposiciones complementarias. La Constitución del *Land* fue publicada de nuevo mediante decreto del Gobierno del *Land* (LGBI 1999/9).

44. La técnica de la doble publicación (*Wiederverlautbarung*) está relacionada con la existencia de preceptos en las leyes de los *Länder* que requieren ser aprobados por la Federación según el art. 97.2 CA. Para evitar la inconstitucionalidad en la publicación de la ley —así ocurrió en 1996 con la Ley del Tirolo sobre el tráfico de bienes inmuebles de 1983 que fue declarada inconstitucional por omitir la publicación de determinados preceptos— los *Länder* mediante reformas de sus Constituciones o Leyes constitucionales han ido autorizando al gobierno del *Land* a publicar esas leyes sin los preceptos sobre los que la Federación deba dar su conformidad (N. de la T.).

45. Vid. el nuevo art. 7b de la Constitución del *Land*.

46. Vid. art. 18.6 de la Constitución del *Land*.

47. Vid. también la modificada ley sobre la doble publicación (Ley de publicidad de Estiria - LGBI 1999/49)

48. Vid. el nuevo art. 21 a y 21b de la Constitución del *Land*.

49. Vid. arts. 65 a 65c de la Constitución.

1.6. En la modificada Constitución de la ciudad de Viena⁵⁰ se establece que el director de la oficina de control no debe ser un funcionario administrativo con conocimientos jurídicos. Debe ostentar un título universitario y tener práctica en la Administración. El cargo se ocupa mediante concurso público.

2. En 1999, los *Länder* también han promulgado numerosas leyes ordinarias con preceptos constitucionales, así como leyes muy estrechamente relacionadas con el derecho constitucional. Al margen de las leyes mencionadas hay que destacar algunas de ellas:

Se dictaron normas sobre el derecho de la función pública en los *Länder*, así como sobre la igualdad de trato de las mujeres y el fomento de sus derechos en el ámbito de la función pública local,⁵¹ preceptos sobre la provisión de plazas en puestos directivos⁵² en las empresas públicas de los *Länder* y la remuneración de órganos directivos y sobre la trasposición de directivas comunitarias relativas a la notificación de disposiciones técnicas.⁵³ Fueron publicadas de nuevo numerosas leyes, de forma positiva para la claridad del derecho vigente.

3. En los *Länder* se han adoptado numerosas leyes ordinarias sobre todo en el ámbito del derecho de la función pública, urbanismo, derecho de edificación, de protección de la naturaleza y en el sector eléctrico. A continuación se destacan algunas de ellas.

3.1. En los ámbitos especialmente sensibles de ordenación del territorio y comercio inmobiliario los *Länder* han adoptado nuevas medidas para promover un uso racional del suelo así como adecuarse a las normas de la Unión Europea.

En el Tirol se modificó la Ley sobre el tráfico de fincas de 1996 (LGBI 1999/75) en razón de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea,⁵⁴ sustituyéndose el procedimiento de autorización del comercio de fincas por un procedimiento declarativo. También se simplificó la adquisición de fincas agrícolas y forestales por parte de los municipios y la adquisición de terrenos en la montaña.

Mediante la reforma de la Ley del tráfico inmobiliario para extranjeros (LGBI 1999/57) se determinó que la adquisición de la propiedad, o de un derecho de

50. Vid. el artículo 73.4 de la Constitución de la ciudad de Viena.

51. Vid. Leyes de Estiria sobre la función pública - LGBI 1999/64; y La Ley Alta Austria sobre la igualdad de trato en los municipios (LGBI 1999/63) o la del Tirol (LGBI 1999/55)

52. Vid. La Ley de provisión de puestos de Burgenland- Ley sobre transparencia en la provisión de puestos en el ámbito de las empresas públicas- LGBI 1999/1 y la Ley del Tirol sobre contratación pública de los órganos directivos de las empresas del *Land* y de los municipios (LGBI 1999/27)

53. Vid. la Ley constitucional de Estiria de modificación de la Ley del procedimiento de información en el ámbito de las disposiciones técnicas (LGBI 1999/48); la Ley del Tirol sobre el procedimiento de información en el ámbito de las disposiciones técnicas (Ley de notificación) (LGBI 1999/43).

54. Sentencia de 1 de junio de 1999, Rs C-302/97 (Klaus Konle/ República de Austria)

edificación o de servidumbre o de arrendamiento en una finca edificada o no por parte de extranjeros⁵⁵ requieren para su validez una autorización administrativa.

Mediante la modificación de la Ley de ordenación del territorio de Alta Austria 1999 (LGBI 1999/32) se reformaron las categorías de destinación de las áreas residenciales, áreas industriales, áreas especiales y áreas comerciales, así como las normas relativas al establecimiento de tasas de apertura. Se incorporó una nueva normativa a la Ley sobre postes de telecomunicaciones, los cuales si son de más de 10 metros sólo pueden establecerse en las áreas indicadas en el plan urbanístico.

En Salzburgo con la reforma de la Ley de ordenación del territorio 1998 (LGBI 1999/10) se establece que los programas de desarrollo serán modificados cuando cambien los principios sobre la planificación. Para una utilización más racional del suelo, se establecieron preceptos acerca del aprovechamiento de las parcelas, sobre la altura en las edificaciones así como sobre las zonas de segunda residencia. En una nueva reforma de esta Ley (LGBI 1999/45) se prevé que en las áreas para grandes empresas comerciales (centros comerciales) sólo pueden ser autorizadas en la planificación urbanística cuando ello no perjudique a los objetivos de todo el territorio del *Land*. Con una nueva reforma (LGBI 1999/77) se introdujeron preceptos sobre la normativa reglamentaria que debe dictar el Gobierno del *Land* para las grandes empresas comerciales.

Con la reforma de la Ley de tráfico de fincas 1997 (LGBI 1999/11) se establecieron preceptos y se sometió a ciertas condiciones la adquisición y uso de segundas residencias.⁵⁶

En Baja Austria mediante la reforma de la Ley de ordenación territorial 1976 (LGBI 8000-13) se adaptó la normativa a las nuevas situaciones. En relación a la dedicación del suelo a centros comerciales, se tuvo en cuenta de forma destacada la constante apertura de «centros comerciales especializados»⁵⁷

En Vorarlberg mediante la reforma de la Ley de planificación del territorio (LGBI 1999/43) se ha dado nueva redacción a los preceptos sobre la dedicación del suelo a las áreas comerciales y a su establecimiento. También se adoptaron las normas sobre segundas residencias y plazas de aparcamiento.

3.2. En el ámbito del urbanismo y protección medioambiental hay que destacar las siguientes cuestiones:

En Alta Austria mediante la Ley de edificación (LGBI 1999/33) se estableció una nueva normativa sobre la eliminación de las aguas residuales en determinados usos y edificaciones situados en zonas verdes. En este contexto, en la Ley de protección del suelo 1999 (LGBI 1999/34) fueron modificadas algunas disposiciones sobre el vertido de residuos.

55. No son extranjeros los pertenecientes a la UE que hacen uso de la libertad en el tráfico inmobiliario y de establecimiento.

56. Sólo es necesaria una autorización para la adquisición, cuando el objeto de la misma se encuentra en un área de segundas residencias o es utilizado como segunda residencia posteriormente al 1.3.1992 o existe una resolución acerca de un permiso excepcional de segunda residencia.

57. Vid. art. 17 de la Ley.

Para someter a determinadas condiciones la constante instalación de postes de antena (especialmente para teléfonos móviles)⁵⁸ en Tirol fueron promulgadas dos leyes. En las reforma de la Ley urbanística de 1998 (LGBl 1999/7) y de la Ley de protección de la naturaleza 1997 (LGBl 1999/8) se establecieron normas sobre el establecimiento de los mencionados postes.

3.3. En el ámbito de la protección frente a catástrofes y servicios de salvamento hay que destacar las siguientes normas:

En Estiria con la Ley de protección en caso de catástrofes (LGBl 1999/62) se dio nueva redacción a las normas sobre las actuaciones y las medidas en el ámbito de la protección frente a catástrofes, las intervenciones públicas, las obligaciones de la población y la asunción de los costes en la lucha contra estos fenómenos, con el objeto de adaptarlas a las nuevas realidades.

En Vorarlberg, la modificación de la Ley sobre protección en caso de catástrofes (LGBl 1999/23) fijó la obligación de los municipios de establecer de un plan de protección frente a catástrofes, las competencias en este ámbito y la obligación de determinadas empresas de establecer planes de emergencia externa.

En Salzburgo, con la reforma de la Ley sobre auxilio (LGBl 1999/15) se reguló la contribución en este ámbito de organizaciones, la asunción de los costes de las actuaciones de acuerdo con el principio de responsabilidad del que las haya causado y el transporte de enfermos.

4. En relación con la participación del Gobierno federal en la legislación de los *Länder* a través del procedimiento previsto en el artículo 98 de la Constitución, fueron tramitados 234 proyectos de ley de los *Länder*. No se planteó ningún veto. Tampoco fue denegada la aprobación en orden a la participación de los órganos federales en la ejecución de leyes de los *Länder* (art. 97.2 CA).

5. Para los *Länder* austríacos fueron de especial interés, en el contexto de la pertenencia austríaca a la UE, las negociaciones acerca de la ampliación de la UE al este, el acuerdo sobre la Agenda 2000, el acta de preparación de la Conferencia regional 2000 y la reforma de los fondos estructurales con los nuevos criterios de delimitación de las zonas que se encuadran en los objetivos de la política regional de la Comunidad. También hay que mencionar que los *Länder* fueron afectados por numerosos procedimientos de vulneración de los Tratados, en los cuales la defensa de sus intereses por la Federación se llevó a cabo de forma adecuada. Se efectuará una breve referencia a estos aspectos.

5.1. El procedimiento de participación de los *Länder* en los asuntos de la UE funcionó también sin problemas. La posición de los *Länder* se fijó en la Conferencia de Presidentes de los *Länder*. La vinculación prevista en el art. 23.3 CA de los representantes de los *Länder* en las sesiones del Consejo de la UE no tuvo lugar. Los intereses de los *Länder* fueron defendidos a través de la presencia de los expertos representantes de los *Länder* en las sesiones de los grupos de trabajo del Consejo y en los comités de la Comisión.

5.2. En 1999 se dieron cinco posiciones comunes de los *Länder* de acuerdo

58. Vid. supra en relación con la legislación federal.

con el art. 23d.2 de la Constitución.⁵⁹ La Federación se sujetó a su carácter vinculante y defendió ante los órganos de la UE las posiciones de los Länder.

V. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1. En el año 1999⁶⁰ el Tribunal Constitucional dictó importantes sentencias acerca del reparto competencial entre la Federación y los *Länder*. Mediante Sentencia de 25 de junio de 1999, G 256/98, el Tribunal declaró inconstitucionales algunos preceptos de la Ley de protección de la naturaleza de Baja Austria porque esta Ley no tuvo en cuenta los intereses federales en el procedimiento de concesión de autorizaciones en relación con la protección del medio ambiente y con ello se incumplió la obligación de los *Länder* de atender los intereses federales.

1.1 El caso que origina la decisión es el proyecto de construcción del Túnel de Semmering (*Semmering-Basis-Tunnels*). Se trata de un túnel ferroviario subterráneo, que debe suponer una importante mejora de las comunicaciones ferroviarias de Viena hacia el sur así como permitir superar el obstáculo que suponen para la comunicación las montañas de Semmering situadas al sudeste de Viena. Con esta construcción se atraviesa una zona situada en Baja Austria que de acuerdo con la Ley de protección de la naturaleza de este *Land* desde 1979 es una zona protegida. Ello provoca que las diversas medidas constructoras que afecten a esa zona deban obtener una autorización medioambiental de las autoridades del *Land* de modo que éstas pueden ser prohibidas por las mencionadas autoridades.

El túnel obtuvo todos los permisos necesarios de acuerdo con las normas de la Federación, como las requeridas por la normativa sobre ferrocarriles, aguas y forestal. No obstante, el Gobierno del *Land* no concedió la autorización en materia medioambiental sino que la denegó por lo que se refiere a la construcción del Túnel en Baja Austria porque no se podía excluir que se pudiera afectar el área protegida.

Cuando este conflicto fue llevado al Tribunal Constitucional, éste sometió a control la parte de la ley que limitaba los intereses federales y la declaró incons-

59. Los asuntos fueron los siguientes:

- Proyecto de una Directiva de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; Posición VST-2937/90 de 20 de abril 1999.
- Proyecto de una Directiva del Consejo sobre el control de los efectos en el medio ambiente de determinados planes y programas KOM (99) 73; Posición VST-30744/19 de 28 de abril de 1999;
- Proyecto de una Directiva sobre el incinerado de residuos, KOM (98) 558; Posición VST-2805/907 de 1 de junio de 1999.
- Grupo de trabajo «cuestiones medioambientales»; Proyecto para un Reglamento sobre estadística sobre tratamiento de residuos, KOM (99); Posición VST-2805/966 de 13 de septiembre de 1999.
- Proyecto de una Directiva sobre el control de los efectos en el medio ambiente de determinados planes y programas (UVP estratégica), KOM (99), 73; Posición VST-3074/43 de 19 de octubre de 1999.

60. Se han tenido en cuenta todas las Sentencias del año 1999 que han sido publicadas hasta febrero del 2000.

titucional. De acuerdo con la fundamentación de la decisión del Tribunal, los *Länder*, a pesar de que pueden dictar normativa de protección de la naturaleza incluso cuando afecta al ámbito de las comunicaciones ferroviarias— para lo que es competente la Federación —deben permitir la realización de los intereses federales— como en este caso la competencia en materia de ferrocarril, así como el cumplimiento de las funciones federales en su política de comunicaciones. La Ley de Baja Austria, según el Tribunal, no realiza una adecuada ponderación de intereses —algo que viene constitucionalmente exigido—⁶¹ y con ello impide la ejecución de las competencias de la Federación: la Ley del *Land*, según el Tribunal Constitucional, llevó a cabo una jerarquización inadecuada de los intereses de protección medioambiental, puesto que una obra de gran trascendencia en materia de comunicaciones fue prohibida por unas insignificantes afectaciones a la naturaleza. El Tribunal alertó sobre el peligro de que la Federación pueda verse impedida en el cumplimiento de sus funciones en relación al establecimiento de una adecuada red de ferrocarriles y en materia de tráfico cuando estén en juego cuestiones medioambientales de mínima importancia.

1.2 La significación de esta decisión se encuentra en el reconocimiento de la competencia de los *Länder* para la protección de la naturaleza: en el procedimiento ante el Tribunal y ya anteriormente por la literatura jurídica se había defendido, que en el ámbito de las comunicaciones ferroviarias no se puede dar en ningún caso la competencia de protección de la naturaleza porque en este ámbito la competencia le correspondía en exclusiva y para todos los aspectos a la Federación. Contra ello se pronuncia expresamente el Tribunal afirmando que los *Länder* pueden dictar normas de protección de la naturaleza también en relación con las comunicaciones ferroviarias.

Finalmente, la decisión es un nuevo supuesto de aplicación a los *Länder* del mandato de consideración de los intereses federales. Esta obligación, formulada y defendida por el Tribunal Constitucional desde 1984, actúa como un mecanismo de resolución de conflictos en aquellos casos donde la Federación y los *Länder* tienen competencia de forma legítima y que pueden ser solucionados a partir de diversos fundamentos competenciales.⁶² Hasta ahora este principio ha sido interpretado siempre de modo beneficioso para la Federación. En este caso el Tribunal Constitucional ha sopesado los intereses en juego de forma adecuada y ha entendido que no se han tenido en cuenta los intereses federales por parte del Legislador del *Land* (y en consecuencia tampoco por las autoridades administrativas del *Land*). Desde el punto de vista de los *Länder* hay que advertir críticamente que los intereses de las comunicaciones suprarregionales no deben ser considerados siempre de forma automática como más importantes que la protección de la naturaleza puesto que, en ese caso, la competencia de los *Länder* se vería afectada de forma considerable.

61. Hasta 1998 la Ley de protección de la naturaleza de Baja Austria sí que había mantenido una adecuada ponderación de intereses; en 1998 se modificó la Ley con la intención clara de que existiera una base legal para impedir la realización del túnel. En el trasfondo de la cuestión se halla el vehemente rechazo del túnel por parte de los partidos políticos más decisivos en el *Land*.

62. Vid. Sobre este principio ÖHLINGER, *Verfassungsrecht* 4 (1999) 133 ss.

2. Otra decisión que afecta al reparto competencial hace referencia también a una Ley de Baja Austria, aunque de menor significación (Erk K II-1/98 de 15 de octubre de 1999). Se trata del reparto competencial en materia de residuos. De acuerdo con el artículo 10.1.13 CA le corresponde a la Federación en los residuos peligrosos y otros residuos, cuando venga exigido por la necesidad de una regulación unitaria federal.

El Gobierno de Baja Austria solicitó al Tribunal, de acuerdo con el artículo 138.2 de la Constitución, que manifestase si la regulación contenida en el proyecto de ley de modificación de la Ley de residuos de Baja Austria, donde se regulan los residuos no clasificados (*Restmüll*) es competencia de la Federación o de los *Länder*. El Tribunal declaró con una breve resolución que el *Land* era competente para dictar el proyecto planteado porque la Ley de residuos del *Land* en vigor respeta la competencia federal y no entra a regular los residuos de su competencia. La normativa planificada debe entenderse en ese sentido.

3. El Tribunal Constitucional en los últimos años se ha pronunciado de forma cada vez menos frecuente sobre cuestiones directamente federales. En el control de leyes de la Federación y de los *Länder* predominan otras cuestiones, especialmente las referidas a derechos fundamentales. Estas decisiones pueden ser también de interés federal porque ponen de manifiesto nuevos límites o posibilidades en las reglas competenciales. Dos ejemplos en el año 1999 muestran este «indirecto» interés federal en algunas decisiones del Tribunal Constitucional. En ambos casos se trata de una importante competencia de los *Länder*, la ordenación del territorio. Esta competencia comprende la planificación global del uso del suelo bien para vivienda, industria o para zona no edificable; un instrumento fundamental en ello es la determinación pública vinculante de los usos de todas las parcelas por los municipios a través de sus reglamentos, en el denominado plan de dedicación urbanística.

3.1 A principios de los 90 algunos *Länder* (Tirol, Alta Austria, Salzburgo) empezaron a introducir en sus leyes de ordenación del territorio, preceptos sobre contratos urbanísticos para conseguir una movilización de los terrenos edificables y la consecución de vivienda a precios asequibles.⁶³ Con la expresión «contratos urbanísticos» se hace referencia a reglas de acuerdo con las cuales los municipios como órganos competentes en esta materia podían firmar contratos privados con los propietarios de tierras para el aseguramiento de los objetivos urbanísticos del lugar, especialmente para la previsión de viviendas suficientes.⁶⁴

Con la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/99 de 13 de octubre de 1999 fueron declarados inconstitucionales preceptos de la Ley de ordenación territorial de Salzburgo que hacían referencia a los «contratos urbanísticos». De acuerdo con el fundamento del Tribunal, la Ley de Salzburgo anuda de manera ilegítima –no prevista en la Constitución– medidas correspondientes a los poderes

63. Existían numerosos terrenos sin edificar con objetivos especulativos con lo cual la vivienda se encarecía.

64. Por ejemplo, en estos contratos el municipio puede establecer la dedicación deseada en una determinada parcela y obligar al propietario a construir en un determinado plazo o determinar que la parcela debe dedicarse a la construcción de pisos por los poderes públicos y, por tanto, obligar a proceder a su venta.

públicos con medidas de carácter privado. De acuerdo con los preceptos de la Ley, los municipios deben suscribir esos contratos para poder determinar la dedicación urbanística del suelo edificable. Asimismo, el propietario de la tierra es obligado a la firma del contrato de manera que no puede oponerse legalmente de forma efectiva. El Tribunal considera que esas normas vulneran el derecho de propiedad, de igualdad y el principio de defensa legal de la Constitución. Además, el Tribunal desde un primer momento manifestó sus dudas acerca de si tales reglas entraban dentro del objeto competencial «vivienda de los ciudadanos» el cual según el artículo 11.1.3 CA, corresponde a la legislación de la Federación. El Tribunal renuncia a resolver esta cuestión puesto que las normas vulneran los mencionados derechos y principios constitucionales con lo que se declaró la inconstitucionalidad de las mismas.

En cuanto a las leyes de otros *Länder* que contienen preceptos similares no se ven afectadas por esta decisión, en la medida en que no realicen una conexión directa entre contratos privados y la función pública de determinación de la dedicación del suelo. Por otro lado, es de interés general que el Tribunal Constitucional defienda la existencia de determinados límites al empleo de contratos privados en las funciones públicas, lo cual debe servir a la protección jurídica de los individuos.

3.2 Los centros comerciales son desde hace tiempo un objeto de la actuación normativa de los *Länder*, cuyas Leyes de ordenación territorial los someten a las reglas de la planificación general y limitan su establecimiento y ampliación. El Tribunal Constitucional señaló en 1986 que los *Länder* si bien pueden regular la situación de los centros comerciales a través de la regulación general urbanística, no pueden establecer ningún control acerca de su necesidad, puesto que para ello es competente la Federación. Así, la Federación en el año 1997 en el ámbito de la normativa industrial, estableció una regulación de acuerdo con la cual los centros comerciales sólo serán autorizados en la periferia de las ciudades cuando a través de ello no se ponga en peligro el denominado «suministro de productos cercano a los ciudadanos»,⁶⁵ es decir la autorización puede ser denegada, por ejemplo, cuando pequeños y medianos comercios puedan verse amenazados. La Federación pretendía interpretar ampliamente esta normativa de modo que abarcara a todos los centros comerciales, argumentando que la normativa sobre la ordenación del territorio de los *Länder* no garantiza de modo suficiente el denominado suministro cercano de productos. Este argumento no fue aceptado por el Tribunal Constitucional cuando tras el recurso de las empresas afectadas se pronunció sobre estas normas. Mediante Sentencia G 96/99 entre otras, del 2 de diciembre de 1999, declaró que estas normas de la Federación en el ámbito de la reglamentación sobre industrias deben ser interpretadas de modo restrictivo en razón del derecho fundamental de libertad de empresa y sólo pueden aplicarse para los centros comerciales de productos y servicios de primera necesidad como por ejemplo los comestibles. De este modo, los restantes centros comerciales se someten de forma decisiva a los límites urbanísticos de la normativa de los *Länder*.

65. Esta expresión significa que los ciudadanos puedan comprar en establecimientos cercanos a sus viviendas.

BÉLGICA

Francis Delpérée

El estado del federalismo

1. A lo largo de 1999 han tenido lugar significativos cambios constitucionales. Si bien no se han modificado fundamentalmente los elementos esenciales del sistema federal (*vid.* sobre este tema F. DELPÉRÉE y S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998), sin embargo pueden afectar a la aplicación de algunas de las reglas en vigor a nivel comunitario y regional.

En primer lugar, debe recordarse que el 11 de diciembre de 1998 se produjo una reforma del artículo 8 de la Constitución, que determina las condiciones de otorgamiento de los derechos políticos y que reserva tradicionalmente su ejercicio a los ciudadanos belgas. Dicho precepto ha sido completado en dos aspectos. Se ha precisado que «*La ley puede organizar el derecho de voto de los ciudadanos de la Unión europea que no tengan la nacionalidad belga, de conformidad con las obligaciones internacionales y supranacionales de Bélgica*». También se ha establecido que otra ley, que no podrá ser adoptada antes del primero de enero del año 2001, podrá extender este derecho de voto «*a los residentes en Bélgica que no sean nacionales de un estado miembro de la Unión Europea*», en las condiciones y modalidades que legalmente se determinen.

La nueva disposición constitucional es particularmente restrictiva. Da cumplimiento, con seis años de retraso, a la ejecución del art. 19 del Tratado de la Unión Europea, y organiza el derecho de voto de los ciudadanos en las elecciones locales. No contempla otros tipos de elecciones –ni las provinciales, simuláneas a las locales, ni *a fortiori*, las comunitarias o regionales-. Se limita, estrictamente y, en opinión de quien suscribe estas líneas, en contradicción con el tratado de Maastricht, a organizar el derecho de voto e ignora el de elegibilidad.

La primera de las leyes mencionadas fue adoptada el 27 de enero de 1997. Organiza, concretamente, el derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones locales.

– Otra reforma de la Constitución, la del art. 41, tuvo lugar el 12 de marzo de 1999. Consiste en una ampliación de una disposición constitucional que dispone lo siguiente: «*Los intereses locales y provinciales se regulan por consejos locales y provinciales, según los principios establecidos por la Constitución*». Con la finalidad de asegurar una mayor participación de los ciudadanos en la vida de las colectividades locales, dos leyes, una de 10 de abril de 1995 y otra de 25 de marzo de 1999 organizan las consultas populares a nivel local y provincial. Esta situación ha sido constitucionalizada por una nueva disposición. En ella se precisa que «*las materias de interés local o provincial pueden ser objeto de una consulta*

popular en la comunidad o provincia concernida» y que «la ley (federal) regula las modalidades y organización de la consulta popular».

La nueva disposición contiene una habilitación: legitima la instauración por el legislador federal y la organización por las colectividades locales de tales tipos de consultas. Establece también una prohibición. Estos procedimientos de participación directa no pueden referirse más que a aquéllos asuntos que conciernen a actividades de interés local o regional.

Por otra parte, la Ley de 13 de mayo de 1999 hace descender la edad para ejercer el derecho de sufragio: «*Para solicitar una consulta popular o para participar en ella*», es suficiente con tener dieciséis años cumplidos. Los belgas, al igual que los extranjeros, pueden participar en estas consultas. Asimismo debe mencionarse el Decreto real de 7 de julio de 1999 que fija las condiciones particulares de organización de una consulta popular provincial, y el de 15 de diciembre de 1999, en lo que se refiere a las consultas populares locales.

• Tampoco resulta supérfluo recordar que el artículo 151 de la Constitución, relativo al estatuto de los miembros del Poder Judicial, fue profundamente modificado el 20 de noviembre de 1998. En dicha disposición se afirma que «*los jueces son independientes en el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales*», y que «*el ministerio público es independiente en el ejercicio de las investigaciones y persecuciones individuales*». Además, se constituye un Consejo Superior Judicial que interviene en el procedimiento de reclutamiento y de promoción de los magistrados. También está llamado a ejercer un control externo de las actividades judiciales (*vid. Le Conseil Supérieur de la Justice*, bajo la dirección de M. VERDUSSEN, Bruxelles, Larcier, 1999; F. DELPÉRÉE, «*Le Conseil Supérieur de la Justice, en projet*», in Th. RENOUS, (Ed.) *Les conseils supérieurs de la magistrature*, París, La Documentation Française, 1999).

Asimismo debemos recordar en este punto que, si bien en Bélgica la autonomía local y regional se traduce en el plano normativo y administrativo, esta circunstancia no tiene una prolongación en el ámbito de la justicia, pues ésta es de competencia federal.

Según el pronunciamiento del Tribunal de Arbitraje de 17 de febrero de 1999, las disposiciones de la Ley sobre la utilización de las lenguas en materia judicial que reservan «dos terceras partes de los puestos de trabajo» a candidatos bilingües, no violan las reglas de igualdad y no discriminación.

También debe señalarse la revisión de 7 de mayo de 1999, referida al art. 150 de la Constitución, con el fin de sustraer los «delitos de prensa inspirados por el racismo o la xenofobia» de la competencia del jurado popular.

2. El 5 de mayo de 1999 tuvo lugar una *declaración de reforma de la Constitución*. Su elaboración dio lugar a debates políticos significativos.

Los medios flamencos señalaron su voluntad de iniciar una larga discusión institucional desde después de las elecciones e incluso antes de la formación del gobierno federal. Expresaron el deseo de organizar el debate alrededor de una plataforma institucional cuyos acentos confederalistas no se ocultaban. En es el parla-

mento flamenco se adoptó una moción¹ en este sentido. Algunas de estas reformas apelan a una revisión de determinados puntos esenciales de la Constitución.

Estas posiciones punteras alteraron a las formaciones políticas y condujeron a los ministros francófonos a rechazar cualquier declaración que presentaran tintes localistas o regionalistas muy acentuados. A sus ojos no debería ponerse en cuestión la modificación sustancial de las estructuras del estado federal. Señaladamente, para evitar que las leyes orgánicas referidas a las entidades locales y a las provinciales no puedan ser regionalizadas, se precisó que el artículo 162 de la Constitución no podrá figurar en ninguna declaración.

Para evitar la implosión del gobierno, en un momento en el cual debía regir la crisis de Kosovo, el Primer Ministro sugirió a los demás miembros del ejecutivo la realizar una declaración puramente técnica.

Este escenario minimalista recoge la adhesión de los medios políticos de la mayoría. El diario *Le Moniteur belge* de 5 de mayo publicó la declaración por la cual las Cámaras y el Rey declararon respectivamente, el 30 de abril y el 4 de mayo, que tendría lugar la reforma de una veintena de disposiciones técnicas de la Constitución.

3. El domingo 13 de junio de 1999 se celebraron las elecciones europeas, legislativas, comunitarias y regionales... Las elecciones locales y provinciales tendrán lugar, por su parte, el domingo 8 de octubre del 2000.

¿Cómo no subrayar que la organización de tantas elecciones simultáneas es inédita en nuestro país? Las Cámaras elegidas en 1999 serán renovadas, a más tardar, en el año 2003. Los parlamentos de las comunidades y regiones, en el año 2004. Excepto en el caso de una disolución de las Cámaras legislativos que tenga lugar cuarenta días antes de unas nuevas elecciones federales, la próxima coincidencia electoral tendrá lugar dentro del 20 años, en el año 2019 («Courtes crises», *Journal des tribunaux*, 1999, pág. 630).

¿Cómo dejar de señalar, inmediatamente, que la conjunción de los escrutinios ofrece esencialmente ventajas? Sin embargo, un inconveniente mayor sobresale de entre éstas: en las campañas electorales múltiples, las cartas se entremezclan, los argumentos se entrechocan, los candidatos, que no dudan en presentarse bajo variadas facetas, se confunden.

¿Se encuentra el ciudadano elector en situación de deshacer la madeja de mensajes dispares que se le dirigen?. ¿No puede estar tentado de emitir un voto global que no haga excepciones ni respecto de los proyectos ni respecto de las personas?

¿Cuáles fueron los resultados de las elecciones?

• Se procedió a la segunda elección de los 75 miembros del *Parlamento valón* y, esta vez, por un mandato de cinco años. Los partidos en el poder perdieron

1. Su texto reclama de forma significativa la «desfederalización» de las políticas familiar y sanitaria.

ocho escaños, pero conservan, con 39 electos, una escueta mayoría. Tuvo lugar una inversión de las alianzas.

La voluntad expresada por los socialistas francófonos de constituir una alianza con los liberales y los ecologistas no sólo en la Región valona, sino también en la Comunidad francesa y en la Región de Bruselas –e, incluso más extensamente, «en todos los niveles de poder»– tuvo serias consecuencias. Esta matriz serviría igualmente de fundamento para componer el gobierno federal.

- El *Parlamento flamenco*, en el cual, en todo caso, 118 de sus miembros son también electos, los partidos en el poder –socialcristiano y socialista– perdieron 13 escaños. También perdieron la mayoría.

Los partidos flamencos consideraban que, estableciendo una coalición a cuatro bandas, era posible dejar a los social-cristianos flamencos fuera de juego. Iniciaron conversaciones en este sentido a nivel comunitario y regional.

- El consejo de la Región de Bruselas-Capital se renovó por tercera vez. La mayoría resultante perdió casi cinco puntos, pero conservó una amplia mayoría, con el 60% de los votos. El Vlaams Blok dobó el número de escaños. No renunció tampoco a su posibilidad de bloquear las instituciones regionales imponiéndose como socio obligado de la mayoría gubernamental. Por este motivo, los demás partidos flamencos tuvieron que coaligarse para hacer frente a las pretensiones de esta formación.

- En la cuarta elección del Consejo de la Comunidad Germanófono los resultados se inscriben, de nuevo, a la inversa de las predicciones. Los socialcristianos resistieron mejor de lo previsto, sin embargo, quedaron ubicados en la oposición.

Entiende el autor que una mejor organización procedimental de las situaciones de crisis podría ser útil a la democracia y quedar al abrigo de improvisaciones y de confusiones. Si en decretos o en los reglamentos de las asambleas se contuvieran disposiciones sobre estos extremos, se podría, en la medida en que ello fuera necesario, atar mejor las balizas para la formación de equipos ejecutivos en los niveles comunitarios y regionales.

4. La organización tripartita de los gobiernos comunitario y regional en el Sur del país no puede dejar de suscitar la cuestión del reparto de las influencias políticas. A nivel regional parece posible disponer de cierto margen de maniobra en un ejecutivo de siete miembros, sin embargo, el problema parece irresoluble en la comunidad, pues debe componerse un ejecutivo de cuatro miembros como máximo. Si se quiere dar cumplimiento a las pretensiones de las tendencias de las subregiones y de las personalidades locales, debe renunciarse a los modos de funcionar anteriores. En particular, a la práctica, muy elogiable, que confiaba a cada ministro comunitario, excepto el presidente, determinadas competencias regionales.

Por un momento, se contempló la idea de designar secretarios de Estado comunitarios y regionales. Junto a cuatro ministros comunitarios y siete ministros regionales, ¿por qué no elegir un número indeterminado de secretarios de Estado que vendrían a completar los gobiernos federados? Tal proposición hurta

plenamente las disposiciones del artículo 63 de la Ley especial de reformas institucionales. Cualquiera que sea la denominación que éstos recibieran –ministros, secretarios de Estado, comisarios delegados...– los miembros de los gobiernos comunitarios y regionales deben fijar su número en la Ley especial de reformas institucionales.

Debido a los argumentos anteriores, se utilizaron otras técnicas. En primer lugar, las competencias comunitarias y regionales fueron cuidadosamente delimitadas. No pueden, de ninguna manera, ser acumuladas. De forma creciente, la autonomía organizativa² propia de las comunidades y regiones se ha utilizado para aumentar el volumen de plazas a ocupar: nueve en las regiones y ocho en las comunidades. Debemos lamentar que para solventar problemas circunstanciales se haya recurrido a soluciones estructurales.

Por otra parte, una ley especial de 4 de mayo de 1999 y una ley ordinaria de 25 de mayo de 1999 han limitado el ejercicio del mandato de los parlamentarios comunitarios o regionales con otras funciones. Particularmente, no pueden tener más de una función ejecutiva remunerada. El volumen de los sueldos o indemnizaciones permitidos no pueden ser superiores a la mitad del sueldo de los consejeros.

5. La *Declaración gubernamental* establecida a nivel federal no entra en el ámbito de las reformas institucionales. Es cierto que el nuevo gobierno Verhfsstad se apoya en una mayoría política que no dispone, en las cámaras legislativas, de la mayoría cualificada de los dos tercios que le permitiría llevar a cabo la reforma de la Constitución o el voto de leyes especiales. El gobierno y su mayoría retienen, sin embargo, la idea de la creación de una *Conferencia intergubernamental e interparlamentaria de renovación institucional*.

Entre las cuestiones que han sido examinadas en primer lugar, pero que no han desembocado en el año 2000 en ninguna conclusión, figuran tres temas importantes:

- El primero es el de la regionalización de la agricultura. Es una materia esencialmente federal. La «crisis de las dioxinas» atrajo la atención sobre las diferentes organizaciones y estructuraciones del mercado agrícola en las distintas regiones del país. ¿No es necesario extraer algunas consecuencias de estas organizaciones diferenciadas?

- El segundo es el de la regionalización del comercio exterior (*vid.* núm. 7, Decisión núm. 15/99, del Tribunal de arbitraje). La política económica es regional, sin embargo, el comercio exterior es objeto de intervenciones paralelas e, incluso, concurrentes, del Estado federal y de las Regiones. ¿El Estado federal debe considerar como propia la tarea de ordenar las intervenciones regionales, o deben ser las regiones, pura y simplemente, las que den una prolongación exterior a las competencias internas?

- La última cuestión es, asimismo, la más importante. Se trata del reconoci-

2. C. MERTES, «L'autonomie constitutive des communautés et des régions», *Cour. Hebd. Crisp. Núm. 1650-1651*.

miento de una mayor autonomía fiscal, e incluso financiera, a las colectividades federadas. Esencialmente, éstas disponen actualmente de medios que les son otorgados por el Estado federal a través de unas complejas normas de reparto. Las colectividades regionales disponen principalmente de la facultad de gasto. ¿La organización de fiscalidades diferenciadas no constituye un serio riesgo de desarraigo de personas y empresas?. ¿No provocará distorsiones económicas en un Estado de dimensiones muy restringidas?.

6. En lo que respecta a las *atribuciones* conferidas al Estado, a las comunidades y regiones, llaman la atención varios pronunciamientos del Tribunal de arbitraje.

– Las competencias del Estado federal se inscriben en órdenes diversos.

Tanto si se trata, como es el caso de la disposición transitoria del artículo 35 de la Constitución, de competencias residuales, como si se trata de las que no se atribuyen expresamente a las comunidades y regiones. Lo mismo sucede con el «estatuto de las víctimas de guerra», que comprende las medidas de ayuda que puedan ser otorgadas «en reconocimiento de los servicios prestados». Igual es el caso del régimen de represión y depuración adoptado como consecuencia de la guerra (núm. 110/99). El Tribunal señala que esta reglamentación, «sigue inscribiéndose en la competencia residual de la autoridad federal» (*id.*).

También es el caso de determinadas competencias que la Constitución, de forma algo heterodoxa, ha reconocido de forma incidental a la autoridad federal. Se trata de la legislación orgánica relativa a las colectividades locales que, en los términos del artículo 162 de la Constitución, pertenece a las autoridades federales. Según esta competencia, éstas pueden determinar las reglas que permiten asegurar en las comunidades y provincias «la publicidad de la administración» y el acceso a la documentación administrativa (núm. 69/99).

También es el caso de las competencias que la Ley especial de reformas institucionales atribuye expresamente al legislador federal. Así, el legislador federal recibe «competencias en materia de derecho civil» (núm. 3/99), especialmente en el ámbito contractual (núm. 40/99). De igual forma, el legislador especial expresa «la voluntad expresa» de «mantener una regulación de base uniforme de la organización económica, en un mercado integrado» y ello para el establecimiento de un «cuadro normativo general de la unión económica» (núm. 40/99 y 95/99) y de «la unidad monetaria» (núm. 53/99). Esta última disposición, en particular, se expresa en este punto de forma general, tanto es así, que se impone a las regiones, pero también, «por extensión», a las comunidades.

Se trata de competencias que la ley especial ha reservado al legislador especial, aunque luego atribuya, en la misma materia, una competencia general a las comunidades y regiones. En consecuencia, tales reservas en beneficio del legislador federal no deben ser interpretadas de forma demasiado restrictiva. Así, la «política de precios» aparece como una excepción a la competencia económica de las regiones. Debe extenderse esta excepción al conjunto de materias personalizables, en tanto que la reserva de competencias expresa «la voluntad del legislador especial de procurar que la política de precios siga siendo una competencia fede-

ral» (núm. 26/99). Esta competencia no actúa, sin embargo, en perjuicio de la facultad de que dispone la región para fijar los precios indicativos para la ocupación de una vivienda social (núm. 40/99) ni de la que dispone la comunidad para limitar las tarifas de los servicios prestados en los domicilios de las personas mayores (núm. 26/99).

Otras reservas competenciales en beneficio del legislador federal aparecen en el ámbito del auxilio social (núm. 110/99), de las políticas sociales de la tercera edad (núm. 26/99), del comercio exterior (núm. 15/99), de la financiación de las comunidades y regiones (núm. 109/99) o en el ámbito de la medicina preventiva (núm. 102/99).

Desde este punto de vista, algunas disposiciones de la Constitución pueden prestarse a equívocos. Son las que, como el art. 172 segundo párrafo, señalan que una cuestión —concretamente, la exoneración de impuestos— sólo puede establecerse por ley. El Tribunal de arbitraje recuerda que «en esta disposición, el concepto de ley no tiene otro alcance, en relación con el art. 170 de la Constitución (que otorga una poder fiscal al Estado federal, pero también a las comunidades y regiones), que reservar al legislador federal la competencia para regular esta materia».

- Las competencias de las regiones y de las comunidades son competencias atribuidas. La atribución —aunque es cierto que el Tribunal de arbitraje, desde una perspectiva política e histórica prefiere hablar de «transferidas»— ha podido realizarse en bloque. Así, «la materia de vivienda y de control de los habitáculos que puedan constituir un peligro para la higiene y salubridad públicas ha sido transferida a las regiones en conjunto» (núm. 40/99).

En ciertos casos, estas competencias pueden ser atribuidas por la propia Constitución. Así, el artículo 24 de la Constitución atribuye a las comunidades competencias en el ámbito de la educación, que el artículo 128 concreta en el ámbito del empleo de las lenguas, el artículo 162.3 otorga competencias a las regiones para organizar y ejercer la tutela administrativa ordinaria, es decir, el control administrativo «sobre los actos de las autoridades (locales) descentralizadas en las esfera de sus intereses respectivos» (núm. 3/99 y 69/99).

Otras veces, estas competencias se atribuyen por la ley especial de reformas institucionales. Así, de forma característica, la decisión núm. 3/99 precisa que las regiones «encuentran su competencia» en la ley especial de 8 de agosto de 1980 para designar la autoridad de tutela en el ámbito de la tutela administrativa ordinaria.

También pueden ser atribuidas por otras leyes.

Tales atribuciones de competencias tienen su propia lógica. «en la medida en que no se disponga de otro modo, el constituyente y el legislador especial han atribuido a las comunidades y regiones toda la competencia de edictar las reglas propias en las materias que les han sido transferidas» (núm. 109/99) y ello «sin perjuicio de la posibilidad de recurrir, en caso de necesidad, al artículo 10 de la ley especial de 8 de agosto de 1980, o a las competencias implícitas» (núm. 26/99).

— Las competencias del Estado federal, de las comunidades y de las regiones se excluyen mutuamente. De ello se desprende que, en los ámbitos en que la ley especial de reformas institucionales ha permitido a la colectividad federal y a las colectividades federadas instaurar un control administrativo de tutela sobre los

actos de las colectividades descentralizadas que se encuadran en la prolongación de sus competencias respectivas, lo cual se ha acordado en llamar la tutela específica, las intervenciones de unas instancias no se concilian, en ocasiones, con las de las demás. Así, «en la medida en que el legislador federal ha organizado una tutela administrativa específica, no corresponde al poder normativo de las comunidades y de las regiones prever una reglamentación propia en la materia» (núm. 3/99).

De forma general, el ejercicio de competencias propias de las comunidades y regiones conduce a poner en práctica «políticas diferentes» y a instaurar entre los belgas unas «diferencias de trato». Tales diferencias no pueden ser consideradas contrarias a los principios de igualdad que consagra la constitución. Esta autonomía quedaría, en efecto, desprovista de significado «*si por el mero hecho de que existan diferencias de trato entre los destinatarios de reglas sobre las mismas materias en las diversas comunidades y regiones éstas se considerarn contrarias*» a la regla constitucional de igualdad (núm. 85/99).

El ejercicio de competencias exclusivas y el desarrollo de políticas diversas no constituyen un obstáculo a la aplicación de competencias paralelas. Esto sucede cuando se trata de otorgar garantías contra los riesgos de la exportación, de la importación y de la inversión: las regiones pueden «otorgar garantías análogas (a las procuradas por el Estado federal) provenientes de fondos propios» (núm. 15/99). Ello sucede también cuando el legislador federal y el poder normativo de las comunidades y regiones utilizan, cada uno en aquéllo que lo concierne y en los límites de sus competencias respectivas, un mismo instrumento, como un índice de precios. «*El índice de precios del consumo es un indicador económico básico*». Estos índices pueden, por tanto, operar «en los diversos ámbitos políticos» para seguir la evolución de los precios del consumo. No se trata de «una materia en sí misma considerada», sino un instrumento económico puesto a disposición de las distintas colectividades.

- Se permiten transferencias de competencias en las condiciones previstas por la Constitución. Así, un decreto valón de 6 de mayo de 1999 que entró en vigor el primero de enero del año 2000, tiene por objeto transferir a la comunidad germanófona competencias regionales: es el caso de las políticas de empleo y de las medidas relativas a la protección de monumentos y parajes. Un decreto de la comunidad germanófona de 10 de mayo de 1999 regula estas dos materias.

- También han tenido lugar acuerdos de cooperación entre el Estado, las comunidades y regiones con el fin de ejercer determinadas competencias. Así, el 3 de mayo de 1999 se celebró un acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las comunidades y las regiones. Se refiere al plan de acompañamiento de las políticas de empleo. Se trata de seguir las directrices de la unión europea para el empleo de 1998, para garantizar a los jóvenes parados el derecho de tener un empleo e insertarse en el mercado de trabajo. Otro acuerdo, de 8 de octubre de 1998, entre el Estado federal y la Región valona se refiere a la guía y tratamiento de los autores de agresiones sexuales. Ha sido objeto de aprobación por un decreto de 4 de mayo de 1999.

7. La puesta en práctica de estos principios puede provocar ciertas dificultades. En el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado federal, las comunida-

des y las regiones pueden, en efecto, provocar roces e incluso hurtar las competencias de alguna o algunas de las demás colectividades políticas. El Tribunal de arbitraje tiende a considerar que no existe un remedio milagroso para este tipo de problemas. Observa que «en la puesta en práctica de sus competencias, las comunidades pueden... «Atentar a las competencias del Estado federal que le han sido expresamente atribuidas por la Constitución o las leyes especiales, o que forman parte de su competencia residual, en tanto que el artículo 35 de la Constitución no se ha puesto en práctica», (núm. 110/99). Esta circunstancia también puede darse recíprocamente. En efecto, «el legislador federal no puede, en ejercicio de su competencia en materia de regulación de la publicidad y de la promoción a favor de los productos del tabaco, atentar excesivamente a las competencias atribuidas a las comunidades y regiones... especialmente convirtiendo su ejercicio en imposible o exageradamente difícil» (núm. 102/99).

8. Las atribuciones de las comunidades y regiones deben enmarcarse y ejercerse en el *área de competencias* que la Constitución ha definido.

- En lo que se refiere a las regiones, es el artículo 5 de la Constitución el que define, por referencia a los límites de las provincias existentes, el ámbito territorial de las tres regiones.

- Por lo que se refiere a las comunidades, también pueden utilizarse referencias territoriales claras. Los artículos 127 a 129 de la Constitución definen el área de competencias de las comunidades francesa y flamenca. Sin embargo, aquí aparecen dos dificultades.

La primera se refiere a los documentos de identidad. Si se trata de los «documentos oficiales que las administraciones comunales entregan a los particulares, ¿qué disposiciones constitucionales deben aplicarse? El tribunal de arbitraje retoma aquí la interpretación que ya habían dado las Cámaras del Consejo de Estado. No es porque la redacción de las actas del estado civil se confíe a las autoridades comunales que la materia sea de interés comunal y que el servicio que se asuma se asimile a uno local. En realidad, las comunidades toman aquí una responsabilidad general, ocupando el lugar del Estado federal. Entregan un «certificado de identidad y de nacionalidad». Otorgan una especie de «documento de viaje», aceptado en una multitud de estados, particularmente en los que son miembros del Consejo de Europa (núm. 74/99). Según el artículo 30 de la Constitución pertenece al legislador federal la regulación del empleo de las lenguas en materia administrativa, con el límite de las atribuciones que el art. 129.1 de la Constitución confiere a las Comunidades.³

La segunda dificultad se refiere a las repercusiones que la actuación llevada a cabo por una Comunidad en su ámbito competencia pueda, por la fuerza de las circunstancias, provocar en el ámbito competencial de otra comunidad. En la

3. Curiosamente, el Tribunal de arbitraje considera que las competencias de las comunidades en materia lingüística son distintas de las «competencias materiales respectivas del Estado, de las comunidades y de las regiones». Como si la materia de utilización de las lenguas no fuera una competencia material como otras. El Tribunal de arbitraje llega a la

decisión núm. 22/98, el Tribunal de arbitraje anuló, por violación de los artículos 127.2 y 175.2 de la Constitución, disposiciones del presupuesto de la Comunidad francesa que preveían un programa de «ayudas a las asociaciones francófonas de los ayuntamientos con estatuto lingüístico especial». La Comunidad francesa se abstiene, en un nuevo decreto, de determinar el ámbito de aplicación de las mismas normas. Debe presumirse que se conformó con la interpretación que el Tribunal dio del artículo 127.2 de la Constitución. Es «bajo esta reserva expresa» que el nuevo decreto no fue sometido a la censura del juez constitucional (núm. 50/99).

9. Explicaciones aportadas al ámbito de las competencias federales, comunitarias y regionales

La política federal en materia de comercio exterior engloba las actividades de la Oficina de Ducroire, de Creditexport y de Compromex (núm. 15/99).

La política comunitaria en materia educativa permite determinar las condiciones en las cuales los colegios pueden financiarse u obtener subvenciones. Implica la facultad de determinar los casos en los cuales la inobservancia de estas disposiciones reglamentarias «puede dar lugar a sanciones, bajo la forma de recaudaciones o retenciones de una parte del presupuesto de funcionamiento de las mismas» (núm. 19/99). La misma política permite establecer el estatuto de los miembros del personal educativo (núm. 23/99 y 85/99).

La política comunitaria en materia sanitaria no incluye la protección de los consumidores en lo que respecta a los artículos alimentarios y otros productos. «El legislador federal es competente para regular la publicidad de los productos del tabaco y los relacionados con las marcas utilizadas por aquél»; esta reserva de competencia también se extiende a la regulación de la promoción de los productos del tabaco (núm. 102/99).

La política comunitaria de *asistencia social* debe entenderse como una «política de asistencia a las personas necesitadas», con esta precisión: «la naturaleza y el origen de la necesidad no tienen ninguna relevancia sobre este aspecto de ayuda a las personas» (núm. 110/99).

10. Para resolver problemas de conciliación de competencias federales, comunitarias y regionales, se han concluido acuerdos de cooperación. Así, la promoción del comercio exterior no podrá conseguir una «eficacia máxima» si el Estado no concierta con las regiones para adoptar iniciativas en este ámbito. Con ocasión

siguiente conclusión: «no se desprende de la competencia de la autoridad federal para regular lo relativo a los documentos de identidad que el legislador federal sea el competente para determinar en qué lengua deben establecerse los documentos de identidad». Manifiestamente, el Tribunal de arbitraje, no desea que se deduzca de este pronunciamiento la observación según la cual «el legislador (federal) sería competente para regular la utilización de las lenguas en todos los actos redactados por una administración local en el marco de la ejecución de una tarea federal» (núm. 74/99).

de la preparación de la ley especial de reformas institucionales se precisó que esta cooperación se realizaría «preferentemente por la vía de acuerdos de cooperación». Igualmente, con el fin de promover la eficacia de la cooperación, la asociación de las regiones gestionadora de la Oficina belga del comercio exterior sería reforzada» (núm. 15/99).

11. Por lo que respecta al funcionamiento de las comunidades y de las regiones deben resaltarse dos cuestiones:

- Aunque la materia no le esté reservada, el poder normativo regional y comunitario puede habilitar a su ejecutivo respectivo para procurar la aplicación de los decretos que adopte. La delegación puede alcanzar hasta permitirle determinar las normas relativas a las modalidades de adaptación del precio de alojamiento y acogida en las viviendas de las personas mayores (núm. 26/99) o de fijar los precios indicativos de determinadas viviendas sociales (núm. 40/99).

- Un decreto de la comisión comunitaria francesa de 14 de enero de 1999 establece el procedimiento de investigación que su asamblea o una comisión por ella designada puede llevar a cabo en el ámbito de sus atribuciones. También se precisa, al igual que en el nivel federal, que, «las investigaciones llevadas a cabo por las asambleas no sustituyen a las del poder judicial, con las cuales pueden coexistir sin que ello obstaculice su desarrollo» (art. 2.2). Ya se ha indicado que el legislador afirmaba una cosa y su contrario y mantenía un concurso, e incluso una competencia, entre dos poderes en el ejercicio del derecho de encuesta sobre una misma cuestión («Quelques propos sur la justice et la politique», *Journal des tribunaux*, 1997, p. 69).

12. La organización de las administraciones federales, comunitarias y regionales puede suscitar otras cuestiones.

En lo que se refiere a las administraciones federales, el Tribunal de arbitraje recuerda que el Rey debe designar las instituciones y órganos federales en cuyo seno debe estar asegurada una representación de las comunidades y de las regiones. Tal disposición se ha insertado en la ley especial de reformas institucionales con el fin de «organizar una participación obligatoria de las comunidades y regiones en los órganos concernidos, y no para poner en funcionamiento los procedimientos facultativos de participación» (núm. 15/99).

En lo que respecta a las administraciones comunitarias, el Tribunal de arbitraje recuerda, en primer lugar, que la ley de 16 de julio de 1973 que asegura a las tendencias ideológicas y filosóficas un reparto equilibrado entre los empleos a prever en los «establecimientos y organismos culturales», no se concilia con los principios de igualdad de acceso a los empleos públicos, y de respeto a la vida privada (núm. 47/99). El sistema de las cuotas políticas presenta dificultades prácticas: el agente público, de acuerdo con determinada tendencia política sobre un punto, ¿no puede defender otra tendencia en otro punto? También presenta objeciones teóricas: ¿va a verse obligado a divulgar su adscripción política y sus

preferencias ideológicas? Este sistema cuestiona «la libertad de expresar o no hacerlo las opiniones personales» (*id.*).

Un Decreto de 26 de abril de 1999 organiza el deporte en la Comunidad francesa.

Un Decreto de 11 de marzo de 1999 relativo al permiso ambiental en la Región valona, asegura «en una óptica de aproximación integrada, de prevención y de reducción de la contaminación, la protección del hombre o del medio ambiente», cuando se instalan determinadas estructuras o cuando se despliegan determinadas actividades que pueden comprometer estos valores. A falta de medidas de ejecución el decreto todavía no ha entrado en vigor. Una ordenanza de Bruselas de 25 de marzo de 1999 se refiere, también a la investigación, constatación, persecución y represión de las infracciones en materia medioambiental.

Un decreto flamenco de 28 de mayo de 1999 instaure la publicidad de la administración.

Un decreto germanófono de 26 de abril de 1999 se refiere a los medios de comunicación.

13. ¿Qué ha sido del reglamento de los conflictos entre el Estado federal, las comunidades y las regiones?

Por lo que se refiere a los conflictos de competencia, se han diferido al Tribunal de Arbitraje. No resulta vano recordar que los incumplimientos de las reglas procedimentales, como las de la conciliación previa, se asimilan a vulneraciones de las reglas de competencia y pueden justificar la censura por parte del juez constitucional (núm. 49/99).

Respecto de los conflictos de intereses, debe señalarse la ley especial de 7 de mayo de 1999, que modifica de forma substancial el artículo 32 de la ley ordinaria de 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales y que revisa en profundidad la forma de prevención y regulación de los conflictos de intereses.

14. La cuestión de la financiación de las comunidades y regiones se encuentra en el centro del debate político. El Tribunal de arbitraje ha precisado algunos puntos que traen causa de la ley especial de financiación de 16 de enero de 1989.

Según esta ley «el impuesto de bienes inmuebles es de naturaleza regional». Sin embargo, esta afirmación no le impide proseguir considerando que se trata de un «impuesto federal cuya recaudación es, en la práctica, totalmente atribuida a la región» (núm. 109/99). El legislador federal sigue siendo competente para determinar la base de la imposición. El legislador regional puede, por su parte, modificar la tasa de imposición. También puede prever exoneraciones y, elegir las técnicas que le parezcan más apropiadas. «Para que esta competencia tenga un sentido», debe incluir el poder de determinar en qué circunstancias pueden aplicarse las exoneraciones. Así, el poder normativo regional puede precisar «sobre que parte del valor catastral puede acordarse la exoneración», sin

embargo, no puede cuestionar la forma de fijación uniforme de los valores catastrales» (*id.*).

«Los derechos de sucesión por causa de muerte» son también impuestos regionales en el sentido de la ley especial de financiación.

Por razones prácticas, en concreto, para preservar un mismo método de evaluación de los bienes de la sucesión, la autoridad federal siguen siendo competente para determinar la base imponible «de los derechos de sucesión». «La ley especial de financiación no distingue entre materia imponible y base imponible» (núm. 86/99). Asimismo, la autoridad federal debe determinar las reglas de procedimiento, por ejemplo, de la declaración. También le corresponde asegurar «la gratuidad del servicio administrativo de tramitación del impuesto» (*id.*).

Sin embargo, el establecimiento de las tarifas es una competencia regional (núm. 41/99). «Para que esta competencia tenga un sentido debe incluir el poder de determinar en qué circunstancias son aplicables las tarifas impositivas o las exoneraciones» (núm. 82/99 y 86/99). El poder normativo regional puede también indicar «los datos que debe aportar el contribuyente cuando quiera beneficiarse de una tarifa reducida», pues haciendo esto no se «están incumpliendo las normas federales de procedimiento» (núm. 86/99).

15. Un decreto valón de primero de abril de 1999 organiza la tutela de los municipios, provincias y entidades supramunicipales dependientes de la Región valona. Por su parte, una ordenanza de 14 de mayo de 1998 organiza la tutela administrativa a los municipios de la Región de Bruselas-Capital. *Vid.* C. MOLITOR y A. FALYS, «La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998», *Chronique de droit public*, 2000, p. 74.

16. Sobre la actuación comunitaria y regional en el ámbito de las Comunidades y de la Unión Europea, *Vid.* DELPÉREÉ, F., *Le fédéralisme en Europe*, París, P.U.F., 2000, coll. «Que sais-je?», núm. 1953.

ITALIA LA NUEVA FORMA DE GOBIERNO DE LAS REGIONES¹

Giancarlo Rolla

De los proyectos generales de reforma de la forma de Estado en sentido federal a la modificación de la forma de gobierno regional

Alguna de las dudas y de las incertidumbres que habían caracterizado el atormentado camino de las reformas constitucionales –ampliamente señalados con ocasión del *Informe 1997 y 1999*– han encontrado en el transcurso del año 1999 una solución que, por el momento, puede considerarse segura.

En 1997 –como se recordará– el Parlamento italiano, ante la alternativa de llevar a cabo una limitada revisión constitucional con el objetivo de modernizar el sistema de las relaciones entre el Estado central y las autonomías regionales o poder iniciar un verdadero y específico proceso constituyente para definir los nuevos caracteres constitutivos de la República italiana, había optado por una solución intermedia. Por un lado, no siguió los procedimientos ordinarios de revisión constitucional previstos en el art. 138 de la Constitución y, por el otro, rechazó la hipótesis de crear una específica asamblea parlamentaria dotada de poderes constituyentes. De ello se derivó la aprobación de la ley constitucional núm. 1/97, reguladora de un procedimiento derogatorio de reforma de la Constitución, el cual –contrariamente a lo que preveía el art. 138 de la Constitución– confiaba la definición de los contenidos de las nuevas normas constitucionales a una restringida Comisión bicameral para las reformas constitucionales. Además, establecía que sobre el texto aprobado por las Cámaras se debería pronunciar necesariamente el cuerpo electoral mediante un referéndum convocado a tal efecto.

La comisión bicameral para las reforma constitucionales fue inmediatamente creada y, bajo la presidencia del honorable D'Alema (actual Presidente del Consejo de Ministros) emprendió su labor con un ritmo intenso, hasta el punto que el consenso alcanzado permitió transmitir a la presidencia de la Cámara de los Diputados y del Senado, en fecha de 4 de noviembre de 1997, un proyecto de ley de reforma de la parte segunda de la Constitución acompañado tanto por los informes del presidente de la Comisión y de los presidentes de cada uno de los grupos de trabajo como por el elaborado por la minoría. En los inicios del año siguiente, el *plenum* de la Cámara de los Diputados inició el debate y la votación del proyecto de ley, llegando –concretamente– a la aprobación de los preceptos referidos a la forma de Estado, los cuales ampliaban las competencias normativas de las Regiones y de los entes locales territoriales, al tiempo, que atribuían un espacio de autonomía estatutaria a las Regiones mayor y más significativo.

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

No obstante, las profundas divisiones existentes entre las fuerzas políticas en otros aspectos —no menos relevantes— de la reforma constitucional (inherentes, concretamente, a la forma de gobierno y a la organización del orden judicial) provocaron una situación de *impasse*, que condujo a las Cámaras a interrumpir la discusión parlamentaria sobre la revisión de la Constitución.

Posteriormente, en 1998, el Parlamento se encontró ante un ulterior dilema: si continuar persiguiendo la vía de la reforma constitucional, a pesar de los decepcionantes resultados obtenidos, o bien apostar decididamente hacia la realización de cambios en las relaciones entre el Estado y las Regiones a través del recurso a la legislación ordinaria, aprovechando los amplios márgenes de discrecionalidad ofrecidos por una normativa constitucional en muchos aspectos genérica. Esta duda en relación con la estrategia a seguir fue resuelta inequívocamente durante 1998 con la aprobación por parte del Gobierno del decreto legislativo núm. 112/98 el cual atribuía más e importantes competencias a las Regiones, tanto legislativas como administrativas, y ponía en marcha nuevas relaciones entre los diversos niveles institucionales presididas por los principios de subsidiariedad y del regionalismo cooperativo.

Esta decisión encontraba indudablemente el límite de no poder introducir cambios radicales (se habló, en efecto, de reformas regionales «sin modificar la Constitución») en el orden institucional; sin embargo, tenía el mérito de consentir evolucionar el sistema, de no permanecer bloqueado por la dificultad de cuajar una mayoría parlamentaria en torno a un proyecto estructurado de revisión de la Constitución. Y, en efecto, el Gobierno y el Parlamento, por un lado, y las Regiones, por el otro, aprobaron importantes leyes que —como ya fue señalado en el *Informe* de 1998— han contribuido dar un indudable salto de calidad al sistema de las autonomías regionales y locales.

Si los dos años precedentes pueden ser calificados como los años de las incertidumbres en relación con las estrategias políticas e institucionales a perseguir (actividad constituyente o simple revisión de la Constitución; reformas constitucionales o legislativas y administrativas), el año 1999 parece caracterizarse por la puesta en marcha de una diversa orientación, idónea para deshacer los dos nudos problemáticos anteriores.

En primer lugar, el Gobierno y el Parlamento han optado por el retorno a los procedimientos ordinarios dispuestos en la Constitución, en el sentido de dejar a un lado los proyectos de asambleas constituyentes o de comisiones bicamerales —que se han revelado veleidosos—, para manifestarse a favor del *iter* parlamentario previsto por el art. 138 de la Constitución: esto es, la aprobación por las Cámaras de la ley de reforma constitucional por mayoría cualificada, una vez realizada dos sucesivas deliberaciones, y la convocatoria eventual de un referéndum en el supuesto en el que la ley de revisión constitucional fuera aprobada por una mayoría inferior a la de los dos tercios de sus componentes. En otros términos, el sistema político italiano se ha orientado decididamente a la realización de una *piecemeal reform*, a introducir reformas individuales de partes del texto constitucional.

Dicha opción se ha mostrado fértil desde el momento que el Parlamento, con una verdadera celeridad, ha podido aprobar la ley constitucional núm. 1/1999, de

22 de noviembre (disposiciones relativas a la elección directa del Presidente de la Junta regional y a la autonomía estatutaria de las Regiones), la cual —como se analizará a continuación— repropone buena parte de las soluciones formuladas en este tema por la Comisión bicameral para las reformas constitucionales. Además, debe señalarse que, siempre en el mismo año, se ha promulgado una ley general en materia de autonomía y ordenamiento de los entes locales territoriales (la ley núm. 265/99) que tiene un alcance materialmente constitucional.

La puesta en marcha de importantes procedimientos de naturaleza constitucional pone de manifiesto el convencimiento que las reformas legislativas —aún siendo muy significativas— no son por sí mismas suficientes. Los dos planos —el constitucional y el legislativo— no pueden permanecer indefinidamente separados. En efecto, las reformas legislativas y administrativas, aun siendo innovadoras, se deben mover siempre en el interior del marco diseñado por el texto constitucional y, por tanto, su capacidad de modernización del sistema acaba por encontrar un límite infranqueable en el carácter rígido de la Constitución. Por ello, en ausencia de una reforma de los preceptos constitucionales, se crearía una situación límite más allá de la cual el sistema no lograría evolucionar.

En este contexto, la aprobación de la ley constitucional núm. 1/99 resulta de gran importancia, porque, modificando de forma significativa la forma de gobierno regional e incrementando la autonomía estatutaria, permite a las Regiones dotarse de principios organizativos y funcionales adecuados no sólo al cambio administrativo iniciado, sino también a las nuevas competencias que les han sido atribuidas por los decretos de transferencia actuativos del decreto legislativo núm. 112/98 (a este propósito véase el *Informe 1998*).

Esta última consideración nos permite realizar una valoración general de orden metodológico. La lectura de la situación institucional italiana puede resultar desenfocada para un observador superficial, capaz de llegar a conclusiones igualmente desviadas. Si se considera que la andadura del debate sobre las reformas constitucionales ya había comenzado hace algunas legislaturas, parece lógico interpretar la realidad italiana en términos de obstrucción, de inmovilismo, de incapacidad de modernizar el sistema constitucional, adecuándolo tan sólo a los problemas surgidos de la sociedad contemporánea y del contexto europeo. Si, por el contrario, se analizan las reformas aprobadas por el Parlamento en el transcurso de este último bienio, el juicio debe ser modificado: bajo esta perspectiva, Italia puede ser considerada un productivo «laboratorio» de innovaciones administrativas e institucionales, un «observatorio» privilegiado para el estudio extranjero atento a los perfiles del derecho comparado.

Es, precisamente, en atención a este último elemento que trataré de resumir las principales novedades introducidas por la citada ley constitucional núm. 1 de 1999.

Las nuevas normas de la Constitución relativas a la elección directa del Presidente de la Junta regional y a las relaciones entre los órganos de gobierno regional

Hasta la aprobación de la ley constitucional núm. 1/99, de los tres niveles institucionales en los que se articula nuestro ordenamiento constitucional a tenor

del art. 114 Const., las Regiones constituían aquél cuya forma de gobierno no había sido objeto de muchas modificaciones.

Esta afirmación parece del todo compartida si se tiene en cuenta que, por un lado, el ordenamiento de los municipios y de las provincias fue reformado por la ley núm. 142/90 y reiteradamente perfeccionado por las leyes núms. 81/93, 59/97 y 265/99 y por el otro, que la estructura del Gobierno, aun no habiendo sido revisados los preceptos constitucionales correspondientes, ha sido objeto de numerosas intervenciones legislativas que han modificado tanto la organización como el sistema de las relaciones con el Parlamento. Por el contrario, la forma de gobierno regional modelada por los principios constitucionales, considerados actualmente por la doctrina de inadecuados, ha permanecido «petrificada» desde el momento que por mucho tiempo la atención se ha centrado en la definición de las competencias susceptibles de ser transferidas al ente regional, dejando a la sombra la reflexión sobre las relaciones establecidas entre los órganos titulares de la función de orientación política. En esta actitud estaba implícita la idea —propia de los constituyentes— de que las Regiones no habrían debido dotarse de una forma de gobierno específica, sino optar por algunas de las que ya operaban en el ordenamiento jurídico, es decir, entre la estructura del Estado central, por un lado, o la organización municipal y provincial, por el otro.

En efecto, las disposiciones constitucionales relativas a la forma de gobierno eran cuantitativamente limitadas y cualitativamente bastante vagas, hallándose, esencialmente, en los arts. 121 y 122 Const. El primero de ellos, fijaba los órganos políticos de la Región («Son órganos de la Región: el Consejo regional, la Junta y su Presidente») y las funciones fundamentales del Consejo y de la Junta (El Consejo regional ejerce las potestades legislativa y reglamentaria atribuidas a la Región y otras funciones que le confieran a ésta la Constitución y las leyes; la Junta regional es el órgano ejecutivo de las Regiones; el Presidente de la Junta representa a la Región, promulga las leyes y los reglamentos regionales y dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región). El otro, el art. 122 Const., precisaba las modalidades de elección de la Junta (el Presidente y los miembros de la Junta son elegidos por el Consejo regional entre sus miembros).

Las normas anteriores resultaban, no obstante, poco significativas desde el momento que no consentían diseñar por sí mismas la forma de gobierno regional, debido a que falta una regulación de las relaciones que se establecen: a) entre el Consejo y la Junta y b) entre la Junta y sus componentes (el Presidente y los asesores). Este vacío podría haber sido colmado por las propias Regiones haciendo uso de su potestad estatutaria; sin embargo, la consecución de un resultado semejante había sido frustrado tanto por la restricción de los objetos susceptibles de ser regulados en el ámbito estatutario —a tenor de lo establecido en el art. 123 Const.—, como por la existencia en el mismo texto de la Constitución de límites que hacían prácticamente imposible diseñar formas de gobierno específicas y autónomamente determinadas.

Por ejemplo, el art. 121 Const., al disponer, en su quinto apartado, que la Junta es elegida por el Consejo entre sus componentes, excluía la posibilidad de adoptar una forma de gobierno de tipo presidencial o semipresidencial, o cualquiera otra solución que se basara en la investidura directa del Presidente por

parte del cuerpo electoral o en la ausencia de relaciones fiduciarias entre este órgano y el colegio legislativo. A su vez, el art. 123 Const. imponiendo a los Estatutos la obligación de estar en armonía con la Constitución y con las leyes de la República, circunscribía la elección de la forma de gobierno al marco de aquéllas que se fundamentan en los principios organizativos propios del parlamentarismo racionalizado.

Por otra parte, el llamamiento que realiza el art. 122.5 Const. a la existencia de una relación de derivación fiduciaria entre el Consejo y la Junta, acabó, casi lógicamente, por inclinar a las Regiones a favor de una forma de gobierno con connotaciones de tipo asamblearia; es decir, a la consideración que el Consejo regional, directamente elegido por el cuerpo electoral, resultaba el único órgano representativo de la voluntad de la comunidad representada.

Como ya se ha anticipado, la ley constitucional núm. 1/99 prefigura una forma de gobierno regional diferente, la cual, a través de la aprobación de una nueva redacción de los arts. 121 y 122 Const., se caracteriza esencialmente por los siguientes rasgos:

a) Atribuye a la ley regional la competencia para regular el sistema de elección de los órganos regionales (Presidente, Junta, Consejo) en el marco de los principios fundamentales fijados por una ley del Parlamento nacional;

b) En el período transitorio, a la espera de la aprobación de los nuevos estatutos regionales, opta por el principio de elección directa del Presidente de la Junta;

c) Otorga al Presidente de la Junta poderes de dirección de la política del gobierno regional, así como de elección y destitución de los componentes de la Junta; e

d) Introduce la regla de la incompatibilidad entre el cargo de consejero y el de miembro de la Junta.

Al trazar los rasgos constitucionales de la forma de Gobierno, el legislador se apoya en el criterio —ya reivindicado desde hace tiempo por la doctrina— según el cual la concreción de los caracteres de la organización política de un ente es, a la vez, un elemento integrante de su propia autonomía y debe, por tanto, reservarse a su competencia estatutaria o de organización. Ello comporta que, para el futuro, no se podrá hablar más, en general, de forma de gobierno regional puesto que cada una de las Regiones tendrá la posibilidad de autodeterminar las características de su propia organización política del modo que considere más idóneo a su propia especificidad. No obstante, por el momento, a la espera de que sean aprobados los nuevos estatutos, la atención debe centrarse en los principios generales directamente concretados por la ley constitucional, así como en las disposiciones transitorias que han sido introducidas en ella en consideración no sólo al tiempo presumiblemente largo que transcurrirá para la adaptación, sino también por el hecho que en la primavera del 2000 está previsto la renovación electoral de todos los órganos políticos de la Región.

Las soluciones propuestas al respecto por los arts. 1, 2 y 5 de la Ley constitucional núm. 1/99 no constituyen, verdaderamente, una novedad absoluta en el panorama constitucional italiano. En efecto, éstas, aparecen notablemente con-

dicionadas tanto por la legislación vigente en materia de ordenamiento de los municipios y las provincias, como a las propuestas ya adoptadas por la Comisión bicameral para las reformas institucionales en actuación del procedimiento de revisión de la parte segunda de la Constitución regulado por la ley constitucional núm. 1/97.

Es indudable que las características generales de la forma de gobierno municipal y provincial han influenciado de forma importante los trabajos de la Comisión bicameral para las reformas institucionales, primero, y al reformador de la Constitución, después. La normativa vigente en materia de entes locales territoriales —representada eminentemente por la Ley núm. 142/90 y por la núm. 81/93— ha instaurado una estrecha conexión entre la elección de los componentes del Consejo y la elección del alcalde o del Presidente de la provincia. Éste último es elegido directamente por el cuerpo electoral y a la lista que encabeza se atribuye la mayoría de los escaños. Los miembros de la Junta son nombrados por el Alcalde o por el Presidente y el ejercicio de este cargo es incompatible —en las provincias y en los municipios con población superior a los 15.000 habitantes— con el de consejero.

Por lo que respecta a las relaciones entre los órganos, el órgano monocrático asume una posición de neta preeminencia: por un lado puede destituir a los concejales comunicándolo de forma motivada al Consejo, y, por el otro, puede provocar la disolución del mismo Consejo mediante su dimisión. Además, el vínculo creado entre el Consejo y el Alcalde (o Presidente) en el acto de la elección, se reproduce también en situaciones de crisis, desde el momento en que la aprobación de una moción de censura comporta, contextualmente, el cese del Alcalde (o Presidente) y la disolución del Consejo.

Con lo anterior, viene a configurarse una nueva forma de gobierno difícilmente reconducible a la clásica bipartición entre gobiernos parlamentarios y presidenciales. La elección directa del órgano monocrático superior no se inserta en las formas de presidencialismo, a causa, sobre todo, de las numerosas relaciones existentes entre el ejecutivo y el Consejo, en las que se incluye la posibilidad de cualquiera de estos órganos de provocar la disolución anticipada del mandato del otro. Además, aun pudiendo ser aproximada a las formas de tendencias parlamentarias, se diferencia de ésta por la posición de preeminencia que asume el órgano monocrático y por su investidura por parte del cuerpo electoral y no por el Consejo.

Todas las características anteriores pueden encontrarse, en su esencia, en la parte de la ley constitucional núm. 1/99 relativa a la organización política de las Regiones:

a) En relación con el sistema de elección del órgano monocrático, el último apartado de la nueva redacción del art. 122 Const. afirma que «el Presidente de la Junta regional, salvo que el estatuto regional disponga lo contrario, es elegido por sufragio universal y directo». Se introduce, por tanto, el principio de elección directa, aunque —a diferencia de lo que sucede con los alcaldes y los presidentes de las provincias— se opta (al menos en la fase transitoria) por la elección a un único turno, sin posibilidad de segunda vuelta entre los candidatos más votados. De esta manera, en las elecciones regionales se convierte en Presidente

de la Junta el que aparece en primer lugar de la lista regional que haya conseguido el mayor número de votos válidamente emitidos en el ámbito regional.

b) Por lo que se refiere a las relaciones entre el Presidente y la Junta, se establece que el «Presidente elegido nombra y revoca a los componentes de la Junta (art. 122.6 Const.). El nombramiento de éstos, también el de un vicepresidente, debe realizarse en un plazo de diez días a contar desde la proclamación de Presidente (art. 5.2.c.) y su cargo de miembro de la Junta es incompatible con el de consejero regional (art. 122.2 Const.). En el ejercicio de la actividad de gobierno, corresponde al Presidente «dirigir la política de la Junta» y asumir la responsabilidad (art. 121.4 Const.). De esta norma, leída en conexión con el poder de destitución de los componentes de la Junta, se evidencia la imposibilidad por parte del Consejo regional de votar mociones de censura individuales, esto es, dirigidas a provocar la destitución de un miembro de la Junta.

c) Finalmente, por lo que afecta a las relaciones entre el Presidente y el Consejo regional, el elemento de mayor novedad institucional es el que constituye la superación de la relación de confianza que ha caracterizado la historia del parlamentarismo italiano: la aprobación de una moción de censura o bien las dimisiones de los jefes de gobierno no originan solamente la crisis del ejecutivo, sino que provocan la inmediata renovación de todos los órganos electivos. En otras palabras, el poder de decidir se ha deshilvanado y ha pasado de las manos de los representantes elegidos a ser subarrendado a la voluntad del cuerpo electoral.

A este respecto, la nueva redacción del art. 126.3 Const. es perentoria al afirmar que «la aprobación de la moción de censura contra el Presidente de la Junta elegido por sufragio universal y directo, así como la destitución, la incapacidad permanente, el fallecimiento o las dimisiones voluntarias del mismo comportan la dimisión de la Junta y la disolución del Consejo».

Las elecciones para la renovación del Consejo y del Presidente deben llevarse a cabo en los tres meses siguientes de haberse producido la disolución. La reducción de los plazos —además de estar en completa sintonía con las previsiones vigentes para la disolución de los consejos municipales y provinciales— se justifica tanto en la intención de consentir a los electores pronunciarse directamente en el momento en que se ha originado el conflicto que ha provocado la aparición de la situación de crisis, como en el objetivo de reducir al mínimo el tiempo de «interregno».

En cambio, por lo que se refiere a la influencia de las propuestas aprobadas por la Comisión bicameral para las reformas institucionales sobre los contenidos de la ley constitucional núm. 1/99 parece evidente que el Parlamento ha tenido en cuenta los resultados del debate realizado en dicha comisión bicameral. No obstante, en el texto de la ley constitucional faltan algunas importantes precisiones que sí que aparecían, en cambio, en el texto adoptado por la Comisión bicameral.

Por ejemplo, en relación con la autonomía estatutaria, no han sido introducidos entre los objetos confiados al parecer autónomo de las Regiones ni los supuestos de disolución anticipada de la asamblea regional, ni la concreción de los principios generales de la autonomía financiera y tributaria de las Regiones.

En el texto elaborado por la Comisión bicameral, la determinación de la forma de gobierno —en la que se comprendía la especificación de los órganos necesarios, sus competencias y el sistema de las respectivas relaciones— era enteramente remitida a la potestad estatutaria de cada una de las Regiones.

No obstante lo anterior, en ambos textos está prevista la competencia de las Regiones para regular con ley su propio sistema electoral. Pero también en este tema se produce una notable diferencia: la ley constitucional núm. 1/99 remite a una futura ley de la República la obligación de definir los principios fundamentales que las leyes regionales deben respetar; en cambio, el texto aprobado por la Comisión bicameral fijaba directamente los principios inspiradores de la legislación electoral regional en los principios de «democraticidad, representatividad y estabilidad de gobierno».

En definitiva, los caracteres constitucionalmente más significativos de la forma de gobierno regional que destacan de la ley núm. 1/99 pueden ser reconducidos a los siguientes elementos:

a) Distinción de roles entre los órganos a través de una más puntual concreción y definición del papel propio de cada órgano capaz de superar aquel estado de confusa superposición y concurrencialidad que caracterizaba el ordenamiento precedente.

b) Preeminencia del órgano monocrático, el cual, valiéndose de la operatividad y de la colaboración de la Junta, se convierte en el efectivo órgano de gobierno del ente.

c) Estabilidad de los ejecutivos conseguida gracias a una racionalización de la forma de gobierno. Dicha estabilidad debería permitir, por un lado, la rápida constitución de los ejecutivos locales, desde el momento que la decisión de la «mayoría de gobierno» es completada directamente por el cuerpo electoral; y, por el otro, favorecer la permanencia de los órganos para toda la duración del mandato, modificando la relación fiduciaria e introduciendo un paralelismo y un equilibrio plenos entre la duración del mandato del Consejo y del Presidente de la Junta.

La potenciación de la autonomía estatutaria y la previsión de nuevos procedimientos para la reforma de los estatutos

Los Estatutos regionales constituyen la expresión más significativa de la autonomía política de las Regiones. Si la potestad legislativa permite a estos entes manifestar, en los sectores materiales de competencia, su propia orientación política, la estatutaria les consiente concretar sus propios principios organizativos, aunque siempre dentro del contexto de la forma de Estado diseñada por la Constitución. De ahí, la necesidad que la potestad estatutaria asuma los caracteres de una sustancial y efectiva autonomía estatutaria.

En esta cuestión, lamentablemente, la solución introducida por los constituyentes de 1947 apareció enseguida un tanto decepcionante tanto desde el punto de vista sustancial como desde la perspectiva procedimental.

Por lo que se refiere al objeto de la potestad estatutaria, el art. 123 Const. reducía excesivamente los márgenes de la autonomía institucional al disponer que esta fuente debería establecer las normas relativas a la organización interna de las Regiones.

Bien es verdad que la materia de la organización interna del ente había sido interpretada en un sentido amplio y dinámico, permitiendo comprender en la misma además de la regulación de la estructura, del funcionamiento, de las relaciones entre los órganos de las Regiones, también la predisposición y la disciplina de los instrumentos necesarios para la consecución de los fines propios de la Región. Como el elenco constitucional de materias objeto de la autonomía estatutaria no tenía un carácter taxativo, sino que —como ha precisado la doctrina— se limitaba a fijar el contenido mínimo de los Estatutos regionales, era posible introducir otros objetos materiales, siempre que éstos fueran inherentes a la organización interna. Y, en efecto, en la concreta elaboración de los propios estatutos, las Regiones incrementaron los contenidos regulados en los mismos.

No obstante, esta ampliación se trató, en la mayor parte de los casos, o de disposiciones que se proponían adecuar la organización interna a los principios que ya funcionaban para las administraciones públicas nacionales, o bien de normas de naturaleza preferentemente programáticas orientadas a especificar mejor y a diferir el catálogo de los fines y de los objetivos fundamentales en los que se inspira la actividad regional. Pero, sobre todo, se evidenciaba, con ello, como emigraba de la autonomía estatutaria la posibilidad de determinar los caracteres esenciales de la forma de gobierno, los cuales fueron predeterminados de forma homogénea directamente por el texto constitucional.

Además de lo anteriormente señalado, las Regiones encontraban límites no sólo en cuanto al objeto, sino también de tipo sustantivo al disponer el mismo art. 123 Const. que los estatutos debían estar «en armonía con la Constitución y con las leyes de la República». Se trataba de una enunciación reductiva en cuanto que la expresión «en armonía con la Constitución» hacía referencia a la necesidad por parte de las Regiones de adoptar modelos organizativos que fueran coherentes con los principios esenciales desumibles de la Constitución y de las principales leyes dictadas por el Estado en la materia. A su vez, la dicción «en armonía [...] con las leyes de la República» debía ser interpretada en el sentido que los contenidos de los estatutos no pudieran contravenir no sólo las disposiciones presentes en las leyes dictadas en materia regional que prevé expresamente la Constitución, sino también —como ha manifestado el juez constitucional— los principios establecidos por el ordenamiento jurídico nacional en materia de organización regional.

Estas limitaciones —que circunscribían la potestad regional, haciendo imposible pensar en la existencia de órdenes institucionales diferenciados— han sido superadas sólo por la ley constitucional núm. 1/99, la cual positiviza una formulación del objeto de la potestad de autoorganización más amplia y coherente con las exigencias de la autonomía. Esta orientación surge, sobre todo, de la interpretación de dos disposiciones. La primera —contenida en el art. 3— reserva a la fuente estatutaria la competencia para fijar tanto la forma de gobierno, como los principios fundamentales de organización y funcionamiento, aunque siempre en el

ámbito de los principios contenidos en la misma ley constitucional. La segunda —presente en el art. 2— prevé un nuevo supuesto de legislación regional concurrente que tiene por objeto la regulación del «sistema de elección y de las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y del resto de componentes de la Junta regional».

De esta manera, se positiviza el principio según el cual la autonomía constitucional de los entes implica una diversificación de sus formas de organización política superando aquella regla de sustancial uniformidad que, todavía hoy, preside la potestad estatutaria de los municipios y de las provincias.

El otro de los rasgos del art. 3 de la ley constitucional núm. 1/99 que merece atención es el relativo al procedimiento de aprobación y de reforma de los estatutos. A este respecto, retomando una expresión que normalmente se utiliza para describir la independencia recuperada de algunos *Dominions* del Reino Unido, puede afirmarse que las Regiones finalmente han conseguido la *patriation* de su potestad estatutaria.

Según las disposiciones anteriormente vigentes, el *iter* estatutario se articulaba en dos fases: la deliberación, por un lado, y la aprobación, por el otro. La primera se perfeccionaba con el debate del Consejo regional, la segunda era actuada por el Parlamento y constituía la condición de eficacia del Estatuto. Teniendo en cuenta su naturaleza mixta (regional y estatal), el procedimiento anteriormente vigente había planteado algunos problemas interpretativos en relación con la exacta imputabilidad del acto. En efecto, algunos elementos formales y materiales podían inducir a considerar el estatuto alternativamente como un acto estatal (en cuanto que era tramitado al Parlamento por parte del Gobierno bajo la forma de un proyecto de ley y promulgado por el Presidente de la República, entrando a formar parte en el ordenamiento normativo del Estado), regional (desde el momento en que las decisiones organizativas eran adoptadas esencialmente por el órgano regional y el Parlamento no tenía la posibilidad de modificar sus contenidos) o complejo (en consideración al hecho que el estatuto era el resultado de dos voluntades distintas).

La doctrina mayoritaria, sin embargo, incluía el Estatuto entre los actos regionales y consideraba a la ley con la que el Parlamento aprobaba el texto deliberado por la Región como un acto de control relativo a la denominada fase de integración de la eficacia de la fuente regional.

La nueva redacción del art. 123 Const. contenida en la ley constitucional núm. 1/99 racionaliza el *iter* de adopción y atribuye al ámbito regional la entera competencia procedimental. Al hacerlo —y puede verse en ello una ulterior prueba de la influencia desplegada por el debate sobre las reformas constitucionales— diseña un mecanismo que en sus rasgos fundamentales parece recordar el previsto para la reforma constitucional.

Las líneas esenciales de este procedimiento pueden ser concretadas en las siguientes:

a) El estatuto regional es aprobado con ley mediante un trámite agravado: por un lado, se prevé una mayoría cualificada (la mayoría absoluta de los miembros del Consejo regional) y, por el otro, se requiere un procedimiento especial (en el

que son necesarias dos deliberaciones sucesivas llevadas a cabo en un intervalo de tiempo no inferior a dos meses):

b) Esta norma, a diferencia del resto de leyes regionales, no es sometida a la consideración del Comisario de gobierno y, por lo tanto, al procedimiento ordinario de control preventivo regulado en el art. 127 Const. El mecanismo del reenvío es sustituido por la posibilidad reconocida al Gobierno de elevar una cuestión de constitucionalidad ante la Corte constitucional en el plazo de los treinta días siguientes a su publicación. Con ello, además, es derogada la facultad de promover también un juicio sobre la oportunidad ante las Cámaras;

c) Finalmente, el estatuto puede ser sometido a referéndum popular cuando así lo soliciten, en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de su publicación, un cincuenta por ciento de los electores de la Región o un quinto de los componentes del Consejo regional.

Como ya se ha señalado, se trata de un procedimiento que adopta, en el fondo, el contenido del art. 138 Const. y, como tal, puede ser considerada una manifestación de la voluntad del legislador de hacer del estatuto una especie de «Constitución regional». Esta decisión, incluso si la ley constitucional no dijera nada al respecto, no deja de producir consecuencias desde la perspectiva de la fuerza jurídica del Estatuto como fuente del derecho: siendo cierta la posibilidad de considerar que, en materia regional, la Constitución y los estatutos dan vida a un sistema integrado de fuentes, la norma estatutaria actúa de «bloque de constitucionalidad» tanto en relación con la normativa regional como con la nacional.

La nueva disciplina en relación con la disolución de los Consejos regionales

En último lugar, la ley constitucional núm. 1/99 se caracteriza por haber introducido nuevos supuestos en el catálogo de las causas que legitimaban el recurso a la disolución de los Consejos regionales. Este instituto, regulado por el art. 126 Const. que, durante mucho tiempo, no suscitó problemas especiales, sino que más bien permaneció como «letra muerta» por no haber sido nunca activado, ha comenzado, en estos últimos años, a ser objeto de atención al cruzarse con otra cuestión, la que hace referencia a la ya advertida exigencia de buscar mecanismos capaces de asegurar la estabilidad de los ejecutivos, evitando, especialmente, que durante una misma legislatura se formen gobiernos apoyados por una mayoría política diferente a la surgida de las elecciones.

Esta eventualidad está, verdaderamente, implícita en todo sistema parlamentario, en el que la asamblea elegida que otorga la confianza a un ejecutivo puede retirársela sustituyéndolo por otro. Sin embargo, en el curso de las últimas legislaturas, esta circunstancia ha sido vivida como una anomalía teniendo en cuenta el hecho que, por un lado, la reforma de los sistemas electorales en un sentido prevalentemente mayoritario parecía haber abierto el camino para introducir, también en Italia, formas de «democracia inmediata» —según la definición de Duverger—; mientras que, por el otro, los acontecimientos políticos, ya fueran nacionales o regionales, han provocado la formación, durante una misma legislatura, de mayorías de gobierno diferentes de las expresadas por el voto popular

y el cambio significativo de grupos políticos —o incluso de consejeros— de una coalición a otra.

Por todo ello, la búsqueda de mecanismos de racionalización del sistema orientados a hacer coincidir la vida del Gobierno con la duración de la legislatura o bien, en el supuesto de cambio de mayoría, de determinar su finalización anticipada, persiguen favorecer un nuevo recurso al voto popular. En otros términos, poco a poco, ha cuajado entre las fuerzas políticas regionales la convicción de que la quiebra de la relación de confianza, con un cambio de mayoría, habría podido provocar ya sea la dimisión del gobierno como la renovación de la asamblea de carácter electivo.

En un primer momento, frente a la dificultad para revisar el texto de la Constitución, se intentó resolver el problema recurriendo a la normativa ordinaria. Como ya se trató con ocasión del *Informe 1995*, el Parlamento adoptó el art. 7 de la ley núm. 43/95 el cual disponía que «si durante los primeros veinticuatro meses surgiera una crisis en la relación de confianza entre el Consejo y la Junta, los cinco años de duración del mandato del Consejo regional se reduce a un bienio». De esta manera, el legislador diseñó una legislatura regional subdividida en dos arcos temporales, cada uno de los cuales sometidos a regímenes jurídicos diferenciados. En el bienio inicial, una crisis en la relación fiduciaria entre el Consejo y la Junta provoca *ex lege* la reducción de la legislatura a solo dos años con la consiguiente renovación del Consejo. Por el contrario, superadas «las columnas de Hércules» del bienio, la legislatura tiene una duración ordinaria, y ello aunque surgieran crisis en esta relación de confianza o se llevara a cabo un cambio de mayoría.

Éste —como se ha podido observar— se trató de un recurso ingenioso pero no concluyente. No era difícil imaginar que de este modo no se habría resuelto el problema, sino que éste se hubiera aplazado en el tiempo, limitándose a ‘congelar’ por algunos meses la crisis. La cuestión institucional ha sido afrontada en su propia sede —esto es, en el plano constitucional— por la ley constitucional núm. 1/99, cuyo art. 4 regula de forma novedosa la disolución de los consejos regionales tanto desde una perspectiva procedimental como desde el punto de vista de los supuestos que legitiman la disolución de las asambleas legislativas regionales.

El procedimiento es simplificado y, tomando como modelo lo previsto para los consejos municipales y provinciales (art. 39 de la ley núm. 142/90), la disolución es adoptada con decreto motivado del Presidente de la República —a iniciativa del Consejo de ministros— y sin que sea necesario, como en la situación anterior, el informe del Parlamento tramitado por la comisión bicameral para las cuestiones regionales. A este respecto, se pone en duda la perdurante validez del art. 51 de la ley núm. 62/53 el cual, en una labor integradora de las disposiciones constitucionales, disponía que la facultad de proponer la disolución del Consejo regional pertenece al Presidente del Consejo de ministros, previo parecer de la comisión bicameral para las cuestiones regionales y previa deliberación del Consejo de ministros. En nuestra opinión, debe entenderse que el procedimiento allí previsto permanece en vigor con la exclusión de la intervención del órgano parlamentario.

En consecuencia, el papel que asumen los órganos constitucionales del Estado en el mecanismo de la disolución puede ser resumido del modo siguiente:

a) El Gobierno asume la iniciativa de la disolución ya que, por su posición institucional, está en la mejor condición para conocer la actividad de las Regiones y para verificar si se han originado los presupuestos previstos en el art. 126 Const. para la disolución;

b) El Presidente de la República lleva a cabo el procedimiento valorando, en una posición de intermediario, si subsisten efectivamente los presupuestos establecidos por la Constitución;

Posteriormente la ley enumera los supuestos en virtud de los cuales puede ser acordada la disolución de los Consejos regionales. Así, son causas en las que procede:

a) Cuando se han llevado a cabo actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de ley;

b) Por razones de seguridad nacional;

c) Por dimisiones contextuales de la mayoría de los componentes del Consejo; y

d) En el caso de aprobación de una moción de censura contra el Presidente de la Junta o bien en supuestos de incapacidad permanente, muerte o dimisión voluntaria del mismo.

Esta última previsión es la anticipada en los inicios del presente apartado e introduce una modificación en la *ratio* originaria del instituto. Primeramente respondía a una función eminentemente garantista dirigida a la previsión de un mecanismo jurídico capaz de restablecer el funcionamiento fisiológico del órgano en cuanto que el ejercicio concreto de la autonomía regional asume rasgos degenerativos; se habilitaba al Estado a intervenir en la esfera política propia de la autonomía regional con el único fin de eliminar situaciones que impedían a la Región liberarse de sus propias obligaciones constitucionales. Con este propósito se añade —con el supuesto regulado en el apartado d)— un deber de naturaleza político institucional consistente en favorecer la permanencia de la coalición de gobierno que ha ganado las elecciones al mando de la Región para toda la duración de la legislatura.

El resto de supuestos coinciden, en cambio, con las causas ya previstas en la redacción originaria del art. 126 Const. En el caso de los «actos contrarios a la Constitución», éstos deben tratarse de lesiones de los principios institucionales y de los valores que inspiran nuestro ordenamiento constitucional: desde el principio de autonomía al democrático y de pluralismo. También puede tratarse de comportamientos omisivos que determinan la falta de cumplimiento por parte del Consejo de un deber constitucional: por ejemplo, la elección de los delegados que deben participar en la elección del Presidente de la República.

A su vez, la gravedad de las violaciones de la ley debe resultar de comportamientos inequívocos y se exige que sea motivada de forma congruente. Mientras que el supuesto previsto por la ley constitucional núm. 1/99 al que hace referencia el apartado *sub* c) parece coincidir con la previsión originaria del art. 126

Const., que aludía a la dificultad de funcionar a consecuencia de las dimisiones; no está prevista, sin embargo, la disolución «por imposibilidad de formar una mayoría», la cual ha sido sustituida por la causa que hace referencia a la formación de una mayoría diferente de la resultante de las elecciones o bien la que alude a la aparición de una crisis del Gobierno regional durante su mandato.