

Tras la extensa reforma del federalismo en el año 2006, con sus cambios de derecho constitucional y legal, el año 2007 ha sido un año de normalidad. La evolución del federalismo ha estado marcada por la implantación de la reforma, la recogida de las primeras experiencias y la asimilación de los cambios. Fue un año de reorientación. Y no hubo nada espectacular. De momento, el tiempo de los grandes cambios ha pasado.

Pero esto no significa que en el ámbito del federalismo no haya ocurrido nada. Más bien la rutina volvió a un primer plano. A partir de ésta se puede estudiar mucho mejor las particularidades del federalismo alemán que en base a la reforma y la situación excepcional del año 2006.

Consecuencias de la reforma del federalismo I

1. Inicialmente hubo algún que otro contratiempo. Parece ser que no todas las personas de la clase política se habían dado cuenta de que había habido una reforma del federalismo. En cualquier caso, no todas las consecuencias de la reforma le quedaron claras a todos.

Un grupo de trabajo de la coalición gubernamental de la Federación se había ocupado del proyecto de prohibir fumar en bares y restaurantes. Una vez terminado el trabajo y presentado el proyecto de ley, el Ministerio Federal del Interior y los grupos del Parlamento federal se opusieron, pues la legislación en materia de restauración es ahora competencia de los Estados federados.¹ Así, en el ámbito federal se había hecho un trabajo laborioso sin que existiera una competencia federal. Esto generó muchas burlas en la opinión pública.

Inmediatamente después de este patinazo, cada uno de los Estados federados tomó sus propias medidas en relación con la prohibición de fumar.

Actualmente, la normativa en materia de prohibición de fumar en bares y restaurantes presenta grandes diferencias en los distintos Estados federados. Así, en Baden-Württemberg, la prohibición de fumar entró en vigor el 1 de agosto de 2007. Se puede seguir fumando en espacios separados y en carpas de fiesta, pero no en discotecas. En cambio, desde el 1 de enero de 2008 se aplica en Baviera una prohibición de fumar en todos los edificios públicos, en las dependencias de la

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

1. Frankfurter Allgemeine Zeitung 3.3.2007, n° 53, pág. 4.

administración, en instalaciones destinadas a niños y jóvenes, en las universidades, en los hospitales, en residencias geriátricas y en los aeropuertos comerciales, así como en todo el sector de la restauración. La posibilidad de crear salas de fumadores en bares y restaurantes, prevista en el borrador inicial, fue suprimida. También la previsión inicial de excepciones para carpas de fiesta se suprimió. En cambio, en Berlín existe una excepción para espacios anexos cerrados, siempre que se excluya cualquier riesgo de salud para los clientes no fumadores y el personal, lo que, en la práctica, puede implicar la prohibición de servir comidas y bebidas en tales espacios. La Ley de 18 de diciembre de 2007 permite en Bremen salas de fumadores en restaurantes y discotecas. Pero estas salas no pueden tener pista de baile. También se permite fumar en carpas de fiesta. En Mecklenburgo-Antepomerania, está en vigor desde el 1 de agosto de 2007 la prohibición general de fumar en todos los edificios públicos, ampliada el 1 de enero de 2008. En cambio, según la ley que entró en vigor el 1 de agosto de 2007, en la Baja Sajonia existe la posibilidad de designar espacios anexos cerrados como zonas de fumadores.

2. Ya a finales del año 2006 fracasó a nivel federal la reforma de la Ley de información al consumidor. El proyecto de ley atribuía funciones concretas a los municipios y a las mancomunidades de municipios. Sin embargo, en su redacción posterior a la reforma del federalismo, los art. 84 y 85 Ley Fundamental (LF) disponen lo siguiente: «Por ley federal no se podrá asignar funciones a municipios y mancomunidades de municipios.» Por lo tanto, la asignación de funciones a municipios y mancomunidades de municipios le compete en exclusiva a los propios Estados federados. Por esta razón, el presidente federal denegó la sanción de la ley, pues la ley no había sido aprobada según las disposiciones de la Ley fundamental, como exige el art. 82 apdo. 1 LF.

Según el art. 82 apdo. 1 párr. 2 LF, el presidente federal tiene la obligación de examinar de oficio, si las leyes que se le presentan para su sanción han sido aprobadas según las disposiciones de la Ley Fundamental. Esto también incluye la comprobación del contenido de las leyes en cuanto a su constitucionalidad material. El presidente federal no sancionó la Ley de reordenación del derecho de los consumidores a la información.² El presidente federal estimó que, considerando la prohibición incorporada al art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF, de asignar funciones por parte de la Federación a los municipios y las mancomunidades de municipios, no podía sancionar la Ley de información al consumidor. El art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF contiene la prohibición a la Federación de asignar por ley federal funciones a municipios y mancomunidades de municipios. Esta disposición es resultado de la reforma del federalismo, cuyas modificaciones constitucionales entraron en vigor el 1 de septiembre de 2006. Esta nueva disposición constitucional deja claro que a los municipios y las mancomunidades de municipios, como parte de los Estados federados, sólo se les puede encomendar la ejecución de leyes federales por asignación dispuesta en leyes de los Estados federados. La Ley de información al consumidor concedía en el § 1, en combinación con el § 3, a todos los ciudadanos un derecho incondicional a la información sobre datos relevantes para los consumidores, disponible en municipios y mancomunidades. La obligación de las autoridades municipales de examinar y resolver sobre las solicitudes de

2. Ley que entró en vigor el 1 de septiembre de 2006.

entrega de información, según la Ley de información al consumidor, representa una asignación de funciones en el sentido del art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF. El presidente federal estimó en el presente caso una clara infracción de la norma competencial del art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF.³ Mientras, ya se ha sancionado una nueva versión de la Ley federal de información al consumidor, que ya no contiene la disposición objetada. Está previsto que esta ley entre en vigor a mediados de 2008.

3. En el mismo contexto, el Tribunal constitucional federal, en la sentencia del 20 de diciembre de 2007,⁴ ha declarado inconstitucionales disposiciones del Código Federal Social, en relación con la prestación por desempleo tipo II. Las consecuencias de esta decisión para el destino político de la reforma del mercado laboral pueden ser sustanciales, aunque aún no son del todo previsibles. En la decisión del Tribunal constitucional federal del 20.12.2007,⁵ los recurrentes eran distritos y distritos rurales. Se oponían a la asignación por ley federal a municipios y mancomunidades de municipios de la competencia para prestaciones concretas para demandantes de empleo («Harz IV»), sin la compensación íntegra de las cargas financieras adicionales resultantes de la misma. Además, se oponían a la obligación de crear grupos de trabajo con la Agencia Federal de Empleo. El Tribunal constitucional federal estimó en parte los recursos. Los recursos fueron desestimados en la medida en que los recurrentes impugnaron la asignación de la competencia para prestaciones concretas de la garantía de subsistencia para demandantes de empleo sin compensación íntegra de las cargas financieras adicionales resultantes. Pero la obligación de los distritos de transferir las funciones referentes a las prestaciones según el Código Social Libro Segundo (garantía de subsistencia para demandantes de empleo) a los grupos de trabajo y el cumplimiento uniforme de funciones por las entidades locales y por la Agencia Federal de Empleo en los grupos de trabajo, sí que viola el derecho de las mancomunidades de municipios al cumplimiento de funciones con autonomía y viola el orden de competencias de la Ley Fundamental. Los grupos de trabajo, como entidades conjuntas de la Agencia Federal de Empleo y de las entidades locales, no están previstos en el orden de competencias de la Ley Fundamental. Y el Tribunal Constitucional federal no apreció causas especiales que pudieran justificar excepcionalmente el cumplimiento compartido de funciones a través de los grupos de trabajo. Además, la creación de grupos de trabajo es contraria al principio de cumplimiento de funciones con autonomía, que obliga a la entidad administrativa competente a cumplir con las funciones, en principio, mediante sus propios órganos administrativos, es decir, con personal propio, con recursos materiales propios y bajo su propia organización. No obstante, hasta una nueva regulación legal, la norma en cuestión seguirá siendo aplicable, pero no más allá del 31 de diciembre de 2010.

Sin embargo, el Tribunal constitucional federal no ha resuelto si la Federación, con la regulación a debate, ha infringido el art. 84 apdo. 1 LF versión anterior. El art. 84 apdo. 1 LF, en su redacción anterior a la reforma del federalismo I, contenía una concretización del art. 28 apdo. 2 párr. 2 LF. Al contrario que el art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF en la versión de la Ley para la modificación de la Ley

3. Decisión del presidente federal del 08.12.2006.

4. 2 BVR 2433/04, 2 BVR 2434/04.

5. 2 BVR 2433/04, 2 BVR 2434/04.

Fundamental del 28 de agosto de 2006,⁶ de la anterior redacción del art. 84 apdo. 1 LF no se desprendía una prohibición absoluta de la asignación de funciones al nivel local. Sin embargo, con la anulación de las normas mencionadas del Código Social Libro II y debido a la nueva regulación del art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF, se le ha cerrado al legislador federal el camino para que vuelva a asignar a las entidades locales funciones en esta materia.

4. A lo largo del año 2007, los Estados federados de Baviera, Hamburgo y Baja Sajonia han dictado leyes regionales de ejecución penitenciaria que sustituyen la Ley federal de ejecución penitenciaria. En todos los demás Estados federados, la Ley de ejecución penitenciaria de la Federación sigue en vigor. Pero también en Baviera, Hamburgo y Baja Sajonia siguen en vigor los §§ 109-122 Ley de ejecución penitenciaria, pues la reforma del federalismo no ha transferido el Derecho procesal a la competencia de los Estados federados.

El año 2007 ha sido aprovechado por parte de los Estados federados para crear leyes regionales de ejecución penitenciaria juvenil. Todas ellas han entrado en vigor el 1 de enero de 2008. De esta forma, todos los Estados federados han respetado el marco temporal fijado por la decisión del Tribunal constitucional federal del 31 de mayo de 2006.

Nueve Estados federados elaboraron bajo la dirección de Turingia y Berlín un proyecto de ley conjunto que posteriormente fue adaptado a los diferentes Estados federados implicados.

5. En 2007, el Consejo de Ministros Federal acordó iniciar la derogación de la Ley marco universitaria de la Federación. Tras la reforma del federalismo del año 2006, a la Federación ya solamente le queda la competencia para una regulación uniforme a nivel federal del acceso a la universidad y de los títulos universitarios. Ahora, las extensas regulaciones de la Ley marco universitaria en materia de estructuras internas de las universidades y de los demás centros universitarios son íntegramente competencia de los Estados federados y, en consecuencia, éstos han reformado sus leyes universitarias regionales. Para dar a los Estados federados tiempo a fin de poder colmar las últimas lagunas legales que pudieran existir, la Ley marco universitaria no dejará de estar en vigor hasta el 1 de octubre de 2008.

6. Se pretendía que la reforma del federalismo, en materia de competencias legislativas, llevara a una mayor claridad en las competencias de la Federación y de los Estados federados y a una aceleración del procedimiento legislativo. El número de leyes que precisan de la aprobación del Consejo federal debía ser reducida a la mitad, según las expectativas y los objetivos de la reforma del federalismo. Antes de la aprobación de la reforma constitucional, la cuota de las leyes necesitadas de aprobación era de cerca del 51%. Según las últimas estimaciones, tras la entrada en vigor de la reforma del federalismo, el 1 de septiembre de 2006, ésta sólo ha descendido hasta un 47,5%.⁷

Sigue sin estar completamente claro qué corporación pública territorial es competente para los diferentes proyectos de ley. La reordenación de las competencias

6. DO alemán I, pág. 2034.

7. Frankfurter Allgemeine Zeitung 3.3.2007, n° 53, pág. 4.

legislativas aún precisa de una interpretación adicional y, a menudo, nueva. También aquí debe generarse ahora una nueva doctrina mayoritaria y una nueva jurisprudencia constante. Mientras, sigue habiendo problemas con la atribución de competencias.

Reforma del federalismo II

La reforma del federalismo del año 2006 excluyó la reforma de las relaciones financieras en el Estado federal. Éstas debían y deben quedar reservadas a un segundo paso de reordenación. Los cambios abordados inicialmente, en la así llamada reforma del federalismo I, sobre todo en el ámbito de las competencias legislativas y de las instituciones, serán completados por otro bloque de reformas, la así llamada reforma del federalismo II, sobre todo en el ámbito de la normativa financiera. A tal efecto ya se había acordado hace tiempo la creación de la Comisión de Federalismo II, la Comisión para la modernización de las relaciones financieras Federación – Estados federados.

Los presidentes del Parlamento federal y del Consejo federal han constituido esta Comisión para la modernización de las relaciones financieras Federación – Estados federados el 8 de marzo de 2007.

Formalmente, esta comisión se basa en una resolución del Parlamento federal y del Consejo federal del 15 de diciembre de 2006. Como presidentes de esta nueva Comisión de Federalismo se nombró, por el Parlamento federal, al presidente del grupo parlamentario del SPD, Peter Struck, y por el Consejo federal, al Primer ministro de Baden-Württemberg, Günther Oettinger (CDU). El Parlamento federal y el Consejo federal designan, respectivamente, 16 miembros y 16 miembros suplentes de esta comisión. La resolución de creación también prevé que entre los miembros designados por el Parlamento federal habrá varios ministros federales. Prácticamente todos los Estados federados han designado a sus jefes de gobierno para la comisión. En la clase política suele llamarse a la comisión Comisión de Federalismo II. La comisión tiene como encargo la elaboración de propuestas para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los Estados federados, para adaptarlas así a las nuevas condiciones marco dentro y fuera de Alemania, en beneficio de la política de crecimiento y de empleo. Las recomendaciones deben llevar a un fortalecimiento de la autoresponsabilidad de las corporaciones públicas territoriales y de la dotación financiera de éstas según sus funciones.

Las resoluciones de creación de la Comisión de Federalismo II van acompañadas por una lista de temas pendientes que la comisión debe tratar y resolver. La comisión también puede abordar temas adicionales por iniciativa propia. Según la lista en cuestión, entre los temas de la Comisión de Federalismo II están la prevención y la superación de crisis presupuestarias, la crítica de funciones y el establecimiento de estándares, la desburocratización y un incremento de eficiencia sobre todo mediante la separación de funciones en la administración pública, un fortalecimiento de la dotación financiera según las funciones y la autoresponsabilidad de las corporaciones públicas territoriales, una colaboración reforzada, así como posibilidades de facilitar una unión voluntaria de Estados fe-

derados y la concentración de prestaciones de políticas específicas y sus efectos sobre las relaciones financieras Federación-Estados federados. En cualquier caso, el tema «colaboración y posibilidades de facilitar una unión voluntaria de Estados federados» va mucho más allá de la temática básica de la reforma del federalismo para la modernización de las relaciones financieras.

Entre los temas de la reforma de la constitución financiera prevista también están, entre otros, las obligaciones por pensiones y derechos pasivos de los funcionarios públicos. La deuda oculta de los Estados federados por futuros pagos por pensiones y derechos pasivos asciende, según las estimaciones, a 600.000 millones de euros. En los últimos años, algunos pocos Estados federados han ingresado dinero en un fondo para poder hacer frente en un futuro a sus pagos por pensiones. El fondo del Estado federado de Renania-Palatinado contenía a finales del año 2006 cerca de 860 millones de euros. Otros seis Estados federados persiguen una estrategia similar.⁸

Durante las deliberaciones en el seno de la comisión no se tocarán el Pacto de solidaridad ni la compensación financiera interterritorial. Éstos tienen una vigencia hasta el 2019.

De las negociaciones hay muy poco que haya llegado a la opinión pública. Se espera que la reordenación de las relaciones financieras será incluso más difícil que la reforma del federalismo I, que en el año 2006 culminó con éxito. Se estudiará a fondo si los Estados federados deben recibir soberanía fiscal. En tal caso deberían tenerse en cuenta los efectos sobre la compensación financiera interterritorial, pues de momento ésta no va a ser modificada. Una de las prioridades de los trabajos será la reducción del endeudamiento público. Se pretende estudiar de qué forma se podrían definir límites al endeudamiento, cómo se trataría el incumplimiento de tales objetivos y en qué medida esto sería compatible con la potestad presupuestaria del legislador. Las medidas de modernización en la administración pública y las cuestiones financieras ocupan un primer plano en los trabajos de la comisión. La condición de Estado de la Federación y de los Estados federados y la autonomía de los entes locales no estarán a debate.

Mientras, algunos Estados federados han tomado iniciativas para modificar sus constituciones con el objetivo de incluir en la constitución unos límites máximos de endeudamiento para su presupuesto.

La primera auténtica sesión de trabajo de la reforma del federalismo II, el 14 de septiembre de 2007, estuvo marcada por las diferencias entre los Estados federados ricos y pobres. Los Estados federados pobres y que se encuentran en apuros (Bremen, el Sarre, Schleswig-Holstein) precisan de ayudas especiales para poder participar en los acuerdos entre los Estados federados de reducir la deuda pública existente y limitar sustancialmente el déficit presupuestario. Algunos Estados federados ricos desean apoyarlos, siempre que la Federación asuma los costes.

La exigencia del SPD de que en el futuro debería haber una sola administración tributaria federal ha sido replicada por los representantes de los Estados federados en la Comisión de Federalismo II. El copresidente de la comisión, el

8. Frankfurter Allgemeine Zeitung 16.01.07, n° 13, pág. 13.

Primer ministro Oettinger, perteneciente al CDU, informó de que una mayoría de Estados federados duda de cálculos según los cuales una administración tributaria centralizada generaría una recaudación adicional de varios miles de millones de euros.

Evoluciones concretas del Federalismo

1. Un proyecto del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia puede abrir una nueva dimensión del federalismo alemán. El Gobierno regional de Renania del Norte-Westfalia, presidido por el primer ministro Sr. Rüttgers, desea adherirse al Tratado Benelux entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. Según se informa, las negociaciones están próximas a culminar con éxito. Los tres países asociados están dispuestos a extender el tratado a Renania del Norte-Westfalia. La adhesión de Renania del Norte-Westfalia estaría prevista para el año 2010, fecha en la que expira el Tratado Benelux y en la que será reconfigurado. El Tratado Benelux fue firmado a finales de los años 50 y dio lugar a una unión económica entre los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. El Primer ministro luxemburgués, Junker, ya ha ofrecido al Estado federado de Renania del Norte-Westfalia una «asociación privilegiada», al igual que el Primer ministro Leterme de Flandes.

Para muchos, la pretensión de Renania del Norte-Westfalia de vincularse en una Europa de las regiones con más fuerza a los países del Benelux resulta de la situación geográfica de los países y las regiones en cuestión. Desde los círculos políticos del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia se escuchan afirmaciones como la siguiente: «Maastricht simplemente nos queda más cerca que Passau (Baviera)». Los vínculos económicos de la región son múltiples. Así, el puerto de Duisburg tiene la función de puerto seco compartido por los puertos de Amsterdam, Róterdam y Amberes. El Clínico Universitario de Aquisgrán coopera de forma transfronteriza con el Hospital Clínico de Maastricht.⁹

2. La Federación y los Estados federados han intensificado su cooperación en la lucha antiterrorista. En base a la Ley sobre Base de Datos Antiterrorista, que entró en vigor el 31 de diciembre de 2006, esta instalación compartida ha sido puesta en funcionamiento el 30 de marzo de 2007. Los cuerpos de seguridad responsables de la lucha antiterrorista, de la Federación y de los Estados federados, tienen acceso a la información básica más importante y pueden establecer contacto de forma rápida para obtener información adicional.

Para una intensificación de la cooperación en la lucha contra el crimen, la Federación y los Estados federados han acordado el 15 de marzo de 2007 un proyecto de establecimiento por fases de una red de radio digital para la policía y los servicios de emergencia.

La Bases de datos Antiterrorista contiene datos de cerca de 13.000 personas, fichadas como miembros de grupos terroristas, pero también que prestan apoyo, hacen apología o sirven de contacto. Cerca de una cuarta parte de éstos vive en Alemania. Una pequeña parte de estas personas son consideradas «peligrosas».

9. Frankfurter Allgemeine Zeitung 26.05.07, n° 121, pág. 4.

3. La Conferencia de Primeros ministros ha acordado un estudio profundo sobre la financiación futura del sistema de radiotelevisión público.

Los primeros ministros también han acordado la reforma de KEK, la entidad supervisora de la concentración de los medios de comunicación. El 10º Tratado de Radiotelevisión entre los Estados federados debe entrar en vigor en otoño de 2008. De acuerdo con éste, la KEK pasará de contar con seis a contar con doce miembros y la mitad de éstos serán designados por los entes públicos regionales de radiotelevisión, que también son competentes para la supervisión de la televisión privada. A principios de 2006, la KEK había prohibido a la editorial Springer Verlag la compra del grupo de televisión privado PRO7 SAT 1.

4. La Conferencia de Delegados de protección de datos de la Federación y de los Estados federados es un órgano que se ocupa de cuestiones actuales de la protección de datos en Alemania, tomando posición al respecto. La Conferencia está integrada por el Delegado Federal de protección de datos y los delegados regionales de protección de datos de los 16 Estados federados. La Conferencia de Delegados de protección de datos aprobó durante el año 2007 una serie de resoluciones. Así, la Conferencia se ha pronunciado en contra del «registro online» y a favor del mantenimiento del uso anónimo de la televisión, ha proclamado la inconstitucionalidad de los planes referentes a un registro de delincuentes sexuales con acceso público y ha exigido que el justificante de ingresos electrónico quede sujeto al poder de disposición de los afectados.

5. Durante el año pasado también siguió trabajando la Conferencia Islámica alemana, creada en 2006. Ésta es parte de un diálogo entre el Estado alemán y los musulmanes que viven en Alemania, con una duración prevista de entre dos y tres años. Fue puesta en marcha por el ministro Federal del Interior Wolfgang Schäuble (CDU). En la conferencia participan como miembros permanentes 15 representantes de la Federación, los Estados federados y las entidades locales, así como 15 musulmanes, entre los que están tanto representantes de varias asociaciones musulmanas en Alemania, como también personas individuales invitadas por el Gobierno federal, incluidos algunos críticos destacados del Islam.

6. La Conferencia de ministros del Interior se ha ocupado de una posible prohibición de la «Iglesia de la Cienciología», si bien se han expresado dudas acerca de la realizabilidad de tal prohibición. Los servicios de defensa de la constitución de los Estados federados actualmente no consideran probable que la prohibición pueda prosperar. También se han expresado dudas acerca de una nueva solicitud de ilegalización del partido político NPD, calificado de nacionalsocialista, por el Tribunal constitucional federal.

7. La Conferencia de ministros de Cultura ha firmado, junto con representantes destacados de las organizaciones de personas con un entorno de migración, una declaración referente a la responsabilidad compartida por una integración con éxito. La declaración hace referencia al plan nacional de integración y refuerza la obligación autoimpuesta de los Estados federados en cuanto a ampliación de los servicios de asistencia en guarderías, los planes de educación y enseñanza para el ámbito preescolar y escolar, las clases de idioma, la ampliación de colegios de jornada completa o la reducción de la tasa de fracaso escolar.

8. Además, la Oficina Central de asignación de plazas de estudio será convertida en un Centro de Servicios para el acceso a la universidad. El correspondiente borrador de un tratado entre Estados federados ha sido remitido para su firma a la Conferencia de Primeros ministros, que podría adoptar un acuerdo en marzo de 2008.

La Conferencia de ministros de Cultura también ha decidido que los ciclos de teología protestante y católica conservarán la categoría de Licenciatura. Además, la Conferencia de ministros de Cultura ha acordado estrategias para su actuación futura en asuntos europeos. De esta forma reacciona ante los cambios de las condiciones en Europa, que han resultado en los últimos años de procedimientos bilaterales o dirigidos por la UE en materia de educación, ciencia y cultura.

De los 16 Estados federados, 15 Estados federados han implantado una educación secundaria (con bachillerato) reducida a ocho años de duración.

Adicionalmente, la Conferencia de ministros de Cultura ha acordado estándares educativos uniformes para el bachillerato. Estos estándares abarcan todo aquello que los alumnos deben aprender. Así se pretende incrementar la equivalencia de los títulos académicos y la permeabilidad del sistema educativo. Ya a finales de agosto de 2007, los ministros de Cultura, responsables de los colegios, de los Estados federados gobernados por el CDU o el CSU acordaron secundar una propuesta para el desarrollo de estándares educativos para las asignaturas lengua alemana, matemáticas, inglés, francés, biología, química y física. Estos estándares deben entrar en vigor por primera vez para el año escolar 2010/2011. Hasta ahora sólo había estándares educativos para los cursos 4º, 9º y 10º. Los estándares para el bachillerato serán desarrollados a partir de ahora. La Conferencia de ministros de Cultura también ha decidido intentar reducir a la mitad el fracaso escolar. En 2006, el 7,9% de los alumnos (calculado sobre la población de igual edad) abandonó el colegio o el instituto sin título. La cuota de los jóvenes varones fue muy superior a la de las mujeres. La mayoría de los hombres que sufre el fracaso escolar son jóvenes extranjeros. Sobre esta materia, los ministros de cultura han aprobado un marco de actuación que incluye la atención individualizada a niños y jóvenes desfavorecidos o extranjeros y la ampliación de ofertas de servicios de jornada completa sobre todo para alumnos necesitados de ayuda y que intensificará los encuentros con el mundo laboral.

La Federación y los Estados federados han alcanzado el Pacto Universitario 2020. En este acuerdo entre la Federación y los Estados federados están previstos para los años 2007 a 2010 recursos federales por valor de 565 millones de euros para la incorporación de más de 91.000 nuevos estudiantes adicionales en Alemania. Los Estados federados se harán cargo del resto de la financiación global. Además, la Federación aportará adicionalmente 700 millones de euros para la investigación en las universidades. Asimismo, se concederán cantidades fijas por programa para proyectos de investigación exitosos, que se impongan en la competencia por recursos de investigación de la Deutsche Forschungsgemeinschaft. La Conferencia de ministros de Cultura también ha acordado impulsar en mayor medida los esfuerzos de las universidades por una mejora y una garantía de la enseñanza en las universidades.

Tendencias del Estado Federal

En general, la situación del federalismo en Alemania se ha tranquilizado. La reforma del federalismo I ha entrado en vigor. La reforma del federalismo II aún no tiene una forma definida. Impera la rutina, la normalidad y la aplicación de los acuerdos del año 2006. A la vista de esta situación y el estado de ánimo reinante, parece adecuado considerar algunas tendencias básicas del federalismo alemán, volver a recordar las grandes líneas y fijarnos en algunas perspectivas de futuro. La consideración de detalles y de sus cambios no es suficiente por sí sola para llegar a una comprensión más profunda del federalismo alemán. Una comprensión más profunda debe incluir también los principios básicos del desarrollo de las instituciones y de las convicciones sociales.

El Estado federal de la Ley Fundamental está en constante evolución y cambio. Esto se corresponde con el mandato constitucional de eficiencia y adaptación a las circunstancias cambiantes. Además, el Estado federal, según la constitución, debe ordenar la vida concreta y debe adaptarse a la evolución de la vida real para poder cumplir el carácter normativo de la constitución.

El Estado federal unitario

Durante décadas, la configuración del sistema federal en el derecho constitucional ha producido el fenómeno del Estado federal unitario.¹⁰ Muchas reformas constitucionales han reforzado la unitarización del Estado federal. Las fuerzas políticas dominantes en la República Federal de Alemania han manifestado un interés evidente por esta unitarización.

Es cierto que el ejercicio de los poderes del Estado es atribuido en primer lugar a los Estados federados. La regulación del art. 30 LF debía acentuar especialmente la configuración básica del Estado federal. El art. 30 LF dispone expresamente que el ejercicio de los poderes del Estado y el cumplimiento de las funciones del Estado le corresponde a los Estados federados. Sólo en la medida en que la Ley Fundamental disponga o admita otra cosa, la Federación podrá asumir competencias. Este principio básico es repetido en el art. 70 LF en relación con la legislación. Según éste, la legislación le compete a los Estados federados en la medida en que la Ley Fundamental no atribuya competencias legislativas a la Federación. Para el ámbito del poder ejecutivo, el art. 83 dispone que los Estados federados ejecutarán también las leyes federales como asunto propio, siempre que la Ley Fundamental no disponga o admita otra cosa. También el poder judicial es, en primer lugar, una función de los Estados federados. No obstante, la Ley Fundamental contiene al respecto una acentuación más fuerte de la unidad jurídica, pues el art. 92 LF dispone que el poder judicial es ejercido por el Tribunal constitucional federal, por los tribunales federales previstos en la Ley Fundamental y por los tribunales de los Estados federados. Aquí, la jurisdicción de la Federación es mencionada en primer lugar, mientras que los tribunales de los Estados federados son relegados, en la sistemática, a un segundo lugar.

10. Véase *Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat*, 1962.

La Ley Fundamental también distribuye el sistema tributario entre la Federación y los Estados federados. De acuerdo con el art. 104 a, la Federación y los Estados federados soportan por separado los gastos que se deriven del cumplimiento de sus funciones. Pero la Ley Fundamental puede disponer otra cosa.

Sin embargo, la idea del Estado federal unitario se detecta con claridad en muchos puntos de la Ley Fundamental.

Un contenido esencial unitario del Estado federal se manifiesta, por ejemplo, en el art. 28 apdo. 1 LF, con su mandato de homogeneidad, garantizado según el art. 28 apdo. 3 LF por la Federación. La norma de reorganización territorial del art. 29 LF posee una tendencia unitaria, pues según éste ha de quedar garantizado que los Estados federados, por su extensión y capacidad, puedan cumplir eficazmente las funciones que les incumben. El mandato federal de eficiencia enunciado en el art. 29 apdo. 1 LF obliga en todo caso a un nivel mínimo de unitarización.

El art. 13 apdo. 6 párr. 3 LF obliga en el ámbito de medidas contra la inviolabilidad del domicilio según el art. 13 LF que los Estados federados tengan un «control parlamentario equivalente» al control parlamentario correspondiente en el ámbito federal.

La función unitarizante de los derechos fundamentales de la Ley Fundamental es manifiesta. Su interpretación y aplicación uniformes por el Tribunal constitucional federal también en el ámbito de los Estados federados posee una elevada dinámica unitarizante. La jurisprudencia del Tribunal constitucional federal referente al mandato de no discriminación según el art. 3 apdo. 1 LF, que limita el mandato de no discriminación al ámbito del legislador correspondiente, es una limitación más bien reducida de lo que antecede. Si bien tal jurisprudencia concede espacio para una diferenciación en el Estado federal, no anula en absoluto la fuerte tendencia unitarizante de los derechos fundamentales.

También la primacía del derecho federal sobre los derechos de los Estados federados, de acuerdo con el art. 31 LF, contiene una tendencia unitarizante. La igualdad dentro del Estado federal queda perfectamente clara en virtud del art. 33 apdo. 1 LF, que garantiza que todos los alemanes tienen los mismos derechos y obligaciones como ciudadanos en cualquier Estado federado. Asimismo, la obligación de todas las autoridades de la Federación y de los Estados federados a prestarse recíprocamente asistencia judicial y administrativa según art. 35 apdo. 1 y 44 apdo. 3 LF tiene como efecto una unitarización. También posee un efecto unitarizante a largo plazo la norma del art. 36 apdo. 1 párr. 1 LF, que prevé que en las autoridades federales supremas deberán emplearse funcionarios de todos los Estados federados en una proporción adecuada. Los derechos de instrucción y las facultades de inspección de la Federación frente a los Estados federados aseguran y refuerzan el carácter de Estado federal unitario. Tales derechos de instrucción y facultades de inspección se encuentran, por ejemplo, en el art. 37 apdo. 2 LF para la realización de la coerción federal y en múltiples formas en materia de ejecución de las leyes federales por los Estados federados.

La casi abrumadora plenitud de competencias legislativas de la Federación es un factor esencial del Estado federal unitario. La tendencia adicional hacia la unitarización se manifiesta también en la limitación de la amplitud del art. 72 apdo.

2 LF. De forma general, esta disposición contiene la idea central del Estado federal unitario, a saber, la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal y la conservación de la unidad jurídica y económica en interés del Estado en su conjunto. Y también las funciones comunes según los art. 91 a LF y art. 91 b LF exigen una unitarización. Un factor esencial de lo unitario en el Estado federal según la Ley Fundamental es la vinculación del poder judicial de la Federación y de los Estados federados en un sistema esencialmente uniforme.

Se pretende evitar las diferencias en la capacidad económica dentro del territorio federal. Por ello, según lo dispuesto en el art. 104 b LF, la Federación puede conceder a los Estados federados ayudas financieras para inversiones de especial relevancia por parte de los Estados federados y los municipios, incluidas las mancomunidades de municipios. El art. 107 apdo. 2 LF dispone que por ley deberá garantizarse que la diferente capacidad económica de los Estados federados sea compensada de forma adecuada, debiendo considerar a tal efecto la capacidad financiera y las necesidades financieras de los municipios, incluidas las mancomunidades de municipios. También y precisamente la compensación financiera interterritorial garantiza el carácter unitario del Estado federal constituido según la Ley Fundamental.

La disposición del art. 27 LF, según la cual todos los buques mercantes alemanes forman una flota mercante uniforme, es unitaria.

La Ley Fundamental obliga a la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal, lo que queda claro en el art. 72 apdo. 2 LF. También la conservación de la unidad jurídica y económica en interés del conjunto del Estado es una obligación constitucional según el art. 72 apdo. 2 LF.

La fuerza de las tendencias unitarizantes se ha manifestado en la historia de la República Federal de Alemania sobre todo en el hecho de que mediante múltiples reformas constitucionales se han atribuido a la Federación competencias de los Estados federados. Se ha registrado un constante fortalecimiento de las competencias legislativas de la Federación. También la reforma del federalismo del año 2006¹¹ ha continuado esta tendencia, reforzándola incluso.

A cambio de la cesión de competencias legislativas de los Estados federados a la Federación, los Estados federados han recibido mayores facultades de codecisión y de participación en el ámbito federal. Esto se ha hecho especialmente mediante la ampliación de la necesidad de aprobación de leyes federales por el Consejo federal.

La cesión a la Federación de competencias legislativas, acompañada de un fortalecimiento de los poderes de codecisión del Consejo federal, ha conllevado un fortalecimiento adicional del poder ejecutivo en el sistema político de la República Federal de Alemania. Este fortalecimiento del poder ejecutivo se ha realizado especialmente en detrimento de los parlamentos de los Estados federados.

11. 52ª Ley para la modificación de la Ley Fundamental de 28.08.2006, BO alemán I 2034.

Federalismo participativo

La función garantizadora de la libertad, la cultura y la eficiencia del principio de Estado federal a menudo se ve amenazada por un fenómeno que ha recibido el nombre de «federalismo participativo».¹² Este federalismo participativo se caracteriza, supuestamente, por el hecho de que los diferentes poderes estatales de la Federación y de los Estados federados y los órganos de éstos ya no son restringidos a ámbitos funcionales o competenciales delimitados, que los separan y equilibran recíprocamente. Más bien colaboran de forma permanente en la legislación de la Federación, en la administración y en instituciones de cooperación. Se afirma que son elementos sustanciales del federalismo participativo los cambios constitucionales realizados después de 1949, que cedieron a la Federación competencias legislativas, haciendo depender su ejercicio de la aprobación del Consejo federal. Se dice que esto equivale a la sustitución de la libre determinación de los diferentes Estados federados por la codecisión en el Consejo federal. Supuestamente, el Tribunal constitucional federal ha contribuido al fortalecimiento del federalismo participativo, ampliando considerablemente los supuestos en los que una ley precisa de la aprobación del Consejo federal y refiriendo la necesidad de aprobación a toda la ley aprobada por el Parlamento federal como una unidad.

En ese sentido, el federalismo participativo también está representado por los múltiples órganos de coordinación, a través de los cuales, los ejecutivos de los Estados federados, en parte también contando con la Federación, dirigen la ejecución de las leyes federales, aprobando recomendaciones y observaciones que, si bien jurídicamente no son vinculantes, en la práctica administrativa sí son muy importantes. Se dice que existe una red de cooperación Federación-Estados federados y entre Estados federados que se superpone, al menos en parte, al sistema de competencias Federación-Estados federados.

Se advierte de que el federalismo participativo podría llevar a que los Estados federados pierdan finalmente todas las competencias esenciales para tomar decisiones independientes, perdiendo así, con el interés de sus ciudadanos, también el fundamento político de su poder. Siendo así, podría llegar el momento en el que la necesidad de la población de conservación de su identidad regional ya no sea suficiente como para legitimar la existencia del nivel de Estados federados. Se afirma que, si bien es cierto que en el federalismo participativo se generan decisiones uniformes, éstas siempre son un mero compromiso entre los intereses del conjunto del Estado y los intereses regionales, que a menudo no van más allá del mínimo denominador común. En ese sentido, esto genera dudas acerca de la capacidad de estos procesos de decisión de aportar soluciones a problemas, por ejemplo, en el ámbito de la política económica o medioambiental. El elevado número de participantes dificulta la formación de un consenso, lo que lleva a que muchos problemas simplemente son excluidos. Como los participantes en las

12. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats, en: Jekewitz u. a. (editores), *Politik als gelebte Verfassung: Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaats*, Festschrift für Friedrich Schäfer, 1980, pág. 188 y s.; *Stefan Oeter*, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, 1998, pág. 486.

decisiones consensuadas están inmersos en contextos de responsabilidad parlamentaria diferentes, en caso de decisiones equivocadas o en caso de exclusión de problemas es imposible exigirles responsabilidad de forma colectiva. De esta forma, el principio central de toda democracia y del parlamentarismo, el de responsabilidad por las decisiones propias, queda derogado por sectores. También se aduce que un sistema de estas características difícilmente estará abierto a las innovaciones. Más bien tenderá a dejar las cosas como están, para no exigir sacrificios a ninguna de las partes. La división de poderes y el estilo político de consenso podrían convertirse en una incapacidad para tomar decisiones.

Federalismo cooperativo

El fenómeno del Estado federal cooperativo ha sido hasta la fecha algo caracterizante del Estado federal de la Ley Fundamental.¹³

El federalismo cooperativo es entendido como un principio de Estado activo, que busca el equilibrio entre una delimitación clara de funciones, sin la cual el orden del Estado federal sería impensable, y la concentración de fuerzas del Estado federal, que garantiza el máximo grado de eficacia en el uso de recursos públicos.

El federalismo cooperativo intenta lograr la armonización necesaria en un Estado federal de las condiciones de vida bajo la responsabilidad propia y con la iniciativa propia de los miembros de la Federación. Como concepto consciente y elaborado, el federalismo cooperativo posiblemente enlace con las teorías de «cooperative federalism», desarrolladas en la época del New Deal en los Estados Unidos de América. Pero en la realidad el federalismo cooperativo es más antiguo y se encuentra entre las formas de actuación del federalismo alemán al menos desde el siglo XIX.

El federalismo establecido por la Ley Fundamental contiene explícitamente elementos cooperativos en el art. 23 apdo. 2 LF, según el cual los Estados federados participan en los asuntos de la Unión Europea a través del Consejo federal. Dentro de la cooperación en un Estado federal se enmarcan las obligaciones y los derechos de información como, por ejemplo, los reconocidos en el art. 23 apdo. 2 párr. 2 LF. También el art. 23 apdos. 4 a 6 LF contiene obligaciones de cooperación en relación con la Unión Europea.

También se exige cooperación siempre que la Ley Fundamental requiere la aprobación de la Federación para actos de los Estados federados. Este es el caso, por ejemplo, en el art. 24 apdo. 1 a LF, referente a la cesión de derechos de soberanía de los Estados federados a instituciones de vecindad transfronteriza.

El art. 29 LF también exige cooperación en caso de reorganización territorial del territorio federal. Antes de que la Federación celebre un tratado internacional que afecte a las circunstancias especiales de un Estado federado deberá prestar audiencia a tiempo al Estado federado afectado, según lo dispuesto en el art. 32 apdo. 2 LF. La aprobación del Gobierno federal es necesaria en caso de cele-

13. *Stefan Oeter*, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, 1998, pág. 259 y ss.; *Gunter Kisker*, *Kooperation im Bundesstaat*, 1971, pág. 46 y ss.

bración de tratados de los Estados federados con Estados extranjeros, según el art. 32 apdo. 3 LF.

También las disposiciones de cooperación administrativa y de auxilio en catástrofes en el art. 35 y la superación de situaciones de emergencia internas según el art. 91 LF y 87 a apdos. 3 y 4 LF requieren cooperación.

Para fortalecer la cooperación en el seno del Estado federal se introdujeron las funciones comunes según los art. 91 a y art. 91 b LF. El art. 91 a LF dispone una obligación de cooperación de la Federación, mientras que el art. 91 b LF establece una posibilidad de cooperación.

Según el art. 108 LF se requiere cooperación para la configuración de la administración tributaria.

Cuando la Federación hace uso frente a los Estados federados de sus derechos de instrucción y de inspección, deberá evitar un perjuicio excesivo del Estado federado en cuestión y tener en cuenta de forma adecuada su punto de vista. Esto incluye que deberá oír al Estado federado antes de dictar instrucciones y requiere, además, que se le de al Estado federado la oportunidad de resolver el conflicto de otra forma, antes de dictar la instrucción. En este contexto, en la doctrina se resalta siempre, de forma acertada, la vinculación de la Federación por el principio de proporcionalidad. Sin embargo, el Tribunal constitucional federal es más comedido al respecto. No obstante, cuando el Tribunal constitucional federal, al respecto, se centra en el principio de actuación federal amistosa no se trata de otra cosa, sino de una manifestación especial del principio general de proporcionalidad y no genera otros resultados.

La cooperación en el Estado federal según la Ley Fundamental debe respetar las disposiciones competenciales del derecho constitucional y los principios constitucionales básicos, como, por ejemplo, el mandato de homogeneidad del art. 28 apdo. 1 párr. 1 LF y la lealtad federal. No debe implicar la generación de elementos asociativos entre Estados federados, es decir, la creación de otros niveles (parciales) en la estructura de dos niveles del Estado federal y debe respetar la condición de Estado de los Estados federados.

Federalismo competitivo

Desde los años 80 del siglo pasado se reclama con fuerza un federalismo de mayor competencia. Este sería denominado federalismo competitivo o de competitividad.¹⁴ Hunde sus raíces especialmente en las ciencias sociales y en el ámbito de la empresa. La idea del federalismo competitivo pretende llevar a los Estados federados, mediante una competitividad mayor, a la iniciación de nuevas dinámicas, animando nuevas ideas, logrando así una mejora de las condiciones marco en su conjunto.

El federalismo competitivo apuesta por una mayor autoresponsabilidad de

14. *Nettesheim*, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, en: Festschrift für Peter Badura, 2004, pág. 363 y ss.

cada uno de los Estados federados. La reclamación de un mayor federalismo competitivo aparece como manifestación de la insatisfacción general con el sistema federal, al que se le acusa de una insuficiente capacidad de reformas y de un bloqueo recíproco de los diferentes actores. Con un mayor federalismo competitivo se pretende contrarrestar estos defectos.

Y de hecho la Ley Fundamental recoge algunos atisbos de federalismo competitivo. Así, el art. 104 a apdo. 1 LF dispone que la Federación y los Estados federados soportan por separado los gastos que se deriven del cumplimiento de sus funciones, salvo que la Ley Fundamental disponga otra cosa. Según el art. 105 apdo. 2 a LF, los Estados federados tienen la facultad de legislar en materia de impuestos locales de consumo y por razón del gasto, siempre y cuando no sean equivalentes a impuestos regulados por la ley federal. Tienen la facultad de determinar el tipo impositivo del impuesto sobre adquisición de inmuebles. También la cuota de los Estados federados en el conjunto de ingresos fiscales contribuye a que los Estados federados puedan entrar en una cierta competencia entre ellos. La competencia sólo es posible si los competidores están igualados en cuanto a su equipamiento básico, de forma que no puedan ser superados sin más por el otro competidor. La competencia entre los Estados federados es posible especialmente en aquellos ámbitos en los que los Estados federados ostentan competencias legislativas propias. El art. 32 apdo. 3 LF brinda a los Estados federados la posibilidad de competir cuando atribuye a los Estados federados la competencia, limitada eso sí, de celebrar tratados con Estados extranjeros. La norma básica de un federalismo competitivo es el art. 30 LF, según el cual el ejercicio de los poderes del Estado y el cumplimiento de las funciones del Estado le corresponde a los Estados federados y las excepciones a esta regla general deben ser dispuestas en la propia Ley Fundamental.

En el ámbito económico, un federalismo competitivo sería útil más bien para las empresas medianas, que gracias a la competencia entre los Estados federados por unas condiciones económicas marco las más ventajosas posibles podrían salir beneficiados. Para las grandes empresas un federalismo competitivo tendría un efecto más bien perturbador si implica una complejidad excesiva del conjunto de condiciones.

Federalismo de solidaridad

Con la reforma del federalismo de 2006, ha recibido entrada en el derecho constitucional alemán, un nuevo tipo de federalismo. Este nuevo tipo es el federalismo de solidaridad. Siempre se había hecho referencia al estrecho vínculo entre los principios del federalismo y de la solidaridad.¹⁵ En ese sentido, el Tribunal constitucional federal habló de la comunidad de solidaridad en el Estado federal.

El federalismo de solidaridad tiene un modelo a seguir en la estructura de la Unión Europea. La solidaridad entre Estados federados reduce las diferencias entre estos, pero no está destinado a nivelarlas.

15. Véase *Robbers, Mainzer Runde* 2006.

Por el anterior § 10 apdo. 3 párr. 3 Ley de compensación financiera interterritorial, al contrario de lo exigido por la idea de la comunidad solidaria del Estado federal, ya no se recurría de forma simétrica a todos los miembros de la Federación para la compensación según su respectiva capacidad económica.

El art. 107 apdo. 2 LF (24.06.1986) corrige los resultados del reparto inicial de impuestos, en la medida en que tales resultados, considerando la condición de Estado propio de los Estados federados, no están a la altura de la idea federal de comunidad de solidaridad.

Del principio de Estado federal resultan, de acuerdo con su esencia, no sólo derechos, sino también obligaciones. Una de estas obligaciones es que los Estados federados de mayor capacidad económica deben ayudar, dentro de ciertos límites, a los Estados federados de menor capacidad económica. Esta relación de obligación limita objetivamente hasta cierto punto la autonomía financiera de los Estados federados. Podría violarse el principio de Estado federal si la compensación prevista en la Ley de compensación financiera interterritorial afectase de forma decisiva a la capacidad económica de los Estados federados pagadores o si tuviese como consecuencia una nivelación de las cuentas públicas de los Estados federados.

EL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 2007*

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

Acontecimientos políticos importantes en resumen

1. Al inicio del año de referencia 2007, la política interior austríaca estuvo marcada por las negociaciones para la formación de un nuevo Gobierno federal. Las elecciones a Consejo nacional del 1 de octubre de 2006 condujeron a un cambio en las mayorías políticas en Austria.¹ Tras una negociaciones largas y difíciles, el Partido Socialdemócrata de Austria (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ) y el Partido Popular Austríaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) acordaron el 9 de enero de 2007 la formación de una gran coalición y el nuevo Canciller federal Dr. GUSENBAUER (SPÖ) realizó el 16 de enero de 2007 su declaración de gobierno ante el Consejo nacional. El ÖVP designó al Sr. MOLTERER como Vicecanciller y ministro de Hacienda. En abril de 2007, el Sr. MOLTERER también fue elegido nuevo presidente de partido del ÖVP y, de esta forma, sustituye al anterior Canciller federal Dr. SCHÜSSEL, que ahora ejerce la función de presidente del grupo del ÖVP en el parlamento.

2. El programa de gobierno 2007-2010 para el XXIIIº periodo legislativo establece doce prioridades. El Punto 2 también contiene referencias a una reforma administrativa y del Estado.² Como la gran coalición dispone en el parlamento de una mayoría de dos tercios, necesaria para leyes constitucionales, se han generado renovadas expectativas en cuanto a la materialización de una reforma del Estado (véase más abajo el Punto II.1.). Sin embargo, además de los avances federalistas, en el programa de gobierno también se detectan iniciativas para nuevas centralizaciones.³

3. Como tema de relevancia política interna habría que mencionar la controvertida compra de aeronaves de supervisión del espacio aéreo (aviones caza). La comisión de investigación parlamentaria creada concluyó sus trabajos el 2 de julio de 2007, pero sin resultados concretos. No se procedió a la cancelación de los contratos, que había sido objeto de debate, y el 12 de julio de 2007 el primer caza aterrizó en Austria.

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

1. Véase al respecto el informe detallado sobre la evolución del federalismo austríaco en el año 2006, en: *Informe de las Comunidades Autónomas 2006*, Volumen I (2007), Puntos II.3. -5.

2. El programa de gobierno se puede descargar en www.bka.gv.at.

3. Véase al respecto «Regierungsprogramm enthält föderalistische Fortschritte, aber auch Fußfallen», en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* N° 1/2007.

Durante el año de referencia, el Gobierno alcanzó acuerdos sobre algunos proyectos difíciles: Se acordó un modelo para la asistencia continua (24 horas), acompañado por una amnistía para los cuidadores empleados ilegalmente en Austria. Los interlocutores sociales acordaron un salario mínimo de 1.000 euros, que debería ser efectivo a más tardar a principios de 2009. Finalmente, el 5 de noviembre de 2007, tras meses de «tira y afloja», se alcanzó un acuerdo referente a la reforma educativa. Según este acuerdo, podrán realizarse ensayos para un colegio compartido por todos los niños de entre 10 y 14 años de edad (colegio integrado). Adicionalmente, en las regiones de ensayo se deberá disponer de otras formas educativas como alternativa.

Sigue sin haber acuerdo en la cuestión de los indicadores de Carintia, controvertida desde hace muchos años. Se trata de la instalación de indicadores bilingües en aquellos municipios en los que al menos el 10% de la población tenga el esloveno como lengua materna. En respuesta, los eslovenos de Carintia han anunciado nuevas demandas ante el Tribunal constitucional.

4. Las elecciones celebradas el 7 de octubre de 2007 en el Estado Federado de Burgenland para elegir concejales y alcaldes, las primeras elecciones desde la formación de la gran coalición, estuvieron marcadas por ligeras pérdidas del SPÖ y un estancamiento del ÖVP. Debido a la escisión de Freie Bürgerliste, el FPÖ perdió la mitad de sus anteriores representantes.

Nuevos pasos hacia una reforma del Estado y otros proyectos de reforma

1. Como ya hemos relatado en varias ocasiones, desde el año 2003 hay en marcha trabajos previos para una reforma constitucional a fondo, que hasta ahora no se había materializado.⁴ Ahora bien, en el año de referencia se han tomado las primeras medidas concretas para su realización. El punto 2 del programa de gobierno 2007-2010, ya mencionado, hace referencia a la reforma administrativa y del Estado y prevé un grupo de expertos denominado «Reforma administrativa y del Estado», que hasta junio de 2007 debía presentar propuestas sobre los siguientes temas: tribunales administrativos regionales, administración escolar, depuración de la constitución y distribución de competencias. El grupo de expertos está integrado por seis personas⁵ y comenzó su labor en febrero de 2007.

2. El 23 de julio de 2007, la Cancillería federal/Grupo de expertos remitió para su estudio un borrador de reforma de la Constitución Federal Austríaca y de una primera ley de depuración del derecho constitucional federal. Este borrador

4. Véase el detallado *Informe 2003*, Puntos II.1. – 5.; el *Informe 2004*, Punto II.1.7.; el *Informe 2005*, Punto II.1. y el último *Informe 2006*, Puntos II.1. – 5.

5. El Defensor del pueblo Dr. Peter Kostelka, el Prof. Dr. Theo Öhlinger (ambos propuestos por el SPÖ); como representantes del ÖVP: Prof. Dr. Andreas Khol (antiguo presidente del Consejo nacional) y Dr. Franz Fiedler (anteriormente presidente de la Convención Austria); como representantes de la Conferencia de presidentes regionales: La Presidenta regional de Salzburgo D^a. Gabi Burgstaller (SPÖ) y el presidente regional de Vorarlberg Dr. Herbert Sausgruber (ÖVP). Estos pueden dejarse representar por el Prof. Dr. Ewald Wiederin y por el Vicepresidente del Consejo federal Jürgen Weiss.

contenía la implantación de una jurisdicción contencioso-administrativa de dos niveles, una depuración constitucional y disposiciones sobre el control. La jurisdicción contencioso-administrativa de dos niveles debía introducir tribunales administrativos regionales por debajo del Tribunal administrativo de la Federación y suprimir los órganos especiales existentes. En una posición común de los Estados federados⁶ los Estados federados expresaron reservas frente al modelo propuesto, pues temían cargas financieras y también porque no estaban dispuestos a aceptar la pérdida de sus anteriores facultades de influencia y de dirección en procedimientos administrativos. Los presidentes regionales esperaban que sobre los borradores presentados hubiera negociaciones en el ámbito político y que sobre las consecuencias financieras se alcanzara un consenso. La propuesta de un inspector judicial, que revisaría el mal funcionamiento de la administración de justicia, contenida en el borrador de expertos, cosechó un amplio rechazo.

El proyecto gubernamental (RV 314 dB) sobre reforma de la CA y aprobación de una Primera Ley de depuración del derecho constitucional federal, acordado finalmente por el Gobierno federal y remitido al Consejo nacional, no contenía ni los tribunales administrativos regionales ni las disposiciones sobre el control. Pero sí se incluyó a partir de la nada el Tribunal de Asilo (véase al respecto más detalladamente a continuación el punto III.1.3.) No aparecía en absoluto en el borrador de expertos y parece ser que fue introducido por razones políticas consideradas como urgentes. Su aprobación en el Consejo nacional se produjo el 5 de diciembre de 2007 (BO austríaco I n° 2/2008). Desde la perspectiva de la reforma del Estado existen temores de que, debido a la introducción sorpresiva del Tribunal de Asilo, la materialización de los tribunales administrativos regionales podría verse retrasado aún más tiempo.

3. El 19 de diciembre de 2007, el grupo de expertos presentó al Gobierno federal un segundo borrador de un amplio paquete de reformas. Este borrador contiene la reforma de la distribución de competencias en el Estado federal, la colaboración de los Estados federados en la legislación federal (Consejo federal), la organización de la administración escolar y el fortalecimiento de la autonomía constitucional de los Estados federados.

La reordenación de la distribución de competencias se orientó por un «modelo de tres pilares». Los más de 180 supuestos de hecho competenciales se convertirían ahora en 17 competencias federales exclusivas, 16 competencias de los Estados federados y 9 competencias compartidas por la Federación y los Estados federados (tercer pilar).

En cuanto a la reforma del Consejo federal se proponen dos opciones. Un modelo se orienta por el ejemplo dado por el Consejo federal alemán y prevé la conversión de la cámara de los Estados federados en un potente órgano de colaboración de los Estados federados en la legislación federal. En el segundo mode-

6. Véase la posición común de los Estados federados aprobada por la conferencia de directores de cancillerías regionales en relación con el borrador del grupo de expertos remitido el 23 de julio de 2007. La conferencia de presidentes regionales ratificó esta posición de los Estados federados por resolución aprobada en su sesión del 4 de octubre de 2007.

lo, el Consejo federal seguiría constituido como hasta ahora, es decir, seguiría gozando de una posición de debilidad.

Las competencias educativas serían reconfiguradas por completo, pues se propone que la Federación sea competente para la legislación y los Estados federados para su ejecución. Los actuales consejos educativos provinciales y regionales serían suprimidos.

La autonomía constitucional de los Estados federados quedaría reforzada suprimiendo el procedimiento de oposición del Gobierno federal frente a las leyes regionales (art. 97 apdo. 2 CA) o limitándolo a la legislación tributaria de los Estados federados. La Ley federal constitucional sobre Oficinas de los gobiernos regionales sería derogada.

Tras la entrega del paquete de reformas al Gobierno federal, el destino de la reforma administrativa y del Estado depende ahora de éste. Hasta el término del año de referencia no se ha detectado reacción alguna. En cualquier caso, las negociaciones políticas con los Estados federados son imprescindibles. Es incierto que este proyecto de reforma pueda ser realizado y, en cualquier caso, debe ser observado con especial atención desde una perspectiva federalista. En estos momentos es imposible hacer predicción alguna sobre si en Austria habrá una auténtica reforma administrativa y del Estado.

4. El pacto de compensación financiera 2005, referente a las relaciones financieras y el reparto de los ingresos fiscales entre la Federación, los Estados federados y los municipios, tenía una vigencia limitada hasta finales del año 2008. Pero como los Estados federados, debido al rápido crecimiento de los costes de la financiación de los hospitales, se vieron amenazados por estrechas financieras, las negociaciones de la nueva compensación financiera fueron adelantadas en un año. Las negociaciones entre la Federación, los Estados federados y los municipios comenzaron en julio de 2007 y concluyeron con éxito en octubre de 2007. El nuevo régimen de compensación financiera fue aprobado en diciembre de 2007 por el Consejo nacional como Ley de compensación financiera 2008 (BO austríaco I n° 103/2007) y contiene varias innovaciones que merecen una valoración positiva desde un punto de vista federalista.

La prolongación del plazo de vigencia de la compensación financiera a seis años proporcionará a las partes más certeza para la planificación. Asimismo deben quedar excluidos los traslados de costes de manera sorpresiva a los Estados federados en el marco de la reforma administrativa y del Estado. También resulta especialmente importante que se acordó que se buscarán presupuestos equilibrados a medio plazo para todas las corporaciones territoriales. Hasta ahora se le permitía un déficit a la Federación que debía ser compensado por los superávits de los Estados federados. Por otra parte, hay que constatar con agrado que la posición de los Estados federados ha sido ligeramente reforzada y que se ha abandonado la estrategia perseguida en los últimos periodos de compensación financiera, consistente en reducir constantemente las cuotas de los Estados federados. En las cuotas de los municipios en los ingresos fiscales también se acordaron reformas estructurales, como, por ejemplo, la subida del nivel más bajo en la, así llamada, clave nivelada de población o el pago de asignaciones financieras adicionales. En conjunto, los Estados federados y los municipios se benefician de

importantes ingresos adicionales mediante un incremento de gastos en el lado federal y otras medidas.

En el curso de las negociaciones de la compensación financiera también se acordaron medidas adicionales para la reforma administrativa como, por ejemplo, una reducción de personal adicional, la implantación también por los Estados federados y los municipios de la reforma de pensiones de la Federación, la supresión de la autogestión de prestaciones en la compensación por cargas familiares y una ley general tributaria uniforme (ley de procedimiento para la recaudación de tributos). Esta ley general tributaria uniforme, junto con una modificación constitucional de las competencias a favor de la Federación, simplificará la ejecución de las leyes tributarias, pues las actualmente existentes diez leyes generales tributarias se verían reducidas a una.

5. En relación con la reforma del Estado se debate desde hace años también sobre una reforma del Consejo federal austríaco.⁷ También en el año de referencia hubo de nuevo propuestas para reforzar la posición de la cámara austríaca de representación territorial. Así, por ejemplo, la Presidenta regional de Salzburgo, la Sra. BURGSTALLER (SPÖ) se pronunció a favor de una incorporación temprana del Consejo federal al proceso legislativo de la Federación y de un derecho de veto de la cámara de los Estados federados en aquellas leyes en las que se toquen asuntos financieros de los Estados federados. Pero también hubo voces (como la del presidente regional del Tirol, el Dr. van STAA) que se pronunciaron a favor de la supresión del Consejo federal, si no se procede a la reforma de la cámara de representación territorial. El grupo de expertos nombrado para la reforma administrativa y del Estado presentó en diciembre de 2007 sus propuestas también para una reforma del Consejo federal (véase arriba Punto 3). Según esta propuesta, cada Estado federado debería enviar tres personas al Consejo federal, a saber, el presidente regional, el presidente del parlamento regional y otro miembro elegido por el parlamento regional. Estas propuestas recibieron un duro rechazo en el Consejo federal.

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

1. En el periodo de referencia, en el derecho constitucional federal de Austria hubo tres reformas importantes de la Constitución Federal Austríaca: A mediados del año 2007 se acordó la reforma del régimen electoral, acordada en el programa de gobierno, en diciembre de 2007 se realizó una reforma del derecho presupuestario y, también en diciembre de 2007, se aprobó un paquete de reformas en el que, por una parte, se materializaron partes del borrador de los expertos y, por otra parte, se creó un nuevo Tribunal de Asilo (véase más arriba Punto II.2).

-La reforma del régimen electoral (modificación de la Constitución Federal Austríaca (BO austríaco I n° 27/2007) amplió la duración de la legislatura del Consejo nacional de los hasta ahora 4 años hasta los cinco años y rebajó la edad

7. Véase el Informe 2006, Punto II.6.

electoral activa en Austria, de forma general, hasta los 16 años. A partir de ahora, todos aquellos que en el día de las elecciones hayan cumplido los 16 años de edad podrán votar en las elecciones a parlamento regional, municipales, al Consejo nacional, al presidente federal, europeas, en consultas populares y en referéndum.

Además se ha introducido el voto por correo, respetando siempre el secreto del voto, con lo que se cumple una pretensión desde hace muchos años de los Estados federados. También se ha simplificado la votación en el extranjero. Como según la CA los Estados federados y los municipios no pueden establecer condiciones al derecho de sufragio más estrictas que el régimen electoral para el Consejo nacional, deberán ajustarse los regímenes electorales regionales, lo que debió realizarse antes del 31 de diciembre de 2007.

Las disposiciones concretas referentes al procedimiento electoral tras el cambio en la situación constitucional fueron acordadas por el Consejo nacional en la Ley de modificación de régimen electoral (BO austríaco I n° 28/2007).

-La reforma del derecho presupuestario (Modificación de la Constitución Federal Austríaca y de la Ley federal presupuestaria, BO austríaco I n° 1/2008) debe lograr incrementar el atractivo de Austria como destino de inversiones y también trasponer la normativa de la Unión Europea en materia de política presupuestaria.

Como instrumento central para un control presupuestario a medio plazo se recurre a un marco financiero vinculante con una duración prevista de cuatro años. Este debe establecer las claves esenciales de la política presupuestaria, como las prioridades y la planificación general de personal, y fijar de antemano los límites de gasto para las diferentes políticas. En la Ley federal presupuestaria, el marco financiero sustituye el «programa presupuestario» no vinculante y en el futuro será explicado por un «informe estratégico». Este informe debe exponer los presupuestos y las suposiciones, así como los objetivos, los principios y las prioridades de gasto del Gobierno. La primera Ley federal de marco financiero entrará en vigor ya para el periodo financiero de 2009 a 2012. En la aprobación de esta ley el Consejo federal no tiene ningún derecho de codecisión.

También se han complementado las disposiciones de la CA sobre principios presupuestarios: Las corporaciones territoriales, además de perseguir el objetivo del equilibrio macroeconómico, también deberán buscar presupuestos equilibrados de forma sostenible y deberán coordinar su gestión presupuestaria en función de estos objetivos. Las disposiciones sobre principios presupuestarios, recién aprobadas, serán de aplicación por primera vez con ocasión de la elaboración del presupuesto para el año 2013.

-El tercer paquete de reformas (Resolución del Consejo nacional del 5 de diciembre de 2007, BO austríaco I n° 2/2008) contiene, por una parte, la Primera Ley de depuración del derecho constitucional federal, con la que muchas disposiciones constitucionales obsoletas o que con el tiempo se han convertido en superfluas son derogadas o privadas de su rango constitucional.⁸ La depuración

8. Con la Ley de depuración del derecho constitucional federal se declaró la no vigencia de 73 leyes federales constitucionales o disposiciones legales constitucionales, 156 disposiciones constitucionales en leyes federales simples y de 6 tratados internacionales vigentes (o disposi-

constitucional es un resultado de los trabajos de la Comisión 2 de la Convención Austria y debe ser bienvenida explícitamente.

Por otra parte, el paquete de reformas contiene varias modificaciones de la Constitución Federal Austríaca con materias y contenidos variados.

En primer lugar, la reforma introduce en la Federación ex novo un Tribunal de Asilo (art. 129c a 129f CA), lo que fue muy controvertido hasta el último momento, generando intensos debates. El Tribunal de Asilo sustituye a la anterior Sala Federal de Asilo, pero con algunos cambios sustanciales. Contra las decisiones del Tribunal de Asilo existe un recurso muy limitado ante el Tribunal contencioso administrativo. En concreto, sólo cuando se trate de una decisión fundamental. Según las circunstancias, el Tribunal de Asilo, en su caso, a instancias del ministro Federal del Interior, determinará si hay que tomar una decisión fundamental. En caso de violación de derechos fundamentales se podrá seguir recurriendo al Tribunal constitucional, sin limitación alguna.

De las nuevas disposiciones en los art. 2 y art. 3 CA resulta una garantía de existencia de los Estados federados, pues las modificaciones en la existencia de los Estados federados o una limitación de la colaboración prevista de los Estados federados también precisarán de regulaciones constitucionales de los Estados federados. Aquellos tratados internacionales que modifiquen las fronteras federales precisan de la aprobación de los Estados federados afectados (art. 3 apdo. 3 CA nueva). La modificación de fronteras dentro del territorio federal precisará de leyes coincidentes de la Federación y de los Estados federados.

La posición de los Estados federados en asuntos de política exterior ha sido mejorada, pues a partir de ahora los diferentes derechos de soberanía de los Estados federados serán transferidos por ley o por tratado internacional a otros estados o a organizaciones internacionales (art. 9 apdo. 2 CA). Los Estados federados pueden vincular a la Federación, según el art. 10 apdo. 3 CA, mediante una posición común (como en asuntos de la UE). La Federación solamente podrá desviarse de la misma por causas imperativas de política exterior.

La nueva regulación del art. 50 CA referente a la aprobación de tratados internacionales es de importancia para el Estado en su conjunto. El Consejo nacional puede acordar que, si un tratado internacional prevé su modificación simplificada, ésta no precise de la aprobación del Consejo nacional. Aquellos tratados internacionales que regulen asuntos del ámbito de actuación autónomo de los Estados federados precisarán de la aprobación del Consejo federal.

Según el nuevo art. 20 CA, mediante ley federal o regional simple se podrá establecer la independencia de órganos, siempre que puedan ser incluidos en unas categorías determinadas, con listas taxativas (p. Ej. peritos, abogados públicos, miembros de autoridades disciplinarias o electorales y otros). En los Estados

ciones de éstos) calificados de «modificadores de la constitución». 20 de estas disposiciones fueron derogadas. Asimismo, 22 leyes federales constitucionales, 46 disposiciones constitucionales en leyes federales simples y 2 disposiciones en acuerdos según el Art. 15a CA, fueron declaradas leyes simples (es decir, privadas de rango constitucional). En total 175 tratados internacionales (o disposiciones en éstos) calificados o aprobados como «modificadores de la constitución» serán considerados en el futuro como tratados o disposiciones simples.

federados podrán crearse por ley regional constitucional categorías adicionales de órganos independientes.

Finalmente, en una nueva sección B «Otras autonomías administrativas» (art. 120a a 120c CA), se garantizan constitucionalmente (de hecho) otras entidades de administración autónomas, además de los municipios. En la práctica, esta disposición se refiere sobre todo a representaciones de intereses sectoriales profesionales, reguladas por ley simple, con afiliación obligatoria (Colegio de Trabajadores, Cámara de Industria y Comercio, Colegios de Abogados, y otros). Esta «consolidación del estado corporativo» en Austria merece consideraciones críticas,⁹ máxime cuando apenas hay cambios frente a la situación real.

En la CA también se ha introducido una disposición genérica sobre las universidades (art. 81c), pero que simplemente incorpora a la CA disposiciones constitucionales anteriores, referentes a las universidades, que no estaban incluidas en la CA.

2. Entre las prioridades de la legislación federal simple durante el periodo de referencia nos encontramos con regulaciones en las materias de seguridad interior, régimen jurídico de la función pública, salud, aseguramiento del futuro de Austria como destino de inversiones y política presupuestaria. A continuación se exponen brevemente algunas leyes federales simples, importantes desde una perspectiva federalista, que en parte también contienen disposiciones constitucionales:

–En un nuevo acuerdo según el art. 15a CA entre la Federación y los Estados federados sobre la organización y la financiación del sistema de salud, las partes contratantes acordaron la continuación de la reforma organizativa y financiera iniciada con la reforma sanitaria de 2005. Fue necesario adaptar mediante una ley federal específica (BO austríaco I n° 101/2007) varias normas jurídicas a este acuerdo. Entre otros se modificó la Ley federal sobre centros hospitalarios y sanatorios. La modificación prevé el aseguramiento de una planificación vinculante de oferta de servicios a escala nacional, así como la obligación de los Estados federados de dictar por reglamento planes regionales de centros hospitalarios. Se seguirán constituyendo nuevos fondos regionales de salud que deberán cumplir los objetivos de la agencia federal de salud, que se creará ex novo, y que deberán tener en cuenta los efectos sobre el conjunto de la economía.

–La reforma de la Ley de policía de orden público, de la Ley de control fronterizo y de la Ley de cooperación policial (BO austríaco I n° 114/2007) contiene una habilitación legal expresa para el procesamiento de datos por parte de los cuerpos de seguridad con fines de prevención, represión y persecución de delitos. Con la nueva regulación se detallan los sistemas de dirección de intervención existentes, un sistema de dirección de las grandes intervenciones de la policía de orden público y los datos locales necesarios para la ejecución de las órdenes de alojamiento y las prohibiciones de acceso. Para prevenir y evitar delitos violentos y delitos de motivación sexual, los cuerpos de seguridad podrán, mediante análisis, procesar datos personales en un sistema de información compartido, gestionado por el ministro del Interior.

9. Véase al respecto Staats- und Verwaltungsreform – Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 4/2007.

La modificación de la Ley de cooperación policial debe permitir a los cuerpos de seguridad y a los órganos del servicio de seguridad público, sobre todo con miras a la EUROCOPIA 2008, recurrir a la cooperación administrativa mediante acceso directo a las bases de datos conjuntas gestionadas por los órganos de seguridad.

—Con la Ley de reforma de energía ecológica (BO austríaco I n° 10/2007) se modificó la competencia normativa para fijar el precio de compra de la energía de microcentrales hidroeléctricas y del resto de energías ecológicas. Ahora, en lugar de la Comisión de Control Energético, la competencia para dictar el reglamento de precio de compra le corresponde al Ministerio Federal de Economía y Trabajo. Mediante disposición constitucional (§ 1), la Federación, por vía de una cláusula de cobertura de competencia, tuvo que atribuirse la competencia para dictar esta ley. La reforma fue causada por una decisión del Tribunal constitucional sobre la Ley de energía ecológica del año 2006,¹⁰ según la cual una comisión no puede dictar normas reglamentarias, sino que una autoridad pública debe ostentar tal competencia.

—También la reforma de la Ley de coordinación de obras (BO austríaco I n° 42/2007) fue causada por una decisión del Tribunal constitucional. En el año 2006, el Tribunal constitucional anuló varias disposiciones por falta de competencia por parte del legislador federal:¹¹ Con la reforma se concedió a la Federación mediante una disposición constitucional (Artículo I), por la vía de una, así llamada, «cláusula de cobertura de competencia», la competencia para dictar esta ley y en el art. II de la ley de reforma se aprueba y publica de nuevo la disposición anulada por el Tribunal constitucional, eso sí, esta vez «protegida» por la disposición constitucional. El legislador federal motivó esta medida alegando que la ley es necesaria para la transposición de la Directiva de la UE. En caso contrario habría que aprobar nueve leyes regionales y los Estados federados también se verían obligados a garantizar su aplicación.

—Los nuevos Reglamentos de la UE sobre movimientos de residuos establecen, en consonancia con el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, qué procedimientos de vigilancia hay que aplicar a los diferentes desechos. Con una reforma de la Ley de gestión de residuos (BO austríaco I n° 43/2007) se realizó la adaptación necesaria a las disposiciones del derecho comunitario. Mediante una disposición constitucional en el § 38 de la Ley de gestión de residuos se estableció que en el procedimiento de autorización toda la normativa correspondiente (p. Ej. normativa en el ámbito del gas, gestión de electricidad, carreteras regionales, protección del medio ambiente y urbanismo) debe ser aplicada de forma concentrada. El ejercicio de las facultades de control para la comprobación de la ejecución de una planta de tratamiento según la resolución administrativa le corresponde al presidente regional.

—Debido a varias sentencias del Tribunal constitucional¹² fue necesaria una

10. Véase Sentencia del 6 de octubre de 2006, G 151-153/05, V 115-117/05.

11. Véase Sentencia G 37/06-6 del 29 de septiembre de 2006.

12. Véase las Sentencias VfSlg 17.735/2005 y G 50/06, G 51-53/06 del 11 de octubre de 2006.

nueva regulación y una aclaración en la aplicación de la organización del mercado común en Austria. Esto se realizó con la Ley de modificación del derecho agrario 2007 (BO austríaco I nº 55/2007). Con la ley de ordenación de mercado 2007, que la primera contiene, también se materializó un proyecto del programa de gobierno, pues, en interés de la seguridad jurídica, se fijaron las anteriores reglas de ordenación del mercado en el marco de una nueva ley de ordenación del mercado. La ley contiene dos disposiciones constitucionales,¹³ con las que se confiere a la Federación la competencia para dictar estas normas, y tres disposiciones constitucionales sobre la entrada en vigor de disposiciones legales.

—Para varios grupos de prestadores de servicios no asalariados, como profesionales por cuenta propia, agricultores y abogados, faltaba hasta ahora un modelo de previsión social, como el que ya existe para las trabajadoras y los trabajadores. Para integrar a estos grupos de personas en la Ley de previsión empresarial para empleados, se han creado las regulaciones correspondientes para una previsión social para autónomos. Esto se ha efectuado mediante una ley federal con la que modifica la Ley de previsión empresarial para empleados y otras normas (BO austríaco I nº 102/2007). Hay que destacar que la Federación, mediante disposiciones constitucionales,¹⁴ se tuvo que dotar, por la vía de una, así llamada, «cláusula de cobertura de competencia», de la competencia para dictar las normas necesarias.

—En base a sugerencias del Tribunal de Cuentas, del Banco Central y de la comisión de investigación parlamentaria de supervisión de mercados financieros se modificaron la Ley del sector bancario, la Ley de cajas de ahorros, la Ley sobre autoridades de supervisión de mercados financieros y la Ley del banco central 1984 (BO austríaco I nº 108/2007), logrando así un reforzamiento de la supervisión de bancos, cajas de ahorro y aseguradoras. La reforma también pretende incrementar la estabilidad de Austria como plaza financiera. En el futuro, las inspecciones in situ de las entidades de crédito se realizarán exclusivamente por el Banco Central de Austria, sobre la base de un programa de inspecciones fijado conjuntamente con la supervisión de mercados financieros. La supervisión de los comisarios del Estado se concentrará en el futuro en las entidades de mayor tamaño.

Mediante disposición constitucional¹⁵ se ha establecido que el Banco Central de Austria, en la realización de inspecciones y en la supervisión del sistema de pagos actúa con independencia.

—Como consecuencia de la reforma del proceso penal, iniciada ya en 2004, no es la primera vez que se han tenido que realizar nuevos ajustes. También en el año de referencia se produjeron las correspondientes modificaciones legales mediante la Ley de acompañamiento de la reforma del proceso penal II (BO austríaco I nº 112/2007). Además de una corrección de las remisiones a las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento criminal y la definición de conceptos uniformes también hay que destacar la creación de una fiscalía anticorrupción centralizada. Es

13. En el § 1 de la Ley de ordenación del mercado 2007 y en el § 1 de la modificación de la Ley AMA 1992.

14. Véase las disposiciones constitucionales en el § 49 y en el § 62 apdo. 5 de la ley.

15. Véase la disposición constitucional en el § 79 apdo. 5 de la Ley del sector bancario modificada.

competente a escala nacional para la dirección del procedimiento de investigación para un catálogo de delitos específicos, lo que deberá reforzar la eficacia de la persecución penal en el ámbito de los delitos de corrupción y, adicionalmente, debe tener como consecuencia un acercamiento a las exigencias u obligaciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción. Como las disposiciones del § 5 de la Ley federal sobre cooperación judicial con los Estados miembro de la Unión Europea tienen rango constitucional, también la adaptación de conceptos en la misma precisó de una regulación de derecho constitucional.¹⁶

3. Los Estados federados austríacos participan en la legislación federal a través del Consejo federal. Éste se reunió durante el año 2007 en 12 sesiones, tratando en ellas 130 proyectos de ley aprobados por el Consejo nacional. En el año de referencia, el Consejo federal no se formuló ninguna oposición según el art. 42 apdo. 2 CA. Esta circunstancia pone de manifiesto de nuevo la influencia de la política de partidos sobre la actividad de la cámara de representación territorial, pues en el año 2006, con mayoría del SPÖ y de Los Verdes en el Consejo federal, se formuló oposición contra un total de 19 leyes aprobadas por el Consejo nacional.¹⁷ Asimismo, el Consejo federal aprobó la celebración de 35 tratados internacionales y tomó conocimiento de 19 informes del Gobierno federal y de un informe del Defensor del pueblo.

Según el art. 44 apdo. 2 CA, la aprobación por el Consejo federal de las leyes aprobadas por el Consejo nacional es necesaria cuando se intervenga en competencias de los Estados federados o éstas se vean afectadas. En el periodo de referencia, el Consejo federal dio tal aprobación en diez casos sin objeciones. Fueron objeto de aprobación los siguientes proyectos de ley: Las tres grandes modificaciones de la CA (reforma del régimen electoral, la reforma del derecho presupuestario y el paquete de reforma Tribunal de Asilo, depuración constitucional y otras modificaciones), reforma de la Ley de energía ecológica, reforma de la Ley de coordinación de obras, modificación de la Ley de gestión de residuos, Ley de modificación del derecho agrario 2007, Ley de previsión empresarial para empleados, la Ley de acompañamiento de la reforma del proceso penal II y la Ley de compensación financiera 2008.

Asimismo, el Consejo federal otorgó en tres ocasiones la aprobación para la celebración de tratados internacionales. Como también aquí se intervino en las competencias de los Estados federados, según el art. 50 apdo. 1 CA en combinación con el art. 44 apdo. 2 CA fue necesario recabar la aprobación del Consejo federal. Se trató de los siguientes tratados: Acuerdo entre Austria y Hungría sobre representación recíproca en el procedimiento de concesión de visados, Acuerdo internacional contra el dopaje en el deporte y Acuerdo sobre la situación jurídica de los apátridas.

Con las aprobaciones otorgadas en el año 2007, el número de aprobaciones concedidas por el Consejo federal desde la introducción del derecho de aprobación en el año 1985 asciende a un total de 205 casos.

16. Véase la disposición constitucional en el Art. II, § 77 apdo. 14 de la ley (modificación de la ley EU-JZG).

17. Véase al respecto el Informe 2006, Puntos II.6. y III.4.

Novedades en el derecho constitucional regional y la participación de los Estados federados en asuntos de la UE

1. En el año 2007 se modificó la constitución regional en tres Estados federados. Las modificaciones tuvieron por objeto, entre otros, la incorporación de nuevos objetivos del Estado, el establecimiento de participaciones mínimas del Estado federado en el capital social de empresas de suministro de energía, los derechos de los diputados regionales, el ejercicio del derecho de sufragio, así como la introducción del voto por correo y mayores requisitos de aprobación para una ley de parque nacional.

–El Estado federado de Carintia puso bajo una protección especial a los parques de la biosfera, pues la constitución regional ha sido modificada en el sentido de que la derogación o modificación de la Ley de Carintia de parques nacionales o de la biosfera solamente puede ser aprobada por el parlamento regional con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Asimismo, la modificación de la constitución regional de Carintia y de la Ley de Carintia de parques nacionales (BO regional 2007/25) prevé que los reglamentos dictados al amparo de la Ley de Carintia de parques nacionales y de la biosfera o de la Ley de Carintia de protección de la naturaleza 2002 sólo pueden ser aprobados o modificados por el Gobierno regional también con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

–El Estado federado de Baja Austria, considerando las normas modificadas en la Constitución federal, ha consagrado, con la modificación de la constitución regional de Baja Austria (BO regional 0001-14), la opción del voto por correo en la constitución regional, estableciendo también que aquellos ciudadanos que antes del traslado de su domicilio habitual al extranjero hayan tenido un domicilio en el Estado federado de Baja Austria, tendrán el derecho de sufragio para el parlamento regional durante su estancia en el extranjero, durante un plazo máximo de diez años.

La constitución regional de Baja Austria no contiene disposiciones sobre la fijación de una edad electoral. Por ello, la reducción de la edad electoral para el ejercicio del derecho de sufragio activo (hasta los 16 años) y del derecho de sufragio pasivo (hasta los 18 años de edad en el día de las elecciones) se realizó mediante una modificación de la Ley de Baja Austria de régimen electoral regional (BO regional 0030-7).

En el mismo sentido fueron adaptadas también las disposiciones sobre emisión de voto por voto por correo en las elecciones municipales y la reducción de la edad mínima para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo mediante una modificación de la Ley de Baja Austria de régimen electoral municipal (BO regional 0350-7).

Mediante una modificación adicional de la constitución regional de Baja Austria (BO regional 0001-15) la protección del clima fue incorporada como nuevo objetivo del Estado a la constitución regional, para destacar así la relevancia de esta importante cuestión medioambiental.

–Con la Ley constitucional de modificación de la constitución regional (BO regional 2007/34), el Estado federado de Vorarlberg reformó varias disposicio-

nes. Así, la obligación de secreto ya establecida en la constitución regional para los miembros del Gobierno regional fue adaptada a la obligación de secreto, según ley constitucional federal, de todos los órganos administrativos de la Federación, de los Estados federados y de los municipios (art. 20 apdo. 3 CA). Como el Estado federado y los municipios ya no contratan a sus empleados para una relación de servicio de derecho público (funcionarios), también fue necesario modificar y adaptar las disposiciones en la constitución regional en ese sentido.

Una obligación nueva incorporada a la constitución regional ha sido la consistente en que de las acciones en Vorarlberger Illwerke AG y en Vorarlberger Kraftwerke AG, respectivamente, al menos el 51% de las acciones debe ser propiedad, directa o indirectamente, del Estado federado. De esta forma, el Estado federado se asegura las correspondientes opciones de influenciación sobre el suministro de electricidad, como importante función de la garantía de subsistencia.

Para organizar el trabajo del parlamento regional de una forma más moderna y atractiva, se modificaron las correspondientes disposiciones en la constitución regional de Vorarlberg (BO regional 2007/52). A partir de ahora, los diputados regionales también podrán tomarse excedencias temporales. Además, también los pequeños grupos parlamentarios con tan sólo dos miembros podrán presentar proposiciones. Cualquier miembro del parlamento regional podrá preguntar a miembros del Gobierno sobre asuntos de su ámbito de responsabilidad. El interpellado deberá responder en el plazo de tres semanas por escrito u oralmente o justificar la falta de respuesta.

2. Los parlamentos regionales austríacos remitieron al Gobierno federal, siguiendo los trámites del art. 98 apdo. 2 y art. 97 apdo. 2 CA, un total de 270 proyectos de ley aprobados. El Gobierno federal no formuló ninguna oposición según el art. 98 apdo. 2 CA. Con respecto de una ley aprobada por un parlamento regional se denegó la aprobación de la colaboración de órganos federales en la ejecución, según el art. 97 apdo. 2 CA.

3. En relación con la condición de Austria como Estado miembro de la Unión Europea, para los Estados federados austríacos el futuro del tratado de reforma (Tratado por el que se establece una Constitución para Europa), la ampliación del «espacio Schengen» en otros nueve Estados miembro a partir de diciembre de 2007, las consecuencias del marco financiero 2007-2013, junto con la reestructuración de las ayudas de la UE al desarrollo regional, la gestión de numerosos proyectos de los programas de la UE para el desarrollo regional, así como la transposición de numerosas Directivas de la UE en derecho interno fueron de especial interés en el periodo de referencia. Asimismo, los Estados federados prestaron especial atención a la transposición a tiempo de la Directiva sobre prestación de servicios en el mercado interior, que tendrá numerosas consecuencias en el ámbito regional, así como al continuo incremento del tráfico de tránsito por Austria.

4. El procedimiento de participación regional recogido en el art. 23d CA funcionó a la perfección, igual que en los años anteriores, y no dio lugar a quejas. A través de la Oficina de enlace de los Estados federados, éstos formularon seis

posiciones comunes.¹⁸ La Federación respetó en todos los casos la vinculatoriedad (art. 23d apdo. 2 CA) y defendió los intereses y las pretensiones de los Estados federados frente a los órganos de la Unión Europea.

Tampoco en el año de referencia se registró una integración de representantes de los Estados federados en las sesiones del Consejo de la UE.

También sin problemas funcionó la colaboración entre la Federación y los Estados federados en los procedimientos por infracción del tratado en curso. Especialmente los Servicios jurídicos de la Cancillería federal tuvieron en cuenta las posturas de los Estados federados, coordinando con los Estados federados las posiciones de Austria y ampliándolas.

Jurisprudencia del Tribunal constitucional

1. En el periodo de referencia, el Tribunal constitucional (TCA) volvió a ocuparse de cuestiones relacionadas con el reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados. Se anularon una disposición legal federal y dos disposiciones legales regionales por infracción de las disposiciones sobre competencias de la CA. En otra decisión, el TCA estudió detalladamente una cuestión de competencia, pero como resultado no determinó ninguna inconstitucionalidad.

-En la Sentencia G 212/06 del 13.06.2007, el TCA anuló por infracción de competencias una disposición de la «Ley federal marco sobre principios para la regulación del derecho laboral en la agricultura y silvicultura» (Ley de trabajo rural). La disposición había sido incluida en el año 2005 ex novo en la Ley de trabajo rural y ampliaba la ley marco de la Federación a más trabajadores. Hasta la modificación del 2005, la ley se aplicaba a personas que trabajan en empresas de agricultura y silvicultura. Ahora se aplicaba también a personas que, por ejemplo, trabajaban en reservas y parques nacionales o a los empleados de oficina que en empresas agrícolas realizaban labores administrativas o de asesoramiento. Las disposiciones competenciales determinantes de la CA eran las siguientes: de acuerdo con el art. 12 apdo. 1 párr. 6 CA, la Federación es competente para dictar normas de derecho laboral para trabajadores de la agricultura y silvicultura, pero sólo podrá dictar leyes marco para estos trabajadores. Los Estados federados son competentes para dictar leyes de desarrollo y para la ejecución en esta materia. Para el derecho laboral no cubierto por el art. 12, la Federación tiene la competencia exclusiva en el sentido del art. 10 apdo. 1 párr. 11 CA, es decir, ostenta la competencia legislativa (plena) y la ejecución. Sin embargo, según la

18. Éstas tuvieron por objeto los siguientes asuntos:

Red de zonas protegidas Natura 2000, lista comunitaria de la región continental; Programa Europeo para la protección de infraestructuras vitales (EPCIP); Propuesta de un reglamento sobre normas para la acreditación y la supervisión del mercado en relación con la comercialización de productos, KOM(2007)37; Red de zonas protegidas Natura 2000, lista comunitaria de la región alpina; Red de zonas protegidas Natura 2000, lista comunitaria de la región alpina (ampliación); Organización común del mercado del vino, Reglamento sobre la organización común del mercado del vino y de modificación de determinados reglamentos-propuesta KOM(2007)372.

decisión del TCA, con respecto del grupo de personas incluido en el año 2005 en la Ley de trabajo rural, la Federación puede dictar no sólo una ley marco, sino que según el art. 10 apdo. 1 párr. 11 CA ostenta la competencia plena. El TCA llegó a esta conclusión porque ya hace muchos años había interpretado la competencia legislativa marco del art. 12 apdo. 1 párr. 6 CA, en el sentido de que solamente cabía incluir a empleados en empresas de agricultura y silvicultura. Adicionalmente, el TCA se pudo remitir en su decisión a una jurisprudencia consolidada desde hace años en la que, aplicando el método interpretativo histórico, había determinado para otros supuestos de hecho competenciales cuándo se está ante empresas de agricultura y silvicultura. Es esencial, por ejemplo, el cultivo de plantas, la tenencia y cría de animales, etc., pero también se incluyen las actividades de transformación y varias actividades de aprovechamiento. Sin embargo, la reforma de la Ley de trabajo rural de la Federación en 2005 se refería a actividades que precisamente no forman parte, de forma típica, de la agricultura y silvicultura en el sentido descrito y, por lo tanto, había sido dictada en contradicción con el art. 12 apdo. 1 párr. 6 CA.

—En la Sentencia G 119/06 del 17.03.2007 se anula por inconstitucional una norma de la Ley de centros hospitalarios de Viena. La norma no tenía una cobertura competencial suficiente, pues era imposible fundamentarla ni en el supuesto de hecho competencial del art. 12 apdo. 1 párr. 1 CA, ni en la competencia en materia de función pública del Estado federado según el art. 21 apdo. 1 CA. Las leyes de centros hospitalarios se fundamentan en el supuesto de hecho competencial «Centros médicos y de asistencia» del art. 12 apdo. 1 párr. 1 CA, por lo que a la Federación le corresponde la legislación marco y a los Estados federados la legislación de desarrollo y la ejecución. El supuesto de hecho competencial legitima la regulación de varias cuestiones de ordenación relacionadas con los centros hospitalarios. Entre éstas también están, como expuso el TCA, regulaciones sobre sí y en qué medida las entidades titulares de centros hospitalarios pueden permitir que los médicos empleados en el centro hospitalario puedan alcanzar acuerdos especiales con pacientes sobre el tratamiento personal en el centro hospitalario, incluidos acuerdos sobre honorarios. Como, hasta ahora, la Ley marco sobre centros hospitalarios de la Federación no regula esta cuestión, las leyes regionales de desarrollo pueden regularla con libertad y al margen de los principios de la ley federal. Sin embargo, la ley regional vienesa reguló más que las cuestiones de ordenación admitidas. En primer lugar, autorizaba directamente a determinados médicos directivos para celebrar acuerdos de asistencia especial y sobre honorarios y, en segundo lugar, también disponía que tales médicos debían entregar al menos el 40% de los honorarios acordados a los médicos subordinados. Según el TCA, estos aspectos afectaban a cuestiones de la relación de servicio entre las entidades titulares de centros hospitalarios y los médicos empleados, no cubiertas por la competencia del art. 12. Ahora bien, los Estados federados ostentan, según el art. 21 apdo. 1 CA, también una competencia legislativa sobre empleados públicos regionales y municipales. Pero la ley regional vienesa también se excedió de esta competencia, pues de forma indiscriminada se refería a todos los médicos y no solamente a los empleados regionales o municipales.

—En la Sentencia G 27/07 del 02.10.2007 se resolvió el conflicto entre una norma de la Ley de pensiones de funcionarios regionales de Salzburgo y el art.

21 apdo. 4 CA, siendo anulada la primera por inconstitucional. Se trataba no de que el Estado federado no era competente para la regulación de la relación de servicio adoptada, sino de que la ley regional había ejecutado la competencia de forma indebida. Con carácter general, las competencias en el ámbito del régimen de servicio de los funcionarios públicos están repartidas entre la Federación y los Estados federados de forma que la Federación es competente para los funcionarios federales y los Estados federados lo son para los funcionarios regionales y municipales. El art. 21 apdo. 4 CA dispone, de forma general y desde hace mucho tiempo, que los funcionarios públicos deben tener la posibilidad de traslado entre el servicio público federal, regional y municipal. Para proteger esta garantía, hasta 1999 el art. 21 apdo.1 CA establecía la obligación de los Estados federados de orientar los rasgos básicos de su legislación en materia de función pública por la legislación de la Federación sobre la función pública. Este, así llamado, mandato de homogeneidad fue suprimido en 1999, pero en su lugar se estableció en el art. 21 apdo. 4 CA la prohibición de computar los periodos de servicio de una forma desigual. Desde 1999, el art. 21 apdo. 4 CA prohíbe expresamente que, en caso de traslado entre la función pública federal, regional o municipal, el nuevo empleador público compute de forma desigual los periodos de servicio ya prestados. Esta prohibición fue violada por una disposición de la Ley de pensiones de funcionarios regionales de Salzburgo, pues para el cálculo de la cuantía de las pensiones de los funcionarios regionales de Salzburgo computaba los periodos de servicio de forma desigual. Los periodos de servicio en la administración de Salzburgo contaban más que los periodos de servicio para las administraciones de la Federación o de otro Estado federado.

—La Sentencia B 855/06 del 12.12.2006¹⁹ se ocupa de la cuestión si el legislador federal, de acuerdo con las disposiciones competenciales correspondientes de la Constitución Federal Austríaca, puede convertir a los masajistas terapéuticos en miembros de la Cámara de Industria y Comercio. El TCA debía examinar el recurso de un masajista terapéutico que, como miembro de la Cámara de Industria y Comercio, había sido obligado al pago de las correspondientes cuotas de miembro. El recurso impugna la inclusión en la Cámara de Industria y Comercio pues ésta se habría realizado en base a una interpretación legal contraria a las competencias. La Cámara de Industria y Comercio es una representación de intereses sectoriales prevista por ley federal y con afiliación obligatoria. Se fundamenta, por una parte, en el supuesto de hecho competencial «Cámaras para comercio, actividades económicas e industria» del art. 10 apdo. 1 párr. 8 CA y, por otra, en una disposición constitucional especial en la anterior Ley de cámaras de comercio. Son miembros en la Cámara de Industria y Comercio y, por lo tanto, están obligados al pago de cuotas, según la Ley de cámaras de industria y comercio de la Federación, entre otras, todas las personas que de forma independiente realicen una actividad económica (según la ley: «una empresa con actividad económica»). El TCA estudió con el método interpretativo histórico (la, así llamada, «teoría de la petrificación»), si la situación jurídica según la legislación simple, en el momento de entrada en vigor de la disposición constitucional especial, permitía la afiliación de los masajistas terapéuticos a la cámara. En el re-

19. Cuando se redactó el *Informe* en el año anterior, la sentencia aún no se encontraba disponible.

curso esto se ponía en duda, alegando que los masajistas terapéuticos no están sujetos a la ley de ordenación de actividades económicas y, por lo tanto, no son «una empresa con actividad económica». Tras un exhaustivo examen de las normativas históricas correspondientes, el TCA llegó a la conclusión de que la exclusión de la ley de ordenación de actividades económicas no excluye automáticamente la afiliación a la cámara. Asimismo, la evolución de la situación jurídica histórica demostró, para el TCA, según el principio del desarrollo sistemático, que existían fundamentos suficientes para la inclusión autorizada de los masajistas terapéuticos en la cámara. Por lo tanto, la alegación de una aplicación legal contraria a las competencias no se sostuvo.

2. Igual que en el año 2006, también en 2007 hubo una decisión del TCA referente a un reglamento que violaba 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. En la Sentencia V 17/06 del 08.03.2007 se anuló una parte de un reglamento de la Ministra Federal de Sanidad por violación de la obligación federal de consideración. El reglamento desarrollaba la Ley de protección de los animales de la Federación y regulaba los requisitos a cumplir por exposiciones, exhibiciones y ferias de animales. Entre otras cosas, el reglamento contenía una prohibición de exhibir animales capturados y de ofrecerlos para su compra o canje. En el Estado federado de Alta Austria existe una larga tradición de captura de aves, que incluye la exposición de las aves cantoras capturadas. Por esta razón, varias asociaciones que hasta ese momento organizaban tales exposiciones de aves cantoras se dirigieron al TCA e impugnaron la prohibición. Se argumentó que según la Ley de actos y eventos de Alta Austria la exhibición de aves cantoras está permitida y que el legislador regional de forma completamente consciente había eximido tales eventos tradicionales de la necesidad de autorización. Y ahora, el reglamento de la Federación, con su prohibición, dejaba sin efecto a la ley regional. Para el TCA esto no era compatible con la obligación federal de consideración. En primer lugar, era imposible que la ley federal contuviera una habilitación para una prohibición absoluta, pues esto contradiría totalmente la voluntad del legislador regional de Alta Austria. Pero, la ley federal debe respetar la competencia regional en materia de ordenación de actos y eventos y, por lo tanto, hay que interpretarla de forma restrictiva. Según el TCA, la autoridad legislatora reglamentaria, al disponer la prohibición, había interpretado la Ley de protección de los animales de la Federación de una forma contraria a la Constitución, por lo que tal disposición del reglamento fue anulada.

3. También resulta relevante desde una perspectiva federalista la decisión G 177/06 del 20.06.2007, entre otras. En ésta, el TCA anuló una disposición en la Ley de titularidad de servicio sobre maestros regionales de Salzburgo por contradicción con normas de organización de la Constitución federal. La regulación en la ley regional habilitaba a las agencias de administración federal provincial para decidir en el nombre del Gobierno regional cuestiones de la relación servicio de los maestros regionales. Esto contradecía la Ley federal constitucional sobre las Oficinas del gobierno regional. Esta ley federal constitucional, del año 1925, crea en todos los Estados federados (salvo en Viena) una Oficina del

gobierno regional. La Oficina es una organización administrativa auxiliar uniforme y debe asistir tanto al gobierno regional en la administración regional como también al presidente regional en la administración federal delegada. Ya en anteriores sentencias, el TCA había interpretado esta ley federal constitucional en el sentido de que solamente la Oficina del gobierno regional podría ser un órgano auxiliar del gobierno regional y que, por lo tanto, no está permitido hacer de una autoridad subordinada un aparato administrativo del gobierno regional. En ese sentido, la agencia de administración federal provincial solamente puede ser dotada de competencias de decisión propias, de forma que la decisión deberá dictarse en nombre de la agencia de administración federal provincial y no podrá dictarse en nombre del gobierno regional.

4. Desde una decisión del TJCE en el año 2004, las leyes de transmisión de suelo de los Estados federados están siendo sometidas a una presión especial. Y es que, como consecuencia, el TCA ha anulado en varias ocasiones disposiciones de las leyes de transmisión de suelo, según las cuales para la autorización de la adquisición de derechos sobre solares de uso agrícola se exigía siempre una explotación por el titular (explotación personal del solar por el adquirente del mismo).²⁰ Las cláusulas de explotación por el titular habían tenido como efecto una discriminación inadmisibles de nacionales que violaba el principio constitucional de igualdad, pues, en base a la sentencia del TJCE, en los casos con vínculos con el derecho comunitario, la explotación por el titular no podía ser exigida, mientras que en supuestos de hecho puramente nacionales, la explotación por el titular, según las leyes regionales, seguía siendo exigible. La última ley en vello afectada (Sentencia G 121/06 del 05.12.2006) fue la Ley de transmisión de suelo de Burgenland. Sin embargo, en el año de referencia, el TCA valoró la Ley de transmisión de suelo de Baja Austria como no objetable, pues en ésta la explotación por el titular no es un requisito imperativo, ni lo es en todos los casos para la obtención de la autorización (Sentencia B 1915/06 del 14.12.2007).

No obstante, otra sentencia del TJCE en el año de referencia (caso *Burtscher/Stauderer*-sentencia del 01.12.2005, Rs C-213/04) tuvo de nuevo como consecuencia la inconstitucionalidad de una norma sobre transmisión del suelo por discriminación inadmisibles de nacionales. Se anuló una norma en la Ley de transmisión de suelo de Salzburgo, según la cual la comunicación atrasada de un negocio jurídico a las autoridades tiene como consecuencia la nulidad del negocio jurídico. A juicio del TCA, esta regulación era perfectamente equiparable a la regulación de la Ley de transmisión de suelo de Vorarlberg, objeto de examen en la sentencia del TJCE, y que el TJCE había estimado como incompatible con la libre circulación de capitales. Por lo tanto, también la norma de Salzburgo infringía el derecho comunitario, en consecuencia era solamente aplicable a supuestos de hecho puramente nacionales y tenía como efecto una discriminación inadmisibles de nacionales.

20. Véase Punto V.3. en *Informe de las Comunidades Autónomas 2005* (2006).

A) El año 2007 ha estado marcado por la disolución de las Cámaras legislativas el 2 de mayo, la organización de elecciones federales el 10 de junio y la composición laboriosa de un nuevo gobierno federal. La operación termina el 21 de diciembre.

La actividad parlamentaria se interrumpe en un primer momento y después, en segundo lugar, se ralentiza. La producción legislativa, en particular, se encuentra comprometida.¹ Por contra, las decisiones importantes de la Corte Constitucional (antiguamente Corte de Arbitraje) así como las decisiones y los dictámenes del Consejo de Estado condicionan al mismo tiempo la actividad pública.

Por su parte, los gobiernos y parlamentos de comunidad y de región proveen de la gestión de los intereses en los que tienen competencias. En algunos entornos, se considera sin muchos matices que Bélgica podría funcionar sólo con las autoridades federadas, en defecto de autoridades federales investidas de la plenitud de sus atribuciones.

En cuanto a la acción de las colectividades locales, ésta se puede ver entorpecida en las materias en que las competencias del Estado federal y de las colectividades federadas se encuentran afectadas o reclaman, para su ejercicio, la conclusión de acuerdos de cooperación.

B) La legislatura precedente se abrió el 19 de junio de 2003 (*Carnets de campagne*, Bruxelles, Racine, 2004, p. 184). En virtud de las disposiciones del Código Electoral, y sobre todo del artículo 105, las elecciones generales deberían tener lugar antes del 24 de junio de 2007. Por razones prácticas, parecía difícil someterse a tal calendario y esperar el vencimiento normal de la legislatura. Hubo que recurrir a una disolución en las condiciones prescritas por la Constitución

Para descartar la puesta en marcha de las disposiciones inscritas en el artículo 46 de la Constitución (que evocan las hipótesis en las cuales el Rey está habilitado a pronunciar la disolución de las Cámaras legislativas, aunque ninguna se corresponde con las realidades del momento), el poder legislativo procede, el 2 de

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

1. Paradójicamente, la crisis que afecta al funcionamiento de las autoridades federales no deja de tener repercusión sobre el funcionamiento de las autoridades regionales y locales. Es cierto que un conjunto de instituciones e cooperación entre las autoridades federales y federadas ven comprometidas sus actividades al mismo tiempo. Allí donde los procedimientos requieren la intervención, a títulos diferentes, de estas autoridades, el proceso decisional se encuentra igual-

mayo, a una declaración de reforma de la Constitución. Sabemos que en virtud del artículo 195 de la Constitución, esta decisión provoca la disolución automática de las cámaras federales, la elección de nuevas cámaras dentro de los cuarenta días siguientes (es decir, el 10 de junio) y la primera reunión en los dos meses siguientes (es decir, el 28 de junio).

La declaración que se realiza en este momento es idéntica a la que había presidido los trabajos de la constituyente durante los años 2003-2007. Solamente han sido eliminadas de la lista las disposiciones que habían sido revisadas mientras tanto.

Un cierto número de disposiciones reformables interesan principalmente a las comunidades y las regiones. Así se deduce del título III que está sometido a reforma «en vista de incorporar un artículo nuevo que permita a las regiones instituir y organizar una consulta popular en las materias en las que tienen competencias», los artículos 67 y siguientes que permiten realizar la reforma del Senado estableciendo, por ejemplo, un Senado de las comunidades y las regiones y, *in fine*, del artículo 195 que está dedicado por completo al procedimiento de reforma constitucional —lo que podría autorizar a realizar, incluso en la legislatura que se abre, un intenso cambio institucional.

Sobre el peligro de una reforma de este calado, vid. «I limiti all'esercizio della funzione costituyente in Belgio», en *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere* —a cura di S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO—, Milan, Giuffrè, 2007, pp. 330sv.).

C) Las elecciones del 10 de junio traducen un neto retroceso de tres de las cuatro formaciones de la coalición gubernamental saliente. Solamente los liberales francófonos (el MR) obtienen un éxito apreciable. Entre los otros vencedores encontramos el CD&V (les démocrates-cristianos flamencos), le CdH (los demócratas humanistas) y los ecologistas del norte y del sur del país.

La situación es tan compleja que las elecciones federales no coinciden con las elecciones regionales. Distintas mayorías políticas pueden acceder a estos dos niveles de poder.

A la vista de los resultados electorales, parece sobre todo que el escrutinio del 10 de junio ha favorecido la aparición de dos corrientes de opinión a las corrientes eminentemente contradictorias. En el norte del país, el sentimiento es unánime: hay que acometer cuanto antes la reforma del Estado y atribuir más competencias y recursos a las colectividades federadas. En el sur, la convicción es más bien que la reforma del Estado puede esperar y que otros problemas de orden económico, social o financiero merecen someterse a la mesa de negociaciones.

Para tener en cuenta estos resultados contrastados, las negociaciones para la formación de un nuevo gobierno han durado más de seis meses. Comienzan el 21 de diciembre de 2007, bajo la dirección de Guy Verhofstadt, primer ministro saliente y entrante.

D) En la Región valona, nuevas normas ordenan la designación del alcalde.

El Código de la democracia local y de la descentralización prevé que los grupos políticos deseosos de conformar el órgano de gobierno local redactan un

pacto de mayoría. Este último debe mencionar el nombre del alcalde así como el de los concejales, entendiendo que es elegido de pleno derecho alcalde «el consejero de nacionalidad belga que haya obtenido más votos de preferencia sobre la lista que ha obtenido más votos entre los partidos políticos que hayan alcanzado un pacto de mayoría». Este es adoptado por el consejo comunal. Se somete a voto «en sesión pública y mediante voto oral».

La experiencia ha revelado, sin embargo, una dificultad. ¿Qué sucede si el alcalde y los concejales de un municipio son destituidos en el curso de una legislatura? Hay que considerar, sin duda, que el pacto se ha roto. ¿Pero como constituir un nuevo equipo cuando los resultados de las elecciones son idénticos? Un decreto de 27 de junio de 2007 precisa que, en este caso debe ser concluido un nuevo pacto de mayoría. Debe elegirse un nuevo alcalde. Debe haber sido elegido por uno de los partidos de la mayoría pero no tiene por qué ser el más votado de la lista mayoritaria. Esta disposición ha sido aprobada para la designación de J.-J. Viseur como alcalde de Charleroi.

E) El mismo Código ha sido modificado por un decreto de 8 de junio de 2006, completando el artículo L1123-14, § 1^{er}, que regula la moción de confianza constructiva para la elección de un nuevo consejo de gobierno municipal o de alguno de sus miembros. Está previsto que el concejal implicado pueda hacer «valer, en persona, sus observaciones» ante el consejo municipal. Este último, se precisa, «aprecia soberanamente, por su voto, los motivos que fundan» la decisión de reenvío.

Este decreto ha sido objeto de un recurso de anulación por el motivo de que el procedimiento no permite, en toda circunstancia, recurrir al consejo de un abogado; la Corte constitucional se refiere a varias sentencias del Consejo de Estado en la materia. En la sentencia n° 156/2007 de 19 diciembre de 2007, la Corte señala que el Código no impide «todo control jurisdiccional» por parte del juez administrativo. Organiza, en todo caso, un control marginal. En cuanto a la no intervención de un abogado, ésta resulta del encadenamiento de los procedimientos, tales que han sido determinadas por la ley regional, y de la naturaleza particular de las relaciones que existen entre el consejo y el concejal que ha designado. En este sentido, el mecanismo previsto en el decreto no se expone a crítica.

F) La ordenanza de Bruselas del 12 de enero de 2006, completada por una circular de 23 de marzo, se da por objeto establecer reglas de transparencia en lo referente a las remuneraciones percibidas por los mandatarios locales. Se dice que los problemas que han encontrado el alcalde y los concejales de Charleroi han inspirado al legislador de Bruselas.

Las disposiciones de la ordenanza completan las de la nueva ley municipal que establece el régimen de trato y las fichas de presencia. En lo sucesivo, cada consejo municipal, consejo de policía y consejo de gestión de un organismo de interés público deberá determinar con precisión el montante de las remuneraciones, ventajitas de todo tipo (tarjetas de crédito, dietas, seguros de grupo, alojamiento...), gastos de representación, instrumentos de trabajo, que los mandatarios locales pueden obtener. Se establece, además, un techo absoluto. Las sumas a percibir no pueden en ningún caso superar el 150% de la indemnidad parlamentaria.

G) Se han introducido varios recursos en la Corte constitucional contra las

disposiciones de naturaleza legislativa que organizarán, en cada una de las regiones, las elecciones municipales o provinciales. Se puede observar una sucesión de las elecciones locales que han tenido lugar el 10 de octubre de 2006. Los elegidos denuncian, en esta ocasión, las disposiciones que les parecen constituir anomalías a la vista de los recientes escrutinios.

H) En la Región valona, se han interpuesto tres recursos contra las disposiciones del Código de la democracia local y de la descentralización.

Un primer recurso afecta al libro primero de la cuarta parte del Código, lo que ha originado su reforma por el Decreto del 1 de junio de 2006. Afecta a las condiciones de coalición de listas de distritos electorales colindantes, con ocasión de las elecciones provinciales. Según la Corte, el hecho de que estas coaliciones sean permitidas entre el distrito germanófono de Tupen y el distrito francófono de Verviers no constituye perjuicio al derecho de los electores germanófonos de expresarse libremente con ocasión de estas elecciones (n° 78/2007, 16 mayo 2007).

Un segundo recurso afecta al artículo L4131-5 del mismo Código. Este precepto prevé la finalización del mandato de consejero municipal que, durante la campaña, ha sobrepasado los gastos autorizados. Según la Corte, el hecho de que esta misma sanción no afecte a los parlamentarios federales que hubieran cometido la misma falta no puede considerarse como discriminatorio. No es más que la «aplicación de normas de legisladores diferentes a personas que ejercen funciones diferentes» (n° 127/2007, 4 octubre 2007).

Un tercer recurso se dirige a las disposiciones del decreto de 1 de junio de 2006 que introduce, en el Código, disposiciones particulares de ineligibilidad. No se puede presentar, durante dieciocho años, a las elecciones municipales, la persona que ha sido condenada por las infracciones previstas por la Ley de 30 de julio de 1981 tendiente a reprimir ciertos actos inspirados por el racismo y la xenofobia. Esta causa de ineligibilidad no se prevé para los candidatos a las elecciones regionales. La Corte no aprecia discriminación (n° 151/2007, 12 diciembre 2007).

I) En la Región de Bruselas, la Corte constitucional es invitada a una cuestión prejudicial interpuesta por el Consejo de Estado. Este último, se pregunta, en efecto, si las disposiciones del Código electoral municipal que organizan un procedimiento particular en relación con el escrutinio municipal no desconocen las reglas de igualdad y de no discriminación.

La Corte estima que no conviene confundir el contencioso de la elección y el de los gastos electorales. Si los plazos prescritos son diferentes, es por la preocupación de permitir una «instalación... rápida del consejo municipal». La preocupación ha sido, en efecto, expresada por el legislador para asegurar la continuidad de las funciones municipales, de no retardar inútilmente «la instalación y la entrada en funciones del consejo municipal», así como preservar «la seguridad jurídica de la elección del conjunto de los candidatos».

No ha lugar a comparar el régimen del contencioso que se aplica a los mandatarios municipales y el que prevalece para los parlamentarios federales (n° 111/2007, 26 julio 2007).

J) En la Región flamenca, los recursos interpuestos por el partido Groen! se

dirigen al recorte que se ha realizado entre los distritos administrativos y los distritos electorales en las cinco provincias flamencas (n° 149/2007, 5 diciembre 2007). Esto genera «grandes diferencias en lo relativo a la barrera electoral natural». Ciertamente, cada uno sabe que un sistema así no permite descartar el fenómeno de los «votos perdidos». Así, podrían generarse distorsiones con relación a un sistema razonable de representación proporcional.

La Corte acepta estas críticas. En efecto, resalta que «la extensión de una circunscripción electoral puede influenciar de manera desfavorable el peso del voto de un elector; la candidatura de un candidato y, más generalmente, de un partido político de obtener representantes en un órgano representativo». En particular, «las posibilidades de ser elegido puede depender en gran medida de la circunscripción electoral donde se ha presentado la candidatura».

«Por razones de estabilidad política y seguridad jurídica», la Corte constitucional mantiene, sin embargo, los efectos de la norma anulada. Claramente, los resultados de las elecciones provinciales de 2006 no se han impugnado.

El modo de devolución de los escaños a los diferentes candidatos de una lista, tal y como está organizado por el Decreto de 12 de febrero de 2006, es resuelto del mismo modo. El número personal de los votos obtenidos por los candidatos recibe, en efecto, un alcance diferente según sean candidatos efectivos o suplentes (n° 53/2007 du 28 mars 2007).

El modo de devolución de los escaños no es el mismo para las elecciones municipales que están organizadas bajo el sistema Imperiali y para las provinciales que funcionan con el sistema D'Hont. La Corte constitucional no examina, sin embargo, si existe discriminación porque éste no es el objeto de los artículos 3, 4 y 5 del decreto de 7 de julio de 2006 (n° 138/2007, 14 noviembre 2007).

K) La sentencia n° 48/2007 de 21 marzo 2007 recuerda que las competencias atribuidas a las comunidades y regiones lo son de manera exclusiva. Esto significa que las autoridades federales no podrían intervenir, salvo disposición en contrario, en el dominio de las competencias atribuidas. Esto significa también que las diversas autoridades federadas no podrían legislar en las áreas de competencia reconocidas a las autoridades de la misma naturaleza. En cuanto al legislador federal, conserva, en todo caso, el ejercicio de competencias residuales.

En ciertas materias, como en la de la investigación científica, ni la Constitución, ni la Ley especial de reformas institucionales no son, sin embargo, obstáculo al «sistema de ejercicio paralelo de competencias exclusivas», entendiéndose que «cada legislador (es) competente para reglamentar la investigación científica en las materias que son de su competencia». La ley federal de 27 de diciembre de 2005, relativa a las experimentaciones sobre la persona humana, no se expone, pues, a crítica.

L) En el contencioso de la suspensión después de la anulación, las sentencias n° 17/2007 y 146/2007 entran en el examen de una cuestión particularmente delicada del contencioso comunitario. Conciernen a los conocimientos lingüísticos que deben probar los agentes de los servicios de policía federal y de policía local en cumplimiento de sus funciones en la región bilingüe de Bruselas-Capital.

Los artículos 73 y 74 de la Ley de 20 de julio de 2006 modifican las leyes coordinadas sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa. Prevén, en efecto, que estos agentes conservarán «su empleo incluso si no pueden demostrar el conocimiento de la otra lengua».

A ojos de la Corte, estas disposiciones se dictan «por la preocupación del legislador especial de realizar un equilibrio entre los intereses de las diferentes comunidades y regiones en el seno del Estado belga». No se podría, sin embargo, inferir de esta preocupación, que el legislador ordinario está autorizado a desconocer las disposiciones que establecen las leyes coordinadas sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa.

En la sentencia n° 42/2004, la Corte habría aceptado el establecimiento un régimen transitorio. No obstante, precisó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución, que «la medida (derogatoria) sería desproporcionada si no hubiera vencido el 1 de abril de 2006, es decir, cinco años después de su entrada en vigor ». A pesar de esta advertencia clara, nuevas disposiciones derogatorias han sido incluidas en la Ley federal de 2006. Estas disposiciones se exponían manifiestamente a crítica. Fueron anuladas por la Corte.

No hace falta decir que la situación creada no suscitará dificultades prácticas en la gestión de los servicios encargados de asegurar el mantenimiento del orden y la seguridad pública en la capital del Reino. La capacidad operacional de los cuerpos de policía podría verse afectada. Para aportar una solución, así como acomodarse a esta situación, la Corte no da a su decisión efectos retroactivos, pero mantiene los efectos de las disposiciones anuladas hasta la fecha de publicación de la sentencia en el *Moniteur belge*. El problema, en consecuencia, no se ha solucionado todavía.

Bibliografía

Obras generales, *La mise en oeuvre de la décentralisation: étude comparée. France, Belgique, Canada* (dir. G. GUIHEUX), Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2006, 387p.; F. DELPÉRÉE, *La Belgique, un projet d'avenir?*, Bruxelles, Luc Pire, 2007, 120 p.; C. DE VISSCHER, «Fédéralisme et réformes administratives en Belgique: quelles différences de trajectoires entre la Flandre et la Wallonie», *En l'honneur de Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2007, p. 383; M. NIHOUL, «La protection juridique de l'autonomie locale par la Cour constitutionnelle de Belgique», *Itinéraires...* (cité), p. 1099; J.-M. PONTIER, «Autonomie locale, libre administration, décentralisation», *Itinéraires...* (cité), p. 1221; A. ROUX, «Constitution, décentralisation et libre administration des collectivités territoriales», *Itinéraires...* (cité), p. 1379.

Consideraciones preliminares

El ordenamiento jurídico en Italia ha hecho frente a una continua sucesión de dilemas en los últimos años, tras la aprobación de la Ley constitucional 3/2001, de reforma del ordenamiento regional y de las entidades locales territoriales. Entre estos dilemas destacan los siguientes: desarrollar la Constitución, o bien proceder a una nueva reforma constitucional; optar por un proceso institucional caracterizado por la adopción de acuerdos interinstitucionales, o continuar con una lógica garantista y atribuir la solución de conflictos competenciales al juez constitucional; en fin, proseguir con la evolución de un sistema de pluralismo regional, o bien escoger la vía de una descentralización dirigida desde el centro, por la leyes del Parlamento estatal, y por el sistema político nacional.

Transcurridos seis años desde la entrada en vigor de la reforma constitucional del regionalismo, se ha dejado atrás el intento de realizar una nueva revisión constitucional, frustrada tras el voto negativo de la mayoría del cuerpo electoral, que fue llamado a pronunciarse en referéndum. Actualmente, la situación se caracteriza por estar estancada, y no permite por el momento adivinar qué ruta ha emprendido el regionalismo en Italia.

Esta incertidumbre se acrecienta, entre otros motivos, por el retraso en la aprobación de numerosas leyes que tenían que desarrollar el texto constitucional, reformado el año 2001. A título de ejemplo, permanece aún sin resolverse de qué modo deberá aplicarse el principio del federalismo fiscal, codificado en el artículo 119 de la Constitución; no se ha definido el conjunto de normas legales estatales que debían actuar como límite en el ámbito de las materias sobre las que las regiones ostentan una competencia concurrente; no se ha procedido a adaptar el Texto refundido relativo al ordenamiento de los municipios y de las provincias a las modificaciones introducidas por la Ley constitucional 3/2001; tampoco se ha desarrollado la figura de las áreas metropolitanas, que el artículo 114 de la Constitución había previsto como una entidad de creación necesaria; también faltan por concretar las competencias fundamentales que corresponderán a los municipios y a las provincias; y, finalmente, no se ha llevado a cabo la incorporación de representantes de las regiones y del sistema de las autonomías en el seno de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales.

Asimismo, sorprende que no se haya procedido a aplicar el nuevo sistema de

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

distribución de las competencias administrativas, reconocido en el artículo 118 de la Constitución, y que se funda en el criterio de subsidiariedad y en el papel central que corresponde a las administraciones locales. Por el contrario, hay un bloque sustancial en el proceso de transferencia de las competencias administrativas, incluidas las ya previstas en el Decreto legislativo 112/1998. Ello se explica tanto por la complejidad de los mecanismos previstos por la ley para llevar a cabo la descentralización competencial, como por los problemas existentes en el campo de las finanzas públicas, que comportan que sea improbable un aumento de los recursos económicos dirigidos a los municipios y a las provincias.

Por su parte, la misma Corte Constitucional parece que se mueve con un particular cuidado y, frente a las incertidumbres del texto constitucional, evita la opción de imponer un «modelo» de regionalismo propio. El juez constitucional parece más preocupado por asegurar que el funcionamiento del sistema constitucional sea razonable, que por reexaminar, bajo el prisma de la nueva normativa constitucional, sus propios razonamientos jurisprudenciales consolidados. Claro que este comportamiento cauteloso es comprensible, si se tiene en cuenta que el juez de la constitucionalidad de las leyes tiene que navegar entre dos extremos: entre el riesgo de favorecer el continuismo respecto al pasado, a través de una interpretación restrictiva de las disposiciones constitucionales, y el peligro de que sea él mismo quien aplique directamente las normas recogidas en el Título V de la Constitución, lo que podría significar, seguramente, una revolución en el actual contexto institucional.

No obstante, algunos de los sucesos institucionales que han tenido lugar a lo largo de 2007 presentan un cierto interés, incluso para el observador extranjero, en la medida que permiten plantear la presencia de ciertas tendencias, que no habían sido previstas del todo por las recientes reformas constitucionales. Es interesante hacer notar que tales sucesos tienen como protagonistas a regiones de régimen especial y regiones de régimen general que se han caracterizado por optar por un modelo institucional diferente al perseguido en el ámbito nacional.

Como veremos a continuación, se trata de la posibilidad de modificar los límites territoriales de las regiones de régimen especial, de los nuevos tipos de referéndum popular, y de la opción por superar el carácter homogéneo y tendencialmente uniforme del regionalismo de régimen general.

La modificación del territorio de las regiones de régimen especial a través de la adhesión de nuevos municipios

El territorio constituye un elemento importante para definir la autonomía regional. En primer lugar supone un elemento necesario, desde el momento que las regiones se encuentran entre las entidades territoriales. En segundo lugar, define el ámbito espacial dentro del cual la región puede ejercer legítimamente sus propias competencias normativas y administrativas. En tercer lugar, circunscribe y concreta los intereses expresados por la comunidad que la región debe representar desde una perspectiva institucional y funcional. Pero especialmente, el territorio, tal como evidencia la experiencia en España, representa un carácter esencial de la autonomía, en la medida que es la comunidad y la porción de pueblo que

está representada: en efecto, las regiones son entidades representativas de las comunidades locales, creadas para cuidar sus intereses generales; la autonomía constitucional reconocida es la autonomía de la comunidad territorial de referencia, antes incluso que de la entidad jurídica.

Por estas razones se concluye que la definición de los límites territoriales de una entidad comunitaria posea una relevancia especial, tanto desde el punto de vista institucional, como simbólico, puesto que la autonomía no se reduce sólo a un complejo de poderes de gestión y organización, sino que también es reconducible a factores culturales e identitarios.

A efectos de precisar el significado del territorio de las regiones, se hace necesario distinguir entre las regiones de régimen general, y las de régimen especial.

En cuanto a las regiones de régimen general, la determinación del territorio se realizó sobre la base del principio dispositivo, si bien se hacía referencia a los datos estadísticos utilizados usualmente para el censo. Con todo, el artículo 132 de la Constitución ha consentido a las comunidades territoriales que puedan ejercer un cierto poder dispositivo para modificar los límites territoriales de la región. En este sentido, la Constitución prevé tres posibilidades: a) la fusión entre dos o más regiones existentes; b) la creación de una región nueva por segregación de otra; c) la segregación de algunos territorios respecto a una región, para entrar a formar parte de otra región distinta.

En cambio, en el caso de las cinco regiones de régimen especial, la determinación del territorio ha venido vinculada a la propia institución, y se ha constitucionalizado en los Estatutos, que como se sabe son leyes constitucionales. En este tipo de regiones no se han previsto supuestos de alteración de los límites territoriales. Por otra parte, la inclusión de los municipios y de las provincias en una región de régimen especial ha venido predeterminada por el dato geográfico, como ocurre en el caso de las dos islas, Sicilia y Cerdeña; o bien, se ha producido a partir del factor identitario y lingüístico, o por cuestiones políticas, tal como ocurre en las tres regiones limítrofes, Valle de Aosta, Trentino Alto-Adigio y Friul Venecia Julia. Estas tres regiones se formaron como consecuencia de acuerdos internacionales celebrados al final de la segunda guerra mundial.

Por ejemplo, el artículo 1 del Estatuto de Valle de Aosta dispone que el territorio de la región comprende las circunscripciones de los municipios que pertenecían a la misma en la fecha de entrada en vigor de la presente ley constitucional. El artículo 2 del Estatuto de Friul Venecia Julia establece que «la región comprende los territorios de las actuales provincias de Gorizia y de Udine, y de los municipios de *Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle y Sgonico*». Por su parte, el artículo 3 del Estatuto de Trentino Alto-Adigio afirma que la región comprende las provincias de Trento y de Bolzano, mientras que algunos municipios vienen agregados a la provincia de Bolzano.

De la lectura de estas disposiciones constitucionales emerge, por un lado, la intención de constitucionalizar el territorio de las regiones de régimen especial, «petrificándolo» dentro de los confines fijados en sede estatutaria; por otro lado, se admite la posibilidad de que la población de las regiones de régimen general puedan crear nuevas regiones, o bien segregarse de una región para agregarse a otra.

Este régimen jurídico, relativo a la determinación del territorio de las regiones, permite concluir que los constituyentes no tuvieron en consideración la posibilidad de que algunos municipios pudieran segregarse de las originarias regiones de régimen general, para solicitar su agregación a una región de régimen especial. Sin embargo, este supuesto se ha empezado a plantear en el regionalismo italiano, alimentado por la crisis de las finanzas públicas. Efectivamente, en el momento de redactar este informe, más de veinte municipios han iniciado el procedimiento para agregarse a una región de régimen especial (Valle de Aosta, Trentino Alto-Adigio y Friul Venecia Julia), con el objetivo explícito de beneficiarse de los mayores recursos económicos atribuidos a tales regiones.

El análisis de este fenómeno, desde la perspectiva del derecho constitucional, plantea diversas cuestiones, tanto de índole procedimental, como de índole material.

Desde la vertiente procedimental, la cuestión se complica por la circunstancia de que las dos fases que constituyen el proceso, es decir, la segregación de una región y la agregación a otra distinta, se encuentran reguladas por textos distintos: el artículo 132 de la Constitución para la primera fase, y la ley constitucional de reforma del Estatuto de régimen especial para la segunda fase.

Efectivamente, el procedimiento establecido en el artículo 132 de la Constitución, que regula la segregación de una región de régimen general, para agregarse a otra región de régimen general, no puede aplicarse íntegramente, sino sólo en relación a la fase inicial del proceso, referente a la iniciativa, esto es, a la decisión inicial de algunos municipios consistente en segregarse de la propia región. A estos efectos, la propuesta ha de ser aprobada mediante referéndum con un número de votos que no puede ser inferior a la mayoría de los electores inscritos en las listas electorales de los municipios interesados.

La fase de agregación, en cambio, no puede seguir el procedimiento regulado en el artículo 132 de la Constitución, en la medida que hace referencia únicamente a las regiones de régimen general. En cualquier caso, cabe recordar que esta segunda fase consiste en la presentación por parte del Gobierno de un proyecto de ley que, una vez se ha dado audiencia al Consejo regional, debe ser aprobado por el Parlamento.

La cuestión del territorio de las regiones de régimen especial, en efecto, se encuentra reservada a los Estatutos, y no existe ninguna disposición específica que regule tal supuesto, por lo que sería necesario introducir una revisión constitucional de las disposiciones que, como hemos visto más arriba, establecen el territorio de las regiones de régimen especial.

Por lo tanto, la solución correcta pasa por realizar una subdivisión del proceso en dos «subprocedimientos»: en primer lugar, el procedimiento interno, relativo a las regiones de régimen general, que requiere concluir con éxito positivo el referéndum entre la población interesada; en segundo lugar, el procedimiento relativo a las regiones de régimen especial, que se desarrollaría según las disposiciones estatutarias y necesita, en consecuencia, de una ley de revisión constitucional.

La necesidad de un procedimiento «mixto» encuentra su fundamento, por otra parte, en un pronunciamiento de la Corte Constitucional, y en la *praxis* seguida por el Gobierno.

La Corte Constitucional, en la sentencia 66/2007, ha debido resolver un conflicto de competencias planteado por la región Valle de Aosta frente al Estado, en relación a tres actos preparatorios del ejercicio del referéndum para la segregación de un municipio de la región Piamonte y la subsiguiente agregación del mismo a la citada región de régimen especial. La región recurrente había cuestionado la aplicabilidad del artículo 132 de la Constitución, en la medida que la aprobación, mediante referéndum, de la solicitud de segregación de la región Piamonte habría podido influir en la delimitación territorial del Valle de Aosta.

El juez constitucional, rechazando el recurso, precisa que el procedimiento del artículo 132 de la Constitución se refiere a todas las regiones de régimen general, e intenta involucrar a los órganos y a las entidades interesadas en los procedimientos para efectuar las modificaciones necesarias de los territorios de las regiones de régimen general. Por otra parte, la Corte Constitucional señala que «evidentemente no hay ningún procedimiento normativo interno, propio de un único ordenamiento regional, que pueda producir efectos sobre dos entidades regionales distintas, como se pone de manifiesto en el caso que ha originado el presente juicio, en el que el procedimiento de segregación y sucesiva agregación afecta a dos regiones». De este modo, el juez constitucional da a entender que la decisión de agregar algunos municipios a una región de régimen especial debe seguir el procedimiento previsto en el Estatuto de ésta última.

Esta conclusión es la que finalmente parece que ha adoptado el Gobierno, que en el ámbito del procedimiento en curso para la agregación de algunos municipios a una región de régimen especial ha optado por la vía de la ley constitucional de revisión de los Estatutos.

Más complejos aparecen los aspectos materiales de la cuestión, y que hasta el momento no han sido afrontados ni por el Parlamento ni por la Corte Constitucional. En síntesis se trata de plantear si el territorio de las regiones de régimen especial puede ser alterado, o bien permanece cristalizado dentro de los límites originarios.

Por ejemplo, la región Valle de Aosta, al motivar el conflicto de competencias, que fue resuelto por la sentencia constitucional núm. 66/2007, había afirmado que su territorio habría sido constitucionalizado de modo sustancial por el artículo 1, apartado 2, del Estatuto, y que haría referencia a las circunscripciones municipales que formaban parte de tal territorio en la fecha de 11 de marzo de 1948, o bien a los municipios especificados en la tabla anexa al Decreto legislativo núm. 545, de 7 de septiembre de 1945 (Ordenamiento administrativo del Valle de Aosta). Según la región recurrente, de esta circunstancia derivaría la necesidad de salvaguardar el equilibrio lingüístico y cultural de la comunidad, puesto que como garantía de este equilibrio se había reconocido a la región unas formas y condiciones particulares de autonomía.

Lo que parece indudable es que los constituyentes quisieron reconocer condiciones particulares de autonomía a partes bien específicas del territorio italiano, individualizadas sobre la base de necesidades de orden histórico, tanto internas, como internacionales, y a partir del reconocimiento de identidades culturales específicas. Es un ejemplo de ello la codificación de la especificidad del Trentino Alto-Adigio en su Estatuto, donde se perseguía el reconocimiento de diferencias identitarias,

y se quería asegurar éstas a través de la autonomía particular de la provincia dentro de la autonomía general de la región. Así se desprende del discurso de De Gasperi en la Asamblea constituyente, quien destacó la posibilidad que el momento histórico ofrecía de conseguir un objetivo de «convivencia administrativa, mediante la creación de garantías para las minorías, la alemana dentro de la región, y la italiana dentro de la provincia de Bolzano».

En el caso del Valle de Aosta, la atribución de un régimen especial obedeció a un objetivo asumido en aquel territorio por los Comités de liberación nacional del Valle de Aosta, del Piamonte y de la Alta Italia, quienes encontraron en esta solución un punto intermedio entre algunas posiciones locales favorables a la anexión a Francia, y otras orientaciones políticas menos favorables a las autonomías. Menos clara aparecen, por el contrario, las motivaciones que condujeron a la autonomía especial de la región Friul Venecia Julia, si bien puede afirmarse de manera segura que fue relevante la exigencia de tutela para las minorías lingüísticas, o el reconocimiento de la especificidad de algunos territorios, como el estatus de la ciudad de *Trieste*, o la diversidad entre los distintos territorios de la región.

Desde nuestro punto de vista, no parece que sea posible afrontar la problemática mediante el olvido del elemento histórico y político que ha justificado la elección de crear dos tipos de ordenamiento regional, el general y el especial. Por otra parte, no puede olvidarse la naturaleza claramente instrumental de la solicitud de los municipios por incorporarse a las regiones de régimen especial, y que se basa no en razones culturales e identitarias, sino en la intención de adquirir mayores beneficios económicos con respecto a los que obtendrían si se mantuvieran en el seno de una región de régimen general. Cabe tener en cuenta que, si se admite la alteración de los límites territoriales de una región con un régimen especial, la eventual agregación debe realizarse con respeto a los mismos criterios históricos, lingüísticos y culturales que condujeron a reconocer un especial estatus de autonomía a ciertas zonas territoriales de Italia.

Algunas tendencias favorables para superar el regionalismo homogéneo

El desarrollo del regionalismo italiano, en sus diversas etapas, se ha caracterizado porque ha tendido a reducir la importancia del principio dispositivo a favor de un regionalismo homogéneo y uniforme. A la consecución de este objetivo han concurrido tanto el legislador nacional, como la Corte Constitucional, que han coincidido en negar a las regiones su capacidad para diferenciarse a partir de sus respectivas competencias y de los principios de autoorganización y de funcionamiento.

Por otra parte, no podemos ignorar la función homogeneizante desarrollada en el sistema italiano por los partidos políticos, que han apostado por descentralizar la administración, y centralizar la política. Las regiones, en efecto, han actuado en una realidad que se ha caracterizado por la presencia de fuertes partidos de masa, nacionales y centralizados, y han acabado por aceptar la lógica impuesta por tales partidos. La ausencia de partidos regionales efectivos ha comportado que fuera menos incisiva la actitud reivindicativa y de concertación de las regiones. En cambio, la fuerza de los partidos políticos nacionales ha acaba-

do por reproducir los problemas estatales en el ámbito regional y local; de igual modo, los partidos nacionales han usado el nivel infraestatal como terreno para experimentar o anticipar las soluciones institucionales que se pretendían adoptar en el ámbito estatal.

En este contexto favorable a un regionalismo homogéneo, la Ley constitucional 3/2001 ha introducido una novedad, con la reforma del artículo 116 de la Constitución, en la medida que dicha reforma ofrece a cada una de las regiones de régimen general la posibilidad de incrementar su nivel competencial y, a la vez, les permite diferenciarse de otras regiones.

Efectivamente, el artículo 116.3 de la Constitución faculta a las regiones de régimen general para que puedan ejercer mayores competencias normativas y administrativas, respecto a las que inicialmente se habían reconocido a tales regiones de régimen general, y todo ello a partir de un procedimiento regulado directamente por la Constitución. Esta nueva regulación es interesante, puesto que prefigura la existencia de relaciones interinstitucionales, mediante pactos, y relativas a cuestiones sectoriales, lo que es completamente distinto al régimen de relaciones jurídicas entre las regiones de régimen general y el Estado que existía antes de la reforma de 2001, y que se caracterizaba por la presencia de criterios de multilateralidad y paridad entre las regiones. Por otra parte, la reforma de 2001 admite que haya diferencias en relación con las competencias ejercitables.

En consecuencia, el sistema regional en Italia podría basarse en el futuro en dos tipos de regiones: habría un primer grupo institucional de tipo estático, constituido por las regiones de régimen especial recogidas en el artículo 116.1 de la Constitución, y por las regiones de régimen general, que no hubieran considerado conveniente ejercer el procedimiento para diferenciarse de las otras, en cuanto al ámbito competencial a ejercer; y habría un segundo grupo institucional de carácter dinámico, representado por las regiones que, con distintos grados de diferenciación, lograrían adquirir formas y condiciones particulares de autonomía.

Cabe advertir que el procedimiento especial previsto en el artículo 116.3 de la Constitución ha permanecido «congelado» por varios años, ya que se había previsto la derogación del citado apartado en el proyecto de reforma constitucional aprobado a finales del año 2005, y que no entró en vigor por la voluntad contraria puesta de manifiesto por el electorado en el referéndum convocado con base en el artículo 138 de la Constitución. Por el contrario, a lo largo del año 2007 se ha reanudado esta interesante problemática, debido a la iniciativa de tres regiones del norte de Italia: Piamonte, Lombardía y Véneto.

Las solicitudes formuladas por estas tres regiones se han diferenciado, bien por el alcance que se ha logrado en la elaboración de sus respectivas propuestas, o bien por la naturaleza de las competencias reivindicadas.

En cuanto al primer aspecto, al que acabamos de hacer mención, cabe tener presente el caso del Piamonte, que por el momento se ha limitado a manifestar su intención de utilizar el procedimiento previsto en el artículo 116.3 de la Constitución, aunque no ha llegado a formalizar la solicitud. Lombardía, por su parte, y tras la deliberación del Consejo regional, ha concretado los ámbitos materiales que se discutirían con el Gobierno. En cuanto al Consejo regional del Véneto, y

tras el acuerdo de 18 de diciembre de 2007, ha otorgado al presidente de la Junta el mandato para negociar con el Gobierno, de conformidad con el principio de colaboración leal, el conjunto de competencias que se atribuirían a la región.

Las propuestas de las tres regiones se diferencian también por el tipo de competencias reclamadas. Piamonte ha tomado en consideración un número restringido de materias, tales como bienes culturales, infraestructuras y autonomía universitaria e investigación científica. Más amplios son los ámbitos materiales reivindicados por las regiones de Lombardía y del Véneto, que coinciden en distintos aspectos.

En particular, la región del Véneto reclama asumir más competencias en las siguientes materias: educación universitaria y no universitaria (en lo que se refiere a la elaboración de los programas, becas de estudio, y reconocimiento de los créditos formativos); sanidad (con particular referencia a la disciplina de la organización de los servicios, y a la programación y gestión de los recursos); y bienes culturales (y en especial en lo referido a bienes museísticos, reconocimiento de los aspectos profesionales en el ámbito bibliotecario y de archivos, y la competencia plena en la tutela y promoción del patrimonio histórico de la primera guerra mundial).

También se han reclamado nuevas competencias en los siguientes ámbitos materiales: relaciones exteriores de las regiones; juzgados de paz (en lo relativo a la selección de los jueces, la organización del personal, y la programación y organización de las plantillas); medio ambiente (con referencia a las instalaciones de materiales peligrosos, evaluación del impacto ambiental, y promoción de las políticas de desarrollo sostenible); infraestructuras (en lo que se refiere a la participación de las regiones en la gestión de algunas de estas infraestructuras, tales como los puertos y aeropuertos nacionales); y la seguridad en el trabajo. Asimismo, es interesante la reclamación de atribuir competencias de dirección al presidente de la Junta en materia de protección civil, para el caso de catástrofes cuando no superen la capacidad operativa de las regiones y de las entidades locales.

La regulación del referéndum regional y su aplicación en la región del Valle de Aosta

La Constitución de Italia asumió una regulación restringida en cuanto al instituto jurídico del referéndum, y previó sólo tres tipos: el referéndum abrogativo del artículo 75 de la Constitución; el de las leyes de revisión constitucional (artículo 138 de la Constitución), y el de la alteración del territorio de las regiones (artículo 132).

Más amplia aparece, en cambio, la gama de posibilidades ofrecidas a la participación popular por los ordenamientos regionales y locales. En concreto, los Estatutos regionales han previsto diversas formas de participación, al margen del referéndum para la aprobación de las leyes estatutarias directamente regulado por la Constitución. Estas otras formas de participación son el referéndum abrogativo, el consultivo (sobre propuestas concretas de interés particular para la población), y el aprobativo (donde una mayoría cualificada del Consejo regional decide que los proyectos de leyes regionales, antes de su publicación, sean sometidos a referéndum).

A todo ello se añade que, recientemente, algunas regiones de régimen especial han introducido el referéndum propositivo, que se dirige a favorecer la participación directa de los ciudadanos en la elaboración de las leyes, y que da más relieve a la figura jurídica de las leyes aprobadas por iniciativa popular. Se trata de una innovación interesante, en la medida que refuerza un instrumento para la participación en los procedimientos de elaboración de las leyes, el de la iniciativa popular, que la experiencia ha demostrado que no era del todo satisfactorio, puesto que el legislador no estaba obligado a transformar la iniciativa en una ley.

Para empezar, la Ley 11/2005 de la provincia de Bolzano, en materia de iniciativa popular y referéndum, ha regulado en el artículo 15 el referéndum propositivo. Éste puede ser promovido por parte de 13.000 electores inscritos en las listas electorales de un municipio de dicha provincia, y que tengan reconocido el derecho al voto en las elecciones del Consejo provincial. La solicitud de referéndum debe venir acompañada por el proyecto de ley, sobre el que se reclama el voto de los ciudadanos, dividido por artículos y redactado en lengua italiana y alemana. Además, en los casos en que se prevean nuevos gastos a cargo del presupuesto provincial, o un incremento de éstos, deberá adjuntarse una memoria económica, en la que se ilustrará los gastos previstos y el modo de obtener los ingresos necesarios para hacer frente a tales gastos.

Este tipo de referéndum no se admite para las leyes tributarias y de presupuesto, ni para la regulación de los salarios correspondientes al personal y a los miembros de los órganos de la provincia, y tampoco se admite para las disposiciones que afecten a cuestiones referentes a los derechos y a la tutela de los grupos lingüísticos.

Cuando el resultado del referéndum sea favorable a la aprobación de la ley, el presidente de la provincia la promulgará. En caso contrario, se establece un plazo de cinco años durante el cual no se podrá reiterar la misma solicitud de referéndum.

Por su parte, la región del Valle de Aosta, mediante la Ley 5/2006, ha introducido el instituto del referéndum propositivo, si bien con una regulación en gran medida diferente a la prevista en la provincia de Bolzano. En efecto, en esta región la solicitud de referéndum puede ser presentada cuando el Consejo regional, en el momento de aprobar una proposición de ley, de iniciativa popular, lo haga de tal modo que modifique los elementos esenciales de la citada proposición de ley. En cualquier caso, para que el referéndum tenga éxito se fija un elevado quórum de participación, que es del 45% de los electores inscritos en las listas electorales para la elección de los órganos regionales.

Más recientemente, la Ley estatutaria de la región de Cerdeña, que fue aprobada el 7 de marzo de 2007, ha previsto en su artículo 4 que 15.000 electores puedan presentar ante el Consejo regional una proposición de ley, la cual se someterá a referéndum popular si el Consejo regional no se pronuncia definitivamente sobre ella dentro de los siguientes seis meses.

La experiencia de la región del Valle de Aosta es en particular interesante, ya que este tipo de referéndum fue efectivamente ejercitado a lo largo del año 2007, y además en relación a una temática de notable relevancia, como es la determinación de la forma de gobierno y del sistema electoral para elegir a los miembros de los órganos representativos de la región.

La Ley constitucional 2/2001 había atribuido a la competencia legislativa de las regiones de régimen especial (esto es, las llamadas leyes estatutarias) el régimen de la forma de gobierno regional. En todo caso, hasta 2007 no se había planteado un nuevo régimen sobre esta cuestión, por lo que se mantenía una regulación de tipo parlamentario clásico, caracterizada por la elección directa del Consejo del Valle, mediante criterios de representación proporcional (y un porcentaje del 5%), y por la elección del presidente y de la Junta por parte del Consejo.

Con la finalidad de modernizar los caracteres de la forma de gobierno, se habían presentado ante el Consejo tres proposiciones de ley de iniciativa popular, que modificaban el sistema electoral, sustituyendo la representación proporcional por la mayoritaria, y que obligaba a las listas a declarar previamente las alianzas políticas. Asimismo, proponían una forma de gobierno asimilable a la existente en Suiza, basada en que el electorado elegía directamente a la Junta, y que establecía la incompatibilidad entre los cargos de consejero y de asesor.

La asamblea regional del Valle de Aosta procedió a cursar estas proposiciones de ley, aunque aprobó finalmente una normativa que se alejaba sustancialmente del contenido de las proposiciones de ley de iniciativa popular, y que no cumplía con los principios caracterizadores de tales propuestas legislativas. Así es, la Ley 20/2007 de la región del Valle de Aosta reiteraba, entre otros aspectos, la competencia del Consejo para elegir tanto al presidente como a la Junta; introducía el instituto de la moción de censura constructiva respecto al presidente, y preveía la posibilidad de interponer una moción de censura respecto a cada uno de los asesores.

Era evidente que la nueva ley no introducía una innovación cualitativa en el régimen de la forma de gobierno y, por lo tanto, se alejaba de las soluciones planteadas por la iniciativa legislativa popular. En consecuencia, se cumplían los condicionantes jurídicos previstos en la Ley 5/2006 para reclamar la convocatoria de un referéndum propositivo, puesto que la proposición de ley de iniciativa popular había sido modificada en sus elementos esenciales.

En fecha 6 de julio de 2007, la Comisión para los procedimientos referendarios confirmó la admisibilidad de esta solicitud, y el referéndum tuvo lugar el 18 de noviembre de 2007, si bien no se consiguió el quórum de participación previsto para darle su validez, especialmente porque los partidos que componían la mayoría de gobierno hicieron campaña a favor de la abstención.

La laboriosa reforma estatutaria de la región de Cerdeña

El procedimiento para la revisión del Estatuto de Cerdeña y para la aprobación de la correspondiente ley estatutaria ha resultado, cuanto menos, complejo y accidentado, tanto por la profunda división existente entre las fuerzas políticas de la isla, como por la presencia de un contencioso con el Estado, que la Corte Constitucional ha tenido que dirimir.

En la base del conflicto con el Estado, y de la división entre las fuerzas políticas se encuentra la decisión de las autoridades regionales de asignar la elaboración del nuevo Estatuto, no al Consejo regional, sino a un órgano creado al efecto, dotado de poderes en cierto sentido constituyentes. De hecho, la región en

primera instancia había planteado la creación de una asamblea constituyente sarda, mediante la aprobación de una ley constitucional. Posteriormente, al encajar tal planteamiento, instituyó con la Ley regional 7/2007 una «Consulta para el nuevo Estatuto de autonomía y soberanía del pueblo de Cerdeña».

Los problemas no aparecieron con la creación del órgano, sino más bien con las competencias que le fueron asignadas, en la medida que la ley regional había concretado que su actividad consistiría en definir, entre otros, «los principios y caracteres de la identidad regional», «las razones que fundamentaban la autonomía y la soberanía», «las formas idóneas para promover los derechos de los ciudadanos de Cerdeña y que estuvieran conectados con la especificidad de la isla», y «cualquier otra cuestión considerada relevante para definir la autonomía y los elementos de la soberanía regional».

La evocación del concepto de soberanía, más que el de autonomía, indujo al Gobierno estatal a impugnar esta ley ante la Corte Constitucional, que resolvió la cuestión de legitimidad constitucional en la sentencia 365/2007, la cual estimó el recurso.

En esencia, compartimos el pronunciamiento del juez constitucional, puesto que es evidente tanto la diferencia cualitativa entre soberanía y autonomía, como el dato que la atribución de la soberanía está reservada exclusivamente al Estado, y no compete al resto de niveles institucionales. Por otra parte, y sobre este aspecto, cabe recordar la toma de posición del Tribunal Constitucional español que, en una de sus primeras sentencias, afirmó que «en efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites– y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que precisamente dentro de éste es donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 C.E.» (STC 4/1981).

En primer lugar, la Corte Constitucional motiva la inconstitucionalidad de la ley regional por la evocación que realiza de la noción de soberanía, ya que tal expresión hace referencia a la «naturaleza originaria de algunos ordenamientos implicados en los procesos de federalización, o bien a la formación de los llamados Estados compuestos». En consecuencia, la ley regional se expresa en términos claramente federalistas, más que de autonomía regional. En otras palabras, el juez de la constitucionalidad de las leyes entrevé en las disposiciones regionales el intento para diseñar un Estatuto profundamente distinto del actual, «que se caracterizaría por la presencia de conceptos que son más idóneos para identificar modelos estatales de tipo federal, y que normalmente constituyen frutos derivados de procesos históricos, en los que las entidades territoriales, que componen el Estado federal, mantienen formas y conceptos que remiten a su condición preexistente de soberanía». De ello se desprende el temor del juez constitucional ante la posibilidad de que la revisión del Estatuto modificara las relaciones entre el Estado y la región de Cerdeña, excediendo los límites fijados por el ordenamiento constitucional.

En segundo lugar, la Corte Constitucional destaca el contraste entre los preceptos de la ley regional cuestionada, y el tenor literal de las disposiciones constitucionales. Éstas, a propósito del estatus constitucional de las Regiones, hacen

clara referencia a que son entidades dotadas de autonomía. Basta considerar el artículo 5 de la Constitución, que proclama que «La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales», o bien el artículo 116 de la Constitución, relativo a las regiones de régimen especial, y que establece que «disponen de formas y condiciones particulares de autonomía especial, de acuerdo con sus respectivos estatutos especiales adoptados mediante ley constitucional», o en fin el artículo 114 del mismo texto constitucional, que hace referencia a las regiones de régimen general y precisa que se trata de entidades autónomas con estatutos propios, y competencias y funciones según los principios fijados por la Constitución.

En consecuencia, la Corte declara la inconstitucionalidad de cualquier referencia al concepto de «soberanía», y concluye que «la pretensión de utilizar en una misma expresión legislativa, como principio director de los trabajos de redacción de un nuevo estatuto de régimen especial, el concepto de autonomía o bien el de soberanía equivale a yuxtaponer dos concepciones radicalmente distintas, tanto desde el plano histórico, como desde la perspectiva lógica, hasta el punto que podría hablarse de un verdadero oxímoron, más que de una endíadis. De todo ello se desprende que se ha propuesto una expresión jurídica totalmente extraña a la configuración de fondo del regionalismo que aparece diseñado por la Constitución italiana y por los estatutos de régimen especial».

La reseñada sentencia de la Corte Constitucional ha facilitado el recorrido para la revisión del Estatuto, mientras que la respuesta en el referéndum regional ha puesto fin a la travesía que ha sido necesario realizar para aprobar la ley con la que la región, de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto, determinaba la forma de gobierno y, de manera específica, la modalidad de elección de los órganos representativos.

Esta ley estatutaria definía la forma de gobierno de Cerdeña de modo similar a las regiones de régimen general. En particular, preveía la elección directa del presidente, la prohibición de obtener una inmediata reelección tras el segundo mandato, la potestad del presidente por nombrar y cesar a los asesores, la incompatibilidad absoluta entre los cargos de consejero y de miembro de la Junta, la opción del Consejo por votar una moción de censura individual, en el desarrollo de la cual el presidente debería comunicar su resolución dentro de los veinte días siguientes, y la regulación de los eventuales conflictos de intereses entre los componentes de los órganos de gobierno de la región. Por otra parte, se preveía la disolución automática del Consejo regional en caso de dimisión, muerte, incapacidad permanente del presidente, o bien tras la aprobación de una moción de censura contra él.

La citada ley no fue aprobada con la mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo regional, por lo que un quinto de los miembros de este órgano reclamó la celebración de un referéndum popular, que tuvo lugar el 21 de octubre de 2007. En el mismo sólo participó el 15% de los electores, y de entre los votantes, la gran mayoría (cerca del 67%) se pronunció contra la ley.

La respuesta del electorado no ha resuelto la polémica, en la medida que se han planteado diversos problemas interpretativos derivados de los límites impuestos por la normativa reguladora en materia de referéndum. En efecto, el artículo 15.4

del Estatuto exige tan solo un quórum funcional: la ley sometida a referéndum no se promulga si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos. Es la legislación regional en dicha materia la que ha introducido además un quórum estructural, en base al cual la votación es válida si ha emitido el voto al menos una tercera parte de los electores, y si la ley se ha aprobado por la mayoría de los votos válidos.

EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA & IRLANDA DEL NORTE 2007*

Richard Cornes**
Charles Banner***

En el fondo, el carácter de nuestro país se definirá por la forma en como escribimos el próximo capítulo de la libertad británica –si lo hacemos de forma responsable y fundamentada en nuestras tradiciones, construyendo sobre ellas para ampliar más que para reducir las esferas de libertad. Y en la toma de decisiones debemos recordar siempre que el Estado y el pueblo no son equivalentes. El Estado es siempre el servidor del pueblo.¹

Introducción

En verano del 2007 el poder ejecutivo del Reino Unido pasó de manos de Tony Blair (Laboristas) a manos de Gordon Brown (Laboristas). Abrimos la primera parte de este informe con una cita de la agenda de reforma constitucional del nuevo Primer Ministro, en la que resulta un tema central identificar y fortalecer los valores y la identidad británicas. Posteriormente nos fijamos en las reformas en la gobernanza de Inglaterra (que consideramos favorables y beneficiosas para las regiones inglesas, aunque siguen sin resolver la cuestión llamada de «West Lothian»^{NT}). El núcleo del informe de este año se refiere a la constitución de un gobierno nacionalista en minoría en Escocia y sus propuestas para la disolución de la Unión.² La parte principal del informe finaliza con las elecciones en el País de Gales (donde ya ha entrado en vigor la Ley del Gobierno de Gales 2005) e Irlanda del Norte (donde se ha restablecido el gobierno autónomo).

* Traducción de Marc Marsal, profesor asociado del Departamento de Derecho Administrativo de la UB.

** BA/LLB (Hons) Auck., Grad Dip Int Law Melb., Barrister and Solicitor of the High Court of New Zealand, Senior Lecturer in Public Law, School of Law, University of Essex. <rmcornes@essex.ac.uk>.

*** MA(Oxon), Grad Dip Law (City University), Grad Dip EC Law (King's College London), Barrister practising in public law from Landmark Chambers, London. <cbanner@landmarkchambers.co.uk>.

1. El Muy Honorable Gordon Brown, «Discurso sobre la libertad», 25 de octubre de 2007, disponible en: <http://www.number-10.gov.uk/output/Page13630.asp>.

^{NT} Se refiere al hecho que diputados del Parlamento británico electos en circunscripciones fuera de Inglaterra puedan votar legislación que será únicamente aplicable en Inglaterra, ya que trata materias que han sido objeto de devolución de poderes a otros países del Reino Unido.

2. Si no se indica lo contrario el término «la Unión» se refiere a la Unión entre Inglaterra, Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte.

La segunda parte del informe analiza los dos casos de devolución^{NT} resueltos durante este año por el Privy Council y la actividad legislativa del Parlamento Escocés.

Primera Parte – Informe y análisis

Un nuevo Primer Ministro (Escocés) para el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, identidad británica y más reformas constitucionales

A las 13:12 del 27 de junio del 2007 Tony Blair, Primer ministro de los últimos 10 años, llegó al Palacio de Buckingham para asistir a una audiencia con la Reina para transmitirle su decisión de renunciar a su cargo de Primer ministro. Alrededor de las 13:30 desde Palacio se realizó una llamada a la oficina del ex ministro de hacienda, Gordon Brown (parlamentario electo por la circunscripción escocesa de Dunfermline) requiriendo su presencia. Habiendo renunciado al cargo, Blair abandonó el Palacio a las 13:40. Durante aproximadamente un cuarto de hora el Reino Unido estuvo sin ejecutivo.³ El Sr. Brown llegó al Palacio a las 13:51, volviendo a salir 57 minutos después (29 minutos más de los que el Sr. Blair despachó con la Monarca) habiendo aceptado la invitación de Su Majestad para ser su decimoprimer Primer ministro y el encargo de formar Gobierno.

En un momento de reforzamiento de los movimientos nacionalistas en las pequeñas naciones del Reino Unido (como podemos comprobar *infra* en el *Informe* sobre las elecciones en Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte), el país se encuentra ahora bajo el liderazgo de un político que, si se salieran con la suya determinados miembros del opositor Partido Conservador, no estaría legitimado para votar en las decisiones legislativas de Westminster que afectaran a cuestiones únicamente inglesas, lo que convertiría en insostenible la posición del Primer ministro.

Parte de la respuesta del nuevo Primer ministro a los retos planteados por la oposición conservadora y por los nacionalistas es centrarse explícitamente en las reformas constitucionales y en la naturaleza de la identidad británica. En julio del 2007 el Gobierno hizo público un documento consultivo titulado «La Gobernanza de la Gran Bretaña», poniendo sobre la mesa una serie de nuevas propuestas de reforma constitucional.⁴ Dicho documento fue inmediatamente seguido por otros más específicos relativos al papel del Fiscal General y Jefe de la Oficina Legal del Gobierno, al proceso de nombramiento de los jueces, a la limitación del poder del Gobierno para enviar tropas en misión de guerra sin la aprobación del Parlamento, y la regulación de manifestaciones y protestas en las inmediaciones del Parlamento.⁵

^{NT} Los casos de devolución son aquellos en los que se dilucidan cuestiones de reparto de competencias entre el Estado central y los gobiernos autónomos.

3. La tradición constitucional consiste en que la renuncia al cargo del Primer ministro provoca el cese de todo el Gobierno. Durante dicho periodo el país se encuentra bajo la responsabilidad del gobierno permanente constituido por la función pública.

4. Disponible en: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>.

5. Véase, <http://www.justice.gov.uk/publications/consultations.htm> (para los documentos de consulta).

Los primeros movimientos del Primer ministro son destacables por dos razones: En primer lugar, porque su opción a favor de la reforma constitucional como una de sus principales apuestas está en claro contraste con la de su predecesor, quien mientras ostentó la presidencia raramente se comprometió personalmente con reformas constitucionales significativas; y en segundo lugar (aunque estrechamente ligado a lo primero), Brown ha optado explícitamente por suscitar el debate sobre lo que significa ser «británico» (con obvias implicaciones en el debate sobre el futuro de la Unión), incluyendo la posibilidad que los «valores británicos» sean recogidos en algún momento en una Carta de Derechos y Deberes de Gran Bretaña, e incluso en una futura completa Constitución Británica escrita.⁶

Gobernando Inglaterra – nuevas reformas en la gobernanza de las regiones inglesas

A) Descripción de las reformas

La posición de Inglaterra y sus regiones continua siendo problemática en la época post-devolución de poderes. El plan para crear asambleas regionales electas ante quienes debían responder las Agencias de Desarrollo Regional fracasó al pronunciarse en contra por un amplio margen los electores del Noreste. Después de dicho rechazo la política del Gobierno viró hacia el establecimiento de dichas Agencias de Desarrollo Regional responsables ante asambleas regionales no electas.

De dichas asambleas regionales, asociaciones voluntarias de interesados (incluyendo a representantes de las autoridades locales y regionales), el Gobierno hizo uso en dos sentidos: como órganos consultivos y de control de las Agencias de Desarrollo Regional, y como órganos de planificación regional a los efectos de la Ley de Urbanismo y Expropiación Forzosa de 2004. Asimismo las asambleas aprueban recomendaciones dirigidas al Gobierno central sobre la política de vivienda regional y actúan como portavoces de su región en Whitehall y ante las instituciones europeas.

La posición del Partido Conservador era favorable a la abolición de dichas asambleas, y con posterioridad al documento del Gobierno «Revisión del desarrollo económico subnacional y regeneración», de 17 de julio de 2007, la nueva administración de Brown procedió a ello. Su desaparición quedó parcialmente eclipsada por la creación por parte del nuevo Primer ministro de nueve cargos ministeriales más para atender a las regiones inglesas (los nombramientos se llevaron a cabo el 29 de junio de 2007). De acuerdo con el documento sobre «La gobernanza de Gran Bretaña» dichos nuevos cargos deberían servir a los siguientes objetivos:

Los ministros regionales ostentan la responsabilidad de dotar de una clara dirección estratégica a su región. Dichos ministros regionales representan la voz de los ciudadanos en el Gobierno central, asegurándose que las políticas del Gobierno toman en consideración los intereses divergentes de las nueve

6. Véase supra, n.1. y <http://www.guardian.co.uk/politics/2008/feb/13/constitution> sobre los comentarios del ministro de Justicia Jack Straw sobre la posibilidad de una constitución codificada para el Reino Unido.

regiones inglesas. Los ministros regionales aseguran la visibilidad del Gobierno Central en las regiones, ayudando a aumentar entre la población el conocimiento de su actuación y del sistema político en general.

Las funciones de los nuevos ministros (cuya actuación está directamente asociada al trabajo de la oficina gubernamental para las Regiones y las Agencias de Desarrollo Regional) incluyen:

–La estrategia de desarrollo regional, incluyendo la garantía de una aproximación integral de Whitehall a su región.

–Responder a las preguntas parlamentarias relativas a su región.

–Representar al Gobierno ante los comités regionales.

B) Comentario

El mismo hecho de haberse producido una nueva reforma de los modelos de gobernanza de las regiones inglesas sugiere un alto grado de inseguridad sobre cómo proceder al respecto. Existen numerosas dinámicas en funcionamiento con un claro potencial para desestabilizar la Unión: el posicionamiento del Partido Conservador sobre el derecho a voto en cuestiones inglesas de los parlamentarios electos por las circunscripciones escocesas (incluyendo, por ejemplo, el nuevo Primer ministro); el éxito de los partidos nacionalistas en las elecciones del 2007; la presión en el País de Gales a favor del aumento del autogobierno (como se contempla en la reforma de la devolución de poderes galesa de 2005); y el inicio en Escocia de un proceso participativo sobre una posible consulta de independencia. Los últimos tres asuntos son analizados en detalle más abajo.

Nuestro argumento es que las reformas aplicadas pueden mejorar la gobernanza de Inglaterra pero no afrontan la importante cuestión subyacente de la naturaleza de la Unión y su futuro (y la posición de Inglaterra en ella) después del proceso de devolución de poderes. Puede que simplemente la devolución en relación con Inglaterra deba seguir un proceso de incremento gradual de poderes asumidos por las regiones –similar al progreso de la devolución de poderes a Gales.

La cuestión de la Unión es afrontada implícitamente por el Primer ministro mediante el debate abierto en relación con el significado de la identidad Británica y de los «valores Británicos».

Si Brown triunfa en el impulso de una reforma constitucional que avive una Identidad Británica común a toda la Unión puede que se refuerce dicha Unión. Pero como ya indicamos el año pasado, los enfrentamientos políticos en Inglaterra (en particular con el uso de la cuestión llamada de «West Lothian» para acechar a un Primer ministro Británico electo por una circunscripción escocesa) representan una mayor amenaza para el futuro de la unión que el éxito de los partidos nacionalistas en Escocia y Gales, que pasamos ahora a analizar.

Elecciones, el avance de los partidos nacionalistas y nuevas políticas

Escocia

1. *Un nuevo Gobierno nacionalista reemplaza al ejecutivo de laboristas y liberales*

El martes 3 de mayo de 2007 tuvieron lugar las terceras elecciones generales al Parlamento Escocés. Por primera vez el Partido Nacional Escocés obtuvo el mayor número de escaños (47), aunque no obtuvieron la mayoría absoluta. El Partido Laborista, que había ganado las dos anteriores elecciones y lideraba el Gobierno de coalición con los Liberal Demócratas, obtuvo 46 escaños. El reparto total de escaños, y la diferencia respecto a las elecciones del 2003, fue el siguiente:

Partido Nacional Escocés	47 (+20)
Laboristas	46 (-4)
Conservadores	17 (-1)
Liberal Demócratas	16 (-1)
Verdes	2 (-5)
Independientes	1 (-2)

El SNP formó un Gobierno en minoría con apoyos externos del Partido de los Verdes para determinadas cuestiones. El Parlamento escocés eligió al líder del SNP, Alex Salmond, como Primer ministro el 16 de mayo de 2007 por 49 votos a favor y 46 en contra. Poco después anunció que el Ejecutivo escocés pasaba a denominarse Gobierno de Escocia para mostrar más claramente su papel.⁷ Es la primera vez que los nacionalistas ocupan el gobierno desde la devolución de poderes y, como veremos más adelante, los efectos son ya visibles.

2. *Una conversación nacional (Escocesa) sobre el futuro de Escocia en relación con la Unión*

a) Introducción

En agosto de 2007 el nuevo Gobierno nacionalista publicó «Eligiendo el futuro de Escocia, una Conversación Nacional – Independencia y Responsabilidad en el Mundo Actual», exponiendo tres posibles vías para la gobernanza de Escocia:⁸ el status-quo modificado *ad hoc* en aquello que se considere necesario, una extensión y re-evaluación fundamental de la devolución de poderes, o la independencia en el seno de la Unión Europea.

Resulta claro que la estrategia del SNP es la construcción gradual de una mayoría social favorable a la separación de Inglaterra, Gales e Irlanda, mediante

7. Véase *Scottish Executive Renames Itself* (BBC News) <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/6974798.stm>>.

8. El documento se encuentra disponible en: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/194791/0052321.pdf>.

tres actuaciones básicas: en primer lugar, gestionar una administración competente que pruebe a los escoceses que una administración nacionalista es digna de confianza en la gestión del día a día; en segundo lugar, y en el marco de las posibilidades que ofrece la legislación actual, acrecentar las capacidades de actuación de las actuales organizaciones intergubernamentales (el Comité Ministerial Conjunto –«JMC»– y el Consejo Británico Irlandés – «BIC»), puesto que dichos foros permiten al SNP presentar al Gobierno Escocés como un igual ante los de otras partes de las Islas Británicas (incluyendo Westminster), y la inclusión de la República de Irlanda (en el BIC) permite visualizar a Escocia tratando de igual a igual con el gobierno de otro estado soberano; y finalmente, demostrando siempre que sea posible las desventajas de la situación actual para Escocia. En el capítulo cuarto del documento (relativo a las relaciones intergubernamentales posteriores a la devolución de poderes y a los cambios constitucionales en el Reino Unido) se hace especial hincapié en que el documento del Gobierno Británico «La Gobernanza del Reino Unido» no hace ninguna referencia a la cuestión de las relaciones de cooperación intergubernamental, haciendo una crítica implícita a la falta de atención que presta el Gobierno de Londres a dichas cuestiones.

b) Eligiendo el Futuro de Escocia – breve descripción y apunte sobre «la otra» conversación escocesa sobre su futuro

¿Cuáles son entonces las propuestas del SNP expuestas en el documento «Eligiendo el Futuro de Escocia»? Para exponerlo con brevedad el documento: establece la naturaleza de la situación actual (que cumple ya su décimo aniversario, mientras que vale la pena recordar que durante este mismo periodo la devolución de poderes en Gales ha sido renovada y profundamente reformada); sugiere tres posibles vías de futuro – desde una mínima extensión de la devolución de poderes hasta la independencia de Escocia; examina la naturaleza cambiante de la constitución del Reino Unido; discute las reformas legislativas necesarias para llevar a cabo las reformas propuestas; y finalmente lanza una conversación nacional (esto es, en Escocia) sobre la reforma constitucional.⁹ Un proyecto de ley para la realización de un referéndum se anexa también al documento.

Antes de entrar a analizar los puntos clave del documento es importante tener en consideración que la conversación nacional lanzada por el Gobierno está siendo ignorada por los principales partidos unionistas del Parlamento: Escocia tendrá dos conversaciones nacionales sobre su futuro. Como ya se prefiguró en un discurso de Wendy Alexander, líder del Partido Laborista Escocés, pronunciado en el día nacional de Escocia (30 de noviembre de 2007), los Laboristas escoceses, los Liberal Demócratas y los conservadores votaron conjuntamente (el 6 de diciembre de 2007) a favor de la creación de la Comisión Constitucional de Escocia.¹⁰ La comisión considerará la reforma (y posible extensión) de la devolución de poderes en Escocia.¹¹ Dichos movimientos cuentan aparentemente con el apoyo del Primer ministro británico y del líder de la oposición.

9. Véase, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/a-national-conversation>.

10. Véase, <http://www.constitutionalcommission.org/>.

11. Wendy Alexander, «A New Agenda for Scotland», disponible en: <http://wendy.intrapin.com/2007/11/30/a-new-agenda-for-scotland/>.

- c) Extendiendo la devolución – descripción de las propuestas de extensión de la devolución de poderes en el documento «Eligiendo el futuro de Escocia»

—«Una Escocia más próspera» – Autonomía Fiscal¹²

El segundo capítulo del documento de debate trata de cuestiones actualmente reservadas al gobierno central cuya devolución, se sugiere, sería beneficiosa para Escocia. En primer lugar se aborda la autonomía fiscal (enfocando básicamente las preocupaciones en el limitadísimo poder de variación de los tipos impositivos del que dispone el Parlamento escocés en la actualidad). A parte de la cuestión de la responsabilidad democrática (el Gobierno escocés gasta un dinero de cuya recaudación no es responsable), la fórmula de reparto del gasto público en el Reino Unido (de acuerdo con la «fórmula Barnett») significa que los cambios en las prioridades del gasto establecidas por el Gobierno de Londres tienen un efecto directo en el presupuesto de las naciones con devolución de poderes.

En su primer año de mandato el Gobierno del SNP se encontró en la ingrata posición de tener que recortar el cumplimiento de algunas de sus propuestas electorales (por ejemplo, aquellas que comportaban el incremento del gasto público) por la restricción de la situación fiscal del Reino Unido determinada por el Gobierno de Londres, con las consiguientes acusaciones de incumplimiento de promesas electorales por parte de los partidos de la oposición. El actual sistema de financiación no permite al Gobierno escocés más que un margen muy limitado para la obtención de nuevos recursos (existe únicamente la posibilidad de incrementar los tipos del impuesto sobre la renta –y únicamente de dicho impuesto– entre un 0 y un 3%).

Bajo el título de autonomía fiscal las otras cuestiones suscitadas son: control de la política de la competencia, poder regulador del sector financiero (un sector importante en la economía escocesa); y el control sobre los yacimientos de gas y petroleros del Mar del Norte. La elección de la moneda (libra esterlina o euro) se reconoce como una cuestión que no puede suscitarse mientras Escocia continúe formando parte del estado del Reino Unido.

— Una «Escocia más segura» – Seguridad pública, incluyendo la política anti-terrorista.

La justicia penal es una materia objeto de devolución de poderes – en parte porque el derecho penal de Escocia continuó siendo diferente del de Inglaterra bajo los términos del Tratado de Unión de 1707. Existen algunas excepciones: antiterrorismo, armas de fuego y drogas. El documento reconoce que los riesgos para la seguridad del estado seguirán siendo responsabilidad del Reino Unido, a no ser que se opte por la independencia.

— Una «Escocia más justa» – Empleo, salud y seguridad, protección de los consumidores

El derecho del trabajo, incluyendo el salario mínimo, la igualdad de oportunidades y la protección de riesgos laborales (incluyendo la ley de relativa a los

12. El texto entrecomillado es una cita de los títulos de encabezamiento del documento.

accidentes de trabajo mortales) se encuentra bajo jurisdicción del Reino Unido, ya que en esta materia Westminster legisla para la totalidad del Reino Unido. Otras materias propuestas como objeto de devolución de poderes son: protección de consumidores; regulación y gestión de los servicios postales; seguridad social (necesariamente relacionada con la autonomía fiscal con la que se abre el capítulo).

— Una «Escocia más saludable» – los Servicios de Salud

El Servicio «Nacional» de Salud fue uno de los mayores logros nacionales (ello significa aquí, para la totalidad del Reino Unido) del Gobierno laborista posterior a la Segunda Guerra Mundial. Uno de los motivos de la desconfianza de la vieja izquierda en relación con la devolución de poderes es precisamente la garantía de un nivel de prestaciones común a lo largo del Reino Unido – la devolución de poderes (y dicho fenómeno resultará familiar a los estados federales) necesariamente suscita la cuestión de hasta qué nivel los habitantes de un estado deben disponer de un mismo nivel de prestación de servicios. Mientras que los servicios de salud y la promoción de la salud son materias objeto de devolución de poderes, la falta de autonomía fiscal del Gobierno de Escocia comporta que no tenga la libertad de incrementar significativamente los ingresos fiscales para financiar una extensión de los servicios de salud.

— Una «Escocia más verde» – Energía, transporte y el medio ambiente

Bajo este epígrafe se suscitan tres cuestiones: la producción de electricidad, y en particular el equilibrio entre las formas tradicionales de producción (incluyendo la nuclear – el SNP tienen una política antinuclear que incluye la energía y las armas) y las renovables; la política de transporte; y la gestión del medio ambiente marino de Escocia

En relación con las dos primeras cuestiones merece la pena recordar que se suscitan cuestiones de política Europea y transfronteriza. No importa donde se encuentra el poder decisorio sobre estas cuestiones, se trata de temas que Escocia no puede decidir en solitario – aunque traspasar dichas materias a Escocia reforzaría su poder de negociación ante los retos políticos que plantean dichas cuestiones.

— Una «Escocia más inteligente» – habilidades

Así como la educación ha sido una materia de competencia escocesa bajo los términos del Tratado de Unión de 1707, el documento de consulta propone ahora el traspaso de la competencia en materia de políticas de empleo y formación laboral, a menudo vinculadas también a la prestación de los beneficios de desempleo.

— Una «Escocia más fuerte» – las relaciones con la Unión Europea, inmigración y ciudadanía

Bajo este epígrafe el documento de consulta realiza dos demandas: en primer lugar incrementar el papel de Escocia en las negociaciones con la Unión Europea cuando «se encuentren en juego intereses vitales de Escocia» –el documento sugiere (aunque el Número 10 puede no coincidir) que un trato similar debe

darse a Gales e Irlanda del Norte en las negociaciones con la Unión Europea,¹³ y conjuntamente con la sugerencia de una mayor libertad para Escocia en relación con la atracción de nueva inmigración, el documento menciona colateralmente que «las políticas del Gobierno del Reino Unido sobre inmigración deberían reflejar la situación a lo largo de todo el Reino Unido, y especialmente en el sudeste de Inglaterra y en Londres».¹⁴

— Otras Cuestiones

La última parte del capítulo relativo a la profundización de la devolución de poderes cita diversas cuestiones que podrían ser traspasadas a Escocia incluyendo: medios de comunicación (ya ha habido encendidas discusiones en Escocia sobre el nivel de sentimiento escocés de la BBC); la función pública –actualmente (y a diferencia de Irlanda del Norte) los funcionarios en Escocia siguen formando parte de los cuerpos de funcionarios del Reino Unido; y la administración electoral.

d) Más allá de la devolución de poderes – una Escocia independiente

— La independencia en proyecto

El tercer capítulo del documento de consulta describe la política señera del SNP – Una Escocia independiente en el seno de la Unión Europea. Se disolvería la unión formal de los estados de Escocia e Inglaterra (1707); Escocia se mantendría bajo la misma monarquía, continuando la unión de las coronas que se inició en 1603 a la muerte de Isabel I (de Inglaterra) y la ascensión al trono de James (I de Inglaterra, VI de Escocia) a ambos tronos, de Escocia e Inglaterra.

— Derecho a declarar la independencia

Se afirma la continuidad del «derecho político fundamental» del pueblo de Escocia a escoger como ser gobernado.¹⁵ Tomando como ejemplo la República de Irlanda y los países antiguamente miembros del Imperio Británico el documento constata que «el pueblo de Escocia sigue siendo soberano y retiene el derecho de escoger la forma de su gobierno como los pueblos de aquellas naciones que han obtenido la independencia después de periodos de unión con, o de pertenencia a, otros estados.»¹⁶ Este no es el lugar para una discusión extensa de la doctrina de la Soberanía Parlamentaria –es suficiente recordar que la visión del nuevo Gobierno Escocés sobre dicha doctrina se encuentra abierta a discusión (al menos en el contexto del derecho constitucional Británico– como opuesto al derecho constitucional Escocés).

Dejando a un lado el debate jurídico formal, el Reino Unido es inusual desde el momento en que sucesivos Gobiernos han aceptado el principio de que el pue-

13. Eligiendo el futuro de Escocia, párrafo 2.42.

14. *ibid.*, párrafo. 2.43.

15. *ibid.*, párrafo 3.3.

16. *ibid.*

blo de Irlanda del Norte puede, si así lo decide mayoritariamente, abandonar la Unión e integrarse en la República de Irlanda. Habiendo aceptado el principio de autodeterminación territorial en relación con la provincia de Irlanda del Norte, de ello se deduce que el estado del Reino Unido no negará dicho derecho a la autodeterminación a la nación de Escocia.

— Instituciones de una Escocia independiente

El capítulo entra posteriormente a analizar el camino hacia, y la naturaleza de, una constitución para una Escocia independiente. Subsiguientemente a la aprobación de la independencia por referéndum (lo que se analiza infra) ésta se llevará a cabo mediante la aprobación de la legislación necesaria en Westminster y Holyrood. Como sucedió por ejemplo en Nueva Zelanda en 1986 (cuando su parlamento aprobó la Ley de la Constitución de 1986 estableciendo formalmente las instituciones clave del Estado de Nueva Zelanda sobre la base de la legislación neozelandesa y no sobre una Ley imperial – un proceso conocido como de «repatriación» de la constitución) el documento aclara que habría una necesidad de «reestablecer el Parlamento escocés sobre un fundamento diferente del de una Ley del Reino Unido –como sucede con la actual Ley de Escocia 1998–». ¹⁷ En lo que se refiere a las estructuras gubernamentales del nuevo estado el documento realiza lo que puede venir en llamarse una aproximación «minimalista» a la independencia: se mantendrían las estructuras existentes del poder legislativo y ejecutivo.

La aproximación que el documento realiza a la tercera rama del nuevo estado (el poder judicial) es más críptica y posiblemente mucho más problemática. Vale la pena recordar que, de las tres ramas del nuevo estado independiente escocés, el poder judicial sería el de mayor tradición histórica: el mantenimiento de un sistema judicial separado es uno de los pactos del tratado de unión de 1707. Para decirlo francamente, los jueces escoceses tienen ya siglos de experiencia por delante de sus colegas de los recientemente creados poderes legislativo y ejecutivo.

Mientras que el Gobierno parece contentarse en adoptar los modelos de poder ejecutivo y legislativo (incluidos el reparto de poderes) que se derivan de la Ley de Escocia de 1998, y se reconoce también que «se necesitarán algunas adaptaciones para garantizar la independencia del poder judicial», no deja de apuntarse que podrán ser reformados los equilibrios entre el poder judicial y los otros dos poderes del nuevo estado: «deberán adoptarse medidas respecto al alcance de la jurisdicción en relación con los poderes legislativos del Parlamento escocés y en relación con los poderes ejecutivos de los ministros.» ¹⁸

En el caso *Whaley v Lord Watson* (2000 S.C. 340) la Inner House of the Court of Session (el tribunal civil de apelación en primera instancia) dejó claro lo que es evidente desde el punto de vista constitucional (y literalmente establecido en la Ley de Escocia): que el Parlamento escocés, al igual que la mayoría de los poderes legislativos democráticos, debe actuar en el marco establecido en su documento constituyente (esto es, la Ley de Escocia de 1998, que incluye también la obligación de legislar de forma compatible con lo establecido en el Convenio Europeo de Dere-

17. *ibid.*, párrafo. 3.9.

18. *ibid.*, párrafo 3.11.

chos Humanos). Allí donde existe una actuación *ultra vires*,* ésta puede ser objeto de control judicial, y las medidas a adoptar por los jueces incluyen la posibilidad de declarar en todo o en parte la nulidad de las leyes (aunque ello no ha ocurrido hasta la fecha).

Dejando a un lado el hecho de la independencia, no existe mayor justificación sobre porque y en qué dirección «deberán adoptarse medidas respecto al alcance de la jurisdicción en relación con los poderes legislativos del Parlamento Escocés y en relación con los poderes ejecutivos de los ministros.» Si existe dicha necesidad aun sin que se produzca la independencia de Escocia, ello no se aborda en el documento de consulta.

Parece razonable concluir de dicho razonamiento que el Gobierno tiene en mente alguna forma de restricción del alcance del control ejercible por el poder judicial respecto de los poderes legislativo y ejecutivo en una Escocia independiente. Dado el hecho que el único ejemplo mundial próximo de un poder legislativo que escapa al control judicial es el de Westminster (que disfruta de lo que los nacionalistas escoceses llaman la doctrina Inglesa de la soberanía parlamentaria —el poder legislativo no puede equivocarse, y sus leyes no pueden ser objeto de recurso ante ningún tribunal) esta sería una curiosa evolución.

Por último, respecto al poder judicial, mientras que el documento destaca que los recursos contra las decisiones de las cortes de apelación escocesas ante los dos tribunales superiores del Reino Unido (a partir del octubre de 2009, la nueva Corte Suprema del Reino Unido) serán eliminadas, no aclara como se proveerá de dicha segunda instancia de recursos. Dejando a un lado la postura sobre los pros y los contras de la independencia, sorprende la debilidad del tratamiento que el documento hace de las implicaciones de la independencia para el poder judicial, especialmente ante la profusa y sensata argumentación de otros aspectos del mismo.

— Negociando la independencia

El documento aborda de forma relativamente breve (y quizás con exceso de optimismo) las cuestiones que deberán ser objeto de negociación y acuerdo con el estado del Reino Unido, y más ampliamente, con las contrapartes del resto de la Unión Europea. Las cuestiones a negociar en el seno del Reino Unido incluirían: reparto de la deuda nacional y de las reservas, el reparto de las instituciones del Reino Unido como la BBC, las fuerzas armadas y las embajadas, y la distribución futura de las responsabilidades económicas relativas a las pensiones del sector público. Todos ellos temas de una gran complejidad dado el tratamiento común a todo el Reino Unido que han recibido hasta la fecha. Hay también cuestiones que serán de permanente negociación y trato entre los dos futuros estados (accesión al trono, cooperación transfronteriza en cuestiones como el transporte) que deberán abordarse.

Finalmente en este epígrafe, en apenas cuatro líneas, el documento aborda la

*N.T. La expresión *ultra vires* se utiliza en inglés únicamente para referirse a una actuación fuera de las competencias reconocidas en la legislación, es decir, se refiere a una actuación más allá de su ámbito competencial.

necesidad de negociaciones con contrapartes en el extranjero para asegurar «la continuidad de Escocia (y del resto del Reino Unido) en la Unión Europea y otras organizaciones internacionales a los que Escocia pertenece en la actualidad como parte integrante del Reino Unido». ¹⁹ Algunos comentaristas del Reino Unido han reconocido que puede existir un interés entre otros Estados miembros de la Unión Europea en facilitar la permanencia (o el ingreso) en la misma Unión Europea de una nación como Escocia que previamente se haya independizado. ²⁰

e) Legislación y referéndums necesarios para una mayor devolución de poderes o para la independencia

Finalizamos nuestro análisis del documento de debate con una referencia sobre lo que se dice en su capítulo 5 sobre los mecanismos mediante los que debe conseguirse una mayor devolución de poderes o la independencia. En relación con el incremento de la devolución de poderes la misma Ley de Escocia de 1998 incluye mecanismos a tal efecto. Existe pero un debate abierto sobre en qué momento sería necesario un nuevo referéndum en Escocia para la aprobación de una mayor devolución de poderes. No existe una respuesta jurídica a ello, se trata de una cuestión que debe resolverse políticamente. Existe el precedente establecido por el referéndum inicial relativo a la creación del Parlamento actual, y también es cierto que la Ley del Gobierno de Gales de 2005, que establece una mayor devolución de poderes al País de Gales, exige un referéndum de aprobación con carácter previo a cualquier nueva extensión significativa de la devolución de poderes a Gales.

En relación con la independencia existe la opinión generalizada que su aprobación por referéndum por el pueblo de Escocia es una exigencia. El documento sugiere que una mayoría simple sería suficiente. Actualmente es bastante improbable que el SNP consiga una mayoría suficiente en el Parlamento para aprobar una ley estableciendo la convocatoria de un referéndum de independencia. Si se consiguiese dicha mayoría, se debería ser especialmente cuidadoso con el contenido de la pregunta de dicho referéndum –un referéndum preguntando explícitamente si Escocia debería abandonar el Reino Unido no entraría dentro de las competencias del Parlamento; aunque sí puede argumentarse que entraría dentro de la competencia del Parlamento preguntar al pueblo escocés si el Gobierno escocés debería negociar un acuerdo con el Reino Unido para proceder a la declaración de independencia de Escocia.

Si se llegara a dicho acuerdo debería dársele efecto mediante una Ley del Parlamento de Westminster y una subsiguiente Ley de repatriación de la Ley de Escocia (véase supra). El documento anexa un proyecto de ley de referéndum. Un comentario sobre dicho proyecto de ley: los titulares del derecho de sufragio

19. *ibid.*, 3.18.

20. Aunque no se refieren a un estado miembro, las reacciones de Chipre, Rumania, Eslovaquia y España a la declaración de independencia de Kosovo son remarcables en este contexto, véase http://www.elpais.com/articulo/internacional/Occidente/reconoce/Kosovo/elpepuint/20080219elpepuint_1/Tes.

serían «personas que en la fecha del referéndum... tengan el derecho de sufragio activo en las elecciones locales en cualquier circunscripción electoral de Escocia» (art.1(3)). *Prima facie* ello incluiría a los ciudadanos de la Unión Europea no escoceses registrados para votar en las elecciones locales.

Gales

Los laboristas pierden la hegemonía, el Plaid Cymru entra en el Gobierno

El jueves 3 de mayo de 2007 tuvieron lugar las terceras elecciones generales a la Asamblea Nacional de Gales. Las anteriores elecciones se celebraron en el año 2003. Las elecciones representaron un ascenso considerable del partido nacionalista Plaid Cymru a costa del Partido Laborista. Los laboristas continuaron siendo el partido con mayor representación, pero perdieron la mayoría absoluta. El reparto definitivo de escaños, incluyendo la diferencia de resultados respecto al 2003, fue el siguiente:

Laboristas	26 (-3)
Plaid Cymru	15 (+3)
Conservadores	12 (+1)
Liberal Demócratas	6 (sin cambios)
Independientes	1 (sin cambios)

En los momentos posteriores a la celebración de las elecciones hubo cierta incertidumbre sobre los partidos que formarían la coalición de gobierno –dándose bastante por hecho una «coalición arco iris» entre el Plaid Cymru, los liberales demócratas y los conservadores, que hubiera dejado fuera del gobierno a los laboristas.

Dichas conversaciones quedaron en nada por la formación de un Gobierno de coalición entre los laboristas y el Plaid Cymru, y el nombramiento como Primer ministro del líder laborista Rhodri Morgan el viernes 25 de mayo. El líder del Plaid Cymru Ieuan Wyn Jones fue nombrado viceprimer ministro, con dos de sus colegas de partido acompañándole en un gabinete de diez miembros. Se trata de la primera vez que el Plaid Cymru forma parte del Gobierno de la Asamblea de Gales.

Como parte del acuerdo de coalición entre el Partido Laborista y el Plaid Cymru, se publicó un documento titulado «Un solo Gales» detallando el plan de Gobierno conjunto.²¹ Dicho documento incluye, entre otras cosas, un acuerdo para la celebración de un referéndum sobre si la Asamblea de Gales debería ampliar sus competencias legislativas de forma similar a aquellas de las que dispone el Ejecutivo Escocés, y un compromiso de ambos partidos para apoyar el «sí» en dicho referéndum.

En el *Informe* del año próximo analizaremos cualquier progreso que se produzca en esta línea.

21. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/27_06_07_oneyales.pdf.

La Ley del Gobierno de Gales de 2005 toma vida

En mayo de 2007 las previsiones de la Ley del Gobierno de Gales de 2005 confiriendo mayores poderes legislativos a la Asamblea de Gales entraron en vigor. Se dispone ahora de dos instrumentos legislativos.

– Las Órdenes Legislativas Competenciales («LCO»). En caso de aprobarse por la Asamblea Galesa y no ser objetada por el Parlamento del Reino Unido, una LCO puede transferir determinadas competencias a la Asamblea para legislar sobre determinadas funciones en materias como la educación, la salud o los servicios sociales.

– Medidas. Se trata de actos legislativos sobre aquellas materias que han sido trasferidas a la Asamblea.

El 6 de febrero de 2008 la Asamblea aprobó su primera LCO – La Orden de la Asamblea Nacional Galesa sobre Educación y Formación profesional de 2008. Como su propio nombre indica, dicha LCO conferirá mayores competencias a la Asamblea para legislar en la materia de educación, en particular en relación con las necesidades educativas especiales.

Irlanda del Norte

Las terceras elecciones a la Asamblea de Irlanda del Norte se celebraron el 7 de marzo de 2007, eligiéndose 108 nuevos parlamentarios. Las elecciones confirmaron el ascenso del Partido Unionista Democrático como principal partido del bando unionista, con 36 escaños ante los 18 escaños del Partido Unionista del Ulster. De forma similar, el Sinn Fein realzó su dominio entre los partidos republicanos con un incremento que los llevó a un total de 28 escaños frente a los 16 conseguidos por el partido Laborista y Socialdemócrata.

El reparto total de escaños, incluyendo la diferencia respecto a los resultados del 2003, fue el siguiente:

Unionistas Democráticos	36 (+6)
Sinn Fein	28 (+4)
Partido Laborista y Socialdemócrata	16 (-2)
Unionistas del Ulster	18 (-9)
Alianza	7 (+1)
Unionistas Progresistas	1 (sin cambios)
Verdes	1 (+1)
Independientes	1 (sin cambios)

Poco después de las elecciones, el 25 de marzo de 2007 el Secretario de Estado para Irlanda del Norte del Reino Unido, Peter Hain, firmó una orden de restauración permitiendo el restablecimiento de la devolución de poderes a Irlanda del Norte para la medianoche del día siguiente.

Los dos mayores partidos, el DUP y el Sinn Féin, llegaron a un acuerdo para compartir el poder y establecer un gobierno conjunto, y su poder fue formalmen-

te restablecido el 8 de mayo, con el líder del DUP Ian Paisley como Primer ministro y el miembro del Sinn Féin Martin McGuinness como Viceprimer ministro.²²

El 28 de enero de 2008 los miembros de la Asamblea de Irlanda del Norte votaron favorablemente al programa de Gobierno y su plan de inversiones por una mayoría de 60-24.²³ Reforzar la prosperidad de la economía de Irlanda del Norte es un punto central de dicho programa de gobierno; las propuestas incluyen el incremento de puestos de trabajo en el sector privado, que en la actualidad genera únicamente el 40% de la riqueza del país, y la atracción de inversiones extranjeras.²⁴ El hecho que la atención principal del Gobierno se centre en la economía es quizás un signo que el gobierno autónomo es capaz de olvidar las políticas sectarias del pasado.

Segunda Parte – La legislación aprobada en Escocia y los casos de devolución ante el Privy Council

Casos de Devolución

— *Spiers (Procurator Fiscal) v Ruddy* [2008] S.L.T. 39 (Privy Council, 12 de diciembre de 2007)

En este caso se solicitó al Privy Council que se pronunciara sobre dos cuestiones relativas al procesamiento de un acusado de conducir durante el periodo en que le fue retirado su carné de conducir. El procesamiento se había iniciado en el año 1999 y debía todavía formularse acusación. Las cuestiones fueron (i) si se habían producido dilaciones indebidas en la determinación de los cargos que llevaran a una vulneración de los derechos reconocidos en el art. 6 el Convenio Europeo de Derechos Humanos a la formulación de los cargos en un tiempo razonable; (ii) si, en caso de haberse producido dichas dilaciones indebidas, sería compatible con los derechos reconocidos en el art. 6 que el Fiscal continuara con la encausación si continuaran existiendo las garantías de un juicio justo y no existiera ninguna otra razón que llevara a la conclusión de la imposibilidad de un juicio justo.

El Privy Council sentenció respecto a la primera cuestión que se trataba de una decisión a tomar por los tribunales escoceses, y sería inapropiado que el Privy Council tomara una decisión sobre dicha cuestión. En relación con la segunda cuestión, en la que podría haber existido una dilación indebida tal que vulnerara el derecho a un juicio justo en un tiempo razonable pero la realización de un juicio justo no se hallaba comprometida, concluyó que la dilación podría ser compensada mediante la aceleración del proceso, la reducción de sentencia o la compensación –siempre y cuando la vulneración del derecho fuera públicamente reconocida y afrontada. Consiguientemente se concluye que el fiscal no actuaría de forma incompatible con los derechos de un acusado reconocidos en el Convenio

22. Véase http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/6634373.stm.

23. Véase http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/7213150.stm.

24. Véase http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/7213966.stm.

continuando con el procesamiento con posterioridad a que se hubiera producido dicha vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Sería, pues, apropiado remitir el caso al Sheriff Court para continuar con la audiencia y la sentencia del caso.

— DS v HM Advocate [2007] S.L.T. 1026 (Privy Council, 22 de mayo de 2007)

La cuestión en este caso era si el artículo 275A de la Ley Procesal Penal de Escocia de 2005 –que permite la revelación de las condenas previas del defensor bajo determinadas circunstancias– era compatible con el derecho a un juicio justo del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Privy Council (Lords Hope, Rodger, Carswell y Brown y Lady Hale), manteniendo la decisión de la High Court of Justiciary, concluyó la inexistencia de una incompatibilidad con el artículo 6.

Leyes del Parlamento Escocés

Durante el año precedente a la publicación de este *Informe* fueron aprobadas y refrendadas 15 leyes en el Parlamento Escocés (cuatro menos que en los dos años precedentes).²⁵

Ley (Escocesa) de Protección y Apoyo a los Adultos 2007 (Refrendo Real de 21 de marzo de 2007). Establece medidas al efecto de proteger a los adultos de cualquier daño; establece la creación de comités relativos a la protección de los adultos en riesgo de sufrir daños; reforma la ley relativa a los adultos incapaces y las personas con desordenes mentales.

Ley de mejoras en la línea ferroviaria Airdrie-Bathgate y actuaciones relacionadas de 2007 (Refrendo Real de 8 de mayo de 2007). Autoriza la construcción de nuevas líneas ferroviarias entre Drumgelloch y Bathgate, incluyendo nuevas estaciones y mejoras relacionadas en las líneas ferroviarias existentes.

Ley (de Escocia) de acuicultura y caladeros pesqueros de 2007 (Refrendo Real de 5 de abril de 2007). Regula las piscifactorías y las granjas marinas de marisco.

Ley del Presupuesto de Escocia de 2007 (Refrendo Real de 20 de marzo de 2007). Establece las obligaciones presupuestarias de la Administración escocesa y de aquellos órganos cuyo presupuesto dependen del Fondo Consolidado Escocés para el año fiscal 2007/2008, autoriza el pago de determinadas sumas del presupuesto de dicho Fondo y establece el máximo de endeudamiento de ciertos órganos; establece algunas previsiones presupuestarias para el año fiscal 2008/2009, autorizando temporalmente determinados pagos provenientes de dicho Fondo.

Ley (de Escocia) de comercio en los días de Navidad y año nuevo de 2007 (Refrendo Real de 13 de abril de 2007). Prohíbe la apertura de las grandes superficies comerciales en el día de Navidad y confiere la competencia de prohibir la

25. El texto completo de dichas leyes puede descargarse de <<http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/s-acts.htm>>.

apertura de dichos comercios en el día de año nuevo para favorecer el comercio minorista.

Ley de reforma de Procesamientos penales etc. de 2007 (Refrendo Real de 22 de febrero de 2007). Regula las fianzas en los procesamientos penales; reforma ciertos aspectos del procedimiento penal sumario; establece las penas máximas en los procedimientos sumarios; establece diversas reformas relativas a los posibles fallos y a las vías alternativas al procesamiento penal; y establece los juzgados de paz, eliminando los tribunales de distrito.

Ley de reforma de la explotación agraria por cuenta ajena (masovería) de 2007 (Refrendo Real de 1 de marzo de 2007). Realiza diversas provisiones sobre la explotación agraria por cuenta ajena (masovería) y sobre el Tribunal de la Tierra Escocés.

Ley (de Escocia) de Detención y armas de 2007 (Refrendo Real de 19 de abril de 2007). Reforma la ley relativa al confinamiento y la liberación de los detenidos; lleva a cabo provisiones relativas al control de armas.

Ley del enlace ferroviario del aeropuerto de Edimburgo de 2007 (Refrendo Real de 19 de abril de 2007). Autoriza la construcción de nuevas líneas ferroviarias para enlazar el aeropuerto de Edimburgo con la red de transporte ferroviario.

Ley (de Escocia) de Prostitución en espacios públicos de 2007 (Refrendo Real del 5 de abril de 2007). Actualiza la ley penal relativa a la prostitución en espacios públicos.

Ley (de Escocia) de Protección de Grupos Vulnerables de 2007 (Refrendo Real de 18 de abril de 2007). Prohíbe a ciertos individuos trabajar con niños o con ciertos adultos; obliga a los ministros escoceses a elaborar y mantener una lista de dichos individuos; establece un procedimiento mediante el que la información sobre individuos trabajando o intentando trabajar con niños o determinados adultos es cotejada y hecha pública.

Ley (de Escocia) Sobre indemnizaciones de daños (Mesothelioma) de 2007 (Refrendo Real de 26 de abril de 2007). Reforma la ley relativa al derecho de ciertos parientes de las personas difuntas a la reclamación de daños en relación con la muerte por mesothelioma.

Ley (de Escocia) de las Escuelas (Promoción de la Salud y la Nutrición) de 2007 (Refrendo Real de 19 de abril de 2007). Realiza provisiones sobre la promoción de la salud en determinadas escuelas y albergues escolares y reforma la ley sobre la provisión de comida y bebida a determinados alumnos.

Ley (de Escocia) de Transporte y obras de 2007 (Refrendo Real de 14 de marzo de 2007). Establece la posibilidad de aprobar órdenes respecto a la gestión y la construcción de líneas ferroviarias, tranvías y otros medios de transporte guiados, y canales.

Ley de abolición de los peajes en puentes de 2008 (Refrendo Real de 24 de enero de 2008). Elimina los peajes en los puentes.