

A modo de observación previa

En materia de federalismo el año 2005 ha sido, para Alemania, un año marcado por la decepción y el agotamiento. El fracaso de la reforma federal, a finales del 2004, fue, también y sobre todo, el final de grandes esperanzas y un cambio de objetivos sobre los que existía amplio consenso. La Comisión para la Reforma Federal había acordado ya buena parte de los pasos a seguir para el 2004. Justificar dicho fracaso sobre la base de contradicciones insuperables en el reparto competencial en materia educativa fue considerado, desde amplios sectores, como mera explicación «de cara a la galería» que nunca llegó a convencer. Sobre las verdaderas razones del fracaso se ha podido especular mucho. Las entonces inminentes elecciones pudieron ser uno de los principales motivos para poner fin a las negociaciones. El Canciller Gerhard Schröder aprovechó el fracaso del SPD en las elecciones al Parlamento de Nordrhein-Westfalia para plantear la posibilidad de unas elecciones generales. Tras perder el Canciller la cuestión de confianza planteada en el *Bundestag*, el Presidente de la República procedió a la disolución de éste. El resultado de las elecciones federales fue la formación de una gran coalición entre el Partido Socialdemócrata alemán (SPD), la Democracia Cristiana (CDU) y la Unión Social-cristiana (CSU), con Angela Merkel como Canciller.

Ante semejante constelación política, la reforma del federalismo en Alemania ha adquirido un nuevo impulso.

Los planes de la «Gran Coalición»

Presupuestos previos

El Pacto de Coalición de la denominada «Gran Coalición» contenía los principios fundamentales de la reforma federal,¹ aspirando a llevarla a cabo, a ser posi-

* Traducción realizada por Núria Magaldi, Becaria del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

1. «Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages» (Juntos por Alemania. Con valentía y humanidad. Pacto de Coalición entre CDU, CSU y SPD para la 16ª legislatura del Parlamento alemán), 11 de noviembre 2005. <http://www.Bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>

ble, en 2006 o, a más tardar, a finales de la legislatura. En el *Bundestag* la Coalición dispone de la mayoría de 2/3 necesaria para las modificaciones constitucionales. Sin embargo, algunos *Länder* están aún gobernados por coaliciones del SPD o de la CDU con el FDP, quienes están en la oposición en el *Bundestag*.² De igual modo, en los *Länder* de Berlín y Mecklenburg-Vorpommern gobiernan coaliciones entre el SPD y los post-comunistas PDS, quienes también se hallan en la oposición. Estas diferencias deben tenerse muy en cuenta, considerando el hecho de que para las reformas constitucionales es necesaria, también, una mayoría de 2/3 en la cámara de representación territorial (*Bundesrat*).

Los pactos de coalición suelen contener normalmente el programa político que pretende llevar a cabo el Gobierno y sobre el cual se han puesto de acuerdo los partidos integrantes de la coalición. Dichos pactos pueden considerarse como contratos *sui generis* que contienen declaraciones de intenciones políticas pero no son impugnables ante los tribunales. En consecuencia, los partidos políticos pueden desvincularse de ellos en cualquier momento sin que se deriven consecuencias jurídicas, aunque sí tendrán que asumir las consecuencias políticas de dicha desvinculación y que pueden suponer, incluso, la ruptura de la coalición. Por todo ello, se afirma que los pactos coalicionales poseen una considerable fuerza vinculante fáctica.

El actual Pacto de Coalición se construyó, fundamentalmente, sobre los acuerdos que la Comisión para la Reforma Federal había adoptado en 2004. Políticos tan decisivos para dicha comisión como lo fueron Franz Münterferring (SPD) y Edmund Stoiber (CSU) son, también –aunque desde posiciones distintas–, figuras esenciales en la actual coalición. Franz Münterferring es Vicecanciller y Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Edmund Stoiber es presidente de la CSU, partido integrante de la Gran Coalición, y presidente de Baviera; su posición política, sin embargo, se ha visto debilitada a principios de 2006 por las numerosas críticas que le valió su negativa a formar parte del Gobierno federal durante el proceso de formación de la Gran Coalición. En cualquier caso, lo cierto es que todos los participantes relevantes de la Gran Coalición lograron ponerse de acuerdo sobre la significación de la reforma federal, siendo patente la voluntad política de llevarla a cabo de forma exitosa.

Sin embargo, debe destacarse el hecho de que con la Gran Coalición se ha modificado la relación de fuerzas entre la Federación y los *Länder*. El comportamiento de las fuerzas políticas en relación a la reforma federal estuvo marcado, a lo largo del 2004, por la circunstancia de que mientras la Federación estaba gobernada por una coalición más bien de izquierda entre SPD y Los Verdes, los *Länder* estaban, en su gran mayoría, gobernados por conservadores, mayoritariamente de la CDU y la CSU. Así, los votos de la oposición CDU/CSU – necesarios para alcanzar la mayoría de 2/3 en el *Bundestag*– poseían su base de fuerza política en los Gobiernos de los *Länder*; de modo que eran los presidentes de aquellos *Länder* gobernados por los conservadores los que podían tomar las

2. Esta situación existe en Rheinland-Pfalz (coalición entre SPD y FDP), en Baden-Württemberg (coalición entre CDU y FDP), Nordrhein-Westfalen (CDU y FDP), Hessen (CDU y FDP), Niedersachsen (CDU y FDP) y Sachsen-Anhalt (CDU y FDP).

decisiones políticas esenciales. Actualmente, sin embargo, la posición de fuerza que poseían estos últimos respecto de la Federación se ha debilitado notablemente, dado que la CDU y la CSU forman parte del Gobierno federal, al igual que la Canciller Merkel.

Tras la consecución del Pacto de Coalición, la Gran Coalición centró sus esfuerzos en lograr un acuerdo sobre la modernización del ordenamiento federal sobre la base de los trabajos preparatorios de la reforma federal elaborados en el *Bundestag* y el *Bundesrat*.³ El resultado de dichos trabajos ha sido añadido al Pacto en calidad de anexo⁴ y forman parte, por tanto, del mismo.

Por medio del *Bundestag*, y de forma pactada con los *Länder*, se introdujeron y adoptaron con rapidez una serie de enmiendas a una Ley para la modificación de la Ley Fundamental (en adelante, LF) y a un texto articulado.

En un momento posterior, pero antes del término de la decimosexta legislatura, debería procederse a la adaptación de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* a las nuevas condiciones marco –tanto internas como externas– de Alemania, en especial por lo que se refiere a la política de empleo y crecimiento económico. De este modo, la Federación ofrece a los *Länder* la posibilidad de tener claros, a principios del 2006, los presupuestos y los procedimientos necesarios para la modificación de la LF de tal modo que las entidades territoriales puedan ver fortalecida su propia responsabilidad y cuenten con una dotación financiera adecuada a las tareas a ellas encomendadas.

El tenor literal del Pacto de Coalición muestra, pues, la clara voluntad de una rápida trasposición de lo ya alcanzado en la Comisión para la Reforma Federal del 2004.

El núcleo y eje central de cualquier reforma federal es, sin duda, la configuración de las relaciones financieras entre el Estado federal y los Estados federados. Y su modificación es especialmente complicada. Seguramente por ello, la Comisión para la Reforma Federal del 2004 excluyó la gran mayoría de estas cuestiones. Y, sin embargo, también deberán ser objeto explícito de las negociaciones. Igual que en el pasado, las relaciones financieras no deben ser tratadas conjuntamente con las demás cuestiones, sino que deben permanecer al margen para, sólo más tarde, en un momento posterior de la reforma, intentar hallar una solución. En cualquier caso, también se ha acordado resolver esta difícil cuestión en la actual legislatura.

En el anexo 2 del Pacto de Coalición se contienen los resultados del grupo encargado de los trabajos preparatorios de la reforma federal de 7 de noviembre de 2005. Se ocupa de numerosas materias específicas, siendo además complementadas algunas de las disposiciones del anexo con otros textos de acompañamiento en cuanto a los detalles más específicos.

3. «Koalitionsvertrag vom 18. November 2005, V. Handlungsfähigkeit des Staates verbessern. 1. Föderalismusreform – Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung» (Pacto de Coalición de 18 de noviembre de 2005, V, Mejorar la capacidad del Estado. 1. Reforma del federalismo. – Modernización del ordenamiento federal), p. 46.

4. Anexo 2, que lleva por título Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform (Resultados del grupo de trabajo para la reforma federal).

Contenido del Pacto de Coalición

Aprobación de la legislación de la Federación por el Bundesrat

A la esencia misma de cualquier reforma federal pertenecen los denominados derechos de participación del *Bundesrat* en la legislación de la Federación. Durante decenios se han ido concediendo al *Bundesrat* nuevos derechos de participación como compensación por la pérdida de competencias de los *Länder* en favor de la Federación. Es por medio de tales derechos —especialmente a través de la obligación de que determinadas leyes federales obtengan la aprobación del *Bundesrat*— que los *Länder* pueden satisfacer sus intereses en el ámbito federal. Sin embargo, lo cierto es que, con frecuencia, tanto los intereses de la Federación como los de los *Länder* son difícilmente separables unos respecto de otros. Así, muy a menudo ha ocurrido que la oposición en el *Bundestag* tuviera la mayoría en el *Bundesrat*, llegándose a situaciones de verdadero bloqueo legislativo por razones partidistas.

A) La eliminación de los derechos de aprobación del *Bundesrat*

De cara al futuro parece, pues, necesaria la eliminación de los derechos de aprobación de que dispone el *Bundesrat* sobre la legislación federal. Cuestión central al respecto es el artículo 84 LF, que regula la ejecución de las leyes federales. Según la regulación existente hasta el momento (artículo 83 LF) los *Länder* tienen como competencia propia la ejecución de las leyes federales. Así, en consecuencia, a ellos corresponde también la regulación de la organización y los procedimientos. Toda excepción a esta regla necesitará de la aprobación de la ley federal por el *Bundesrat*. La norma establecida en el artículo 84.1 LF ha llevado, en el pasado, a que numerosas leyes federales se configuren como leyes que exigen dicha aprobación. Sin embargo, la exigencia de necesaria aprobación debería decaer en la mayor parte de los casos, otorgándose a los *Länder*, como compensación, la posibilidad de elaborar normas que se desvíen de las leyes federales en aquellos ámbitos de su competencia. Así, el artículo 84.1 LF debería redactarse en el futuro del siguiente modo:

«Cuando los *Länder* tienen como competencia propia la ejecución de las leyes federales, entonces a ellos corresponde la regulación en materia de organización y procedimiento administrativo. Salvo que las leyes federales dispongan otra cosa, los *Länder* pueden aprobar regulaciones distintas a la normativa federal. En casos excepcionales la Federación puede, por razones de especial necesidad de regulación federal unitaria, regular, para los *Länder* y sin posibilidad de desviación de éstos, el procedimiento administrativo. Estas leyes necesitan de la aprobación del *Bundesrat*. No está permitido transferir tareas a los municipios ni a otros entes locales por medio de ley federal».

Con esta nueva regulación se eliminaría, además, la posibilidad de injerencia de la Federación sobre municipios y demás entes locales. Ello deberá conseguirse, también, mediante una nueva formulación del artículo 85.1 LF, relativo a la denominada ejecución por encargo. También en este caso debe prohibirse, en el futuro, la posibilidad de transferencia de tareas a municipios y entes locales.

B) Nuevos derechos de aprobación del *Bundesrat*.

Frente a ello, el Pacto de Coalición prevé la configuración de nuevos derechos de aprobación para el *Bundesrat*, cuando las leyes federales conlleven costes de considerable importancia para los *Länder*. Según esto, el artículo 104.a.3 LF debe ser reformulado. Así, las leyes federales necesitarán de la aprobación del *Bundesrat* cuando constituyan o creen obligaciones para los *Länder* que supongan, respecto de terceros, el cumplimiento de prestaciones económicas o en especie, siempre y cuando dichos *Länder* ejecuten tales leyes federales como competencia propia o por encargo de la Federación, dada su especial gravosidad.

Distribución competencial entre la Federación y los Länder

Es necesaria una nueva reformulación de la distribución de competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*, con el objetivo de una desconcentración de competencias. Ello afecta a una gran cantidad de ámbitos muy diversos.

A) Potestad organizativa y de personal

Los derechos y deberes estatutarios de las personas integrantes de la Función Pública de los *Länder*, municipios y demás corporaciones de Derecho público, que se hallan en una relación especial de sujeción –con excepción de las cuestiones relativas a escalafón, sueldos y pensiones –deben pasar a formar parte de la legislación concurrente de la Federación.⁵ Hasta ahora, la mayor parte de la regulación de estas materias formaba parte de la legislación básica de la Federación; sin embargo, ésta debería decaer en su totalidad. Por otra parte, la Federación poseía también la competencia legislativa concurrente en materia de sueldos y pensiones en la Función Pública más allá de su propio ámbito, esto es, especialmente en la Función Pública de los *Länder* y municipios. Esta competencia debe ser eliminada completamente. Lo mismo vale respecto de los jueces de los *Länder*.

Por su parte, los sindicatos de funcionarios –como el *Deutsche Beamten-Bund*– se habían expresado, con razón, en contra de lo que ellos consideraban una excesiva parcelación del Derecho de la Función Pública. Temían que las debilidades financieras de algunos *Länder* desembocaran en una disminución de los sueldos y de las dotaciones funcionariales.

5. Lo que hemos denominado legislación o normas básicas no se corresponde con el sentido que en España se da a dicho término. La legislación básica se regula en el artículo 75 LF, según el cual la Federación está facultada –de acuerdo con los requisitos del artículo 72 LF– para dictar normas básicas en determinados ámbitos o materias (principios generales de la educación universitaria, relaciones generales de la prensa, caza, protección de la naturaleza y del paisaje, distribución del suelo y ordenación territorial y del agua corriente, normativa sobre padrón municipal y registro de extranjeros y protección de bienes culturales alemanes frente a su salida del país). Estas normas sólo excepcionalmente contendrán una regulación detallada y de aplicación directa; por el contrario, en la mayoría de los casos la aprobación por parte de la Federación de una norma con carácter básico implicará la obligación para los *Länder* de aprobar la correspondiente ley en el plazo fijado por aquella. (N.d. T.).

El Pacto de Coalición establece, en el ámbito del personal al servicio de las Administraciones Públicas, una nueva formulación que podría adquirir una gran relevancia en el futuro. Hasta ahora, según el artículo 33.5 LF, la regulación del personal al servicio de las Administraciones Públicas debe regirse según los principios procedentes de la Función Pública. Dichos principios anudan la regulación actual de la materia a sus principios históricos tradicionales. Tal precepto ha sido objeto de fuertes críticas en el pasado, reprochándosele, por ejemplo, que aportaba excesiva rigidez e impedía, con ello, las necesarias reformas. De cara al futuro es necesario que la regulación del personal al servicio de las Administraciones Públicas no se base tan sólo en los principios derivados del Derecho de la Función Pública sino que sea capaz, también, de seguir evolucionando. Con ello se aspira a lograr la necesaria flexibilidad y capacidad de reforma.

B) Enseñanza universitaria

En el ámbito de la educación universitaria, los *Länder* deben poder elaborar leyes propias y distintas de las leyes federales, siempre que estén en juego cuestiones relativas al acceso a los estudios universitarios y a los requisitos para la finalización de los mismos. Ello forma parte de la denominada legislación de desviación (*Abweichungsgesetzgebung*), recientemente introducida y según la cual los *Länder*, en el ámbito de sus competencias y en determinadas materias, tienen la posibilidad de desviarse de la normativa federal.

C) Las competencias de especial consideración regional

Todo un conjunto de materias, en las que existe una especial referencia regional, deber ser transferidas a los *Länder*. Ello es válido, por ejemplo, para algunas partes de la regulación en materia de vivienda, así como también para el sector de la caza, para determinadas cuestiones en materia de protección de la naturaleza y del paisaje, para la distribución del suelo, la ordenación territorial, algunos aspectos de la regulación del agua corriente y para todo lo que se refiere al acceso universitario y a la finalización de estudios.

D) Catálogo de competencias

Un conjunto de competencias debe ser transferido a los *Länder*. En ella encontramos el derecho de reunión, la ejecución penal, la regulación notarial, la normativa sobre horarios comerciales y establecimientos públicos, ferias, exposiciones y mercados, el tráfico de la propiedad rústica y los arrendamientos rústicos, la concentración parcelaria, las relaciones jurídicas generales de la prensa y también la normativa en materia de deportes y ruido.

Por el contrario se atribuirán algunas materias a la competencia legislativa de la Federación. Entre ellas, la regulación en materia de armas de fuego y material explosivo. Esta atribución a la Federación incluirá también la competencia en relación a la Oficina Federal de Investigación Criminal para la defensa de los peligros derivados del terrorismo internacional en los casos en los que exista un peligro de carácter suprarregional, no exista una policía territorial propia por carecerse de competencia para ello o la máxima autoridad del *Land* solicite el traspaso a la Federación. Lo mismo vale para el caso de la atención a los damnificados o prisioneros de guerra, y para los familiares de fallecidos de guerra.

También la creación y utilización de energía nuclear con fines pacíficos y la construcción y uso de complejos industriales que sirvan a tal fin debe caer dentro de las competencias exclusivas de la Federación. Lo mismo vale en materia de padrones municipales y registro de extranjeros, así como para la protección de los bienes culturales alemanes frente a su posible salida del país.

Especialmente discutido desde la perspectiva política fue, en la última legislatura, el uso de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad para la seguridad interior. Los ataques terroristas de los últimos años han puesto sobre la mesa la cuestión de si la regulación actual de la LF en materia de uso de los cuerpos de seguridad y fuerzas armadas es suficiente y adecuada. En este contexto se aprobó, en la legislatura anterior, la Ley sobre Seguridad Aérea. Esta prevé que las fuerzas de seguridad puedan ser utilizadas para evitar accidentes aéreos especialmente graves en determinadas circunstancias. En la discusión se planteó con fuerza la cuestión de si era posible atacar aviones que estuvieran siendo o fueran a ser utilizados como armas por terroristas. La mencionada ley, que procedió a regular dicha cuestión, se halla actualmente sometida al examen del Tribunal Constitucional. En función de la decisión que éste adopte –decisión que ha sido anunciada para el próximo 15 de febrero 2006– emergerá la cuestión de si, en este ámbito, deberá procederse o no a una reforma constitucional.

E) La legislación básica

La legislación básica debe suprimirse.

F) La cláusula de necesidad del artículo 72. 2 LF

El artículo 72.2 LF prevé actualmente que, en el ámbito de la legislación concurrente, la Federación tiene competencias únicamente si y en tanto en cuanto el mantenimiento o la consecución de unas condiciones de vida equivalentes en todo el territorio federal, o la garantía y el mantenimiento de la unidad jurídica y económica en interés del conjunto del Estado hagan necesario y exigible una regulación federal. Este precepto ha sido utilizado en el pasado por el Tribunal Constitucional para limitar fuertemente la capacidad legislativa de la Federación. A partir de ahora deberá dejarse fuera de dicho criterio la necesidad de una considerable cantidad de títulos competenciales, entre ellos algunos tan importantes como el Derecho Civil, el Derecho Penal y el Derecho Procesal. Todo ello permitirá clarificar la distribución de competencias y, por lo tanto, disminuirá el riesgo de que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de algunas leyes por razones estrictamente competenciales.

Financiación

Los primeros cambios en materia de responsabilidad financiera deberían producirse, según los acuerdos existentes, en breve.

Un primer paso consistiría en la eliminación de las llamadas financiaciones mixtas entre la Federación y los *Länder* en determinadas materias. Entre ellas se encontrarían algunos deberes conjuntos contenidos en el artículo 91.a y b. Tales deberes conjuntos de la Federación y los *Länder* suponen una estrecha vincula-

ción entre una y otros para la ejecución y financiación de determinadas tareas con un fuerte coste económico, como por ejemplo el sistema de educación universitaria y la protección de costas. Parte del sistema universitario y de la planificación educativa deben dejar de ser tareas conjuntas, de modo que se acabe con la financiación conjunta entre la Federación y los *Länder*. Por el contrario, los deberes conjuntos relativos a la mejora de las estructuras económicas regionales, la estructura agraria y la protección de costas según el artículo 91.a LF deben ser mantenidos. Por lo que se refiere al fomento de la investigación, tanto la Federación como los *Länder* deben actuar conjuntamente por medio de acuerdos especiales, sobre todo en los casos de relevancia supraregional.

La Federación puede, según estos planes de reforma y tal y como venía haciendo hasta ahora, conceder a los *Länder* ayudas financieras bajo determinados requisitos para que realicen inversiones especialmente significativas. Estos medios, sin embargo, según el nuevo artículo 104.b LF, se conceden sólo para plazos temporales limitados y debe controlarse su utilización a intervalos de tiempo regulares.

Las correspondientes disposiciones transitorias servirán para suavizar las dificultades que la nueva regulación pueda ocasionar.

Es preciso fomentar la nueva autonomía fiscal regional, de modo que los *Länder* mantengan la potestad para determinar la tarifa del impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles.

Así, tanto la Federación como los *Länder* están de acuerdo en que es posible llevar a cabo las modificaciones legislativas proyectadas por la primera para la administración financiera sin necesidad de modificar la LF; ello implicará, especialmente, la introducción de mecanismos de control administrativo internos y la creación de un organismo que centralice las inversiones extranjeras.

Unión Europea

A) Financiación

Desde la perspectiva de la Unión Europea se esperan también importantes novedades. Las obligaciones que para la República Federal de Alemania se derivan de los actos jurídicos de la Unión Europea a través del artículo 104 del Tratado de la Comunidad Europea para el mantenimiento de la disciplina en materia presupuestaria deben ser cumplidas de forma conjunta por la Federación y por los *Länder*. Las medidas sancionadoras de la Comunidad Europea se compartirán entre la Federación y los *Länder* en una relación de 65 a 35 respectivamente. El total correspondiente a los *Länder*, a su vez, se repartirá del modo siguiente: un 35% de las cargas o gravámenes que correspondan serán asumidos de forma proporcional al número de habitantes de cada *Land*; el 65% restante lo asumirán aquellos *Länder* que hayan ocasionado la carga o gravamen según la parte de la misma que les corresponda.

Federación y *Länder* asumen, atendiendo a la distribución de competencias y obligaciones intraestatales, las cargas por la vulneración de obligaciones supra-

nacionales o internacionales que incumban al Estado alemán. En el caso de correcciones financieras procedentes de la Unión Europea que afecten a más de un *Land*, la Federación y los *Länder* asumen las correspondientes cargas en una proporción de 15 a 85 respectivamente. El total correspondiente a los *Länder* se asume en estos casos en un 35% en función de una fórmula general, y el 50% restante lo asumen los *Länder* que han ocasionado las cargas de forma proporcional a la cantidad de medios obtenidos.

B) El ejercicio de los derechos en la Unión Europea

Al margen del ámbito financiero, la orientación europea de la República Federal de Alemania también debe ser incrementada. Así, parece preciso modificar el artículo 23 LF, que configura con detalle la integración de la República Federal de Alemania en la Unión Europea y la representación de aquélla en el ejercicio de los derechos que le corresponden en su condición de miembro de la Unión Europea. Hasta ahora esta cuestión se había regulado de tal manera que dichos derechos se ejercitaban a través de un representante de los *Länder* nombrado por el *Bundesrat*, cuando estuvieran en juego potestades legislativas exclusivas de los *Länder*. A partir de ahora, se propugna una limitación al respecto. El ejercicio de estos derechos debe ser traspasado desde la Federación a un representante de los *Länder* nombrado por el *Bundesrat* tan sólo cuando esté en juego una competencia legislativa exclusiva de los *Länder* en relación a la formación escolar, la cultura o la radiodifusión.

La capital Berlín

La cuestión de la capitalidad del Estado tiene que pasar a regularse en la misma Constitución. La determinación de la sede de la capitalidad tiene una especial significación y conlleva costes, sobre cuya distribución tanto la Federación como el *Land* Berlín han discutido largo y tendido en el pasado. Así pues, en el artículo 22 LF deberá establecerse que la capital de la República Federal de Alemania es Berlín. Hasta ahora, la sede de la capital del Estado se había determinado mediante ley federal ordinaria, el Tratado de Unificación de 31 de agosto de 1990 y la Ley Bonn-Berlín de 26 de abril de 1994. Asimismo, la representación del ámbito nacional en la capital debe ser definido como un deber o tarea federal, mientras que la regulación de mayores detalles se deja a lo que establezca una ley federal.

Evolución del federalismo en ámbitos concretos

La doctrina del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha fortalecido notablemente, a lo largo de los últimos años y mediante un cada vez mayor número de decisiones, la posición de autonomía de los *Länder*. Ello afecta fundamentalmente al ámbito de las competencias legislativas. El Tribunal Constitucional ha utilizado, a tal efecto, el artículo 72.2 LF, realizando una interpretación extensiva del mismo. Según dicho

precepto, la Federación tiene la competencia legislativa en el ámbito de la legislación concurrente y de la legislación básica únicamente si y en tanto en cuanto el mantenimiento o la consecución de unas condiciones de vida equivalentes en todo el territorio federal o la garantía y el mantenimiento de la unidad jurídica y económica en interés del conjunto del Estado exigen y hacen necesaria una regulación federal.

El Tribunal Constitucional ha utilizado de forma fructífera dicho precepto, por ejemplo, en el ámbito de las tasas universitarias. Actualmente existe en Alemania una discusión política en torno a la introducción de este tipo de tasas. Se trata de una materia en la que los *Länder* han adoptado regulaciones diversas. Así, los *Länder* gobernados por la CDU o la CSU han seguido una política basada en el incremento de las tasas universitarias, que asciende en la mayoría de los casos a unos 500 euros por semestre. La Federación había intentado imponer en la Ley Básica de Universidades la no introducción de la libertad de tasas universitarias. Al mismo tiempo, dicha ley contenía normas bastante detalladas sobre la representación institucional de los estudiantes en las Universidades. Con la sentencia de 26 de enero de 2005, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional declaró dichas medidas inconstitucionales.⁶ Según esta decisión, a la Federación se le niega –en virtud del artículo 75.1.1 LG puesto en relación con el 72.2 LF– la facultad de determinar la legislación de los *Länder* a través de normas básicas en materia de libertad de tasas universitarias y de constitución de gremios o asociaciones de estudiantes para la cogestión de las Universidades. Con esta decisión, de ahora en adelante se atomiza el «paisaje universitario» en Alemania. En numerosos *Länder* se han introducido o se introducirán en breve las tasas universitarias. En otros, los Gobiernos han renunciado –tal vez sólo en un primer momento– a la introducción de dichas tasas, al menos en la mayor parte de su cuantía. Las estructuras de representación estudiantil en las Universidades, por su parte, varían de unos *Länder* a otros.

La Conferencia de Presidentes

En la Conferencia de Presidentes que tuvo lugar en los días 20 y 21 de octubre de 2005, éstos alabaron los resultados obtenidos a través del Pacto de Coalición en relación a la reforma del federalismo, llamando también la atención sobre el hecho de que dicha reforma era uno de los proyectos más importantes y ambiciosos de los que se han pretendido llevar a cabo en Alemania, de modo que era preciso conseguir llevarlo a la práctica con éxito.

Por otra parte, los jefes de Gobierno de los *Länder* se ocuparon también de la reforma de la Conferencia de Ministros de Cultura, siendo uno de los principales elementos de discusión el relativo al presupuesto de la misma. Niedersachsen, a través de su presidente Wulff (CDU), amenazó con abandonar la mencionada Conferencia si no se planteaba seriamente la posibilidad de una reforma sustan-

6. Tribunal Constitucional Federal, Sala Segunda, Sentencia de 26 de enero de 2005, Az: 2BVF1/03, NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2005, pp. 493-497.

cial de dicho órgano, lo que significaba acabar con una de las estructuras institucionales de carácter permanente con que cuenta la República Federal de Alemania. Ante dicha amenaza, la Conferencia de Ministros de Cultura inició los trabajos preparatorios para proceder a una reforma, entre cuyas medidas se incluye una considerable reducción de puestos en dicha institución. Junto a dicha reducción se ha previsto, además, que la Conferencia se concentre en el núcleo de sus tareas y funciones, a saber, la garantía y el desarrollo de la calidad en los ámbitos de la educación escolar, la formación profesional y la educación universitaria.

La Conferencia ha expresado, asimismo, su voluntad de continuar con la financiación en común de numerosas instituciones conjuntas, como son la Fundación *Kuratorium Junger deutscher Film* o el *Deutsche Poleninstitut* de Darmstadt, si bien con una notable reducción de sus presupuestos.

La Conferencia, por otra parte, ha llamado la atención sobre su deseo de fortalecer e intensificar el trabajo conjunto y la cooperación con las regiones francesas.

Por último, en otra Conferencia de Presidentes, que tuvo lugar el 14 de diciembre de 2005, éstos pusieron de relieve, de nuevo, su apoyo a la reforma federal. Así, expresaron su apoyo al Tratado sobre la Constitución Europea. En este sentido, se trata principalmente de lograr un fortalecimiento del principio de subsidiariedad, el cual, por su parte, fortalecería la posición de los *Länder* y demás regiones en la Unión Europea. Para ello debe hacerse realidad la introducción de un sistema de garantía y vigilancia inmediata del mencionado principio.

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

Acontecimientos políticos importantes en resumen

A) Durante el primer semestre de 2005, el trabajo del Gobierno federal austríaco estuvo ensombrecido por las turbulencias dentro del Partido Liberal de Austria (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ), miembro de la coalición gubernamental. A comienzos de abril de 2005 se produjo una escisión dentro del menor de los socios de gobierno. El Presidente regional de Carintia y antiguo jefe de partido del FPÖ, el Dr. Haider, presentó como nuevo partido la «Alianza Futuro Austria» («Bündnis Zukunft Österreich», BZÖ). Todos los miembros del FPÖ que hasta ese momento integraban el Gobierno federal y la mayor parte de los miembros del FPÖ en el consejo nacional y del consejo federal se cambiaron a la BZÖ. Aún así, el Gobierno federal conservó una mayoría en el parlamento, pues a la hora de las votaciones en el consejo nacional sólo una diputada del FPÖ de Baja Austria se cambió al lado de la oposición. La BZÖ se convirtió en partido gobernante sin legitimación directa por las urnas. También en los Estados federados se fundaron organizaciones regionales de la BZÖ, produciéndose numerosas salidas del FPÖ de representantes electos. En las elecciones regionales celebradas en otoño de 2005, la BZÖ no tuvo relevancia alguna.

B) En mayo de 2005 se realizaron numerosos eventos conmemorativos y festivos el 60º aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial y de la fundación de la Segunda República, así como de la firma del tratado en virtud del cual Austria recuperó su plena soberanía.

C) En la primavera de 2005 se celebraron en tres Estados federados elecciones municipales. En el otoño 2005, la atención política giró en torno a tres elecciones a parlamentos regionales. Todas las elecciones estuvieron marcadas por aumentos de votos, incluso considerables, a favor del Partido Socialdemócrata de Austria (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ) y por una pérdida dramática de votos por el FPÖ. Los resultados de las elecciones regionales también tuvieron importantes consecuencias sobre la composición del consejo federal. Allí cambió la correlación de fuerzas, de forma que actualmente son los partidos de la oposición y no los partidos gubernamentales los que disponen de una mayoría.

a) Las elecciones celebradas en los Estados Federados de Baja Austria, Estiria y Vorarlberg para elegir concejales y alcaldes estuvieron marcadas por importantes subidas del SPÖ, subidas ligeras del ÖVP y fuertes pérdidas del FPÖ.

b) Las elecciones al parlamento regional celebradas el 2 de octubre de 2005 en

el Estado federado de Estiria arrojaron un significativo corrimiento en la correlación de fuerzas políticas. Desde 1945, el ÖVP había sido siempre el partido con más representación en el parlamento regional y nombraba al presidente regional. En estas elecciones regionales, el ÖVP perdió un 8.6 %, alcanzando sólo el 38.7 % de los votos. También el FPÖ tuvo que asumir fuertes pérdidas (- 7.8 %). El gran vencedor de las elecciones fue el SPÖ, que subió un 9.4 % y que con el 41.7 % de los votos se convirtió por primera vez desde 1945 en el partido más fuerte del parlamento regional, conquistando así también el cargo de presidente regional. Pero el partido que realmente causó sensación fue el Partido Comunista de Austria (Kommunistische Partei Österreichs, KPÖ), que después de 30 años volvió al parlamento regional con el 6.3 % de los votos (+ 5.3 %). La Lista Hirschmann (2.0 %) y la BZÖ (1.7 %) se quedaron lejos de lograr el acceso al parlamento regional. Los Verdes (Die Grünen) registraron ligeras pérdidas (-0.9 %), obteniendo el 4.7 % de los votos.

El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: SPÖ 25 (+ 6), ÖVP 24 (- 3), KPÖ 4 (+ 4) y Los Verdes 3 (como hasta ahora). Tras celebrar negociaciones, SPÖ y ÖVP acordaron la formación de una coalición de gobierno. Ahora, de las nueve carteras en el gobierno regional, 5 le corresponden al SPÖ (+ 2) y 4 al ÖVP (- 1). El FPÖ ya no tiene representación en el parlamento regional y, por lo tanto, tampoco en el Gobierno. En la sesión constitutiva del parlamento regional el 25 de octubre de 2005, el Sr. VOVES (SPÖ) fue elegido nuevo presidente regional. Relevó en el cargo a la Sra. LH Klasnic (ÖVP) que, tras gobernar durante 10 años, anunció su retirada de la vida política debido a la derrota electoral.

c) En las elecciones al parlamento regional en Burgenland el 9 de octubre de 2005, el SPÖ, con un porcentaje de votos del 52.2 % (+ 5.7 %) volvió a alcanzar la mayoría absoluta en el parlamento regional. El ÖVP logró un ligero avance, mientras que el FPÖ tuvo que registrar considerables pérdidas (- 6.9 %). El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: SPÖ 19 (+ 2), ÖVP 19 (como hasta ahora), FPÖ 2 (- 2) y Los Verdes 3 (como hasta ahora). El reparto de carteras en el gobierno regional siguió igual, con 4 carteras para el SPÖ y 3 carteras para el ÖVP. En la sesión constitutiva del parlamento regional el 25 de octubre de 2005, fue reelegido el actual Presidente regional NIESSL (SPÖ).

d) Si bien en las elecciones al parlamento regional (también elecciones municipales) el 23 de octubre de 2005 en Viena el SPÖ subió un 2.1 %, con el 49.0 % de los votos se quedó por debajo de la marca del 50 % de los votos que se esperaba. El ÖVP subió un 2.4 % y, por lo tanto, con el 18.8 % volvió a alcanzar el segundo puesto. La gran sorpresa fue el resultado del FPÖ, cuya campaña electoral giró en torno a los extranjeros. Si bien perdió un 5.3 %, con el 14.9 % de los votos alcanzó el tercer puesto, algo que los sondeos de opinión no habían previsto. Los Verdes lograron un ligero avance, mientras que la BZÖ (no hay que olvidar que gobierna a nivel federal), con el 1,2 % de los votos, no tuvo relevancia alguna. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional (Pleno del Ayuntamiento de Viena) es el siguiente: SPÖ 55 (+ 3), ÖVP 18 (+ 2), Los Verdes 14 (+ 3), FPÖ 13 (- 8). El anterior alcalde y presidente regional Dr. HÄUPL (SPÖ) fue reelegido el 18 de noviembre de 2005 en la sesión constitutiva del pleno del ayuntamiento.

D) Igual que en los demás Estados miembro de la UE, también en Austria la ratificación del Tratado sobre una Constitución para Europa fue seguida con mucha atención. Actualmente es totalmente incierto si el tratado, tras los resul-

tados negativos en los referéndum en Francia y en los Países Bajos, entrará en vigor algún día.

Durante el año de referencia habría que mencionar la reforma del Pacto de estabilidad de la UE, las negociaciones sobre el nuevo marco financiero de la UE, la firma de tratados con Bulgaria y Rumania, para la adhesión a la UE en el año 2007, la elaboración de varias Directivas de la UE, así como la política de transportes europea como cuestiones especialmente interesantes de la política en el ámbito UE.

La Convención Austria, el Consejo Federal y otras reformas importantes

A) A pesar de un trabajo intenso, la Convención Austria, creada en 2003, no ha logrado, en contra de las previsiones, elaborar hasta finales de 2004 una nueva constitución federal.¹ El borrador de una nueva constitución federal presentado por el presidente de la convención Dr. Fiedler el 12 de enero de 2005² tenía una orientación muy centralista y, por lo tanto, era inaceptable para los Estados federados, de forma que éstos presentaron una contrapropuesta federalista.³

El 28 de enero de 2005, el pleno de la Convención Austria debatió el informe presentado por la directiva y lo aprobó como informe de la convención. Tras la entrega del informe el 23 de febrero de 2005 al Canciller federal y al Presidente federal, la clase política se vio obligada a actuar. El Gobierno remitió el informe el 9 de marzo de 2005 al consejo nacional. El Consejo Federal quedó totalmente marginado de las actuaciones posteriores.

Sólo se había alcanzado un consenso político sobre partes de las propuestas presentadas en la convención. En cambio, no había intención de alcanzar pactos globales, al menos no por parte de los partidos gobernantes. Sólo se disponía de una nueva constitución en forma del «borrador privado» presentado por el presidente de la convención, el Dr. Fiedler, pero que no era susceptible de ser objeto de consenso.

El 31 de marzo de 2005, el consejo nacional eligió una «Comisión Especial para la Reforma Constitucional», para seguir debatiendo en el parlamento el informe de la Convención Austria. Se pretendía que en esta comisión especial del Consejo Nacional se fueran cerrando una tras otra las diferentes cuestiones. La comisión llegó a fijarse una hoja de ruta según la cual, en meses sucesivos, se debatieron los temas esenciales de la Convención.⁴ Pero tampoco aquí se logró aprobar un borrador de constitución.

1. Véase al respecto el informe detallado sobre la evolución del federalismo austríaco en el año 2003, en: Informe de las Comunidades Autónomas 2003, Volumen I (2004), puntos II.1.-5. y el informe 2004, puntos II. 1.-7.

2. Véase valoración detallada del borrador de constitución del presidente de la convención Dr. Fiedler por el Föderalismusinstitut, Innsbruck, enero de 2005; disponible en www.foederalismus.at.

3. Véase el detallado 29º Informe del Federalismo en Austria (2004), Viena 2005, 31 y ss y 306 y ss.

4. Más información en www.konvent.gv.at.

Durante el periodo de referencia, los debates sobre reformas se tomaron una especie de respiro y fueron llevados a cabo sin resultados dignos de mención. Es posible que el nuevo Gobierno federal que tal vez llegue a formarse tras las elecciones a Consejo Nacional, previstas para el otoño de 2006, aborde la continuación del proyecto de reforma constitucional profunda iniciado por la Convención Austria. Así, al menos la configuración federalista de Austria y la creación de nuevos derechos fundamentales sociales volverán a estar en el orden del día.

B) En 2005, el Consejo Federal austríaco fue objeto de una inusitada atención por parte de la opinión pública, si bien no de la forma deseada por las fuerzas políticas.

a) Es significativo que el debate en torno al Consejo Federal austríaco no se ocasionó debido a su función como cámara de representación territorial sino debido a una declaración insostenible de uno de sus miembros. El consejero federal Kampl, perteneciente al FPÖ y designado por el parlamento regional de Carintia, había declarado en el transcurso de un debate ocasionado por una interpelación parlamentaria que los soldados desertados durante la Segunda Guerra Mundial eran «asesinos de compañeros». Esta afirmación había sido realizada por una persona que, según el principio de rotación⁵ previsto en la Constitución federal, estaba destinada a asumir durante el segundo semestre de 2005 la Presidencia de esta Cámara.

A la vista de las protestas masivas, Kampl accedió a disculparse pero no a rectificar. Cuando, a continuación, en el marco de la crisis FPÖ/BZÖ, el consejero federal Gudenus enviado por el parlamento regional de Viena (y que en ese momento aún pertenecía al FPÖ) dudó de la existencia de las cámaras de gas, el Consejo Federal quedó totalmente en entredicho.

Como reacción a estos sucesos se debatieron en primer lugar propuestas sobre el nombramiento en el futuro de consejeros federales o cómo proceder en el futuro para la elección y la destitución de consejeros federales. Y de hecho se modificó la Constitución federal para evitar que Kampl asumiera la presidencia del consejo federal. Con esta clásica «ley constitucional para la ocasión» se le concedió a los parlamentos regionales la posibilidad de realizar a posteriori una modificación del orden de los consejeros federales designados por los mismos, a fin de situar en lugar del «primer situado» a otro de los consejeros federales enviados para la asunción por turno de la presidencia.⁶

Desde una perspectiva federalista no cabe objetar esta modificación de la Constitución federal. No sólo preservó la autonomía de los parlamentos regio-

5. Según el Art. 36 apdo. 1 CA, los Estados federados se turnan semestralmente y por orden alfabético en la presidencia del Consejo Federal. Según la norma vigente hasta ese momento, el Art. 36 apdo. 2, actuaba de presidente el representante enviado en primer lugar por el Estado federado llamado a ejercer la presidencia. Tales representantes son elegidos por los parlamentos regionales después de las elecciones regionales (Art. 35 apdo. 1 CA). Así, el Consejo Federal está en constante renovación. Hasta ese momento, no era posible cambiar a posteriori el orden de los representantes enviados.

6. Véase «Lex-Kampl» y la reforma del consejo federal, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 3/2005.

nales, sino que también reforzó la vinculación de los consejeros federales con los parlamentos regionales que los envían, aunque sólo de forma marginal.

b) Sin embargo, la última modificación aprobada no sirve para hacer olvidar que el Consejo Federal sigue a la espera una reforma en profundidad. Sólo puede convertirse en un órgano con peso político si se revaloriza su posición jurídica. De hecho, sí que llegó a desarrollarse un debate acerca de qué derechos le deberían corresponder al Consejo Federal y se hicieron muchas propuestas, algunas de ellas conocidas.

También el Presidente federal Dr. Fischer hizo un intento para un «Consejo federal nuevo». Según esta propuesta, el procedimiento de oposición tan anquilosado debía ser suprimido para la legislación simple y tramitado sólo cuando lo pida una mayoría cualificada. Con esta propuesta, el Presidente federal sigue ideas que el Instituto de Federalismo ya había publicado con anterioridad.⁷ A cambio, en el futuro todas las leyes constitucionales precisarían de la «*aprobación expresa*» del Consejo Federal. Además, en el futuro, el consejo federal debería poder participar en la ley de compensación financiera y en el nombramiento del presidente del tribunal de cuentas. También en el nombramiento de los magistrados constitucionales deberían ampliarse las competencias del consejo federal.

La propuesta del Presidente federal tuvo una respuesta mayoritariamente favorable.⁸ Seguidamente, el presidente del consejo nacional Dr. Khol anunció incluso reformas más profundas: precisando sus planes de reforma, el Presidente del Consejo Nacional declaró que ciertos acuerdos deberían precisar de la mayoría del consejo federal y, además, de una mayoría de los presidentes regionales (el así llamado principio de la mayoría doble).

Además de estas propuestas de contenido, también ha habido voces que han exigido la modificación de la composición del consejo federal: En particular se lanzó desde varias fuentes la no precisamente innovadora idea de enviar en el futuro a diputados regionales o a miembros de gobiernos regionales al consejo federal. La ironía de esta propuesta es que su realización, actualmente, con la situación legal constitucional existente, sería posible sin más. Resulta llamativo que aquellos tres parlamentos regionales que en otoño de 2005 celebraron elecciones, es decir, Estiria, Burgenland y Viena, no hayan pensado en seguir esta propuesta lanzada desde varias instancias.

También muchos políticos cercanos al SPÖ han presentado propuestas de reforma del consejo federal. Es posible que esto también se deba a que desde el otoño de 2005 haya cambiado la composición política del consejo federal. Debido a las elecciones a parlamentos regionales, desde octubre de 2005, los partidos gobernantes, ÖVP/BZÖ (FPÖ), ya no disponen de una mayoría en el consejo federal. Por primera vez desde 1986, una mayoría gubernamental en el consejo nacional se encuentra con una mayoría de la oposición en el consejo federal. Por una parte,

7. Véase BUSSJÄGER, Reforma y Futuro del Federalismo, FÖDOK 13, Innsbruck 2003, 7.

8. Véase El Instituto de Federalismo celebra las propuestas del Presidente federal y del presidente del consejo nacional sobre la reforma del consejo federal, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 5/2005.

esto ha brindado al consejo federal la posibilidad de retrasar con oposiciones los acuerdos de los partidos gobernantes en el consejo nacional, asegurándose así la atención mediática a corto plazo. Por otra parte, dada la actual correlación de fuerzas, al SPÖ, un partido opositor de peso, le interesa más un consejo federal fuerte, lo que explica las exigencias de su revalorización por parte del SPÖ.

A la vista de la tan insatisfactoria situación del consejo federal austríaco, este casi aluvión de propuestas de reforma merece una valoración positiva. En cambio hay que dudar mucho de sus posibilidades de realización. El pasado de Austria ha estado marcado por una considerable creatividad en cuanto a ideas de reforma, cuya realización ha fracasado de una forma más o menos inadvertida.

C) El federalismo cooperativo forma parte de la tradición política de Austria como Estado federal. Y de hecho, la conferencia de presidentes regionales ha logrado en el pasado compensar la debilidad estructural del consejo federal por medio del federalismo cooperativo. En el pasado, la compensación financiera, la lucha por el pacto de estabilidad austríaco y sobre todo la reforma administrativa estuvieron marcadas por la cooperación.

Ya en 2001/2002, la Federación y los Estados federados habían acordado una reforma administrativa,⁹ que tuvo que ser asumida por los parlamentos. En el marco del Pacto sobre compensación financiera 2005 - 2008, firmado el 25 de octubre de 2004 por el Ministro de Hacienda, el Secretario de estado del Ministerio de Hacienda, los representantes de los Estados federados en la comisión negociadora y los representantes de la Federación Austríaca de Ciudades y la Federación Austríaca de Municipios, los interlocutores pactaron la continuación de la reforma administrativa, denominada «Reforma administrativa II».

En marzo de 2005 comenzó el proceso de negociación para la Reforma administrativa II con la formación de un grupo de trabajo integrado, del lado federal, además de por el Ministro de Hacienda y el Secretario de estado del Ministerio de Hacienda, también por la Ministra Federal de Justicia, el Ministro Federal de agricultura y silvicultura, medioambiente y aguas, la Ministra Federal de educación, ciencia y cultura y la Ministra Federal de sanidad y mujeres. Los Estados federados estuvieron representados por los presidentes regionales de Burgenland, Carintia, Alta Austria, Vorarlberg y el teniente de alcalde de Viena. Finalmente también estuvieron representadas la Federación Austríaca de Ciudades y la Federación Austríaca de Municipios.

La composición del grupo de trabajo se correspondió con el esquema típico del federalismo negociado austríaco, siendo los presidentes regionales de Alta Austria y Vorarlberg los valedores de los Estados federados dominados por el ÖVP y el presidente regional de Burgenland y el representante de Viena los de los Estados federados dominados por el SPÖ, mientras que el presidente regional de Carintia representaba al socio de la coalición gubernamental BZÖ/FPÖ, en el ámbito regional.

Un tema clave de la Reforma administrativa II fue la reducción del número de empleados públicos. En un acuerdo político entre la Federación, los Estados

9. Véase al respecto el detallado Informe 2001, Punto II.3.

federados y los municipios¹⁰ alcanzado el 15 de noviembre de 2005, se fijaron los puntos esenciales del proyecto de reforma. Según el acuerdo debían de suprimirse 15.667 puestos en las administraciones públicas. 6.240 por la Federación, 5.670 por los Estados federados y 3.757 por los municipios. La cuestión clave de a qué reformas funcionales y estructurales se debe esta reducción quedó prácticamente sin respuesta. En los medios de comunicación, el ahorro de la Federación es reconocido como una medida notable, mientras que a los Estados federados y a los municipios se les sigue acusando de derrochar y malgastar el dinero y de disfrutar de sus prebendas.

D) A los Estados federados se les acusa a menudo desde la Federación y los medios de comunicación de que no están dispuestos a asumir responsabilidad y de recaudar todos los impuestos disponibles. Los hechos en torno a la Ley de Baja Austria de tasa sobre instalaciones emisoras¹¹ parecen revelar qué opinión merecen realmente las declaraciones de los políticos y de los medios de comunicación referentes a que los Estados federados deberían hacer uso de su autonomía fiscal.

El parlamento regional de Baja Austria había aprobado un impuesto sobre antenas de telefonía móvil, aprovechando así la reducidísima autonomía tributaria del Estado federado. Y es que los Estados federados austríacos disponen, en principio, de autonomía fiscal, si bien ésta se encuentra muy limitada por el derecho federal. En concreto, los Estados federados, de acuerdo con el § 8 apdo. 3 de la ley constitucional financiera (F-VG), cuando ya existe un tributo federal, no pueden recaudar un tributo regional similar. Según el § 8 apdo. 4 F-VG, los tributos de los Estados federados no pueden imponer tributos que menoscaben la unidad monetaria, económica o aduanero o que por sus efectos equivalgan a aduanas interiores u otras limitaciones a la libre circulación. Finalmente, incluso por la legislación federal simple se puede privar a los Estados federados de determinadas facultades de gravamen tributario.

El intento del Estado federado de Baja Austria de acceder mediante un tributo sobre antenas de telefonía móvil a una fuente de ingresos y además de lograr un cierto efecto de ordenación sobre la cantidad de antenas de telefonía móvil y su impacto paisajístico tuvo como respuesta que los medios de comunicación pusieran el grito en el cielo. Este clamor fue impulsado sobre todo por las compañías de red que incluso lograron movilizar al Ministerio de infraestructuras para que se opusiera al impuesto sobre antenas de telefonía móvil. Aún así, el Gobierno federal no impugnó la ley. La contradicción con respecto de las exigencias formuladas frente a los Estados federados de que hagan uso de su soberanía tributaria habría sido demasiado evidente.

A pesar de todo, fue especialmente el Ministerio de Infraestructuras el que hizo valer reservas basadas en la legislación comunitaria. El Ministro Federal competente no tuvo reparos en animar a la Comisaría de la UE del ramo a que presentara ante

10. Un «acuerdo político» es un pacto legalmente no vinculante, negociado por regla general por los poderes ejecutivos. El efecto vinculante es tan sólo el que resulta de la presión política al que se verían sometidas las partes si quisieran desviarse del acuerdo alcanzado.

11. BO regional 2005/72, 3615-0

el TJCE una demanda de la Comisión contra la ley de Baja Austria por infracción del derecho comunitario. La agitación contra el tributo sobre antenas de telefonía móvil tampoco cesó cuando el TJCE, en un proceso que hasta ese momento se había calificado de proceso modelo, consideró que un tributo belga similar era conforme con el derecho comunitario. Seguidamente, la sentencia fue calificada como irrelevante por los opositores al impuesto sobre antenas de telefonía móvil.

El asunto terminó con un acuerdo entre las operadoras de red y el Estado federado de Baja Austria sobre reducción de antenas de telefonía móvil a través del uso compartido de antenas. Esto permitió a todas las partes vender el acuerdo como un éxito suyo. Poco después, el parlamento regional de Baja Austria revocó la ley aprobada por el propio parlamento.¹²

Novedades en el derecho constitucional federal, capítulos importantes de la legislación federal y participación de los Estados federados en la legislación federal

A) En el año de referencia, 2005, el derecho constitucional federal de Austria ha sido desarrollado por seis reformas de la Constitución austríaca, por una ley federal constitucional y por 30 disposiciones constitucionales en siete leyes federales simples.

a) Mediante una reforma de la CA se limitó a unos pocos ámbitos la necesidad una mayoría de dos tercios para los acuerdos del consejo nacional en determinados asuntos en materia de enseñanza (y de la enseñanza especial de agricultura y silvicultura), para lograr una mayor flexibilidad política en la regulación de la enseñanza.¹³

b) Otra reforma de la CA prevé una reordenación en materia de presidencia del consejo federal¹⁴ y permite que los parlamentos regionales establezcan que la presidencia del consejo federal le corresponda a otro que no sea el primer designado por el Estado federado. Esta modificación de la CA representa un caso clásico de legislación para la ocasión (véase al respecto más detalladamente el Punto II.2.1. arriba)

c) Con la reforma de la CA según BO austríaco I N° 81/2005 se incorporó el lenguaje de signos austríaco a la constitución,¹⁵ siendo así reconocida formalmente. La disposición constitucional en cuestión precisa de concreción y desarrollo en la legislación simple. El lenguaje de signos podrá ser usada frente a la administración y los tribunales, además de la lengua alemana.

d) El paquete de legislación de extranjería 2005,¹⁶ aprobado por el consejo

12. Véase BO regional 2005/118a, 3615-1.

13. Ley federal constitucional de modificación de la Constitución Austríaca en materia de enseñanza (BO austríaco I N° 31/2005). Así, una mayoría de 2/3 ya sólo se requiere para acuerdos en materia de gratuidad de la enseñanza y relación de la enseñanza y las religiones (asociaciones religiosas), incluida la enseñanza de la religión en las escuelas.

14. Nueva redacción del Art. 36 apdo. 2 CA por BO austríaco I N° 54/2005.

15. Véase la inserción de la disposición correspondiente en el nuevo apdo. 3 del Art. 8 CA.

16. Ley federal por la que se modifica la Constitución Federal y se promulga una Ley

nacional, contiene una reordenación del derecho de asilo y del derecho de estancia de extranjeros, con el que el legislador persigue varios objetivos. Además de la trasposición de legislación comunitaria, también se pretende lograr una mayor celeridad de los procedimientos, una mejor lucha contra los fraudes y una mayor presión integradora. Las modificaciones efectuadas en esta ocasión en la CA sólo han tenido por objeto aclarar algunas disposiciones ya existentes en la CA y referentes a los tribunales administrativos independientes en los Estados federados y la Sala Federal de Asilo.¹⁷

Además, el paquete de legislación de extranjería contiene también algunas disposiciones constitucionales que fueron incluidas por razones de necesidad o cautela constitucional: Según la disposición constitucional del § 9 apdo. 1 Ley de extranjería 2005, las apelaciones son tramitadas ante instancias diferentes, en función de que la apelación sea promovida por ciudadanos del EEE, ciudadanos suizos y ciudadanos de terceros Estados equivalentes o por otros extranjeros. Mediante la disposición constitucional, el legislador quiere eludir eventuales acusaciones de discriminación.

De acuerdo con la disposición constitucional del § 13 apdo. 6 de la Ley de estancia y residencia, el Gobierno federal, a la hora de aprobar el reglamento de residencia, debe tener en cuenta las propuestas de los Estados federados. En tal reglamento se fijan para cada año unos cupos máximos para los permisos de residencia a conceder. Cuando el Gobierno desee asignar a un Estado federado más permisos de residencia de los que el Estado federado propone, precisará de la aprobación del Estado federado. La vinculación del Gobierno federal, como órgano supremo, por la aprobación de otro órgano tuvo que ser establecida por una disposición constitucional.

e) La reducción del servicio militar obligatorio de ocho a seis meses, propuesto por la Comisión de reforma del ejército federal y que fue realizada, precisó de las medidas correspondientes en el ámbito del servicio civil (prestación sustitutoria). La reforma de la ley de servicio civil de 2005¹⁸ contiene, en primer lugar, una reforma de la CA, referente a la obligatoriedad del servicio militar y el servicio civil en el Art. 9a CA, así como la introducción de un supuesto competencial «servicio civil» en el Art. 10 Abs. 1 párr. 15 CA. Mediante esta norma también se anuló la así llamada «cláusula de aseguramiento de competencia» en el § 1 de la ley de servicio civil de 1986, que concedía a la Federación la competencia para dictar las disposiciones correspondientes. Con la modificación de la ley de servicio civil 1986, que contiene un total de 12 disposiciones constitucionales, la duración del servicio civil ha sido reducida de doce a nueve meses. Como respuesta a una decisión del Tribunal constitucional¹⁹ se ha creado una agencia del servicio civil como autoridad de

de asilo 2005, una Ley de extranjería 2005 y una Ley de residencia y estancia (paquete de legislación de extranjería 2005), BO austríaco I N° 100/2005.

17. Véase las modificaciones en los Arts. 129a, 129b y 129c CA.

18. Ley federal con la que se modifica la Constitución Austríaca, la ley de introducción de las leyes de jurisdicción contencioso-administrativa 1991 y la ley de servicio civil 1986 (reforma de ley de servicio civil 2005), BO austríaco I N° 106/2005.

19. El TCA había declarado en la sentencia G 36/04, V 20/04 de 15 de octubre de 2004,

rango subordinado en el Ministerio Federal del Interior. Los recursos contra las resoluciones de ésta son decididos por el Ministro Federal del Interior. La remuneración fija para los prestadores del servicio civil ha sido incrementada y ajustada a la retribución mensual de los soldados de reemplazo.

f) Con la reforma de la CA, BO austríaco I N° 121/2005, se incrementó la cuota de magistrados móviles (son magistrados del Tribunal Superior de Justicia destinados en el distrito del Tribunal Superior de Justicia que, en determinados casos, como, p. Ej., vacaciones o enfermedad, son destinados a otro tribunal que no sea el Tribunal Superior de Justicia), constitucionalmente admisible, pasando del dos al tres por ciento.²⁰ De esta forma se pretende garantizar el buen funcionamiento de la administración de justicia, a la vista de la creciente carga de trabajo.

g) De acuerdo con el procedimiento seguido hasta ahora para la realización interna de la adhesión de Austria a la Unión Europea, mediante la Ley Federal Constitucional sobre la celebración del Tratado sobre una Constitución para Europa (BO austríaco I N° 12/2005) se estableció que el tratado firmado el 29 de octubre de 2004 sólo puede ser celebrado con la aprobación por una mayoría de dos tercios del consejo nacional y del consejo federal. Las disposiciones del tratado que modifiquen el derecho constitucional no tienen que ser identificadas como «modificante de constitución».

B) Las claves de la Legislación Federal Simple giraron en el periodo de referencia en torno a las normativas referentes a legislación de pensiones,²¹ legislación de función pública y retribuciones a funcionarios,²² en materia de seguridad interna,²³ en materia de medio ambiente,²⁴ medidas para continuar la consolidación presupuestaria y para el aseguramiento del futuro de Austria como destino de inversiones.²⁵ De la legislación federal simple, que en parte también contiene disposiciones constitucionales, a continuación se comentan brevemente las leyes federales más importantes desde la perspectiva federalista:

que la segregación absoluta de la administración del servicio civil es inconstitucional debido a la estrecha relación del servicio civil con la defensa militar.

20. Véase la modificación en el Art. 88a CA.

21. Véase BO austríaco I N° 8/2005, que modifica leyes federales sobre la materia.

22. Véase las reformas de función pública 2005, BO austríaco I N° 80/2005 y BO austríaco I N° 165/2005 y la Ley federal de igualdad de discapacitados, BO austríaco I N° 82/2005.

23. Véase la Ley de investigación de accidentes, BO austríaco I N° 123/2005 o la reforma de la Ley de policía de orden público, BO austríaco I N° 158/2005.

24. Véase la reforma de la Ley de información medioambiental, BO austríaco I N° 6/2005. La reforma de la Ley de estudio de impacto medioambiental 2000 y de la Ley federal sobre sala de lo medioambiental (BO austríaco I N° 14/2005) es un caso típico de legislación para la ocasión, pues fue la respuesta del legislador al rechazo de la remodelación prevista del Österreich-Ring (donde se celebran competiciones de Formula 1) por la Sala federal de lo medioambiental.

25. Véase la reforma de la Ley de instituciones y sector eléctricos, BO austríaco I N° 44/2005; la Ley de crecimiento y empleo 2005, BO austríaco I N° 103/2005; la Ley de modificación de tasas 2005, BO austríaco I N° 161/2005; la Ley contra la competencia desleal 2005, BO austríaco I N° 61/2005.

a) Con la ley federal por la que se crea la Oficina Federal de investigación de accidentes (Ley de Investigación de Accidentes), BO austríaco I N° 123/2005, se trasponen dos directivas UE. Durante el proceso legislativo hubo debates entre la Federación y los Estados federados acerca de la competencia sobre esta cuestión. Debido a las protestas de los Estados federados se prescindió de la creación, prevista originariamente, de una Oficina Federal de seguridad vial.²⁶ Se creó una Oficina Federal de Investigación de Accidentes y se ha dispuesto que el director y los empleados no tendrán superior jerárquico. En consideración del Art. 11 apdo. 1 párr. 4 CA, esta ley federal no cubre la investigación de accidentes en ámbito vial. En su lugar, se creó para cuestiones de seguridad vial un consejo consultivo de seguridad vial al que cada Estado federado, entre otros, enviará a un representante.

b) Con la Ley Federal de Protección de Contaminación Acústica, BO austríaco I N° 60/2005, se procedió a la trasposición de una directiva UE para el ámbito federal. Esta ley fue precedida de debates entre la Federación y los Estados federados acerca de quién es competente para qué áreas de la trasposición. A los presidentes regionales se les ha impuesto nuevas funciones, como, por ejemplo, la elaboración de mapas de ruido ambiental y de planes de actuación, lo que debería conducir a una mayor sobrecarga de los Estados federados.

c) La ley federal de reutilización de información de instituciones públicas (Ley de Reutilización de Información), BO austríaco I N° 135/2005, fue aprobada como trasposición de la Directiva 2003/98/CE de 17 de noviembre de 2003, sobre la reutilización de información del sector público. Para resolver las cuestiones competenciales suscitadas se recurrió a una asignación organizativa. Para la reutilización de información existente en las entidades de la Federación y de las instancias dependientes de ésta es competente la Federación, mientras que los Estados federados lo son para la existente en las entidades de los Estados federados y de los municipios.

C) Los Estados federados austríacos participan en la legislación federal a través del consejo federal. La cámara de representación regional se reunió durante el año 2005 para celebrar 12 sesiones, tratando en ellas 154 proyectos de ley aprobados por el consejo nacional. El consejo federal aprobó la celebración de 62 tratados internacionales y de un acuerdo según el Art. 15a CA.

A causa de los cambios registrados en la correlación de fuerzas en el consejo federal debido a los resultados de las elecciones regionales (véase más arriba Punto I.3 y II.2.2.), en el año de referencia también se abandonó la política de oposición practicada. En las dos últimas sesiones del consejo federal durante el año 2005 se formularon un total de cinco oposiciones según el Art. 42 CA, con los votos de los grupos de SPÖ y Los Verdes. Esto afectó a los proyectos de ley aprobados por el consejo nacional referentes a la Ley de fondo para el futuro, la creación de la sociedad «Familie & Beruf Management GmbH», la reforma de la Ley postal 2005, la modificación de la Ley de extranjería y la Ley de adaptación de legislación medioambiental. Pero las oposiciones sólo tuvieron como efecto una dilación temporal de la entrada en vigor de las leyes, pues los partidos gubernamentales aprobaron en todos los casos una resolución de ratificación en el consejo nacional.

26. Véase el detallado 29° Informe del Federalismo en Austria 2004, Viena 2005, 172 y s.

En los siguientes siete casos, el consejo federal otorgó la aprobación necesaria, prevista en el Art. 44 apdo. 2 CA a causa de la afectación de las competencias de los Estados federados: Ley federal constitucional sobre la celebración del Tratado sobre una Constitución para Europa, modificación de la Constitución Austríaca en materia de enseñanza, Ley de modificación de legislación de pensiones 2005, Ley contra la competencia desleal 2005, reforma de la Ley de servicio civil 2005, modificación de la Constitución Austríaca referente al reconocimiento del lenguaje de signos y la Ley federal de contratación pública 2006. De esta forma, son 185 las aprobaciones concedidas por el consejo federal desde la implantación del derecho de aprobación en el año 1985.

Novedades en el Derecho Constitucional Regional y la participación de los Estados federados en asuntos de la UE

A) Durante el año de referencia 2005 se modificó la Constitución Regional en cuatro Estados Federados. Las modificaciones, en parte mínimas, consistieron en la incorporación de nuevos objetivos del Estado, la libertad e independencia de órganos y la adaptación de la normativa sobre edad a efectos electorales.

a) El Estado federado de Burgenland modificó con la ley de reforma de la constitución de Burgenland (BO regional 2005/42) la normativa sobre edad electoral para las elecciones regionales. El sufragio activo se le atribuye a las ciudadanas y los ciudadanos que como muy tarde al concluir el día de las elecciones hayan cumplido los 16 años de edad y que no hayan sido privados del derecho de sufragio. Son elegibles (sufragio pasivo) todos aquellos electores que en el día de las elecciones hayan cumplido los 18 años de edad.

Con otra reforma de la Ley Constitucional Regional (BO regional 2005/54) se revisaron en profundidad las disposiciones referentes a la comisión de investigación regional, su convocatoria y su quórum, así como sus derechos de información e investigación. Se incorporaron a la constitución regional disposiciones sobre el patrimonio regional: Los avales con cargo al Estado federado, la financiación por leasing, la enajenación o el gravamen de patrimonio regional y las operaciones crediticias precisarán de la autorización o aprobación del Parlamento Regional.

b) En el Estado federado de Carintia se excluyen desde la aprobación de la obligación de incorporación²⁷ las normas constitucionales regionales al margen de la constitución regional de Carintia. Sin embargo, esta novedad implica la necesidad de realizar cambios constitucionales más frecuentes. Durante el año 2005 se realizaron un total de cinco modificaciones de este tipo de la Constitución Regional.

Con BO regional 2005/1 se incorporó a la constitución regional un objetivo del Estado referente a la garantía de una explotación libre de manipulación genética de los recursos naturales.

En relación con la Ley de Carintia sobre protección de empleados, que contiene normativa referente a la seguridad y la protección de la salud de los empleados regionales y municipales, se incorporó a la constitución regional la libertad

²⁷ Reforma constitucional BO regional 2002/57; véase el Informe 2002, Punto IV. 2.2.

de actuación de los delegados de seguridad, de los técnicos de prevención de riesgos y de los miembros de la comisión de protección de empleados.

En el Boletín oficial regional 2005/62 se confirió libertad de actuación a los miembros de la comisión de control según la Ley de Carintia de función pública, la Ley de Carintia de empleados públicos contratados y la Ley de empleados municipales.

Para la implantación de una financiación de los centros hospitalarios orientada por el rendimiento se creó el Fondo de salud de Carintia. También está prevista la creación de un «comité de casos especiales» que decidirá la prestación de indemnizaciones tras daños sufridos por el tratamiento de pacientes en los centros hospitalarios. Con la modificación de la constitución regional de Carintia, BO regional 2005/83, se garantizó la libertad de actuación de los miembros del «comité de casos especiales».

Con otra modificación de la constitución regional de Carintia, BO regional 2005/100, se estableció un quórum de aprobación más elevado para la Ley de Carintia de funcionamiento de centros hospitalarios y se actualizaron citas en la constitución regional.

c) En Salzburgo, la edad límite para el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones regionales ha sido rebajado de 18 a 16 años. Según la ley con la que se modifican la Ley constitucional regional 1999 y la Ley de Salzburgo de régimen electoral regional 1998 (BO regional 2005/54), el sufragio activo le corresponde a aquellas personas que sean ciudadanos austríacos y que en la fecha de referencia de las elecciones hayan cumplido los 16 años de edad.

d) En Estiria, las disposiciones sobre la realización de una consulta popular han sido modificadas por un proyecto de ley aprobado por el Parlamento regional. La modificación de la ley constitucional regional (BO regional 2005/94) en cuestión prevé ahora que un proyecto de ley aprobado por el parlamento regional deberá ser sometido necesariamente a una consulta popular vinculante si lo piden al menos 50.000 personas con sufragio activo para las elecciones al parlamento regional. Hasta ahora esa solicitud podía ser planteada por 85.000 electores. También se modificaron, restringiéndolas, las disposiciones sobre el ejercicio de derechos populares en el ámbito municipal. Cuando el pleno del ayuntamiento lo decida, cualquier acuerdo del pleno dentro del ámbito competencial del municipio, deberá ser sometido a una consulta popular. Antes de la reforma, tal solicitud podía ser planteada también por el 25 por ciento de los electores legitimados para las elecciones municipales.

B) Siguiendo los trámites del Art. 98 apdo. 2 y Art. 97 apdo. 2 CA, los parlamentos regionales remitieron al Gobierno federal un total de 313 proyectos de ley aprobados. El Gobierno federal no expresó oposición según el Art. 98 apdo. 2 CA. Dentro del Gobierno federal se desarrolló un intenso debate acerca de si contra el acuerdo del parlamento regional de Baja Austria, referente a la Ley de Baja Austria de tasa sobre instalaciones emisoras (véase al respecto más arriba el Punto II.4.), habría que formular oposición. Finalmente, el Gobierno federal no formuló oposición.

C) Durante el año de referencia habría que destacar, en relación con la pertenencia de Austria a la Unión Europea, que para los Estados federados austríacos

resultó de especial interés el procedimiento de ratificación del Tratado sobre una constitución para Europa, las negociaciones sobre una nueva Directiva UE sobre costes de infraestructuras de transporte, la continuada e importante subida del tráfico de tránsito por Austria, así como la gestión de numerosos programas UE de ayudas regionales. Los Estados federados siguieron con atención las propuestas de reglamento para una reordenación de la política estructural y regional de la UE para los años de 2007 a 2013, el balance intermedio del libro blanco «Política Europea de Transportes hasta 2010», la propuesta de directiva sobre prestación de servicios en el mercado interior y la propuesta de directiva sobre calidad del aire y aire limpio para Europa, haciendo valer sus intereses en la forma correspondiente.

El procedimiento de participación regional recogido en la Constitución federal austríaca (Art. 23d CA) funcionó a la perfección, igual que en los años anteriores, y no dio lugar a quejas.

Igual que en los años anteriores, tampoco en el año de referencia se registró una integración de representantes regionales en las sesiones del Consejo de la UE. En el año de referencia, los Estados federados formularon tres posiciones comunes,²⁸ que según el Art. 23d apdo. 2 CA implican la vinculatoriedad para la Federación. En todos estos casos, el Gobierno federal respetó la opinión de los Estados federados y defendió los intereses de éstos frente a los órganos de la Unión Europea.

La colaboración con la Federación, especialmente en los procedimientos por infracción de los tratados en curso, ha de ser calificada de muy buena. Los servicios jurídicos de la Cancillería federal actuaron en los procedimientos, por ejemplo en la causa referente a la prohibición de circulación sectorial en la autopista Inntal en el Tirol, en defensa de los intereses de los Estados federados.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

A) En el periodo de referencia, el Tribunal Constitucional (TCA) volvió a ocuparse de varias cuestiones relacionadas con el reparto de competencias entre Federación y Estados federados.

a) En varias sentencias se trató el alcance de la competencia federal en materia ferroviaria según el Art. 10 apdo. 1 párr. 9 CA («tráfico relacionado con el ferrocarril») frente a la competencia regional legislación de obras, que, según la cláusula general del Art. 15 apdo. 1 CA, es competencia de los Estados federados. Como parte de la legislación de obras también se considera la normativa en materia de saneamiento de obras como, por ejemplo, la obligación de conectar los edificios a la red de saneamiento público del municipio. Sobre la relación de las dos competencias, legislación de obras y ferrocarriles, hay una jurisprudencia constante del TCA que se remonta a muchos años atrás y que es válida hasta hoy. Ya hace más de 50 años, el TCA había considerado que la competencia federal ferrocarriles había que entenderla de forma integral y que también incluía la construcción de

28. Tuvieron por objeto los siguientes asuntos: Propuesta para una directiva sobre el acceso a los tribunales en asuntos medioambientales, KOM(2003) 624; Red de zonas protegidas Natura 2000; lista comunitaria de la región atlántica; solicitud de la Com. Eur. de una toma de posición, Propuesta para una directiva sobre servicios en el mercado interior, KOM(2004) 2.

ferrocarriles, de forma que para la competencia regional legislación de obras no habría lugar en las construcciones ferroviarias. A tal efecto, el TCA consideraba construcciones ferroviarias todas las obras sobre terrenos ferroviarios que sirvieran directa o indirectamente al servicio ferroviario. A finales del año 2004, el TCA tuvo que resolver el siguiente conflicto: en base a una normativa regional del Estado federado de Carintia, a los Ferrocarriles Federales austríacos se les había impuesto para los edificios sobre terrenos ferroviarios la conexión a la red de saneamiento de un municipio. Los Ferrocarriles Federales austríacos impugnaron esta carga alegando que la competencia le correspondía no al Estado federado, sino a la Federación bajo el título competencial ferrocarriles. El Gobierno regional de Carintia argumentó que ya en el momento de entrada en vigor de la regulación de competencias de la CA, en el año 1925, había normativas de saneamiento de los Estados federados en las que no se preveían excepciones para los ferrocarriles, de forma que habría que partir de una competencia regional. Con la sentencia B 834/00 de 16 de diciembre de 2004,²⁹ el TCA, aplicando la «teoría de la petrificación», resolvió a favor de la competencia federal: La situación legal histórica demostraría que el saneamiento de construcciones ferroviarias siempre habría sido entendido como parte de la materia ferrocarriles y por lo tanto estaría incluida dentro de la competencia federal ferrocarriles. Sin embargo, debía de tratarse de construcciones que tuvieran una relación indisoluble con el servicio ferroviario. Como en el caso en cuestión tal relación con el servicio ferroviario se daba, la normativa regional había sido aplicada de forma antijurídica, de forma que se anuló la carga impuesta por la autoridad administrativa en base a la ley regional y tendente a la conexión a la red de saneamiento municipal. Con la misma motivación, el TCA anuló durante el periodo de referencia otras tres cargas impuestas a los Ferrocarriles Federales austríacos para la conexión a la red de saneamiento de aguas municipal y basadas en la legislación regional de Carintia (sentencias B 785/01, 1737/03, 1780/03 – todas de 9 de marzo de 2005).

b) Sin embargo, para la delimitación de las competencias Ferrocarriles y Gestión de residuos, el criterio aplicado es otro según la sentencia B 1531/04 de 6 de junio de 2005. Desde 1988, el Art. 10 apdo. 1 párr. 12 CA atribuye la competencia para residuos peligrosos íntegramente a la Federación. La Federación sólo es competente para residuos no peligrosos cuando exista la necesidad de una normativa uniforme de alcance federal. La Federación ha hecho un uso abundante de esta competencia de necesidad, pero los Estados federados aún son competentes para la recogida y el tratamiento de residuos sólidos urbanos y también han aprobado leyes de gestión de residuos. En la sentencia en cuestión, los Ferrocarriles Federales austríacos sostuvieron que la Ley de gestión de residuos del Tirol no sería de aplicación a los residuos sólidos urbanos de un edificio de servicio ferroviario y que todos los residuos en instalaciones ferroviarios estarían cubiertos por la competencia federal ferrocarriles del Art. 10 apdo. 1 párr. 9 CA. El TCA rechazó esta tesis en la sentencia B 1531/04: la constitución habría reordenado en 1988 las competencias para la gestión de residuos y desde entonces no habría competencia federal de ningún tipo en aquel ámbito de la gestión de resi-

29. En el momento de redacción del *Informe* aún no se disponía de una copia de tal sentencia.

duos en el que son competentes los Estados federados como, por ejemplo, en cuestiones de residuos sólidos urbanos. Por lo tanto, la Ley de Gestión de Residuos del Estado Federado sería de aplicación a los residuos sólidos urbanos de un edificio de servicio ferroviario.

c) En dos sentencias dictadas durante el periodo de referencia, el TCA aplicó el Principio Federal de Consideración. Según este principio interpretativo enunciado por el TCA por primera vez en 1984, la Constitución federal contiene una obligación no escrita de consideración. La Federación y los Estados federados no deben ejercer sus competencias de forma que los intereses del otro se vean anulados o burlados. El legislador federal no debe adoptar normativas que menoscaben sin razón objetiva la efectividad de la normativa regional y lo mismo es válido a la inversa, para el legislador regional en relación con el legislador federal.

1) En la sentencia B 1678-1680/03 de 4 de marzo de 2005, el TCA imputó a una autoridad administrativa la violación del principio de consideración mediante una aplicación desviada de la ley. El Gobierno Regional de Salzburgo había reclamado a ASFINAG³⁰ contribuciones a la federación de turismo, basándose a tal efecto en la Ley de Salzburgo sobre turismo. Según esta ley regional, las empresas en Salzburgo están obligadas a realizar aportaciones en función de su volumen de facturación y que son destinadas a la promoción del turismo y ahora los ingresos por peajes de ASFINAG en Salzburgo se veían gravados con estas aportaciones. Ahora bien, el legislador federal, cuando creó ASFINAG, había incorporado una disposición general a la ley federal, según la cual los peajes y las tasas de uso recaudados en las vías federales no pueden ser gravados con tributos según la legislación regional. De esta forma, a juicio del TCA, la Federación había articulado un interés claro que estaba amparado por una razón objetiva: los ingresos por peajes deben ser destinados íntegramente a la construcción y al mantenimiento de las vías federales. En opinión del TCA, este interés legítimo de la Federación también tiene más peso que el interés del Estado federado en aportaciones para el turismo. Por lo tanto, el Estado federado violó el mandato de consideración prescribiendo las aportaciones al turismo. El TCA anuló la decisión del Gobierno regional de Salzburgo.

2) Mediante la sentencia G 137/04 de 9 de marzo de 2005, el TCA anuló por inconstitucional una disposición en la Ley de Viena sobre Discapacitados por violar el principio de consideración. Entre las medidas de asistencia a discapacitados cubiertos por la competencia regional también está el internamiento de una persona discapacitada en una residencia. Si la persona recibe una pensión o una prestación por dependencia en base a una norma de derecho federal, tales derechos pasarán a ser del Estado federado para poder pagar el coste del internamiento en el centro. Ahora bien, la normativa federal dispone que una pequeña parte de la pensión o prestación por dependencia debe quedar como asignación a la libre disposición de la persona discapacitada. Como la ley de Viena recurría incluso a esta asignación para cubrir los costes del internamiento en un centro, la ley regional desatendía la intención inicial del legislador federal, según la cual, en

30. Una sociedad anónima creada en 1982 por una ley federal que puede cobrar peajes y tasas en vías federales y que debe destinar la recaudación a la construcción y el mantenimiento de las vías federales.

caso de internamiento en un centro, una determinada cantidad de dinero debe quedar a la libre disposición.

d) Una interpretación legal contraria a las competencias llevó en la sentencia B 1454/03 de 16 de junio de 2005 a la anulación de una sanción administrativa por el TCA. Un agricultor había hecho explosionar varias piedras grandes para facilitar la explotación de sus terrenos. Las autoridades administrativas lo valoraron como incumplimiento de la Ley federal de Recursos Minerales, imponiendo una sanción: el agricultor habría practicado una minería prohibida en el sentido de la Ley de recursos minerales. Según el TCA, esta interpretación legal fue inconstitucional: y es que la Ley de Recursos Minerales se basa en el supuesto competencial federal «Minería» del Art. 10 apdo. 1 párr. 10 CA y, según una decisión anterior del TCA de 1992, esto sólo cubre actividades que requieran unos conocimientos técnicos propios de la minería. Y, por lo tanto, la Ley de recursos minerales, por razones de normativa competencial, sólo puede cubrir actividades de este tipo, y no actividades del tipo realizado por el agricultor.

e) En la sentencia G 76/02 de 2 de marzo de 2005, el TCA apreció que una ley regional se excedía de las competencias atribuidas en el ámbito de la normativa de compensación financiera. Las leyes de compensación financiera de la Federación atribuyen a los municipios, con carácter general, el derecho a exigir el pago de tasas por el uso de instalaciones del municipio, p. Ej. las instalaciones de canalización, fijando la normativa federal las tarifas base en cuanto al importe de las tasas. Según la jurisprudencia constante del TCA, esta habilitación por la legislación federal puede ser concretada por la normativa regional, si bien la ley regional no debe restringir la habilitación por la ley federal. Precisamente en ese error incurrió la Ley de Burgenland sobre Tasas de Canales. Con su regulación de la cuantía de las tasas por uso de canales limitó el margen de discrecionalidad que las leyes de compensación financiera otorgan a los municipios. Por ello, las normativas en cuestión fueron anuladas por inconstitucionales.

B) En el periodo de referencia, el TCA sólo se ocupó en dos ocasiones de conflictos financieros entre administraciones territoriales.

a) En la sentencia G 150/04, F 2/04 de 23 de junio de 2005, el Estado federado de Alta Austria acusó a la Federación de que ésta no estaría cumpliendo con sus obligaciones según el Acuerdo según Art.15a sobre medidas conjuntas de la Federación y de los Estados federados en beneficio de personas dependientes y que habría violado el mandato constitucional de objetividad en materia financiera. El Acuerdo según Art. 15a había sido celebrado en 1993 entre la Federación y los Estados federados y, entre otras, contiene la obligación de que la Federación y los Estados federados concederán prestaciones por dependencia siguiendo criterios iguales. Las normativas correspondientes fueron creadas por una Ley federal de prestaciones por dependencia y por las leyes regionales de prestaciones por dependencia. Cuando una persona recibe por cuenta del Estado Federado atención estando internada, según la Ley federal de prestaciones por dependencia, el derecho de esta persona a la prestación federal por dependencia pasa a corresponder en un 80% al Estado federado, el 10% le corresponde a la persona dependiente como asignación y el 10% se retiene. En este caso, el Estado federado de Alta Austria afirmaba que, por el Acuerdo según Art. 15a, la Federación estaría obligada a abo-

nar el 100% de la prestación federal por dependencia a los Estados federados para cubrir los costes de atención con internamiento. Además, la Federación habría reducido en 1996 unilateralmente la asignación, sin trasladar el ahorro a los Estados federados. Sin embargo, según el TCA, estas acusaciones carecían de fundamento, pues cuando se celebró el Acuerdo según Art. 15a la ahora crítica normativa de la Federación ya existía y la Federación y los Estados federados partieron desde el principio de que sólo el 80% de la prestación federal por dependencia iría a manos de los Estados federados. Por ello, según el TCA, no cabría acusar a la Federación de que hubiera ignorado o no respetado los intereses de los Estados federados.

b) En la sentencia A 31/04 de 1 de octubre de 2005, el TCA resolvió una demanda según el Art. 137 CA. Con ésta, el Ayuntamiento de Linz exigía 1 millón de euros al Estado federado de Alta Austria, alegando que el Ayuntamiento habría pagado al Estado federado una contribución regional excesiva. La contribución regional está prevista desde 1948 en la ley constitucional financiera y permite a los Estados federados trasladar a las ciudades y los municipios sus necesidades financieras no cubiertas por otros ingresos. La cuantía máxima de la contribución regional es fijada por una ley federal, las demás cuestiones son reguladas por una ley regional. La Ley de Alta Austria sobre Contribución Regional hace depender desde el año 2001 el importe de la contribución regional de dos impuestos que son recaudados por los municipios, a saber, el impuesto sobre inmuebles y el impuesto municipal. El Ayuntamiento de Linz consideró injusta tal regulación y que constituía un incumplimiento del mandato constitucional de objetividad en materia financiera. El Estado federado también debería tener en cuenta otros ingresos tributarios de los municipios, que habrían registrado un descenso, y, en consecuencia, la contribución regional debería ser inferior. El TCA no apreció ninguna inconstitucionalidad de la Ley de Alta Austria sobre contribución regional, considerando relevante la evolución histórica de la contribución regional: Con la implantación del derecho alemán en Austria en 1938, los derechos tributarios independientes de los Estados federados habían sido suspendidos y atribuidos al «Reich» y a los municipios. Como compensación, los Estados federados obtuvieron en 1948 precisamente el derecho a la contribución regional. Los dos impuestos en los que se centra la ley de Alta Austria fueron en su momento de los Estados federados y, por ello, el TCA consideró justificado que el Estado federado recuperara mediante la contribución regional parte de los impuestos perdidos a favor de los municipios.

C) Igual que en el año 2004, también en 2005 se produjeron anulaciones parciales de leyes regionales de transmisión de suelo, porque contenían una discriminación inadmisibles de nacionales y, por lo tanto, una violación del principio de igualdad. Se vieron afectadas la Ley de Transmisión de Suelo de Vorarlberg (sentencia G 159/04 de 8 de junio de 2005) y la Ley de Transmisión de Suelo de Alta Austria (sentencia G 163/04 de 8 de junio de 2005) según las cuales para la autorización de la adquisición de derechos sobre solares de uso agrícola el adquirente debía explotar él mismo el solar. La discriminación había sido provocada por la decisión del TJCE en relación con la explotación por el propio titular (caso Ospelt – sentencia de 23.09.2004, Rs C-452/01), pues ahora, cuando hay vínculos con el derecho comunitario, la explotación por el titular ya no puede ser exigida, pero según las leyes regionales en supuestos de hecho puramente nacionales la explotación por el titular sí que debía ser exigida.

A) En el curso del año 2005, se ha procedido a un cambio de terminología constitucional relativa a las comunidades y regiones. De manera sistemática, se ha preferido el término «Parlamento» respecto del de «Consejo» para designar las asambleas elegidas de las colectividades federadas. Igualmente, se ha preferido utilizar «gobierno» en relación al de «ejecutivo» para calificar los equipos ministeriales a los que se refieren.

Estas expresiones ya se utilizaban por algunas de estas asambleas, pero la Constitución procede, esta vez, de manera sistemática a las adaptaciones requeridas. No podemos más que felicitarnos por la iniciativa de esta clarificación. Los miembros de las asambleas se califican como diputados y los de los gobiernos como ministros, sin añadir necesariamente la denominación de regional o comunitario. Esta otra práctica puede generar, por sí misma, confusiones.

B) El procedimiento para asegurar la ratificación del tratado de Roma que establece una Constitución para Europa ha sido igualmente abordado este año. No ha finalizado en diciembre de 2005 y será una realidad en invierno de 2006.

Es necesario recordar al respecto que la Constitución (artículo 167) prescribe que los tratados mixtos –es decir, aquellos que tocan a la vez competencias federales, comunitarias y regionales– sean firmados por el Rey.

Esto es lo que se hizo el 29 de octubre de 2004. El tratado de Roma está firmado «por Su Majestad el Rey de los Belgas» por el primer ministro y el ministro de Asuntos Exteriores. Al final del documento se precisa que «esta firma vincula, igualmente la Comunidad francesa, la Comunidad flamenca, la Comunidad germanófono, la Región valona, la Región flamenca y la Región de Bruselas-Capital». Para ser completo, habría que adjuntar a esta lista la Comisión comunitaria francesa y la Comisión comunitaria común de la Región de Bruselas-Capital.

La misma disposición prevé que, para producir sus efectos en el orden interno, los tratados mixtos deben ser objeto de varios asentimientos –los de todas las partes firmantes en el orden jurídico belga–. Para marcar su adhesión al texto del tratado, el poder legislativo federal y los diversos poderes legislativos federados intervienen por la vía de una ley, de un decreto o de una ordenanza. Esto tiene una consecuencia simple pero sorprendente. Basta con que uno de los asentimientos sea defectuoso para que el proceso de inserción de disposiciones convencionales esté paralizado en el conjunto del Estado.

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

Estos asentimientos se dieron a lo largo del año. A nivel federal, el Senado y la Cámara de representantes votaron la Ley de asentimiento el 18 de abril y el 19 de mayo de 2005. El gobierno federal la sancionará en febrero de 2006. A nivel federado, los Parlamentos de la Región de Bruselas, de la Comunidad germanófona, de la Región Valona y de la Comunidad francesa se pronunciaron respectivamente el 17 de junio (sanción el 23 de junio), el 20 de junio (29 de junio), el 29 de junio (sanción el 30 de junio) y el 19 de julio (sanción el 20 de julio). La Comisión comunitaria francesa se pronunció, por su parte, los días 13 y 20 de junio. La Comisión comunitaria común lo hizo el 17 y 23 de junio. En cuanto a la Comunidad flamenca, ha buscado durante varios meses, obtener del Estado federal y otras colectivas federales refuerzos para la aplicación del principio de subsidiariedad en el ordenamiento jurídico belga. El consenso no se ha podido lograr hasta iniciado el año 2006. Esto retrasa incontestablemente el proceso de asentimiento. El Parlamento flamenco se pronunció sobre la cuestión el 8 de febrero de 2006.

A lo largo del procedimiento, el Rey ha sido habilitado para «ratificar» el Tratado de Roma. En este momento, hizo saber a sus socios extranjeros que las formalidades prescritas en el orden interno son cumplidas y que los acuerdos necesarios han sido obtenidos. Este procedimiento terminará a principios de 2006.¹ Es cierto que, mientras tanto, aparecieron otros obstáculos, pero en los estados vecinos, Francia y Países Bajos.

C) En condiciones constitucionales discutibles y, a pesar de los términos expresos del artículo 162 de la Constitución, la ley especial de 13 de julio de 2001 ha transferido nuevas competencias a las comunidades y a las regiones.² Esta ley tiene como propósito principal el de «regionalizar» las disposiciones contenidas en la Nueva ley comunal y dentro de la ley provincial. Así, habilita a las regiones a regular de manera autónoma la organización y el funcionamiento de las colectividades locales. Igualmente, les permite determinar sus atribuciones y sus medios. Les confiere, además, la facultad de disponer los controles y, sobre todo, el de la tutela sobre los actos administrativos que competen a sus autoridades.

Para tener en cuenta los resultados electorales —los consejos comunales y provinciales serán renovados el 8 de octubre de 2006—, el legislador regional no se priva de intervenir en esta materia. En esta ocasión, ha redefinido el marco institucional en el que las nuevas autoridades locales, en lo que se refiere a los distritos y los centros públicos de acción social, que serán llamados a revisar sus funciones. Así se desprende, por ejemplo, del Código Valón «de la democracia local y la descentralización» del 2005.

1. En un comunicado de 8 de febrero de 2006, el Primer ministro G. Verhofstadt se felicita «de la terminación de los procedimientos parlamentarios que abre la vía a la vez a una ratificación formal del tratado —por Bélgica?»

2. De acuerdo con la sentencia n° 95/2005, «por los motivos expresados en la sentencia n° 35/2003, el uso de los términos ‘por la ley’ en el artículo 162 de la Constitución no permite deducir que el Constituyente haya querido reservar esta materia al legislador federal». Sería preciso añadir que tampoco se puede deducir lo contrario. En estas condiciones, una interpretación respetuosa del texto de la Constitución haya podido imponerse. El Tribunal de arbitraje opta, sin embargo, por una presunción de constitucionalidad del instrumento legislativo.

Aunque su título es ambicioso, el Código no modifica de arriba abajo los contornos de la autonomía local (G. Pijcke et D. Renders, «Région wallonne: des institutions locales reliftées», *Le journal du juriste*, 2005. Aporta, eso sí, algunos cambios significativos en la vida de las comunas y las provincias valonas. Entre estos cambios, hay tres que merecen ser subrayados.

Una primera reforma procura la aplicación del artículo 11 bis de la Constitución. Este artículo intenta asegurar una presencia mínima de las mujeres en los consejos y en los ejecutivos locales. Las listas de candidatos comunales y provinciales deberán estar formados por personas de ambos sexos. La diferencia en la composición de ambos grupos no puede ser superior a uno. Los dos primeros miembros de la lista de candidatos deben ser ocupados por candidatos de sexo diferente. Dicho de otro modo, o bien una mujer-un hombre o bien un hombre-una mujer.³

De manera mucho más vinculante –porque la legislación no se expresa sólo en términos de medios, sino también de resultados–, se instauran cuotas en los órganos colegiados con funciones ejecutivas. Éstos deben estar compuestos «por miembros de sexo diferente». Si ninguna mujer figura entre los consejeros elegidos, el regidor o el miembro del colegio provincial es escogido fuera del consejo de entre los habitantes del municipio en cuestión. Prueba de la preocupación de asegurar una presencia femenina en el colegio es que llega hasta el punto de llevarse sobre el principio de la elección en primer o en segundo grado.

Una segunda reforma tiene que ver con la revisión del modo de designación del alcalde. Desde 1836, el alcalde era nombrado por el Rey entre los miembros del consejo local teniendo en cuenta la mayoría que se había expresado en el seno del consejo (sobre las circunstancias en las que este compromiso ha sido elaborado, *vid.* F. Delperee, *La Constitution de 1830 à nos jours, et même au-delà*, Bruxelles, Editions Racine, 2006, p. 92). Nada impide evidentemente a una mayoría determinada reunirse en este momento y rechazar desde la oposición la lista y el candidato que había obtenido una mayoría relativa en la votación. Incluso a veces, era el candidato del partido con menor representación el que era nombrado alcalde por el Rey y, desde 2002, por el gobierno regional.

La reforma de 2005 va dirigida a corregir estos inconvenientes. Sin llegar a la elección directa del alcalde (F. Delperee et M. Joassart, *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 295 p.), se esfuerza en dar la palabra al elector en el proceso de selección del jefe de la administración local. Es necesario, se dice, que el alcalde sea portador de una legitimidad y una representatividad política indiscutible.

¿Cómo asegurarse de ello? El Código valón parte de la idea de que un pacto de mayoría debe ser concluido entre las formaciones políticas que, teniendo en cuenta los resultados electorales, estén en condiciones de asegurar la dirección del municipio. Si sabemos que las elecciones se celebran el segundo domingo de octubre y que el nuevo consejo debe estar instalado el primer lunes de diciembre, se instaura la norma según la cual el pacto debe estar firmado para el 15 de diciembre, como fecha límite.

3. De otro lado, los ministros, los secretarios de Estado, los parlamentarios federales y los diputados federales no podrán ser candidatos a la elección provincial.

El pacto establece la coalición. Éste determina también el que la presidirá. El candidato que figure en la lista más importante de la coalición y que ha obtenido el mayor número de votos preferenciales⁴ es, en efecto, designado de pleno derecho como alcalde. Como anotan G. Pijcke y D. Renders, «podría suceder que el candidato elegido hubiera recogido menos votos que un candidato cuya lista no participa de la mayoría o que un candidato de la lista que, participando de la mayoría, no es el más importante en votos» (*ibidem*). El consejo municipal se contenta de «tomar acta del resultado de las elecciones y de la aceptación de la función por el candidato» (exposición de motivos, p. 2). Las autoridades regionales ya no podrán intervenir en la designación.

Una tercera reforma se refiere al funcionamiento de las colectividades locales. Se instauran normas de responsabilidad política en este nivel. La misma idea del «gobierno de legislatura» se pone en cuestión. A nivel municipal, por ejemplo, el alcalde, un regidor, o incluso el conjunto del equipo ejecutivo pueden ver cómo se les reprochan «carencias comprobadas».⁵ Una moción de censura puede ser adoptada por el consejo municipal. Ahora bien, es necesario que los promotores de la moción presenten una alternativa. La moción debe ser adoptada por la mayoría de los miembros del consejo. La moción debe ser constructiva, según la expresión consagrada a nivel federal.

Esta moción no puede intervenir en los dieciocho primeros meses de la legislatura. Está excluida durante los quince últimos meses. Se trata, pues, de un periodo blanco que no cubre casi la mitad del mandato (33 meses de 72). Sólo puede ser planteada una vez cada 12 meses. En la práctica, tres veces como máximo durante la legislatura.

En cambio, las reformas intervenidas no dan a los órganos colegiados la posibilidad de plantear la cuestión de confianza a la asamblea que la ha elegido. Tampoco pueden intervenir en el modo el derecho de disolución en contra de las asambleas. Sus miembros son escogidos por un período de la legislatura.

D) Una ordenanza de Bruselas de 17 de febrero de 2005 permite igualmente asegurar «una presencia igual de hombres y mujeres en las elecciones locales». De nuevo debe asegurarse un número igual de hombres y mujeres en cada lista. Los dos primeros lugares deben ser repartidos entre candidatos de diferente sexo.

Algunas reformas más importantes están en preparación. En previsión de las elecciones en las diecinueve comunas de Bruselas, en octubre de 2006, una ordenanza debería modificar la ley electoral comunal de 4 de agosto de 1932. La intención expresada es la de hacer el texto más accesible y coherente.

El parlamento de Bruselas ha adoptado, igualmente, el 16 de diciembre de 2005, una ordenanza sobre la transparencia de las remuneraciones y ventajas de los mandatarios públicos de Bruselas. Ha sido publicada en el *Moniteur belge* del 1º de febrero de 2006. Establece un techo de remuneración —un 150% de la indemnidad

4. No se tiene en cuenta, en este momento, los votos emitidos para los cabeza de lista. Se cree que esta disposición legislativa desincentiva la personalización de las campañas electorales a escala municipal.

5. N. Del T. El texto original se refiere a «manquements avérés».

parlamentaria— para el mandatario que esté llamado a acumular diferentes funciones. También se esfuerza en determinar las ventajas en especies y los gastos de representación de los que se puede beneficiar por razón de su cargo.

E) La jurisprudencia constitucional es aclaradora en algunas cuestiones particulares. Las competencias comunitarias y regionales son de atribución. Son, en principio, competencias exclusivas. «Salvo disposición en contra, el legislador especial ha transferido a las comunidades y las regiones *el conjunto de la política* relativa a las materias que se han sido atribuidas» (n° 69/2005). La sentencia n° 16/2005 no olvida, sin embargo, subrayar que, en algunas materias, las competencias federales y federadas pueden entrecruzarse. Así, para asegurar el respeto del derecho constitucional a la vida privada y familiar, la legislación federal es considerada como teniendo «valor de reglamentación mínima para toda la materia». El legislador comunitario que regule la práctica del deporte debe entonces tener en consideración el artículo 22, par.1, de la Constitución en virtud del cual el legislador federal puede determinar en qué casos y en qué condiciones el derecho al respeto de la vida privada y familiar puede ser limitado.

Las competencias comunitarias y regionales sus consecuencias en el orden administrativo. Como destaca la sentencia n° 34/2005, «el legislador decretal es competente para crear, en las materias que son competencia de las comunidades y regiones, de los servicios descentralizados de los establecimientos y las empresas, sin estar ligado por formas de organización preexistentes». Puede, en esta ocasión, «hacer uso de técnicas de derecho público como de derecho privado» y crear instituciones de educación que respondan a las opciones iniciales. No podría, en contra, derogar el derecho mercantil o el derecho societario que son competencia, como dispone la ley especial de reformas institucionales, de la legislación federal.

Estas competencias tienen, igualmente, sus consecuencias en el orden financiero. De la lectura del artículo 175 de la Constitución se desprende que «la fijación de los medios financieros de una política cultural (o regional) hace necesario el acto de ‘regular’ las materias culturales» o las materias regionales (sentencia n° 63/ 2005).

F) Como ha subrayado la sentencia n° 64/2005, un gobierno comunitario o regional «no tiene otros poderes que los que le atribuyen explícitamente la Constitución y las leyes y decretos aprobados en virtud de ésta [la Constitución]». Esta disposición se inspira del texto constitucional que define y limita los poderes del Rey. En consecuencia, un gobierno federado no podría arrogarse el derecho de establecer el estatuto del personal de las sociedades de vivienda pública instauradas por el Código valón de la vivienda. Esta competencia recae sobre el legislador regional.

G) El Tribunal de Arbitraje también es llamado a pronunciarse sobre la articulación de los fenómenos del federalismo y la descentralización.

La dificultad surge de aquello que ciertas autoridades descentralizadas, como el alcalde o el gobernador de la provincia, ejecutan bajo dependencia del Estado federal. Este fenómeno de desdoblamiento funcional impide a la región desarrollar plenamente la competencia para regular la composición, la organización, la competencia y el funcionamiento de las instituciones provinciales (supra, n° 2).

Tampoco se le permite, por ejemplo, «suprimir unilateralmente una función cuyo titular (a saber, el comisario de distrito) ejerce funciones que son competencias del Estado federal». Haciendo facultativa la función de comisario, «el legislador decretal ultrapasa sus competencias en materia de poderes subordinados» (n° 95/2005).

La misma sentencia se interroga sobre el estatuto del «colegio provincial [órgano colegiado provincial]» –anteriormente denominado diputación permanente. Se trata de una «institución híbrida». En efecto, se le inviste «principalmente de funciones políticas (y administrativas) e igualmente de ciertas funciones jurisdiccionales». Cuando ejerce sus funciones políticas, el colegio asume una responsabilidad política. Corresponde al legislador competente organizarlo. «Esta responsabilidad y su puesta en marcha obedecen a las normas que difieren necesariamente de aquellas que se aplican a las jurisdicciones. Las garantías propias a la independencia y a la imparcialidad de los magistrados no pueden ser aplicadas a un órgano político más que cuando ejerce funciones jurisdiccionales».

De ello resulta una consecuencia simple. El decreto valón del 12 de febrero de 2004 organiza la responsabilidad política de los miembros del colegio ante el consejo provincial. No podría, en este caso, violar «el artículo 161 de la Constitución» que establece la norma de la independencia y la imparcialidad de los jueces.

H) El artículo 41 de la Constitución establece la regla según la cual «los intereses exclusivamente comunales o provinciales están regulados por los consejos comunales y provinciales de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución». Se trata de un reenvío a otras disposiciones constitucionales para la definición de los intereses locales. El artículo 162 de la Constitución establece, por su parte, la norma según la cual las instituciones provinciales y comunales se rigen por la ley» e igualmente, según la interpretación del Tribunal de arbitraje, por decreto o por ordenanza.

Las leyes, decretos y ordenanzas que intervienen en la materia deben respetar un conjunto de principios constitucionales, en el nombre de los cuales figura «la atribución a los consejos provinciales y comunales de todo aquello que es de interés provincial y comunal...». Se deducen, de acuerdo con el Tribunal de Arbitraje (sentencia n° 95/2005) tres reglas diferentes.

La primera –la regla básica. «El principio de autonomía local supone que las autoridades locales pueden procurarse todo objeto que juzguen que repercute en su interés y reglamentarlo como estimen oportuno».

Segunda regla –que aporta un serio temperamento a la primera. Las autoridades regionales pueden descalificar un interés comunal o provincial para asumir el reglamento y la gestión. Éstas limitan, de esta manera la autonomía local. Los municipios y las provincias no pueden «procurarse estas materias más que respetando y complementando la legislación regional». ⁶ Todavía falta que la inter-

6. «El principio de autonomía local no es contrario tampoco a la competencia del Estado federal, de las comunidades o de las regiones para juzgar una materia de su competencia cuando se trate del nivel más adecuado. Así estas autoridades pueden confiar a las

vención de las autoridades superiores no sea desproporcionada. «Tal sería el caso, por ejemplo, si acabara por privar a las provincias (y comunas) del todo o la esencia de sus competencias o si la limitación de la competencia no pudiera ser justificada por el hecho de que ésta sería mejor gestionada en otro nivel de poder» (*ibidem*).

Tercera regla; «El principio (de autonomía local) no puede contradecir las obligaciones de las provincias (y las comunas) cuando éstas actúan a título del interés provincial (o comunal), respetando la jerarquía de las normas (*ibidem*). En este sentido, las colectividades locales están subordinadas.

I) La provincia, subraya el Tribunal de arbitraje en la sentencia n° 95/2005, es un «poder intermediario». Debe, entonces, «actuar subsidiariamente en relación con la región y las comunas».

J) En la sentencia n° 107/2005, el Tribunal de arbitraje recuerda que «la estructura del Estado belga reposa en la unión económica y monetaria caracterizada por un mercado integrado y la unidad de la moneda». ¿Por qué esta constatación? Se deduce, precisa el Tribunal, «del conjunto de los textos de las reformas constitucionales de 1970, 1980 et 1988, y sobre todo de las disposiciones del artículo 6, § 1^{er}, VI, par. 3, de la ley especial de 8 de agosto de 1980 –insertadas por el artículo 4, § 8, de la ley especial de 8 de agosto de 1988».

La explicación es tradicional. Ha sido recogida en su formulación. Sin embargo, puede parecer contradictoria. ¿Por qué hacer remontar a 1970 la existencia de una unión económica y monetaria cuando no es sino en 1988 que esta ley especial recibe esta denominación y la erige en reserva de competencia federal? En realidad, el Tribunal de arbitraje intenta aquí justificar decisiones anteriores. Estas sentencias fueron dictadas incluso antes que la reforma de 1988 fuera adoptada. Ellos consideraban que la distribución de competencias debía interpretarse de esta manera.

En la medida en que esta reserva competencial no ha sido ligada a un texto preciso, puede operar no solo en materia económica, sino también en el conjunto de materias regionales e incluso para las materias comunitarias.

Puede aparecer una cuestión concreta. La existencia de una unión económica y monetaria implica la libre circulación de personas entre lo que se ha convenido en denominar «los componentes del Estado» federal. Un decreto valón del 22 de octubre de 2003 ha modificado ciertas disposiciones del Código de derechos sucesorios. Esto significa, en buena lógica regional, que «la cantidad de los derechos de sucesión» no es el mismo de una región a otra.

¿Hay, en definitiva, una violación de las normas de la libre circulación? En principio, no. El hecho de aumentar o disminuir imposiciones o tasas puede evi-

autoridades locales la reglamentación de una materia que será mejor aprehendida a este nivel. Éstas pueden también considerar que una materia será, al contrario, mejor servida en un nivel de intervención más general, de manera que sea regulada de manera uniforme por el conjunto del territorio para el cual son competentes y, en consecuencia, impedir a las autoridades locales toda actuación».

dentemente tener consecuencias sobre el comportamiento del contribuyente. Entonces, se trata, dice el Tribunal, de un «efecto secundario» de la medida fiscal que ha sido adoptada. Pero no conduce necesariamente a deslocalizaciones de actividades. No conlleva de oficio una competencia [*concurrency*] fiscal entre las regiones.

El riesgo es tal que la ley especial de 13 de julio de 2001 sobre la refinanciación de las comunidades y la extensión de las competencias fiscales de las regiones ha cubierto el dispositivo legislativo regional de una serie de precauciones. Los derechos de sucesión son, en efecto, localizados en «el lugar donde el difunto tenía su domicilio fiscal en el momento de su muerte». Si el difunto ha tenido su domicilio fiscal en diferentes lugares en el periodo de cinco años precedentes a su muerte, los derechos son pagados «en el lugar de Bélgica donde se estableció su domicilio fiscal más tiempo durante el citado periodo» (*ibidem*).

K) El artículo 170 de la Constitución es una de las piedras angulares del régimen financiero de las colectividades federadas. Después de haber establecido, en su línea 1ª que el impuesto «en provecho del Estado» debe ser establecido por una ley federal, el mismo artículo proclama, en su párrafo 2 línea 1ª, que «ningún impuesto en provecho de la comunidad o de la región no puede estar establecido más que por un decreto» o por una ordenanza. Con esta precisión esencial que aporta la línea 2 del mismo artículo: «la ley (federal) determina, relativamente a las imposiciones contempladas en el alinea 1º, las excepciones cuya necesidad sea demostrada».

«El artículo 170, párrafo 2, de la Constitución debe ser considerado como una suerte de mecanismo de defensa del Estado (federal) respecto de los otros niveles de poder, de manera que se reserva una materia fiscal propia (sentencia nº 113/2005). Se trata de un «mecanismo regulador» (*ibidem*). Si el Estado federal no estaba en disposición de determinar qué materia imponible se reserva, «esto sería el caos y este embrollo no tendría ya ninguna relación con ‘un Estado federal bien organizado’ o con un Estado bien organizado, simplemente» (*ibidem*).

Esta disposición establece «la primacía de la ley fiscal sobre el decreto fiscal». Y aporta una excepción importante a la competencia fiscal que la Constitución reconoce a las comunidades y regiones. Pero hace falta evidentemente que la «necesidad» de una intervención federal se imponga en esta materia.

Una nueva Ley constitucional para la reforma del regionalismo

El 16 de noviembre de 2005, el Parlamento aprobó una ley constitucional de reforma de la parte segunda de la Constitución, que incorpora modificaciones sustanciales en el modelo regional italiano, así como en el aspecto organizativo del Estado (órganos de gobierno, Presidencia de la República, y Corte Constitucional). Así pues, cuatro años después de la aprobación de la Ley constitucional 3/2001 (*vid. Informe 2001*), los principios constitucionales que presiden el ordenamiento jurídico de las regiones y de los entes locales podrían experimentar un nuevo y significativo cambio.

Para comprender mejor el modelo regional en Italia, y sus modificaciones, no está de más recordar que los procesos italianos de reforma constitucional han seguido una trayectoria que, esencialmente, podría dividirse en tres fases.

La primera fase podría ser definida de «glaciación» constitucional puesto que, durante muchos años, los intentos para adaptar el texto constitucional de 1948 a las transformaciones del regionalismo no habían tenido ningún éxito. Las solicitudes para modificar diversas partes de la Constitución, incluida la relativa al título dedicado al ordenamiento regional, llegaron a ser insistentes a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Sin embargo, los numerosos estudios y proyectos de ley no consiguieron ningún resultado institucional.

En 1983 se instituyó una Comisión parlamentaria para las reformas institucionales que, conocida como «Comisión Bozzi», presentó en el año 1985 algunas propuestas que giraban en torno a adaptar el texto de la Constitución a la «fase constituyente» regional del período 1970-1977. En el año 1992 vio la luz una nueva Comisión para las reformas constitucionales («Comisión Iotti-De Mita»), que aprobó una serie de criterios directivos para la reforma de la parte segunda de la Constitución, pero que no prosperó por la disolución anticipada de las Cámaras legislativas: una de las innovaciones más llamativas se refería a los criterios de distribución de las competencias legislativas, y se proponía superar el sistema de enumeración de las competencias regionales a favor del reconocimiento, junto a las competencias concurrentes, de materias reservadas a la competencia exclusiva de las Regiones.

* Traducción realizada por Josep Molleví, Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

Se instituyó una nueva Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales, con la tarea de elaborar y aprobar una revisión orgánica de toda la organización constitucional. Aunque esta Comisión trabajó a un ritmo intenso, hubo profundas divisiones entre las fuerzas políticas sobre diversos aspectos relevantes, tales como los inherentes a la forma de gobierno y a la organización constitucional del poder judicial, lo que comportó una situación de crisis y ello indujo a las Cámaras a interrumpir los debates parlamentarios.

Las condiciones políticas adecuadas que permitieran intervenir sobre la forma de gobierno de las Regiones no se crearon hasta los últimos años de la década de los noventa, justo cuando se llegaba al final de la sexta legislatura. El Gobierno y el Parlamento, abandonando las propuestas de asambleas constituyentes o de comisiones bicamerales, porque se habían revelado veleidosas, optaron por volver a los procedimientos constitucionales de régimen ordinario. Con una cierta celeridad fue aprobada la Ley Constitucional 1/1999, que modificó los artículos de la Constitución referentes a la forma de gobierno, autonomía estatutaria, sistema electoral y disolución de los Consejos regionales (*vid. Informe 1999*).

Se produjo, por lo tanto, una situación de «deshielo» constitucional, a la cual siguió, sin embargo, y de forma inmediata, una nueva fase que podríamos definir como de «aluvión» constitucional, iniciada con la aprobación de la Ley constitucional 3/2001, y que continúa con la elaboración de la Ley constitucional aprobada el día 16 de noviembre de 2005.

Las características más significativas de esta última fase se pueden concretar en que, por una parte, había la voluntad no tanto de completar el esquema constitucional previo, sino de modificarlo en sus elementos estructurales; y que, por otra parte, la clase política italiana optó por convertir la cuestión del regionalismo en una cuestión de batalla política. En consecuencia, las últimas leyes constitucionales, a diferencia de lo que había sucedido con las anteriores, fueron aprobadas únicamente con los votos de la mayoría de gobierno, y con la oposición del resto de partidos políticos.

La aprobación de propuestas innovadoras que, sin embargo, no son compartidas por todas las fuerzas políticas supone, a nuestro parecer, un elemento propio de la experiencia del regionalismo en Italia, y genera elementos preocupantes, el primero de los cuales consiste en la dificultad que el sistema político tiene para encontrar la estabilidad, y por la formación de largos períodos de transición caracterizados por fuertes contraposiciones.

El proyecto de ley aprobado en segunda lectura el 16 de noviembre de 2005 no ha entrado todavía en vigor, y sobre él pende «una espada de Damocles», consistente en el referéndum que debería celebrarse en la segunda mitad de 2006. Ello no obstante, puede ser de interés presentar las principales novedades que interesan a las Regiones, para el caso que la citada Ley sea confirmada por el voto afirmativo en el referéndum. A estos efectos, tales novedades pueden agruparse en tres grupos, según que se trate de disposiciones que, en comparación con la reforma de 2001, la completan, la contradicen, o bien optan por un retorno al pasado.

A) Algunas de las nuevas disposiciones constitucionales completan, en cierta medida, la reforma constitucional del año 2001, y afrontan aspectos que entonces no fueron tratados. Se trata, en particular, de la constitucionalización de los

órganos del Estado que permiten que las Regiones participen en la formación de la voluntad nacional, y que son necesarios para asegurar un correcto funcionamiento del regionalismo colaborativo: el Senado federal de la República, y la Conferencia Estado-Regiones.

El regionalismo cooperativo funciona no sólo a través de procedimientos de coordinación, dirigidos a simplificar y acelerar los procesos de toma de decisiones, sino que necesita también de otras instituciones y de órganos representativos. La Ley constitucional 3/2001 no otorgó rango constitucional a esta exigencia, con lo que actualmente en la Constitución se echa en falta una regulación completa de tales instituciones; hay sólo una referencia limitada al principio de colaboración leal, en cuanto se refiere a los procedimientos por medio de los cuales el Estado puede ejercer el poder sustitutivo: «La ley define los procedimientos dirigidos a garantizar que los poderes sustitutivos sean ejercidos con respeto al principio de subsidiariedad, y al principio de colaboración leal (art. 120.2 Constitución).

Con la voluntad de remediar este vacío constitucional, el nuevo proyecto propone que el art. 118 de la Constitución, en su segundo apartado, prevea que una ley instituirá la Conferencia Estado-Regiones, como instrumento para aplicar el principio de colaboración leal, y para promover acuerdos y convenios. Este órgano, de carácter mixto en la medida que está integrado por representantes tanto del Estado, como de las Regiones, debería desempeñar una función de concertación y de mutuo acuerdo en decisiones que tienen un interés común, y debería constituir la sede institucional en la que se ejercite la actividad de dirección y coordinación del Estado en sus relaciones con las Regiones.

El otro órgano constitucional de representación territorial de la República, que introduce la propuesta de reforma constitucional, es el Senado Federal de la República. Con esta propuesta se superaría la actual situación de bicameralismo perfecto, y se diferenciarían los dos ámbitos del Parlamento, tanto desde el punto de vista de la estructura, como desde la perspectiva del reparto de competencias.

En cuanto a la composición, el nuevo art. 57 de la Constitución prevé que los 252 escaños del Senado sean ocupados por senadores elegidos en representación de las regiones, a la vez que la elección del Consejo regional respectivo, o del Consejo provincial para los supuestos de las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano. Además, podrán participar en los trabajos del Senado, aunque sin derecho a voto, los representantes de las Regiones (uno por cada Región), y de las entidades locales (uno por cada Región, escogido entre los alcaldes y presidentes de provincia).

Esta regulación se encuentra limitada por el hecho de que el citado órgano, pese al *nomen iuris*: «Senado federal de la República», no es representativo sustancialmente de las comunidades territoriales, ya que el ligamen con el electorado es demasiado débil, y se enmarca en un contexto de elecciones nacionales y regionales. Asimismo, aunque sea sin derecho de voto, cada Región puede hacer participar en los trabajos del Senado a dos representantes.

En lo que se refiere a las competencias, el Senado ejercita funciones menos importantes que la otra Cámara parlamentaria. Por ejemplo, la moción de censura al Gobierno, o la sustitución del Primer ministro corresponden sólo al Con-

greso. La competencia fundamental del Senado se resume en su participación en el procedimiento legislativo. A este respecto, el art. 70 de la Constitución diferencia el *iter legis* según la materia objeto del proyecto de ley: en las materias incluidas dentro de la competencia exclusiva del Estado, el proyecto de ley se aprueba por el Congreso, mientras que el Senado tiene la posibilidad de proponer enmiendas sobre las que se pronunciará posteriormente, de forma definitiva, la otra Cámara; en cambio, en las materias incluidas dentro de la potestad concurrente del Estado y de las Regiones, la propuesta legislativa es aprobada por el Senado, mientras que la otra Cámara parlamentaria propone las modificaciones sobre las cuales deberá pronunciarse el Senado.

Hay una serie de materias en las que la propuesta legislativa debe ser aprobada por ambas Cámaras, y en relación con el mismo texto, tal como sucede actualmente. En el caso de que las dos Cámaras no alcancen un acuerdo sobre el texto de la ley, se constituirá una comisión encargada de proponer un texto unificado, que deberá ser ratificado por cada una de las dos Asambleas parlamentarias. Las materias en las que se prevé este procedimiento son: la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional; las normas generales referidas a la protección de la salud y a la seguridad y calidad de los alimentos; la legislación electoral; los órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas, así como la regulación de la capital; las finanzas públicas; la regulación del poder sustitutivo del Estado en sus relaciones con las regiones y los entes locales; o bien, el sistema de elección de los miembros del Parlamento.

Los procedimientos legislativos previstos en la propuesta de modificación del art. 70 de la Constitución corren el riesgo de complicar y paralizar el proceso de toma de decisiones del Parlamento. La reforma constitucional diferencia los procedimientos legislativos con base en el listado de materias del art. 117 de la Constitución, por lo que puede haber una influencia negativa que derivará de la extrema dificultad que el sistema constitucional italiano ofrece en el reparto de competencias entre los niveles esenciales. En otras palabras, la dificultad de precisar si una materia concreta se incluye entre las materias de competencia exclusiva o concurrente, que es objeto actualmente de un amplio contencioso en la Corte constitucional, podría abrir un nuevo frente en la conflictividad constitucional, esto es, a los conflictos entre Estado y Regiones, deberían añadirse los conflictos entre la Cámara y el Senado.

Por otra parte, los parlamentarios que han participado en la redacción del nuevo art. 70 de la Constitución han olvidado que gran parte de los proyectos de leyes discutidos en el Parlamento no son monotemáticos, sino que comprenden una multiplicidad de materias, hasta llegar al ejemplo paradigmático de las leyes *ómnibus* que se caracterizan por ser totalmente heterogéneas. En estos casos, el procedimiento legislativo se deberá diferenciar según los artículos y, quizás también los apartados, de que se compone un proyecto o proposición de ley, con el riesgo que ello supone que la ley definitivamente aprobada sea una especie de «vestido de Arlequín».

B) Otra serie de disposiciones del proyecto de ley constitucional introducen novedades con respecto al texto que surgió de la reforma de 2001. Entre estas,

merecen ser destacadas tanto las que modifican el reparto de competencias entre el Estado y las Regiones, como las que establecen una nueva regulación de la disolución de los Consejos Regionales.

En anteriores ediciones del Informe (*vid.* Informe 2004) habíamos mostrado nuestra perplejidad en relación con la previsión del art. 126.3 de la Constitución, en la medida que establecía que la destitución, la incapacidad permanente, la muerte o la dimisión voluntaria del Presidente de la Junta, elegido por sufragio universal y directo, comportaba la dimisión en bloque de la Junta y la disolución automática del Consejo regional. En especial, cuestionábamos la conveniencia de que la disolución del Consejo se produjera de forma automática en los supuestos en que la sustitución del Presidente no obedecía a razones políticas, sino a casos de impedimentos físicos (la muerte, o la incapacidad), o a la elección personal del propio Presidente (dimisión voluntaria).

Estas observaciones parece que han sido finalmente acogidas en la reforma constitucional del 16 de noviembre de 2005, puesto que, en la nueva redacción del art. 126 de la Constitución, la incapacidad permanente o la muerte ya no se encuentran entre las causas que comportan la disolución necesaria del Consejo regional.

La modificación más significativa introducida por la reforma constitucional consiste en la reelaboración del catálogo de materias en las que la competencia legislativa es de las Regiones.

En primer lugar, se observa que la reforma incrementa el número de materias en que la competencia exclusiva corresponde al Estado, bien porque se da mayor precisión al listado del art. 117.2 CE, o bien porque algunas materias han sido desplazadas del listado de competencias concurrentes al listado de competencias exclusivas del Estado: en particular, son las materias de tutela de la salud; seguridad y calidad de los alimentos; redes estratégicas de transporte; ordenamiento jurídico de las comunicaciones; régimen jurídico de las profesiones intelectuales; ordenamiento deportivo; producción estratégica, transporte y distribución nacional de la energía.

En segundo lugar, la competencia residual de las Regiones, que se reconoce actualmente por medio de una cláusula residual, ha sido reformulada. La cláusula en cuestión indica que se atribuye a las Regiones la competencia legislativa con relación a cualquier materia que no haya sido reservada expresamente a la legislación del Estado. Con la reforma constitucional se introduce un nuevo listado (en realidad, un mini listado) de las materias cuya competencia exclusiva se asigna al Estado: asistencia y organización sanitaria; régimen escolar; definición de los programas educativos y formativos de interés específico de las Regiones; policía administrativa regional y local. En todo caso, se conserva la cláusula final de carácter residual.

En tercer lugar, se ha suprimido la referencia a que la legislación estatal y la legislación regional deben respetar los vínculos que derivan de las obligaciones internacionales, manteniéndose en cambio los límites determinados por el respeto de la Constitución, o que derivan del ordenamiento comunitario. Se trata de una solución acertada, que corrige la ambigua formulación introducida por la

Ley constitucional 3/2001. En efecto, la afirmación genérica por la que los vínculos derivados de los compromisos internacionales constituían un límite constitucional para el legislador suponía una colisión con el principio tradicional que sanciona la separación entre el ordenamiento interno, y el internacional, en el sentido que las normas de Derecho internacional no son fuente del derecho nacional, y devienen vinculantes solamente porque se incluyen en las leyes que ejecutan los tratados internacionales.

C) Finalmente, en la última reforma constitucional hay una serie de disposiciones que muestran a nuestro parecer un recorte de la autonomía regional adquirida con las Leyes Constitucionales núm. 1/1999, y núm. 3/2001.

A estos efectos, suscita una enorme perplejidad la nueva redacción del art. 127 de la Constitución, que introduce nuevamente un control respecto a las leyes regionales. Con base en esta previsión, cuando el Gobierno considere que una ley regional lesiona el interés nacional de la República, tras requerir sin éxito a la Región para que suprima las disposiciones dañosas, puede someter la cuestión ante el Parlamento, en sesión plenaria, para que éste pueda anular la ley con la mayoría absoluta de sus miembros.

Las cuestiones que suscita la citada reforma son evidentes. En primer lugar, se introduce un control que resulta difícilmente compatible con el *status* de autonomía constitucional que se reconoce a las Regiones. Así es, al permitir que el Estado anule una ley regional, se está creando una subordinación jerárquica entre el nivel estatal y el nivel regional, lo que contrasta con uno de los elementos esenciales del sistema consistente en confiar la potestad para invalidar leyes únicamente al juez constitucional. Además, no tiene en cuenta la experiencia recogida en este ámbito, y sitúa la lesión del interés nacional entre los vicios de oportunidad, cuando lo cierto es que la jurisprudencia reiterada y consolidada de la Corte Constitucional ha expresado que la lesión del interés nacional es una vulneración del artículo 5 de la Constitución, en la medida que proclama que «La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales»; lo considera, por lo tanto, como un vicio de legitimidad.

El inicio de una nueva legislatura regional

Las elecciones regionales de los días 3 y 4 de abril de 2005 supusieron la octava legislatura para las Regiones de autonomía ordinaria. Desde el punto de vista político, el inicio de esta legislatura se ha caracterizado por una modificación en las preferencias de los electores, que se ha manifestado de forma general por todo el territorio de la República. Los resultados de las elecciones de la pasada primavera muestran que las coaliciones del centroderecha han conservado la mayoría en las Regiones de la Lombardía, y del Veneto. En las trece Regiones restantes, en cambio, ha surgido de las urnas una mayoría de centroizquierda. En particular, se ha producido un cambio de mayoría en seis Regiones: Piamonte, Liguria, Lazio, Abruzzo, Calabria y Puglia.

Los resultados de la consulta electoral destacan especialmente por el hecho de que, de entre todas las Regiones de autonomía especial, sólo en Sicilia ha habido

una mayoría de centroderecha, mientras que la mayoría de centroizquierda gobierna, en algunos casos en coalición con partidos autonomistas, en las Regiones de Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige, y Friuli-Venecia-Julia. Por lo tanto, puede afirmarse que esencialmente los gobiernos regionales muestran mayorías de gobierno con orientaciones políticas contrarias a las del gobierno nacional.

Desde la perspectiva jurídica, el año 2005 debe reseñarse por dos sucesos significativos: de una parte, por la entrada en vigor de los nuevos Estatutos regionales; de otra parte, por la aprobación de las primeras leyes regionales en materia electoral.

La entrada en vigor de los nuevos Estatutos regionales

Como recordábamos en ediciones anteriores del *Informe*, la Ley Constitucional núm. 1 de 1999 tuvo como consecuencia la ampliación de la autonomía estatutaria de las Regiones y la consiguiente necesidad por los Consejo Regionales de aprobar unos nuevos Estatutos.

El proceso de elaboración de los nuevos Estatutos, especialmente si se compara con los primeros Estatutos de 1971 y con la fase estatutaria de los municipios y provincias, se está desarrollando de una manera muy lenta y laboriosa. En consecuencia, no todas las Regiones han conseguido aprobar su respectivo Estatuto antes del fin de la anterior legislatura. En algunos casos, los órganos representativos surgidos de los comicios del 3 y 4 de abril de 2005 continúan siendo regulados por las disposiciones de los Estatutos de 1971. La situación se presenta, por lo tanto, bastante variada a los ojos de un observador.

En primer lugar, hay un grupo de Regiones que han aprobado los Estatutos mucho antes del fin de la legislatura; son Puglia, Lazio, Calabria y Toscana. Un segundo grupo de Regiones ha logrado aprobar igualmente sus respectivos Estatutos antes de la consulta electoral, en una verdadera «carrera contrarreloj»; son las Regiones de Piamonte, Marche y Liguria. Ahora bien, esta circunstancia ha condicionado de algún modo el ejercicio de la autonomía por las Regiones, especialmente en el caso de la Liguria, en cuanto que el hecho de concluir el proceso estatutario antes de la disolución de los Consejos Regionales se ha visto condicionado por la preocupación de evitar la impugnación de los textos resultantes por el Gobierno del Estado ante la Corte Constitucional. Debe recordarse que, con base en el art. 123 de la Constitución, el Gobierno puede impugnar ante la Corte Constitucional los Estatutos regionales en el plazo de treinta días desde su respectiva publicación.

En segundo lugar, hay que llamar la atención del caso de las Regiones de la Emilia-Romaña y de la Umbría, puesto que sus Estatutos, que se aprobaron antes de la contienda electoral, fueron declarados parcialmente inconstitucionales por la Corte Constitucional. Ambos Consejos Regionales aprobaron entonces el texto de sus Estatutos, tras suprimir las disposiciones anuladas por el juez constitucional. Esta decisión fue a su vez impugnada por el Gobierno, que alegó que las dos Regiones tenían que iniciar de nuevo todo el proceso estatutario. Esta interpretación fue desestimada por el juez constitucional (sentencia 469/2005),

bajo el argumento de que la Constitución habilita al Gobierno para que ejerza un control preventivo sobre los Estatutos (art. 123 de la Constitución), pero ese control no puede ser aplicado posteriormente, porque tal legitimidad se reserva tan sólo para las leyes regionales (art. 127 de la Constitución).

En el último grupo de Regiones puede incluirse la Región Abruzzo, en la medida que a un año de la impugnación de su Estatuto (adoptada por el Consejo de Ministros el 28 de octubre de 2004), la Corte constitucional todavía no se ha pronunciado sobre el recurso, en el momento de redactar estas líneas.

Finalmente hay un último grupo de Regiones, que son Basilicata, Campania, Lombardia, Veneto y Molise, en las cuales aún no se ha completado el procedimiento previsto en el art. 123 de la Constitución. Conviene recordar que, para aprobar la ley regional estatutaria, se requiere una mayoría absoluta en dos votaciones sucesivas, efectuadas en un intervalo no menor de dos meses. Además, puede convocarse un referéndum popular, dentro del plazo de tres meses desde su publicación, por parte de una cincuentésima parte de los electores de la Región, o por un quinto de los miembros del consejo regional.

Los temas afrontados por los Estatutos son múltiples: concreción de los institutos de participación, definición de la forma de gobierno, régimen de las fuentes (leyes y reglamentos regionales), regulación de la actividad del Consejo y de la Junta, definición de los principios de organización, y relaciones con los entes locales. Las dimensiones y la naturaleza de la presente contribución impiden tratar todos y cada uno de estos temas. Nos limitaremos a recordar que todos los Estatutos han confirmado la elección directa del Presidente de la Junta regional. En cualquier caso, debe destacarse la creación de dos nuevos órganos, que tienen una notable relevancia constitucional: el Consejo de las autonomías locales, y la consulta estatutaria.

El Consejo de las autonomías locales no supone, de hecho, una novedad absoluta, en cuanto que ya ha habido algunos antecedentes, tales como el del art. 4.1 de la Ley 59/1997, según el cual correspondía a las Regiones, en las materias listadas en el art. 117 de la Constitución, asignar «a las Provincias, a los Municipios y al resto de entes locales todas las funciones que no requirieran un ejercicio unitario a nivel regional». A continuación, el mismo precepto establecía que el legislador regional debía dar audiencia a los representantes de los entes locales, o bien a los órganos representativos de las autonomías locales que hubieran sido creados por leyes regionales. Por su parte, diversos artículos del Decreto legislativo 267/2000, de aprobación del Texto Único de las leyes reguladoras de los entes locales, ya disponían la necesidad de aplicar instrumentos y procedimientos de colaboración y concertación, incluso de carácter permanente, que dieran lugar a formas de cooperación estructural y funcional, con la finalidad de permitir la colaboración y la acción coordinada entre las Regiones y los entes locales.

De este modo, el Consejo de las autonomías locales previsto ahora de forma obligatoria en los Estatutos regionales es el resultado de los antecedentes normativos que se acaban de reseñar. Los Estatutos regionales califican el Consejo como un órgano de representación general de las autonomías locales, que es susceptible de desarrollar sus propias funciones en su relación con el Consejo y con la Junta regionales. Además, sitúan a este órgano dentro de la organización del

Consejo. Ello debería inducir a considerar que el Consejo de las autonomías locales tiene un nivel parecido al de un órgano auxiliar del Consejo regional.

En lo que se refiere a las funciones, el Consejo de las autonomías locales tiene en general tres tipos de atribuciones:

A) Ejercita la iniciativa legislativa en las materias de su competencia.

B) Emite informes, tanto vinculantes como facultativos, sobre los proyectos de ley que regulen las complejas relaciones entre las Regiones y su sistema de gobierno local.

C) Defiende la autonomía constitucional de los Municipios y Provincias, y propone al Presidente de la Junta la impugnación de actos del Estado y de otras Regiones que puedan lesionar la autonomía de sus entidades locales.

En cambio, los Estatutos regionales no han afrontado el problema, bastante delicado, de la composición del Consejo, remitiendo tal regulación a una futura ley regional. Habría sido adecuado, sin lugar a dudas, que hubieran introducido al menos algunos criterios de referencia, para evitar que la reserva de ley se traduzca en una delegación en blanco a la ley regional.

Por el contrario, es decisivamente innovadora la creación de órganos regionales de garantía estatutaria. Estos órganos reciben la influencia de la experiencia española de los Consejos consultivos, aunque asumen un nombre diferente en cada una de las Regiones (Consulta, Comisión de garantía, Colegio, Comité, Consejo estatutario). Desarrollan una función común, que consiste en examinar la conformidad de los actos de la Región a las disposiciones estatutarias. Se trata de órganos consultivos, que no tienen carácter jurisdiccional y que se encuentran dotados de tres tipos de competencias:

a) Dictaminar si los proyectos de ley, de reglamento o de decisiones regionales, son compatibles con las disposiciones estatutarias.

b) Interpretar el Estatuto para prevenir conflictos entre los órganos de la Región.

c) Decidir sobre la admisibilidad de las convocatorias de referéndum.

Con el objetivo de asegurar que estos órganos gozan de la necesaria autoridad e independencia, los Estatutos establecen que sus miembros serán escogidos con una mayoría cualificada entre expertos en materias jurídicas. Además, no se prevé su reelección, inmediatamente o de forma definitiva.

Las primeras leyes regionales en materia electoral

La Ley constitucional 1/2003, con la finalidad de extender el principio de autonomía incluso a los sistemas de elección de los órganos de gobierno, ha incluido la materia electoral entre las competencias legislativas concurrentes de las Regiones. Así lo afirma el art. 122.1 de la Constitución: «El sistema de elección y los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y de los miembros de la Junta regional, así como de los consejeros regionales, se someterán a la legislación respectiva de las Regiones, dentro de los límites de los princi-

pios fundamentales establecidos por medio de una ley de la República, la cual fijará asimismo la duración del mandato en los órganos electivos.

En desarrollo de esta previsión constitucional, el Parlamento aprobó la Ley 165/2004, de aplicación del artículo 122, primer apartado, de la Constitución, que precisa los siguientes principios (*vid. Informe 2004*).

En primer lugar, el sistema de elección del Consejo Regional debe facilitar la formación de mayorías estables y asegurar la representación de las minorías. En segundo lugar, la elección del Presidente de la Junta debe llevarse a cabo conjuntamente con la elección del Consejo Regional, y debe optarse por un sistema electoral a una única vuelta. Además, el Presidente de la Junta y los miembros del Consejo regional deben desarrollar su actividad sin estar sometidos a mandato imperativo; por lo tanto, no se pueden introducir mecanismos dirigidos a sancionar la libertad de voto, a prohibir el pase de un grupo político a otro, o bien a constituir uno nuevo.

Otros límites para la legislación regional se han fijado directamente en la Constitución. En particular, su art. 51 ha recogido cuatro principios fundamentales:

A) Ante todo, el acceso a los cargos electivos está reservado a los ciudadanos.

B) Además, la elección debe celebrarse bajo condiciones de igualdad, sin ningún tipo de discriminación, en particular por razón de sexo.

C) En tercer lugar, el ciudadano elegido para un cargo electivo ha de tener las condiciones materiales idóneas para desarrollar adecuadamente su función de representante.

D) En cuarto y último lugar, considerando que, pese a la proclamación del principio de igualdad formal, la representación política continúa siendo sustancialmente desequilibrada desde la perspectiva de la representación de género, se establecen acciones positivas dirigidas a favorecer la participación de las mujeres en los comicios electorales y su presencia en los órganos electivos.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, con una argumentación que no podemos compartir totalmente, ha precisado que la legislación regional de carácter electoral tiene, como límites, los principios de la legislación estatal, y no sólo las disposiciones del Estatuto regional correspondiente (*vid. Informe 2004*). Así pues, en opinión del juez constitucional, subsistiría una reserva absoluta de ley, sin perjuicio de que sea indiscutible que la materia electoral se incluye en la materia «forma de gobierno» que deriva de la competencia estatutaria, en el sentido del art. 123 de la Constitución: «Cada una de las Regiones dispone de un Estatuto que, con respeto a la Constitución, regula la forma de gobierno...»

Sobre la base de los límites que se acaban de mencionar, sólo cuatro Regiones han aprobado una ley en materia electoral antes de los comicios: Toscana (Ley 25/2004, de 13 de mayo de 2004); Puglia (Ley 2/2005, de 28 de enero de 2005); Lazio (Ley 2/2005, de 13 de enero de 2005); Marche (Ley 27/2004, de 16 de diciembre de 2004). El resto de órganos de las otras Regiones, por tanto, han resultado elegidos de acuerdo con la Ley estatal 43/1995, de 23 de febrero de 1995,

relativa a las nuevas disposiciones para la elección de los consejeros de las Regiones de autonomía ordinaria.

La regulación electoral aprobada por las Regiones propone soluciones diversas, aunque también se observan aspectos comunes. En particular, las leyes regionales coinciden en los siguientes aspectos:

A) La circunscripción electoral es la provincia.

B) La papeleta electoral es la misma para votar al Consejo Regional y al Presidente de la Junta, y se admite el voto a formaciones políticas distintas.

C) El acceso a la distribución de escaños requiere superar una barrera electoral mínima, con la finalidad de evitar la proliferación de listas.

D) Los criterios de representación electoral deben tener en cuenta a todos los territorios provinciales de la Región.

Por el contrario, en lo aspectos que se mencionan a continuación las leyes regionales han optado por soluciones distintas:

En cuanto a la modalidad del voto, por ejemplo, se admite en general un solo voto de preferencia, con la excepción de la Región Toscana, que lo ha suprimido.

Las leyes regionales premian a la coalición que haya obtenido un mayor número de votos, si bien difieren en las técnicas: la Región Toscana asegura a la coalición vencedora un número de escaños que oscila según el porcentaje de votos obtenidos por el Presidente de la Junta que ha resultado elegido, aunque igualmente asegura un 35 por ciento de los escaños a las minorías. Las Regiones Puglia y Lazio prevén, en cambio, que un número determinado de escaños sea asignado a la lista regional relacionada con el Presidente elegido. Finalmente, en la Región Marche, todos los consejeros son elegidos según la circunscripción provincial.

Una tercera diferencia se refiere a los medios previstos para fomentar la presencia de mujeres en las listas, en lo que es la llamada «cuota rosa». Las leyes regionales prevén que, en cada una de las listas, ninguno de los dos sexos puede estar representado en un número mayor a los dos tercios. Cuando este criterio no sea respetado, en la Región Marche se establece la inadmisibilidad de la lista, mientras que en las Regiones Toscana, Puglia y Lazio se limitan a fijar el reembolso de las subvenciones para gastos electorales que corresponde a cada lista, como si se tratara de una sanción económica.

La tarea de distribución de las competencias desarrollada por la Corte Constitucional

El reparto de las competencias entre los distintos niveles institucionales es resuelto por las Constituciones mediante una serie de listados, que se cierran con una cláusula residual, a favor del Estado o bien de las Regiones. En el caso concreto de Italia, la Constitución lista en su art. 117.2 las materias que se asignan a la competencia exclusiva del Estado; especifica en su art. 117.3 las materias que

son objeto de competencia concurrente entre el Estado y las Regiones; y, finalmente, prevé en su art. 117.4 una cláusula residual a favor de la competencia legislativa de las Regiones: «Corresponde a las Regiones la competencia legislativa en relación con las materias que no han sido asignadas a la legislación del Estado».

Estas técnicas son necesarias por exigencias de certeza jurídica, y de garantía de las autonomías regionales: en efecto, no se puede hablar de autonomía si no se predeterminan y fijan en preceptos con rango constitucional los ámbitos en los que las comunidades pueden autorregularse.

Sin embargo, la atribución concreta de una competencia no siempre deriva de las listas recogidas en la Constitución, sino que necesita de un acuerdo entre las partes, entre el Estado y las Regiones o bien requiere de una interpretación elaborada por el juez constitucional.

En estos últimos años, el papel de la Corte Constitucional ha sido determinante tanto en la tarea de interpretar el art. 117 de la Constitución, como para resolver las numerosas controversias entre el Estado y las Regiones en relación con la competencia para regular determinados sectores materiales (*vid.* Informes 2003 y 2004). Esta tarea se ha desarrollado igualmente en el año 2005, y ha consolidado la jurisprudencia anterior.

En cuanto a los criterios interpretativos para la definición de las materias, la Corte Constitucional ha confirmado la relevancia del criterio histórico-objetivo, que se basa en examinar la naturaleza de la actividad regulada por la ley, y en particular tal como resulta de la evolución normativa que ha regido un determinado sector. Igualmente, ha destacado el criterio instrumental, consistente en analizar no sólo el objeto que se incluye estrictamente en la definición legal de una materia, sino también sus funciones subsidiarias, accesorias o instrumentalmente conectadas. Pero en concreto la Corte Constitucional ha evidenciado la relevancia del criterio teleológico, que consiste en precisar los intereses prioritarios que se quiere salvaguardar.

La Corte Constitucional ha estudiado las finalidades que la propia norma intenta perseguir a través de la regulación de una determinada materia (Sentencias 30/2005, o bien 234/2005). El juez ha podido delimitar la competencia sobre la base de los intereses sometidos a la disciplina normativa (Sentencias 201/2005, 270/2005, 285/2005, 383/2005). Por ejemplo, la Corte ha precisado que la distribución estatal de subvenciones dirigidas a la adquisición de descodificadores para la recepción de señales de televisión digital terrestre no se incluye en la materia de innovación tecnológica y de regulación de las comunicaciones, que es una competencia concurrente, sino que está relacionada con el interés unitario de favorecer el pluralismo de las comunicaciones, lo que constituye una competencia estatal (Sentencia 151/2005).

Particularmente interesante es el esfuerzo realizado por la jurisprudencia constitucional para mostrar la particularidad de algunas voces presentes en las listas de competencias, en la medida que no siempre les corresponde una materia específica. Es el caso de la existencia de materias estatales de carácter transversal, que pueden incidir sobre materias que están reservadas a la competencia legislativa concurrente o residual de las Regiones (Sentencias 392/2005, 391/2005). Otro

caso particular es el de aquellas materias que sólo se podrán regular en su totalidad si se regulan diversas actividades, que pertenecen a otras materias distintas; por ejemplo, es lo que sucede con el aprendizaje, que comprende la formación profesional, el ordenamiento civil, la protección del trabajo, o la educación (Sentencia 51/2005); también es el caso del servicio civil, que comprende la defensa de la nación, la asistencia social, o la protección civil (Sentencia 431/2005); en fin, es el supuesto de las redes electrónicas de comunicación que comprenden el ordenamiento civil, la coordinación informática, o la protección de la competencia (Sentencia 336/2005).

Para finalizar con este repaso de las novedades producidas en las relaciones jurídicas entre el Estado y las Regiones a lo largo del último año, merecen destacarse dos grupos de sentencias de la Corte constitucional, por la relevancia de la materia objeto de los contenciosos.

En primer lugar, debe reseñarse la Sentencia 62/2005, que censuró el hecho que algunas Regiones (Cerdeña y Basilicata) hubieran optado por declarar su territorio libre al tránsito y a la presencia de materiales nucleares o de residuos nocivos, no producidos en el territorio de la región. Esta normativa, si bien podía reconducirse a materias regionales (ordenación del territorio, protección de la salud) se declaró inconstitucional en cuanto que lesionaba lo previsto en el art. 120 de la Constitución, que prohíbe que las Regiones obstaculicen la libre circulación de mercancías dentro del territorio nacional. En realidad, el juez constitucional condenó una actitud localista y egoísta de las Regiones, dirigida a rechazar la implantación en el propio territorio de residuos potencialmente peligrosos o contaminantes.

En segundo lugar, la Corte Constitucional ha dictado un grupo de importantes sentencias, con base en una jurisprudencia que ya puede considerarse consolidada, en la que ha señalado que la práctica del legislador estatal de suministrar financiación a destinaciones vinculadas a materias de competencia regional es lesiva de la autonomía que la Constitución reconoce a favor de las Regiones.

**Creciente presión pro devolución de poderes en Escocia y el País de Gales;
Estancamiento de Inglaterra e Irlanda del Norte;
Entra en juego la cuestión de la Unión**

Introducción

En mayo de 2005 Tony Blair lideró al Partido Laborista hacia una histórica tercera victoria, asegurándose una mayoría de 65 diputados (con una pérdida de 165 escaños) en la cámara de los Comunes. El resultado de las elecciones generales, que enmarca temporalmente la crónica anual del Reino Unido, comporta el mantenimiento de la tendencia a la regionalización de la política Británica. Ante el rechazo en el 2004 de los electores del Noreste de Inglaterra a la creación de una Asamblea regional, y el subsiguiente estancamiento del calendario de la devolución de poderes en Inglaterra, dicha región continúa siendo gobernada por el Parlamento de Westminster en su doble condición de Parlamento de Inglaterra y de todo el Reino Unido.

Después de las elecciones de 2005 resurgió la «Cuestión del West Lothian»,¹ en particular debido a las dudas sobre la legitimidad de la autoridad gubernamental en Inglaterra (cuya población representa el 85% de la del Reino Unido). Aunque gracias al sistema electoral de circunscripciones mayoritarias uninominales el Partido Laborista todavía cuenta con un mayor número de representantes electos

* Traducción realizada por Marc Marsal i Ferret, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

** BA/LLB (Hons) Auckland, Grad Dip Int Law (Melbourne), Abogado y procurador de la Corte Suprema de Nueva Zelanda, Lecturer en Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Essex. <rmcornes@essex.ac.uk>. Mr Charles Banner, Abogado en Londres y actualmente asistente judicial de la Cámara de los Lores, ha proporcionado una valiosa ayuda en forma de investigación y preparación de algunas partes del texto de esta crónica, aunque la responsabilidad de su contenido es únicamente del autor.

1. Después de la devolución de poderes, los diputados en Westminster de circunscripciones inglesas no se pronuncian sobre materias objeto de devolución, mientras que los diputados elegidos en circunscripciones escocesas, galesas y norirlandesas pueden votar en Westminster sobre aquellas cuestiones que afectan únicamente a Inglaterra. Esta paradoja es conocida como la 'West Lothian question', tomando este nombre de la circunscripción escocesa del ex diputado Sir Tam Dalyell quien primero llamó la atención sobre dicha cuestión.

que los otros partidos, quedó en segundo lugar por detrás del Partido Conservador en cuanto a número de votos emitidos en Inglaterra.

Para resolver dicha cuestión el diputado conservador Lord Baker presentó en enero de 2006 en la Cámara de los Lores el Proyecto de Ley de Participación de los Miembros de la Cámara de los Comunes; dicho proyecto, que propone restringir el derecho de voto de los parlamentarios no ingleses en las cuestiones que afectan únicamente dicha región se comenta *infra*. También será objeto de comentario en la Primera Parte el posicionamiento del potencial Primer Ministro (actualmente ministro de hacienda), Gordon Brown, quien parece mucho más interesado en la reforma constitucional que lo que nunca lo estuvo el propio Tony Blair y ha empezado a realizar discursos en relación con la cuestión de la Unión.

La segunda cuestión de la crónica de este año se refiere al punto de vista de Escocia. Mientras que la preocupación de los nobles ingleses como Lord Baker es la injusticia que los parlamentarios escoceses en Westminster voten en cuestiones que únicamente incumben a Inglaterra, en Escocia el tema principal tema de preocupación es el desarrollo de una perspectiva diferencial escocesa (durante el periodo abarcado por la presente crónica fueron aprobadas 19 leyes, véase *infra*), con Jack Mc Connell (el Primer Ministro Laborista) enfatizando que el gobierno liderado por los laboristas empezaría, ahora que la devolución de poderes cuenta ya con cierta madurez, a hablar con mayor confianza y un mayor sentido de la diferencialidad.² Como ocurre en el País de Gales (que se trata a continuación) la presión se dirige hacia la ampliación de la devolución de poderes a Escocia.

La tercera cuestión sustancial abordada en la crónica del presente año actualiza las referencias que se hicieron al País de Gales el año pasado. En el 2004 se informó sucintamente sobre las recomendaciones de la Comisión Richards. Desde entonces se han hecho públicos un Libro Blanco y un Proyecto de Ley sobre el Gobierno, que recogen algunas de las recomendaciones de la Comisión. Uno de los puntos claves entre las reformas propuestas es la formalización de la separación de poderes entre las funciones ejecutivas y las legislativas en Gales. El proyecto de Ley propone el establecimiento de un Ejecutivo de la Asamblea de Gales como órgano diferente de la Asamblea Nacional de Gales. La Asamblea Nacional reforzaría también sus competencias legislativas y se modificaría el sistema electoral. Los cambios contemplados, aunque criticados por *inter alia*, el partido nacionalista galés Plaid Cymru, son una muestra clara del «efecto trinquete» de la devolución de poderes (comentado ya en la crónica del año pasado). A pesar de que las reformas no van tan lejos como algunos querrían, representan la puesta en marcha durante la próxima década de un proceso de mayor devolución de poderes a Gales.

Poco puede decirse de Irlanda del Norte excepto constatar los continuos vaivenes del proceso de paz, cuyos detalles son objeto de una extensa cobertura por parte de la web norirlandesa de la BBC.³ La Asamblea permanece suspendida a la espera de un acuerdo futuro sobre el reparto del poder. Las Elecciones Generales confirmaron una pérdida de apoyo de los partidos moderados de ambos

2. Para más información sobre las dinámicas de la política escocesa en la crónica del pasado año, donde se informa sobre el resultado de las elecciones escocesas.

3. < http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/northern_ireland/default.stm>

lados del espectro político y el ascenso de los partidos más estridentes: los Unionistas Demócratas del Reverendo Dr Ian Paisley y los nacionalistas del partido pro unidad de toda Irlanda Sinn Fein,^{N.T.} liderados por Gerry Adams. Los resultados de dichos partidos en las elecciones generales de 2005 se muestran *infra*. Un signo de progreso que se ha producido en el momento de escribir estas líneas ha sido la decisión del Sinn Fein de incorporarse al órgano de administración de la policía de Irlanda del Norte: Northern Ireland Police Board (anteriormente conocido como el Royal Ulster Constabulary). Se trata de una administración que ha sido vista históricamente como hostil por muchos nacionalistas.

En la segunda parte de la crónica se hace referencia a las leyes aprobadas por el Parlamento escocés durante el 2005, los cuatro casos de devolución suscitados en el Privy Council, todos referidos a cuestiones de Derechos Humanos en juicios penales escoceses (el Privy Council todavía no ha sido llamado a resolver ningún conflicto competencial entre ministros escoceses y sus homólogos en Westminster), y un caso importante de la Court of Session sobre el estatuto jurídico de los Ministros Escoceses, cuya apelación debe todavía resolverse por el Comité de Apelaciones de la Cámara de los Lores durante el 2006.

Finalmente, aunque no profundizaremos en ello, es importante mencionar que la Ley de Reforma Constitucional 2005 recibió la sanción Real en marzo de 2005. Parece más que probable que hacia finales de 2008, el Reino Unido tendrá una única Corte Suprema que englobará las funciones del Comité de Apelaciones de la Cámara de los Lores y el Comité Judicial del Privy Council.⁴

PRIMERA PARTE

Un tercer mandato para los laboristas pero con una minoría de votos Ingleses – El problema de West Lothian y la Unión

Introducción

En la crónica del pasado año dije que una de las razones del proceso de devolución de poderes era que se consideraba necesario reconocer el autogobierno de los históricos componentes no ingleses de la Unión (Escocia, Gales, e Irlanda del Norte) para salvar la Unión; Especialmente durante la era Thatcher el electorado escocés estaba crecientemente intranquilo ante el hecho de ser gobernado desde Londres por un Gobierno Conservador en clara minoría en Escocia. La devolución de poderes fue considerada por sus partidarios como la mejor forma de acomodar los deseos de autogobierno de los nacionalistas de Escocia y el País de Gales, y como una forma de fomentar el pacífico reparto del poder en Irlanda del Norte, manteniendo al mismo tiempo la unidad del Estado del Reino Unido.

La perspectiva de un gobierno autónomo se sostuvo también durante algún tiempo para las regiones inglesas (aunque nunca para Inglaterra considerada co-

^{N.T.} Cuyo nombre escrito en gaélico significa «Nosotros solos».

4. Véase la crónica del año pasado para más información sobre el proyecto de Ley de Reforma Constitucional.

mo un todo). Dejando a un lado el caso de Londres, la idea de una devolución de poderes a las regiones inglesas ha sido abandonada por el momento.⁵ Ello significa que el Parlamento del Reino Unido e Irlanda del Norte, compuesto por los 646 miembros de la Cámara de los Comunes y los 715 miembros de la Cámara de los Lores⁶ continúa teniendo un poder legislativo dual desde su sede del Palacio de Westminster. Es el máximo órgano legislativo para todas las materias referidas a Inglaterra (mientras que, por ejemplo, materias como la sanidad y la educación han sido transferidas al Parlamento escocés), siendo asimismo el legislador de la Unión entendida como un todo, aprobando cuestiones como las nuevas leyes de lucha contra el terrorismo o el nuevo Tribunal Supremo del Reino Unido. El término de «West Lothian question» es insuficiente para describir la anómala situación en la que los parlamentarios escoceses votan leyes que conciernen únicamente a Inglaterra mientras sus colegas ingleses no pueden hacer lo propio en relación con las materias que han sido objeto de transferencia y son, por lo tanto, competencia del Parlamento escocés.

En esta parte de la crónica trato sobre los resultados de las elecciones generales de 2005 y sobre dos cuestiones que pueden verse como un intento de resolver la llamada West Lothian Question: En primer lugar, la presentación en la Cámara de los Lores del Proyecto de Ley de Participación de los Miembros de la Cámara de los Comunes, que restringiría el derecho de los parlamentarios no ingleses a votar en las leyes que afecten únicamente a Inglaterra; en segundo lugar, los discursos del Ministro de Finanzas Gordon Brown (un escocés y posible sucesor de Tony Blair durante los próximos dos años) sobre la naturaleza de la identidad Británica. La presentación en el Parlamento del Proyecto de Ley de Participación de los Miembros de la Cámara de los Comunes, cuando se sitúa al lado de las peticiones de una mayor devolución de poderes a Escocia y Gales (expuestas más abajo) suscitan un tema ya familiar para los lectores españoles y ya apuntado en la crónica del año pasado: ¿Cuál es el punto final del proceso de devolución de poderes? ¿Una Unión más fuerte y renegociada? ¿Un débil ensamblaje de estados noratlánticos (con Escocia, Gales, Inglaterra y una Irlanda reunificada perteneciendo a algo parecido al Consejo Nórdico)? ¿O simplemente la disolución de la Unión y la emergencia como estados independientes de Inglaterra, Escocia y Gales, con Irlanda del Norte reunificándose con el resto de Irlanda? Vayamos pues al resultado de las elecciones de 2005.

La continua regionalización de la política británica

Los canadienses y, en cierta medida, los alemanes, los españoles y los italianos están familiarizados con las dinámicas de un sistema político regionalizado en el que la lealtad a la propia ideología rivaliza con la lealtad a la propia región, nación

5. Véase mi contribución al Informe de 2004.

6. La composición de la Cámara de los Lores a 1 de febrero de 2006 era de 497 miembros de partidos políticos, 192 no adscritos (incluyendo los actuales y los retirados Lores de justicia retirados) y 26 obispos. Muchos de los miembros son nombrados, aunque permanecen 92 Lores hereditarios.

o grupo lingüístico.⁷ La naturaleza regional de la política británica no es una novedad. Entró en una nueva etapa en 2005, cuando el resultado de las elecciones generales mantuvo el Gobierno laborista con una minoría de votos en Inglaterra (aunque con un mayor número de escaños debido al sistema electoral de circunscripción mayoritaria uninominal).

645 escaños estaban en juego en todo el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.⁸ Los Laboristas obtuvieron 355 escaños (con una pérdida de 47 escaños respecto al 2001), y una mayoría de 65 escaños. Los Conservadores obtuvieron 197 escaños (un incremento de 33) y los Liberal Demócratas 62 (un incremento de 11).⁹ Además de los escaños obtenidos por los partidos nacionalistas (comentados más abajo), resultaron también electos cuatro candidatos independientes o de partidos minoritarios. Los Laboristas obtuvieron el 35.2% de los votos, los Conservadores el 32.3% y los Liberal Demócratas el 22.1%. Los laboristas mantuvieron el poder con una pérdida del 5,5% respecto al 2001; el porcentaje total obtenido por los laboristas es el menor obtenido nunca por un partido gobernante. La participación en todo el Reino Unido fue de un 61.5%.

El Partido Nacionalista Escocés, recuperándose de su decepcionante resultado en las elecciones parlamentarias escocesas de 2004, obtuvo seis escaños, con un incremento de dos; consiguió también un incremento de 2.4% en su porcentaje de voto.¹⁰ En el País de Gales el partido nacionalista, Plaid Cymru, perdió uno de sus cuatro escaños y vio su porcentaje reducido en un 1.7%. En Irlanda del Norte el trasvase de votos se produjo hacia los partidos más nacionalistas y unionistas. Los Unionistas Demócratas confirmaron su ascenso ya evidente en las elecciones a la Asamblea de 2004 con un incremento de cuatro escaños, con un total de nueve. Siendo ahora el partido norirlandés con más representación, su porcentaje de voto se vio incrementado un 11.2%. El partido unionista moderado, los Unionistas del Ulster, perdió cinco escaños y sólo consiguió mantener uno, perdiendo un 9% de porcentaje. Al otro lado de la división sectaria el moderado Partido Laborista y Social Demócrata mantuvo sus tres escaños a pesar de una pérdida de 3,5% en su porcentaje de voto. El Sinn Fein obtuvo un escaño más que sumó a los que tenía hasta un total de cinco, con un incremento de 2.6% de su porcentaje de voto.

7. Admito que puede haber para cualquier votante una compleja interrelación entre estos factores, con los intereses puramente particulares jugando también un papel; más allá de apuntar dicha dinámica no procede analizar dicha cuestión en los límites de esta crónica.

8. Los datos de las elecciones generales se obtienen de *General Election 2005 – Research Paper 05/33* (House of Commons Library, London, 2005), disponible en <www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf>. La elección al escaño 646 fue pospuesta por la muerte de uno de los candidatos. El escaño fue finalmente obtenido por los Conservadores en junio de 2005, dándoles 198 escaños en total.

9. En Febrero de 2006 los Liberal Demócratas ganaron una elección parcial en la circunscripción escocesa de Dunfermline, celebrada por la muerte del diputado laborista: ahora los Liberal Demócratas tienen 63 escaños por 354 de los laboristas.

10. Los cálculos sobre los resultados de los partidos en Escocia son estimativos; 2005 fue la primera elección en la que el número de los escaños escoceses en Westminster fue reducido (de 72 a 59) para asimilarlas a la medida de las circunscripciones inglesas. Escocia tenía históricamente una sobre representación en relación con la población.

Los resultados en Inglaterra

Lo que fue rápidamente destacado por la prensa fue la derrota de los Laboristas ante los Conservadores en Inglaterra, obteniendo aquellos 8.046.000 votos (35.5%); casi 57.000 votos por detrás de éstos, quienes obtuvieron 8.103.000 votos (35.7%). A pesar de ello el sistema electoral con circunscripciones mayoritarias uninominales tradujo dichos votos en 286 escaños para los laboristas y 193 para los conservadores; en otras palabras, con el 35.5% de los votos los laboristas obtuvieron la victoria en el 54% de las circunscripciones inglesas. Los Liberal Demócratas incrementaron su porcentaje de voto en un 3.5% hasta obtener un 22.9%, lo que se tradujo en 47 escaños en Inglaterra, siete más que en 2001.

En Inglaterra se produjeron otras diferencias regionales destacables. Las regiones del norte (el Noreste, el Noroeste, y Yorkshire & the Humber) siguieron siendo feudos laboristas. Dicho apoyo entusiasta a los laboristas, se recordará, no se tradujo en 2004 en un apoyo a una asamblea regional para el Noreste —rechazado por los votantes por un 78% a 22% (véase la crónica del año pasado para más detalles). Los laboristas también superaron a los conservadores en los Midlands (este y oeste), y en Londres. Las únicas tres regiones inglesas donde los conservadores obtuvieron más escaños que los laboristas fueron el Este, Sureste y Suroeste. El Suroeste es la región más plural de Inglaterra, con 22 escaños conservadores, 13 escaños laboristas y 16 escaños liberal demócratas.

Los resultados en Escocia

En Escocia los mayores incrementos de votos fueron para los Liberal Demócratas, que habían formado parte de la coalición de gobierno con los Laboristas en Escocia durante los últimos seis años; ganaron 11 de los 59 escaños de Escocia, con un incremento de dos escaños (y un porcentaje del 22.6%, con un incremento del 6,3%). El Partido Conservador obtuvo un escaño (con un 15.8% de los votos, un incremento del 0.2%), recuperando su presencia en la región. Los Laboristas obtuvieron 40 escaños, cinco menos que en 2001 (con un 38.9% de los votos, una pérdida del 4.4%). Los resultados del SNP ya han sido comentados.

Los resultados en Gales

En Gales, un feudo tradicional de los Laboristas, el Gobierno saliente obtuvo 29 de los 40 escaños en juego con un 42.7% de los votos (una pérdida de cinco escaños y un 5.9% de los votos respecto a las elecciones de 2001). Los Conservadores se recuperaron en Gales, donde no obtuvieron representación en 2001, obteniendo tres escaños y un 21.4% de los votos, un incremento de su porcentaje de voto de 0.4%. Los Liberal Demócratas obtuvieron dos escaños más por un total de cuatro con un 18.4% de los votos, un incremento de 4.6%. Los resultados del Plaid Cymru ya se han comentado.

Resultados en Irlanda del Norte

Como ya se ha mencionado, en Irlanda del Norte la noticia fue el ascenso de los partidos de línea más dura en ambos lados de la división sectaria en detrimento de los partidos más moderados. El mayor éxito fue para el Partido Unionista Demócrata del Reverendo Dr. Ian Paisley, que obtuvo 9 de los 18 escaños en juego y un 33.7% de los votos (un incremento de 4 escaños y un 11.2% de los votos); fue la primera vez que el DUP recibía más votos que ningún otro partido en unas elecciones generales. El Sinn Fein obtuvo cinco escaños y un 24.3% de los votos (un incremento de 1 escaño y un 2.6%); obtuvieron el segundo lugar en escaños y porcentaje en Irlanda del Norte por primera vez en unas elecciones generales. El SDLP repitió sus tres escaños de las elecciones de 2001; en porcentaje quedaron en cuarto lugar con una pérdida de 3.5% y un total del 17.5% de los votos. El Partido Unionista del Ulster tuvo grandes pérdidas, con un solo escaño obtenido y un 17.8% de los votos (un descenso de 5 escaños y un 9% de los votos).

La West Lothian question y la propuesta de solución de los Conservadores

El patrón que se ha venido desarrollando en los resultados electorales de un tiempo a esta parte es claro: los Conservadores son esencialmente un partido inglés (y crecientemente del sur de Inglaterra), de la misma forma que la Alianza Canadiense es predominantemente un partido del centro de Canadá.¹¹ La anomalía a la que dicha situación lleva, como resultado de un proceso de devolución de poderes asimétrico, es conocido como la West Lothian Question (mencionada *supra* y en la crónica del año pasado).

Existen quizás cuatro formas de resolver dicho problema (dejando a un lado, obviamente, la reversión del proceso de devolución de poderes o la ruptura del Reino Unido como estado). En primer lugar, Inglaterra podría dotarse de un Parlamento. Ello es rechazado por los teóricos del federalismo por la razón que un sistema federal o regional en el cual uno de los miembros, Inglaterra, englobará a un 85% del total de la población, sería altamente inestable. Otra posibilidad, y quizás la más racional dadas las diferencias regionales en el seno de la propia Inglaterra, es dotar de algún tipo de autogobierno a las regiones inglesas. Como se ha mencionado antes, y discutido en profundidad en crónicas de años anteriores, este es el camino que el Gobierno ha intentado seguir. Aunque incluso podía dudarse que lo ofrecido podía llamarse propiamente devolución de poderes (en algún otro lugar he defendido que no), los votantes del Noreste lo

11. Sobre los comportamientos electorales recientes en Gran Bretaña, véase el estudio de las Elecciones Británicas de la Universidad de Essex <www.essex.ac.uk/bes>; Dennis Kavanagh and David Butler, *The British General Election of 2005* (Palgrave Macmillan, 2005); John Bartle and Anthony King (eds.), *Britain at the Polls 2005* (CQ Press, 2005); Pippa Norris and Christopher Wlezien (eds.) *Britain Votes 2005* (Oxford University Press, 2005); Robert Worcester, Roger Mortimore and Paul Baines, *Exploring Labour's Landslip* (Politico's Publishing, 2005); Anthony King and Robert Wybrow, *British Political Opinion 1937-2000* (Politico's Publishing, 2005).

rechazaron de forma contundente. Londres permanece como la única parte de Inglaterra con algún tipo de autogobierno regional (aunque Londres sea en muchos aspectos *sui generis* entre las regiones inglesas). La tercera posibilidad, adelantada por algunos durante el actual proceso de reforma de la Cámara de los Lores, sería la transformación de la Cámara alta en una cámara regional con representantes regionales y nacionales.¹² Si la cámara alta retuviera sus actuales competencias, ello podría permitir a los representantes ingleses vetar la tramitación de los proyectos de ley aprobados por los Comunes durante un año (excepto en cuestiones presupuestarias).¹³

La última posibilidad, que se ha suscitado en diversas ocasiones durante los debates sobre la devolución de poderes en los últimos 150 años más o menos, es cambiar la forma en la que Westminster trata los asuntos referidos únicamente a Inglaterra (por ejemplo, cuestiones como la sanidad o la educación que ya han sido transferidas a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, respectivamente). Lo que entraña dificultad es establecer qué cuestiones son «sólo inglesas». Existe un ulterior problema en cómo acomodar la asunción de que el Gobierno sólo se mantiene en el poder mientras retenga el apoyo de la Cámara de los Comunes con la posibilidad de que un Gobierno con una mayoría en toda la Unión se encuentre en minoría en relación con las cuestiones inglesas (¿podría existir la necesidad de tener un Primer Ministro Inglés *de facto* en la Cámara de los Comunes?). Sería necesario desarrollar un concepto más claro de cuándo se produce una pérdida de la confianza (de forma que la pérdida de la votación en relación con dicha cuestión provocaría la caída del Gobierno). Los sistemas que provocan gobiernos de coalición están más familiarizados con el echo que el Gobierno no supere todas las votaciones; la clase política británica, acostumbrada a una mayoría predominante del Gobierno, podría necesitar algún tiempo para habituarse a ello.

Debido a lo apremiante del problema Lord Baker (antiguo Secretario de Interior conservador) presentó en enero de 2006 el Proyecto de Ley de Participación de los Miembros de la Cámara de los Comunes. Dicha iniciativa fue claramente motivada por la ligera mayoría en votos obtenida por los conservadores en Inglaterra en las elecciones generales. Una solución similar ya fue ofrecida 100 años antes, durante los debates que se produjeron en el siglo XIX sobre la Home Rule^{N.T.} (una primitiva devolución de poderes). El segundo proyecto de ley de Home Rule de 1893 (aprobada en la Cámara de los Comunes y rechazada en la Cámara de los Lores) establecía que los parlamentarios irlandeses podían ser miembros del parlamento de Westminster, aunque en un número reducido.

12. Véase por ejemplo el Libro Blanco del Gobierno *The House of Lords: Completing the Reform*, November 2001, Cm 5291 disponible en <www.dca.gov.uk/constitution/holref/holreform.htm>; en relación con los argumentos a favor del modelo de “representantes regionales”, véase the Federal Union’s January 2002 response to the White Paper – disponible en <www.federalunion.org.uk/uk/houseoflords.shtml>.

13. A pesar del estancamiento del proceso de reforma durante 2005, el 26 de febrero de 2006 el Gobierno anunció que pretendía llevar la cuestión de nuevo a la agenda política – véase <news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4751866.stm>.

N.T. La traducción literal sería la de «gobierno doméstico» o «legislación doméstica», aunque se refiere a una restringida forma de autogobierno con limitados poderes legislativos.

Además se les reconocía un «voto diferencial»; únicamente podrían votar en las cuestiones de interés para Irlanda o para el conjunto de la Unión. Este último punto fue rechazado ya en comisión por considerar que era imposible delimitar cuales eran las «cuestiones de la Unión».

La principal propuesta de dicho proyecto de ley es que el Presidente de la Cámara de los Comunes debería certificar el alcance territorial de cualquier proyecto de ley tramitada por dicha Cámara.¹⁴ Distintos apartados del mismo proyecto de ley podrían ser de aplicación a distintas partes del Reino.¹⁵ La decisión del Presidente sería definitiva y el artículo 1(2) establece que dicha decisión no puede ser recurrida ante ningún tribunal.¹⁶ El Presidente de la Cámara debería también establecer qué parlamentarios podrían debatir y votar cada proyecto de ley.¹⁷ Habría cuatro tipos de parlamentarios (en función de sus derechos): parlamentarios ingleses, parlamentarios escoceses, parlamentarios galeses y parlamentarios norirlandeses.¹⁸ Es potestad del Presidente de la Cámara establecer qué tipo o tipos de parlamentarios podrían intervenir en función de cada proyecto de ley. El resultado sería que podría impedirse a los parlamentarios no ingleses votar en cuestiones de interés únicamente inglés (un ejemplo claro serían las reformas educativas propuestas por el Gobierno como una de las propuestas bandera de Tony Blair); Escocia ha tenido autonomía en relación con su sistema educativo desde la Unión en 1707 y la educación es una de las materias transferidas al Parlamento Escocés. El proyecto de ley establece reglas similares para la legislación delegada examinada posteriormente por la Cámara de los Comunes.¹⁹

Por supuesto, tratándose de un proyecto de ley presentado por un diputado de la oposición en la Cámara alta, tiene pocas perspectivas de éxito. Ello no significa que no deba darse una respuesta a la «West Lothian question». El entusiasmo de Gordon Brown en destacar la importancia de una identidad Británica (comentado *infra*) indica el carácter altamente sensible del debate. Dos de los candidatos destacados al liderato del partido Liberal Demócrata a nivel nacional, Simon Hughes (un diputado de Londres) y Sir Menzies Campbell (un diputado escocés) también han planteado la cuestión. Hughes ha afirmado que si obtiene dicho liderato intentará evitar que los parlamentarios no ingleses puedan votar en cuestiones únicamente inglesas. Sir Menzies ha propuesto la creación de una convención constitucional para examinar las relaciones entre los cuatro componentes del Reino Unido. Finalmente, el partido conservador introdujo en sus propuestas electorales de las últimas elecciones una reforma similar, y el nuevo líder del partido (David Cameron, un diputado inglés) ha indicado la voluntad del partido Tory de desarrollar su propia agenda de reformas constitucionales,

14. Clause 2(1).

15. Clause 2(2).

16. Esta disposición refleja el principio constitucional que la Cámara tiene el derecho de controlar sus propios procedimientos y regular sus propios asuntos sin interferencia de los tribunales: véase: see *Pickin v British Railways Board* [1974] AC 765.

17. Clauses 2(3)-(6).

18. Clause 2(7).

19. Clause 3.

afrontando también la «West Lothian question» y analizando la forma en que un gobierno conservador británico en Westminster se relacionaría con una administración escocesa liderada por los laboristas.²⁰

Suscitando la cuestión de la Unión

Como señaló Geoffrey Wheatcroft en un artículo para *The Guardian* publicado justo después de la presentación del Proyecto de Ley de Participación de los Miembros de la Cámara de los Comunes, la «West Lothian question» podría llamarse también la «Union question.»²¹ Una aproximación alternativa a dicha cuestión (incluso quizás una solución) ha sido apuntada por el Ministro de Hacienda (y supuesto próximo Primer Ministro), Gordon Brown. Brown, un parlamentario escocés está comprensiblemente preocupado ante la eventualidad de gobernar el Reino Unido desde un escaño escocés y tener que contar con los votos de los parlamentarios escoceses para aprobar reformas en, por ejemplo, sanidad y educación.

Una vez dejada a un lado la tentativa abortada de transferir poderes limitados a cada una de las regiones inglesas (véase la crónica del pasado año), las bases de la devolución han sido la transferencia de poderes a las naciones constituyentes (Escocia y Gales) y a la provincia (Irlanda del Norte) del Reino Unido.²² El *leit motive* para la devolución de poderes ha sido la «nación» en su significado más profundamente étnico.²³ El énfasis en las nacionalidades constituyentes del Reino Unido es potencialmente problemático para políticos como Gordon Brown quien aspira, desde una circunscripción escocesa, al cargo de Primer Ministro de toda la Unión.

Tiene sentido que Brown, en un reflexionado discurso sobre el futuro de la britanidad pronunciado ante el grupo de reflexión progresista de la Fabian Society, buscara enfatizar la gran importancia de una identidad británica (compárese en España la competencia entre una identidad catalana y una identidad española, y los problemas que dicho debate suscita para el gobierno socialista de ambos estados), más aún, un deseo de continuar con la agenda de la devolución de poderes con más transferencias de poder a regiones y entre locales (por ejemplo, saltándose a las unidades nacionales). La retórica de Brown debería resultar también familiar a los canadienses que recuerdan el deseo de Pierre Trudeau de crear una

20. Matthew Tempest, 'Cameron pledges to work with Scottish Executive' *Guardian Unlimited* (Dec., 20 2005), disponible en <<http://politics.guardian.co.uk/scotland/story/0,,1671519,00.html>>.

21. Geoffrey Wheatcroft 'Fear of West Lothian' *The Guardian* (24 Jan., 2006). Wheatcroft es autor de *The Strange Death of Tory England* (Penguin, 2005).

22. Propuestas para transferencia de poderes a las regiones inglesas habrían divergido porque dichos poderes debían transferirse a regiones y no a naciones, aunque se reconoce que algunas identidades regionales inglesas pueden tener características nacionales.

23. Naturalmente, en Escocia, como en Quebec, existe un fuerte deseo de orientar su identidad en términos cívicos – véase la obra del profesor Neil MacCormick. Dejando a un lado dichos esfuerzos encomendables sería deshonesto históricamente negar que una de las fuerzas motrices de algunos de los proponentes de la devolución de poderes ha sido el deseo de, por ejemplo, enfatizar la diferencia étnica de las naciones escocesa o galesa frente a la Inglesa.

identidad cívica canadiense basada en la Carta (cuya idea llevó a la denominación «Canadienses de la Carta»).

Brown busca dejar a un lado cualquier incomodidad de ser un Primer Ministro escocés enfatizando una identidad común británica y apoyando una profundización de la devolución de poderes a unidades inferiores a las naciones constituyentes («El progreso británico debe ser el romper, en nombre de la libertad, las instituciones centralizadas que son demasiado lejanas e insensibles y, por tanto, descentralizar el poder; promover en nombre de la responsabilidad la creación de instituciones *locales* fuertes; y involucrar de nuevas maneras al pueblo británico en las decisiones que afectan sus vidas en nombre de la libertad, la responsabilidad y la justicia.»²⁴ Las identidades nacionales no aparecen en este esbozo del futuro de la identidad británica; las instituciones de 1998 son sólo un paso de un proceso de descentralización del poder en el seno de un estado británico.

Es concebible que Brown pueda tener parte de la respuesta a la «West Lothian question» en su aproximación *si se combinara* con una solución del estilo de la sugerida por Lord Baker. Brown intenta ampliar, aflorar el elemento nacional británico de la política del Reino Unido. Si dicho elemento se distingue más claramente de las preocupaciones de las partes constituyentes del Reino Unido pudiera bien ser que Westminster se duplicara como parlamento de Inglaterra *al mismo tiempo que de la Unión*; sería más fácil de tolerar la emergencia de un primer ministro inglés *de facto* en el seno de la Cámara de los Comunes que lideraría las cuestiones políticas que concernieran únicamente a Inglaterra mientras que la política a nivel del Reino Unido (por ejemplo, defensa, cuestiones macro-económicas) permanecieran en manos del Primer Ministro Británico, esto es, el parlamentario quien, como ahora, lidera la mayoría de los miembros de toda la cámara baja.

Sería quizás más fácil seguir la línea propuesta por los Liberal Demócratas de constituir formalmente una convención constitucional para tratar dichas cuestiones (aunque debe admitirse que esta no es la forma «británica» de llevar a cabo los cambios constitucionales). Una redistribución gradual del poder en el seno de la Cámara de los Comunes, por la vía de una simple reforma procedimental como la contemplada en el Proyecto de Ley de Participación de los Miembros de la Cámara de los Comunes (avanzar hacia una revisión fundamental de como el estado británico opera puede estar más en mantener la forma en cómo dichas cuestiones se han tratado tradicionalmente en el Reino Unido).

Escocia – la búsqueda de una voz diferencial y de los límites del acuerdo de devolución de poderes

Mientras Gales (expuesto *infra*) presenció desarrollar formales significativos durante 2005, en Escocia la acción se encontraba más en el debate político. Los acontecimientos a lo largo del año culminaron la declaración de John McTernan

24. Gordon Brown, 'The future of Britishness' speech to the Fabian Society's Future of Britishness Conference, 14 Jan., 2006, disponible en <www.fabian-society.org.uk/press_office/news_latest_all.asp?pressid=520> (énfasis añadido).

(secretario político del Primer Ministro y antiguo asesor del ex Primer Ministro escocés Henry McLeish) dejando claro que no existía ninguna previsión en Downing St de incrementar las competencias del ejecutivo o del parlamento escocés.²⁵ Una semana más tarde el Primer Ministro habló de ello en una entrevista concedida a *The Observer*.²⁶ Durante la campaña para la elección parcial en la circunscripción de Dunfermline de un escaño en el parlamento de Westminster (dramáticamente perdido por el partido Laborista en beneficio de los Liberal Demócratas, el socio de coalición en el parlamento escocés), ministros del Reino Unido se pronunciaron sobre políticas que entraban claramente en el ámbito de competencias del Ejecutivo Escocés. La reacción desde Holyrood (sede del parlamento escocés) ha sido un indicativo que la administración escocesa puede empezar a ser más enérgica vis-à-vis Londres, con el Primer Ministro comprometiéndose a pronunciarse sobre asuntos que van más allá de las competencias transferidas a Escocia cuando los intereses de Escocia estén en juego. Un ejemplo reciente de ello ha surgido en el campo de la inmigración en el que el Primer Ministro trató de intervenir para mejorar el trato del Reino Unido hacia aquellos cuya solicitud de asilo ha sido denegada diciendo: «debemos tener un sistema de inmigración, pero llegué a la convicción de que había problemas en el trato que recibían los niños que habían estado viviendo en nuestra comunidad durante años. Lo dije en público porque estaba convencido que el sistema debía cambiar.»²⁷

Gales – próximos pasos en el Gobierno autónomo galés, el proyecto de Ley del Gobierno de Gales 2005

Introducción

El proyecto de Ley del Gobierno de Gales 2005 fue considerado en primera lectura el 8 de diciembre de 2005. La historia inmediata del Libro Blanco del Gobierno de Gales y del proyecto de ley se encuentran en la crónica del pasado año, que analizaba las propuestas de la Comisión Richard para el futuro del Gobierno de Gales. Desde entonces un el Libro Blanco y el Proyecto de Ley han sido publicados por la Oficina para el Gobierno de Gales de Westminster.²⁸

En esta crónica me concentro en las disposiciones de dicho proyecto de ley. Dicho documento, aunque de un alcance mucho menor que las propuestas de la Comisión Richard (lo que sugiere que la política del Gobierno sobre Gales continúa reflejando la indefinición del partido Laborista de Gales sobre la devolu-

25. Jason Allardice, 'Blair aide attacks McConnell targets' *The Sunday Times* Jan., 22 2006, available at <<http://www.timesonline.co.uk/article/0,,2090-2004533,00.html>>.

26. Ruairidh Nicell and Lorna Martin, 'Actually, I am in charge...' *The Observer*, Jan., 29, 2006.

27. *ibid.*

28. The White Paper – *Better Governance for Wales*, Cm 6582, June 2005 – is available at <www.walesoffice.gov.uk/2005/better_governance_for_wales_report.pdf>.

ción de poderes), derogaría casi toda la Ley del Gobierno de Gales de 1998 y introduciría reformas en cinco grandes materias:

- Una separación formal entre el poder legislativo y el ejecutivo mediante la creación de un Gobierno de la Asamblea Galesa como una institución separada de la Asamblea Nacional para Gales.
- La introducción de un nuevo instrumento legislativo, las «medidas de Asamblea» que ampliaría los poderes de la Asamblea Nacional para legislar en materias objeto de devolución de poderes.
- La perspectiva de poder aprobar normas con rango de ley; aunque únicamente después de la aprobación en referéndum y por una mayoría de dos tercios en la Asamblea Nacional, así como el acuerdo de ambas cámaras legislativas del parlamento de Westminster.
- Reforma del sistema electoral para impedir que los candidatos que no obtienen la elección en su circunscripción puedan ser elegidos en el seno de la lista del partido.
- Diversas enmiendas que incluyen la creación de un Presupuesto Galés Consolidado y una Comisión de la Asamblea para gestionar el presupuesto de la Asamblea a imagen y semejanza del parlamento escocés.

El final del modelo unitario y la introducción de una separación de poderes formal

Muchos aspectos del acuerdo de devolución de poderes revelan la indefinición de los laboristas galeses sobre el concepto mismo de la devolución de poderes. Uno de los más debilitadores (y poco arraigado constitucionalmente) compromisos de la Ley del Gobierno de Gales de 1998 fue la creación de una Asamblea unitaria. La Asamblea Nacional de Gales es una única entidad; recibió, como un todo, una plétora de poderes reglamentarios en la Ley de 1998. Dicha Ley permitía delegar funciones al Primer Secretario (el líder de la coalición gobernante) quien a su vez podía delegarlas a su gabinete de gobierno. Legalmente existía pues una única institución en Gales, la Asamblea Nacional; de hecho en seguida resultó necesario distinguir entre lo que se perfiló como un ejecutivo (que se autodenominó el ejecutivo galés) y un legislativo (la Asamblea).

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Richard, el proyecto de ley lleva a cabo dicha lógica distinción. El Artículo 1 establece una nueva Asamblea Nacional de Gales (*Cynulliad Cenedlaethol Cymru*), que substituirá la Asamblea creada por la Ley de 1998. El Artículo 45 establece un ejecutivo diferenciado denominándolo el Gobierno de la Asamblea Galesa (*Llwoddraeth Cynulliad Cymru*). El Ejecutivo se compondrá de un Primer Ministro (*Prif Weinidog*) (formalizando la adopción *de facto* de dicha denominación en 1999), otros Ministros Galeses (*Gweinidogion Cymru*), Viceministros Galeses (*Dirprwy Weinidogion Cymru*) y la nueva oficina legal del Gobierno, el Consejero General del Gobierno de la Asamblea de Gales (*Cwnsler Cyffredinol I Lywodreath Cynulliad Cymru*), quien no puede ser miembro de la Asamblea. El proyecto limita el número de ministros y viceministros a 12.

Ello conduce a Gales hacia el modelo escocés. El Primer Ministro será nombrado por la Reina después de su elección por la Asamblea. El Primer Ministro, a su vez, nombrará los Ministros y sus viceministros, y recomendará a la Reina, una vez obtenida la aprobación de la Asamblea, un Consejero General. El Artículo 58 establece que los ministros ejercerán directamente las competencias transferidas y no por delegación de la Asamblea como sucedía anteriormente. Resulta claro que la forma en que los poderes deben ser transferidos a los ministros galeses se ha inspirado en el ejemplo escocés, muestra del carácter dinámico del proceso de devolución de poderes iniciado en 1998.

Los ministros galeses obtendrán poderes para desarrollar el derecho comunitario mediante normas reglamentarias de transposición de directivas europeas de acuerdo con la Ley de las Comunidades Europeas de 1972 (UK). El Artículo 62 permite al Ejecutivo hacer peticiones sobre «cualquier cuestión que afecte a Gales», y el Artículo 63 obliga a los ministros británicos a consultar a sus homólogos galeses en relación a posibles cambios en los organismos transfronterizos o cualquier actividad que pueda afectar a las responsabilidades ministeriales galesas. El Artículo 70 permite al Ejecutivo proveer ayuda financiera a cualquiera cuyas actividades puedan ayudar al Ejecutivo a alcanzar sus objetivos. El Artículo 79 establece que el Derecho Comunitario es vinculante en Gales y para el Gobierno de la Asamblea Galesa y prohíbe a la Asamblea legislar de forma incompatible con el mismo. Finalmente, el Artículo 80 estipula que la Asamblea Galesa, como los legislativos escocés y norirlandés, pero no como el Parlamento Británico de Westminster, no pueden legislar de forma contraria al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Nuevos poderes legislativos 1 – las Medidas de Asamblea

La Ley del Gobierno de Gales de 1998 estableció un procedimiento legislativo extraordinariamente complejo. A diferencia de los legislativos escocés y norirlandés la Asamblea Nacional no tenía competencia para aprobar normas con rango de ley.²⁹ En su lugar, la potestad reglamentaria del Secretario de Estado de Gales fue transferida a la Asamblea. La complejidad de los procedimientos y el hecho que la Asamblea no tuviera potestad legislativa plena aunque restringida en función de las materias (por ejemplo, sin intervenir en defensa o cuestiones macroeconómicas, como en el caso escocés) fue una gran fuente de insatisfacción con la Asamblea. Si la Asamblea quería actuar en una materia que todavía no había sido transferido debía esperar la habilitación legislativa proveniente de Westminster. Ello ha resultado difícil incluso con un Gobierno del mismo signo político en Londres y Cardiff; sólo podría empeorar con un Gobierno Con-

29. Técnicamente sus poderes no son primarios en el sentido de Westminster. Las leyes de los legislativos con devolución de poderes se aprueban de acuerdo con las potestades reconocidas en las leyes de devolución (son vis a vis Westminster, legislación de desarrollo). En el estilo las leyes del Parlamento Escocés son legislación primaria, mientras que no lo son los instrumentos legislativos aprobados por la Asamblea Nacional de Gales, que son claramente similares a los reglamentos.

servador en Londres. La Comisión Richard recomendó reformar la Asamblea siguiendo el modelo del parlamento escocés y dotándola, pues, de potestad legislativa plena en las materias transferidas. Teniendo en consideración que la entrada en vigor de dicha reforma no podía producirse antes de 2011, la Comisión también recomendó que las delegaciones legislativas incluidas en las Leyes de Westminster fueran lo suficientemente amplias como para dar el máximo grado de maniobra a la Asamblea.

El proyecto no incorpora directamente las recomendaciones de la Comisión Richards. En primer lugar, debe establecerse un nuevo procedimiento legislativo. Debe reconocerse que dicho procedimiento es difícil de distinguir del de la potestad legislativa completa de aprobación de normas con rango de ley. El Artículo 92 del proyecto incorpora la nueva potestad de aprobar «medida de Asamblea» (Mesurau Cynulliad Cenedlaethol). El artículo 93 permite que dichas «medidas de Asamblea incorporen» «cualquier provisión que pudiera ser permitida en una ley del Parlamento. Entran en vigor una vez aprobadas por la Asamblea y sancionadas por Su Majestad en Consejo. Las «medidas de Asamblea» pueden ser aprobadas en relación con 20 materias, establecidas en el Artículo 5.1 (incluyendo, por ejemplo, la agricultura, el desarrollo económico, la educación, la salud, el bienestar social, el transporte y el idioma galés). Las «medidas de Asamblea» no pueden tener efecto extraterritorial ni vulnerar el Derecho Comunitario o el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El nuevo Tribunal Supremo tendrá la competencia para decidir sobre la extralimitación competencial de las «medidas de Asamblea» (mientras tanto dicha tarea recaerá en el Privy Council). Finalmente, el Secretario de Estado tendrá, como en el caso de Escocia e Irlanda del Norte, el poder de intervenir para bloquear una medida bajo ciertos requisitos: si la medida es ultra vires,^{N.T.} puede afectar seriamente el suministro de agua a Inglaterra, puede tener un impacto serio en la aplicación de la ley en Inglaterra,³⁰ o pueda ser incompatible con las obligaciones internacionales del Reino Unido o con la seguridad nacional.

Nuevas potestades legislativas 2 – Potestad legislativa sobre normas con rango de ley

La perspectiva de una plena potestad legislativa se encuentra en la cuarta parte del proyecto de ley. Dicha parte permitiría a la Asamblea la aprobación de leyes en materias transferidas. Ello no entrará en vigor hasta la aprobación por referéndum en Gales, por una mayoría de dos tercios en la Asamblea y la aprobación de la Cámara de los Comunes y de los Lores. Se trata de una auténtica carrera de obstáculos (en Escocia bastó con un simple referéndum y la aprobación de la Ley de Escocia de 1998). Se trata del único aspecto de las reformas sometido a la exigencia de la aprobación por referéndum y de aprobación por una supermayoría

^{N.T.} Ultra vires se utiliza aquí en el sentido de actuación que supera el marco de las competencias transferidas.

^{30.} El sistema jurídico de Gales está integrado en e Inglés. Escocia e Irlanda del Norte tienen sistemas jurídicos separados.

de la Asamblea. Dado que las materias en las que la Asamblea gozará de potestad legislativa plena coinciden en buena medida con los que pueden ser objeto de «medidas de Asamblea», y dado que las «medidas de Asamblea», y dado que las «medidas de Asamblea» pueden contener lo que una ley puede contener, es difícil no llegar a la conclusión que de que existe un alto grado de deliberada ofuscación en todo el proceso.

La principal diferencia entre el modelo escocés y el modelo galés, si se garantiza potestad legislativa plena, serían que el parlamento escocés tiene potestad legislativa plena sujeta a determinadas reservas, mientras que la Asamblea tendría dicha potestad en materias específicas. El Gobierno basa dicha decisión en dos argumentos. En primer lugar, que elaborar una lista de materias en la que Gales no puede entrar sería inmanejablemente larga (el Secretario de Estado dijo que era más fácil transferir competencias en relación con materias ya identificadas). La segunda razón, se refiere al hecho que el sistema jurídico galés está unido al sistema jurídico Inglés. El Gobierno adoptó la posición de que una potestad legislativa plena de carácter genérico conduciría a la divergencia del sistema jurídico de las dos naciones, exigiendo con el tiempo diferente formación jurídica, jueces y tribunales. Como otros aspectos del proyecto esta cuestión no se sostiene con un mínimo análisis. La divergencia es ya ahora evidente. Una sección de la High Court para asuntos de derecho administrativo ha sido establecido en Cardiff. Las normas jurídicas galesas se aprueban en versión bilingüe, lo que requiere que los Tribunales desarrollen ciertas habilidades lingüísticas. La potestad de aprobar «medidas de Asamblea» que son, en todo excepto en el nombre, legislación primaria (normas con rango de ley) contribuirá inevitablemente al desarrollo de lo conocido como el «Gales legal». La política del Gobierno en relación con Gales tiene algo de «Alicia en el país de las maravillas»: lo que realmente pasa no debe permitirse que interfiera con lo que el Gobierno dice que está pasando.

Reforma electoral

La Comisión Richard recomendó un incremento de 80 escaños en la Asamblea para poder afrontar el futuro incremento de su actividad, y para asegurar que la Asamblea pudiera hacer funcionar todos sus comités una vez que abandonaran la misma todos los miembros del ejecutivo. La Comisión también recomendó abandonar el sistema de miembros adicionales (que permite a un candidato no electo en su circunscripción resultar elegido igualmente a través de la lista de su partido), para adoptar el Sistema de Voto Único Transferible (como en Irlanda del Norte) bajo el que todos los candidatos son elegidos en circunscripciones no uninominales, sino con diversos escaños en juego.

La propuesta de reforma del sistema electoral fue la que causó una mayor polémica, provocando la división partidaria del Comité de Asuntos Galeses de Westminster cuando se debatieron las propuestas del Libro Blanco. La Comisión Electoral criticó la propuesta de impedir la doble posibilidad de elección de los candidatos; crítica que fue desestimada por el Gobierno y por el líder laborista Galés, Rhodri Morgan. Así, si se aprueba el proyecto de ley las candidaturas dua-

les serán prohibidas. Los críticos han señalado que el mismo sistema no ha generado problemas en su aplicación a las elecciones al parlamento escocés sin que se plantee su reforma.

Enmiendas

La quinta parte del proyecto recoge las cuestiones financieras. La bases del sistema financiero de Gales no cambiarán (la fórmula Barnett), pero ahora, en aplicación del artículo 116, deberá haber un Presupuesto Galés Consolidado.³¹ Finalmente, la separación de las funciones legislativas y ejecutivas requiere la creación de un nuevo organismo para gestionar los asuntos de la Asamblea. El artículo 27.1 del proyecto establecerá una Comisión de la Asamblea Nacional para Gales (Comision Cynulliad Canedlaethol Cymru) a imagen y semejanza de las de Escocia y Londres.

SEGUNDA PARTE

Casos de devolución

En el periodo objeto de esta crónica ha habido cuatro casos de devolución y otro caso reseñable referido al estatus del ejecutivo escocés en la Inner House of the Court of Session.

Beggs v Scottish Ministers (Contempt of Court) [2005] SLT 305 (Inner House of the Court of Session, First Division, 15th March 2005). Procesos contra los Ministros Escoceses por incumplimiento de contrato no son procesos contra «La Corona». Así, el artículo 21 de la Ley de Procesos de la Corona de 1947 no impedía llegar a la conclusión de que dichos ministros se encontraban en desacato al tribunal. Una apelación contra dicha decisión debe ser decidida pronto por el Comité de Apelaciones de la Cámara de los Lores.³²

Holland v HM Advocate [2005] UKPC D1; [2005] SLT 563 (Judicial Committee of the Privy Council, 11th May 2005). La falta de información al abogado de la defensa sobre las causas criminales y condenas previas de los testigos de la acusación, vista en conjunto con la confianza de la fiscalía en identificaciones en juicio, comportan la vulneración del derecho a un juicio justo del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Sinclair v HM Advocate [2005] UKPC D2; [2005] SLT 553 (Judicial Com-

31. En relación con dicha operación véase, Robert Hazell and Richard Cornes, 'Financing devolution: the centre retains control', in Robert Hazell, (ed.), *Constitutional Futures: A History of the Next Ten Years* (Oxford, OUP, 1999), pp196-212.

32. La apelación se encuentra en la House of Lords y no en el Privy Council porque concierne el *status* de los Ministros Escoceses vis-à-vis la Ley de Procedimientos de la Corona de 1947, y no la cuestión de si los ministros escoceses se han excedido del ámbito de sus poderes.

mittee of the Privy Council, 11th May 2005). El no suministro al acusado por parte de la fiscalía de copias de las declaraciones de los testigos a la policía, inconsistentes con las subsiguientes pruebas obtenidas de los testigos en juicio, comporta la vulneración del derecho a un juicio justo del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Kearney v HM Advocate [2006] UKPC D1 (Judicial Committee of the Privy Council, 6th February 2006). La actuación del Lord Advocate llevando procesos criminales ante jueces temporales, nombrados por los Ministros escoceses en aplicación de la Ley de Reforma (Miscelánea de provisiones) (Escocia) de 1990, no es incompatible con el derecho del recurrente a un juicio justo protegido por la Ley de Derechos Humanos de 1998, ya que el juez temporal era, en las circunstancias del caso un tribunal independiente e imparcial.

Ruddy v HM Advocate [2006] UKPC D2 (Judicial Committee of the Privy Council, 6th February 2006). La actuación del fiscal llevando un caso criminal ante un juez de primera instancia temporal es incompatible con el derecho a un juicio justo protegido por el artículo 6 CEDH, los imputados fueron detenidos por su retraso en objetar ante ellos contra la aceptación de las condenas y sentencias.

Leyes del Parlamento escocés

Durante el periodo objeto de la crónica el Parlamento escocés aprobó y recibieron la sanción Real 19 leyes.

Ley Escocesa de la Lactancia infantil de 2005 (Sanción Real: 18 de enero de 2005). Introduce el delito de interrupción del amamantamiento de un niño por su madre en un lugar público o estancias públicas, promueve el amamantamiento materno.

Ley Escocesa de los Trabajadores de las Emergencias de 2005 (Sanción Real de 1 de febrero de 2005). Crea el delito de asalto o impedimento a las personas que prestan servicio de emergencia.

Ley Escocesa de Servicios de Agua de 2005 (Sanción Real de 17 de marzo de 2005). Diversas reformas en la provisión de servicios de agua, crea algunos delitos, y establece la Comisión de la Industria del Agua de Escocia.

Ley del Presupuesto de Escocia de 2005 (Sanción Real de 17 de marzo de 2005). Aprueba del presupuesto de Escocia 2005-2006.

Ley Escocesa del Fuego de 2005 (Sanción Real de 1 de abril de 2005). Regula las autoridades de incendios y rescates; enmienda la ley de bomberos.

Ley Escocesa de Educación Superior y Educación Continuada de 2005 (Sanción Real de 1 de junio de 2005). Establece el Consejo Financiero de la Educación Superior y Educación Continuada; regula el apoyo a dicha educación y los órganos que la prestan.

Ley Escocesa del Idioma gaélico de 2005 (Sanción Real de 1 de junio de 2005). Diversas provisiones en relación con el idioma gaélico.

Ley Escocesa de Prohibición de la Ablación de Clítoris de 2005 (Sanción Real de 1 de julio de 2005). Reforma la anterior ley, en particular estableciendo sus efectos extraterritoriales.

Ley Escocesa de Protección de la Infancia y Prevención de Abusos Sexuales de 2005 (Sanción Real de 12 de julio de 2005). Crea delitos y establece normas para proteger a la infancia de cualquier daño sexual.

Ley Escocesa de Organizaciones Caritativas y Inversión de Fideicomisarios de 2005 (Sanción Real de 14 de julio de 2005). Reforma la ley ya existente.

Ley de Reorganización del Fideicomiso Baird de 2005 (Sanción Real de 19 de julio de 2005). Disuelve el Baird Trust y transfiere sus propiedades, derechos intereses y responsabilidades a su sucesor, una compañía de responsabilidad limitada.

Ley Escocesa del Transporte de 2005 (Sanción Real de 5 de agosto de 2005). Diversas modificaciones de la ley del transporte.

Ley Escocesa del Tabaco, la Salud y la Asistencia Social de 2005 (Sanción Real de 5 de agosto de 2005). Diversas reformas de la Ley sobre servicios sociales y de sanidad, introduce la prohibición de fumar la totalidad o en parte de locales cerrados y permite a los ministros escoceses variar la edad mínima por debajo de la cual existe la prohibición de venta de tabaco.

Ley Escocesa de trato a los Criminales de 2005 (Sanción Real de 8 de diciembre de 2005). Aprueba provisiones relativas, *inter alia*, a la supervisión de los criminales en libertad provisional o liberados de la prisión.

Ley Escocesa de Evaluación del Impacto Ambiental de 2005 (Sanción Real de 14 de diciembre de 2005). Establece la evaluación del impacto ambiental de ciertos planes y programas en transposición de la Directiva Europea 42/2001.

Ley Escocesa de Licencias de venta de alcohol de 2005 (Sanción Real de 21 de diciembre de 2005). Regula los locales con licencia de venta o consumo de alcohol.

Ley Escocesa de Vivienda de 2006 (Sanción Real de 5 de enero de 2006). Regula el mercado de la vivienda escocesa y otorga ciertos derechos a los residentes.

Ley Escocesa de Derecho de Familia de 2006 (Sanción Real de 20 de enero de 2006). Reforma completa del derecho de familia.

Ley Escocesa de Inspección Conjunta de los Servicios de Infancia y de Inspección de los Servicios de Trabajo Social de 2006 (Sanción Real de 22 de febrero de 2006). Regula la inspección de los servicios a la infancia y el nombramiento de los inspectores de trabajo social.