

Constitución del Principado de Liechtenstein

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: RESEÑA HISTÓRICO-GEOGRÁFICA Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN.—1.1. Reseña geográfica.—1.2. Resumen histórico.—1.3. Orden de la exposición.—II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.—2.1. Antecedentes.—2.2. Resumen de la Constitución vigente.—2.2.1. Definición jurídico-constitucional del Principado.—2.2.2. Parte dogmática: papel del Estado ante la sociedad. Derechos y deberes de los ciudadanos.—2.2.3. Jefatura del Estado: el Príncipe.—2.2.4. Poder *Legislativo*: la Dieta (*Landtag*) y la Comisión Nacional (*der Landesausschuss*).—2.2.4.1. La Dieta.—2.2.4.2. La Comisión Nacional.—2.2.5. El Gobierno (Cap. VII, arts. 78-94).—2.2.6. Poder Judicial (Cap. VIII, arts. 95-105).—2.2.7. Municipios (Cap. X, *Von den Gemeinden*, arts. 110 y 111).—2.2.8. Reforma de la Constitución (Cap. XI, arts. 112 y 113).—III. RÉGIMEN LOCAL DEL PRINCIPADO.—3.1. Disposiciones fundamentales: definición jurídica e instituciones.—3.2. Funciones y competencias de los municipios.—3.3. Organización y procedimiento (Cap. IV, arts. 24-65).—3.3.1. Junta o Asamblea General de Vecinos (*die Gemeindeversammlung*).—3.3.2. El Ayuntamiento (*der Gemeinderat*) (arts. 38-51).—3.3.3. El Alcalde (*der Gemeindevorsteher*).—3.3.4. La Comisión de Control (*die Geschäftsprüfungskommission*) (arts. 56-59).—3.3.5. Otras comisiones (*Andere Kommissionen*) (art. 60).—3.3.6. Haciendas Locales (Cap. VI, *der Finanzhaushalt*, arts. 90-115).—3.3.7. Control por el Estado (Cap. VII, arts. 116-118).—3.3.8. Recursos y jurisdicción competente (Cap. VIII, arts. 119-121).—3.4. Otras disposiciones de interés para los municipios.—3.4.1. En el plano constitucional (en sentido material).—3.4.2. En el plano legal (nuevamente en sentido material).—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN: RESEÑA HISTÓRICO-GEOGRÁFICA Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN

Si bien, como el título mismo anuncia, el objeto del presente estudio es la descripción y análisis de la vertebración política y administrativa del territorio de este pequeño principado alpino de Europa Central, y no un estudio de su historia e instituciones, no parece ocioso —antes bien resulta muy conveniente, por no decir obligado— hacer en primer lugar, a modo de presen-

★ Letrado de las Cortes Generales (jubilado).

tación o, dicho familiarmente, de ficha de identidad, una somera descripción geográfica, seguida de un resumen histórico.

1.1. Reseña geográfica

El Principado de Liechtenstein (*das Fürstentum Liechtenstein*) constituye con los de Andorra y Mónaco y la República de San Marino (dejando aparte el caso especialísimo de la Ciudad del Vaticano), uno de los cuatro «micro-Estados» de Europa, concretamente el segundo en extensión (después de Andorra) y el tercero en población (un poco menos que Mónaco¹). Se trata de un enclave entre el extremo occidental de Austria (*Land de Vorarlberg*) y la parte nororiental de Suiza (cantón de *Sankt-Gallen*), formado por varias cumbreres y valles cercanos al nacimiento (en territorio suizo) del río Rin. La conexión más directa y asequible es la carretera que une la capital, Vaduz, con el citado cantón helvético, y el aeropuerto internacional más cercano con gran diferencia es el de Zurich, a unos 40 kms. al Oeste. La lengua oficial (y de la totalidad de la población) es el alemán y la religión oficial la católica.

Precisamente por su vecindad con una de las regiones más prósperas y dinámicas de la Confederación Helvética, Liechtenstein desarrolla con ésta la mayor parte de sus relaciones comerciales y financieras (si bien es cierto que desde mediados del siglo XX Vaduz se ha erigido en un significativo centro financiero de notable autonomía), hasta el punto de que la moneda de curso legal es el franco suizo. Más aún, el Principado ha seguido siempre los pasos de Suiza en materia de asociaciones económicas o comerciales: así, firmó con ella en 1923 una unión aduanera y financiera y también forma parte, junto a ella, de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE, en inglés EFTA, por *European Free Trade Association*) y del Espacio Económico Europeo.

Terminemos señalando que la economía del Principado, basada tradicionalmente en la agricultura de montaña, la ganadería (principalmente vacuna) y la explotación de los bosques, se ha diversificado en las últimas décadas gracias al turismo y más aún al establecimiento en la capital de numerosas entidades internacionales de inversión financiera, atraídas por un régimen fiscal especialmente favorable (evolución parecida, *servata distantia*, a la del Gran Ducado de Luxemburgo).

1.2. Resumen histórico

Adelantemos que el país debe su nombre a un lugar que ni siquiera se encuentra en su territorio y que es el que, como enseguida apuntamos, ha

¹ El Principado de Andorra mide 465 (cuatrocientos sesenta y cinco) kms. cuadrados, la República de San Marino 61 (sesenta y uno) y Mónaco sólo 2 (dos) kms. cuadrados. En cuanto a población, Andorra ocupa asimismo el primer puesto, con unos 63.000 (sesenta y tres mil) habitantes, Mónaco el segundo con 32.000 (treinta y dos mil) y San Marino el cuarto y último con sólo 25.000 (veinticinco mil).

dado origen al título de la dinastía reinante desde hace siglos; en otras palabras, Liechtenstein, como tal entidad política (y, en definitiva, histórica) debe su nombre al de una familia principesca conocida, a su vez, desde sus comienzos por referencia a un punto relativamente lejano, por cierto, de los dominios que actualmente gobierna (después de haber perdido, en un proceso de siete siglos, bastante posesiones).

Efectivamente, la primera mención de la casa de *Liechtenstein*, una de las familias de mayor abolengo en Austria, aparece el año 1136, en que un terrateniente llamado Hugo, por lo demás de origen llano, toma el nombre de Liechtenstein, que era un castillo sito al sur de Viena. En los siglos siguientes, los herederos y sucesores fueron adquiriendo diversos territorios por cesión regia, principalmente en lo que hoy se llama Baja Austria o Austria Inferior (*Niederösterreich*) y Moravia (en la República Checa), y también los perdió en determinadas ocasiones por conflictos con los Habsburgo que reinaban en Viena.

Un momento determinante en la historia de la dinastía es el año 1606, en el que los tres hermanos Carlos, Maximiliano y Gundaker, después de haber ampliado considerablemente sus posesiones, firman un Pacto de Familia que, entre otras cláusulas, dispone que los títulos hereditarios recaerán siempre en el varón primogénito de la línea directa de mayor edad. Esta norma sigue vigente hoy día y constituye la base de la ley de sucesión al trono en el Principado. Dos años más tarde, en 1608, Carlos recibe del Emperador el título de Príncipe Hereditario (ya en 1606 había obtenido el de Conde Palatino).

El Pacto de Familia fue ampliado o complementado a lo largo de tres siglos con otros pactos, hasta que en 1993, es decir, hace sólo trece años, todos ellos se refundieron en un Estatuto único de la Casa Real, que es el documento al que hay que entender hecha la referencia del artículo 3.º de la Constitución a «las leyes de la Casa Real»² como normas aplicables en materia de sucesión, de mayoría de edad y tutela.

A partir de la obtención del rango de Principado Imperial, la familia Liechtenstein procuró sistemáticamente adquirir algún territorio contiguo a los dominios austríacos de los Habsburgo, y la oportunidad se presentó a finales del siglo XVII. En efecto, el Príncipe Juan Adam I, nieto de Carlos, logra la posesión de la comarca de Schellenberg y en 1712 de la de Vaduz, y por la Carta Imperial de 23 de enero de 1719 entrambos territorios quedan unidos y elevados a Principado Imperial de Liechtenstein.

El Principado adquiere nominalmente el *status* de soberanía en 1806, a raíz de la derrota de los Habsburgo por los ejércitos de Napoleón, si bien queda adscrito a la recién fundada Confederación del Rin, y tras la derrota definitiva de la Francia napoleónica de 1815, y en virtud del Congreso de

² El artículo 3.º dice en efecto: «Se regirán por las leyes de la Casa Real la sucesión al trono en la familia real de Liechtenstein, la mayoría de edad del príncipe y la del príncipe heredero y, en su caso, la tutela.»

Viena, es incorporado a una nueva entidad, la Confederación Germánica, bajo la hegemonía de Austria.

Disuelta la Confederación Germánica en 1866 a raíz de la derrota del imperio austríaco por los ejércitos prusianos, Liechtenstein recupera el *status* (que en rigor nunca había perdido ni abandonado) de Principado Imperial, hasta que la derrota total del Imperio Austrohúngaro al término de la Primera Guerra Mundial (noviembre de 1918) y su consiguiente disolución, con la transformación de Austria en República, hacen de Liechtenstein un Estado teóricamente soberano, libre de todo vasallaje imperial. En 1938 el Príncipe Francisco José II, después de residir la Familia Real desde hacía siglos en Viena, hace de Vaduz su residencia permanente (muerto Francisco José II en 1889, le sucedió su hijo el Príncipe Hans-Adam, que reina actualmente).

Con esto damos por finalizado el resumen histórico y pasamos a la última parte de esta introducción, a saber:

1.3. Orden de la exposición

Existe siempre relación, a menudo recíproca, a veces determinante, entre, por un lado, la extensión, otras características geográficas y la población del territorio, y, por otro, su ordenación constitucional y administrativa (más aún en el caso de Liechtenstein, cuya Ley Fundamental empieza por definir el principado como la suma de dos zonas o comarcas nominativamente designadas y a cada una como suma, a su vez, de diversos municipios que se citan igualmente por su nombre).

Dedicamos, pues, la próxima Sección II a la exposición —lo más resumida posible— de la Constitución vigente. Merecerá especial atención el capítulo XI que, precisamente con el título «De los municipios», trata de los organismos e instituciones locales (únicas entidades territoriales, por lo demás, constitucionalmente reconocidas).

Analizaremos a continuación en la Sección III el régimen de administración local, así como la Ley Electoral en lo relativo a elecciones municipales. Será lógica y obligadamente la parte más extensa de nuestro estudio y tendrá por objeto principal la Ley Municipal (*das Gemeindegsetz*) de 20 de marzo de 1996, sin perjuicio de sendas referencias a dos disposiciones de indudable significación, a saber la Ley de adquisición y pérdida de la nacionalidad, por su relación con algunos aspectos del derecho de vecindad legal o «ciudadanía local», y la Ley de Cooperativas, también por ciertas conexiones con el citado régimen de vecindad legal).

Finalmente, una vez completado el análisis del régimen de administración local, formularemos sucintamente en una Sección IV unas conclusiones u observaciones de conjunto.

Pasamos ya, pues, a la Sección.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

2.1. Antecedentes

Ya en 1818, al entrar el Principado, como dijimos, en la Confederación Germánica creada tres años antes por el Congreso de Viena, se promulgó una Confederación de signo autoritario (una «Carta otorgada» en la terminología oficial de la época) con una Cámara estamental compuesta de representantes del clero, por un lado, y de los municipios, por otro, y con la única facultad de dar su «asentimiento graciable» al presupuesto de gastos que debía presentarle anualmente el Príncipe.

Es, sin embargo, en 1862, cuando da realmente comienzo la historia constitucional y parlamentaria de Liechtenstein, al promulgarse un nuevo texto fundamental que instaura una Cámara elegida en su mayoría por los habitantes, si bien, modo indirecto, por medio de compromisarios, y dotada ya de ciertas competencias legislativas. Este régimen se mantuvo formalmente más de medio siglo, hasta la Constitución de 1921, sin más modificación sustantiva —capital, eso sí— que el restablecimiento en 1878 de la división tradicional del territorio en las dos Comarcas de Tierra Alta (*Oberland*) y Tierra Baja (*Unterland*) que, abolida por el texto de 1818, seguía, sin embargo, profundamente arraigada en el sentir de la población.

La Constitución de 1921, todavía vigente (bien que con numerosas modificaciones, sobre todo en los últimos treinta años), confirmaba esta dualidad, asignando inicialmente 9 escaños a la Tierra Alta y 6 a la Baja, de un total de 15, elegidos íntegramente por sufragio directo (sólo masculino) y con facultades legislativas más amplias que en el texto de 1862, equiparables, siquiera aproximadamente, a las de los Parlamentos de la Europa democrática de la primera postguerra mundial.

Resumimos a continuación los principales cambios o enmiendas constitucionales de las últimas décadas:

- en cuanto a la Jefatura del Estado, introducción de la posibilidad de una «moción de censura» (*Misstrauensantrag*) de 1.500 (mil quinientos) ciudadanos, debidamente motivada, contra el Príncipe, con las consecuencias que más adelante se especifican;
- en materia de derechos fundamentales, introducción en 1992 del principio de igualdad del hombre y de la mujer ante la ley³;
- en materia de derechos políticos en particular, otorgamiento a la mujer en 1884 del derecho de sufragio tanto pasivo como activo, que era una de las condiciones que imponía el Consejo de Europa para el ingreso del Principado en su seno⁴ (ya en 1976 se había reconocido este derecho para las elecciones municipales);

³ Mediante la inserción de un nuevo párrafo segundo en el artículo 31, pasando a tercero el que ocupaba este lugar.

⁴ Después de dos referendos desfavorables.

- en lo orgánico, creación en 1978 de dos circunscripciones electorales, el *Oberland* y el *Unterland*, como culminación del proceso histórico ya citado de división territorial del Principado;
- finalmente, en 1984, y después de cuatro referendos negativos desde 1919, aumento a 25 (veinticinco) del número de escaños del Parlamento, con 15 miembros para la Tierra Alta y 10 para la Baja.

Señalemos, por lo demás, que la Constitución, como consecuencia de la añadidura de nuevos artículos (sin perjuicio de la numeración originaria, es decir, llamándolos *bis*, *ter*, etc.) y de la inserción de párrafos adicionales en artículos ya existentes, resulta un texto más bien largo, con un total de 117 (ciento diecisiete) artículos agrupados en 12 (doce) capítulos (éstos con numeración romana). El texto, cuajado de términos y expresiones tradicionales, algunas incluso arcaicas, no carece de elegancia.

Pasamos, pues, a la enumeración resumida de los elementos salientes del texto fundamental.

2.2. Resumen de la Constitución vigente

2.2.1. Definición jurídico-constitucional del Principado

En el Capítulo I (Del Principado, *das Fürstentum*) se empieza definiendo curiosamente a Liechtenstein no como Estado, sino como «Unión estatal» (*ein Staatsverband*) de dos comarcas (*von zwei Landschaften*) con once municipios (*mit elf Gemeiden*) que se especifican inmediatamente, a saber la de «Vaduz (Tierra Alta)» compuesta por los municipios de Vaduz, Balders, Planken, Schaan, Triesen y Triesenberg, y la de «Schellenberg (Tierra Baja)» compuesta por los de Eschen, Camprin, Mauren, Ruggell y Schellenberg. Como queda dicho, se asigna la capitalidad a Vaduz como sede de la Dieta» (es decir, del Parlamento unicameral) y del Gobierno.

Señalemos una nota caracterizadora de esta «Unión estatal», que no se da en casi ningún texto constitucional de Estados unitarios (incluso los de tipo regionalista como Italia y España), a saber: la definición de la propia unidad política, en el comienzo mismo del texto fundamental, como suma de unos territorios o comarcas determinados, con indicación, por añadidura, de los núcleos locales que componen cada uno. En otras palabras, desde el primer momento se concede reconocimiento constitucional a todos y cada uno de los entes municipales, reconocimiento que, como iremos viendo a lo largo de la exposición, determina e impone conceptos tan esenciales como el de «ciudadanía» (no se emplea en ningún momento el término «nacionalidad», a pesar de que se trata precisamente de esto).

A continuación (en segundo lugar, no se olvide) se define el Principado (art. 2.º), que queda caracterizado como «monarquía hereditaria constitucional» (*eine institutionelle Erbmonarchie*) basada en la democracia parlamentaria (*auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage*). Ahora bien, se añade, y ésta

es otra nota peculiar, que «la potestad del Estado reside (*ist ...verankert*) en el Príncipe y en el pueblo, fórmula dualista que no deja de recordar la de algunas Constituciones decimonónicas según las cuales el Rey lo era «por la gracia de Dios y de la Constitución» (bien es verdad que en la fórmula introductoria de promulgación el Príncipe Juan II se cuidó de titularse literalmente «Príncipe de Liechtenstein por la gracia de Dios», «*von Gottes Gnaden souveräner Fürst zu Liechtenstein*»).

Se reconoce, por lo demás, a los municipios (art. 4.º, aptdo. 2) el derecho a separarse de la «unión estatal» a iniciativa de la mayoría de los residentes del propio municipio con derecho a voto, si bien se añade que el procedimiento de separación se regulará por Ley o «en su caso por un tratado internacional». En el último supuesto, una vez concluidas las negociaciones, deberá celebrarse una segunda votación en el municipio (hasta ahora no se ha dado ningún caso de escisión).

2.2.2. *Parte dogmática: papel del Estado ante la sociedad. Derechos y deberes de los ciudadanos*⁵

Aun siendo conscientes de que estamos forzando un tanto el sentido convencional de lo que se conoce como «parte dogmática» de los textos constitucionales, resumimos dentro de un solo apartado dos Capítulos, el III y el IV, relativo el primero a las «Misiones del Estado» ante los ciudadanos del Principado (*Von den Staatsaufgaben*), y el segundo a los «derechos y deberes generales de los ciudadanos». Entendemos, en efecto, que la lista de prestaciones o servicios obligatorios del Estado a sus nacionales constituye, en rigor, una lista de derechos de los nacionales ante los poderes públicos, por lo cual no parece impropio incluirla en la categoría genérica de «derechos fundamentales».

Empecemos por resumir el contenido del Capítulo III.

a) *Misiones constitucionales del Estado (arts. 14-27)*

Tras una declaración general (que también contiene la mayoría de las Constituciones vigentes) de que el Estado tiene como cometido primordial el «fomento del bienestar general del pueblo», se abordan pormenorizadamente «la educación y la formación» como el primero deber del Estado, con la finalidad —cosa significativa en la época actual de laicismo oficial y separación total de Iglesia y Estado— de lograr «una formación religiosa y

⁵ Aunque los dos Capítulos, el III y el II, titulados respectivamente «Misiones del Estado» y «Derechos y deberes generales de los ciudadanos», vienen detrás del que se dedica al Príncipe como Jefe de Estado, lo exponemos en segundo lugar y no en el tercero, por alterar el orden de la mayoría de las Constituciones democráticas en las que tras las disposiciones introductorias de carácter general viene inmediatamente la enumeración de derechos y deberes, así como de los cometidos sociales del Estado.

moral», «un sentido patriótico» y «la competencia profesional en el futuro» de la juventud mediante la «colaboración de familia, escuela e Iglesia» (se entiende de la Iglesia católica). Se declara, por lo demás (art. 16), la potestad del Estado de «supervisión» de la enseñanza en su conjunto, «sin perjuicio de la inviolabilidad de la enseñanza eclesiástica» (la cual será impartida por las instituciones de la Iglesia), y se proclama asimismo la libertad de la enseñanza privada «en la medida en que responda a las disposiciones legales sobre jornada escolar, objetivos de la enseñanza e instalaciones en los colegios públicos».

Siguen unos preceptos (arts. 18-24) sobre las obligaciones de los poderes públicos en materia de sanidad, empleo, legislación de trabajo, desarrollo de la economía, dominio eminente (*das Hoheitsrecht*) sobre las aguas, régimen de caza, la pesca y la minería, moneda y crédito y, finalmente, tributación. Se pone, en cambio, a cargo de los municipios, si bien «conforme a lo que dispongan las leyes correspondientes» (art. 25), la asistencia pública a los necesitados (*das öffentliche Armenwesen*) sin perjuicio de la «alta inspección» del Estado, y de que el Estado pueda ayudar a los municipios en cometidos concretos, como la asistencia a huérfanos, enajenados, enfermos incurables y personas con debilidad senil.

Se cierra el Capítulo III con un precepto original (más en la forma que en la sustancia,) a saber, el artículo 27, según el cual «el Estado establecerá un procedimiento rápido de enjuiciamiento y ejecución que ampare debidamente el derecho material, así como una jurisdicción administrativa adaptada a los mismos principios» (aptdo. 1). Es, en el fondo, una disposición equivalente a la de tantos textos fundamentales (por ej., el artículo 24, aptdo.1, de la Constitución española) sobre el derecho de todo ciudadano a obtener protección y tutela de los tribunales de justicia para el ejercicio y salvaguardia de sus derechos. Pero lo que resulta digno de nota en este caso es la insistencia del legislador constituyente en que el procedimiento cumpla dos requisitos taxativos: rapidez y amparo del derecho sustantivo aplicables y, mas aún, que se haga extensiva esta exigencia al procedimiento administrativo (aspecto sobre el cual las Constituciones en su mayoría guardan silencio).

b) *Derechos y deberes fundamentales (Cap. IV, arts. 28-44)*

No hay (ni en rigor podría haberlas, una vez consolidada la democracia en Europa occidental desde hace ya décadas) grandes novedades respecto al contenido normal de los textos fundamentales en el Derecho comparado. Pero sí cabe consignar peculiaridades, incluso alguna excepción:

- Confesionalidad del Estado (uno de los poquísimos casos subsistentes en Europa Occidental). Se proclama, en efecto (art. 37, aptdo. 2), a la Iglesia «Católica Romana» como «Iglesia nacional» (*die Landeskirche*), que goza, por este título, de «plena protección del Estado», mientras que a las demás «confesiones» se les garantiza «la libertad de

- culto y de práctica de su fe dentro de los límites de la moral y el orden público».
- Siempre en el plano de las libertades individuales, admisión, bien que limitada, de la previa censura. En efecto, el artículo 40, después de proclamar la libertad de expresión oral, escrita o por imágenes, termina diciendo que «la censura sólo podrá imponerse sobre exhibiciones y exposiciones públicas».
 - En la esfera de los derechos económicos, mejor dicho de contenido económico, después de garantizar el derecho de propiedad (art. 34), se dice que «sólo en los casos determinados por la Ley se podrá proceder a la confiscación de bienes»; en otras palabras, se admite expresamente la posibilidad de confiscar, medida que, por el contrario, se prohíbe taxativamente, sin reservas ni excepciones, en la mayoría de los textos constitucionales.
 - También en el campo de las libertades económicas, se reserva a la ley formal, es decir, a la ley votada en el Parlamento, la facultad de establecer «privilegios comerciales e industriales», a condición de que sea únicamente «por cierto tiempo». En este punto el texto fundamental de Liechtenstein va más allá que la generalidad de sus homólogos europeos, que, si bien proclaman la libertad de empresa, no establecen reservas ni limitaciones en materia de monopolios públicos.
 - En materia de derecho de «queja» (*Beschwerde*) del ciudadano ante las autoridades por cualesquiera infracciones del ordenamiento jurídico (en los tres niveles, constitucional, legal y reglamentario) cometidas por una autoridad, llama la atención el inciso final del artículo 38, en el que se obliga a las autoridades decisoras del recurso a motivar su resolución cuando sea de rechazo o negativa; son muy pocos los textos constitucionales que llevan a este punto la proclamación del derecho de queja.
 - Finalmente, en materia de extranjería se trasluce —bien que en tono velado y discreto— cierta desconfianza frente a los residentes no nacionales: así, el artículo 28, apartado 2, primero del Capítulo IV, dispone que «los derechos de establecimiento de los extranjeros» (*die Niederlassungsrechte der Ausländer*) se regularán por los tratados internacionales, y en todo caso por reciprocidad» (por «establecimiento» se entiende en este precepto la fijación de residencia). En otras palabras, no existe, constitucionalmente al menos, un derecho automático del extranjero, por así decir, a residir en el Principado. El artículo 31, aptdo. 3, confirma esta concepción restrictiva al disponer que «los derechos de los extranjeros se regularán en primer lugar por los tratados internacionales y a falta de éstos por criterios de reciprocidad».

Resumimos el apartado B.2) calificando esta parte dogmática como una yuxtaposición interesante de conservadurismo ideológico, liberalismo económico y progresismo social (por más que algunos puedan llamarlo paternalismo), todo ello compatible con una concepción regaliana en materia de

recursos naturales y con cierta reserva ante la participación de los extranjeros en la vida económica y social.

Pasamos ya a la «parte orgánica», es decir, a la descripción de los órganos y las instituciones, y en primer lugar a la

2.2.3. Jefatura del Estado: el Príncipe

Examinaremos sucesivamente los tres rasgos distintivos de la institución: prerrogativa, atribuciones o facultades y orden de sucesión al trono (Cap. II, arts. 7-13).

Nada nuevo ni peculiar en el primer aspecto. Como en cualquier Constitución monárquica, el Príncipe (*der Landesfürst*) es inviable y está exento de toda responsabilidad ante los tribunales, privilegio que en el presente texto se hace extensivo a «todo miembro de la Casa Real que esté desempeñando las funciones de Jefe del Estado» (*Staatsoberhaupt*) en los supuestos previstos en la propia Constitución⁶.

En punto a facultades y atribuciones, las del Príncipe son en su mayor parte las típicas del Rey en toda monarquía constitucional y, en definitiva, las de cualquier Jefe del Estado en todo régimen democrático no presidencialista o semipresidencialista, a saber:

- representar al Estado «en todas sus relaciones con Estados extranjeros;
- sancionar las leyes votadas por la Cámara;
- ejercer la potestad reglamentaria, «por conducto del Gobierno» (*durch die Regierung*) (art. 10, aptdo. 1, primer inciso);
- adoptar «en casos de urgencia» las medidas «necesarias para la seguridad y provecho del Estado» (mismo artículo y apartado, inciso segundo)⁷;
- nombrar a los jueces «conforme a lo dispuesto en esta Constitución (art. 96)» (*vide infra*, II, B, 5, Poder Judicial);
- ejercer el derecho de gracia e indulto, así como —y esto sí que es una peculiaridad en Derecho comparado— la facultad de «dejar sin efecto procedimientos ya incoados» (*Niederschlagung eingeleiteter Untersuchungen*) (art. 12, aptdo. 1).

En tercer lugar, el orden de sucesión quedó fijado por el citado Pacto de Familia de 1606, según el cual el trono pasaba al primogénito varón del Príncipe en la línea directa más antigua y el heredero transmitía a su vez el derecho a sus descendientes masculinos. Las hembras quedaban, pues, excluidas. De no tener el Príncipe reinante ningún descendiente varón, la sucesión

⁶ El artículo 13 *bis*, añadido en el 2003, dice concretamente: «Podrá el Príncipe, en caso de impedimento temporal o para preparar la sucesión al Trono, confiar a título de suplente al príncipe inmediato en el orden sucesorio y mayor de edad (*dem nächstenberechtigten volljährigen Prinzen... als Stellvertreter*) el ejercicio de sus prerrogativas.»

⁷ Como quiera que en este segundo (y último) inciso no se menciona siquiera al Gobierno, cabe interpretar que las medidas regias «de urgencia» no necesitan «intervención» gubernativa, es decir, no requerirán el refrendo del Primer Ministro ni de ministro alguno.

pasaría a los demás descendientes varones de su padre (empezando por el hermano mayor). En caso de no tener el padre del Príncipe ningún otro descendiente masculino, el trono pasaría a los descendientes varones del abuelo, y así sucesivamente.

Estas reglas persisten inalteradas hoy en día y sólo pueden ser modificadas por la propia Casa Real, libre y soberanamente. En efecto, la Constitución no regula este punto, limitándose a decir en las disposiciones introductorias (art. 3.º): «Se regularán por la Casa Real en forma de ley de la propia Casa (*in der Form eines Hausgesetzes*) la sucesión hereditaria al trono en la Casa del Príncipe de Liechtenstein⁸, la mayoría de edad del Príncipe y del Príncipe heredero y, en su caso, la tutela». Nos hallamos, pues, ante una verdadera singularidad, más aún, ante un vestigio del absolutismo, recogido en la primera Carta otorgada de principios del siglo XIX, en la medida en que se sustrae al pueblo y a su representación constitucional, es decir, al Parlamento, la facultad de regular la sucesión en la Jefatura del Estado. En las Constituciones monárquicas actuales se insertan, por el contrario, normas concretas (por lo demás, muy breves) o bien se hace remisión expresa a leyes especiales de sucesión votadas por el Parlamento y, en cualquier caso, si ya existen, modificables por éste conforme al procedimiento establecido de revisión o enmienda constitucional.

La última reforma constitucional, aprobada en el 2003, ha añadido, sin embargo, dos artículos (12 *bis* y 12 *ter*), en el segundo de los cuales se introduce una curiosa figura de «revocación popular» (*recall*, como se recordará, en la terminología de los Estados Unidos), que no sólo va más allá que la inmensa mayoría de las Constituciones europeas, donde no se prevé ni es posible esta figura, sino que abre además, bien que de forma subrepticia e indirecta, una brecha en el principio mismo de regulación soberana y exclusiva del orden sucesorio por la Casa Real. En efecto, ahora existe la posibilidad de que 1.500 (mil quinientos) ciudadanos presenten una «moción motivada de censura» (*einen begründeten Misstrauensantrag*)⁹ contra el Príncipe. Sobre dicha moción deberá la Dieta formular «recomendación» (*Empfehlung*) en su sesión plenaria siguiente y acordar la celebración de plebiscito (*Volk-sabstimmung*). De aprobarse la moción en esta votación popular, se le comunicará al Príncipe «para que actúe en virtud de la Ley de la Casa Real» (*nach dem Hausgesetz*). El acuerdo que se adopte conforme a dicha Ley se comunicará a la Dieta en un plazo de seis meses.

En definitiva, se trata, como decíamos, de una brecha en el sistema tradicional, pero no de una ruptura, por cuanto la decisión final sigue estando en manos de la Casa Real (no se dice, en efecto, que el Príncipe tenga que abdicar en caso de resultado desfavorable, si bien es verdad que su permanencia en el Trono sería ya políticamente precaria).

⁸ Se dice literalmente «Casa del Príncipe» (*das Fürstenhaus*), pero preferimos emplear la expresión convencional española «Casa Real».

⁹ Significa literalmente «moción motivada de *desconfianza*», pero preferimos decir «de censura» porque éste es exactamente su sentido en todos los textos jurídicos de los países de habla alemana.

2.2.4. Poder Legislativo: la Dieta (Landtag) y la Comisión Nacional (Landesausschuss)

La Constitución dedica su Capítulo V, precisamente con el título «De la Dieta» (*vom Landtage*), al pequeño Parlamento unicameral del Principado (arts. 45-70), y el siguiente (arts. 71-77) al organismo que hace sus veces en los casos de suspensión, cierre o disolución. Resumámoslos por este orden:

2.2.4.1. La Dieta

Describamos sucintamente tres aspectos: composición (incluyendo el sistema electoral), atribuciones y procedimiento.

a) Composición

Ya hemos dicho (*vide supra*, II, A, *in fine*) que la Dieta cuenta actualmente 25 diputados (*Abgeordnete*) elegidos por sufragio universal, directo, igual y secreto por los ciudadanos de uno y otro sexo mayores de 18 (dieciocho) años. El voto es obligatorio.

Recordemos que el Principado se divide (art. 46, aptdo. 1) en dos circunscripciones electorales, el *Oberland* o Tierra Alta, que envía 15 (quince) diputados, y el *Unterland* o Tierra Baja, que elige 10. Señalemos ahora una particularidad y es que (como sucede, por ejemplo, en Francia, si bien en cuantía diferente) en cada una de estas circunscripciones se eligen asimismo diputados suplentes: uno por cada tres diputados que obtenga una lista de candidatos en una circunscripción, y en todo caso uno al menos, si ha obtenido un escaño. De este modo toda lista tendrá, como mínimo, un suplente.

La elección se hace por representación proporcional con las siguientes particularidades:

- primera, sólo obtienen escaños las listas que hayan conseguido el 8 por 100 (ocho por ciento), como mínimo, del total de votos válidos emitidos en todo el Principado. Liechtenstein tiene, pues, uno de los umbrales de representación parlamentaria más altos de Europa occidental;
- segunda, el sistema de atribución de escaños (que no se determina en la Constitución, sino en la Ley Electoral¹⁰), es el llamado del número o cociente repartidor, si bien con una variante, a saber que se aumenta en una unidad el divisor que se utiliza para llegar a dicho cociente. En efecto, una vez eliminados del total de votos válidos en

¹⁰ Que tiene el largo título de «Ley de 17 de julio de 1973 sobre ejercicio de los derechos políticos en cuestiones nacionales», si bien se la suele citar por su abreviatura oficial «Ley de Derechos Políticos», *Volksrechtegesetz, VRG*).

- la circunscripción los obtenidos por listas que no hayan conseguido el 8 por 100 de los emitidos válidamente en todo el territorio, se incrementa en una unidad el número de los escaños (sólo de diputados titulares) asignados a la circunscripción (es decir, 16 u 11 en total), y se dividen por la cifra así aumentada los votos logrados por cada una (redondeándose al número entero inmediatamente inferior los cocientes resultantes). Pues bien, cada lista obtendrá tantos puestos como veces esté incluido en su total de votos el cociente así hallado;
- tercera, en el caso de que con las operaciones descritas no se cubran todos los escaños de la circunscripción, en otras palabras, que las divisiones no alcancen en total a atribuir todos los escaños al conjunto de las «listas» (hablamos siempre de las que hayan logrado más del consabido 8 por 100 en todo el Principado), se procede al reparto de los «mandatos restantes» (*Restmandate*), según el procedimiento que explicaremos pormenorizadamente en la Sección III, al tratar de las elecciones de Ayuntamientos.

La legislatura (*die Mandatsdauer*) tiene una duración de cuatro años (como en la mayoría de los países europeos incluida España), si bien con la reserva de que las elecciones «ordinarias» se celebran en el mes de febrero o en su caso marzo del año natural en el que expire el cuarto año de la legislatura (art. 47). Cada período de sesiones se abre solemnemente por el Príncipe a principios de año.

Sin perjuicio de lo anterior, puede el Príncipe, por «razones significativas que deberán comunicarse en cada caso a la Dieta», suspender ésta por tres meses, o bien disolverla. En este último caso, tienen que convocarse nuevas elecciones dentro de las seis semanas siguientes y la nueva Dieta debe reunirse dentro de los catorce días siguientes a las elecciones.

La Constitución contiene, por lo demás, dos preceptos originales (art. 48, aptdos. 2 y 3), según los cuales se deberá, por un lado, convocar la Dieta cuando así lo pidan en escrito motivado 1.000 (mil) ciudadanos con derecho a voto, o bien tres municipios en asamblea general de vecinos, y por otro, y en sentido inverso, se disolverá la Dieta si así lo solicitan 1.500 (mil quinientos) electores, o bien cuatro municipios.

b) *Atribuciones*

Las mismas básicamente que las de algunos Parlamentos democráticos con alguna particularidad si acaso (más de forma que de contenido, que indicaremos al final). Las funciones del *Landtag* consisten, pues, en:

- discutir y aprobar las leyes, bien a iniciativa propia, bien a iniciativa (casi siempre) del Gobierno, bien finalmente a iniciativa popular;
- examinar y aprobar (previamente a la ratificación real) los tratados internacionales por los que se cedan territorios o se enajenen bienes del Estado, se disponga sobre el dominio eminente o sobre regalías, se

impongan nuevas cargas al Principado o a sus ciudadanos, o se contraiga algún compromiso que limite los derechos de éstos;

- examinar y aprobar los Presupuestos anuales del Estado; así como toda imposición de cargas tributarias y de cualesquiera gastos públicos¹¹.
- discutir y aprobar toda operación de empréstito, crédito o garantía del Estado, así como la compra o venta de propiedades del Estado;
- examinar y aprobar las cuentas de ejercicios presupuestarios vencidos;
- controlar al Gobierno mediante ruegos, preguntas e interpelaciones, así como presentando mociones de censura, bien contra el Gobierno entero, bien —y esto constituye una peculiaridad— contra alguno de sus miembros;
- crear comisiones de investigación sobre casos concretos (así deberá hacerlo cuando lo pida una cuarta parte, por lo menos, de los diputados);
- ejercitar ante el Tribunal del Estado (*der Staatsgerichtshof*) la acción penal contra miembros del Gobierno por violación de la Constitución o infracción de las leyes;
- finalmente, ejercitar «el derecho de control» (*das Recht der Kontrolle*) sobre el conjunto de la Administración del Estado, «incluyendo la Administración judicial», entre otros mecanismos mediante una comisión específica llamada «de control administrativo» (*Geschäftsprüfungskommission*), y de la que sólo quedan excluidas la función jurisdiccional de los tribunales y las actividades reservadas al Príncipe.

Con esto pasamos al tercer y último punto de esta subsección a), el

c) *Procedimiento legislativo*

Señalemos ante todo que, como en todos los Parlamentos nacionales, la iniciativa procede del Gobierno en la mayoría de los casos, en forma de proyectos de ley que en la Constitución reciben el nombre de «propuestas del Gobierno» (*Regierungsvorlagen*). Nada especial que añadir en este supuesto. Tampoco en cuanto a las iniciativas de miembros de la propia Cámara, es decir, lo que se conoce como «proposiciones de ley». Ahora bien (igual por lo demás que en las Constituciones de las vecinas Austria y Suiza) existe una tercera vía, la de la iniciativa popular (quizá el instrumento más característico de la democracia directa), que en el caso del Principado se ejerce en forma de petición escrita de 1.000 (mil) ciudadanos, por lo menos, con derecho a voto (en lo sucesivo electores) o bien de tres municipios, previo acuerdo de sus respectivas asambleas generales de vecinos. La Dieta está obligada a deliberar sobre la materia en su próxima sesión plenaria.

¹¹ Enumeración que figura en el artículo 8.º, donde se indican las prerrogativas del Príncipe. Se sobreentiende, pues, que los demás tratados o convenios internacionales no requieren autorización parlamentaria (aunque nada se opone a que se puedan someter a la Dieta).

Si la iniciativa popular consiste en una propuesta que afecta a la Constitución, debe ir firmada por 1.500 (mil quinientos) electores o cuatro municipios como mínimo. Cuando, por último, implique una carga financiera no incluida ya en la Ley de Presupuestos, sólo podrá ser examinada si va acompañada de una propuesta concreta de cobertura financiera (es decir, ingresos de igual cuantía).

Existe, una vez aprobada la ley, otra posibilidad de democracia directa, a saber: el referéndum (literalmente «votación popular», *Volksabstimmung*). En efecto, toda ley aprobada por la Dieta, a menos que ésta la haya declarado «urgente» (*dringlich*), así como todo acuerdo financiero (*Finanzbeschluss*) de la Cámara no declarado urgente por ella, que implique como un gasto nuevo de 300.000 (trescientos mil) francos mínimo o un gasto anual nuevo de 150.000 (ciento cincuenta mil) francos, serán sometidos a referéndum, bien cuando la Cámara lo acuerde, bien si dentro de los treinta días siguientes a la proclamación oficial del acuerdo aprobatorio, así lo solicitan 1.000 (mil) electores como mínimo o tres municipios por acuerdo de su respectiva asamblea general de vecinos. Si se trata de la Constitución en su totalidad o de alguna parte de ella, hace falta que lo pidan 1.500 (mil quinientos) o cuatro municipios.

El referéndum se celebra «por municipios» (*gemeindeweise*); pero decide la mayoría absoluta de los votos válidos en todo el Principado.

Existe una disposición original para el caso de las iniciativas populares en materia de gastos o cargas financieras: si a pesar de ir acompañadas de la preceptiva propuesta, la Dieta las rechaza, tienen que someterse a referéndum, y si éste fuese favorable, quedarán automáticamente convertidas en ley.

También deben someterse a referéndum los tratados internacionales aprobados por la Dieta cuando ella misma así lo acuerde, o cuando lo soliciten dentro de los 30 (treinta) días siguientes a la aprobación parlamentaria 1.500 (mil quinientos) electores o cuatro municipios como mínimo, previo acuerdo en este sentido de sus asambleas generales de vecinos.

2.2.4.2. La Comisión Nacional (*der Landesausschuss*)

Es un órgano peculiar, que recuerda en cierta medida la Comisión Permanente de las Cámaras españolas. Se trata, en efecto, de una instancia prevista para los de suspensión, cierre o disolución de la Dieta, con una duración estrictamente limitada a estos períodos. Sus cometidos (art. 74) son los siguientes:

- a) velar por el respeto y observancia de la Constitución, la ejecución de los acuerdos de la Dieta y la convocatoria de ésta dentro de plazo en el supuesto de disolución o suspensión;
- b) supervisar las cuentas del Principado y elevarlas con su informe y sus propuestas a la propia Cámara;

- c) firmar, con la autoridad gubernamental competente, las obligaciones y las garantías que el Tesoro contraiga en virtud de acuerdos anteriores de la Dieta;
- d) dar cumplimiento a los encargos especiales que haya recibido de la Cámara para preparar deliberaciones futuras;
- e) formular denuncias en caso de urgencia ante el Príncipe o ante el Gobierno y elevar a uno u otro exposiciones, advertencias o quejas en caso de amenaza o violación de derechos constitucionales; y, por último,
- f) pedir, si las circunstancias lo exigen, la convocatoria de la Dieta.

No podrá, sin embargo, la Cámara Nacional contraer «compromiso permanente» alguno para el Principado.

Digamos, finalmente, que la componen el Presidente anterior de la Dieta y cuatro diputados elegidos en su seno por ella, atendiendo debidamente a la proporción entre Tierra Alta y Tierra Baja. Para la validez de sus acuerdos se requiere como mínimo la presencia de tres miembros.

Concluida con esto la exposición del poder legislativo, pasamos al Ejecutivo.

2.2.5. *El Gobierno (Cap. VII, arts. 78-94)*

Consta del «Jefe del Gobierno» (*Regierungschef*) y de cuatro «Consejeros de Gobierno» (*Regierungsräte*), a los que preferimos, sin embargo, llamar Ministros) en consonancia con la terminología casi universal en la materia.

Lo más significativo, aparte de la limitación constitucional del número de componentes, es el modo en que el texto constitucional prevé el nombramiento de (art. 79, aptdo. 2): «El Jefe del Gobierno y los ministros serán nombrados por el Príncipe de acuerdo con la Dieta (*einverstandlich mit em Landtage*) a propuesta de ella. (También se prevé que se nombre un suplente al Jefe del Gobierno y a cada uno de los Ministros para casos de impedimento.) La Tierra Alta y la Tierra Baja tendrán cada uno dos representantes por lo menos, y sus respectivos suplentes deberán ser de la misma comarca.

Una peculiaridad es que la Constitución fija un plazo al mandato del Gobierno, concretamente cuatro años (con la única excepción, naturalmente, del supuesto de pérdida de la confianza parlamentaria del que nos ocuparemos más adelante). El precepto trasluce el espíritu más administrativo, más de gestión de negocios de una sociedad privada, que propiamente político con que la Constitución concibe la gobernación del Principado.

También se regula el modo de funcionamiento interno del Ejecutivo. Así, se dispone que para la adopción válida de acuerdos se requiere la presencia de cuatro miembros como mínimo, así como la mayoría de votos de los presentes. En caso de empate, el Presidente de la reunión (es decir, el propio Jefe del Gobierno o el suplente que la Dieta haya designado con este título entre los Ministros) tendrá voto de calidad. El voto será obligatorio (en otras pala-

bras, se prohíbe la abstención, disposición, por cierto, también excepcional, en los textos fundamentales).

El punto culminante de esta concepción, por así decir, ordenancista es el precepto (art. 84) que obliga al Gobierno a dictar su propio Reglamento interno (*Geschäftsordnung*) (concepción que, por cierto, aflora también en un precepto análogo de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana ¹²).

Ahora bien, la norma de mayor interés —en buena parte por lo que supone de excepción al principio universalmente aceptado de responsabilidad colegiada o colectiva del Gobierno— es (art. 83) que «La gestión de los asuntos por el Gobierno será en parte colegial (*teils eine kollegiale*) y en parte sectorial (*teils eine ressortmässige*), lo que, bien considerado, no deja de ser consecuencia o corolario de una visión un tanto administrativa y funcional del Ejecutivo. Todo esto sin perjuicio de los dos principios cardinales de deliberación colectiva del Gobierno en los asuntos de mayor «importancia» (art. 90) y de dirección y presidencia efectiva (y probatoria) del Jefe del Gobierno (art. 90, aptdo. 1).

Pasemos finalmente al régimen de responsabilidad política. Aquí aparecen dos rasgos especiales, por no decir excepcionales en los tiempos presentes: primero, que el Gobierno «pierda la confianza» no sólo de la Dieta, sino también la del Jefe del Estado (*verliert... das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages*), y segundo, que no sólo sea el Gobierno entero sino uno de sus miembros en particular, quien la pierda (art. 80, aptdo. 2).

En cuanto a lo primero, la «doble responsabilidad» del Gobierno responde a la concepción «mesocrática» de mediados del siglo XIX (ya no absolutista ni siquiera «cartista», como decíamos, pero aún no democrática) de responsabilidad simultánea del Gobierno (en particular del Primer Ministro) ante el Rey y ante el Parlamento, curiosamente resucitada, por cierto (si bien de forma indirecta y discreta) en algún régimen semi-presidencialista de la época actual (concretamente la V República francesa instaurada por el general De Gaulle en 1958).

Por lo que atañe a la responsabilidad individual de los componentes del Gobierno, obedece probablemente a la finalidad de preservar al máximo la estabilidad del Ejecutivo evitando que la pérdida de la confianza del Jefe del Estado o del Parlamento en uno de sus miembros aboque automáticamente a la caída del Gobierno entero.

En el supuesto de cese colectivo del Gobierno, el Príncipe designa, siempre «de acuerdo con la Dieta», un Gobierno provisional (*eine Übergangsregierung*) para el despacho de los asuntos corrientes, Gobierno en el cual puede incluir también a miembros del anterior. En el plazo de cuatro meses deberá este Ejecutivo interino someterse a votación de confianza en la Cámara (*Vertrauensabstimmung*), a menos que antes de ese límite el Príncipe y la Cámara hayan nombrado nuevo Gobierno de mutuo acuerdo.

¹² Concretamente el artículo 65, cuarto y último inciso: «El Canciller Federal dirigirá los asuntos del Gobierno mediante un Reglamento interior acordado por el propio Gobierno y aprobado por el Presidente Federal.»

En la hipótesis individual, decidirán de mutuo acuerdo el Príncipe y la Dieta si procede o no mantener en su puesto al Ministro que haya perdido la confianza del uno o de la otra. Mientras tanto se hará cargo del departamento su sustituto.

2.2.6. Poder Judicial (*Cap. VIII, arts. 95-105*)

Indiquemos ante todo que la justicia se administra «en nombre del Príncipe y del pueblo» (una vez más el dualismo «mesocrático») y que con esta invocación se dictan las sentencias (art. 95, aptdo. 1).

Los jueces son nombrados por el Príncipe mediante un procedimiento de cierta originalidad (art. 96). Se constituye en primer lugar un «órgano colegiado conjunto» (*ein gemeinsames Grämium*) que preside el propio Príncipe con voto de calidad. El Jefe del Estado puede asimismo nombrar tantos vocales como representantes envíe la Dieta. La Cámara designa, por su parte, un diputado por cada grupo parlamentario, y finalmente el Gobierno envía al Ministro competente en asuntos de justicia. Este órgano, que delibera en secreto, «recomienda» por fin a la Dieta, «con el asentimiento del Príncipe» (*mit Zustimmung des Landesfürsten*), las personas que a su juicio deben ser nombradas; en otras palabras, y así lo especifica el texto constitucional (*loc. cit.*), «sólo» pueden ser recomendados quienes cuenten con la conformidad del Jefe del Estado.

Si la Dieta vota al candidato así recomendado, éste es nombrado formalmente por el Príncipe. Si, por el contrario, lo rechaza y en las cuatro semanas siguientes no llega a ningún acuerdo con el Jefe del Estado sobre un nuevo candidato, deberá proponer un candidato alternativo (*einen Gegenkandidaten*) y convocar además votación popular. En este caso podrán los electores proponer otros nombres (con los mismos requisitos que para la iniciativa de una ley, o sea, mil firmas como mínimo, o bien tres municipios previo acuerdo de sus respectivas asambleas generales de vecinos). Si hubiere que votar sobre más de dos candidatos, se celebrarán dos vueltas, en la primera de las cuales cada ciudadano tendrá dos votos, con los cuales se pronunciará en favor de los dos candidatos que a su juicio merezcan pasar a la segunda. Pasarán a la segunda vuelta, que se celebrará a los catorce días de la primera y donde cada elector tendrá ya solamente un voto, los candidatos que hayan obtenido el mayor número de primeros y segundos votos (*die meisten Erst -und Zweitsstimmen*), y será nombrado juez por el Príncipe quien alcance la mayoría absoluta (no se dice, sin embargo, qué sucederá si ninguno de los candidatos la consigue; lo lógico es suponer que habrá que repetir el procedimiento desde el comienzo).

Los jueces nombrados por cierto período permanecerán en funciones hasta el juramento que haya de prestar el sucesor.

Pasamos a la estructura y organización del Poder Judicial. La Constitución distingue y regula tres ramas, «tribunales ordinarios» (arts. 98-101), Tribunal Administrativo (arts. 102 y 103) y Tribunal del Estado (arts. 104 y 105).

Los tribunales ordinarios (*die ordentlichen Gerichte*) son tres: el Tribunal Real (*das Fürstliche Landgericht*), como órgano de primera instancia, con sede en Vaduz, el Tribunal Real Superior (*das Fürstliche Obergericht*) como segunda instancia, también en Vaduz, y el Tribunal Real Supremo (*das Fürstliche oberste Gerichtshof*). Todos ellos se componen de jueces de carrera, si bien la Constitución prevé la posibilidad de que para «determinadas clases de asuntos definidos con la debida precisión, se encomiende el examen en “primera instancia” (sólo para asuntos civiles, como se deduce de lo que enseguida veremos) a “funcionarios no judiciales” del propio Tribunal del Príncipe».

El Tribunal Real puede funcionar con uno o con varios magistrados; el Superior y el Supremo sólo colegiadamente. Hay un precepto interesante, según el cual (art. 99) «el Patrimonio del Estado y las autoridades de administración de los bienes demaniales» están sujetos a la jurisdicción de los tribunales ordinarios.

El Tribunal Administrativo (*der Verwaltungsgerichtschef*) es competente para cualesquiera «acuerdos y disposiciones» del Gobierno y de las comisiones que en su caso se establezcan en lugar de éste para determinadas clases de recursos o reclamaciones.

Se compone de cinco titulares y cinco suplentes, todos ellos nombrados por el Príncipe mediante el procedimiento ya descrito. En este punto la Constitución admite dos posibilidades: primera, «que dos (como máximo) de los jueces no sean ciudadanos del Principado (al exigir que lo sean por lo menos tres)», y segunda, que nuevamente dos de ellos no sean necesariamente «juristas» (*rechtskundig*) (al disponer que sí deben serlo tres de los cinco).

El mandato tanto de los suplentes como de los titulares dura cinco años.

En tercer y último lugar, el Tribunal del Estado (*der Staatsgerichtshof*), equivalente en cierta medida a nuestro Tribunal Supremo y a nuestro Tribunal Constitucional a la vez, es el órgano «de Derecho público» para la tutela de los derechos constitucionales, para la resolución de los conflictos de competencia entre los tribunales y las autoridades administrativas, para el control de constitucionalidad de las leyes y de los tratados internacionales y de la legalidad de los decretos, así como para la resolución de recursos e impugnaciones electorales. El texto añade una competencia original, al menos en la forma de expresión, la de actuar como «tribunal disciplinario» (*als Disziplinargerichtshof*) para los miembros del Gobierno (suponemos que el adjetivo “disciplinario” significa —o más bien recuerda— en este caso que el Tribunal del Estado es el único competente para enjuiciar, previa acusación de la Dieta (art. 62, letra), las presuntas violaciones de la Constitución o de una ley por los componentes del Ejecutivo (pero no los delitos de tipo ordinario).

El Tribunal del Estado se compone, igual que el Administrativo, de cinco jueces titulares y cinco suplentes designados por el Príncipe conforme al procedimiento general de nombramiento de los jueces y la mayoría de los jueces deben ser ciudadanos del Principado (con lo que de nuevo se da *a sensu contrario* la posibilidad de que dos de los jueces no lo sean). La duración del mandato de unos y otros es también de cinco años.

(Omitimos deliberadamente, por no alargar en demasía esta ya larga exposición, el Capítulo IX, «De las autoridades y funcionarios del Estado»; arts. 106-108.)

Pasamos ya al Capítulo que más nos interesa *ratione materiae*, a saber:

2.2.7. *Municipios (Cap. X, Von den Gemeiden, arts. 110 y 111).*

El texto constitucional se limita a decir, en primer lugar, que se regulará por ley todo lo relativo a organización y funciones de los municipios, con indicación de los principios básicos que esas leyes deberán establecer, y en segundo término, que en asuntos municipales podrán ser electores y elegibles quienes, siendo ciudadanos del Principado y residentes en la localidad, tengan 18 (dieciocho) años de edad cumplidos y no estén suspendidos en su derecho de sufragio activo y pasivo.

Señalemos los principios básicos a que nos referimos:

- a) libre elección del alcalde y de los demás órganos municipales por la asamblea general de vecinos;
- b) administración autónoma del patrimonio municipal y gestión también autónoma de la policía local «bajo supervisión del Gobierno»;
- c) establecimiento de un servicio reglamentado de asistencia a los necesitados (*eines geregelteten Armenwesens*), también «bajo supervisión del Gobierno»; y, por último,
- d) el derecho de los municipios a acoger a los ciudadanos y libertad de establecimiento de extranjeros en todo término municipal.

2.2.8. *Reforma de la Constitución (Cap. XI, arts. 112 y 113)*

Bajo el título original (casi contradictorio a primera vista) de «Garantía de la Constitución» (*Verfassungsgewähr*) se establece el procedimiento de enmienda o revisión del texto fundamental, con una distinción capital: las enmiendas o modificaciones de cualquier parte del texto, por un lado, y, por otro, la posible abolición de la Monarquía. Reseñémoslas por este orden.

Las reformas que nos permitimos llamar ordinarias (art. 112, aptdo. 2) podrán ser propuestas por el Príncipe, por la Dieta o bien por iniciativa popular, esta última en las mismas condiciones que para un proyecto de ley ordinaria (*vide supra*, II, C, 4, a, 3, Procedimiento legislativo). Todo proyecto o propuesta de enmienda requiere la unanimidad de los diputados presentes¹³, o en su defecto, una mayoría de tres cuartas partes en dos Plenos sucesivos, así

¹³ Señalemos que, al hablar simplemente de miembros presentes, este artículo 112 se remite al *quorum* normal de presencia, por lo que recordamos que dicho *quorum* es (art. 58, aptdo. 1) de dos tercios del total de los diputados. En otras palabras, para la aprobación de una enmienda ordinaria por unanimidad los presentes tienen que ser 9 (nueve) por lo menos.

como la celebración de referéndum si así lo piden como mínimo 1.500 (mil quinientos) electores o cuatro municipios (previo acuerdo formal de sus asambleas de vecinos) y en todo caso el consentimiento subsiguiente (*die nachfolgende Zustimmung*) del Príncipe.

Para las enmiendas que pidan la abolición del régimen monárquico (*die Abschaffung der Monarchie*), el procedimiento es más riguroso. En primer lugar, sólo se habla (art. 113) de iniciativa popular, que deberá ir firmada por 1.500 electores como mínimo, y seguida de referéndum. Si éste fuese favorable, deberá la Dieta (que hasta ese momento no ha tenido intervención) elaborar «una nueva Constitución de naturaleza republicana» y someterla en un plazo máximo de dos años a nuevo referéndum. Por su parte, podrá el Príncipe proponer para el mismo referéndum «una nueva Constitución».

Si sólo se presenta un proyecto de Constitución al electorado, será suficiente para su aprobación la mayoría absoluta de los votos emitidos válidamente en todo el Principado. Si se presentan dos proyectos, todo elector tendrá la posibilidad de elegir entre la Constitución en vigor y los dos proyectos; para lo cual dispondrá de dos votos en una primera vuelta, en la cual expresará qué dos variantes de las tres en presencia, merecen, a su juicio, ser dirimidas en una segunda y última vuelta. Pasarán, pues, a la segunda los dos textos que hayan obtenido el mayor número de votos. En esta segunda votación, que se celebrará dentro de los catorce días siguientes, y en la que cada ciudadano ya no tiene más que un voto, resultará ganadora la opción que logre mayoría absoluta de los votos válidos (no se prevé el supuesto de empate ciertamente muy remoto, pero no imposible).

Descrito el sistema constitucional, entramos por fin en la parte principal de nuestro estudio, a saber:

III. RÉGIMEN LOCAL DEL PRINCIPADO

Como se infiere tácitamente de la sección precedente, sólo los municipios tienen regulación constitucional, ya que las dos comarcas de Tierra Alta y Tierra Baja únicamente se citan como elementos de definición territorial y también como unidades de distribución geográfica de los escaños, dicho en términos más sencillos, como circunscripciones electorales, pero no como entes institucionales o administrativos. Pasamos, pues, directamente a estudiar el régimen municipal contenido, como adelantábamos en la Introducción (*vide supra*, I, C, *in fine*) y en la Ley Municipal (*Gemeindesetz*) de 20 de marzo de 1996, sin perjuicio, como también decíamos, de aludir a diversas disposiciones legales muy conexas en determinados puntos con la administración municipal.

Abordaremos, pues, en primer término la disposición recién citada, siguiendo en lo posible el orden de su articulado.

3.1. Disposiciones fundamentales: definición jurídica e instituciones

Conforme a la tradición jurídica del mundo germánico se definen (art. 3.º) como «corporaciones territoriales de Derecho público» (*Gebietskörperschaften öffentlichen Rechts*) que en su respectivo término o ámbito geográfico «ejercen autoridad» (*üben... die Hoheit*) sobre las personas y los objetos que se encuentran en aquél (advuértase que se habla literalmente de autoridad», noción de mucho más alcance político y jurídico, al menos en teoría que los términos, por ejemplo, de «competencia» y «jurisdicción»).

Ahora bien, como es, por lo demás, el caso de todos los Estados contemporáneos, el legislador añade inmediatamente (art. 4.º) bajo el epígrafe «Autonomía» que la autoridad municipal se desarrollará «autonómicamente bajo la supervisión del Estado» (*unter Aufsicht des Staats*) sin perjuicio, como también se prevé (y se hace) por doquier, de la posibilidad de que «desarrollen funciones del Estado en virtud de delegaciones (literalmente “transferencias”) ejecutivas».

La ley establece una limitación no inflexible, pero sí rigurosa, a las «modificaciones de límites» de los municipios, es decir, a lo que en la terminología española llamamos cambios o modificaciones del término municipal. Se exige, en efecto, que se hagan por ley aprobada en la Dieta, previo acuerdo favorable de la asamblea general de vecinos de cada uno de los municipios involucrados. Nos hallamos, pues, ante una de las regulaciones más severas del Derecho comparado (al menos en Europa).

En sentido inverso, justo es reseñarlo, la ley prevé (bien es cierto que lo prevén todas las legislaciones nacionales) la posibilidad de asociación o consorcio «para el cumplimiento en común de funciones públicas», y para que no quede la menor duda de su naturaleza especial y ámbito más bien restringido, el texto se cuida de llamarlas «consorcios finalistas» (*Zweckverbände*). También aquí se exigen condiciones rigurosas, a saber, acuerdo entre los municipios interesados seguido de aprobación del Gobierno.

Dicho sea incidentalmente, no deja de llamar la atención que se subordine a la aprobación gubernamental un simple acuerdo de consorcio de objetivo, por definición, limitado (por más que pueda resultar importante en algún caso), y que, por el contrario, no se mencione siquiera al Ejecutivo para algo de mucha más entidad como la modificación de un término municipal. Pero quizá se resuelva esta aparente paradoja con un argumento de lógica política (ya que no de lógica formal): una cosa es que el Gobierno no pueda inmiscuirse en un cambio de límites locales (que, por otra parte, requiere una ley, como acabamos de indicar) y otra que, so pretexto de colaborar para fines determinados, dos o más municipios pretendan en realidad crear una federación virtual, figura que no está prevista en absoluto por la Constitución. Semejante pretensión (o semejante resultado, aun cuando no fuese lo deseado) pondría en peligro el equilibrio de relación y de influencias entre las entidades locales e iría, por lo tanto, contra el espíritu de un texto fundamental

que define el Estado como la suma de once municipios nominativamente designados.

Hasta aquí hemos descrito lo que son los municipios. Veamos ahora lo que hacen, mejor dicho, lo que legalmente pueden y deben hacer.

3.2. Funciones y competencias de los municipios

La ley distingue nítidamente (como, por lo demás, toda legislación de régimen local) dos ámbitos de competencia: el propio y el delegado (arts. 12 y 13 respectivamente).

Se define el primero (*eigener Wirkungskreis*) como «todo lo que afecta inmediatamente al interés del municipio y puede ser regulado y administrado por él en medida sustancial» (*in erheblichem Umfang*). Se trata meridianamente de una concepción amplia, que se confirma en el inciso siguiente: «Podrá el municipio además desempeñar otras funciones con libre autonomía (*in freier Selbstverwaltung*) en la medida en que no existan limitaciones legales». En otras palabras, en el Principado los municipios pueden hacer todo lo que no esté expresamente prohibido no restringido por una ley.

Ahora bien, el legislador se preocupa de especificar (art. 12, aptdo. 2) cuáles son las misiones o cometidos que se incluyen «especialmente» (*insbesondere*) en el ámbito de las competencias propias, a saber:

- a) elección de los órganos municipales;
- b) organización del municipio;
- c) otorgamiento de la «ciudadanía municipal» (*des Gemeindebürgerrechts*);
- d) administración del patrimonio municipal y establecimiento de nuevos edificios e instalaciones;
- e) percepción de derramas (*Umlagen*) y establecimiento de recargos impositivos (*Steuerzuschläge*);
- f) fomento de la vida social, cultural y religiosa;
- g) creación y mantenimiento de guarderías y escuelas primarias;
- h) mantenimiento del orden, la seguridad y la paz pública;
- i) ordenación del territorio (*Ortplanung*), y
- j) abastecimiento de agua, así como la evacuación de aguas y residuos sólidos.

No se establece lógicamente lista ni enumeración alguna de las materias del ámbito de competencias delegadas (*übertragener Wirkungskreis*)¹⁴, que simplemente se califican como «materias del Estado que los municipios gestionan en virtud de las leyes». Se añade que éstos tienen la obligación de colaborar en la «ejecución» de las leyes y se dispone finalmente que toda ley en la que se prevea la cooperación (*die Mitwirkung*) de los municipios especifi-

¹⁴ Literalmente dice «transferidas» pero preferimos decir «delegadas» porque el primer término podría hacer pensar que se trata de cometidos traspasados definitivamente por el Estado, lo que no es necesariamente el caso.

que obligatoriamente si una materia en concreto pertenece al ámbito propio o al delegado.

(La Ley dedica su Capítulo III, arts. 14-23, bajo el epígrafe «Del derecho de vecindad», *das Gemeindebürgerrecht*, a las condiciones y requisitos para ser «ciudadano» o vecino legal en un municipio, pero preferimos por razones de método aplazar este punto al final de esta Sección III y pasar directamente a la organización, estructura y procedimiento).

3.3. Organización y procedimiento (Cap. IV, arts. 24-65)

Los órganos municipales son (por orden de regulación en la Ley) la Junta o Asamblea General de vecinos; el Ayuntamiento o Consejo Municipal (en lo sucesivo también Consistorio), el Alcalde y la Comisión de Control, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda crear otras para cometidos concretos, según indicaremos al final.

3.3.1. Junta o Asamblea General de Vecinos (Die Gemeindeversammlung)

Es la institución más característica de la administración local y hasta cierto punto del Principado, donde, como en la vecina Suiza, la democracia directa se mantiene viva en los núcleos rurales y también en ciertos ámbitos urbanos. En realidad es lo que durante siglos se ha conocido en gran parte de Castilla la Vieja o del norte de España como «concejo abierto» de todos los vecinos del lugar. En efecto la Ley la define (art. 24 como reunión «de todos los ciudadanos con derecho a voto residentes en el municipio», y la califica (art. 25, aptdo. 1) como el «órgano supremo del mismo (*das oberste Organ der Gemeinde*).

Sus competencias y funciones (art. 15, aptdo. 2) son las siguientes:

- a) aprobación del Reglamento interno del municipio (*Gemeindeordnung*) y de las Ordenanzas (*Reglamente*) en las que se especifican los derechos y obligaciones de los vecinos, así como las sanciones en caso de infracción;
- b) elección del alcalde y los demás miembros del Ayuntamiento;
- c) elección de la Comisión de Control;
- d) elección de las comisiones que según la ley deban ser designadas por la propia asamblea general;
- e) elección del árbitro (*des Vermittlers*) y de su suplente;
- f) aprobación de nuevos gastos singulares (*Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben*) y de los gastos que se repiten anualmente (*und jährlich wiederkehrenden Ausgaben*);
- g) prestación de garantías y otorgamiento de avales (*Übernahme von Bürgschaften und Gewährung von Garantien*);
- h) creación de entidades municipales (*Errichtung von Gemeindeanstalten*);

- i) participación en empresas privadas o mixtas (*Beteiligung an privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen*);
- j) entrada en consorcios o salida de ellos;
- k) modificaciones en el número de municipios o del término municipal;
- l) establecimiento de grandes instalaciones municipales y construcción de edificios;
- ll) adopción de acuerdos en materia de referendos y de iniciativas (es decir, si procede pedir referéndum sobre alguna cuestión, o bien formular una iniciativa legislativa);

Finalmente, la junta general ejerce (art. 25, aptdo. 5 y último) la supervisión o vigilancia (*die Aufsicht*) sobre las diversas autoridades u órganos municipales, incluyendo las entidades autónomas del municipio.

Como se ve, la lista de competencias de la junta o asamblea general es virtualmente omnicomprendiva, al menos en teoría (otra cosa es que en la práctica determinados acuerdos, especialmente los de contenido económico o financiero, apenas se discutan y se vote de modo poco menos que automático la propuesta que haga el alcalde o el Ayuntamiento en su conjunto). Ahora bien, por razones prácticas, concretamente descargar lo más posible a la junta general de asuntos de menor cuantía, la Ley se cuida (art. 25, aptdo. 4) de excluir de su competencia las materias de las letras f) (aprobación de gastos), g) (avales y garantías), i) (participación en empresas) y l) (obras y construcciones) cuando los gastos necesarios de pago único (*die einmaligen Ausgaben*), es decir, no periódicos, no excedan el 35 por 100 (treinta y cinco por ciento de los ingresos efectivos del municipio. También se excluyen los gastos periódicos (*die wiederkehrenden Ausgaben*) que no lleguen al 20 por 100 (veinte por ciento) de dichos ingresos. En ambos casos se entienden por «ingresos efectivos» (*die effektiven Erträge*) los resultantes de las cuentas del ejercicio anual precedente.

No podemos, antes de pasar al punto siguiente, a saber el procedimiento de la asamblea general, dejar de mencionar la figura del «árbitro» (literalmente «mediador») a la que se refería la letra e). Efectivamente, es costumbre de todos los municipios del Principado nombrar por un período relativamente dilatado (normalmente varios años) a una persona de cierto relieve social para que actúe como árbitro en cualesquiera conflictos entre el municipio y los particulares y evite en lo posible que las partes tengan que acudir a los tribunales.

Pasemos ya al procedimiento de la junta general. Describimos por orden cronológico las distintas fases de convocatoria, debate y adopción de acuerdos.

— Convocatoria

Corre a cargo del Ayuntamiento mediante acuerdo formal (*Beschluss*) adoptado con este fin (sobre requisitos de validez del acuerdo *vide infra*, 4, procedimiento).

La asamblea general queda válidamente constituida para adoptar acuerdos con tal que haya sido «debidamente convocada» (*ordnungsgemäss einberufen*); en otras palabras, no se establece *quorum* de presencia (como es lógico, por no decir obligado, tratándose, por definición, de una asamblea multitudinosa e inorgánica).

Quince días antes, por lo menos, de la reunión deberá el alcalde remitir a cada uno de los electores censados en el municipio su credencial de elector, el orden del día, las propuestas o mociones si las hubiere y, en su caso, las aclaraciones o explicaciones necesarias. Se procederá asimismo a la exposición al público de todos los antecedentes documentales para la deliberación y subsecuente votación.

— Deliberación

La reunión está sujeta asimismo a una serie de reglas fijadas asimismo en la Ley Municipal. En primer lugar, corresponden al alcalde la presidencia y la dirección efectiva de los debates; en caso de impedimento le sustituye el teniente de alcalde y en defecto de éste el concejal de mayor edad.

El presidente de la sesión deberá ante todo comprobar el derecho a voto (dicho de otro modo, la condición de elector) y el número de los presentes, tras lo cual se pasa a la discusión del orden del día. La sesión es siempre pública, sin perjuicio de que el presidente pueda prohibir «por motivos importantes» la participación de personas sin derecho a voto (en otras palabras, se admite en principio que puedan hablar personas no electoras, independientemente, como veremos enseguida, de lo referente al derecho de voto). Todo elector puede obtener la palabra y presentar propuestas sobre cualquier punto del orden del día o sobre el orden del día mismo.

— Votación

No hay, como queda dicho, *quorum* de presencia, pero sí lo hay para la adopción de acuerdos. Se requiere en efecto la presencia de una sexta parte de los electores. De no alcanzarse esta proporción, se convocará nueva asamblea dentro de las seis semanas siguientes, y en ésta ya no se exigirá *quorum* de votación.

Las votaciones serán públicas, a menos que pidan votación secreta (*geheime Abstimmung*) una octava parte de los electores presentes o bien quince de ellos. Serán secretas, sin embargo, y se harán mediante urnas, las elecciones de alcalde, concejales, árbitro y suplente de éste. Para la validez de los acuerdos basta la mayoría relativa (*relative Stimmenmehrheit*).

Los acuerdos se adoptan por mayoría simple. En caso de empate (*Bei Stimmengleichheit*) queda aprobada la propuesta o moción por la cual vote el alcalde (es decir, que éste tiene voto de calidad).

Los acuerdos entran en vigor con la simple aprobación. En caso de que requieran autorización del Gobierno, cobrarán validez al hacerse públicos oficialmente.

— *Derecho de propuesta* (Vorschlagsrecht)

Todo elector del municipio tiene derecho a proponer a los reunidos la remisión de un nuevo punto para que el Ayuntamiento informe y haga propuestas sobre él. El asunto será tratado en el Consistorio e incluido en el orden del día de la junta general siguiente. De no ser esto posible, se explicarán los motivos.

— *Derecho de preguntar* (Anfragerecht)

Todo elector podrá hacer preguntas durante la reunión sobre la actividad de las autoridades y la administración del municipio, y el alcalde deberá «tomar posición» sobre ellas. Las preguntas podrán dar lugar a un debate general (*allgemeine Aussprache*).

3.3.2. *El Ayuntamiento* (der Gemeinderat) (arts. 38-51)

La ley lo define como «órgano de dirección y ejecución del municipio» (*Führungs-und Vollzugsorgan der Gemeinde*), al que competen todas las facultades que no estén expresamente conferidas a otros órganos. Pero, igual que a propósito de la junta general, la ley no se contenta con esta fórmula genérica, sino que cita toda una lista de misiones concretas que enumeramos más adelante.

A) *Composición*

Todo Ayuntamiento (en lo sucesivo Consistorio o Ayuntamiento indistintamente) se compone del alcalde y de un número de concejales que la ley gradúa (art. 38) según la población del municipio:

- hasta 1.500 habitantes, seis u ocho;
- hasta 3.000 habitantes, ocho o diez;
- más de 3.000 habitantes, diez u once.

Se determinará el número exacto en el Reglamento de cada municipio (*Gemeindeordnung*). Para el cálculo de la población se toma como base el último censo oficial publicado.

Como se recordará (*vide supra*, III, C, 1), los concejales son elegidos por la junta o asamblea general de vecinos. Describimos a continuación el procedimiento establecido por la Ley Municipal (arts. 72-81).

Las elecciones se convocan por el Gobierno el mes de enero o febrero anterior a la expiración del Ayuntamiento en funciones. Los candidatos deben presentar sus nombres por escrito («propuesta de candidatura») a la Junta Electoral (*Wahlkommission*) cuatro semanas, a más tardar, antes de la fecha de celebración. La «propuesta» debe, para ser válida, indicar el nombre del partido, grupo o asociación electoral (*Wählergruppe*) del candidato e ir firmada por un número de personas con derecho a voto en el municipio (en lo sucesivo electores) que sea el doble, como mínimo, del total de concejales a elegir. Los firmantes no podrán suscribir ninguna otra propuesta ni tampoco inscribirse como candidatos en la propuesta que apoyen. Correlativamente tampoco podrán los candidatos figurar en más de una propuesta. No se podrá, por lo demás, retirar firma alguna una vez entregada la propuesta a la Junta Electoral.

La ley contiene además una relación bastante rigurosa de «candidatos incompatibles» (planteamiento, a nuestro juicio, bastante lógico tratándose de municipios muy pequeños donde es fácil, al menos teóricamente, que un número reducido de candidatos unidos por algún vínculo familiar, económico o social se convierta en un grupo de presión, cuando no en el núcleo dominante de una lista). No podrán, en efecto, presentarse candidatos en la misma «propuesta» (en lo sucesivo propuesta o lista indistintamente):

- los parientes de cualquier grado en línea directa o hasta el tercero en línea colateral;
- los cónyuges;
- los parientes por afinidad (*verschwägert*) hasta el segundo grado.

Si una lista contiene personas incursas en esta prohibición, deberá la Junta Electoral, una vez expirado el plazo de presentación de candidaturas, hacer la correspondiente advertencia a los componentes y éstos declarar en el lapso que se les fije, qué candidatos desean finalmente presentar. En defecto de contestación, se dejará uno solo de los incompatibles en la lista, quedando los demás excluidos por orden descendente. Así lo notificará la Junta Electoral a los candidatos de la propuesta, invitándoles a que en el plazo de dos días presenten candidaturas sustitutivas. Los así propuestos deberán hacer constar su aceptación, en defecto de lo cual (o bien si ya figuran en otra lista) se desestimarán la nueva propuesta.

Se prevé asimismo que, a pesar de la prohibición ya indicada, figure el nombre de algún candidato en más de una lista. Deberá en este supuesto la Junta Electoral, expirado el plazo de presentación, enviar a ese candidato las listas en que figure, intimándole a que especifique sin demora la lista en la que desea inscribirse. En defecto de contestación, el presidente de la Junta Electoral procederá al sorteo entre esas listas y borrará al candidato de las propuestas no favorecidas por el sorteo.

Por lo demás, quien fuere propuesto como candidato a la alcaldía en una lista, podrá serlo también como concejal. Pero no se computarán los votos

que consiga como candidato a la alcaldía para el cálculo del resultado electoral, tal como se describe más adelante.

Una vez confeccionadas estas listas, ya no podrán ser modificadas y deberán hacerse públicas, con los nombres de los partidos, asociaciones o grupos respectivos, pero sin los nombres de los firmantes, ocho días antes, a más tardar, de la fecha de las elecciones.

Las elecciones son secretas, mediante introducción por cada votante de una papeleta en la urna destinada a este fin, si bien sólo serán válidas si vota una sexta parte, como mínimo, de los electores residentes. Se admite, por lo demás, que el elector tache algunos nombres de la lista por la que vota (por ejemplo, que vote por sólo 3 de los 5 candidatos incluidos); en este caso, el número de candidatos tachados pasa a engrosar, a título de «votos adicionales» (*Zusatzstimmen*), el total de votos a favor del partido, asociación o grupo a cuyo nombre figure la lista. Si, por el contrario, la papeleta contiene más nombres que el total de puestos elegibles, se tachan los que sobren, partiendo desde el último de los escritos.

Se admite, por último (también como en las elecciones a la Dieta), la posibilidad de que el elector «baraje», por así decir, su papeleta de voto incluyendo nombres de candidatos de otras listas (lo que en la terminología francesa se conoce como «*panachage*» y en los países germánicos empieza a llamarse «*panachieren*»), si bien esto es raro en la práctica, porque el elector es consciente de que, si introduce nombres de otras formaciones en perjuicio inevitablemente de los originarios, está debilitando al partido o agrupación que da nombre a la lista.

Se aplica, igual que para las elecciones parlamentarias, la variante de representación proporcional consistente en dividir el total de votos válidos por el número de puestos (es decir, de concejales) aumentado en una unidad, para obtener el cociente electoral (y se incrementan los decimales hasta el número entero siguiente). Se prevé en este punto una garantía curiosa desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, a saber, que si el alcalde «toma parte en la asignación de los mandatos a las propuestas electorales» (en otras palabras, si figura como candidato en una de las listas), se aumenta en dos el número de concejales, y el total de los votos válidos emitidos se divide por dicho número así incrementado (elevándose también aquí al número entero siguiente los cocientes que terminen en decimales).

El cociente resultante de dividir el total de votos válidos emitidos en el municipio por el número de puestos más una (o dos) unidades, constituye el número repartidor (*Wahlzahl*); en efecto, cada lista obtendrá tantos concejales como veces esté incluido dicho cociente en el número de votos que haya obtenido.

Otra disposición original (art. 78, aptdo. 5) es que se prohíbe hacer públicos los resultados electorales mientras no se conozca en firme la elección del alcalde, debiendo las urnas permanecer cerradas entre tanto. Si el alcalde que resulte elegido figura en una de las listas, se le computará (es decir, se asignará su escaño) en la lista que lleve la designación de su partido, asociación o grupo electoral.

También como en las elecciones al *Landtag* se prevé que esta primera operación aritmética no alcance a cubrir el total de concejalías. Se aplica la misma fórmula, o sea, escribir uno al lado del otro los votos «residuales» o sobrantes (*Reststimmen*) de cada lista (es decir, el número de votos que haya quedado después de la división del respectivo total por el número repartidor), debajo de cada resto se anota la mitad, debajo de ésta el tercio, debajo del tercio la cuarta parte y, en caso necesario, el número siguiente. A continuación se toma como nuevo «repartidor» (*Wahlzahl*), si sólo queda un escaño por asignar, el mayor de los números así escritos o anotados; si son dos, el segundo, y si son tres el tercero. Cada lista obtiene tantos mandatos «residuales» (*Restmandate*) como veces esté comprendido el nuevo repartidor en su total de votos sobrantes. Si aun después de este cálculo resulta que dos listas tienen el mismo derecho a uno de los escaños restantes, se dará prioridad a aquella en la cual tenga más votos el candidato de que se trate. En caso de empate, procede la Junta Electoral a sortear el escaño.

En definitiva, cada lista obtiene tantos concejales como escaños le correspondan en virtud de las dos operaciones expuestas, y dentro de ella a los candidatos que más votos hayan conseguido, por así decir, individualmente (ya que, como hemos explicado, las listas no son rígidas, sino modificables hasta cierto punto por el elector). En caso de empate entre dos candidatos, sale elegido el que figure antes en la lista (siempre se elaboran por orden alfabético).

El mandato es de cuatro años (igual que el de la Dieta).

Se prevé asimismo (art. 46) la elección parcial «elección sustitutiva» (*Ersatzwahl*) para el supuesto de vacante por muerte, traslado de residencia, pérdida de la elegibilidad, pérdida del escaño por enfermedad o privación del cargo, por dimisión motivada (*wegen... begründeten Rücktritts*) que debe ser aprobada por el propio Ayuntamiento o por causa sobrevenida de exclusión del Consistorio, ocupe el puesto por el resto del cuatrienio el candidato de la misma lista que haya obtenido en las últimas elecciones el mayor número de votos entre los no electos.

La ley regula con cierto pormenor las causas de exclusión (art. 47) para este caso, que son:

- 1) parentesco de línea recta en cualquier grado hasta del tercero en línea colateral (*bis zum dritten Grad der Seitenlinie*) con miembros ya elegidos;
- 2) matrimonio con un miembro ya elegido o afinidad con él hasta el segundo grado (es decir, exclusión de los cuñados);
- 3) la cualidad de miembro del Gobierno;
- 4) la de miembro del Tribunal Administrativo o del Tribunal del Estado;
- 5) los empleados que ostenten un cargo directivo (*in leitender Stellung*) en la administración municipal.

Si resultan elegidas personas incompatibles, ocupará el puesto la que haya logrado más votos, y en caso de empate se echará a suerte, operación que correrá a cargo del presidente de la Junta Electoral.

B) *Funciones y competencias*

La ley establece (art. 40) una lista más extensa y pormenorizada aún que la de las juntas generales (cosa, por lo demás, casi obligada, por no decir inevitable, considerando que todo órgano ejecutivo tiene que ocuparse, por su propia naturaleza, de un número mucho mayor de actividades concretas y específicas que una junta o asamblea general). He aquí la relación completa:

- Organización de la administración municipal (*Verwaltung*);
- Elección de las comisiones, cuando no sea competencia de la junta general;
- Preparación de los asuntos y formulación de propuestas con vistas a las reuniones de la junta general;
- Administración del Presupuesto municipal, incluyendo el de los entes autónomos del municipio;
- Planificación de la hacienda municipal (*Finanzplanung*);
- Formulación del presupuesto de gastos (*Festlegung des Voranschlags*) y establecimiento del recargo municipal, así como de los remanentes de créditos suplementarios, créditos comprometidos de programa y suplementos de crédito (*Nachtrags, -Verpflichtungs -und Ergänzungskredite*);
- probación de las cuentas del municipio y de las de sus órganos;
- Ordenanzas de edificación (*Bauordnung*) y plan de ordenación urbana (*Zonenplan*);
- Contribuciones especiales (*Festlegung von Auslagen*) (*vide infra*, Haciendas locales) y transferencias de créditos (ver también Haciendas locales);
- Contratación de obras públicas y suministros;
- Acuerdos en materia de contratación;
- Emanación de reglamentos que no sean competencia de la junta general;
- Nombramiento del personal municipal y fijación de sus retribuciones;
- Otorgamiento del derecho de vecindad municipal (*des Gemeindebürgerrechts*) a los solicitantes nacionales;
- Otras funciones que les puedan confiar las leyes o la respectiva junta general.

La ley contiene a continuación (art. 40, aptdo. 3) una reserva en cuanto a tres tipos de acuerdos o actividades: presupuestos de gastos, rendición de cuentas y ordenación urbana, a saber, que respecto a estos tres puntos será el Reglamento del municipio el que determine si son competencia del Ayuntamiento de la junta o asamblea general.

Ahora bien, la reserva más significativa que hace la ley, siempre con apoyo en el principio de democracia directa que informa las instituciones del Principado, es la amplia oportunidad que concede al electorado para recurrir ante la junta general los acuerdos del Consistorio. En efecto (art. 41), una sexta parte de los vecinos con derecho a voto podrán pedir que se someta a refe-

réndum cualquier acuerdo del Ayuntamiento cuyo coste presupuestario exceda el importe máximo fijado en el Reglamento Municipal (límite que, según la propia Ley Municipal, oscilará entre 100.000 y 300.000 francos¹⁵).

La lista, que, a juzgar por su redacción («Entre estos acuerdos figuran...»), tiene carácter meramente indicativo, enumera los siguientes conceptos:

- 1) compra de terrenos;
- 2) construcción de instalaciones municipales y edificios;
- 3) toma de dinero a préstamo (*Aufnahme von Darlehen*) y asunción de garantías (*Übernahme von Bürgerschaften*);
- 4) aprobación de gastos ocasionales y de gastos de periodicidad anual;
- 5) aprobación de remanentes de créditos, créditos de programa y suplementos de crédito.

Se podrán someter a referéndum, independientemente del importe máximo que haya fijado el Reglamento del municipio, los siguientes acuerdos:

- 1) aprobación del presupuesto de gastos y del recargo sobre el impuesto municipal;
- 2) aprobación de las cuentas del municipio y de las de sus entes autónomos;
- 3) plan de ordenación urbana y ordenanza de edificación;
- 4) reparto de zonas edificables (*Baulandumlegung*);
- 5) transferencias de créditos;
- 6) venta y permuta de terrenos;
- 7) concesión del derecho a edificar por cuenta propia (*die Bestellung vom selbständigen Baurecht*) por lapso superior a diez años.

La petición de referéndum se presentará ante el alcalde dentro de los catorce días siguientes al acuerdo, y el plazo de presentación de las firmas necesarias será de un mes desde la publicación (*Kundmachung*) del acuerdo.

La Junta General deberá reunirse antes de los cuatro meses de la entrega del escrito de petición de referéndum, conforme al mismo procedimiento, con excepción del *quórum* de resolución¹⁶, que el ya descrito para los asuntos de competencia de la asamblea.

La ley prevé, finalmente (art. 42), el ejercicio de la otra vía de democracia directa, es decir de la iniciativa popular. Podrá, en efecto, un sexto de los vecinos pedir por escrito que el Ayuntamiento discuta en reunión ordinaria alguna de las materias susceptibles de referéndum.

Describimos el procedimiento de debate y votación. Ante todo, la sesión deberá ser convocada por el alcalde, si bien quedará automáticamente convocada cuando lo pida un tercio de los concejales, indicando al mismo tiempo un objeto concreto para la reunión.

¹⁵ O sea, al cambio actual de 1 euro = 1,566 FF suizos, algo menos de 64.000 —sesenta y cuatro mil— y algo más de 191.500 —ciento noventa y un mil quinientos— euros respectivamente.

¹⁶ Es decir, que ya no se exige que tome parte en la votación el sexto de los vecinos.

El Alcalde preside y dirige las deliberaciones y deberá informar, si se le pide, sobre la ejecución de acuerdos ya adaptados.

Por su parte, los concejales (incluido el Alcalde) deberán abstenerse de la votación (no queda claro si también del uso de la palabra, pero nos inclinamos por la afirmativa, es decir, por la exclusión) cuando:

- ellos mismos sean parte en el asunto o bien solidarios de una de las partes como acreedores o deudores o responsables en vía de regreso;
- sean prometidos, cónyuges, compañeros sentimentales o parientes consanguíneos en línea directa o hasta el tercer grado en línea colateral o por afinidad hasta el segundo grado de uno de los interesados (*vide supra* causas de incompatibilidad);
- sean padres adoptivos o de acogida, hijos adoptivos o acogidos, pupilos o tutores de uno de los interesados;
- hayan actuado o estén actuando como apoderados, administradores o gestores de negocios de uno de los interesados o a título análogo.

No se exige *quórum* de deliberación, pero sí para la votación, a saber, que esté presente la mitad de los concejales, y para la validez del acuerdo, que vote a favor la mayoría de los concejales presentes. En caso de empate el presidente de la sesión tendrá voto de calidad. No será lícita la abstención (disposición esta última poco frecuente en el Derecho comparado).

Las sesiones no son públicas «en principio» (*in der Regel*), pero podrá el Ayuntamiento acordar que lo sean en casos determinados.

Se levantará acta de los acuerdos de la sesión (*Beschlussprotokoll*), acta que «en principio» se podrá a disposición del público, pero el Consistorio podrá decidir que determinados acuerdos no se comuniquen al público.

Señalemos, por último, que el Ayuntamiento podrá delegar (art. 51) «tareas de menor cuantía» (*Aufgaben von geringerer Bedeutung*) y que no hayan de ser obligatoriamente asumidas por el mismo o el alcalde, y siempre que éste dé su conformidad, a determinado concejal, a empleados del municipio o a un comité o comisión. El Consistorio conservará, no obstante, la facultad de vigilancia en todo momento.

Pasemos a continuación a estudiar el cargo ejecutivo, a saber:

3.3.3. El Alcalde (*Gemeindevorsteher*)

Es elegido (igual, como se recordará, que los concejales) por la Junta general de vecinos mediante votación secreta por introducción de la papeleta en la urna dispuesta para ello. Pero veamos ante todo los requisitos y trámites concretos (arts. 68-71).

En primer lugar, sólo puede ser elegido quien haya presentado por escrito su candidatura a la Junta Electoral cuatro semanas, a más tardar, antes del día fijado para las elecciones municipales. Toda candidatura debe llevar la denominación de la agrupación electoral respectiva (partido político, asociación *ad hoc* de residentes, etc.) e ir firmada por un número de personas que

sea, como mínimo, el doble del de concejales a elegir (el mismo requisito, pues, que para las candidaturas a concejales).

También como en las elecciones a concejales, se prohíbe que los suscriptores de la candidatura pongan su firma en otra, así como que figuren como candidatos en aquélla. Una vez entregada la candidatura, no se podrá tampoco retirar firma alguna, ni podrá aparecer el nombre de un candidato en más de una candidatura.

Las candidaturas válidas entregadas dentro de plazo deberán ser hechas públicas por la Junta Electoral ocho días antes, como mínimo, de la fecha de celebración.

En caso de que, a pesar de las prohibiciones expuestas, aparezca el nombre de un candidato en más de una candidatura, deberá la Junta Electoral (una vez más, igual que para las elecciones de concejales), una vez expirado el plazo de presentación, comunicar al interesado esas propuestas, para que declare sin demora por cuál de ellas desea optar. De no dar contestación el requerido, procede el presidente de la Junta misma a decidir por sorteo la propuesta en cuestión y a borrar de las demás el nombre del candidato. Así lo comunicará a las respectivas agrupaciones electorales para que puedan, en un plazo de dos días, presentar una candidatura «de reemplazo» (*Ersatzvorschlag*) a favor de una persona que no figure en ninguna otra propuesta, candidatura que deberá ir acompañada de una declaración de conformidad por parte del interesado.

Resultará elegido quien obtuviere la mayoría absoluta de los votos emitidos válidamente. De no alcanzarla ninguno de los candidatos, se procederá a una segunda vuelta en el plazo de tres semanas entre los mismos candidatos, siempre que cada uno de ellos o la respectiva agrupación electoral (ésta con el asentimiento del candidato) presente con catorce días de antelación, como mínimo, el correspondiente escrito de candidatura. Si fallece mientras tanto alguno de aquéllos, podrá su agrupación electoral presentar otro en su lugar.

En la segunda vuelta bastará mayoría relativa.

Digamos finalmente que, igual, una vez más, que para que para las elecciones a la Dieta (y a concejales), se requiere que haya votado una sexta parte de los vecinos.

El Alcalde será sustituido en caso de impedimento por su suplente (*Stellvertreter*), al que llamaremos en lo sucesivo teniente de alcalde, y si éste estuviere también impedido, por el concejal de mayor edad.

Se definen de modo a la vez amplio y convencional las funciones y cometidos del «Jefe del municipio» (quizá se haya querido evitar la voz «burgomaestre» —*Bürgermeister*—, que es el término clásico en los países germánicos, para dar a entender que el Alcalde no es más que un *primus inter pares* en el Consistorio). Consisten concretamente (art. 51) en:

- dirigir la administración municipal;
- velar por la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento;
- supervisar las instalaciones y edificios;

- velar por la ejecución de las materias de competencia delegada, conforme a lo dispuesto en la ley bajo «la inspección e instrucciones (*unter Aufsicht und Weisung*) de las autoridades estatales»;
- presidir la policía local y velar por la paz, la seguridad y el orden público;
- finalmente (art. 53), representar al municipio en cualesquiera cuestiones civiles y administrativas (*in allen Zivilrechts- und Verwaltungsangelegenheiten*).

En cuanto a los medios e instrumentos de actuación, pueden ser económicos o normativos. El Alcalde está facultado, en efecto, para realizar en casos concretos gastos que no excedan de 5.000 (cinco mil) francos (al cambio actual citado de 1 euro = 1.566 FF, algo menos de 3.200 —tres mil doscientos— euros), si bien el Consistorio puede elevar este límite hasta 30.000 FFRR (algo más de 19.000 —diecinueve mil— euros).

En cuanto a la potestad reglamentaria, los alcaldes pueden dictar no sólo ordenanzas de orden y seguridad e imponer multas en virtud de ley o de disposiciones reglamentarias de policía, sino también para dictar «en casos de urgencia» (*in dringenden Fällen*) los bandos necesarios, de lo cual deberá informar al Ayuntamiento en la sesión siguiente.

Otro medio que podemos calificar de jurídico es la facultad de «señalar» (es decir, determinar), por un lado, los asuntos que caen dentro de su ámbito de competencia, y, por otro, los de competencia del Consistorio y sobre los cuales exista ya acuerdo de éste, si bien tendrá que contar con la colaboración de un concejal, como mínimo, para adscribir o asignar las demás materias.

Por último, el Alcalde puede suspender la ejecución (*mit der Vollziehung innehalten*) de los acuerdos del Ayuntamiento cuando estime que violan la ley. En este caso, deberá informar inmediatamente al Gobierno, el cual, sin perjuicio del derecho de recurso de cualquier parte interesada, decidirá lo que juzgue conveniente.

3.3.4. Comisión de Control (Geschäftsprüfungskommission) (arts. 56-59)

La Junta o Asamblea General elige dentro de los seis meses siguientes a la elección del Ayuntamiento una comisión que literalmente llamaríamos de Control de la Gestión, pero que preferimos, por brevedad y sencillez, llamar simplemente «de control», y que estará compuesta por tres o bien por cinco vocales. Corresponderá al Reglamento de cada municipio fijar uno u otro número (que las dos opciones sean impares se debe manifestamente al designio del legislador de evitar empates en las votaciones).

La elección se efectúa, como se recordará (*vide supra*, II,C,1, Junta general de vecinos), en votación secreta, y según las mismas normas que para las elecciones al Ayuntamiento mismo (art. 84). Rige también aquí, como se recordará, la regla con la condición de que sólo será válida la elección si ha vota-

do vote una sexta parte del censo local. El mandato es, igual que el del Consistorio, de cuatro años.

También aquí establece la ley (art. 59) una serie de causas de exclusión (*Ausschluss*), a saber:

- a) pertenecer al Ayuntamiento (es decir, ser Alcalde o vocal) en el período de que se trate o haber pertenecido a él en el inmediatamente anterior;
- b) ser cónyuge del Alcalde, del Teniente de Alcalde (*Vizevorsteher*), del Tesorero (*der Gemeindekassierer*) o del administrador de bienes del municipio o tener con alguno de ellos parentesco en línea recta o hasta el tercer grado en línea colateral o afinidad hasta el segundo grado;
- c) desempeñar en el municipio mismo algún cargo de los sometidos a revisión periódica.

Si durante el mandato de uno de los vocales sobreviniere un hecho constitutivo de una de estas causas de exclusión, deberá dicho vocal retirarse de la Comisión.

El cometido de la Comisión de Control consiste en:

- controlar día a día la administración y la contabilidad del municipio;
- supervisar el cierre de las cuentas y dos veces al año como mínimo la gestión económica;
- informar al Consistorio sobre los resultados de sus comprobaciones;
- finalmente, solicitar formalmente al Ayuntamiento en Pleno la aprobación de las cuentas municipales y el visto bueno a las de los entes autónomos.

Para todo esto tendrá la Comisión de Control la facultad de inspeccionar documentos (*das Recht der Akteneinsicht*) y de visitar todas las obras e instalaciones del municipio, y, por su parte, todas autoridades y empleados municipales tienen el deber de facilitarle la información pertinente. Podrá asimismo la Comisión, si lo juzga conveniente, utilizar los servicios de alguna de las sociedades de auditoría (*Revisionsgesellschaften*) reconocidas por el Gobierno.

En cuando a su modo de funcionamiento, la Comisión elige en primer lugar a su presidente en su propio seno y tendrá *quorum* de presencia con dos vocales si son tres en total, o con cuatro si son cinco. Para la validez de sus acuerdos se requiere el voto favorable de dos vocales en las de tres y el de tres en las de cinco.

3.3.5. Otras comisiones (Andere Kommissionen) (art. 60)

La Ley establece escuetamente que el Ayuntamiento en Pleno podrá crear otros comités «para desempeñar cometidos» determinados (*zur Besorgung von Aufgaben*), si bien tendrán meramente «carácter asesor» (*beratenden Charakter*). También podrán actuar como «delegadas» del Consistorio para tareas «de

menor cuantía», siempre con el asentimiento del Alcalde (*vide supra*, III,C,2, *in fine*).

3.3.6. *Haciendas Locales* (Cap. VI, Finanzhaushalt, arts. 90-115)

Tras unos principios generales, que son idénticos a los que rigen la Hacienda estatal en todos los países europeos, se regulan sucesivamente el «plan financiero», el presupuesto municipal, la contabilidad, los «activos y pasivos» como elementos constitutivos del patrimonio municipal, los «créditos de compromiso» (que traduciremos como «de programa», por las razones que se indicarán), y, por último, la gestión financiera en general.

En cuanto a los principios fundamentales, se enuncian cuatro, a saber: legalidad (*Gesetzmässigkeit*), prontitud (*Dringlichkeit*) (se dice literalmente «urgencia», pero preferimos en castellano un término menos perentorio), rentabilidad (*Wirtschaftlichkeit*) y austeridad (*Sparsamkeit*).

Nada realmente nuevo ni original, pues, en este subcapítulo (arts.90-94), si bien conviene subrayar dos normas indicativas: primera, que en la medida en que no esté afectado a los servicios ordinarios, el patrimonio municipal debe «invertirse lucrativamente» (*ertragsbringend*), y segunda, que los municipios deben «procurar» que la «cuenta de gestión» (*Verwaltungsrechnung*), es decir, la suma de la cuenta de explotación (*laufende Rechnung*) y la de capital o inversión (*Investitionsrechnung*), se mantenga «a la larga» en equilibrio y que vayan reduciéndose las deudas.

La Ley establece (art. 94) como instrumentos financieros o hacendísticos preceptivos en primer lugar un plan financiero plurianual (*einen mehrjährigen Finanzplan*) y en segundo término un Presupuesto de gastos (*den Voranschlag*) y la contabilidad municipal (*die Gemeinderechnung*).

En cuanto al plan financiero, la Ley se limita a establecer dos preceptos (art. 95): primero, la obligación del Ayuntamiento de elaborarlo «periódicamente», y segundo, la posibilidad de que el Reglamento municipal autorice al Ayuntamiento (le autorice, no le obligue) a declararlo «vinculante» (*verbindlich*) para las autoridades y la Administración del municipio.

Más detallada es, obligadamente, la regulación del Presupuesto. En primer lugar, el Consistorio debe aprobarlo antes de finalizar el mes de noviembre del año inmediatamente anterior y conforme a los principios de universalidad (*Vollständigkeit*), unidad, presupuesto bruto (*Bruttodarstellung*), especificidad y puntualidad (*und Fälligkeit*). Junto al Presupuesto se determinará el recargo municipal sobre el Impuesto del Patrimonio y Utilidades (*der Zuschlag auf die Vermögens-und Erwerbsteuer*)¹⁷.

¹⁷ Lo llamamos deliberadamente con expresión anticuada «Impuesto de Patrimonio y Utilidades» porque su objeto coincide prácticamente con el que tenía esta figura en nuestro ordenamiento fiscal originario, a saber, los beneficios de toda clase de trabajo, industria o comercio, ya fueran de empresas individuales ya de sociedades o compañías.

El Presupuesto debe configurarse, además, de tal modo que los ingresos (*die Einnahmen*) alcancen a cubrir los gastos corrientes (*die laufenden Ausgaben*), así como el pago de los intereses (*Verzinsung*) y una «amortización adecuada» de las deudas (*Schulden*). En caso de que no haya consignación presupuestaria para un gasto determinado en el curso del ejercicio anual o de que no resulte suficiente un crédito ya consignado, se aprobará por el Ayuntamiento en Pleno un crédito suplementario (*ein Nachtragskredit*)¹⁸ antes de que se contraiga esa nueva obligación o se haga el pago de la ya prevista.

Ahora bien, el precepto más significativo de los dedicados al Presupuesto es el artículo 98, que, con el título «Aprobación» o, mejor dicho, «Asentimiento» o «Conformidad» (*Genehmigung*), obliga a los Ayuntamientos a transmitir al Gobierno «para su examen» el Presupuesto recién aprobado, examen que versará tanto sobre la forma como sobre la legalidad (no sobre la oportunidad o conveniencia) del gasto. En caso de que el Gobierno tenga algún «reparo» (*Beanstandung*), devolverá el Presupuesto para que el Ayuntamiento lo rectifique o, en otro caso, le informe. Podrá, por último, la conformidad o aprobación ir acompañada de la imposición de condiciones.

La norma supone, en efecto, una limitación significativa de la autonomía económica (en definitiva, de la autonomía en general) de las corporaciones locales, aun cuando se trate estrictamente de un control formal y no sustantivo, si bien es verdad que se trata de una tendencia universal a la restricción por la Administración central del margen de maniobra financiera de los entes locales, sobre todo los de gran dimensión y entidad financiera (por lo demás, sin demasiado éxito) por el peligro de desequilibrio de las cuentas públicas nacionales que representaría la capacidad ilimitada de gasto de los ayuntamientos.

Nada especial que comentar sobre los artículos 99-103, relativos a la contabilidad municipal, salvo la obligación, hoy ya adoptada por todos los ordenamientos nacionales de régimen local, de llevar una contabilidad separada de los gastos de gestión o administración (operaciones corrientes) y de los de patrimonio o capital (*Verwaltungs-und Vermögensrechnung*), y dividir los primeros en gastos corrientes y gastos de inversión. Si acaso, merece también comentario la prohibición (art. 103) de que la aprobación de las cuentas vaya acompañada de acuerdo alguno de gasto, prohibición manifiestamente inspirada por la preocupación de asegurar una revisión objetiva, neutra e imparcial de las cuentas municipales.

No creemos tampoco necesario detenernos en la descripción del activo y del pasivo de las haciendas municipales ni en la de los fondos que puedan crear los Ayuntamientos para finalidades determinadas (arts. 104-109).

Sí merece, por el contrario, mención detenida la figura de los que la ley llama literalmente «créditos de compromiso» (*Verpflichtungskredite*) (arts. 110

¹⁸ La Ley emplea literalmente la expresión «crédito posterior» o, si se quiere, «crédito retroactivo», indistintamente para uno y otro supuesto, inexistencia e insuficiencia de crédito, siendo así que para el segundo ya ha utilizado la expresión «suplemento de crédito» (*Ergänzungskredit*), como se recordará, en el artículo 40, aptdo. 1, letra f) (no había aludido, en cambio, hasta ahora, a la hipótesis de falta o inexistencia de consignación).

y 111), pero que preferimos llamar «de programa» por la razón que más adelante exponemos. Se trata de las consignaciones presupuestarias que aprueban los Ayuntamientos para gastos en dos o más ejercicios anuales y que consisten —de ahí la palabra «compromiso»— en obligar al propio Ayuntamiento a consignar en cada uno de los presupuestos sucesivos la partida de gasto que se haya calculado para ese ejercicio anual (obligación o compromiso, por lo demás, sólo relativo, porque nada impide al Ayuntamiento —jurídicamente al menos— volver sobre el acuerdo primitivo y dejarlo sin efecto). En definitiva, es la misma figura que en varios ordenamientos presupuestarios nacionales se conoce como «leyes de programa» y en España como «escenarios presupuestarios plurianuales» y sobre todo «programas plurianuales» para grandes obras públicas que sólo pueden efectuarse en varios años (precisamente la Ley Municipal que estudiamos dice en el citado artículo 100, aptdo. 2: «Los créditos de compromiso son especialmente necesarios para grandes edificaciones y construcciones subterráneas»). Se añade por espíritu de rigor financiero (art. 11, aptdo. 4) que si un crédito de programa no resulta suficiente, «se deberá pedir un suplemento de crédito».

El último subcapítulo (letra G) trata de la «Administración financiera» (*Verwaltung der Finanzen*). Se declara en primer lugar que el Ayuntamiento está «obligado a rendir cuentas a la Asamblea General y al Gobierno» (*gegenüber der Gemeindeversammlung und der Regierung rechenschaftspflichtig*) y que es «responsable además ante el municipio» (*und überdies der Gemeinde verantwortlich und haftbar*) política y legalmente.

Se encomiendan la gestión de caja y la contabilidad al Tesorero (*Gemeindekassierer*) nombrado por el propio Consistorio. El Tesorero debe elaborar las cuentas del último ejercicio anual no más tarde del mes de mayo y someterlas en ese mismo plazo a la ya citada Comisión de Control. Ésta tiene, por su parte, que revisarlas dentro de las tres semanas siguientes y presentar sus conclusiones, con las cuentas mismas, al Alcalde, quien a su vez las somete al Pleno. Si la Comisión de Control no cumple su cometido dentro de plazo, podrá el Alcalde apercibirla y, si lo juzga procedente, denunciarla ante el Gobierno.

Se incluye en este subcapítulo (con una metodología un tanto discutible, por lo que luego diremos) un precepto (art. 114) que, bajo el epígrafe «Asunción del coste por los interesados» (*Kostentragung der Einzelinteressen*), responde plenamente a la figura conocida en España como «contribuciones especiales», es decir, las sumas de naturaleza impositiva que deben pagar al Fisco o (casi siempre) a una entidad local las personas físicas o jurídicas por obras o servicios específicos de los que sólo ellas (o ellas en medida muy principal), y no la generalidad del público, son destinatarias o beneficiarias (a nuestro juicio, por tratarse precisamente de una contribución obligatoria y no de una simple disposición administrativa, esto se habría debido tratar en un subcapítulo aparte, inmediatamente después, por ejemplo, de los créditos de programa).

Se habla finalmente en este Subcapítulo G) (y es aplicable aquí el mismo reparo metodológico) de las «derramas» (*Umlagen*) «en el sentido de la Ley Tributaria» que la Ley autoriza a los Ayuntamientos a imponer a los residen-

tes para «sufragar los gastos del municipio no cubiertos por otros ingresos», si bien previa conformidad del Gobierno (art. 115). Nuevamente nos encontramos con una cautela del legislador inspirada en el temor a posibles abusos fiscales de las corporaciones locales so pretexto de tener que cubrir el aumento presuntamente imprevisto del coste de ciertas obras o servicios. La ley fija además otra condición restrictiva, a saber, que si trata de gastos del tipo indicado en el artículo inmediatamente anterior, es decir, de los que sólo benefician a ciertos grupos o categorías de residentes, sólo a éstos se les podrá aplicar la derrama, sobre la cual se llevará por añadidura «contabilidad separada» (*gesondert Rechnung zu führen*).

3.3.7. Control por el Estado (*Caps. VII, arts. 116-118*)

Bajo el epígrafe indicado (*Staatliche Aufsicht*) se sienta en primer término, breve pero inequívocamente, el principio de que los municipios «están sometidos a la supervisión del Estado». Bien es cierto que a continuación se matiza (art. 116, aptdo. 2) y limita el alcance de la norma, ya que se precisa que en el «ámbito propio de competencia» del municipio la supervisión se reduce al control «de la legalidad de los acuerdos y de la actividad de los órganos municipales».

Por el contrario, «fuera del ámbito propio de competencia», es decir, básicamente en el ámbito de competencias delegadas, el control estatal se extiende «también» a «la conveniencia» (*Angemessenheit*) —«oportunidad» diríamos en el lenguaje jurídico español— de los acuerdos y los actos en general de los órganos locales.

El órgano de control (*die Aufsichtsbehörde*) es el Gobierno, que tomará las medidas previstas en la Ley de Régimen Administrativo (*Landesverwaltungsgesetz*).

3.3.8. Recursos y jurisdicción competente (*Cap. VIII, arts. 119-121*)

En este capítulo, el último de los de Derecho sustantivo de la Ley de Municipios, se proclama en primer término (art. 119) el derecho de todo particular a denunciar ante el Gobierno todo hecho que exija «en pro del interés público (*im öffentlichen Interesse*) una intervención de oficio (*ein Einschreiten... von Amts wegen*) contra un órgano municipal».

Se pasa acto seguido a los recursos contra actos y acuerdos de los diversos órganos municipales (art. 120). En primer término contra cualquier decisión del Alcalde u otro órgano municipal en el ámbito propio de competencia se da recurso (*Beschwerde*) ante el Ayuntamiento. En segundo lugar, contra los acuerdos del Consistorio, también en asuntos de competencia propia, cabe recurso ante el Gobierno. Contra las decisiones y acuerdos de cualesquiera órganos del municipio en el ámbito de competencias delegadas se podrá

interponer recurso «ante la instancia superior competente» (*Beschwerde an die zuständige Oberinstanz*) o bien, cuando no se mencione ésta expresamente en las disposiciones legales pertinentes, ante el Gobierno.

No se da, por el contrario, recurso alguno contra los acuerdos de la Junta o Asamblea General de vecinos, sin perjuicio del derecho inicialmente citado de denuncia ante el Gobierno (*Aufsichtsbeschwerde*). En este punto observamos cierta laguna jurídica en el contraste con la posibilidad de recurso administrativo contra acuerdos de los demás órganos y la inexistencia de dicha posibilidad cuando se trata de la Asamblea General. Es verdad que se salvaguarda expresamente el derecho de denuncia ante el Gobierno, pero no lo es menos que la mencionada expresión «interés público», así como el empleo mismo del verbo «denunciar» (*anzeigen*) al principio del precepto (luego ya se habla de «recurso»), da a entender que se trata más bien de una vía política que de un procedimiento estrictamente jurídico-administrativo.

Con esto hemos agotado el objeto *stricto sensu* de nuestro estudio. Pero, como ya hemos anticipado en el punto C) de la Introducción, vamos a dedicar unas breves consideraciones a la presencia y actividad de los municipios en diversos ámbitos que sin ser del régimen local, resultan interesantes como indicadores de la influencia de los órganos locales en la vida política del Principado.

3.4. Otras disposiciones de interés para los municipios

Distinguimos en primer lugar el ámbito o rango constitucional y el simplemente legal.

3.4.1. En el plano constitucional (en sentido material)

En cuanto al primero, nos remitimos a lo dicho en la Sección II a propósito de las facultades de los municipios del Principado de promover iniciativas de ley o bien referendos sobre leyes ya aprobadas por la Dieta. El Principado es, repetimos, uno de los pocos ejemplos existentes de democracia semi-directa por vía de los municipios orgánicamente constituidos como tales instituciones de Derecho público, es decir, funcionando no *uti singuli*, no como simple suma de individuos, sino orgánica o colectivamente, *uti universi*.

Podemos referirnos, además, a ciertos puntos de la Ley Electoral, ya que se puede considerar (no formal, pero sí sustantiva o materialmente) como parte del bloque constitucional de cualquier Estado democrático. Bien es verdad que éste es también el caso dondequiera que existan elecciones realmente libres y un sistema electoral bien organizado; en otras palabras, los municipios, más concretamente los Ayuntamientos como representaciones institucionales de los municipios, desempeñan una labor fundamental en

determinadas funciones de preparación y organización de los comicios, entre ellas la elaboración y mantenimiento de los censos locales de población, que sirven de base para el censo electoral. Pero en el caso de Liechtenstein se dan otras notas que no aparecen en todos los sistemas electorales nacionales (ni siquiera en la mayoría), como la asignación a los alcaldes (a menos que se presenten como candidatos) de la presidencia de las juntas electorales (*Wahlkommissionen*) que los once Consistorios recién elegidos han de elegir a su vez por cuatro años (ocho vocales, aparte del alcalde-presidente, y tres suplentes).

Los Ayuntamientos son asimismo los encargados de custodiar los papeles y documentos necesarios para la votación, y son las respectivas juntas electorales quienes, después de haberse asegurado de la regularidad y validez de la votación y del subsiguiente recuento de los votos, proclaman el resultado. El grado de intervención de las autoridades y órganos municipales es, pues, si no cualitativa, más intenso cuantitativamente que el de las corporaciones locales en la mayor parte de las democracias europeas.

3.4.2. *En el plano legal (nuevamente en sentido material)*

En materia de nacionalidad del Principado, se establece ante todo por la Ley de adquisición y pérdida del derecho de ciudadanía (*Gesetz über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes*), texto revisado de 2 de noviembre de 1960 que «todo ciudadano nacional (*Jeder Landesbürger*) deberá serlo también en un municipio del Principado de Liechtenstein,...» (art. 2.º). Es cierto que más adelante se dice (art. 13) que con la adquisición de la nacionalidad del Principado se adquieren los derechos de ciudadanía local o de vecindad legal, pero lo significativo de toda la regulación reside en la relación casi automática que se establece entre nacionalidad y vecindad o ciudadanía local, prueba meridiana de la importancia que el legislador concede a la segunda.

Lo que antecede se confirma y ratifica por el hecho de que la Ley Municipal que acabamos de resumir dedica todo un Capítulo, el III, al «Derecho de ciudadanía municipal» (*das Gemeindebürgerrecht*) (arts. 14-23), o, si se prefiere, al de vecindad legal. No es éste momento ni ocasión de describir pormenorizadamente una institución que en rigor pertenece al Derecho civil más bien que al Derecho administrativo, pero sí procede repetir la observación del párrafo precedente, a saber que el solo hecho de que se recoja con extensión en una ley de régimen local es indicio de la concepción oficial del municipio como núcleo de adscripción social y política de todos los ciudadanos. Señalemos brevemente que el derecho de ciudadanía municipal (inspirado, por lo demás, en la citada Ley de Nacionalidad, con predominio del *ius sanguinis* sobre el *ius soli*, pero con cierta liberalidad en materia de naturalización) «confiere al ciudadano» (art. 15) «el derecho de vecindad (*das Heimatrecht*) del municipio de que se trate», derecho que «incluye en particular el de intervenir en el otorgamiento a ciudadanos de otros municipios y a ciu-

dadanos extranjeros del derecho de ciudadanía local, así como el derecho a obtener la expedición de un certificado de vecindad (*Ausstellung eines Heimatscheines*)» (sobre la concesión de este certificado decide el Ayuntamiento si se trata de vecinos o «ciudadanos» de otros municipios).

Otra disposición interesante es, como decíamos al final de la Introducción, la Ley de Cooperativas de Vecinos (literalmente dice «*Bürgergenossenschaften*», o sea, «cooperativas de ciudadanos», pero parece más adecuada, aun no siendo tampoco enteramente satisfactoria, la denominación por la que optamos) de 20 de marzo de 1996. Se trata, en pocas palabras, de las cooperativas que se forman para la explotación de prados y montes comunales de un término municipal. Lo esencial para nuestro estudio es que, aunque no se diga expresamente en la ley, sólo puede haber una cooperativa por municipio y que la condición de residente con derecho a voto en la Junta o Asamblea General da por sí sola derecho a formar parte de la cooperativa, y que se pierde inversamente la condición de cooperativista si se adquiere la de miembro de otra. Asimismo las cuotas de participación de los miembros así y demás puntos del Reglamento de la cooperativa, han de decidirse de mutuo acuerdo con la asamblea general de vecinos.

Es más, la cooperativa está obligada a reservar al municipio una cuota de participación, si bien el municipio es libre de aceptarla o renunciar a ella. En el primer caso, tendrá derecho a un puesto en la junta directiva.

IV. CONCLUSIONES

Primera: El régimen local del Principado es muy original por sus especialísimas características geográficas su singularidad histórica y política. En consecuencia, no parece a primera vista que pueda servir de modelo o de inspiración a otros Estados, aun los de extensión y demografía reducidas.

Segunda: Sin embargo, algunas de sus instituciones de democracia directa (junta o asamblea general de vecinos) y semidirecta (participación de los municipios como tales entidades oficiales en iniciativas y referendos) sí podrían, con las debidas adaptaciones, ser aprovechadas por los demás países europeos, al menos en zonas rurales de escasa población. En cualquier caso creemos que sería interesante un estudio histórico del funcionamiento efectivo de estas fórmulas.

Tercera: Resulta especialmente interesante el equilibrio que la Ley Municipal trata de conseguir entre el amplio grado de autonomía manifiestamente amplio de las corporaciones locales y las facultades de control y supervisión por el Estado, sobre todo en materia contable, presupuestaria y financiera en general.

Cuarta: Es encomiable y digno de imitación, al menos para elecciones en municipios pequeños, el régimen de incompatibilidades por razones familiares.

Quinta: Es digna de seguimiento y, en lo posible, de imitación o, al menos, de adaptación, la figura de la Comisión de Control presupuestario y financiero de los propios municipios.

Sexta: Finalmente, puede ser merecedora de imitación (al menos en municipios pequeños) la figura del *Vermittler* o mediador prejudicial, que podría, como sucede a menudo en el Principado, ahorrar a muchas entidades locales pérdidas considerables en términos de tiempo y recursos económicos como consecuencia de litigios injustificados de dudosa oportunidad.