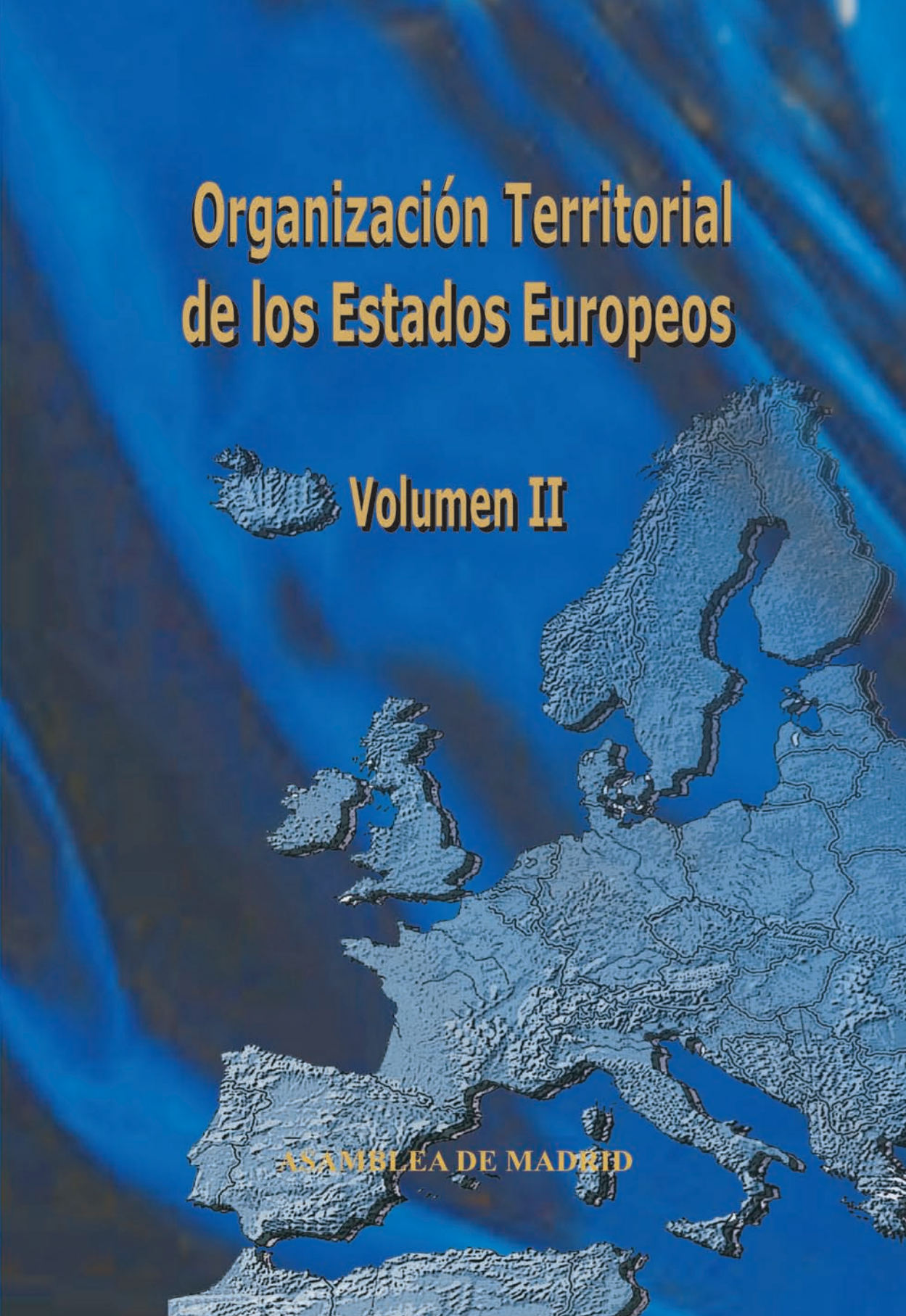
Organización Territorial de los Estados Europeos

Volumen II



ASAMBLEA DE MADRID

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

Especial Monográfico
Vol. 2

Organización territorial
de los Estados Europeos

Septiembre
2006

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito Legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Closas-Orcoyen, S.L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)
MADRID, 2006

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTA
– Concepción Dancausa Treviño
Presidenta de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR
– Ramón Espinar Gallego
– Rosa M.ª Posada Chapado
– Pedro Díez Olazábal
– Juan Van-Halen Acedo
– Jesús Pedroche Nieto
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR
– Cristina Cifuentes Cuencas
Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid
– Francisco Cabaco López
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
– M.ª de los Reyes Montiel Mesa
Vicepresidenta Tercera de la Asamblea de Madrid
– M.ª Paloma Adrados Gautiel
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
– M.ª Helena Almazán Vicario
Secretaria Segunda de la Asamblea de Madrid
– Jacobo Ramón Beltrán Pedreira
Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid
– Antonio Germán Beteta Barreda
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
– Rafael Simancas Simancas
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
– José Guillermo Fernando Marín Calvo
Presidente-Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid
– Manuel Alba Navarro
– Gonzalo Anes Alonso
– Manuel Aragón Reyes
– Feliciano Barrios Pintado
– José Antonio Escudero López
– Manuel Fraile Clivillés
– Pedro González Trevijano
– Carmen Iglesias Cano
– Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
– Luis López Guerra
– José F. Merino Merchán
– Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
– Luciano Parejo Alfonso
– Benigno Pendás García
– José Luis Piñar Mañas
– Emilio Recoder de Casso
– Francisco Rubio Llorente
– Miguel Sánchez Morón
– Juan Alfonso Santamaría Pastor

CONSEJO TÉCNICO
– Sylvia Martí Sánchez
– Esther de Alba Bastarrechea
– Alfonso Arévalo Gutiérrez
– Almudena Marazuela Bermejo
– Antonio Lucio Gil *(excedencia voluntaria)*
– Javier Sánchez Sánchez
– Ana María del Pino Carazo
– Blanca Cid Villagrasa
– Esteban Greciet García
– Mónica Martín de Hijas Merino
– Andrés Sánchez Magro *(excedencia voluntaria)*
– Clara Garrido Criado
– Tatiana Recoder Vallina
– Laura Seseña Santos
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTORA
– Blanca Cid Villagrasa
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES
– Ana Villena Cortés
Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid
– Gema Moreno Rodríguez
Jefa de la Sección de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

ASAMBLEA DE MADRID

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviará al Servicio de Publicaciones. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-Madrid. Teléfono: 91-779 96 13. Fax: 91-779 95 08. e-mail: avillena@asambleamadrid.es

2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.

3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
   — Título del trabajo.
   — Nombre del autor o autores.
   — Dirección completa y teléfono del autor.
   — Número del NIF.

4. La revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

NOTA DE REDACCIÓN: *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

ÍNDICE

Pág.

MODELOS DE DERECHO COMPARADO 1

ALBANIA: Santaolalla López, Fernando 3
ALEMANIA: Martí Sánchez, Sylvia, y Hernández Oliver, Blanca 11
ANDORRA: Marazuela Bermejo, Almudena 41
AUSTRIA: Sanz Pérez, Ángel Luis 59
BÉLGICA: Garrido Criado, Clara 93
BOSNIA HERZEGOVINA: Santaolalla López, Fernando 119
BULGARIA: Martínez Santa María, Paloma 131
CHIPRE: Martínez Vázquez, Francisco 141
CROACIA: Santaolalla López, Fernando 149
ESLOVAQUIA: Martínez Santa María, Paloma 155
ESLOVENIA: Santaolalla López, Fernando 163
FRANCIA: Carbajal Iranzo, Ignacio 169
GRECIA: Martínez Vázquez, Francisco 197
HUNGRÍA: Martínez Santa María, Paloma 215
IRLANDA: Seseña Santos, Laura 223
ITALIA: Pascua Mateo, Fabio 255
LIECHTENSTEIN: Daranas Peláez, Mariano 299
LUXEMBURGO: Marazuela Bermejo, Almudena 343
MACEDONIA: Santaolalla López, Fernando 363
MALTA: Daranas Peláez, Mariano 369
MÓNACO: Marazuela Bermejo, Almudena 419
MONTENEGRO: Santaolalla López, Fernando 433
PAÍSES BAJOS: Revuelta de Rojas, Isabel 439
PAÍSES BÁLTICOS: Gutiérrez Vicén, Carlos 455
PAÍSES NÓRDICOS: Del Pino Carazo, Ana; Recoder Vallina, Tatiana; y Álvarez de Pablos, Ana María 487
POLONIA: Fernández-Fontecha Torres, Manuel 599
PORTUGAL: Greciet García, Esteban 611
REINO UNIDO: Cid Villagrasa, Blanca, y González Escudero, María Teresa 681
REPÚBLICA CHECA: Martínez Santa María, Paloma 767
RUMANIA: Martínez Santa María, Paloma 775
RUSIA Y LAS ANTIGUAS REPÚBLICAS SOVIÉTICAS: García Mexía, Pablo, y Villarino Marzo, Jorge 781
SAN MARINO: Marazuela Bermejo, Almudena 829
SERBIA: Santaolalla López, Fernando 841
SUIZA: Martín de Hijas Merino, Mónica 849
VATICANO: Marazuela Bermejo, Almudena 877

MODELOS DE DERECHO COMPARADO

Fernando Santaolalla López ⋆

Albania

Sumario: I. ALBANIA.—1.1. Introducción: marco geográfico e histórico.—1.2. Forma de Estado y de gobierno.—1.3. Organización territorial.—II. BIBLIOGRAFÍA.

I. ALBANIA

1.1. Introducción: marco geográfico e histórico

Albania es un país balcánico situado entre, por un lado, Serbia-Montenegro, Macedonia y Grecia, y, por otro, el mar Adriático. Tiene una superficie de 28.000 km^2, algo menor por tanto a la de Galicia, y una población de tres millones y medio de habitantes.

Históricamente, Albania sufrió, a grandes rasgos, la suerte de diversos países de su entorno: primero el sometimiento al imperio romano y luego al bizantino para terminar, casi sin solución de continuidad, bajo el dominio turco desde finales del siglo XV. Los albaneses mantuvieron, no obstante, su lengua a lo largo de este último período, pero en cambio adoptaron mayoritariamente la religión musulmana.

Sólo en 1912 consiguió Albania su independencia y aun ésta, para hacerse efectiva, tuvo que aguardar al final de la Primera Guerra Mundial. En el período de entreguerras el país fue gobernado por la dictadura conservadora y personalista de Ahmet Zog. Durante la segunda contienda mundial fue ocupado por Italia. A partir de 1939, y tras una cruenta guerra, se implantó una dictadura comunista bajo la batuta de Enver Hoxa. Desde entonces y hasta 1990 rigió un sistema stalinista, que destacaba por su dimensión totalitaria. El país se distanció abiertamente de la Unión Soviética y demás países socialistas hasta convertirse en un pequeño reducto aislado en el sureste europeo.

⋆ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

La debilidad institucional y el acusado centralismo de este largo período comunista se dejaron sentir en las fases posteriores. De hecho, sus consecuencias llegan hasta nuestros días, como luego se verá.

En 1990 se produjo la caída del régimen comunista y el inicio de una transición democrática que resultaría sumamente traumática. El atraso económico del país, el desempleo, la carencia absoluta de hábitos democráticos y la corrupción y quiebra del sistema financiero provocaron las revueltas populares de 1997, que llegaron a poner al Estado al borde de la desintegración. Hubo que aguardar hasta el 21 de octubre de 1998 para la aprobación de la Constitución y conseguir una situación más estable.

1.2. Forma de Estado y de gobierno

De la regulación contenida en la Constitución de 1998 se deduce que el Estado albanés quiere definirse como un Estado de Derecho, democrático y centralizado. Así, en cuanto a lo primero, el artículo 4 declara que la ley constituye el límite y fundamento del Estado y la supremacía de la propia Constitución («*1. La ley constituye el fundamento y los límites de la actividad del Estado. 2. La Constitución es la ley suprema en la República de Albania. 3. Las disposiciones de la presente Constitución son directamente aplicables, salvo cuando la misma disponga otra cosa*»).

Por su parte, el artículo 7 establece la separación y equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial («*El sistema de gobierno de la República de Albania se basa en la separación y equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial*»). Al tiempo, la parte segunda, con más de cuarenta artículos, regula detenidamente los derechos fundamentales de la persona.

Por su parte, el Estado democrático aparece reconocido en el artículo 2 en cuanto define a Albania como un Estado basado en la soberanía popular que se ejerce directamente o mediante representantes («*1. La soberanía en la República de Albania corresponde al pueblo. 2. El pueblo ejerce la soberanía a través de sus representantes o directamente*»).

Pero lo que más importa a los efectos de este estudio es la configuración territorial del Estado. En este sentido, el artículo 1.2 presenta a Albania como un Estado unitario e indivisible *(«La República de Albania constituye un Estado unitario e indivisible»*). De esta declaración se deduce que la forma de Estado es la propia de un Estado unitario y centralizado políticamente. No se prevén unidades jurídico-políticas como las de un Estado federal o autonómico. Lo cual se corresponde, aparentemente al menos, con el reducido tamaño del país. De otra parte, y dada la existencia de pequeñas minorías, como la griega y la macedonia, se impone su reconocimiento y el deber estatal de protección (art. 3). Más en concreto, el artículo 20 asegura a estas minorías el derecho a expresar y preservar su cultura, incluido el derecho a la educación en su propia lengua («*1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales disfrutarán de los derechos humanos y libertades con plena igualdad ante la ley. 2. Tienen derecho a expresar libremente, sin prohibiciones u obligaciones, su pertenencia étnica, cultu-*

ral, religiosa y lingüística. Tienen derecho a preservar y desarrollar dicha pertenencia, a estudiar y recibir educación en su lengua maternal, así como a constituir organizaciones y asociaciones para la protección de sus intereses e identidad»).

En cambio, rompiendo con la tendencia precedente, se opta por una descentralización administrativa a favor de entes locales. Según el artículo 13, el régimen local se basa en el principio de descentralización del poder y se ejerce de acuerdo con el principio de autonomía local *(«Los entes locales en la República de Albania se basan en el principio de descentralización del poder y actúan en conformidad con el principio de autonomía local»*). Como luego se verá, esta autonomía es administrativa, de gestión, y no incluye la potestad legislativa.

En cuanto a la forma de gobierno, ésta es la de una república parlamentaria. Existe un presidente de la República que actúa como jefe del Estado. Es elegido por la Asamblea por un período de cinco años, pero sin capacidad para dirigir la política. Existe una Asamblea unicameral, compuesta de 140 miembros, de los cuales 100 son elegidos en distritos uninominales y los restantes cuarenta en distritos plurinominales por sistema de lista y representación proporcional. La Asamblea legisla y controla al Gobierno. Se necesita un voto de confianza para el nombramiento de dicho Gobierno, que puede también ser derribado a través de una moción de censura. El Gobierno y, en concreto, su presidente deciden la orientación de la política y ejercen la función ejecutiva. Se contempla también la existencia de un poder judicial y de un Tribunal Constitucional.

La parte VI de la Constitución está dedicada a la regulación de los entes locales. Se inspira en el principio de autonomía territorial, antes referido. Ha de hacerse constar que Albania ha ratificado y, consiguientemente, forma parte de su Derecho la Carta Europea de Autonomía local.

1.3. Organización territorial

La Constitución (art. 108) establece un esquema tripartito de organización territorial, al diferenciar entre municipio, comunas y regiones.

Los dos primeros —comunas y municipios— aparecen equiparados en importancia y alternativos en su existencia. Heredan una distinción del período anterior al comunismo, según el carácter rural o urbano del correspondiente ámbito local: las comunas abarcan un ámbito predominantemente rural, mientras que los municipios uno predominantemente urbano. Constituyen el llamado primer nivel o nivel básico. Según el artículo 108.3, les competen todas las funciones de autogobierno, excepto las reservadas expresamente a otros entes, como las regiones *(«Comunas y municipios son los entes básicos de la autonomía local. Les corresponde ejercer todas las funciones relativas a la autonomía local, con la excepción de las reservadas por la ley a otros órganos locales»*). Se presume, por tanto, su competencia para el ejercicio de funciones territorialmente limitadas. Lo cual confirma el carácter meramente administrativo de la descentralización establecida. Existen 65 municipios y 309

comunas. No obstante, Tirana, la capital, posee un régimen especial establecido en la Ley 7605.

El segundo nivel está integrado por las regiones, que en parte han venido a suceder a los distritos, división que estuvo vigente durante la dictadura comunista, y que contaba con unos órganos dependientes del poder central y encargados de la ejecución de las políticas estatales. Cada región viene determinada por la agrupación de entes locales basada en lazos tradicionales, económicos y sociales o en intereses comunes, según prevé el artículo 110.1 de la Constitución. Su finalidad consiste en la formación y ejecución de políticas regionales y su armonización con la política estatal (art. 110.2: *«Corresponde a la región la formación y ejecución de las políticas regionales y su armonización con la política estatal»)*. Según Artan Hoxha, el modelo seguido para este nivel ha sido el escandinavo. En la actualidad existen 12 regiones. En el mismo ámbito figura un prefecto o delegado del Gobierno central para la ejecución de las funciones de este último (art. 114).

En desarrollo de las previsiones constitucionales se aprobó la Ley 8652, de 31 julio de 2000, de organización y funcionamiento de los entes locales. A ella nos atenemos también para los comentarios que siguen.

La organización interna de los entes locales del primer nivel —comunas y municipios— es doble. Por un lado, aparecen los consejos como órganos colegiados y de carácter representativo. Por otro, figuran los alcaldes, órganos unipersonales y de carácter ejecutivo.

Según el artículo 109 de la Constitución, los consejos son elegidos cada tres años mediante sufragio directo y secreto. Una ley electoral ha desarrollado estas previsiones. La representación es de tipo proporcional y se basa en listas de candidatos presentadas por los partidos políticos.

Por su parte, los alcaldes son también elegidos directamente por la población, si bien aquí rige una representación mayoritaria, de tal modo que si ésta no se obtiene en una primera vuelta se produce una segunda en la que sólo concurren los dos candidatos con más votos.

Los dos grandes partidos —Socialista y Democrático— han copado la inmensa mayoría de estos órganos. Al margen de éstos, sólo en ciertas comunas del sur del país el partido de la Unión para los derechos humanos, que representa a la minoría griega, ha obtenido un apoyo considerable.

También las regiones poseen una estructura bimembre. De una parte, el Consejo Regional asume como órgano colegiado la representación del territorio correspondiente. A diferencia de los anteriores, no es elegido directamente, sino indirectamente. El artículo 110 de la Constitución dispone que los municipios y comunas delegan representantes en proporción a su población, con al menos un representante. Dentro de este número, los alcaldes de esos municipios y comunas son siempre miembros del Consejo Regional. Sus otros miembros son elegidos por los consejos respectivos entre listas proporcionales de consejeros municipales o comunales. Esta composición indirecta se corresponde con la ausencia de tradición regional y con la hoy por hoy debilidad de este nivel. Como luego se verá, sus competencias son de menor entidad que las propias del primer nivel.

Según el artículo 50 de la mencionada Ley 8652, el número de consejeros oscila entre uno para las comunas y municipios de menos de 5.000 habitantes y cinco para las de más de 100.000, a los que se añade uno más por cada 50.000 habitantes o fracción.

Como órganos ejecutivos, los Consejos Regionales cuentan con una mesa y un presidente. La mesa se compone del presidente, un vicepresidente y entre cinco y nueve vocales. Todos ellos son elegidos y, en su caso, revocados por el Consejo respectivo.

Todos los órganos mencionados pueden ser disueltos o suspendidos de sus funciones por el Consejo de Ministros cuando cometan infracciones graves de la Constitución o las leyes. No obstante, esta decisión puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional, lo que provoca su suspensión. Esta previsión, contenida en el artículo 115 de la Constitución, es expresiva de una clara desconfianza frente a la autonomía local y de un paralelo centralismo gubernamental.

Tal como establece el artículo 9 de la Ley 8652, antes mencionada, los entes locales pueden ser titulares de funciones exclusivas, compartidas y delegadas.

Ahora bien, incluso en el caso de las competencias exclusivas su ejercicio debe hacerse en conformidad con las políticas nacionales y regionales, a cuyo efecto el gobierno central puede establecer requerimientos mínimos. Lo cual demuestra, una vez más, que no puede darse una exclusividad pura y estricta. La interdependencia entre diversas funciones, la exigencia de igualdad y la armonización de políticas determinan que esa exclusividad esté sometida a mayores o menores matices, siempre por supuesto respetando un núcleo esencial de autonomía.

En la distribución de competencias se comprende fácilmente el porqué de la distinción entre entes de primero y segundo nivel: en conformidad con las previsiones constitucionales, las comunas y municipios han recibido unas atribuciones sustantivas y adecuadamente definidas que no se dan en el caso de las regiones.

Según el artículo 10.3 de la ley referida, los municipios y comunas tienen competencias exclusivas en cuatro áreas básicas. Así, 1) en materia de infraestructuras y servicios públicos les compete lo relativo a suministro de agua; alcantarillado; construcción y mantenimiento de vías locales; alumbrado público; transporte público; cementerios y servicios funerarios; decoración urbana; parques y espacios públicos; tratamiento de residuos, y planeamiento urbano, gestión del suelo y vivienda de acuerdo con la ley. 2) En materia cultural y recreativa, les compete el mantenimiento y promoción de valores históricos y culturales, la organización y gestión de instituciones apropiadas; organización de actividades recreativas y gestión de instituciones apropiadas y servicios sociales, como orfanatos, centros de día, residencias de ancianos, etc. 3) En materia de desarrollo económico local, les compete la preparación de programas de desarrollo económico local; la regulación y administración de mercados públicos; desarrollo y promoción de pequeñas empresas, servi-

cios veterinarios, etc. Y 4) en materia de seguridad, les compete la protección del orden público y la seguridad civil.

Competencias compartidas son aquellas que pueden desarrollarse conjuntamente, bien de modo separado, bien de consuno con el Consejo de Ministros. Si éste impone una gestión determinada o alcanzar un nivel determinado en una función compartida, debe proporcionar los medios económicos. Caen dentro de este campo las siguientes actividades: educación preescolar y preuniversitaria; asistencia sanitaria básica y protección de la salud pública; asistencia social y cuidado de pobres; orden público y protección civil; medioambiente y otras actuaciones dispuestas por las leyes.

Por último, están las competencias delegadas, que aparecen previstas en el artículo 112 de la Constitución («*1. La ley puede delegar en los entes locales poderes de la Administración estatal. Los gastos a que den lugar los poderes delegados deben ser asumidos por el Estado. 2. Los entes locales sólo están obligados a ejercer funciones establecidas por la ley o por un acuerdo al amparo de una ley. Los gastos originados por las funciones impuestas por una ley estarán a cargo del presupuesto del Estado»).* Según el artículo 12 de la Ley, las funciones delegadas pueden ser obligatorias, como las establecidas o autorizadas en las leyes para su adopción por el Consejo de Ministros, o voluntarias, derivadas de un acuerdo entre el Gobierno y el ente local. En ambos casos, el primero debe proporcionar los adecuados medios financieros.

La regulación competencial de las regiones es sumamente escueta y vaga, lo que se corresponde con la falta de tradición y estructuras en este nivel. Lo que destaca es su actuación eminentemente coordinadora, sin atribuciones sustantivas diferentes a las del Gobierno central o de los entes del primer nivel. Este rasgo coincide con su composición por delegados de estos últimos. Según el artículo 13 de la ley, las funciones de las regiones son desarrollar y ejecutar políticas regionales y su armonización con las políticas nacionales a escala regional, así como otras atribuidas por las leyes. También pueden desarrollar otras funciones asignadas por las comunas o municipios incluidos en su territorio, mediante acuerdo de las partes. O las delegadas por el Gobierno central en los mismos términos vistos para los entes del nivel primero.

No hemos obtenido impresiones sobre el resultado de las regiones, lo que sin duda se explica por su recientísima implantación (a partir del 2000). Lógicamente les espera un período más o menos largo de rodaje antes de extraer conclusiones.

Todos estos entes locales disponen de personalidad jurídica propia y autonomía presupuestaria (art. 111 de la Constitución).

Además, se les reconoce (art. 113) las siguientes potestades: la regulación y administración de los asuntos locales que caigan dentro de su competencia; el ejercicio de los derechos dominicales y administración de sus ingresos; la recaudación e inversión los ingresos necesarios para su funcionamiento; el establecimiento de tributos locales y su exacción; el establecimiento de reglas para su organización y funcionamiento; la creación de símbolos de gobierno

local y la adopción de iniciativas en defensa de los asuntos locales ante los órganos definidos en las leyes.

Disponen de la potestad reglamentaria limitada a los asuntos locales y, en este sentido, pueden aprobar decretos, ordenanzas y órdenes. La ley detalla los diversos derechos que les corresponden, derechos que se agrupan en varios apartados: *a)* derechos de governanza, como adoptar todas las medidas que se correspondan con sus funciones y respeten el orden jurídico o establecer estructuras administrativas y unidades económicas; *b)* derechos de propiedad; *c)* derechos de autonomía fiscal; *d)* derechos de desarrollo económico; *e)* derecho a colaborar con otros entes locales y *f)* derechos como persona jurídica.

En contraste con estas previsiones, los entes locales están sometidos a control por parte del poder central. Según señala Artan Hoxha, el prefecto supervisa la legalidad de las resoluciones de los entes locales. Si estima que se ha producido una infracción puede instar al ente local una reconsideración del acto correspondiente o bien impugnarlo directamente ante los tribunales. En ambos casos se produce la suspensión del mismo. Aunque este control afecta a las cuestiones de legalidad y no a las de oportunidad, no hay forma de evitar un uso abusivo del mismo. Además, los alcaldes y consejos municipales o comunales pueden ser disueltos por el Consejo de Ministros por circunstancias tales como falta de funcionamiento durante tres meses, no aprobación del presupuesto anual en el plazo establecido e infracción grave de la Constitución o las leyes.

El capítulo V de la Ley 8652 regula la financiación de los entes locales. Con arreglo al mismo, puede decirse que existen tres vías al efecto. En primer lugar, y con un propósito innovador, figuran los ingresos de municipios y comunas provenientes de impuestos y tasas locales, como son los que gravan la propiedad mueble e inmueble, actividades económicas de pequeñas empresas, donaciones y herencias, etcétera. En el caso de los impuestos, la base y el tipo máximo aplicable vienen predeterminados por la ley, pudiendo los entes locales decidir o no su implantación y, en caso afirmativo, el tipo de gravamen aplicable. Esta financiación autónoma ha tenido hasta la fecha una importancia extremadamente reducida.

En segundo lugar, comunas y municipios participan en el producto de impuestos compartidos, como son el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades. Se trata de impuestos estatales que el Gobierno recauda y luego cede en determinados porcentajes a dichos entes. En tercer lugar, destacan las transferencias del Gobierno central, que pueden ser condicionales o incondicionales. Las primeras son las que quedan sujetas a requerimientos impuestos por el Ministerio de Hacienda o ministerios sectoriales. Han sido la fuente de financiación más importante, hasta el punto de representar el noventa y cinco por ciento de los gastos locales. Esto es bien expresivo de la carencia de una verdadera autonomía local, situación tributaria del acusado centralismo heredado. Se trata del punto más importante en que no se ha conseguido aplicar las previsiones de la Carta Europea de auto-

nomía local. Estas transferencias se destinan a financiar servicios tales como los de educación, salud, cultura, agricultura, medio ambiente y transporte.

Para las regiones se contemplan en primer lugar transferencias de las municipalidades y regiones. Estas transferencias pueden ser incondicionales, como las cuotas de pertenencia de los municipios y comunas, reguladas en su estatuto y en el presupuesto anual de la región. Se destinan a la ejecución de competencias propias y compartidas. O bien pueden ser condicionales, como las previstas para el ejercicio de funciones delegadas por comunas y municipios. En segundo lugar, se prevén impuestos y tasas locales establecidos por las leyes, sin más referencias, lo que permite aventurar que esta vía no será muy significativa. En todo caso, carecemos de datos sobre la aplicación de estas previsiones.

II. BIBLIOGRAFÍA

HOXHA, Artan, *Local Government in Albania*, en Stabilization of Local Governments, Local Governments and Public Service Initiative, Budapest, 2001. http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Albania.pdf

HOXHA, Artan, y GURRAJ, Alma, *Local Self-Government and Decentralization: Case of Albania. History, Reforms and Challenges*, en Local Self Government and Decentralization in South-East Europe. Proceedings of the Workshop held in Zagreb, 6th April 2001/. http://www.fes.hr/E-books/pdf/Local%20Self%20Government/09.pdf

CENTRE FOR ADMINISTRATIVE INNOVATION IN THE EURO MEDITERR ANEAN REGION, *Albania Administrative Reform, Innovation and Maintenance*, 2004, CAIMED. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019416.pdf#xml=http://unpan1.un.org/intradoc-

MARCOU, Gerard, *The state of local and regional democracy in south-eastern Europe*, en Proceedings of the south-eastern Europe regional ministerial conference, Effective democratic governance at local and regional level, Zagreb, 25-26 de octubre de 2004

NATIONAL DECENTRALIZATION COMMITTEE, GROUP OF EXPERTS FOR DECENTRALIZATION, *Albanian Decentralization Progress Report 2001*, http://www.cespi.it/ STOCCHIERO/Ascod-Albania/Reportde centr5.PDF

GOVERNMENT PROGRAM 2005-2009. Presented in the Albanian Parliament on 8 September 2005. Decentralization and Local Autonomy. http://www.keshilliministrave.al/english/programi/Anglisht%20programi.htm

Sylvia Martí Sánchez y Blanca Hernández Oliver ⋆

Alemania

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SACRO IMPERIO ROMANO GERMÁNICO.—III. LA ETAPA NAPOLEÓNICA: LA CONFEDERACIÓN DEL RIN.—IV. LA RESTAURACIÓN: LA CONFEDERACIÓN GERMÁNICA.—V. LA UNIFICACIÓN DE ALEMANIA.—VI. EL II REICH.—VII. LA REPÚBLICA DE WEIMAR.—VIII. LA ALEMANIA NAZI.—IX. LA ALEMANIA POSTERIOR A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.—X. LA ALEMANIA DE NUESTROS DÍAS: ESPECIAL ATENCIÓN A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER.—10.1. Principales concreciones del principio federal.—10.1.1. Estado federal bimembre.—10.1.2. Principio de homogeneidad.—10.1.3. Principio de lealtad federal.—10.1.4. Federalismo gubernamental.—10.1.5. Federalismo de ejecución.—10.2. Sistema de distribución de competencias.—10.2.1. Competencias legislativas.—10.2.2. La distribución de competencias administrativas.—10.2.3. Competencias jurisdiccionales.—10.3. La clave del federalismo alemán: la participación de los Länder en el Bundesrat.—10.3.1. Precedentes.—10.3.2. Composición.—10.3.3. Competencias.—XI. EL SISTEMA A DEBATE.

I. INTRODUCCIÓN

«¡*Alemania ya no es un Estado*!», se lamenta Hegel en «La Constitución de Alemania» [1]. Dos ideas importantes subyacen a esta exclamación: la historia alemana es un larguísimo proceso proseguido durante siglos para alcanzar la unidad política de las estirpes germánicas y el Derecho alemán es instrumento para crear esa unidad tan ansiada, como sintetiza Pérez Serrano [2].

El constitucionalismo alemán se caracteriza, por tanto, sobre todo, por la perpetua búsqueda —política y jurídica— de la unidad nacional: Alemania no tiene existencia como tal hasta 1871, año en el que el Canciller Otto Von Bismarck proclama el II Reich cuyo emperador es Guillermo I, Rey de Pru-

⋆ Sylvia Martí Sánchez, Secretaria General de la Asamblea de Madrid. Blanca Hernández Oliver, Letrada de las Cortes Generales.

[1] Hegel, *La Constitución de Alemania*, 1802, Werke (ed. De Lasson), vol. VII, pp. 1 y ss.

[2] Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984.

sia, pese a que ya antes se habían ensayado numerosas fórmulas de organización jurídico-pública con el objetivo de lograr una cierta unificación de los Estados alemanes.

Junto a ello, la discontinua y dolorosa historia de Alemania constituye una sucesión de ejemplos constitucionales extremos: desde la república democrático-social de Weimar a la dictadura nacionalsocialista de Adolf Hitler y desde la expansión imperial del Reich a la división —antigua y reciente— del país. En muchos de estos momentos el constitucionalismo alemán se ve notablemente influido por los modelos e instituciones provenientes del Derecho Comparado: el parlamentarismo clásico inglés, el parlamentarismo exacerbado francés, el federalismo estadounidense, las modalidades de democracia directa suizas o los derechos sociales de la Constitución mejicana de Querétaro son algunos ejemplos de ello. La Ley Fundamental de Bonn va a ser, precisamente, un intento de estabilización y equilibrio con el que hacer frente a los bandazos constitucionales de la historia alemana.

A lo largo del azaroso proceso de su historia constitucional, Alemania va a aportar una interesante y profunda reflexión a través de la que se alcanzan algunos de los capítulos imprescindibles de la literatura jurídica en general y jurídico-pública en particular. Valgan como ejemplo, en primer término, nombres como los de Ihering, Savigny, Laband, Mayer, Schmitt, Von Stein, Von Gierke, Von Gneist, Gerber, Albrecht, Heller o Jellinek. Y, en segundo, nociones teóricas, antiguas y recientes, como las de Estado de Derecho, órgano constitucional, elementos esenciales del Estado, teoría de la imputación, dictadura comisoria, reserva de ley, personalidad jurídica del Estado, teoría de la realidad de las personas jurídicas, Estado Social, Ciencia de la Administración, contenido esencial de los derechos, Constitución como orden de valores, criterios para la interpretación de la Constitución, *drittwirkung* y carácter objetivo y subjetivo de los derechos fundamentales, federalismo cooperativo, lealtad federal, municipalismo participativo o control de la constitucionalidad de los partidos políticos, entre otras muchas.

Finalmente, no puede olvidarse que numerosos conceptos e instituciones constitucionales contemporáneas son debidos a la historia de este país: piénsese en la idea general del parlamentarismo racionalizado o en la más concreta institución de la moción de censura constructiva, por hablar de dos creaciones alemanas paradigmáticas.

II. EL SACRO IMPERIO ROMANO GERMÁNICO

Dejando atrás la historia de los pueblos germánicos y la del Imperio Carolingio, se puede situar el punto de partida de la historia alemana en el bautizado como Sacro Imperio Romano Germánico.

Pufendorf describía al Sacro Imperio como «*un anacronismo*», un «*cuerpo irregular y monstruoso*» *(«irregulare aliquod corpus et monstro simile»)*. Cuando en toda Europa existían ya los Estados Modernos, el Sacro Imperio Romano Germánico continuaba siendo una estructura articulada en torno a tres niveles de

poder: el imperio, los reinos y las denominadas «*Kleinstaaten*» o pequeñas entidades políticas. Por lo tanto, todo lo contrario al principio de unidad que preside la organización del Estado Moderno que surge durante el Renacimiento.

El escalón más alto de poder era el imperio, que pervivía sólo formal y ceremonialmente en la figura del emperador —elegido por los príncipes electores dentro de la familia de los Habsburgo—, el Reichstag o Dieta Imperial, que se reunía en Ratisbona, y una serie de ineficaces órganos imperiales como el Tribunal Imperial, el Ejército imperial y las finanzas imperiales.

Un escalón intermedio estaba representado por los Reinos: en principio sólo Austria, después Prusia, y más tarde Baviera, Wuttemberg, Sajonia y Hannover.

Y en la parte más baja de la pirámide de poder, numerosas pequeñas entidades políticas que se han bautizado por los propios alemanes como *Kleinstaaterei* y que resultaban ser organizaciones políticas de lo más variado: principados laicos y eclesiásticos —como Salzburgo—, ciudades libres, dominios de caballeros imperiales que pretendían depender directamente del emperador —los famosos *Reichsritter*—... y así, hasta alcanzar el número total de trescientas cuarenta y tres divisiones.

Tras la Paz de Westfalia en 1648, se adoptan una serie de medidas que producen la definitiva debilitación del Sacro Imperio y que consisten, fundamentalmente, en una minoración de los poderes imperiales. Entre ellas, destaca la creación de un octavo Electorado a favor de la casa Palatinado-Simmern —con lo que se rompe el número sagrado de siete de la Bula de Oro—, el reconocimiento del derecho a establecer alianzas con las potencias extranjeras para los Estados imperiales —el llamado *ius foederis*—, la delimitación de los *iura reservata* al emperador y los *iura comitalia* de los estamentos (que dará lugar a una profunda reflexión teórica acerca de quién poseía realmente la soberanía en el imperio [3]) y la introducción de la paridad religiosa en la Dieta.

Al tiempo que la soberanía imperial se debilita, Prusia se fortalece. El fin de la Guerra de Sucesión trae consigo cambios importantes para este Reino, que comienza su andadura en la historia. Con la Paz de Utrecht en 1713, se concede el título de Rey de Prusia al elector de Brandeburgo [4]. A la cabeza del nuevo reino se encontrarán, primero, Federico Guillermo I, «El Rey Sargento», que sentó las bases de un Estado prusiano fuerte y militar y después, Federico II —«*con Federico el Grande sube un filósofo las gradas del* trono» cuenta Naef [5]— paradigma del Despotismo Ilustrado, artífice del principio del «equilibrio armado» y seguidor acérrimo de una política de engrandecimiento del Estado [6].

---

[3] Heinz Durchhardt, *La época del absolutismo*, Ed. Alianza Universidad, Múnich, 1989, pp. 25 a 28.

[4] El Electorado de Brandeburgo resulta de la secularización de la Orden Teutónica.

[5] Werner Naef, *De la idea del Estado en la Edad Moderna*, Ediciones Nueva Época, Madrid, 1946, p. 115.

[6] El principio permanente de los Príncipes es engrandecerse tanto como les sea posible: «El fin de la actividad del príncipe no es el bienestar del individuo o de la suma de individuos: su objeto es, más

III. LA ETAPA NAPOLEÓNICA: LA CONFEDERACIÓN DEL RIN

Durante la etapa de Napoleón se caminan pasos decisivos para la racionalización y reestructuración política del Imperio, sin olvidar que la Revolución Francesa produjo una *«vasta explosión de sentimiento nacional herido»*, por utilizar las palabras de Berlin [7]. En 1803 la Dieta eliminó casi todas las pequeñas entidades políticas independientes. Un año más tarde suprimió el status de «caballero imperial». En 1805 Baviera y Wuttemberg, aliados de Napoleón contra Inglaterra, son premiados por su lealtad con la conversión en reinos y a partir de entonces emprenden una serie de reformas desde arriba con el objetivo de crear Estados modernos y eficientes. En el año 1806 Napoleón crea la Confederación del Rin como entidad política de base federal sustitutiva del Imperio. Un mes más tarde, Francisco II renuncia al título de emperador: el Sacro Imperio Romano Germánico deja de existir.

Prusia, por su parte, sigue una andadura propia. Los fracasos de Federico Guillermo II ante Napoleón en Jena y Auerstadt le obligan a tratar de reconstruir su Estado para poder así competir con Francia y con este ambicioso objetivo integra en su gobierno a personalidades tan destacadas como Lorenz Von Stein.

IV. LA RESTAURACIÓN: LA CONFEDERACIÓN GERMÁNICA

Tras la caída de Napoleón y hasta 1871, los Estados alemanes continúan los esfuerzos por lograr una organización jurídico-pública unitaria. Ésta es también la etapa en la que liberalismo y Antiguo Régimen luchan entre sí: el principio monárquico aplasta durante unos años a fuerzas liberales que se materializan en las sucesivas insurrecciones que sacuden a la Confederación y tratan de constitucionalizarse en algunos textos del momento.

En lo que a las organizaciones unificadoras del momento respecta, los Estados alemanes se agruparon en dos nuevas, ambas precedentes de la futura unificación política. Primero, en la Confederación Germánica, una organización jurídico-pública también sustitutiva del extinto Imperio que se crea por el Acta Federal de 8 junio 1815 incorporada a las Actas del Congreso de Viena que la definen como una «*asociación de Derecho internacional de los príncipes soberanos y ciudades libres alemanas, encaminada a salvaguardar la independencia e inviolabilidad de los Estados parte de la Confederación y al mantenimiento de la seguridad interna y exterior de Alemania*» y que se mantendrá hasta 1866. Los Estados alemanes de la Confederación se habían reducido notablemente y ascendían sólo a treinta y cinco príncipes soberanos y cuatro ciudades libres. El órgano de la Confederación era la Dieta de Frankfurt y el emperador de Austria su Presidente.

---

bien, el Estado... Federico el Grande exige la sumisión del individuo su sacrificio por aquello que se encuentra sobre todos los seres singulares: el Estado.» *Vid. op. cit.* Nota anterior, pp. 117 y 118.

[7] Isaiah Berlin, *Las raíces del romanticismo*, Taurus, 2000.

Unos años más tarde, en 1834, se constituye la segunda estructura organizativa con fines unificadores de la etapa: la llamada «*Zollverein*» o Unión Aduanera. Esta vez se trata de una mera unidad comercial. Fuera de ella sólo quedaron los Estados de Austria y Hannover. Cuatro años después, en 1838, en la Confederencia de Dresde, se toman las primeras medidas para la unificación monetaria en Alemania. Así pues, parece que durante el siglo XIX la dirección de los asuntos económicos de lo que después sería Alemania se iba atribuyendo al Reino de Prusia, mientras la dirección de los asuntos políticos le iba correspondiendo a Austria.

Pero, además, la Restauración es, igual que en el resto de Europa, una etapa de tensión entre el liberalismo y las fuerzas representativas del Antiguo Régimen, como ya se ha anticipado. También en la Confederación se suceden una serie de movimientos liberales y nacionalistas. Metternich es el adalid de la firme contención que sufren los protagonizados por las sociedades secretas y por la Universidad de Jena. A instancias del Canciller, en la reunión de Carlsbad posteriormente ratificada en Viena, se adoptan represivas medidas, como la supresión de la libertad de prensa, la disolución de las sociedades estudiantiles, el control de las universidades y la declaración de que para restablecer el orden público el ejército de los miembros de la Confederación podría intervenir en cualquier Estado.

En la década de los treinta, los Estados del centro y sur de la Confederación sienten la conmoción revolucionaria francesa y Brunswick, Hesse, Hannover y Sajonia promulgan Constituciones de talante más o menos liberal. En los Congresos de Teplitz y Viena, Austria y Prusia se ponen de acuerdo para conferir derechos a la Confederación sobre los Estados alemanes, al objeto de que los gobiernos pudieran rechazar las Constituciones impuestas por los estamentos liberales.

En la década de los cuarenta se suceden una serie de nuevas agitaciones en los mismos sitios y, finalmente, acaban con el acuerdo de Federico Guillermo IV de convocar una Asamblea Nacional prusiana para discutir una Constitución imperial de tipo liberal. Un Parlamento elegido por sufragio universal se reunió en la Paulskirche de Frankfurt y en él se contrapusieron políticamente dos posturas: la de una Gran Alemania en torno a Austria y la de una Pequeña Alemania en torno a Prusia —que fue la que finalmente triunfó—. Se aprobó la Constitución imperial alemana de 28 de marzo de 1849 en la que se recogían postulados e instituciones como la soberanía nacional, el sufragio universal —aunque de tres clases que favorecía al elemento conservador—, un poder ejecutivo que recaía en un emperador hereditario y un poder legislativo que correspondía al Reichstag, formado por dos Cámaras, una en representación del pueblo alemán y otra de los Estados. Se ofreció la corona imperial a Federico Guillermo, pero éste la rehusó, sin que con ello pretendiera renunciar a la hegemonía política de Prusia en Alemania. La Constitución, sin embargo, no llegó a entrar en vigor y la Dieta tuvo que refugiarse en Frankfurt y después disolverse. La Confederación del Rin se restableció en 1851.

Como en la mayoría de Estados de Europa, ganó el llamado «principio monárquico» [8]. Tal postulado es la construcción jurídica que intenta dar respuesta a la necesidad de conciliación entre el Antiguo Régimen y algunos de los principios triunfantes en la Revolución Francesa. Aparece como tal concepto político en los debates constituyentes de la Carta francesa de 1814 y después es objeto de teorización por Schelgel. Consiste, fundamentalmente, en el reconocimiento de una serie de principios: soberanía del Rey [9] y, por tanto, titularidad del poder constituyente y de la competencia residual —aquélla no atribuida constitucionalmente a otros órganos—, autolimitación del ejercicio del poder a través de una Constitución otorgada o pactada entre las Asambleas representativas y el Rey, existencia de un monarca al que corresponde el poder ejecutivo, la iniciativa legislativa, el derecho de veto, el derecho de disolución de las Cámaras, el derecho de gracia, la representación del Estado y la Jefatura del mismo (que se dotó de contenido a través de las teorías del poder neutro).

Existen numerosos ejemplos prácticos de Constituciones basadas en el principio monárquico, entre los que destacan las de algunos Estados del sur de Alemania, como la Constitución de Baviera de 26 de mayo de 1818 (que entre sus preceptos dispone que «*el Rey es el Jefe del Estado, reúne en sí todo el poder del Estado y lo ejerce bajo las condiciones por él mismo establecidas en el presente documento constitucional. Su persona es sagrada e inviolable*»), la de Sajonia Weimar de 1816, la de Baden de 1819 o la de Wuttemberg de 1819, además de otros textos como el Acta Final de Viena de 1820, en cuyo artículo 57 se establecían directrices para los miembros de la Federación alemana con la finalidad de garantizar la posición del monarca y el Acta de la Confederación Germánica que, en su artículo 15, obligaba al establecimiento de Constituciones estamentales. En las monarquías basadas en este principio monárquico, se va introduciendo, no obstante, el principio democrático, de manera que entre la monarquía limitada propiamente dicha y la parlamentaria aparece la monarquía constitucional, en la que las características anteriores se matizan algo: la soberanía es compartida, las Constituciones son pactadas, el Rey tiene sólo los poderes atribuidos por la Constitución y la representación reside en las Cortes con el Rey —por eso ya éste será el momento histórico y constitucional en el que surge el gobierno como órgano de relación entre el Rey y el Parlamento—.

---

[8] *Vid*. Manuel Fernández-Fontecha Torres y Alfredo Pérez de Armiñán y de la Serna, *La monarquía y la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 20 a 71, en donde los autores explican cuáles son las características de la monarquía limitada y de la monarquía constitucional, dos formas de gobierno con alguna diferencia, pero que, en definitiva, responden a una misma base doctrinal: el llamado principio monárquico.

[9] Tres son los argumentos para justificar la soberanía real: el derecho divino, la historia y la sucesión legítima.

V. LA UNIFICACIÓN DE ALEMANIA

En la segunda mitad del siglo XIX se logrará la unificación política de Alemania. El proceso de unificación presenta una serie de características específicas que lo diferencian de otros similares que se dan también en aquel momento. Sus artífices son Guillermo I y Otto Von Bismarck, los yunkers prusianos y la burguesía. Se nutre, por un lado, de las ideas liberales y nacionalistas que habían sido aportadas por el Idealismo y el Romanticismo alemán de Ranke, Heine, Hoffman y naturalmente de los grandes filósofos como Fichte o Hegel. Responde, pues, a aspiraciones teóricas, pero, también, por otro lado, y quizás sobre todo, a necesidades prácticas: económicas, militares y culturales. Finalmente, con la unificación se pretende dar solución a una de las constantes políticas del siglo XVIII: el dualismo austro-prusiano. Para Vicens Vives estas diferencias con el proceso de unificación italiana explican los distintos resultados logrados por uno y otro movimiento nacional: la unificación territorial en Italia frente a la federación en Alemania, porque, en síntesis, como dice este autor, la unificación alemana «*se resuelve entre Príncipes*» —no mediante plebiscitos, como la italiana—.

El proceso de unificación se lleva a cabo, tras garantizar la neutralidad de Rusia y Francia por la hábil diplomacia bismarquiana, mediante tres guerras y los correspondientes acuerdos.

Primero, la guerra de los Ducados contra Dinamarca, que acaba con la incorporación de los Ducados de Schleswig Holstein a la Confederación. Es la etapa del célebre conflicto militar prusiano de 1862-1864 que supondrá, para la teoría de las fuentes del Derecho, la aportación de la diferenciación entre ley formal y ley material [10].

Tras la guerra de los Ducados, sobreviene la guerra austro-prusiana, que, tras la derrota de Austria en Sadowa en 1866 supone la ampliación territorial de Prusia a costa de los Ducados y algunos otros Estados alemanes, la disolución de la Confederación Germánica y la creación de la Confederación alemana del Norte con exclusión de Austria. Esta Confederación se rige por la Constitución de 26 de julio de 1867, que optaba por dividir el poder entre dos asambleas —el Bundesrat y el Reichstag— y el Rey de Prusia que recibía la presidencia de la Confederación.

Finalmente, la guerra franco-prusiana. Con motivo de la hostilidad de Napoleón III hacia la fortalecida y armada Prusia (a la que se había llegado a ofrecer la corona de España por el General Prim, en el nombre del Príncipe Leopoldo de Hohenzollern), tras el estallido producido por la provocación a Francia contenida en el llamado «*telegrama de Ems*» y la invasión de Alsacia y Lorena bajo el mando de Moltke, Prusia logra la victoria de Sedán. Esta victoria termina con la firma del Tratado de Frankfurt por el que Francia pierde Alsacia y Lorena y es obligada a pagar una indemnización y a soportar la ocupación de determinados departamentos del Noreste.

---

[10] J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. Areces, Madrid, p. 522.

La conversión de la Federación del Norte en el Imperio alemán se consigue gracias al acuerdo al que se llega en noviembre de 1870 entre aquélla y los Estados de Hessen, Baden, Baviera y Wüttenberg. Los liberales en el Norte criticaron las excesivas concesiones a los particularismos del Sur, mientras que los diputados del Zentrum y los católicos conservadores veían el modelo excesivamente unitario y centralista. El abigarrado mosaico del territorio alemán pasaba a componerse de cuatro reinos, seis grandes ducados, siete principados, tres ciudades libres, incorporándose como «territorio imperial» Alsacia y Lorena.

VI. EL II REICH

En 1871 se proclama, pues, el II Imperio alemán, regido por la Constitución de 16 de abril de 1871, por la que el Rey de Prusia era al mismo tiempo el emperador de Alemania. Esta Constitución organiza un sistema político *sui generis:* en primer término, porque es un pacto entre príncipes —no la afirmación de un pueblo, conforme a la teoría constitucional clásica—; en segundo lugar, porque en lo territorial opta por una fórmula híbrida entre lo confederativo y lo federal y construye un artilugio de contrapesos entre lo central y lo local; finalmente, en cuanto a la forma de Estado, porque es un ensayo de la combinación entre federalismo y monarquía y para Löwenstein un régimen fundamentalmente autoritario aunque camuflado bajo una fachada de instituciones y técnicas democráticas [11]. Algunos dicen que tal amalgama prosperó gracias a Prusia: su Ejército, su burocracia y el esplendor nacional e internacional del Reich. En cuanto a la organización de los poderes, García Pelayo [12] habla de un equilibrio de fuerzas de distinto signo que se equilibran entre sí y permiten al sistema pervivir durante mucho tiempo: las centrípetas, representadas por la Dieta Nacional o Reichstag, y las centrífugas, representadas por un Consejo Federal o Bundesrat, la institución más peculiar del Reich como diría Laband [13]. A ellas se superponían un Canciller Nacional o Rechskanzler y el Emperador o Kaiser.

Por lo que a la organización territorial respecta, fueron muchas las causas que pusieron en entredicho el principio federal en la Constitución de 1871: la constitución financiera, que dejaba al Reich en una situación de dependencia respecto de los Estados miembros, las facultades de reserva de los Estados de Alemania del Sur o la descompensada relación de fuerzas entre el Reich y los Estados miembros, entre los que, como dice Ruggiero, Prusia dominaba como potencia hegemónica [14].

---

[11] Karl Löwenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel Derecho, Barcelona, 1986, p. 75.

[12] García Pelayo, en *Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

[13] P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*.

[14] Ruggiero exponía con acierto la situación*: «En Prusia, aquellos mismos hombres políticos que más alejados estaban del espíritu romántico del Rey y que compartían con los liberales la esperanza de la unificación nacio-*

VII. LA REPÚBLICA DE WEIMAR

La verdadera integración estatal de la nación alemana y la parlamentarización de su sistema político no se producen hasta la Constitución de Weimar, pues durante el siglo XIX se pensaba en la incompatibilidad de la forma de gobierno parlamentaria con la estructura federal, como apuntaba Von Seydel, y los reyes de Prusia tenían demasiado protagonismo como para permitir la creación de una monarquía parlamentaria. Sin embargo, como suele suceder, el poder normativo de lo fáctico hizo que esto fuera cambiando: durante la Guerra Mundial el Reichstag adquirió un influjo creciente en la dirección política y a través de la reforma constitucional de 28 de octubre de 1918 se introdujo el principio de responsabilidad política de los Ministros.

Tras la Primera Guerra Mundial la realidad constitucional de Alemania cambia radicalmente: por el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919 se pone fin al II Reich, Guillermo de Hohenzollern huye a Holanda e incluso es hecho responsable de la guerra por el artículo 227 del Tratado de Paz. Alemania se convierte en una República y se abole la Corona también en los Estados miembros.

Se celebra en Berlín una Asamblea del Reich en 1918. A instancias de los social-demócratas de la mayoría bajo la dirección de Ebert, los Consejos o Soviets de obreros y soldados que habían proliferado por Alemania tras la derrota optan por la moderación y acceden a la elección de una Asamblea Nacional encargada de elaborar una nueva Constitución. De una Asamblea Nacional Constituyente surge la Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919: uno de los textos clásicos de la historia del constitucionalismo por múltiples razones.

La Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919 es considerada un ejemplo de texto profesoral o doctrinal (en su elaboración participaron personalidades como Preuss y Redslob), y, consecuentemente, presenta un elevado grado de perfección técnica. Entre sus decisiones políticas fundamentales destaca el reconocimiento, por primera vez, del principio de soberanía nacional (y concretada en notas de democracia semidirecta y un amplio sufragio), de una amplia tabla de derechos fundamentales, la opción por una república social (que en cierto modo prolongaba las actuaciones bismarquianas en este punto) y el diseño de algo que es más que un Estado federal pero no es todavía un Estado unitario, pues algunos Estados subsisten bajo el nombre de «países», a pesar de que se ampliaron las competencias legislativas del Reich, el nuevo Reichsrat tenía una posición débil y la ejecución de las leyes del Reich correspondía a las autoridades de cada Estado sólo en la medida en que las leyes del Reich no dispusieran otra cosa.

---

nal, sentían repugnancia hacia las consecuencias extremas del radicalismo. En su opinión, una Prusia militarmente aguerrida constituía la única garantía de una verdadera unidad y la única fuerza capaz de cimentar en forma duradera los numerosos pequeños Estados de Alemania, venciendo su particularismo anárquico y soldando sus débiles sentimientos estatales. Por eso, a la idea liberal de una federación de Estados autónomos y soberanos (Staatenbund) oponían la idea de un Estado federal (Bundesstaat) que tuviera a Prusia como centro unitario.» Guido de Ruggiero*, Historia del liberalismo europeo,* Editorial Comares, Granada, 2005.

La organización de los poderes de la nueva República se estructuraba en torno a un Presidente elegido democráticamente cada siete años, que, en definitiva, venía a representar, igual que sucedía en Estados Unidos o más tarde en Francia, la tradición monárquica o imperial, y por eso se habló de *Ersatzkaiser* o «emperador suplente». Estaba dotado de grandes poderes (fundamentalmente los contenidos en el artículo 48 de la Constitución), en una suerte de «*reserva de legalidad*», según lo expresó Schmitt, por si se diera el caso de un parlamentarismo que hiciera el sistema ineficaz. El gobierno era un órgano bisagra o de conexión entre el Presidente y el Reichstag, porque, a la vez que dependía de la confianza del Parlamento, era nombrado por el Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la Constitución. Finalmente, el Reichstag era una Cámara elegida con arreglo a un sistema electoral proporcional. Además de los poderes clásicos de una asamblea legislativa, como contrapeso a los del Presidente, el Reichstag podía solicitar referéndum para el mantenimiento de éste en su cargo, si bien, si el referéndum era rechazado, el Presidente se consideraba reelegido por otros siete años, conforme a lo dispuesto en el artículo 43.2 del texto constitucional.

En cuanto a la forma de gobierno, se trataba de un sistema a caballo entre el presidencialismo (porque tanto el Parlamento como el Presidente tenían legitimidad democrática) y el parlamentarismo (por la aparición del gobierno como órgano de coordinación entre ambos y por el poder de disolución del Parlamento otorgado al Presidente). En la práctica, el parlamentarismo resultó impracticable por el sistema electoral proporcional y la enemistad entre los tres partidos fundamentales: el socialdemócrata, el Zentrum y los conservadores. Esto hizo que el sistema evolucionara hacia el presidencialismo: el Presidente mantenía en el poder al Gobierno al margen de la opinión del Reichstag, lo nombraba en una interpretación amplia del artículo 53 de la Constitución y suplía el poder legislativo del Parlamento mediante el uso ordinario de las potestades ordinarias atribuidas por el artículo 48 de la Norma Fundamental (hasta el punto de que se dictaron cuarenta y cuatro decretos de urgencia frente a diecinueve leyes ordinarias en el año 1930). Finalmente, el Parlamento queda fuera de la escena política desde 1930 y la historia alemana deriva hacia la Dictadura nazi.

En el campo de la teoría jurídico-política no puede olvidarse que ésta es una etapa enormemente prolífica: es la de la lucha doctrinal parlamentarismo-antiparlamentarismo de Kelsen y Schmitt, la de la elaboración del concepto de «*dictadura comisoria*» por este último, de las discusiones en torno a la naturaleza jurídica o política del Tribunal Constitucional o los partidos políticos.

VIII. LA ALEMANIA NAZI

Comienza entonces una de las etapas más oscuras de la Historia. En un contexto marcado por la humillación nacional provocado por las disposiciones del Tratado de Versalles, por el clima de terror —con asesinatos como los

de Erzberger, Walter Rathenau...— y por la agitación de una población que, en parte, optaba por la revolución comunista —plasmada en las fracasadas de Berlín y Múnich o en las huelgas berlinesas de 1920— y, en parte, por el apoyo a intentonas golpistas de signo reaccionario, surgen el líder y el partido: Adolf Hitler y el National Sozialistische Deutsche Arbeiterpartei. El primero, un austríaco nacido en Brunau del Inn que se había ganado la vida en Viena, había luchado en las filas del Ejército alemán durante la guerra —por tanto, un «*Frontsoldat*», con lo que ello psicológicamente resultó significar— y al que Rosenberg había convertido a sus ideas antisemitas y raciales en Múnich. El segundo, la más radical de las sociedades conservadoras y nacionalistas surgidas en aquel momento, fundado por el propio Hitler, Rosenberg y los demás contertulios de la cervecería Hofbräuhaus en Múnich.

En la Alemania de Weimar se sucedieron varios golpes de Estado de signo reaccionario: en marzo de 1920 fracasó el *putsch* de Lütwitz-Kapp, el 9 de noviembre de 1923 Hitler dio, de acuerdo con el Mariscal Ludendorf, un nuevo *putsch* fracasado en Múnich que le supuso la condena a cinco años de prisión en Landsberg, durante los cuales escribió «*Mein Kampf*». Ésta fue la última tentativa de los nazis para adueñarse del poder por vía golpista. También en Austria los nazis intentaron un *putsch* fracasado el 25 de julio de 1933 contra el Canciller Dollfus (si bien en este caso el fracaso se debió a la enérgica actuación de Mussolini que mandó una serie de divisiones a Austria antes de que se constituyera el Eje Roma-Berlín).

Al quinquenio de reposo 1925-1930, presidido por la firma del Pacto de Locarno, la recuperación interna dimanante de las reformas de las finanzas por el banquero Schlacht, la ayuda financiera de Estados Unidos y el Reino Unido y la aparente consolidación de la democracia alemana (con la presidencia de Von Hindenburg, el gobierno de la Coalición de Weimar o el levantamiento de la suspensión al partido nazi), sigue, sin embargo, la crisis de 1929 que destruye el optimismo y que supone una recuperación de la agresividad de los partidos extremistas: el Roter Front comunista, los conservadores reaccionarios de Alfred Hugengberg cuyo ídolo era Hindenburg y los nazis cuyo número era todavía insignificante (Neumann dirá que los partidos se combatían entre sí). Dislocada la Coalición de Weimar, el mariscal Hindenburg se vio obligado a gobernar de manera presidencialista a través de las facultades que le atribuía el ya mencionado artículo 48 de la Constitución de Weimar. En las elecciones generales del 14 de septiembre de 1930 los nazis obtuvieron 6.500.000 votos. En las elecciones presidenciales de 1931 Hindenburg venció a Hitler por seis millones de votos. A partir de 1929, se camina hacia el presidencialismo y se margina al Parlamento, como ya se ha anunciado al hablar del Texto de Weimar en el epígrafe anterior: con la interpretación que se hace del artículo 53 de la Constitución —en el sentido de que el Presidente puede nombrar al gobierno sin tomar en consideración la voluntad de la Cámara—, el desarrollo del programa legislativo a través del poder reglamentario de urgencia del artículo 48.2 y el reconocimiento del derecho de disolución de la Cámara del artículo 25 del Texto. Hindenburg llamó como Canciller a Von Papen, un notorio conservador que

formó un gobierno de barones con el fin de asimilar el nazismo a la obra gubernamental: éste disolvió dos veces el Reichstag, destruyó la fortaleza socialista de Berlín adueñándose por la fuerza del gobierno de Prusia y restauró la legalidad de las SA hitlerianas que habían sido disueltas por el anterior ministro de Guerra Gröner. Después de las elecciones de 1939 aumentó la división con los nazis en el gobierno de Schleicher que acentuó la política izquierdista del gobierno. Von Papen y Hitler se pusieron de acuerdo para una acción gubernamental coordinada. Cuando Schleicher fue obligado a dimitir, Hindenburg confió la cancillería a Hitler el 30 de enero de 1933. El mismo día se producía una imponente manifestación nazi en Berlín.

A partir de entonces, Hitler, ayudado por el megalomaníaco Göring, se adueñó de la Administración, de la policía, detuvo en masa a los jefes socialdemocrátas y comunistas, estableció los primeros campos de concentración, organizó el incendio del Reichstag el 27 de febrero de 1933 —las llamas justificaron la suspensión de las garantías constitucionales— y ocupó los gobiernos desafectos de Sajonia, Baviera y Baden Wüttemberg. En las elecciones de 5 de marzo de 1933, obtuvo una aplastante victoria, anuló las actas de los comunistas y se atribuyó la mayoría del Reichstag. La Ley de Habilitación *(Ermächtigungsgesetz)* de 24 de marzo de 1933 eliminó todos los obstáculos que se oponían a la sincronización *(Gleichschaltung)* de los Länder. El 24 de mayo de 1933 el Reichstag le concedió plenos poderes. En el mes siguiente, se disolvieron los partidos socialista, nacionalista y católico y se estableció el Partido Único. A fines de año la masa de la nación plebiscitó favorablemente su política. Con la muerte de Hindenburg desapareció la presidencia nacional que fue absorbida por la Cancillería. El plebiscito del Sarre fijado para el 13 de enero de 1935 dio una aplastante victoria a los nazis, lo que supuso avalar el régimen ante las democracias occidentales y recuperar el prestigio perdido por Hitler después del fallido *putsch* de Viena. La Ley de Reconstrucción del Reich, de 30 de enero de 1934, transfirió al Reich las facultades soberanas de los Estados, que subsistieron como meras demarcaciones administrativas, allanando el camino para la concentración del poder absoluto en manos de Hitler, haciendo de Alemania una «*filial del infierno en la tierra*» por utilizar las expresivas palabras de Roth [15].

Es el momento en que, como cuenta Jouvenel, se produce la erección del Minotauro al único sujeto de la Historia [16]. Comienza la instauración de un régimen totalitario en el que, como decía Mussolini, «*nada humano o espiritual existe o tiene valor fuera del Estado*»: el Estado no sólo excluye a los destinatarios del poder de la formación de la voluntad estatal —como en cualquier Estado autoritario—, sino que, además, tiene una pretensión de dominio total de la vida pública y privada, imponiendo a los destinatarios del poder una ideología exclusiva —*«No cabe ser fascista en política y no serlo en la escuela, en el círculo familiar o en el taller»,* dice también Mussolini—.

---

[15] Joseph Roth, *La filial del infierno en la tierra*, Acantilado, Barcelona, 2004.

[16] Bertrand de Jouvenel, *Sobre el poder. Historia natural de su crecimiento*, Unión Editorial, Clásicos de la Libertad, Madrid, 1998.

La implantación del Estado totalitario nazi se logra mediante la adopción de distintas medidas. En la estructura del Estado, desaparece la separación de poderes, el parlamento, el poder judicial independiente, el pluralismo político, la diferenciación entre funciones públicas y privadas, el federalismo alemán y la autonomía local al tiempo que se opta por una rígida centralización política y administrativa. Se reduce el sufragio a los plebiscitos manejados y miembros del partido único se infiltran en todos los organismos judiciales y administrativos que aún se conservaban. El Estado de Derecho desaparece: la ley se hace progresivamente más vaga —el Código Penal modificado en 1935 permitía el castigo a cualquier acto contrario a los «*sanos sentimientos populares*»—, los procedimientos discrecionales, las facultades estatales —legales, administrativas o judiciales— se atribuyen a organismos en principio no estatales como el Partido, la Guardia Selecta, las Tropas de Asalto o las Juventudes Hitlerianas, la selección de los funcionarios se basa en el principio de jefatura que significaba simplemente el poder personal o de una camarilla...

El partido único opera como instrumento de adoctrinamiento: se forman las Juventudes Hitlerianas, que agrupan a la juventud alemana aria de entre diez y catorce años. A los estratos dirigentes del partido se les obliga a pasar por varios estados pedagógico-políticos, básicamente consistentes en el curso en la Napola o Institución de Educación Política Militar, el servicio militar y laboral y la formación en los Cuatro Castillos de la Orden durante 4 años. Desde el punto de vista organizativo, el Partido se estructura horizontal y jerárquicamente, existiendo demarcaciones que van desde el Estado a los bloques u organizaciones de vivienda. Por todo ello, Huber define al Estado Nazi como un Estado en movimiento, es decir, como un Estado conformado, dominado, movido y conducido por el partido y Prelot habla de un fenómeno de simbiosis por el que se identifica al Estado con el partido.

El Estado opta por el control de todos los aspectos de la vida: la moral, la cultura, el arte, los partidos políticos, sindicatos, asociaciones, fábricas, negocios, trabajo, educación, religión, ocio y economía —bajo la organización del Frente Laboral en Alemania que era una división del partido en la que la participación de los trabajadores era obligatoria y con la abolición de los sindicatos oficiales—.

Y, por último, toman carta de naturaleza la sanción y la propaganda. En Alemania se crea un aparato policíaco omnipresente que garantiza la seguridad del régimen y acaba con cualquier resistencia potencial: la GESTAPO y las Secciones de Asalto del Partido Nazi —las Sturm Abteilungen o S. A.—. Las condenas a muerte ascienden, hasta 1939, a varios millares y el número de internos en los campos de concentración a 50.000.

IX. LA ALEMANIA POSTERIOR A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El 7 de mayo de 1945 se produce la rendición incondicional de Alemania en Potsdam: es la *«Stunde Null»*, la «hora cero» de una Alemania arruina-

da social, económica, política y moralmente que, a partir de entonces, queda dividida en cuatro zonas de ocupación por las tropas vencedoras en la Segunda Guerra Mundial. La zona encomendada a la Unión Soviética seguirá un camino propio, en el que, constitucionalmente, destaca la aprobación de la Constitución de 7 de octubre de 1949, que se atiene a las líneas básicas de los textos constitucionales socialistas.

Desde el primer momento, los Estados vencedores abandonan cualquier tipo de política punitiva hacia Alemania, conscientes como son de que la reconstrucción de Europa pasa por la de este país. A partir de ahí, Alemania se va rehaciendo en sucesivas etapas. Primero, se procede a la reconstrucción de los partidos: el SPD liderado por Schumacher, la CDU que hereda el antiguo Zentrum y se coaliga con la CSU, el FDP, los Verdes y el Partido Comunista. Tras ello, en 1946, se celebran elecciones para constituir los gobiernos y Parlamentos de los Länder y sus ministros-presidentes forman provisionalmente el órgano de gobierno de la República Federal de Alemania. La opción por la descentralización tenía raíces históricas, como hemos visto, pero a ello hay que sumar la reacción frente al Estado unitario nazi, el persistente apoyo y la justificación ideológica del federalismo a través de publicaciones procedentes de círculos de emigrantes alemanes que habían encontrado asilo en Estados federales como Suiza o los Estados Unidos y, cómo no, las condiciones establecidas por los aliados en los llamados Documentos de Frankfurt aprobados en Londres por la Conferencia de las Seis Potencias. En ellos se autoriza a una reunión de parlamentarios de los Länder en número de sesenta y tres a redactar una Constitución democrática que dotara a los Länder de una forma de gobierno de tipo federal, tanto para proteger los derechos de los Länder cuanto como para garantizar los derechos y libertades individuales. De ella sale la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949: un texto fuerte, desconfiando, que ha comprobado que la libertad requiere protección (porque, como decía Kelsen, *«no cabe la democracia hasta el suicidio»*), una *«Anticonstitución»* contra la de Weimar y contra el Estado totalitario nazi. Su reforma más intensa se producirá en 1990 con motivo de la ratificación del Tratado de Unificación de 3 de octubre de 1990 tras las Conversaciones 2 + 4 entre las dos Alemanias y los vencedores en la Segunda Guerra Mundial, y por el que se amplían los Länder de la República Federal de Alemania con los pertenecientes a la República Democrática [17].

X. LA ALEMANIA DE NUESTROS DÍAS: ESPECIAL ATENCIÓN A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER

La República Federal de Alemania es uno de los modelos por excelencia de Estado federal. Su configuración, tributaria de una larga tradición, se per-

[17] Para la evolución del Estado alemán después de la Segunda Guerra Mundial, puede verse Doehring, Kart, *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Metzner, 1984.

fila en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 [18], si bien es verdad que el texto, a pesar de sus muchas modificaciones, no acaba de reflejar la evolución experimentada por la forma de Estado y que aún hoy se sigue replanteando, como lo demuestra el compromiso sobre la reforma del sistema federal contenido en el pacto de coalición (CDU/CSU y SPD) suscrito después de las elecciones de 2005.

10.1. Principales concreciones del principio federal

No vamos a entrar a analizar qué características tiene que reunir un Estado para calificarlo de federal, entre otras cosas, porque no se puede decir que exista un modelo unitario, como ponen de relieve las diferencias existentes entre Suiza y Estados Unidos, por citar dos ejemplos clásicos. Vamos a partir de que el Estado federal es un concepto normativo [19] que ha de ser analizado e interpretado a partir de la norma que lo crea, en este caso la Ley Fundamental de Bonn. En la misma se recoge el principio federal en su artículo 20, en el que se señala que *«la República Federal Alemana es un Estado Federal, democrático y social»*.

¿Cómo se concreta este principio? Según Vogel [20], bastaría con analizar el carácter bimembre de la República Federal, el principio de homogeneidad y el principio de lealtad federal, pero creemos que para una mayor comprensión podemos añadir otros dos aspectos: estamos ante un federalismo gubernamental y de ejecución.

10.1.1. *Estado federal bimembre*

En Alemania se ha impuesto la teoría [21] según la cual la República Federal es un Estado federal bimembre que consta de la Federación y de los Länder, y no de Länder, Federación y República federal, como sostienen los partidarios de la teoría trimembre. La Federación se entiende como una superestructura de carácter estatal (Oberstaat) resultado de la unión de los Länder en un Estado federal, lo que quiere decir que cuando los órganos de la Federación actúan en el marco de sus competencias lo hacen como órganos del Estado global que incluye a los Länder. Esta concepción del Estado

---

[18] Después de la reunificación, la República Federal está integrada por 16 Länder: Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandenburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein, Turingia. De estos 16, Berlín, Hamburgo y Bremen son ciudades-estado (Stadtstaaten). A lo largo del artículo utilizaremos indistintamente los términos de «Estados» o «Länder».

[19] K. Hesse, *Grundzüge des Verfasungsrechts*, 18.ª ed., 1991.

[20] J. Vogel, «El régimen federal de la Ley Fundamental», en *Manual de Derecho Constitucional*, coord. Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Hiede, Marcial Pons.

[21] Mantenida por el Tribunal Constitucional en la denominada Sentencia de Hesse (BverfGE 13,53 (77).

federal no es pura teoría, refleja una concepción del Estado que hace fácilmente entendible principios tan importantes como el de lealtad federal. Dicho lisa y llanamente, se rehúye cualquier idea de contraposición, que, sin embargo, sí que podría extraerse de la concepción trimembre. El Estado central no se opone a los Estados miembros, porque éstos también son Estado. Lo son en un doble sentido. En primer lugar, porque se integran en el Estado federal y no se contraponen al mismo. En segundo lugar, porque tienen condición estatal. Para expresar en que consiste ésta, el Tribunal Constitucional ha acudido al concepto de *Hausgut* (ajuar) [22]. Conforme a esta doctrina, la condición de los Länder implica esencialmente la existencia de un determinado núcleo de funciones privativas que les corresponden a título de *Hausgut*, de las cuales no pueden ser despojados y para cuyo ejercicio tienen constitucionalmente garantizada la asignación de una parte adecuada del total de ingresos fiscales de la República Federal.

10.1.2. *Principio de homogeneidad*

Frente al afán diferenciador reinante en algunos Estados compuestos, particularmente en el nuestro, la experiencia de los Estados federales exitosos nos demuestra que un mínimo de homogeneidad —que no hay que confundir con uniformidad—, es imprescindible a la hora de garantizar la estabilidad y el sentimiento de pertenencia a un mismo Estado. La Ley Fundamental contempla a lo largo de su articulado distintos mecanismos para garantizar un mínimo de homogeneidad en las condiciones de vida de los ciudadanos. Piénsese así en el artículo 72, que, al tratar de la legislación concurrente, autoriza a la Federación a legislar *cuando así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado.*

También podríamos hablar de homogeneidad de la estructura política. Ejemplo por excelencia es el artículo 28 de la Constitución federal según el cual *«el orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental»*. De hecho, en todos los Estados encontramos el mismo esquema: un parlamento (Landtag) elegido por sufragio universal y un gobierno (Landesregierung) al frente del cual se sitúa su presidente (Ministerpräsident) elegido por el Landtag y frente al cual responde como en cualquier sistema parlamentario. Como es lógico, la estructura es algo diferente en las ciudades-estado de Berlín, Hamburgo y Bremen, en las que nos encontramos con una administración híbrida entre la que es propia de un Land y la característica de la administración local.

---

[22] BverfGE 34,9 (20).

10.1.3. *Principio de lealtad federal*

La lealtad federal (Bundestreue) se configura como uno de los principios articuladores del engranaje federal. Nuestro Diccionario de la Real Academia describe la lealtad como *«el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien»*. Llevado al ámbito constitucional, eso es lo que se ha entendido por lealtad federal en Alemania. Es el principio que subyace a la obligación de asistencia jurídica y administrativa entre autoridades federales y regionales (art. 35.1 LFB), al deber de tener en cuenta los equilibrios macroeconómicos a la hora de administrar los presupuestos (art. 109.2 LFB) o el igual derecho de los Estados a satisfacer sus gastos necesarios y el principio de la compensación adecuada (art. 106.4 LFB). Conectando con los trabajos de Smend [23] sobre la Constitución de 1871, el Tribunal Constitucional, en una de sus primeras sentencias, estableció el principio de lealtad federal o, lo que es lo mismo, el deber jurídico de la Federación y de todos sus miembros de observar una conducta favorable al régimen federal, lo que puede implicar obligaciones concretas de los Estados hacia la Federación, y viceversa, que sobrepasan los expresamente establecidos en la Constitución federal y, por otro lado, limitaciones concretas en el ejercicio de las competencias que la Ley Fundamental les confiere. El Tribunal Constitucional ha deducido del principio de lealtad federal, entre otros deberes, el de que los Estados económicamente más potentes deben de prestar ayuda a los más débiles, o el de intensificar la obligación de aproximar posiciones cuando en un determinado asunto sea necesario un acuerdo entre Federación y Estados, de forma que una objeción de uno de los participantes que obstaculice un acuerdo general y carezca de fundamentos objetivos es jurídicamente irrelevante.

Está claro que el alto grado de generalidad del principio exige una extremada moderación en su aplicación, y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional alemán, de cuya jurisprudencia se deduce una pauta esencial: que la lealtad federal sólo adquiere relevancia cuando entre Federación y Land existe ya una relación constitucional concreta, es decir, limita derechos y obligaciones dentro de una relación jurídica dada, lo que implica que el principio no puede alterar las competencias constitucionalmente establecidas.

10.1.4. *Federalismo gubernamental*

Ya hemos visto cómo el federalismo hunde sus raíces en la tradición alemana y en este sentido no sólo los textos constitucionales anteriores han servido de inspiración más o menos intensa a los constituyentes, sino que la existencia de los Länder en el momento de iniciarse el proceso constituyente ha determinado muchas de las características del Estado alemán moderno, como

[23] R. Smend, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, 1916.

la persistencia de la administración territorial de leyes federales y consiguiente raquitismo del aparato administrativo federal, la interpenetración entre el gobierno de los Estados y el Gobierno Federal, la pervivencia de mecanismos diplomáticos de relación bilateral o los elementos asimétricos presentes en la organización federal.

El federalismo gubernamental deriva en gran medida del hecho de que la unificación alemana se llevara a cabo respetando un considerable grado de diversidad en las formas de gobierno de cada uno de los Estados, a lo que hay que sumar la tradición monárquica en todos ellos, que condujo a la definición del federalismo bismarquiano como un federalismo monárquico. Capitant [24] hablaba de parlamentarismo prusiano para incidir en la influencia del modelo de Prusia tanto en los otros Estados como en las Constituciones alemanas ulteriores. Si a lo anterior se añade que configurar el Bundesrat como un órgano intergubernamental permitía mantener la continuidad con las dos uniones de Estados preexistentes y sus órganos rectores (la Confederación y el Zollverein) el federalismo gubernamental encuentra en esta época toda su explicación. Todavía hoy puede calificarse el sistema alemán como de ejecutivos fuertes, como lo demuestra el hecho de que los partidos políticos no tienen inconveniente en formar gobiernos de coalición, aun a costa de dolorosos compromisos [25]. Además, a diferencia de las formas federales inspiradas en el modelo estadounidense y su estructura dual, con su marcada preferencia por la exclusividad en punto a la atribución de competencias, la tradición del federalismo germano ha sido configurar el Parlamento federal como legislador principal y las administraciones de los Estados como administradores. Un planteamiento así tiende a dar primacía en los Länder al gobierno. Este federalismo gubernamental se refleja también, como veremos, en la composición y funcionamiento del Bundesrat.

10.1.5. *Federalismo de ejecución*

Cuando se habla de federalismo de ejecución se pretende resaltar el hecho de que la ejecución de las leyes reside fundamentalmente en los Länder. Es esta situación la que explica no sólo el dictamen previo por el Bundesrat de todas las leyes federales, no sólo la necesidad de aprobación de los reglamentos de ejecución y de las directrices de política administrativa, sino que las observaciones y reparos formuladas por el Bundesrat a los proyectos de normas presentados por el Gobierno federal sean generalmente seguidos. Es tan marcada esta característica del federalismo alemán, que no son infrecuentes

---

[24] René Capitant, *Régimes parlementaires. Mélanges Carré de Malberg,* Sirey, 1933.

[25] Véase la situación actual y por supuesto, la «Gran Coalición» CDU/CSU-SPD entre 1966 y 1969. A nivel de los Estados no han sido infrecuentes las coaliciones gubernamentales que garantizaran la estabilidad del ejecutivo. Para unas líneas muy generales sobre el parlamentarismo alemán ver Armel Le Divellec, «Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne», *Revue du droit public.*

las voces que entienden que Alemania se ha convertido en un *Estado unitario descentralizado* (dezentralisierter Einheitsstaat) [26].

10.2. Sistema de distribución de competencias

Un aspecto esencial de cualquier Estado compuesto es el sistema de distribución de competencias y en este caso es especialmente importante teniendo en cuenta la influencia que ha tenido sobre nuestra Constitución. Sabido es cómo nuestros constituyentes se inspiraron en muchas categorías de la Ley Fundamental de Bonn, tributaria a su vez de una arraigada y sólida tradición de Derecho Público.

Para comprender el sistema de distribución de competencias de la Ley Fundamental de Bonn, hay que partir de dos aspectos esenciales.

El primero es que el artículo 30 establece una distribución diferenciando materias y funciones, de modo que en determinado ámbito la legislación corresponderá a la Federación y la ejecución de las leyes a los Estados miembros. Este modelo se diferencia del de distribución horizontal existente en Estados Unidos, dónde el desempeño de las funciones se rige por la propia distribución de materias. Según el artículo 30 el ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las tareas de la misma índole serán asunto de los Länder, en tanto la presente Ley Fundamental no establezca o admita una disposición en sentido contrario. Podría entenderse que este principio es la consecuencia lógica conforme a la cual los Estados miembros poseen una potestad estatal originaria no derivada del Estado global y además conectaría con la situación de 1871, cuando los Länder transfirieron algunas competencias al Reich recién creado, continuando las restantes en el ámbito de los Länder. Además, la tendencia de la época de Weimar a ampliar las competencias del Reich, de la que los constituyentes de la Ley Fundamental eran conscientes, ha influido en la estricta formulación del artículo 30 [27].

Otro principio básico, sin el cual un Estado compuesto difícilmente puede ser viable, es el de la primacía del Derecho federal sobre el Derecho regional [28], expresado en el artículo 31 *(Bundesrecht bricht Landesrecht)* [29]. Evidentemente este principio no opera como una norma atributiva de competencias, sino como un mecanismo de resolución de conflictos. Tal y como lo ha expresado el Tribunal Constitucional, ello significa que si hacemos abstracción de la regulación conflictual, ambas normas deben ser aplicables a un mismo caso y deben conducir a una solución distinta del mismo. En cuanto a los efectos de la aplicación de este principio, en el sentido del artículo 31, inva-

---

[26] Hans-Peter Schneider, *op. cit. supra*.

[27] En este sentido, Vogel.

[28] El principio aparece tempranamente formulado en los Estados Unidos a través de la *supremacy clause* o *preemption doctrine*.

[29] En el Consejo Parlamentario no existían dudas acerca de la necesidad de introducir este principio. Simplemente se discutía acerca de su formulación. ¿*Brechen* (quebrar, invalidar) o *vorgehen* (primar)? Se optó por la primera fórmula proveniente de la Constitución de Weimar.

lidar significa tener la primacía y poseer eficacia anulatoria, lo que implica que la promulgación de una ley federal deroga el Derecho regional preexistente que regule de forma distinta el mismo objeto, así como la imposibilidad de nueva legislación regional que se halle en contradicción con la regulación federal. En expresión de Anschütz [30] *la ley federal actúa hacia el pasado como derogación y hacia el futuro como barrera*.

Entrando a analizar los distintos tipos de competencias, comenzaremos con las legislativas para continuar con las judiciales y las administrativas.

10.2.1. *Competencias legislativas*

Tal y como regula la Ley Fundamental las competencias legislativas, nos encontramos con que la cláusula residual opera a favor de los Länder. Así lo establece el artículo 70 al señalar que *en la medida en que la presente Ley Fundamental no confiera facultades legislativas a la Federación, éstas corresponderán a los Länder*.

En el caso de que las competencias correspondan a la Federación, pueden ser exclusivas, que son las del artículo 73, o concurrentes. En el primer caso los Länder únicamente tendrán la facultad de dictar leyes en la medida en que una ley federal les autorice expresamente a ello (art. 71). Las competencias legislativas concurrentes abarcan un conjunto de materias notablemente más amplio (sustancialmente el art. 74) respecto de las cuales la facultad legislativa corresponde a los Länder mientras que la Federación no haya hecho uso de la suya (art. 72.1). Si hiciere uso de esa facultad, la regulación hecha por los Länder perdería su vigencia. No obstante es importante tener presente que la Federación sólo dispone de facultad legislativa en la medida en que según la Ley Fundamental resulte necesaria una regulación mediante ley federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado (art. 72.2). Algunos autores, como, por ejemplo, Vogel [31], entienden que el significado que el artículo 72.2 otorga al concepto de *«necesidad»* (en especial al aludir al mantenimiento de la uniformidad en las condiciones de vida más allá del territorio de un Land) hace que en la práctica estatal este precepto no suponga una limitación digna de mención de las competencias federales. Otros, como es el caso de Scholz, han entendido que la disposición contenida en el número 3 del artículo 72.2 constituye una de las claves competenciales del Estado federal de carácter social [32]. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha facilitado esta interpretación, pues ya tempranamente consideró la cuestión de la

[30] G. Anschütz, *Die Verfassung des deutschen Reichs*, 14.ª ed., 1933.

[31] *Op. cit. supra*.

[32] R. Scholz, «Ausschliessliche und konkurrierende Gesetzgebungskompeten von Bund und Ländern der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts», en *BverG und Grundgesetz*, t. II, 1976.

necesidad de regulación por ley federal como sometida a la libre apreciación del legislador federal y sustraída por principio a un posterior control del propio Tribunal.

También hay que hacer una mención, siquiera por la influencia que ha tenido en nuestra Constitución, a la legislación marco y a la legislación básica. En el primer caso (Rahmengesetzgebung, arts. 75 y 98.3), la Ley Fundamental no precisa lo que se deba entender por disposiciones marco, pero sí que se tiene que dar la necesidad de una regulación federal. El Tribunal Constitucional en su sentencia de 1 de diciembre de 1954 especificó que la Federación únicamente puede establecer el marco, lo que implica que no puede ser autosuficiente, sino que debe estar diseñada de tal forma que precise de su desarrollo por una ley regional.

La legislación básica (Grundgesetzgebung) es similar a la legislación marco pero con la importante diferencia de que no está vinculada a la concurrencia de las condiciones del artículo 72.2.

Existen una serie de competencias que han servido de base para incrementar los poderes de la Federación y hacer más acusada la interdependencia de todas las entidades territoriales, lo que en Alemania se conoce como *«Politikverflechtung»* [33]. Se trata de las denominadas tareas comunitarias (Gemeinschaftsaufgaben) contempladas en los artículos 91.*a)* y 91.*b)* de la Ley Fundamental. En el primero de estos preceptos se establecen una serie de campos en los cuales la Federación cooperará cuando las tareas de los Estados revistan importancia para el conjunto y sea necesaria la colaboración de aquélla para la mejora de las condiciones de vida. Las tareas comunitarias han de regularse mediante ley federal, la cual establecerá los principios generales de ejecución. Una de las claves de las tareas comunitarias es la financiación, puesto que la Federación asume como mínimo la mitad de los gastos.

Es de sobra conocida la importancia que en los Estados federales pueden tener las competencias no escritas o no explícitas de la Federación. Ejemplo por excelencia, los Estados Unidos. En Alemania la doctrina [34] ha dedicado prolijos estudios a este tema, de los que pueden extraerse como aspectos fundamentales la asunción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo americano acerca de los poderes implícitos *(implied powers),* así como las competencias federales en virtud de conexión material o de la naturaleza de las cosas derivadas del Derecho alemán tradicional.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, que ha respondido afirmativamente a la cuestión de las competencias no explícitas, estamos ante una conexión material cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser razonablemente regulada sin al mismo tiempo normar otra materia no expresamente atribuida. Distinto de la conexión material es el punto de conexión de la competencia aneja, cuya exis-

[33] *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Veröffentlichung der Hochschule Speyer, 1975.

[34] Así, autores como Rengeling, HdBstR, t. 4 o Scholz, *vid. op. cit. supra.*

tencia se presume cuando una función determinada se halla tan inseparablemente unida a un ámbito conferido a la Federación o a los Länder que no sería razonable escindirlos.

La existencia de competencias derivadas de la naturaleza de las cosas se basa en el principio de que hay determinados ámbitos materiales que por su propia naturaleza sólo pueden ser regulados por la Federación, como sucede, por ejemplo, con la ordenación territorial entendida como planificación del territorio para el conjunto del Estado.

Las competencias que tan someramente hemos analizado no forman compartimentos estancos. Como dice Stein [35], *el Derecho interno forma un entramado tan interconectado como lo está la realidad a la que trata de responder*, de ahí que inevitablemente surjan problemas de delimitación que el Tribunal Constitucional alemán ha tratado de resolver acudiendo fundamentalmente a dos criterios.

El primero es el de pertenencia natural e histórica a una determinada materia. Se trata de un criterio que refleja la enorme madurez del sistema alemán porque no es sino la aplicación del principio de continuidad competencial *(kompetentielle Kontinuität)*, lo que exige una interpretación histórica especialmente adecuada para ámbitos como el Derecho Civil. Como cuando se trata de materias menos estáticas este método es inservible, el intérprete ha de acudir a un segundo criterio, el de la presunción a favor de la competencia de los Länder, aunque como ha destacado Stern [36], ello no supone una presunción en contra de la competencia de la Federación.

10.2.2. *La distribución de competencias administrativas*

Las competencias administrativas se regulan fundamentalmente en el Título VII de la Ley Fundamental, del que se extraen las siguientes formas de organización:

— la ejecución regional propia de las leyes regionales;
— la ejecución regional propia de las leyes federales;
— la ejecución de las leyes regionales por encomienda federal;
— la ejecución federal propia de leyes federales.

La distribución competencial en este ámbito pivota en torno al principio expresado en el artículo 83 según el cual los Estados ejecutarán las leyes como asunto propio, en cuyo caso ellos mismos regularán la institución de las autoridades y el procedimiento administrativo, sin perjuicio de la capacidad de supervisión que mantiene la Federación y que faculta al Gobierno Federal a enviar comisionados a las autoridades regionales superiores.

---

[35] E. Stein, *Staatsrecht*, 6.ª ed., 1978.

[36] Stern, *Staatsrecht,* t. II, 1980.

A diferencia de lo que sucede con la legislación, en el caso de la Administración el mayor protagonismo corresponde de hecho a los Länder, aunque en los últimos años han disminuido las posibilidades de actuación autónoma por parte de los Estados al haberse ampliado las encomiendas y al haberse incrementado las intervenciones de la Federación a través de la regulación de los procedimientos administrativos con la finalidad de crear y mantener condiciones uniformes de vida para todos los ciudadanos.

10.2.3. *Competencias jurisdiccionales*

En cuanto a las competencias jurisdiccionales, la norma básica que regula la organización judicial es el artículo 92: el poder judicial se ejerce por el Tribunal Constitucional, por los tribunales federales previstos por la Constitución y por los tribunales de los Estados.

En cuanto a los tribunales de la Federación, el artículo 95 dispone literalmente *que para los ramos de la jurisdicción ordinaria, administrativa, financiera, laboral y social, la Federación instituirá como tribunales supremos (oberste Gerichtshofe), el Tribunal Federal Supremo (Bundesgerichtshof), el Tribunal Administrativo Federal (Bundesverwaltungsgericht), el Tribunal Federal de Hacienda (Bundesfinanzhof), el Tribunal Federal del Trabajo (Bundesarbeitsgericht) y el Tribunal Social Federal (Bundessozialgericht).*

La mayoría de los tribunales, desde luego los de primera instancia, están adscritos a los Länder, si bien en el marco de lo dispuesto por las correspondientes leyes federales y actuando los Tribunales Supremos de la Federación como última instancia. Los tribunales de los Länder aplican tanto el Derecho federal como el regional.

Pero, además, casi todos los Estados tienen sus respectivos Tribunales Constitucionales que deciden de modo definitivo dentro de su respectivo ámbito competencial.

El estatuto de los jueces no es uniforme en todo el territorio alemán, pues el de los jueces dependientes de los Estados está regulado por leyes regionales, si bien en el marco de la legislación federal (art. 98.3).

Todo este sistema de distribución competencial que acabamos de describir se está reconsiderando en el proceso de reforma constitucional. Existen demasiadas materias compartidas, son demasiadas las materias sobre las que se requiere el voto favorable del Bundesrat, falta agilidad, se dice. Todo parece indicar que la reforma constitucional va a ir en la línea de atribuir todas las competencias sobre una determinada materia, bien a la Federación, bien a los Länder, pero eliminando categorías como la de las leyes marco. En definitiva, el objetivo es la simplificación.

10.3. La clave del federalismo alemán: la participación de los Länder en el Bundesrat [37]

10.3.1. *Precedentes*

Creemos no exagerar con la afirmación de que la configuración del Bundesrat es una de las claves del sistema federal alemán. Engarza con la tradición del federalismo germano, responde al carácter estatal de los Länder, refleja el marcado carácter gubernamental de la estructura estatal alemana y canaliza la participación de los Länder tanto a nivel nacional como europeo.

La etimología nos puede ilustrar acerca de su significado. Como su propio nombre indica, el Consejo Federal no es un *Tag* —una asamblea—, sino un *Rat* —un consejo—, un órgano intergubernamental, lo que se refleja incluso en el desarrollo de las sesiones. Predomina el tono sosegado, los gritos de interrupción son raros, los llamamientos al orden desconocidos y las manifestaciones de desagrado o agrado que hasta comienzos de los años noventa se consideraban de mal gusto, siguen sin apenas oírse hoy.

El Bundesrat responde a una larga tradición que se remonta a la Dieta del Sacro Imperio Romano, integrada por representantes de los gobiernos de los Estados miembros del Reich, de los tres colegios (electores, príncipes y ciudades).

Cuando se crea la Confederación (Staatenbund) en 1815, la Dieta se erige en órgano fundamental de la misma al estar integrada por delegados gubernamentales sujetos a instrucciones, recayendo la presidencia en Austria. Esta construcción durará hasta la guerra austro-prusiana de 1866, que supondrá la expulsión de Austria del cuerpo alemán y la consagración de la hegemonía prusiana.

Desde el punto de vista de la historia de las ideas y aun cuando nunca llegara a entrar en vigor, tiene importancia la Constitución aprobada en la Asamblea nacional de Francfort el 28 de marzo de 1849. Por primera vez en el constitucionalismo alemán la Constitución preveía un *Reichstag* integrado por una cámara de los Estados y una cámara popular. Ciento noventa y dos mandatarios de los distintos Estados, designados a partes iguales por gobiernos y dietas de los Länder, debían integrar la cámara de los Estados. En este primer intento de crear un órgano federal, tan notable resulta la igualdad de rango de ambas Cámaras como el hecho de que la mitad de los miembros de la Cámara de los Estados debiera ser designada por las asambleas de los Länder. Ahí encontramos ya una conexión con la fórmula del *Bundesrat*, conforme a la que la designación de los mandatarios compete a los gobiernos de los Länder, frente a la fórmula del *Senado*, a tenor de la cual sus miembros son elegidos, bien popularmente, bien por las distintas dietas de los Länder, [38] distinción que llegará a los debates constituyentes.

---

[37] En lo sucesivo hablaremos indistintamente de Bundesrat o de Consejo Federal.

[38] Diether Posser, «Significado del Bundesrat», *Manual de Derecho Constitucional,* Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Hiede, Civitas.

El *Norddeutsche Bund* de 1867, pese a ser ya un Estado federal, mantendrá junto a un *Reichstag* electo por sufragio directo un Consejo Federal, *Bundesrat,* integrado por representantes de los príncipes soberanos.

La Constitución de 1871 seguirá el mismo esquema, ya que el *Bundesrat*, integrado por delegados de los gobiernos de los 25 Estados alemanes, era clave al necesitar de su asentimiento todas las leyes federales y la celebración de tratados por el Reich. Aunque el *Bundesrat* representaba a todos los Estados, venía determinado por la hegemonía de Prusia. De los 58 votos, 17 correspondían a Prusia, que sólo perdió una votación a lo largo del Imperio. No sorprende, por lo tanto, la defensa que Bismarck hiciera del *Bundesrat* ante el *Reichstag* en 1871: *no se les ocurra intentar reformar el Bundesrat; en su actual configuración yo veo una suerte de Paladión para nuestro futuro, una importante garantía para el futuro de Alemania* [39].

El texto de Weimar mantenía un *Reichsrat* integrado por delegados gubernamentales, aunque la Constitución de 1919 se separaba del precedente en cuatro puntos capitales: el veto del *Reichsrat* podía ser levantado, desaparecían las asimetrías competenciales y los países perdían casi completamente el poder financiero; el Reich podía reestructurar los países e intervenir sus gobiernos [40]. Además, el Parlamento federal podía encomendar al Gobierno del Reich la administración de leyes federales singulares, permitiendo así el desarrollo de la administración federal en detrimento de la propia de los Länder. Por lo tanto, mientras que en la Alemania Guillermina el *Bundesrat* era la pieza fundamental, en la Constitución de Weimar era el *Reichstag* el que representaba la soberanía popular. Deuerlein describe al *Bundesrat* de la época como *una tramoya constitucional de por demás limitadas competencias, de función declamatoria y sin operatividad política* [41]. Después de la II Guerra Mundial ni la Convención constitucional de Herrenchiemsee [42] ni el Consejo Parlamentario tuvieron duda en cuanto a la configuración de un Estado Federal, pero la definición del Bundesrat fue una de las cuestiones más debatidas. En la Convención de Herrenchiemsee no fue posible llegar a un acuerdo sobre la fórmula de *Bundesrat* o de *Senado*, aunque sí que se coincidió en que en ningún caso fuera una asamblea paralela a la de representación popular compuesta por grupos parlamentarios, fiel reflejo de los partidos políticos. En el Consejo Parlamentario *(Parlamentarischer Rat)*, los alineamientos fueron más claros. El SPD estaba mayoritariamente a favor de la fórmula de un Senado, mientras que los portavoces de la CDU/CSU eran más partidarios de un *Bundesrat*, al igual que el FDP. En cuanto a las competencias y la distribución de votos, el SPD quería igualdad de votos para los Länder, al margen de la pobla-

---

[39] *Informe al Reichstag*, transcrito según E. Deuerlin, *Föderalismus-Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, Bonn, 1972.

[40] De hecho, la liquidación del Gobierno socialdemócrata de Prusia y el control de su policía se produjo merced a una intervención federal bendecida por el Tribunal del Reich. Ver Sosa Wagner, *Maestros alemanes del Derecho Público (II)*, Marcial Pons, 2004.

[41] *Op. cit. supra*.

[42] Se conoce así a la Comisión de expertos convocada por los jefes de gobierno de los Länder occidentales en su Conferencia de Francfort de 26 de julio de 1948.

ción, mientras que el CDU/CSU deseaba una graduación de los votos en función de la población. Este último partido era también partidario de la igualdad para ambas Cámaras, mientras que el SPD quería dotar exclusivamente al Senado de un derecho de veto. Cuando nadie veía ya la posibilidad de compromiso el Presidente del Gobierno de Baviera, Ehard (CSU), y el Ministro del Interior de Renania del Norte-Westfalia, Menzel (SPD), en un ya famoso desayuno de trabajo, acordaron las coordenadas del actual *Bundesrat*. Lo que parece claro es que tanto la preexistencia de los Länder como la tradición del federalismo germano influyeron de manera decisiva en la articulación del *Bundesrat* [43].

10.3.2. *Composición*

El Bundesrat se parece mucho a una Conferencia Intergubernamental, como se refleja tanto en su composición como en las reglas de votación. Canaliza la participación de los Länder, tal como establece la Ley Fundamental de Bonn en su artículo 50: *los Länder participan en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea a través del Consejo Federal*.

En primer lugar, hay que señalar que a diferencia del *Bundestag*, el *Bundesrat* es un órgano constitucional permanente, en sesión continua, que no conoce períodos legislativos delimitados por la convocatoria de nuevas elecciones, de ahí que se diga que el *Bundesrat* es constitucionalmente el polo complementario del *Bundestag* [44].

La delegación de los Länder en el Bundesrat sigue la pauta tradicional: ponderación del peso de las delegaciones en función de la población. Todos los Länder tienen un mínimo de tres votos, pero aquellos que tienen una población superior a dos millones de habitantes tienen cuatro votos, cinco los de más de seis millones y seis los de más de siete [45].

En la medida en que son los Gobiernos los que designan y separan a los miembros de las delegaciones, se sigue que el puesto de miembro del Bundesrat es un puesto de confianza y que, por lo tanto, puede estar sujeto a instrucciones, es decir, puede existir el mandato imperativo. Téngase en cuenta además que los votos de cada Land sólo se pueden emitir en bloque, no es posible que cada miembro emita un voto distinto de los otros representantes de su mismo Land. En el caso de las comisiones la intergubernamentalidad se hace más evidente porque no hace falta ser miembro del Bundestag para serlo de las Comisiones del mismo.

---

[43] Arthur Gunlicks, *The Länder and German Federalism*, Manchester University Press, 2003.

[44] Diether Posser, *op. cit. supra*.

[45] Renania del Norte-Westfalia, Baviera, Baden-Wurtemberg y Baja Sajonia tienen seis votos. Hesse, Sajonia, Renania-Palatinado, Berlín, Sajonia-Anhalt, Turingia, Brandenburgo y Schleswig-Holstein tienen cuatro. Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Hamburgo, Sarre y Bremen tienen tres votos cada uno.

La intergubernamentalidad también se visualiza en la Presidencia del Bundestag. En lo que concierne a la elección de su máximo representante, en el Bundesrat todos los Länder están en igualdad de condiciones. Cada año, el Presidente del Gobierno de un Estado es elegido Presidente del Bundesrat. En este procedimiento rotatorio, el orden viene determinado por el número de habitantes de los Länder. La rotación del cargo comienza con el presidente del Gobierno del Land con mayor población. Así lo determina un acuerdo de 1950 al que llegaron los Presidentes de Gobierno de los Länder y que sigue aplicándose tras la unificación alemana. El miembro elegido ejerce el cargo de Presidente del Bundesrat adicionalmente al suyo propio de presidente del Gobierno del Land.

10.3.3. *Competencias*

Hablábamos con anterioridad de la interdependencia o *Politikverflechtung* para referirnos a un fenómeno que se enmarca dentro del federalismo cooperativo y que en definitiva tiene como consecuencia el encogimiento del ámbito competencial de los Estados. El mismo se ha intentado compensar básicamente a través de dos mecanismos, el aumento de la participación del Bundesrat y el refuerzo de la cooperación institucionalizada entre Federación y Länder a través fundamentalmente de las tareas comunitarias y de la consiguiente ayuda financiera [46]. El análisis de los aspectos financieros sobrepasa el ámbito de este estudio, ya que entre otras cosas comprende una evolución que se inicia con el Informe Tröger, cuyas conclusiones en gran medida se incorporaron a la gran reforma financiera del año 69 (Grosse Finanzreform), y que dura hasta nuestros días. Nos centraremos, por lo tanto, en el primer aspecto.

Podemos diferenciar tres grandes apartados: intervención en la producción legislativa, participación del Consejo en el ámbito gubernamental y otras competencias.

- *Intervención en la producción legislativa*

El Bundesrat cuenta con la facultad de iniciativa legislativa (art. 76.1), que de ejercerse obliga al Gobierno federal a presentar ante la Dieta el proyecto en el plazo de tres meses. Si el Gobierno federal ejerce la iniciativa, es preceptivo el Dictamen del Bundesrat. La Ley Fundamental diferencia dos clases de leyes: de un lado, aquellas que necesitan el asentimiento del Bundesrat y sobre las cuales éste puede ejercer su derecho de veto, y, de otro, las leyes a las que el Bundesrat puede presentar objeciones que el Bundestag puede obviar mediante mayorías cualificadas.

---

[46] Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat, Nation, Europa. Sudien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie.* Suhrkamp.

• *Participación en el ámbito intergubernamental*

El Bundesrat dictamina con carácter previo a su aprobación los proyectos de reglamento del Gobierno federal siempre que los mismos deban ser aplicados por los Länder.

• *Otras competencias*

El asentimiento del Bundesrat es necesario para la inspección, coerción e intervención federales, para la fijación de la posición común de los Länder que vincula a la representación alemana en la Unión Europea a tenor de lo dispuesto en el artículo 23, para la adopción del estado de «necesidad legislativa» y la aprobación del derecho de excepción, al mismo tiempo que participa en una amplia gama de nombramientos.

XI. EL SISTEMA A DEBATE

Todas las características del federalismo alemán a las que hemos hecho mención han de ser estudiadas en un sentido muy general, porque ni todas se infieren de la literalidad de la Ley Fundamental de Bonn ni son predicables de toda la trayectoria del Estado federal alemán. La realidad es cambiante y las estructuras estatales han de adaptarse a las necesidades y demandas de los ciudadanos. En este sentido apreciamos en Alemania una tendencia centrípeta que empuja a la Federación a adquirir un protagonismo cada vez mayor a la vez que los Estados incrementan su poder en la adopción de acuerdos. De hecho, en referencia a la participación de los Länder en las competencias legislativas, se hablaba a principios de los años sesenta de federalismo «unitario» [47], a partir de los setenta de federalismo «cooperativo» y desde la incorporación de los nuevos Länder de Estado federal «fiduciario», resultado ineludible de la imposibilidad de separar tajantemente el ejercicio de las competencias *(Separationsprinzip)*. Lo que no se puede perder de vista es que la estructura estatal —sea cual sea— está para facilitarle la vida al ciudadano, para que los servicios se presten mejor y de forma más eficiente. Ésta, y no otra, es la justificación del principio de subsidiariedad, según el cual las competencias deben ejercerse por la instancia más próxima al ciudadano. Pero este principio tampoco es intangible, porque cuando entran en juego consideraciones de igualdad y solidaridad puede ser que aquél tenga que ceder en alguna medida ante las mismas. De ahí se extrae el denominado federalismo cooperativo, que incluso presupone la asunción de tareas conjuntas o la ampliación *de facto* de las competencias de la Federación, lo que tiene como consecuencia un sistema en el que la interdependencia entre los distintos

[47] Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1961.

agentes dificulta la toma de decisiones. Algunos autores como Böckenförde [48] lo expresan en términos teóricos como la tensión entre organización federal y Estado democrático, pues la mayoría del Bundestag no es decisiva dado el amplia número de campos en los que se necesita consenso. En la práctica lo que sucede en definitiva es que el derecho de veto del Bundesrat, cuya mayoría evidentemente puede ser distinta de la del Bundestag, se ha ido expandiendo merced en gran medida a la actividad prestacional de la Federación, derivada de la cláusula del Estado social y exigida por los ciudadanos. Piénsese, por ejemplo, en las reformas estructurales que Helmut Kohl intentó introducir a mediados de los noventa y que no prosperaron por el bloqueo del SPD, que entonces tenía la mayoría en el Bundesrat. Al bloqueo tuvo que enfrentarse también Gerhard Schröder, aunque éste decidió hacer una gran coalición fáctica para sacar su Agenda 2010. Evidentemente el resultado fue catastrófico y el SPD fue perdiendo una a una las elecciones en los distintos Estados hasta que la pérdida de Renania del Norte-Westfalia llevó al canciller a la convocatoria de elecciones generales con el resultado por todos conocido de la formación de la Gran Coalición, que parece que ha dado a Alemania nuevos bríos.

La aspiración a la igualdad que tienen todos los ciudadanos con un mínimo sentido de la justicia, así como otros factores socioeconómicos, y la reunificación alemana no ha sido cuestión baladí, han contribuido a la unitarización. Lo llamativo es que mientras que en España muchas Comunidades Autónomas compiten por la diferenciación, en Alemania han sido los propios Länder los que han desempeñado un papel fundamental en el incremento de importancia de los órganos federales [49]. Primero a través de su participación en el Bundesrat y segundo porque, incluso en los ámbitos de su competencia, los Länder no han dudado en poner en marcha mecanismos de cooperación para hacer efectivos los principios de asimilación *(Angleichung)*, armonización *(Harmonisierung)* y nivelación *(Nivellierung)* [50].

Naturalmente la reunificación alemana ha influido considerablemente en este proceso. Un reto de estas características necesariamente tiene que poner en marcha todas las energías de un país y potenciar los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los datos hablan por sí solos. En febrero de 2006 se habían dedicado en total 1,3 millones de euros. Mas de quince años después de la reunificación se siguen transfiriendo de los Estados de la antigua RFA a los Estados de la antigua RDA 80 billones de euros anuales, el equivalente al 4 por 100 del Producto Interior Bruto [51].

---

[48] *Op. cit. supra*.

[49] Hans Peter Schneider, «Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz», en *Die Entwicklung des Staates der Autonomien in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos Verlagsgesellschaft.

[50] Es lo que en la doctrina alemana se conoce como «Dritte Ebene» (tercer área), que se traduce, por ejemplo, en las importantísimas Conferencias de Ministros. Ver P. Feuchte, *Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland*, AöR Bd.98 (1973).

[51] Los datos están extraídos del número especial dedicado a Alemania en *The Economist*, 11 de febrero de 2006.

Detrás del proceso de reforma emprendido no solamente está el tema competencial, porque también planean otras grandes cuestiones. ¿Son todos los Länder capaces de afrontar los retos que les exige un Estado social? Algunos necesitan la ayuda federal más que otros. Los que la necesitan no ven con buenos ojos que se concentren competencias en los Länder, aunque ello agilice la adopción de decisiones. Los más grandes y más poblados consideran, sin embargo, que *«Kleinstaaterei»* (la existencia de pequeños Estados) choca con el concepto de federalismo. Simplemente hay Estados que no pueden hacer frente a sus responsabilidades *(nicht leistungsfähig)*.

Pero en cualquier caso la responsabilidad impera en la vida pública alemana. Si el sistema no funciona bien, se puede cambiar, pero entre todos. Y eso es lo que se va a intentar hacer con el proyecto de reforma constitucional que el Gobierno de coalición ha enviado al Bundestag y que podría que ver la luz muy pronto. Harán falta unos años de rodaje para comprobar que las reformas han funcionado, pero lo que sí se constata es que en ningún momento se ponen en tela de juicio los conceptos básicos. Se puede cuestionar el sistema de distribución de competencias, pero no la idea de que Alemania es una nación. Su ejemplo demuestra que en asuntos de Estado no se improvisa y que no hay lugar para ocurrencias. Fue un poeta alemán, Heine, el que advirtiera a sus impetuosos vecinos franceses que no se debía subestimar el poder de las ideas. En *Europa y la idea de nación* destacaba Ortega *«La «Gründlichkeit», la seriedad con que los alemanes, desde 1800, habían meditado sobre el tema «nacionalidad» en general y especialmente sobre el caso alemán, evitando superficialidades retóricas e insolentes frivolidades, tomándolo profundamente —es decir,* de profundis, *alemanamente—. Porque —continuaba Ortega— esto es lo más alemán de la Alemania. Por eso (…) volvemos a ir todos. ¿A qué? Pues ¿a qué va a ser? A aprender.»*

Almudena Marazuela Bermejo ⋆

La organización territorial del Principado de Andorra

Sumario: I. ASPECTOS GENERALES.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PRINCIPADO DE ANDORRA.—2.1. Las parroquias.—2.2. Los quarts y veïnats.

I. ASPECTOS GENERALES

El Principado de Andorra es el mayor de los microestados europeos, cuenta con una superficie, en la que convive una población que sobrepasa los 72.300 habitantes, de 467,76 kilómetros cuadrados —aproximadamente una sexagésima parte del territorio de la Comunidad de Madrid—, lo que convierte al país pirenaico en el quinto más pequeño de Europa y en el duodécimo más pequeño del mundo.

Desde el punto de vista histórico, por su posición entre dos países que han tenido un capital peso y trascendencia en el devenir europeo, y por ubicarse en uno de los itinerarios de franqueo de la cordillera pirenaica, ha sido área de influencia de España y de Francia, factores que, sin duda, han marcado la Historia andorrana.

En el siglo VIII los valles y montañas andorranos son testigos de la presencia de los árabes en su camino hacia el territorio galo; la defensa de los ejércitos carolingios y la decidida adhesión de los lugareños logra repeler a los invasores, en reconocimiento de lo cual el Emperador otorga la protección a Andorra, al tiempo que confiere un especial *status* a sus habitantes y al Obispado de Urgel.

A partir del año 817, Andorra, integrada en la Marca de Tolosa, queda sometida al rey de los carolingios. Sin perjuicio de lo cual, poco tiempo había de transcurrir para que su territorio fuera escindido en pago por el exitoso

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

apoyo prestado para hacer frente a la invasión de los belicosos normandos, quedando los valles andorranos en manos del Conde de Cerdaña y de Urgel.

La primera organización interior del territorio de Andorra que se conoce se remonta al año 839; otorgada por el obispo Sisebuto ante el Conde Sunifredo I de Urgel, ha quedado acreditada documentalmente en el Acta de Consagración y Dotación de la Catedral de la Seo de Urgel, en la que se relata la división en parroquias de la diócesis dirigida por el obispo Sisebuto: *«Tradimus namque ipsas parroquias de Valle Handorrensis id est ipsa parroquia de Lauredia atque Andorra cum Sancta Columba sive illa Maciana atque Hordinaui uel Hencamp sive Kanillaue cum omnibus ecclesiis atque villulis uel uilarunculis earum»* [1]. («Asimismo cedemos estas parroquias del valle andorrano, esto es, la parroquia de Loria y de Andorra con Santa Coloma, y la de Massana y Ordino, de Encamp y de Canillo con todas sus iglesias y sus terrenos, grandes o pequeños»).

A pesar de lo anterior, algunos de estos territorios habían de perderse para retornar nuevamente a manos andorranas por obra de diversas concesiones, donaciones, compras y permutas territoriales con las cuales Andorra ensanchará sus límites, entre las que destaca la cesión perfeccionada en el año 988, por la cual Borrell II de Barcelona entrega al Obispo de Urgel las parroquias de Loria, Santa Coloma, Andorra y Ordino a cambio de otros territorios.

A partir del siglo XII se acrecienta la dependencia del poder de la Iglesia, hasta el punto de convertirse el territorio en señorío episcopal con la generosa cesión a perpetuidad que el Conde de Urgel, Armengol VI, hace a favor del Obispo de esa misma localidad, Pedro Berenguer. Un siglo después, la unión de las casas de Foix y los linajes de Caboet y Castellbó cambia las tornas en favor del poder señorial.

A partir de entonces, los conflictos entre la casa de Foix y el Obispado de la Seo de Urgel se suceden por causa de los insistentes intentos por hacerse con los valles. Los historiadores coinciden unánimemente en que detrás de estas tensiones los verdaderos protagonistas no eran otros que los reyes Pedro III «el Grande» de Aragón (en apoyo del poder mitral) y su hermano Jaime II «el Prudente» de Mallorca (defensor de los derechos señoriales por razón de parentesco por afinidad). La situación desemboca, finalmente, por impulso del rey aragonés, en la firma del primer *pariatge*, *pareage* o pacto de cosoberanía por Pedro de Urtx, Obispo de la Seo de Urgel, y Roger Bernat III de Foix y Vizconde de Castellbó en la ciudad de Lérida el 8 de septiembre de 1278, en cuya virtud se delimitan las atribuciones de los cosoberanos en materia jurídica, económica y militar. Tras el visto bueno otorgado en el año 1282 por el Papa Martín IV, el 6 de diciembre de 1288 se signaba por los mismos protagonistas el segundo *pariatge* con el que se reafirma la cosoberanía, que confiere los derechos al nombramiento de veguers, batlles y

[1] Este Acta sería confirmada por dos Bulas Papales: la primera dada en el año 1001 por Silvestre II, en la que reafirman en manos episcopales las posesiones de los valles andorranos; la segunda promulgada en 1012 de Benedicto VIII con la que se declaran los territorios y privilegios del Obispo de Urgel.

notarios y a recibir ciertos tributos, como la cuestia o *quèstia,* y diversas exenciones aduaneras tradicionalmente reconocidas.

La incorporación de Foix a Navarra y Francia faculta en aplicación de los *pariatges* a las coronas navarra (a partir de 1484) y gala (a partir de 1589) los derechos sobre Andorra.

La Revolución Francesa, enemiga acérrima de los institutos feudales, en su tarea de borrar todo vestigio señorial y de acabar con el Antiguo Régimen, renuncia en 1793 a los derechos vasalláticos que correspondían a Francia sobre Andorra, que serán restablecidos bajo Napoleón a petición de la propia Andorra.

Cuatro siglos más tarde, pese a los difíciles momentos por los que han pasado las relaciones entre España y Francia, la cosoberanía en manos del Obispo de la Seo de Urgel y del Presidente de la República de Francia ha subsistido y permanecido intacta.

La vigente Constitución de 14 de marzo de 1993, el Acuerdo entre el Reino de España y el Principado de Andorra, de 23 de julio de 1993, relativo al Estatuto del Copríncipe episcopal [2] y el Tratado de 1 y 3 de junio de 1993, de buena vecindad, amistad y cooperación entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra determinan hoy el régimen jurídico de las relaciones entre los tres países fronterizos.

Someramente, en orden a comprender las relaciones entre Administraciones, pues lo relevante para el objetivo que nos ocupa son los escalones administrativos inferiores con base territorial, indicaremos que institucionalmente a nivel estatal destacan:

a) Los Coprínceps, regulados constitucionalmente (Título III, arts. 43 y siguientes):

«*Artículo 43.1. De acuerdo con la tradición institucional de Andorra los Coprínceps son, conjuntamente y de forma indivisa, el Cap de l'Estat, y asumen su más alta representación.*

2. Los Coprínceps, institución surgida de los Pareatges y de su evolución histórica son, a título personal y exclusivo, el Obispo de Urgel y el Presidente de la República Francesa. Sus poderes son iguales y derivados de la presente Constitución. Cada uno de ellos jura o promete ejercer sus funciones de acuerdo con la presente Constitución.

Artículo 44.1. Los Coprínceps son símbolo y garantía de la permanencia y continuidad de Andorra, así como de su independencia y del mantenimiento del espíritu paritario en las tradicionales relaciones de equilibrio con los Estados vecinos. Manifiestan el consentimiento del Estado andorrano para obligarse internacionalmente, de acuerdo con la Constitución.

2. Los Coprínceps arbitran y moderan el funcionamiento de los poderes públicos y de las instituciones, y a iniciativa ya sea de cada uno de ellos, ya sea del Síndic General o del Cap de Govern, son informados regularmente de los asuntos del Estado.

---

[2] Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 108, de 6 de mayo de 1995.

3. Salvo los casos previstos en la presente Constitución, los Coprínceps no están sujetos a responsabilidad. De los actos de los Coprínceps se hacen responsables quienes los refrendan.»

b) El Poder Legislativo reside en manos del Consejo General *(Consell General)*[3] (Título IV, arts. 50 y siguientes de la Constitución), institución que expresa la representación mixta y paritaria de la población nacional y de las siete parroquias o *parròquies*, representa al pueblo andorrano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos del Estado e impulsa y controla la acción política del Gobierno (art. 50). El *Consell General* está integrado por un mínimo de veintiocho y de un máximo de cuarenta y dos *Consellers Generals*, su representación es mixta: la mitad de sus miembros *«se eligen en razón de un número igual por cada una de las siete Parroquias y la otra mitad se elige por circunscripción nacional»* (art. 52). Sus miembros son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un período de cuatro años. El mandato de los *Consellers* acaba cuatro años después de su elección o el día de la disolución del *Consell General*. El *Consell General* está presidido por el *Síndic General* y el *Subsíndic*.

c) El Poder Ejecutivo está integrado por el Jefe del Gobierno y el Gobierno (art. 72). El Presidente del Consejo es designado a través del acto de investidura con arreglo a lo estipulado por el artículo 68 de la Constitución. Sus relaciones con el *Consell General* obedecen al esquema arquetípico de la forma de gobierno parlamentaria (arts. 69, 70 y 71).

d) El Poder Judicial (Título VII, arts. 85 y siguientes) tiene estructura únitaria. La potestad jurisdiccional es ejercida por los *Batlles*, el Tribunal de *Batlles*, el Tribunal de *Corts* y el Tribunal Superior de la Justícia de Andorra, así como por sus respectivos Presidentes, de acuerdo con las leyes. Existe un Consejo Superior de la Justicia como órgano de representación, gobierno y administración de la organización judicial que vela por la independencia y el buen funcionamiento de la Justicia.

e) Asimismo el esquema institucional andorrano cuenta con un Tribunal Constitucional (Título VIII, arts. 95 y siguientes), intérprete supremo de la Constitución, compuesto por cuatro Magistrados constitucionales designados uno por cada Copríncipe y dos por el *Consell General*, cuyas competencias, claramente influidas por el actual modelo español, aquilata el artículo 98 de la Constitución:

«*El Tribunal Constitucional conoce:*

a) De los procesos de inconstitucionalidad contra las leyes, los decretos legislativos y el Reglamento del Consell General.

[3] Su precedente es el denominado *Consell de la Terra*, creado en 1419 a propuesta de los ciudadanos andorranos a los que se reconoce la facultad de enviar a sus representantes por acuerdo de los copríncipes: el Obispo de la Seo de Urgel, Francesc de Tovia, y Juan I, Conde de Foix. En el año de 1866 este órgano sufriría una notable reforma en lo que a su naturaleza, composición y funcionamiento se refiere.

b) De los requerimientos de dictamen previo de inconstitucionalidad sobre leyes y tratados internacionales.
c) De los procesos de amparo constitucional.
d) De los conflictos de competencias entre los órganos constitucionales. A estos efectos, se consideran órganos constitucionales los Coprínceps, el Consell General, el Govern, el Consell Superior de la Justícia y los Comuns.»

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PRINCIPADO DE ANDORRA

El Título VI de la Constitución, comprensivo de los artículos 79 a 84, bajo la rúbrica «De la Estructura Territorial», esboza las líneas generales de la organización territorial andorrana. La primera nota a destacar es que la Constitución ha sido continuista con la tradición. En efecto, hoy perduran los dos niveles seculares preservados por el Texto Constitucional: Por un lado, las parroquias, cuyo órgano principal es el Común (arts. 79 a 83); por otro, con diversa terminología según la parroquia de que se trate, el nivel inferior: los *quarts* o *veïnats* (art. 84).

La división administrativa del Principado que predetermina el Texto Constitucional ha sido, en esencia, desarrollada por diversas leyes: La Ley cualificada [4] de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, la Ley cualificada de Transferencia de los Comunes, de 4 de noviembre de 1993 y la Ley 10/2003, de 27 de junio, de Finanzas Comunales.

2.1. Las parroquias

La parroquia es la estructura común del poder local y eclesiástico. La parroquia es legalmente definida por el artículo 1 de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, en cuya virtud: *«Las Parroquias son entidades político-administrativas que integran la estructura territorial del Estado de Andorra y participan en la conformación de la política nacional por medio de las formas e instituciones constitucionalmente establecidos. Sus intereses son expresados, gestionados y protegidos por los Comunes bajo el principio de autogobierno.»* Fiter i Vilajoana, en su obra *Llei Comunal Andorrana* [5], define la parroquia como la unidad administrativa base del país en la que se engloban dos aspectos principales: el jurídico-civil y el jurídico-eclesiástico.

---

[4] Esta categoría normativa queda definida por el artículo 57.3 de la Constitución andorrana: *«Las leyes cualificadas previstas por la Constitución requieren para su aprobación el voto final favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consell General, salvo las Leyes cualificadas electoral y de referéndum, de competencias comunales, y de transferencias a los Comunes, que requieren para su aprobación el voto final favorable de la mayoría absoluta de los Consellers elegidos en circunscripción parroquial y de la mayoría absoluta de los Consellers elegidos en circunscripción nacional.»*

[5] Ricard Fiter i Vilajoana, «*Lley Comunal Andorrana. Noció de Comuns i Quarts. Disposicions sobre la institució comunal regulades pel costum i llei escrita. Legislació de l'Honorable Comú de Sant Julià de Lòria 1900-1978*», Editado por el Honorable Común de San Julián de Loria, 1979, p. 15.

El número de parroquias en que se divide el territorio es de siete: Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria y, la de creación más reciente, la parroquia de Escaldes-Engordany, creada en 1978 como consecuencia de su segregación de la parroquia de Andorra la Vella.

Del análisis del artículo 79.1 de la Constitución de Andorra se colige claramente que los Comunes son los órganos de representación y administración de las *Parròquies*, y que, además, tienen naturaleza de corporaciones públicas con personalidad jurídica y potestad normativa local, sometida a la ley, en forma de ordenanzas, reglamentos o decretos.

En el ámbito de sus competencias, ejercidas de acuerdo con la Constitución, las leyes y la tradición, funcionan bajo el principio de autogobierno, reconocido y garantizado por la Constitución.

Por su parte, el artículo 83 determina que *«los Comunes tienen iniciativa legislativa y están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad en los términos previstos en la Constitución»*. En este mismo sentido la Ley 51/1993, de 3 de septiembre, reguladora del Tribunal Constitucional, en su artículo 45.1 reconoce a tres Comunes la competencia para interponer el recurso o procedimiento directo de inconstitucionalidad.

El artículo 2 de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, asume en su apartado 1 que: *«Los Comunes representan, gobiernan y administran las Parroquias. Son corporaciones públicas elegidas democráticamente, con personalidad jurídica, potestades y competencias propias ejercidas de acuerdo con la Constitución, con esta Ley Cualificada y con el resto del ordenamiento jurídico.»*

Además, la propia Constitución en el apartado 2 del artículo 79 prosigue asumiendo que «*los Comunes expresan los intereses de las Parroquias, aprueban y ejecutan el presupuesto comunal, fijan y llevan a cabo sus políticas públicas en su ámbito territorial y gestionan y administran todos los bienes de propiedad parroquial, sean de dominio público comunal o de dominio privado o patrimonial*».

En esta misma línea la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, en el apartado 2 del artículo 2 reitera la autonomía presupuestaria de los Comunes y les atribuye la fijación y el cumplimiento de las políticas públicas en el territorio de la correspondiente parroquia, a la par que les confiere la gestión y administración de todos los bienes propiedad de la misma, con independencia de que éstos sean de dominio público comunal o de dominio privado o patrimonial.

A tenor del artículo 3 de la Ley Cualificada, los Comunes, dentro de su ámbito territorial, ejercen la potestad normativa, ejecutiva y sancionadora, así como la potestad financiera y tributaria. Las competencias determinadas por la ley pueden ser objeto de delegación con arreglo a las previsiones que establece la Constitución.

De especial interés en las relaciones competenciales entre el Estado y los Comunes de las parroquias resulta la aplicación de dos relevantes principios:

a) El principio de subsidiariedad en favor del Estado, reconocido expresamente por el artículo 3.3 de la Ley Cualificada de Delimitación de

Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, por mor del cual todas las competencias que no hubieran sido conferidas por la Ley Cualificada o delegadas por otras leyes a las parroquias o a sus Comunes corresponden al Estado.

b) El principio de supletoriedad, en cuya virtud, el ordenamiento jurídico estatal se aplica supletoriamente respecto del Derecho propio de cada uno de los Comunes (*ex* art. 3.4 de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993).

Finalmente, el artículo 82 de la Constitución determina que los litigios sobre interpretación o ejercicio competencial entre los órganos generales del Estado y los Comunes son resueltos por el Tribunal Constitucional. La Ley 51/1993, de 3 de septiembre, reguladora del Tribunal Constitucional reitera el mandato constitucional al legitimar a los Comunes para interponer conflictos de competencia constitucional tanto positiva como negativa no sólo frente al Gobierno o el Consell General, sino incluso contra otros Comunes (*ex* arts. 69 a 77).

El artículo 79 de la Constitución andorrana prescribe que los Comunes o *Comuns* expresan los intereses de las Parroquias *(Parròquies)* y son sus órganos de representación y administración. A tal efecto, constituyen corporaciones públicas con personalidad jurídica y potestad normativa local, sometida a la ley, en forma de ordenanzas, reglamentos y decretos.

En la práctica, el Común está emplazado en la población que ostenta la categoría de cabeza de Parroquia.

Los Comunes se organizan en un *Consell de Comú* o Consejo del Común elegido por sufragio universal en cumplimiento del mandato contemplado por el artículo 79.3 de la Constitución: *«Sus órganos de gobierno son elegidos democráticamente.»*

La Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes en su Título II («De las competencias y potestades de los Comunes»), Capítulo Primero («De las competencias»), artículo 4, apartado 13, reconoce como competencia específica de cada uno de los Comunes: «*La organización institucional de sus órganos, formas y procedimientos de actuación dentro del marco señalado por la Constitución, las leyes generales y los usos y costumbres.*»

Las elecciones comunales se desarrollan en virtud de los preceptos del Título III, artículos 68 a 75, ambos inclusive, de la Ley Cualificada del Régimen Electoral y del Referéndum, de 3 de septiembre de 1993, Ley que ha sido numerosas veces reformada.

El mandato de los miembros de cada Común tiene una duración de cuatro años. Corresponde al Jefe de Gobierno fijar, mediante Decreto, la fecha de las elecciones a celebrar durante la primera quincena del mes de diciembre del año electoral. Este Decreto fijará la duración de la campaña electoral, sin que ésta pueda ser inferior a dos días ni superior a quince (art. 68, en concordancia con el art. 28 de la Ley Cualificada del Régimen Electoral y del Referéndum).

Los Consejos de los Comunes están compuestos por un número de miembros que varía entre los dos y los siete, pero siempre en número par, y

que reciben el nombre de *Consellers* o Consejeros. Los Consejos de los Comunes, no obstante, pueden modificar el número de consejeros dentro de los márgenes expresados, siempre que la modificación sea aprobada por las dos terceras partes de sus miembros. Para que este acuerdo tenga efecto en las elecciones siguientes deberá adoptarse con un año de antelación a su celebración.

Las candidaturas a miembros del Consejo del Común deben ser presentadas por un 0,5 por 100 del censo parroquial y, en cualquier caso, por no menos de dos suscriptores *(presentadors)*. Las candidaturas deben conformarse mediante una lista ordenada de tantos candidatos como Consejeros deben elegirse en la parroquia y dos suplentes. Los electores votarán las listas en su totalidad sin poder alterar el orden ni indicar sus preferencias por los diferentes candidatos.

Efectuada la elección, corresponde a la candidatura más votada en cada parroquia la mitad de los Consejeros, sea cual sea la diferencia de votos con el resto de candidaturas. La otra mitad de Consejeros se distribuye proporcionalmente entre todas las candidaturas, incluida la más votada, por aplicación del sistema descrito por la propia Ley Electoral en el artículo 67 para los miembros del *Consell General*, adecuando el número de Consejeros a repartir proporcionalmente. En caso de empate entre dos o más candidaturas, correspondería a cada una de ellas una parte igual de la mitad directamente asignada a lista más votada y, si ello no fuese posible por no resultar una descripción exacta, el escaño o escaños sobrantes serían acumulados al número de Consejeros a repartir proporcionalmente.

El mismo día de la votación las mesas electorales, una vez cerradas, certifican al Gobierno los resultados de las circunscripciones respectivas. El Ejecutivo verifica las certificaciones y cumplimenta el acta de resultados, correspondiendo al Jefe del Gobierno proclamar los resultados y los candidatos que han resultado elegidos.

Los Consejeros de los Comunes están sometidos a causas de incompatibilidad previstas en los artículos 16, 17 y 63 de la Ley Cualificada del Régimen Electoral y del Referéndum; además, el cargo es incompatible con los de Jefe del Gobierno y Ministro.

Los Cónsules Mayor y Menor son elegidos por los Consejeros del Común de entre sus miembros. El Cónsul Mayor representa al Común y preside el Consejo Comunal. Le corresponde supervisar el cumplimiento de las decisiones que aprueba o adopta el Consejo Comunal. El Cónsul Menor, por su parte, sustituye al Cónsul Mayor en los supuestos de ausencia o enfermedad de éste.

Ambos cargos no podrán ejercerse por más de dos mandatos consecutivos completos.

Los Cónsules Mayor y Menor cesan en sus cargos si se les presenta una moción de censura, que incluya un candidato alternativo y hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de derecho del *Consejo del Común*. Si la moción de censura no resulta exitosa no se podrá presentar otra durante el resto del mandato.

El Cónsul Mayor y el Cónsul Menor pueden presentar de forma irrevocable su dimisión permaneciendo como miembros del Consejo del Común. Cualquier Consejero del Común podrá presentar ante el Cónsul Mayor o el Cónsul Menor su renuncia irrevocable al cargo, que tendrá efecto a partir de los quince días de haberse presentado. El Consejero será sustituido en el cargo por el candidato siguiente de su lista electoral.

Los cargos de Cónsul Mayor y Menor, además, son incompatibles con cualquier actividad que comporte una dependencia retributiva respecto del Consejo General, del Gobierno, de los entes públicos o entidades públicas o de organismos dependientes de algún Estado extranjero sin haber obtenido la previa excedencia.

En algunas Parroquias se designa, además, uno o varios Capitanes de entre los miembros del Común a quien o quienes corresponde velar por el mantenimiento del orden público.

En síntesis, cada Común tiene autonomía organizativa dentro de las líneas generales marcadas por la legislación estatal; asimismo, cada uno de los Comunes aprueba su Reglamento de Funcionamiento interno.

Por lo general, las Parroquias cuentan además con una Junta de Gobierno que actúa en pleno o en comisiones específicas de objeto y composición variable (un Presidente, un vicepresidente y uno o más vocales) según las Parroquias.

En relación con las competencias de los Comunes, su régimen se articula tanto por la Constitución como por la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes precitada.

En efecto, las competencias de los Comunes se determinan por el artículo 80 de la Constitución de Andorra y se desarrollan por medio del Capítulo I del Título II («De las Competencias y Potestades de los Comunes») de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993. Las competencias se confieren mediante el enunciado de una serie de materias y con el alcance previsto por la meritada Ley. Así los Comunes tienen competencia al menos en las materias siguientes:

a) Censo de población. La Ley Cualificada detalla que son competencia de los Comunes la conformación, control y mantenimiento del censo general de población de la Parroquia, de conformidad con las normas generales de coordinación nacional (art. 4.1).

b) Censo electoral. Participación en la gestión del proceso y administración electorales que les corresponda según la ley. La previsión de desarrollo legislativo se contempla en el artículo 4.2 de la precitada Ley Cualificada. Corresponde, así, a los Comunes la elaboración, actualización y publicación del censo electoral, de las listas electorales y todas aquellas otras funciones que, en materia electoral, atribuye a los Comunes la Ley Cualificada de Régimen Electoral y del Referéndum.

c) Consultas populares. El artículo 4.2 *in fine* de la precitada Ley Cualificada atribuye a los Comunes la convocatoria de las reuniones del pueblo y las consultas populares sobre abastecimiento parroquial.

d) Comercio, industria y actividades profesionales. El artículo 4.5 de la Ley Cualificada confiere a los Comunes en relación con esta materia: La regulación, autorización y registro de las condiciones de apertura y establecimiento de actividades comerciales, industriales, profesionales y de servicios en el término parroquial, dentro del marco de la legislación nacional.

e) Delimitación del territorio comunal. El apartado 4 del artículo 4 de la Ley Cualificada asigna a los Comunes en relación con esta específica materia: La ordenación de su territorio en lo que se refiere a la revisión de su término y de los asuntos comunales, así como la delimitación de las tierras comunales con los *quarts* y con los particulares.

f) Bienes propios y de dominio público comunal. El artículo 4.7 de la Ley Cualificada asigna a los Comunes la administración, gestión y gobierno en general de los bienes de dominio público y de los bienes de dominio privado o patrimoniales que hayan adquirido.

g) Recursos naturales. El artículo 4.7 de la Ley Cualificada asigna a los Comunes el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales que se encuentren en los bienes, tanto de dominio público como privado o patrimoniales, tales como: bosques como campos de nieve, aguas y minerales.

h) Asimismo, corresponde a los Comunes la definición de las condiciones de instalación y conservación de parques naturales en el término de la respectiva parroquia (art. 4.8 de la Ley Cualificada).

i) Catastro. El apartado 3 del artículo 4 de la Ley confiere a los Comunes competencia para elaborar el catastro parroquial en coordinación con la actividad registral estatal.

j) Urbanismo. El artículo 4.6 de la Ley Cualificada detalla el alcance de la competencia comunal asignando a éstos: La definición de la política urbanística de la parroquia dentro del marco de la general del Estado, gestionando, fijando y aplicando los planes generales y parciales de urbanización, las condiciones de edificabilidad y habitabilidad, las infraestructuras viarias y de servicios y los equipamientos comunales colectivos.

k) Vías públicas. El artículo 4.9 de la Ley Cualificada reconoce en favor de los Comunes la competencia para construir y mejorar las vías públicas urbanas, carreteras secundarias, caminos comunales y de montaña, plazas, jardines, aparcamientos y estacionamientos. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde al Estado el asfaltado de las vías públicas urbanas y mantenimiento del asfaltado de las carreteras secundarias. Además, el apartado 11 del mismo artículo asigna en favor de los Comunes competencia para regular las condiciones de la circulación urbana de vehículos y viandantes, delimitación y definición de las zonas y horarios de estacionamiento, carga y descarga con la subsiguiente señalización horizontal y vertical, así como la rotulación de calles, plazas, vías públicas y lugares de interés.

l) Cultura, deportes y actividades sociales. Respecto de esta materia la Ley Cualificada en el apartado 12 del artículo 4 asigna a los Comunes: la organización y promoción de actividades sociales, culturales, deportivas y la educación física no escolar y de fiestas tradicionales.

m) Servicios públicos comunales. El apartado 10 del artículo 4 de la Ley Cualificada desarrolla la situación de esta competencia material al contemplar la competencia de los Comunes en relación con la prestación de servicios públicos comunales en los siguientes ámbitos:

a. La recogida, tratamiento y distribución pública de aguas potables y termales y la construcción de fuentes públicas.
b. Las instalaciones de alumbrado público en el término parroquial.
c. Las conducciones generales de aguas residuales, pluviales, alcantarillado y albañales.
d. La construcción, conservación y administración de cementerios y la prestación de servicios funerarios.
e. La limpieza de las vías públicas, recogida de escombros y basuras y la protección ambiental y ecológica.
f. La inspección, control de aseguramiento de la buena convivencia ciudadana en las vías públicas, urbanas y rurales, por medio de los agentes de circulación y los otros agentes comunales. Además, en caso de catástrofe o necesidad pública, podrá convocar el somatén.

n) La realización de cualquier otra actividad y prestación de otros servicios públicos que sean adecuados para la satisfacción de las necesidades y de los intereses de la comunidad parroquial.

El artículo 80.3 de la Constitución prevé la posible delegación de competencias de titularidad estatal a favor de las parroquias por medio de ley.

Para el desarrollo y ejercicio de las competencias que se les atribuyan los Comunes tienen conferidas potestades normativas, ejecutivas y sancionatorias así como diversos medios.

a) Potestad normativa de los Comunes. Los Comunes ejercen sus competencias mediante ordenanzas, reglamentos y decretos que constituyen manifestaciones de su potestad normativa.

Las ordenanzas son normas de carácter general mediante las cuales regular las materias competenciales atribuidas a los Comunes que pueden ser desarrolladas por medio de reglamentos. La relación jurídica entre estas dos tipos de normas es de jerarquía. La aprobación de ambos tipos normativos corresponde al Común.

Los decretos son actos administrativos escritos de aplicación del ordenamiento jurídico parroquial de carácter singular, esto es, afectan a supuestos y destinatarios determinados o determinables.

Las ordenanzas, reglamentos y decretos pueden ser controlados ante la jurisdicción ordinaria, sin perjuicio de los recursos que puedan caber ante el Tribunal Constitucional.

b) Ejecutividad y ejecutoriedad de los actos y potestad sancionatoria de los Comunes. El artículo 82.2 de la Constitución prevé que *«los actos de los Comunes tienen carácter ejecutivo directo por los medios establecidos por ley. Contra éstos podrán interponerse recursos administrativos y jurisdiccionales para controlar su adecuación al ordenamiento jurídico»*.

Las normas y los actos de los Comunes válidamente aprobados y publicados adquieren plena ejecutividad, y serán ejecutorios, cuando corresponda, en virtud de la imposición de sanciones, multas y recargos por medio del procedimiento de ejecución forzosa directa en el ejercicio de la potestad sancionadora que tienen reconocida los Comunes. En todo caso, la actividad sancionadora de los Comunes y cualquier otra actividad de carácter restrictivo o ablatorio de derechos se somete al principio de legalidad de acuerdo con la legislación general del Estado.

c) Potestades financieras. Los Comunes, además, tienen reconocidas facultades económicas y fiscales para el ejercicio de sus competencias. El artículo 80.2 de la Constitución así lo prescribe palmariamente confiriendo a una Ley Cualificada la determinación de estas facultades que deberán referirse, al menos, al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, a los tributos tradicionales y a las tasas por servicios comunales, autorizaciones administrativas, radicación de actividades comerciales, industriales y profesionales y propiedad inmobiliaria. Nuevamente, ha sido la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, la que en el Título II, Capítulo Segundo («De las potestades y medios de ejercicio de las competencias»), Sección Segunda («De la potestad financiera y tributaria») desarrolla el precepto constitucional.

El artículo 7 de esta Ley Cualificada considera que la potestad financiera y tributaria de los Comunes deriva de la potestad tributaria originaria del Estado. Las facultades atribuidas a los Comunes por la Ley se desenvuelven conforme a lo previsto por el artículo 80.2 de la Constitución y son ejercidas bajo el principio de autonomía, sin perjuicio de las necesarias relaciones de colaboración con el Estado.

Así, corresponde a los Comunes la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto comunal y la fijación ejecución del control contable y auditoría de los correspondientes ejercicios presupuestarios, sin perjuicio de lo que pudiera disponer la Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes. La potestad tributaria de los Comunes se determina por su capacidad de crear exacciones y tributos previstos por la Ley Cualificada de Delimitación de Competenencias de los Comunes y concretados por lo que dispone la Ley General Tributaria del Estado de Andorra. En todo caso, los Comunes pueden ordenar, recaudar y administrar las exacciones y tributos previstos por el

artículo 9 de la Ley Cualificada de Delimitación de Competenencias de los Comunes:

1. Los tributos tradicionales como el *llot* (tributos destinados a sufragar los gastos de la celebración de sesiones ordinarias del Consell del Comú), *l'estrany* (impuesto que se recauda a quienes hagan transitar por el territorio andorrano ganado de fuera del país), o el *redre* (tributo que se abona por matar fieras), etc.
2. Tasas por la prestación de servicios comunales.
3. Tasas y derechos por la realización de actos administrativos de intervención y otorgamiento de autorizaciones.
4. Tributo de radicación de actividades comerciales, industriales y profesionales no comerciales, con excepción de la actividad asalariada y de la actividad agrícola personal, para el establecimiento o ejercicio de determinados tipos de comercio y actividades.
5. Tributos sobre la propiedad inmobiliaria edificada, sobre la propiedad no edificada, sobre sus rendimientos por arrendamiento y sobre las transacciones inmobiliarias a inscribir en el catastro comunal.

La Ley 10/2003, de 27 de junio, de Finanzas Comunales, ha unificado los elementos básicos tributarios de los Comunes y ha contribuido a lograr una notable homogeneidad en los tipos tributarios que desarrollan las correspondientes ordenanzas comunales.

El artículo 10 de la Ley Cualificada, sin perjuicio de lo que dispone la Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes, asevera que cada Común participa en el producto de la tasa por tenencia de vehículos, de recaudación gubernamental, en función del número de vehículos dados de alta en el Registro del Gobierno, en el momento de cada facturación, cuando su titular resida en la Parroquia correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 81 de la Constitución dispone: «*Con la finalidad de asegurar la capacidad económica de los Comuns, una Llei Qualificada determina las transferencias de capital del Presupuesto General a los Comuns, garantizando una partida igual para todas las Parròquies y una partida variable, proporcional según su población, la extensión de su territorio y otros indicadores*.»

Esta Ley fue publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Andorra (BOPA),* número 64, de 29 de noviembre de 1993, bajo la denominación de Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes, de 4 de noviembre de 1993 [6], y ha

[6] La Ley fue objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los Comunes de Ordino, La Massana, Andorra la Vella y San Julián de Loria el 16 de marzo de 1994 reclamando la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Cualificada «por vulneración de los artículos 50, 57.3 y 81 de la Constitución, interpretados en conexión con el apartado 5 del artículo 1 de esta misma norma (...)». El Tribunal Constitucional de Andorra resolvió el recurso mediante la sentencia de 24 de mayo de 1996, en la que dictó la desestimación en su totalidad de la demanda de inconstitucionalidad y se sirvió declarar la conformidad de la Ley a la Constitución.

sido reformada mediante la Ley Cualificada 11/2003, de 27 de junio, de modificación del artículo 7 de la Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes.

La Disposición Primera de la Constitución de 1993 preveía la aprobación por el *Consell General* de una serie de leyes cualificadas, entre las que se mencionaba ésta.

La Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes tiene como finalidad establecer el procedimiento, importe, liquidación y control de las cuantías destinadas a los Comunes para sus gastos de inversión y funcionamiento con el límite que marca el artículo 7 de la propia Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes: Cada Común puede destinar como máximo un 30 por 100 del importe de la transferencia para financiar gastos derivados de actividades deportivas, culturales, sociales y de ocio. Esas transferencias deben figurar en los correspondientes Presupuestos de la Administración General aprobados en cada ejercicio presupuestario por el *Consell General*. Para ello, con anterioridad a la tramitación singular de los Presupuestos, deberá considerarse cada año una transferencia de capital a favor del conjunto de los Comunes que ha de figurar en la partida correspondiente de los Presupuestos de la Administración General.

El importe de transferir en cada ejercicio se determina mediante la operación aritmética de aplicar el porcentaje del 18 por 100 sobre los ingresos tributarios ajustados, liquidados e imputables contablemente al Presupuesto de la Administración General, efectivamente realizados en el ejercicio inmediato anterior. Los ingresos tributarios ajustados se obtendrán de la reducción a los ingresos tributarios totales de las tasas obtenidas por la prestación de servicios administrativos, así como las contribuciones especiales contempladas en la Ley de Expropiación y excluyendo de esta base de cálculo los Presupuestos de la Administración institucional. No obstante, si la cuantías de este porcentaje del 18 por 100 de los ingresos tributarios totales fuese inferior al 30 por 100 sobre los ingresos recaudados por la Administración General en concepto del Impuesto de Mercadería Indirecta, de las tasas de entrada de mercancías y de la devolución de la tarifa exterior común (TEC) por parte de la UE, debe calcularse nuevamente el impuesto de la transferencia de acuerdo con el segundo criterio.

Determinada la cifra exacta de los ingresos correspondientes o ejercicio anterior, se procederá a la regularización precisa de las cuotas de participación transferidas según los impuestos asignados en el presupuesto de la Administración General.

El reparto de la cuantía de la transferencia anual entre los siete Comunes del Principado de Andorra se lleva a cabo mediante la fórmula estipulada por el artículo 4 de la Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes: el 40 por 100 se distribuye por partes iguales, el 35 por 100 se distribuye en proporción al número de habitantes inscritos en cada parroquia (a tal efecto se toma como base el censo de población de las parroquias a treinta de diciembre del año anterior), y el 15 por 100 restante se distribuye en proporción al territorio comunal.

Una vez aprobado el correspondiente presupuesto de acuerdo con las asignaciones presupuestarias determinadas, el Gobierno procederá a comunicar a cada uno de los Comunes el resultado del cálculo de distribución. La distribución será definitiva si en el plazo máximo de trece días hábiles a partir de la notificación éste no se impugnase por ninguno de los Comunes. De ser así, el Gobierno librará a cada Corporación Local la correspondiente cuota de la transferencia por el importe aprobado en el Presupuesto General. La transferencia se efectúa por medio de libramientos trimestrales por anticipado.

En caso de que el primer día del ejercicio no se hubiese aprobado el Presupuesto de la Administración General por el *Consell General,* se procede a transferir a los Comunes el importe correspondiente a la cantidad transferida el trimestre del ejercicio anterior. No obstante, de incrementarse la cuota anual, la cantidad recibida será considerada a cuenta de la que cada Común había de percibir en el momento del aprobación del Presupuesto. Por el contrario, de producirse una disminución de la cuota anual, el diferencial será restado de los futuros libramientos a efectuar en el segundo trimestre. Por analogía se aplicaría el mismo principio por trimestres sucesivos para el caso de que el presupuesto se aprobase del segundo al cuarto trimestre.

Con el límite previsto por la Ley, y considerando el principio de autonomía inversora de los Comunes proclamado por el Título III de la Ley Cualificada de Transferencias, los Comunes planifican sus gastos de inversión con cargo la transferencia en función de la duración de cada consulado. Para el caso de que finalizara permaneciendo alguna cantidad derivada de la cuota de la transferencia pendiente de asignación por parte de algún Común, es factible acumular esta cantidad en el ejercicio siguiente, para ser aplicada al mismo capítulo de inversión; esta acumulación se efectúa anualmente y hasta un máximo de cuatro años. No obstante, previa comunicación al Gobierno y con la aprobación del *Consell General*, a propuesta del primero, se pueden transferir gastos de inversión de un consulado a otro.

Anualmente se realiza una auditoría externa sobre los gastos realizados con cargo a las Transferencias de ese mismo ejercicio. El resultado de la misma debe ser presentado al *Consell General*. Una vez aprobado por el *Consell*, se da traslado de su resultado a cada Común así como al Gobierno.

También anualmente cada Común está obligado a remitir al Gobierno un resumen de todos los movimientos realizados en el capítulo presupuestario de la cantidad recibida por el concepto de la cuota de la transferencia. Este resumen debe de formar parte de la información que el Gobierno ha de remitir al *Consell General*.

El *Consell General*, a iniciativa propia o propuesta del Gobierno, puede formular a los Comunes las preguntas que considere o requerir los informes pertinentes en relación con algún gasto particular financiado con cargo a la cuota percibida de las transferencias o al conjunto de todo el capítulo de gastos de las transferencias recibidas. En este caso, el Común habrá de presentar la respuesta escrita a la pregunta formulada o el informe solicitado en el término de dos meses, contados a partir de la fecha de recepción del comuni-

cado relativo a la pregunta o del requerimiento del informe. Asimismo, la decisión acordada debe ser comunicada en un término de dos meses, a contar de la fecha de recepción de la respuesta a la pregunta por el informe solicitado.

El *Consell General*, a iniciativa propia o a propuesta del Gobierno, puede acordar la interrupción de las transferencias a un Común en el caso de que por medio de las auditorías externas o por las preguntas o informes requeridos se constate que las transferencias se han empleado con fines distintos de los autorizados por la Ley Cualificada. La interrupción se mantendrá en tanto el Común afectado no regularice debidamente la situación financiera en cumplimiento de las disposiciones legales.

2.1. Los *quarts* o *veïnats*

La Constitución andorrana menciona este nivel administrativo someramente en el artículo 84: *«Las leyes tendrán en cuenta los usos y costumbres para determinar la competencia de los Quarts y de los Veïnats así como sus relaciones con los Comuns.»*

Los *quarts* o *veïnats* son, en palabras de Fiter i Vilajoana [7], «la agrupación de núcleos de casas o familias que administraban a través de sus propios Consejos, los pastos, bosques, etc., y ejercitaban el derecho de uso sobre los dominios de carácter público de su término».

A la vista del silencio que guardan las leyes comunales en torno a los *quarts* y *veinats* [8] hay que deducir que sigue siendo la costumbre su fuente primordial.

En el siglo XVIII todas las parroquias contaban con una distribución de segundo grado o nivel en *quarts*. En la actualidad las parroquias de Ordino, La Massana y San Julián de Loria están divididas en *quarts*, mientras que la parroquia de Canillo lo está en *veïnats*. Las parroquias de Andorra la Vella, Encamp y Escaldes-Engordany carecen de este nivel administrativo inferior. Estos niveles inferiores designan, en número diferente, representantes en sus correspondientes Consejos del Común.

Cada *quart* cuenta con un *Consell del Quart*, que gestiona y controla el uso de los pastos y bosques propios, así como de los del Común que se hallan en su término, así como las fuentes y algunos caminos.

La parroquia de Ordino está conformada por los *quarts* de: Llorts, la Cortinada (incluye Arans), Ansalonga, Sornàs i Ordino (incluye Segudet).

La parroquia de La Massana está conformada por los siguientes *quarts*: Pal, Arinsal, Erts, Sispony, La Massana (incluye Escàs), Anyós, La Aldosa y el *quart mitger*, situado entre los dos anteriores.

---

[7] *Ob. cit.*, p. 30.

[8] Los *quarts* y *veïnats* cuentan con una larga tradición entre los territorios que correspondieron a la antigua Corona de Aragón. En España se conocen como división administrativa inferior en las provincias catalanas, baleares y valencianas.

Los *quarts* de las parroquias de La Massana y Ordino están configurados por Consejos, cuyo presidente es el denominado Llevador, al que corresponden funciones ejecutivas y de convocatoria; este Llevador es elegido por un Consejo, integrado por los *caps de casa*, por medio de un sistema rotatorio conforme al orden institucional de las casas; por lo general, suele el Llevador ocupar su cargo por tiempo de un año. Además, estos *quarts* cuentan con un Cajero y un Secretario.

Los *veïnats* en que se divide Canillo son: los seis *veïnats* de Canillo, Meritxell (incluye Molleres), Prats, el Forn, el Vilar (incluye La Armiana), l'Aldosa (incluye Els Plans), el Tarter, Soldeu i Ransol. Estos *veïnats* han perdido buena parte de sus poderes administrativos; a pesar de lo cual designan hasta ocho representantes en el Consejo del Común.

La parroquia de Sant Julián de Loria está dividida en *quarts*; sin embargo, éstos han perdido su poder administrativo y, todo lo más, designan un representante en el *Consell del Comú*. Estos quarts son: Baix, Dalt, Nagol (incluye Serra, Llumeneres y Certers), Aixirivall, Aubinyà (incluye Juberri y Els Plans), Bixessarri (incluye Aixovall, Canòlic y Aixàs) y Fontaneda (incluye Pui d'Olivesa, la Moixella, les Pardines y Mas d'Alins).

Ángel L. Sanz Pérez ⋆

El federalismo en Austria

Sumario: I. HISTORIA.—II. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO.—2.1. Principios de autonomía y unidad.—2.2. El principio de rigidez federal.—III. LAS INSTITUCIONES.—3.1. El Bundesrat.—3.2. La organización estatal.—IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.—4.1. Las competencias en el texto constitucional de 1920.—4.2. Administración indirecta.—4.3. La resolución de conflictos y la sutil función interpretadora del Tribunal Constitucional.—4.4. El federalismo cooperativo.—V. CONCLUSIÓN: POSIBILIDADES DE REFORMA.

I. HISTORIA

No hay duda de que toda organización tiene una explicación histórica y el federalismo austríaco no es una excepción. Su estratégica posición centroeuropea ha situado a Austria como punto de confluencia de culturas, ideas y caminos. Hacia el año 100 a. C. los romanos llegan hasta Austria fundando durante su gobierno ciudades como Vindobona (actual Viena), Salzburgo e Innsbruck. Introducen (como siempre) su cultura, su sistema político y su religión y fundan las bases de una civilización grande. En el año 400 se producen las primeras invasiones de germanos, hunos, ávaros y magiares, convirtiéndose en lugar de paso inestabilizado por las guerras que devoran la influencia romana. Décadas más tarde, ya a partir del siglo VI, la situación comienza a cambiar paulatinamente, ya que los bávaros se imponen a eslavos y ávaros, instalándose preferentemente en las zonas rurales. A la vez y de forma paulatina, la Iglesia se va afianzando creando diversos obispados primero en Passau, y luego Regensburg y Salzburgo, lugares desde donde extendería su influencia al resto de la zona.

En el siglo VIII (entre el 791 y el 799), Carlomagno conquista la *Marca Carolingia del Este*, convirtiéndolo en un bastión en el reino carolingio; justo al año siguiente, su significativa coronación como Emperador de Occidente por el Papa León III estabiliza una situación clave para el desarrollo político

⋆ Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

y cultural del centro de Europa. En la segunda mitad del siglo X (962), el Papa Juan XII nombra a Otón Gran Emperador del Sacro Imperio Romano, quien, a su vez, cederá la parte oriental de Austria a Leopoldo de Babengerg, noble de Bavaria, iniciándose así el reinado de la Casa de Babenberg que llega hasta mediados del siglo XIII (1246). Los Babenberg van extendiendo lentamente su territorio que ya en 996 es conocido ya como *Osterreich*. En el año 1156 la familia Babenberg consigue que Austria sea nombrada ducado, del que Viena será la capital viviendo entonces una primera época de cierto esplendor cultural.

El reinado de la Casa de los Habsburgo se inicia en 1278 cuando Austria es ocupada por el Emperador del Sacro Imperio Rodolfo y se extiende hasta 1918. Tras un inicio titubeante, los Habsburgo extienden sus dominios paulatinamente a los países alemanes, a los eslovenos y a Trieste. Luego se produjo la anexión del Tirol y de parte de la Marca de Carniola y en el siglo XVI se incorporan los reinos de Hungría, Croacia y Bohemia. El Emperador Maximiliano I se casa con María de Borgoña consiguiendo como dote la Borgoña y los Países Bajos, mientras su hijo Felipe I celebra esponsales con Juana de Castilla y Aragón y el hijo de éste reinará con el título de Carlos V de Alemania y I de España. En 1521 Carlos V divide el Imperio con su hermano Fernando, quien se convertirá en el Archiduque de Austria, heredando cuatro años más tarde Hungría y Bohemia. No obstante, las relaciones entre las dos partes de la familia Habsburgo no siempre fueron armoniosas.

Entre 1529 y finales del siglo XVII el Imperio turco amenaza en diversas ocasiones Austria; sin embargo, vencido este peligro, se inicia el período barroco durante el que la cultura y el arte adquieren un genial desarrollo. Hay que destacar un relevante elemento de la época, pues la personalidad propia de los territorios y reinos que componían el Imperio ya se percibía de una forma clara y en 1713 Carlos VI decreta la *Pragmática Sanción* disponiendo la indivisibilidad de los dominios de los Habsburgo. Y lo hace incorporando un requisito previo: no puede enajenarse el reino sin el consentimiento de los territorios afectados, pues todos ellos cuentan con sus propias instituciones y con un sentimiento de individualidad histórica que ya nadie discutirá. Con la *Pragmática Sanción* el reino se transforma en unión de territorios.

Otro elemento definidor de la esencia de Austria ha sido la hostilidad con Prusia, que viene de lejos: en 1740 muere Carlos VI y le sucede su hija María Teresa, iniciándose este profundo alejamiento entre ambas partes del reino que tiene repercusión, incluso, hasta nuestros días. Es durante este reinado cuando la música llena el Palacio de Schönbrunn y las figuras de Mozart, Hydn y Gluck son trascendentes para la Historia. La reina realiza profundas modificaciones en la monarquía modernizándola tanto en el ámbito político como en el económico y cultural. Durante este reinado se crea la estructura burocrático-administrativa del Imperio, reformándose el sistema financiero y fomentándose la industria y el comercio. Puede afirmarse, sin caer en el peligro de la exageración, que la estructura administrativa, financiera y en parte económica que da lugar a la Constitución de 1920 tiene su origen en esta

época. El hijo de María Teresa, José II, sigue la obra ilustrada iniciada por su madre y abole la esclavitud, proclamando la tolerancia religiosa y acometiendo una profunda reforma de la Iglesia, secularizando los monasterios y los bienes eclesiásticos. José II será un verdadero monarca ilustrado y los efectos reformadores de su reinado se dejarán sentir durante décadas hasta nuestros días, pasando a la Historia su estilo de gobierno como *josefinismo*.

En 1806 Napoleón obliga a Francisco II a abdicar del título de Emperador del Sacro Imperio Romano, siendo nombrado tan sólo como emperador de Austria con el nombre de Francisco I. Napoleón consigue tomar Viena en dos ocasiones, para acabar siendo derrotado en Aspern por el archiduque Carlos. Para dejar de la Historia, precisamente en Austria donde se certifica la defunción del sistema napoleónico, pues en 1814 Metternich impone en el Congreso de Viena las normas de gobierno del período posnapoleónico. Pero tampoco Austria es ajena a las tensiones revolucionarias contra la reacción que pretende dar permanencia al absolutismo; y así, se suceden las revueltas liberales y nacionalistas que son reprimidas con fuerza por el mismo Ministro en jefe, Metternich. A pesar de sus esfuerzos, entre el Congreso de Viena y 1848 las ideas liberales irrumpen con fuerza, sobre todo en la capital, y se filtra en ciertos estratos de la aristocracia y en la burocracia *josefinista*. Fue característica de este liberalismo austríaco, como en otros lugares, su fuerte nacionalismo que llevó a una oposición a las ideas federalizantes y su anticlericalismo. Pueden distinguirse las siguientes fases en este período revolucionario-constitucional:

1. La Carta de 1848. El movimiento revolucionario de 1848 se extiende también a Austria y, como consecuencia de la situación, el rey Fernando I otorga a los *Länder* austríacos del Imperio la Constitución de abril de 1848 que preveía un *Reichtag* formado por dos Cámaras: una aristocrática y otra electiva mediante un sistema electoral muy restringido. Ante las reacciones críticas y violentas que se produjeron con la publicación de la Carta, se precipitaron los acontecimientos. El Kaiser tuvo que reconocer el carácter constituyente de la primera sesión de la Cámara de Representantes y extender el derecho de sufragio activo en las elecciones. Merece la pena prestar algo de atención al texto que la nueva constituyente redacta, pues suele considerarse por la doctrina (incluido Kelsen) pieza clave del posterior desarrollo del constitucionalismo austríaco posterior. La Asamblea, ante la gran inestabilidad existente en Viena, se traslada a la ciudad de Kremsier, por lo que el nuevo documento constitucional se denomina Proyecto de Kremsier *(Kremsierer Entwurf)*. En esta Asamblea Constituyente se plantean por vez primera la cuestión de las nacionalidades y las posibles soluciones constitucionales de la misma. El problema era singularmente relevante, pues, como estudió García Pelayo [1], además de enormes diferencias étnicas, lingüísticas, económicas, sociales y culturales, no había (ni hay tampoco hoy) coincidencia total entre el territorio y la nacionalidad,

[1] M. García Pelayo, «El tema de las nacionalidades. La teoría de la nación en Otto Bauer», en *Idea de la política y otros escritos*, Madrid, 1983, pp. 219 y 220.

siendo lo habitual la convivencia de una minoría nacional junto a una nacionalidad predominante. Para solucionar el problema de la estructura territorial del poder, se plantearon diversas posibilidades; una llamativa fue la redistribución de la población en unidades étnicas y culturales homogéneas separadas entre sí, pero la solución final fue establecer territorios, *Kleis* (círculos), autónomos que coincidían con el ámbito de asentamiento de una minoría nacional. Hoy no hay duda de que, en Austria, proviene de este momento el federalismo como solución constitucional de convivencia comprometida.

Además, el referido Proyecto reunía en un *Reich* supranacional a todos los Países hereditarios de la Corona, distribuyéndose entre los *Länder* y el *Reich* tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo mientras que el judicial se atribuía exclusivamente al poder central. Sin embargo, este Proyecto nunca tuvo vigencia y seguramente como consecuencia de un tiempo turbulento e inestable, sucumbió al tiempo de la reacción y el 4 de marzo de 1849 Francisco José I otorga la Constitución de marzo *(Märzverfassung)* que reúne en un Estado unitario a todos los *Länder*, incluidos los de la Corona de Hungría. Tras la derrota con Prusia, un período absolutista de más de veinte años rige el destino de Austria hasta la aprobación de la Constitución de 1867.

2. Constitución de 1867. Amparándose en la *Pragmática Sanción* la parte de Austria y la de Hungría del Imperio adaptaron un compromiso que se ha denominado *Unión real*. Estructurada como un pacto, la distribución del poder que disponía este documento era aparentemente sencilla, pues el *Reich* ejercía competencia sólo en materia de asuntos exteriores, guerra y finanzas, las cuales fueron gestionadas por los Ministros responsables ante el *Kaiser*. Además de las materias comunes existían materias duales sobre las que cada uno de los dos Estados tenía competencias propias. Como es evidente, la coordinación en estas materias era necesaria y se conseguía mediante acuerdos bilaterales que se plasmaban en Leyes. El sistema era bastante complejo, pues a pesar de la genérica atribución de competencias a los *Länder* que formaban cada Estado también se atribuía genéricamente a cada uno de los dos Estados competencia en materias de interés común a todos los *Länder*. Estas competencias eran ejercidas por el Estado mediante una Ley-marco. En este sistema de confluencia en el ejercicio de las competencias por el Estado y los *Länder* y en el marco de una monarquía constitucional, adquiría una importancia fundamental la sanción real, que adquirió una naturaleza claramente arbitral. Para finalizar y como dato relevante, la Constitución de 1867 estableció un catálogo de derechos y libertades que está aún hoy vigente, por disposición del artículo 149 de la Constitución de 1920.

3. La República de Austria. Las relaciones entre las diversas nacionalidades del Imperio eran un problema no resuelto adecuadamente con la Constitución de 1867, en donde los conflictos (no siempre pacíficos) eran norma habitual. Quizá por ello la disolución política del Imperio había sido progresiva e imparable y el final de la Gran Guerra no hace sino confirmar el declive. La desintegración parecía inevitable; checos y eslavos del sur desconfiaban de la integridad territorial de Hungría, mientras que los austríacos

de habla alemana anhelaban una integración con la República alemana. En todos los territorios se fueron creando Comités nacionales de lo que posteriormente van a ser los Estados miembros del Imperio. Sin embargo, el Tratado de Saint-Germain (también vigente hoy día según el art. 149.1 de la Constitución de 1920) prohibió la unión *(Anschluss)* entre Alemania y Austria y determinó que esta entidad (que no podía unirse a Alemania) se viese «forzada» a ejercer el poder constituyente.

La Asamblea constituyente se había reunido en octubre de 1918 y tras dos años de intenso y difícil trabajo se aprueba la *Bundes-Verfassungsgesetz* (*B-V.B.*) el 1 de octubre. Tenía un marcado carácter provisional, y de hecho sufre varias reformas de diversa trascendencia, la primera en 1925, que trata precisamente de reformar las competencias federales. Suele entenderse que la labor de H. Kelsen fue fundamental en la redacción del texto constitucional austríaco y sobre todo en lo que a la configuración del Estado federal y el Tribunal Constitucional se refiere. Sin embargo, seguramente tengan razón los que señalan, como entre nosotros hiciera G. Encinar [2], que es una simplificación ver en Kelsen el creador de la Constitución de 1920. En efecto, el texto fue redactado por un grupo de científicos, políticos y funcionarios entre los que Kelsen desempeñó un importante y relevante papel, muy apegado, dicen, a las tesis mantenidas por el partido socialista. El primer aspecto que ha de ponerse de relieve es que la CA mediante la cláusula federal crea un nuevo Estado, que se basa en la confluencia de varios entes preexistentes *(Länder)* en un ente territorial *(Bund)* que no existía hasta entonces. Cada uno de aquéllos tenía competencias propias y excluyentes. En definitiva, con la Constitución de 1920 Austria se convierte en un Estado federal, que partía de un Estado unitario descentralizado.

La reforma de 1925 consistió en un incremento de competencias del Estado y una restricción de las de los *Länder*, pero la inestabilidad motiva una nueva reforma en 1929 que introduce en Austria el presidencialismo. La fuerza del pangermanismo y los conocidos acontecimientos de los años 30 desembocan en el prohibido *Anschluss* de 13 de marzo de 1938. La liberación de Viena por las tropas soviéticas supone que el 27 de abril se crea un gobierno provisional, dirigido por Karl Renner, que declara la independencia del país. Austria se divide en cuatro zonas ocupadas por los aliados y en noviembre de ese mismo año se celebran las primeras elecciones «libres». El 1 de mayo de 1945 se declara provisionalmente vigente la Constitución federal en su versión de 1929, siendo el 19 de diciembre cuando el nuevo *Nationalrat* restablece dicha Constitución en su integridad.

El 15 de mayo de 1955 se firma el *Tratado de Estado* por el que las potencias aliadas devuelven la soberanía al país y éste, a cambio, ratifica su neutralidad «permanente». Desde 1945 ha existido una alternancia normal en el gobierno federal. En las elecciones de 1986 salió elegido canciller el ex secre-

---

[2] J. J. González Encinar, «Austria», en P. Lucas Murillo de la Cueva (comp.), *Sistemas políticos contemporáneos*, nota al pie núm. 16, p. 236.

tario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, que continuó con la política de neutralidad impuesta desde 1955. El año 1990 tiene una gran relevancia, pues Austria solicita su adhesión a los tres Tratados constitutivos europeos, siendo ratificada la solicitud por el pueblo austríaco a través de referéndum en 1994. Finalmente, Austria entra a formar parte de la Unión Europea como miembro de pleno Derecho el 1 de enero de 1995.

II. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO [3]

Se cumple en Austria aquello que García Pelayo considerara en 1984 como más genuino de toda Constitución federal, que es «integrar una serie de unidades territoriales (Estados miembros) en una organización conjunta, con arreglo a un sistema de relaciones jurídicas... Así pues, es esencial y característico de toda Constitución federal la existencia de un estatuto común de los Estados miembros, que se manifiesta en un sistema de deberes frente a la Federación, y que por derivar de la Constitución federal es independiente de las Constituciones de los Estados [4]». Por ello no puede olvidarse que hoy es asumido de forma universal que el carácter compartido del gobierno entre diversos territorios es nota fundamental del federalismo [5].

La Constitución austríaca es claro ejemplo de lo expuesto. Además, la pureza de conceptos, de estructura y sistemática (no alterada del todo por el devenir caótico de sucesivas reformas constitucionales) resulta más que

---

[3] No son muy habituales en España los estudios sobre el federalismo austríaco. En los últimos tiempos se puede percibir un cierto interés doctrinal por el estudio de Austria, quizá motivado por el hecho de que pudiera servir de modelo o ejemplo ante una futura reforma del Título VIII de la Constitución de 1978. Particularmente relevante, inusual por lo riguroso y detallado y singularmente útil, resulta J. Vernet i Llover, *El sistema federal austríaco,* Madrid, 1997. También de este autor, «El Bundesrat austríaco», en AAUU, *El Senado, Cámara de representación territorial*, Madrid, 1997, pp. 129 y ss. De carácter general y traducido al castellano se encuentran los estudios de los profesores austríacos: H. Schambeck, «Posibilidades y límites del federalismo», en *Documentación administrativa*, 193, enero-marzo de 1982, pp. 77 y ss.; H. Schäffer, «El desarrollo de la Constitución austríaca en los últimos dos decenios: reforma de las Constituciones», en *Revista de Derecho Político*, 37, 1992, pp. 423 y ss.; «El federalismo austríaco: concepto jurídico y realidad política», en *El federalismo en Europa*, Barcelona, 1993; P. Pernthaler, *El Estado federal asimétrico*, Oñati, 1999; «Las competencias de ejecución de los *Länder* austríacos», en *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1997, e «Introducción a la constitución federal austríaca», en *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 2, 1998, pp. 119 y ss. De autores españoles nos han sido de utilidad, además de lo ya indicado, el citado trabajo de J. J. González Encinar, «Austria», en P. Lucas Murillo de la Cueva (comp.), en *Sistemas políticos contemporáneos*, pp. 229 y ss.; L. Parejo Alfonso, «Las competencias constitucionales económicas en Austria», en E. García de Enterría, *La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980, pp. 218 y ss. y C. de Cueto, «El sistema político de Austria», en M. Alcántara (ed.), *Sistemas políticos de la Unión europea*, Valencia, 2000, pp. 53 y ss. También es sumamente interesante I. Lasagabaster Herrarte, en «Presentación», en P. Pernthaler, *El Estado…, op. cit*., pp. 7 a 13.

[4] M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1984, p. 232.

[5] Podría citarse mucha bibliografía. Pero como dos muestras de los inicios de este siglo XXI valgan; R. Watts, *Federalism Today*, Saint Gallen, Suiza, 2002, y de forma similar, John Kincaid, *Handbook of Federal Countries,* Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.

patente y muy clarificadora. Desde luego, el proceso constituyente español de 1978 careció de la aportación de un personaje tan valioso, tan académico y tan innovador (y discutible en alguno de sus planteamientos) como Hans Kelsen. Todos estos aspectos se perciben cuando se estudian y se comparan un texto y otro. No obstante, es una idea hoy suficientemente ponderada que el federalismo es uno de los aspectos en los que más claramente se percibe la influencia kelseniana, como se desprende de la lectura de su *Öterreichisches staatsrechts*.

El federalismo austríaco es una creación original para la Teoría del Estado, y es instituido como medio para establecer un orden constitucional estable que fortalece al Estado y debilita los *Länder*. La sistemática conceptual es evidente en la Norma Fundamental austríaca. No hay que bucear por toda la Constitución para encontrar los mecanismos de distribución del poder en el territorio federal, de modo que la vertebralidad e indisponibilidad del federalismo en Austria resultan patentes de la simple e inicial lectura de la Constitución de 1920. Sus dos primeros preceptos definen la cláusula ideológica y seguramente indisponible de la Norma. Austria es una República democrática, cuyas leyes emanan del pueblo, reza el artículo 1 en una fórmula que es tradicional en el constitucionalismo europeo y que intenta seguir el artículo 1.2 de nuestra Constitución.

Es lugar común la conexión que hay entre el principio de descentralización y el principio democrático. «La lucha por la autonomía es la lucha por la democracia», escribió Kelsen [6]. Para él, el Estado federal era una de las formas posibles de organización del Estado, atendiendo a la esfera de validez de las normas jurídicas y a los órganos que las crean y las aplican. Por ello el artículo 2 CA, inmediatamente después de señalar que es Austria una república democrática, establece que también es un Estado federal. Aquí el texto constitucional español utiliza una técnica similar pero sensiblemente más confusa, y después de establecer en el artículo 1.2. CE el principio democrático (con la novedad del art. 1.3. CE), dispone en el artículo 2 CE los principios de autonomía y de unidad. Sea como sea, el principio federal que vertebra la Constitución austríaca se desarrolla a su vez en torno a los siguientes principios:

2.1. Principios de autonomía y de unidad

La Parte Primera de la Constitución austríaca lleva por rúbrica el significativo nombre «Disposiciones Generales», y se definen los clásicos tres elementos del Estado, conformados por el territorio, la población y el poder. El principio de autonomía no está declarado formalmente aunque tampoco haría

[6] H. Kelsen, *Compendio de Teoría General del Estado*, Barcelona, 1979, p. 179, en la traducción de L. Recasens Siches. Aclara el maestro austríaco que el «derecho «propio» de los cuerpos autónomos frente al Estado, tantas veces afirmado por las teorías del uso, es solamente la construcción iusnaturalista de un postulado político... *La autonomía es sólo una forma especial de la administración del Estado*.

falta para su efectividad. En efecto, en CA está suficientemente reconocida la autonomía en todo el texto, como en el importante artículo 15 de la CA, según el cual «cuando una materia no haya sido expresamente transferida por la Constitución federal al Poder Legislativo o también al Poder Ejecutivo de la Federación, permanecerá en el ámbito de actuación autónoma de los Estados». Además, la calificación de los Estados como autónomos en el artículo 2.2 es suficientemente clarificadora. Como también lo son las numerosas referencias a la autonomía que salpican todo el texto constitucional, como en los artículos 10.6, 10.13 y 11.5 (relativos todos ellos al ámbito autónomo de competencia de los Estados); 14.8 sobre la actuación del Gobernador Regional *(Landeshauptmann)*; artículo 15.*a)*.2 (sobre convenios entre Estados); 16 (sobre Tratados Internacionales suscritos por la Federación); 102.6 (sobre Decretos de la Federación en materia de policía); 103 (sobre Administración federal indirecta); 110 (sobre competencia de la Sala de lo Penal Administrativo *Verwaltungsstrafsenat*); 127 (sobre Tribunal de Cuentas); 142 (sobre competencia del Tribunal Constitucional). Como corolario (más aparente que real, por lo que luego se dirá) del principio de autonomía aparece la previsión de que la Federación sólo actuará en las materias en las que los Estados federados no puedan actuar y sólo si existe una expresa atribución competencial a su favor.

En el sistema austríaco también es evidente que el principio de autonomía no puede ser entendido sin los principios de unidad e igualdad que sí están dispuestos de forma expresa y clara en la misma Parte Primera. Es esencia del Estado federal su específica estructura de relaciones de «coordinación, subordinación e inordinacion en la que se manifiesta la unidad dialéctica de las dos tendencias contradictorias de unidad y diversidad, de cohesión y particularización [7]». De esta forma, está reconocida la unidad no sólo del ordenamiento jurídico austríaco, sino también la del territorio en el artículo 9.*a)* CA. Este artículo fue añadido por Ley Constitucional de 10 de junio de 1975, como resultado del compromiso de Austria para preservar su independencia exterior, así como la integridad y unidad del territorio federal (en especial para el mantenimiento de fronteras). Además, la unidad del ordenamiento jurídico de toda la Federación, integrado también por el de los diversos Estados, ha sido asegurado por las reiteradas decisiones del Tribunal Constitucional. De este modo, el territorio federal (compuesto por el de los Estados miembros) constituye una zona uniforme monetaria, económica y aduanera (art. 4.1), sin diferencias entre los diversos Estados. Desde luego la igualdad entre territorios y Estados se predica también de los individuos, pues «todos los ciudadanos federales son iguales ante la Ley» (art. 7.1) y, además «todo ciudadano de la Federación tendrá en cada Estado los mismos derechos y deberes que los ciudadanos del propio Estado» (art. 6.3). De este modo, Austria, vista su misma evolución histórica, se constituyó en 1920 en un Estado que implicó el vínculo jurídico-político entre diversas comunidades de naturaleza estatal, lo que significa «que dichas comunidades —personifi-

[7] M. García Pelayo, *Derecho…, op. cit.*, Madrid, pp. 234 y ss.

caciones de los órdenes, que las constituyen— hállanse ensambladas en una unidad por un orden jurídico superior [8]».

2.2. El principio de rigidez federal

Es la misma Norma constitucional la que determina en su artículo 2.2 la composición del Estado Federal, pues Austria se compone de «los Estados autónomos de Burgerlland [9], Carintia [10] *(Kärnten)*, Austria Baja [11] *(Niederösterreich)*, Austria Alta [12] *(Oberösterreich)*, Salzburgo [13] *(Salzburg)*, Estiria [14] *(Steiermark)*, Tirol [15], Vorarlberg [16] y Viena [17] *(Wien)*». La Constitución austríaca define desde arriba la composición territorial de todo el Estado. Queda lejos la inseguridad y la apertura («disposición» ha señalado nuestra doctrina) de la Constitución española de 1978, que responde más a una necesidad histórica y a unas concretas circunstancias [18] que a un plan decidido previamente. En este sentido, la Constitución austríaca, a diferencia de otras de la época, como

---

[8] H. Kelsen, *Teoría General del Estado*, México, 1979, p. 255.

[9] La Capital es Eisenstadt y limita con Baja Austria y Estiria. Fue creado en 1920 a partir de regiones marginales de habla alemana de Hungría que fueron «adjudicadas» a Austria en virtud del *Tratado de Saint-Germain* (1919). No alcanza los trescientos mil habitantes. Existe una minoría de croatas, húngaros y gitanos.

[10] Carintia es el Estado federado más meridional de Austria compuesto por una región montañosa de Alta Carintia al oeste y la región de la cuenca de Baja Carintia al este. En el sur de Carintia vive desde hace siglos una minoría eslovena, mientras que en la parte inferior del valle denominado Gaital, y en los valles Rosental y Jauntal conviven carintios de habla eslovena y alemana. Tiene medio millón de habitantes.

[11] Baja Austria *(Niederösterreich)* cuenta con poco más de un millón y medio de habitantes y su capital es Sankt Pölten. La tradicional división administrativa en regiones (Viertel) sigue todavía existiendo, como, por ejemplo, en los casos del Waldviertel o el Weinviertel. Existe una minoría de eslovacos.

[12] Alta Austria *(Oberösterreich)* tiene casi doce mil kilómetros cuadrados y 1,3 millones de habitantes y constituye el tercer Estado de Austria. Su capital es Linz, siendo otras ciudades importantes económica y poblacionalmente Wels y Steyr. Limita con Alemania, la República Checa y los Estados austríacos de Baja Austria, Estiria y Salzburgo. Tradicionalmente, se ha dividido su territorio en cuatro partes, el *Mühlviertel* en el norte, el *Innviertel* en el oeste, el *Traunviertel* en el sur y el este y el *Hausruckviertel*. Existe una minoría de eslovacos.

[13] Salzburgo *(Ciudad de Sal)* es la capital del Estado del mismo nombre en Austria. El Estado tiene caso medio millón de habitantes.

[14] Estiria (en alemán: *Steiermark* y en esloveno *Štajerska*) está en el suroeste del país y hace frontera con Eslovenia y los Estados austríacos de Alta Austria, Baja Austria, Salzburgo, Burgenland y Carintia. Su capital y ciudad más grande es Graz y cuenta con 1,2 millones de habitantes en una superficie de 16.388 kilómetros cuadrados. Como dato relevante hay que destacar que posee una minoría autóctona y oficialmente reconocida de húngaros, eslovenos y eslovacos.

[15] Tiene más de 600.000 habitantes y es una de las regiones turísticas más conocidas del mundo.

[16] Su capital es Bregenz y no llega a los cuatrocientos mil habitantes limita al N con Alemania (Estado de Baviera) al Este con el Estado de Tirol y al S y NO con Suiza (al S con el cantón de Grisones y al NO con el cantón de St. Gallen) y al O con 35 km con Liechtenstein. Administrativamente está dividida en cuatro comarcas: Bregenz, Dornbirn, Feldkirch y Bludenz. Los habitantes de Vorarlberg hablan un dialecto alemánico emparentado con el suizo (retrorramono) y el suabio.

[17] Es la capital de Austria, así como uno de sus nueve estados federados *(Bundesland Wien)*. Está rodeada por el Estado de Baja Austria y tiene una población de más de millón y medio de habitantes.

[18] En Consejo de Estado, *Informe sobre modificación del Constitución española*, enero de 2006, pp. 148 y ss., se hace especial hincapié en el aspecto de la definición de los entes descentralizados como uno de los aspectos susceptibles de ser modificados en el texto fundamental de 1978.

la Constitución de Weimar de 1919 [19], enumera los territorios que ejercen autonomía y conforman unitariamente la Federación. Éstos preexisten a la misma CA sin que se defina por ésta el ámbito territorial concreto de cada uno de los nueve Estados. Más aún, la Constitución de 1920 crea un sistema (entendido como un todo completo) en lo relativo a la organización institucional de cada Estado y la distribución de competencias (arts. 10 a 23 CA) y a la resolución de conflictos entre Estados y la Federación. Sobre estas cuestiones se volverá más adelante. A pesar de lo que pudiera parecer, la enumeración de los Estados federados por la CA fortalece también la propia existencia de éstos, que parece indisponible por el *Bund*. Esta definición en cascada de los Estados miembros de la Federación austríaca recuerda palabras de H. Kelsen, para quien «el Estado federal nace de forma que ciertos Estados, cuya soberanía ha sido tenida hasta ahora por evidente, se unen entre sí y constituyen una comunidad distinta, a la cual se subordinan, y la cual recibe a su vez el nombre de Estado» [20]. Por ello y por su participación en la formación del *Bund,* en los *Länder* también concurre la naturaleza de Estado: su condición estatal es anterior al pacto constitucional y no está motivada por ser meras partes de un contrato.

En cualquier caso, puede ser revelador explicar cuáles son los elementos estructurales típicos del federalismo austríaco para entender mejor el alcance del principio. Vendrían a ser los siguientes, según ha explicado H. Schäffer:

«1. El Estado federal es una unión de Derecho público interno entre *Länder*, dentro de la cual la federación posee por regla general la competencia de la competencia.
2. La distribución de las competencias federales es compleja y precisa una interpretación constitucional muy exacta. La característica particular del Derecho constitucional austríaco radica en el hecho de que las actividades estatales no afectas a la soberanía no están sujetas a la distribución de competencias...

[19] La Constitución del Imperio Alemán de 11 de agosto de 1919, se refiere en su articulado genéricamente a «Pueblos»; por ejemplo, en su artículo 2 señalaba: «El territorio del Imperio se compone de los territorios de los Países alemanes. Otros territorios pueden ser incorporados mediante una Ley de Imperio al territorio de éste cuando su población lo reclame, en virtud su derecho de autodeterminación.» Sin embargo, no es la primera vez que un Estado federal define desde arriba cuáles son los Estados miembros que lo componen, el ejemplo paradigmático puede ser el de la Constitución de Suiza de 29 de mayo de 1874, la cual en su artículo 1 ya señaló lo siguiente: «Los pueblos de los veintitrés cantones soberanos de Suiza, unidos por la presente alianza, a saber: Zúrich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwald (Alto y Bajo), Glaris, Zug, Friburgo, Soleure, Basilea (Ciudad y Campo), Schaffhausen, Appenzell (las dos Rhodas), Saint-Gall, Grisones, Argovia, Turgovia, Tessino, Vaud, Valais, Neuchatel, Ginebra y Jura, constituyen en su conjunto la Confederación Suiza.» La Constitución suiza de 1999 establece idéntica disposición.

[20] H. Kelsen, *Teoría General del Estado*, p. 152. Lo característico de un Estado federal no es sólo la descentralización de la ejecución y de la legislación, sino cuando «se confiere a los órganos legislativos locales competencia para *darse la Constitución* en su esfera particular». H. Kelsen, en *Compendio…*, *op. cit.*, p. 185.

3. El Parlamento federal cuenta con dos Cámaras. En principio, el Consejo Federal, en su calidad de segunda Cámara, está destinado a representar los intereses de los estados federados; aunque, debido a su construcción, apenas cumple su contenido.
4. Los estados federados ostentan una autonomía constitucional limitada (la llamada «autonomía constitucional relativa»).
5. La Constitución federal atribuye, en varios aspectos, tanto a la Federación como a los Estados federados, una posición formalmente paritaria.
6. El federalismo cooperativo ha experimentado ciertos progresos; sin embargo, sus instituciones podrían desarrollarse bastante más.
7. En cuanto a la adhesión de Austria a la Unión Europea, la Federación y los estados federados han sufrido pérdidas de competencias. Para compensarlo se han desarrollado procedimientos complicados de participación cuya aplicación práctica aún no ha sido lo suficientemente probada.
8. las cooperaciones informales desempeñan una función importante en el sistema político de Austria y, por tanto, también en el federalismo» [21].

En definitiva, diferentes elementos vertebran la unidad que introduce el principio federal y no cabe duda de que el federalismo cooperativo, el Estado de partidos o la labor interpretativa del Tribunal Constitucional han contribuido a conformar el federalismo austríaco del modo que es conocido.

III. LAS INSTITUCIONES

3.1. Bundesrat

Una precisión previa debe realizarse sobre el sistema constitucional austríaco. Cuenta con una característica que no es habitual en los sistemas europeos continentales y que está anunciada de forma casi tangencial por el artículo 44.1 CA. Este precepto exige un quórum tanto a las leyes constitucionales como «a las disposiciones constitucionales contenidas en leyes ordinarias». La diferencia entre una ley ordinaria que no contiene disposiciones constitucionales y una que sí las contiene es, en Austria, de orden exclusiva-

[21] H. Schäffer, «Prólogo», en J. Vernet i Llover, *El sistema…, op. cit.*, p. 11. Sin un ánimo exhaustivo, puede darse cuenta de las características que J. Vernet realiza del Estado federal austríaco: 1. Estatalidad de los *Länder*; 2. Autonomía constitucional; 3. Participación en las decisiones del *Bund*; 4. Distribución de competencias; 5. Autonomía financiera. J. Vernet i Llover, *El sistema…, op. cit.*, pp. 57 y ss. Por su parte, H. Schambeck destaca como notas «más importantes de la estatalidad federal hay que citar, sobre todo, tres: *Primera*: la distribución entre la federación y los *Länder* de competencias en el ejercicio de las tres funciones estatales, es decir, legislación, jurisdicción y administración. *Segunda*: Una forma de colaboración de los *Länder* en la legislación federal. *Tercera*: El reparto de los ingresos del Estado entre la federación y los *Länder*, lo que se denomina compensación financiera. H. Schambeck, «Posibilidades...», *op. cit.*, p. 81.

mente formal, y está explicitada en el precepto citado: las leyes que contienen disposiciones constitucionales «sólo podrán ser aprobadas por el Consejo Nacional en presencia de la mitad, como mínimo, de sus componentes y por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, y deberán ser calificadas expresamente como tales (indistintamente "ley constitucional" o "disposición constitucional")». Como es habitual, también la CA prevé la posibilidad de sometimiento a (infrecuente) referéndum del texto constitucional «cuando lo haya solicitado un tercio de los miembros del Consejo Nacional o del Consejo Federal».

La pervivencia de disposiciones legales con rango constitucional no deja de extrañar a todo aquel que estudie la teoría de las fuentes del Derecho y que asuma como idea la superioridad de rango del acto aprobado por el constituyente. Sin duda, la pérdida del significado normativo de la Constitución es más que evidente. También sobre este tema son reveladoras las palabras de González Encinar [22] cuando dice que el artículo 44.1 «ha provocado una auténtica «destrucción legal» de la Constitución». En Austria, P. Pernthaler [23], muy crítico también, habla de dispersión y confusión del Derecho Constitucional austríaco. En cualquier caso es significativo que según la «Convención austríaca [24]», a la que luego se aludirá, existen alrededor de 1.200 disposiciones constitucionales fuera de la Constitución, lo cual hace muy complicado conocer qué es Constitución en Austria.

No obstante, esta regulación queda perfectamente asumida por el texto constitucional y encaja en diversos preceptos de la CA, que con total normalidad se refiere a la «ley federal de carácter constitucional» en el artículo 54 para el «establecimiento de las tarifas ferroviarias, postales, telegráficas y telefónicas y en los precios de los artículos monopolizados», o en el artículo 99, que se refiere a la posibilidad de que las Dietas de los Estados puedan aprobar «leyes constitucionales regionales» (art. 99.2 CA), pues «la Constitución regional, que habrá de promulgarse mediante Ley Constitucional del Estado correspondiente *(Landesverfassungsgesetz)*, podrá ser modificada por otra ley constitucional regional en tanto en cuanto esto no afecte a la Constitución federal» (art. 99.1 CA).

Para finalizar y aumentar la complicación del sistema constitucional austríaco, el artículo 149 de la Constitución señala que además de la propia Constitución también regirán «como Leyes Constitucionales, en el senti-

---

[22] J. J. González Encinar, «Austria», *op. cit.*, p. 239.

[23] P. Pernthaler, I. Ratth-Kathrein y E. Wegscheider, «Austria. El federalismo austríaco en el año 2002», *Informe de Comunidades Autónomas, 2001*, Barcelona 2002, pp. 789 y ss.

[24] En 2001 se produjo una reforma constitucional, dos leyes constitucionales, un Tratado Internacional con modificaciones constitucionales (a raíz de la ratificación del Tratado de Niza) y catorce preceptos constitucionales fueron reformadas en siete leyes constitucionales. En 2002 tuvo lugar una reforma de la Constitución federal y 61 preceptos constitucionales fueron reformados mediante nueve leyes ordinarias. En 2003 se aprobaron tres reformas constitucionales y siete preceptos constitucionales fueron reformados mediante dos leyes federales. En 2004 fueron aprobadas dos reformas constitucionales y, al igual que el año anterior, siete preceptos constitucionales fueron reformados mediante otras dos leyes federales.

do del artículo 44, párrafo 1, a reserva de las modificaciones impuestas por esta Ley:

1. Ley Fundamental del Estado *(Staatsgrundgesetz)* del 21 de diciembre de 1867, *Boletín Legislativo del Imperio (Reichsgesetzblatt)*, número 142, sobre los derechos generales del ciudadano para los reinos y Estados *(Konigreiche und Länder)* representados en el Consejo Imperial *(Reichsrat)*;
2. La Ley de 27 de octubre de 1862, *Boletín de Legislación del Imperio*, número 87, para la salvaguardia de la libertad personal;
3. La Ley de 27 de octubre de 1862, *Boletín de Legislación del Imperio,* número 88, sobre inviolabilidad del domicilio *(zum Schutz des Hausrechts)*;
4. Resolución de la Asamblea Nacional Interina de 30 de octubre de 1918, *Boletín de Legislación del Estado (Staatsgesetzblatt),* número 3;
5. Ley de 3 de abril de 1919, *Boletín de Legislación del Estado,* número 209, referente a la expulsión del territorio *(Landesverweisung)* y confiscación de los bienes de la casa de Habsburgo-Lorena.
6. Ley de 3 de abril de 1919, *Boletín de Legislación del Estado*, número 211, sobre la abolición de la nobleza, de las órdenes seculares de caballeros y de damas y de determinados títulos y dignidades;
7. Ley de 8 de mayo de 1919, *Boletín de Legislación del Estado*, número 257, sobre las armas del Estado *(Staatswappen)* y el Sello Oficial *(Staatssiegel)* de la República Germanoaustríaca *(Republik Deutsehosterreieh)* con las modificaciones introducidas por los artículos 2, 5 y 6. de la Ley de 21 de octubre de 1919, *Boletín de Legislación del Estado,* número 484;
8. La sección V de la tercera parte *(Abschnitt Vdes III. Teiles)* del Tratado de Saint Germain de 10 de septiembre de 1919, *Boletín de Legislación del Estado*, número 303 de 1920.

Pero la dificultad para conocer qué es la Constitución austríaca no acaba en el artículo 149 CA. En Austria, además de las leyes preconstitucionales declaradas vigentes y de las postconstitucionales que tienen rango constitucional, existen otras normas que constituyen Constitución y que forman parte del Derecho Constitucional. En efecto, para Kelsen era característico del Estado federal que «las normas constitucionales referentes a la legislación de los Estados miembros valen como leyes de estos mismos Estados y no como leyes de la federación... pues la Constitución (en sentido jurídico positivo) y las normas sobre la especie y manera de la creación de las leyes concernientes a estas materias tienen que estar descentralizadas [25]». Recuerdan estas ideas de forma evidente al artículo 99 CA ya citado en el epígrafe anterior y supone, como escribiera González Encinar, que al «Derecho constitucional federal hay que añadir el Derecho constitucional de los *Länder*, cuyas Constituciones aun cuando..., no pueden entrar en contradicción con lo establecido en ésta, constituyen ordenamientos distintos [26]». La conexión entre ambos

[25] H. Kelsen, *Teoría General...*, *op. cit.*, p. 219.

[26] J. J. González Encinar, «Austria», *op. cit.,* p. 240.

sectores viene impuesta porque la propia Constitución federal contiene previsiones relativas a la organización de cada *Land*, además de precisiones referentes a la participación de cada Estado miembro en la voluntad de la Federación. En definitiva, para el estudio de cualquier institución constitucional debe acudirse a un complejo normativo no siempre accesible de forma.

Como no es extraño en los Estados federales, el órgano legislativo consta de dos órganos parciales, constituido el primero por las representaciones de los Estados miembros y el segundo por el sufragio directo del pueblo. En efecto, en el sistema constitucional austríaco «el Poder Legislativo de la Federación será ejercido por el Consejo Nacional conjuntamente con el Consejo Federal *(Bundesrat)*». Kelsen escribió en 1925 que en los «Estados nuevos se ha impuesto el principio de que la Cámara de los países responda en su composición a la idea de proporcionalidad repartiéndose los mandatos entre los distintos Estados miembros según el número de su población [27]». Por lo que la diferencia fundamental entre las dos Cámaras consistiría en que los miembros de la Cámara Alta son elegidos por los Parlamentos de los Estados miembros o por sus Gobiernos [28].

Según el artículo 34.1 CA, en el Consejo Federal estarán representados los Estados en proporción a su respectiva población. El *Land* que tiene el mayor número de ciudadanos envía doce miembros, y los demás Estados designan tantos miembros como correspondan a la proporción entre el número de sus respectivos ciudadanos y la población total. Se fija además que cada Estado tenga derecho como mínimo a una representación de tres miembros, siendo el número total de miembros del Bundesrat de 64, con la siguiente distribución Baja Austria: 12;Viena: 11; Alta Austria: 11; Estiria: 10; Tirol: 5; Carinthia: 5; Salzburgo: 4;Vorarlberg: 3 y Burgenland: 3.

Los miembros del Consejo Federal y sus suplentes son elegidos por las Asambleas legislativas regionales por toda la duración de sus respectivas Legislaturas. La elección se verifica con arreglo al principio de representación proporcional, si bien el artículo 35.2 CA establece que deberá atribuirse por lo menos un escaño al partido que ostente el segundo lugar en número de puestos en el respectivo Parlamento Regional o, cuando varios partidos tengan igual número de escaños, al partido que haya conseguido el segundo lugar por el número de votos en las últimas elecciones regionales del Estado. Se dispone también una regla de incompatibilidad, común por lo demás en el Derecho comparado, consistente en que los miembros del Consejo Federal no podrán pertenecer al *Landtag* que les envía, aunque deben reunir los requisitos de elegibilidad a dicha Asamblea.

De forma similar a lo que sucede en otros sistemas federales y con la indisimulada intención de no beneficiar a un *Land* sobre otros, se dispone que cada medio año se turnarán los Estados por orden alfabético en la Presidencia del Consejo Federal (art. 36 CA), actuando como Presidente el represen-

---

[27] H. Kelsen, *Teoría General…*, *op. cit.*, p. 286.

[28] Una clasificación de las Cámaras Altas de los Estados federales, puede consultarse en M. García Pelayo, *Derecho…*, *op. cit*, p. 193.

tante enviado en primer lugar en la lista de miembros designados por el Estado. Además se remite al Reglamento del Consejo Federal la regulación del nombramiento de los vicepresidentes, sin especificar por la Constitución su número. Por lo que respecta al principio de autonomía parlamentaria, se prevé que el Consejo Federal adoptará su propio Reglamento, mediante quórum de presencia de la mitad de sus miembros y con el quórum de votación de dos tercios de los votos emitidos.

Si bien la Constitución austríaca es más parca que otras posteriores en materia de funcionamiento y organización de la Institución parlamentaria [29], sí contiene algunas disposiciones interesantes. Es muy llamativa la exigencia de un quórum de presencia al inicio de votación de un tercio de los presentes del Consejo Federal, siendo por regla general exigible un quórum de votación de la mayoría absoluta de los votos emitidos, mientras que la aprobación del Reglamento de la Cámara Alta requiere un quórum de dos tercios. Además, las sesiones del Consejo Federal serán públicas, pudiendo en un ejercicio de rancia y clásica contradicción, asistir los representantes de los medios de comunicación. Finalmente, se dispone en el artículo 36.3 CA que el Consejo Federal sea convocado por su Presidente en la sede del Consejo Nacional *(Nationalrat)*, debiendo ser convocado «inmediatamente» cuando lo pida una cuarta parte, por lo menos, de sus miembros o el Gobierno federal. Además, parece digno de resaltar que es Austria uno de los sistemas en los que se prevé expresamente la autodisolución de la Cámara Alta, mediante ley ordinaria, durando la Legislatura de la nueva Cámara hasta el día en que se reúna el Consejo Nacional nuevamente elegido.

El bicameralismo austríaco es claramente imperfecto y en el procedimiento legislativo y en el de prestación del consentimiento de Tratados Internacionales se puede observar de forma patente. En primer lugar, el *Bundesrat* tiene restringida la iniciativa legislativa, pues sólo puede ejercerla por mediación del Gobierno federal, mediante solicitud al mismo. Además, está configurada su participación en el procedimiento legislativo como Cámara de veto, pues el *Bundesrat* dispone de sólo ocho semanas para comunicar a la Cámara Baja su «oposición razonada» al proyecto o proposición de ley sin que pueda modificarlo. La posición del *Bundesrat* no es especialmente fuerte, pues primero no suele interponer veto y, segundo, el Consejo Nacional puede levantarlo mediante mayoría simple y un quórum de asistencia de la mitad de sus componentes. Además, el *Bundesrat* no puede oponer veto a una serie de resoluciones de la Cámara Baja, las cuales se convierten en Ley sin su participación, como son además del obvio caso del Reglamento parlamentario del propio Consejo Nacional, la aprobación del Presupuesto federal, la disolución del Consejo Nacional, la aprobación del cierre de cuentas y la asun-

[29] Aparte de la bibliografía en alemán, trata en buena medida la problemática parlamentaria austríaca, en traducción al italiano, H. Schambeck, *Il sistema parlamentare in Austria: un contributo al sistema bicamerale*, Roma, 1982. Existen otras obras que trabajan sobre el Derecho parlamentario austríaco, como A. Le Divellec, «Le parlementarisme en Autriche. Enseignements pour une approche renouvelée du régime parlementaire», en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 114, 1998, pp. 145-177.

ción o conversión de créditos federales o actos de disposición sobre bienes de la Federación. En definitiva, la participación del *Bundesrat* en el procedimiento legislativo es prácticamente testimonial y se ha convertido (no podía ser de otra forma) en «arena adicional de duelos partidistas [30]». De forma excepcional, el veto es absoluto y no meramente suspensivo cuando la previa decisión del *Nationalrat* se refiera a los artículos 34 y 35 de la Constitución austríaca, reguladores de la representación de los *Länder* en el *Budesrat*.

Una manifestación más del bicameralismo imperfecto es la exclusión del *Bundesrat* en el proceso de investidura del Canciller federal, además de la imposibilidad de presentar una moción de censura. Sin embargo, el Consejo Federal ejerce la (no siempre útil) función parlamentaria de control, pues está facultado para supervisar la gestión del Gobierno federal mediante preguntas orales a los miembros de éste sobre cualesquiera materias de su competencia. También puede pedir a cada Ministro informaciones y aprobar resoluciones de eficacia política sobre el ejercicio de la función ejecutiva mediante resoluciones con este fin. Para comprender mejor el bicameralismo austríaco y su ineficacia, hay que destacar otras potestades del *Bundesrat* en las que hay casi paridad con el *Nationalrat*, como la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por un tercio de sus miembros y la propuesta de nombramiento de tres magistrados del Tribunal Constitucional y al Presidente de la República.

La inoperatividad del *Bundesrat* es patente. J. Vernet señala que es una «Cámara de representación débil» [31]. No obstante, existe una cierta paridad constitucional en algunos casos, pues la CA prevé expresamente que el *Nationalrat* y el Consejo Federal se reunirán como Asamblea Federal en la sede del primero y en sesión conjunta pública en una posición de aparente igualdad (pues, por ejemplo, la Presidencia se alterna entre ambos Presidentes). No obstante, los miembros de uno y otro órgano parlamentario se integran en un solo órgano distinto en el que los miembros del *Bundesrat* y además en sus sesiones se aplica el Reglamento del Consejo Nacional. Sus competencias están tasadas y se centran en la toma de posesión del Presidente federal así como para resolver sobre una eventual declaración de guerra. Además, la Asamblea Federal ha de reunirse para convocar referéndum abrogatorio del Presidente federal (art. 60.6 CA), juzgar la moción de acusación contra el Presidente federal (arts. 63.2 y 68.2) y ordenar la convocatoria de elecciones en caso de vacante continuada del Presidente federal (art. 64.4). Sin embargo, las reuniones de la Asamblea Federal no suelen ser de ordinario más que testimoniales, a este respecto puede recordarse la sesión de duelo que se convocó en julio de 2004 en memoria del Presidente federal Dr. Klestil, fallecido el 6 de julio, dos días antes de finalizar su mandato. Las funciones de la

[30] C. de Cueto, «El sistema político de Austria», *op. cit.*, p. 55.

[31] J. Vernet, «El Bundesrat...», *op. cit.*, p. 137. Señala seguidamente que «los *Länder* no han acudido a la Cámara como instrumento para defender sus pretensiones. Ni ésta ha servido para canalizar su voz discrepante. El *Bundesrat* no desempeña un papel significativo en la política interna de Austria, puesto que no tiene mecanismos de control del gobierno, ni utiliza los que dispone».

Asamblea Federal son testimoniales y no esconden ni maquillan la posición políticamente subordinada y secundaria del *Bundesrat*.

3.2. Organización estatal

En pura teoría kelseniana, la asociación entre Estados que constituyen un Estado federal se realiza a condición de que éstos conserven su carácter de tales Estados, sus órganos constitucionales lo sigan siendo y de que los ciudadanos sigan conservando su conciencia de pertenecer a una comunidad cerrada y también coordinada con los demás Estados en una organización internacional. En Austria, la organización política de cada *Land* está condicionada por el texto constitucional y existe una clara homogeneidad entre todos ellos, consecuencia de la imposición por la Constitución Federal de un contenido. La organización de cada *Land* es efectuada por su propia Constitución, para cuya aprobación se exige un quórum de votación de dos tercios de la Asamblea Regional. No obstante, últimamente se puede observar una cierta tendencia heterogeneizante al producirse diversas modificaciones constitucionales de los *Länder*[32], como ya solicitara antes en alguna ocasión P. Pernthaler.

Se han dotado todos los Estados de un Parlamento unicameral *(Landtag)* elegido conforme a un sistema electoral proporcional (art. 95.1 CA). Sus funciones principales son las propias de una forma de gobierno parlamentaria, pues el Parlamento interviene en la investidura del Gobierno y en el posterior control de su gestión, ejerciendo la función legislativa en las materias de la competencia de cada *Land*[33]. La capacidad legislativa de los *Landtag* es limi-

---

[32] El Estado de Alta Austria ha modificado su Constitución en 2001 introduciendo cuestiones tan dispares como el principio de paridad por razón de sexo, el principio de subsidiariedad y el domingo como día festivo; en 2002 se han introducido reformas sobre iniciativa legislativa popular y en 2003 se reformaron varios aspectos de la disolución del Parlamento. Viena, por su parte, centró la reforma de su Constitución en 2001 en el fortalecimiento de las minorías y en 2002 sobre carreteras (entre otros aspectos) y en 2003 se reformó el derecho de sufragio activo y pasivo, que se previó también para extranjeros con residencia ininterrumpida de al menos cinco años, reduciéndose el sufragio activo a los dieciséis años cumplidos. También el Estado de la Baja Austria ha reformado su Constitución con alguna llamativa novedad, como determinadas exigencias sobre la «comprensibilidad» de las leyes. El Estado de Carintia ha reducido en 2001 mediante reforma constitucional la edad mínima a 16 años para el ejercicio del sufragio activo en elecciones municipales; en 2002 se reformó la Constitución para reforzar la protección del medio ambiente; en 2003 se introdujo (entre otras tres) una modificación para reorganizar competencias en materia de mandato público. En Bungerland, la suprema norma regional fue reformada en 2002 para crear un Tribunal de Cuentas. El Estado de Estiria reformó en 2002 su Constitución en materia de museos y Salzburgo lo hizo para permitir la convocatoria del Parlamento a solicitud del Gobierno y de un número de parlamentarios que fije el Reglamento del *Landtag*. En 2003, el Estado de Salzburgo fijó constitucionalmente el derecho de sufragio activo en dieciocho años y el pasivo en diecinueve; y en 2004 volvió a reformar su Constitución para reducir la edad mínima de ejercicio del derecho de sufragio y fijarlo, al igual que otros Estados, en 16 años. Finalmente, el Estado del Tirol no ha sido ajeno a esta corriente reformadora y heterogeneizante y en 2003 reforma el derecho de sufragio activo y crea el Tribunal de Cuentas. En 2004 Vorarlberg modificó su Constitución suprimiendo la obligatoriedad del ejercicio del sufragio en elecciones municipales y regionales.

[33] Por ejemplo, el *Landtag* de Austria Baja cuenta con 56 miembros y, además de proporcionar la investidura al Gobierno regional y controlarlo *a posteriori,* designa 12 miembros al Consejo Federal. El Gobierno regional está compuesto por 9 miembros. De forma idéntica los Estados de Austria Alta y

tada, pues una vez aprobada una Ley regional, el Gobierno federal puede formular oposición razonada, cuando aprecie amenaza «contra los intereses de la Federación» y lo puede hacer «dentro de las ocho semanas seguidas al acuerdo aprobatorio,» rigiendo una especie de «silencio positivo». Por lo demás, antes de que expire el plazo de ocho semanas sólo podrá hacerse publicarse la Ley si el Gobierno federal diese expresamente su conformidad. En caso de oposición del Gobierno federal, el *Landtag* sólo podrá aprobar la Ley si existe nuevo acuerdo, pero sin un quórum de votación cualificado.

El estatuto de los miembros de cada *Landtag* es igual al de los miembros del Consejo Nacional, pues «gozarán de las mismas inmunidades» (art. 97.1 CA), existiendo también la peculiaridad de la autodisolución. Su composición viene determinada por la Constitución federal, que establece la siguiente proporción de miembros del *Landtag*:

1. 36 diputados, en Estados con una población de hasta 500.000 ciudadanos.
2. 48 diputados, en Estados con población de hasta 1.000.000 de ciudadanos.
3. 56 diputados, en Estados con población de hasta 1.500.000 ciudadanos.

Por su parte, el Gobierno de cada Land *(Landeshauptmann)* se constituye en un Cuerpo colegiado, compuesto por un número variable de siete a nueve miembros, que puede estar formado por representantes de todos los partidos presentes en el *Landtag* en un número generalmente proporcional. Es un rasgo mucho más llamativo que la Dieta Regional pueda ser disuelta por el Presidente federal, a iniciativa del Gobierno federal y previo consentimiento del Consejo Federal adoptado por mayoría de dos tercios.

La evolución del sistema constitucional austríaco ha supuesto, como se verá, una interpretación centralizadora del ámbito competencial y ha tenido su reflejo en el ámbito institucional. Fiel a tendencias liberalizantes, también en Austria se ha planteado de forma insistente una reforma constitucional que tienda a hacer eficaz y eficiente la organización institucional. Estas ideas han tenido su reflejo en el ámbito institucional de los *Länder* y en especial en sus Parlamentos. En efecto, desde el año 1997 se han planteado, sin demasiada fortuna, diversas reformas del aparato institucional regional. Así, en el año 2000 fue propuesta desde ciertas instancias políticas generales la sustitución de los nueve *Landtag* y del *Bundesrat* por un Parlamento General de *Länder* o un Consejo de *Länder* y municipios [34]. De momento, ninguna reforma seme-

---

Estiria cuentan con una Dieta de 56 Diputados y un Gobierno de 9 miembros. Por su parte, el *Landtag* del Estado de Salzburgo cuenta con 36 miembros y un Gobierno compuesto por el Presidente, dos vicepresidentes y 4 ministros. El *Landtag* de Viena cuenta con 100 Diputados, el máximo que dispone el artículo 108.2 de la Constitución austríaca.

[34] P. Pernthaler, I. Ratth-Kathrein y E. Wegscheider, en «Austria», *Informe de Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona, 2004, p. 849, dan cuenta de algunas propuestas que resultan cuando menos sorprendentes para nuestra mentalidad. Señalan lo siguiente: «una propuesta interesante al respecto (se refieren a la reforma del *Bundesrat* y de los *Landtag* regionales) fue la presentada por el Presidente del Parlamento de la

jante ha sido objeto de planteamiento serio, si bien parece que se pretende buscar una alternativa a la debilidad del *Bundesrat*.

IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

4.1. Las competencias en el texto constitucional de 1920

Es un hecho característico del Estado federal, escribía Kelsen, que «todo el Derecho civil, penal y procesal, o gran parte de los mismos además de amplios dominios del Derecho Administrativo, son Derecho común [35]». La Constitución federal, señala el autor austríaco, desarrolla el ordenamiento jurídico «enumerándose taxativamente en la Constitución las competencias reservadas a la unión, es decir, al orden central, entendiéndose que todas las demás corresponden a los miembros [36]». Siguiendo este modelo, la CA define las competencias del *Bund* (Federación) mientras que atribuye el resto de competencias a los *Länder*. El artículo 15 de la CA no deja lugar a dudas, pues «cuando una materia no haya sido expresamente transferida por la Constitución federal *(Bundesverfassung)* al Poder Legislativo o también al Poder Ejecutivo de la Federación, permanecerá en el ámbito de actuación autónoma de los Estados». Esta cláusula residual a favor del *Land* podría dar idea de un ejercicio bilateral de las competencias y de cierto peso de los Estados. Sin embargo, y como sucede en casi todos los sistemas constitucionales, la definición constitucional de la distribución territorial de competencias no es suficiente para conocer con rigor su ejercicio y en realidad aspectos como el sistema de partidos políticos, la vertebración territorial entre las diversas partes del territorio del Estado o el sistema de financiación son sólo algunos de los elementos que hay que tener en cuenta para estudiar el ejercicio de tal decisión constituyente, entendida más bien en términos de Constitución material.

Lo que se acaba de señalar es especialmente relevante en el caso de Austria, pues, a pesar de la dicción expresa del artículo 15 CA, el sistema de distribución de competencias supone un muy claro predominio de la Federación sobre los *Länder*. Este último dato ha supuesto que De Cueto entre nosotros haya indicado, siguiendo a G. Sawer, que es el esquema federal austríaco paradigma del federalismo unitario y orgánico [37]. Y ello no sólo porque se ha reservado a la Federación el ejercicio de la función legislativa y ejecutiva en relación con las más importantes materias, sino también porque hay

---

Baja Austria, Freibauer (ÖVP), quien, entre otras cosas, sugería la posibilidad de que fueran los principales representantes de los *Länder* y no el Senado quienes se encargaran de estudiar los textos legales vía e-mail».

[35] A este respecto, el artículo 11.2 CA dispone que: «se regularán por leyes federales, incluso en las materias en que la función legislativa corresponda a los Estados y en particular en el ordenamiento tributario, el procedimiento administrativo, las disposiciones generales del Derecho administrativo penal, el procedimiento administrativo sancionador y la ejecución administrativa, cuando se considere que existe necesidad de dictar una regulación uniforme».

[36] H. Kelsen, *Teoría General…, op. cit.*, p. 272.

[37] C. de Cueto, «El sistema...», *op. cit.,* p. 54. La cita de G. Sawer aparece en la nota al pie número 5 del mencionado trabajo.

una muy pormenorizada y detalladísima regulación y determinación de las materias atribuidas a la Federación. Ello impide que los *Länder* materialmente ejerzan más competencias que las reconocidas expresamente por la Constitución. Por eso L. Parejo dijo hace años que la sensación de federalista que proporciona «el sistema de reparto de competencias, en virtud sobre todo de la cláusula general de reserva residual de competencias en favor de los *Länder*», es ficticio, pues «lo cierto es que el listado concreto de las conferidas expresamente al *Bund* deshace prontamente esa imagen para ofrecer la radicalmente opuesta: el absoluto predominio de la Federación sobre los Estados miembros». En cualquier caso, la complicación del sistema de competencias es extraordinaria, pues se ve acentuada por la existencia de excepciones a la regla competencial general y, en ocasiones, por la excepción de la excepción a la regla. Como se verá, en todo el proceso de fortalecimiento de la Federación ha sido fundamental la labor del Tribunal Constitucional.

La distribución competencial que efectúa el Texto de 1920 explica la muy fuerte posición del *Bund*. Se distinguen en la norma cuatro materias:

1. Materias que son de competencia federal las funciones legislativa y ejecutiva (arts. 10, 14.1, 14.5, 14a.2 y 21) [38]. Sin embargo, sobre algu-

[38] Aunque sea muy prolija no está de más recordar la significativa regulación de los artículos 10 y ss. Artículo 10: «1.º Constitución federal, en particular las elecciones al Consejo Nacional, los referéndums populares según lo dispuesto en la Constitución y la jurisdicción constitucional; 2.º los asuntos exteriores, incluyendo la representación política y económica ante el extranjero, y especialmente la conclusión de cualesquiera tratados internacionales; la delimitación de fronteras, el tráfico de mercancías y de ganado con el extranjero y las aduanas; 3.º la regulación y la supervisión de la entrada en el territorio federal y de la salida de él; la inmigración y la emigración, el régimen de pasaportes, la deportación, devolución a la frontera, expulsión y extradición del territorio nacional o a través de él; 4.º la hacienda federal, especialmente las exacciones públicas que deben recaudarse exclusiva o parcialmente para la Federación, y régimen de monopolios; 5.º la moneda, el crédito, la bolsa y la banca; pesas y medidas, patrones y contrastes; 6.º el derecho civil, incluyendo las asociaciones de naturaleza económica; pero con exclusión de las reglamentaciones que sometan las transacciones con extranjeros sobre bienes inmuebles a limitaciones de índole administrativo; el derecho penal, con exclusión del derecho administrativo penal y del procedimiento administrativo penal en asuntos que caigan en el ámbito autónomo de competencia de los Estados; la administración de justicia; las instituciones para la defensa de la sociedad contra personas delincuentes, maleantes o peligrosas por otros conceptos, tales como los establecimientos de trabajos forzados y similares; la jurisdicción administrativa; el derecho de autor; la prensa; la expropiación con vistas al saneamiento, y la expropiación de otras clases, en la medida en que no recaiga sobre materias del ámbito de competencia autónoma de los Estados; los asuntos notariales, los de la abogacía y de profesiones relacionadas; 7.º mantenimiento del orden, la tranquilidad y la seguridad públicas, con excepción de la policía local de seguridad; el derecho de asociación y reunión; asuntos de estado personal, incluyendo el registro civil y el cambio de nombre; la policía de extranjeros y el registro de residencia; armas, municiones y explosivos y uso de armas de fuego; 8.º cuestiones de comercio e industria, publicidad y corretaje privado, lucha contra la competencia desleal, régimen de patentes, así como protección de modelos, marcas y otras descripciones de mercancías; asuntos de agentes de la propiedad industrial, cuestiones de ingeniería y peritaje industrial; instituciones de representación profesional, en la medida en que se extiendan a todo el territorio federal, con exclusión de las que se organicen en los ramos agropecuario y forestal; 9.º tráfico ferroviario, fluvial y aéreo, en lo no comprendido en el artículo 11; vehículos automóviles, materias referentes a los caminos declarados por ley federal carreteras federales por su importancia como vías de tránsito, excepto la policía de tráfico; policía de ríos y de la navegación; correos, telégrafos y teléfonos. 10.º minería, bosques, incluyendo flotación de troncos; derechos de aguas; regulación y preservación de las aguas con vista al desvío sin daños de eventuales crecidas o con destino a la navegación y al transporte por balsas; contención de torren-

nos aspectos de ciertas materias se permite que los *Länder* ejerzan funciones ejecutivas, circunstancia que necesitaría previa habilitación legal. Sobre muchas de estas materias existe una forma de gestión mediante administración federal indirecta, en la que caben instrucciones de las autoridades federales y que será explicado posteriormente.

---

tes; construcción y conservación de canales; normalización y tipificación de instalaciones y plantas eléctricas, medidas de seguridad en este campo; ordenamiento de conducciones eléctricas en la medida en que la instalación conductada se extienda a dos o más Estados; máquinas de vapor y máquinas de motor; topografía; 11.º derecho del trabajo, en lo comprendido en el artículo 12; la seguridad social y contractual; y los sindicatos de trabajadores y de empleados; salvo los del sector agrícola y forestal; 12.º la sanidad, a excepción del régimen de entierros y destino de los cadáveres, así como del servicio municipal de sanidad y de los de salvamento, y únicamente lo que se refiere a supervisión sanitaria tratándose de establecimientos de saluda y de asistencia, de sanatorios y de recursos naturales curativos; medicina veterinaria; alimentación, incluyendo el control de los alimentos; 13.º servicio científico y técnico de archivos y biblioteca, materias referentes a colecciones y fundaciones artísticas y científicas; todo lo relativo al teatro federal, pero sin incluir la ordenación de las alineaciones y del nivel de los edificios ni el tratamiento por las autoridades arquitectónicas de las construcciones que afecten al aspecto exterior de los edificios teatrales; protección de monumentos; asuntos de culto; censo demográfico, así como, sin perjuicio del derecho de los Estados a confeccionar cualesquiera estadísticas en su ámbito respectivo, otras clases de estadísticas, cuando no sirvan únicamente al interés de un solo Estado; fondos y dotaciones cuya finalidad exceda del ámbito de intereses de un Estado y no hayan sido hasta ahora administrados autónomamente por los Estados; 14.º organización y dirección de la policía federal y de la gendarmería federal; creación y organización de los demás cuerpos de vigilancia, incluyendo su armamento y el derecho a hacer uso de las armas; 15.º asuntos militares: cuestiones de daños por causa de guerra y asistencia a combatientes y a sus descendientes; cuidado de cementerios militares; medidas que resulten necesarias, con ocasión de una guerra o a consecuencia de ella para asegurar una gestión uniforme de la economía, incluyendo especialmente las de abastecimiento de la población en artículos de primera necesidad; 16.º creación de las autoridades federales y demás oficinas de la Federación; régimen de servicio y de representación de personal de los empleados federales; 17.º la política demográfica, cuando tenga por objeto el otorgamiento de subsidios por hijos y lograr una compensación de cargas en interés de la familia; 18.º elecciones al Parlamento europeo.» Artículo 14: «1. ...materia de escolaridad, así como en el ramo de la enseñanza, sobre lo relativo a residencias de alumnos y estudiantes, en la medida en que no se disponga otra cosa en los párrafos siguientes.» Artículo 14: «5.*a)* las escuelas públicas de ejercicios, los jardines de infancia para ejercicio, los centros de acogida con este mismo carácter y los internados de la misma índole que estén incorporados a una escuela pública con vistas a la práctica de ejercicios previstos en el marco de un plan de enseñanza; *b)* internados públicos que estén destinados exclusiva o principalmente a los alumnos de las escuelas de ejercicios a que se refiere la letra *a)*; *c)* el régimen de servicio y de representación de personal de los maestros, educadores y profesores de jardines de infancia para los establecimientos públicos especificados en las letras *a)* y *b).*» Artículo 14a: «2.*a)* Centros docentes superiores de carácter agrario o forestal, así como centros para la formación y perfeccionamiento de los profesores de escuelas agrarias y forestales; *b)* escuelas técnicas para la formación de personal forestal; *c)* escuelas técnicas públicas de carácter agrario y forestal que estén coordinadas con alguna de las escuelas públicas citadas en los apartados *a)* y *b)* o con alguna institución experimental de la Federación en el sector agrícola o forestal, para garantizar la realización de ejercicios previstos en un plan de estudios; *d)* residencias de estudiantes destinadas exclusiva o principalmente a alumnos de las escuelas mencionadas en los apartados *a)* al *c)*; *e)* régimen de servicio y representación de personal de los profesores y educadores de los establecimientos citados en las letras *a)* a *d)*; *f)* subvenciones para los gastos de personal de las escuelas confesionales de carácter agrícola y forestal; *g)* centros de experimentación agraria y forestal de la Federación, que estén coordinados organizativamente con alguna escuela agrícola o forestal sostenida por la Federación, con vista a garantizar la realización de ejercicios a dicha escuela previstos en algún plan de estudios.» Artículo 21: «1. Corresponderán a los Estados las funciones legislativa y ejecutiva en materia de régimen de servicio y del derecho de representación de personal de los empleados de los Estados, los municipios y las asociaciones de municipios, en la medida en que no se disponga otra cosa sobre estas cuestiones en el párrafo del presente artículo y en el artículo 14, párrafos 2 y 3, apartado *d).*»

2. Materias sobre las que el *Bund* ejerce la legislación y a los *Länder* corresponde la ejecución (art. 11, 14.2, 14a.3) [39]. Se dispone, por su parte, en el artículo 11.2 que en todo caso corresponde a la Federación la potestad legislativa sobre el ordenamiento tributario, el procedimiento administrativo, las disposiciones generales del Derecho administrativo penal, el procedimiento administrativo sancionador y la ejecución administrativa. En todas estas materias la actuación de la Administración regional es completamente autónoma, sin que puedan existir instrucciones de la Federación, al revés de lo que sucede en las materias anteriores.
3. Materias sobre las que corresponde al Estado la legislación básica y a los *Länder* la legislación de desarrollo y la ejecución (arts. 12, 14.3, 14a.4) [40]. Sobre la técnica de la legislación básica, el artículo 15.6 CA

---

[39] Artículo 11: «1.º nacionalidad y derecho de residencia; 2.º representaciones profesionales cuando no estén comprendidas en el artículo 10, a excepción, sin embargo, de las agrarias y de las forestales; 3.º viviendas populares; 4.º policía de tráfico; 5.º saneamiento de las poblaciones; 6.º navegación interior en materia de concesiones de navegación, instalaciones navales y servidumbres sobre éstas siempre que no sean las del Danubio, el Bodensee, el Lago Neusiedler y tramos fronterizos de otras aguas que formen frontera; 7.º estudio de impacto sobre medio ambiente.» Artículo 14: 2. «régimen de servicio y de representación de personal de los profesores de las escuelas públicas obligatorias, si no se dispone otra cosa en el párrafo 4, letra *a)*». Artículo 14.*a)*.3: «*a)* enseñanza religiosa; *b)* régimen de servicio y derecho de representación de personal de los profesores de escuelas públicas de tipo agrario y forestal, así como profesional y técnico, y de los educadores de residencias públicas de estudiantes destinadas exclusiva y principalmente a estudiantes de las escuelas mencionadas, con excepción, sin embargo, de las materias de competencia para el ejercicio de la potestad académica sobre esos profesores y educadores.»

[40] Artículo 12: «1) beneficencia; política demográfica en lo que no esté comprendido en el artículo 10; establecimientos de asistencia publica; asistencia a la maternidad, a los lactantes y a los menores; hospitales y sanatorios, balnearios y recursos naturales curativos; 2) organismos públicos para la solución extrajudicial de conflictos; 3) reforma del suelo, especialmente operaciones agrarias y colonización; 4) protección de las plantas contra enfermedades y parásitos; 5) energía eléctrica, en lo que no esté comprendido en el artículo 10; 6) derecho del trabajo, así como la protección de trabajadores y empleados, cuando se trate de trabajadores y de empleados agrícolas y forestales.» Artículo 14.3: «*a)* composición y división de las Juntas que hayan de constituirse en el marco de competencia de las autoridades escolares de la Federación en los distintos Estados y distritos políticos, incluyendo la designación y retribución de los componentes de estas Juntas; *b)* organización exterior (estructura, formas organizativas, instauración, conservación, supresión, demarcaciones locales, número de alumnos por clase y horas de clase) de las escuelas públicas obligatorias; *c)* organización exterior de las residencias públicas de estudiantes que estén exclusiva o principalmente destinadas a alumnos de escuelas obligatorias; *d)* requisitos profesionales de contratación para las maestras de jardines de infancia y asistentes que hayan de ser empleados por los Estados, los municipios o las agrupaciones de municipios en centros e internados destinados exclusiva o predominantemente a los alumnos de escuelas obligatorias.» Artículo 14.*a)*: «4.*a)* tratándose de las escuelas profesionales de carácter agrario y forestal: en materia de determinación tanto de los objetivos de la enseñanza como de las asignaturas obligatorias y de la gratuidad de la enseñanza, así como en lo tocante al deber de escolaridad y al paso de escuelas de un Estado a escuelas de otro; *b)* tratándose de escuelas técnicas de carácter agrario y forestal: en materia de determinación de los supuestos de excepción, de los objetivos docentes, de las formas de organización, de la extensión de la enseñanza y de las asignaturas obligatorias, de la gratuidad de la enseñanza y del paso de la escuela de un Estado a la de otro; *c)* en materia del estatuto público de las escuelas privadas de carácter agrícola y forestales, así como profesional y técnico, con excepción de las comprendidas en el párrafo 2, apartado *b)*; *d)* en materia de organización y del ámbito de competencia de vocales que colaboren en las materias del párrafo a la tarea ejecutiva de los Estatutos.» Por su parte, el apartado 8 del artículo 14.*a)* dispone que en el ejercicio de las competencias ejercidas por el Estado del artículo 14.*a)*.4, el Consejo Nacional deberá adoptar sus decisiones con un quórum de votación de dos tercios.

establece que corresponderá a los Parlamentos regionales, dentro del ámbito fijado mediante la ley federal, «la ejecución de los detalles». La Ley federal podrá señalar un plazo para la promulgación de las leyes regionales que no podrá ser inferior a seis meses ni superior a un año, sin la conformidad del Consejo Federal. En el caso (no infrecuente) de que dicho plazo fuese incumplido por alguno de los Estados, queda transferida a la Federación la facultad de promulgar la Ley de ejecución en dicho Estado. Cuando el Estado incumplidor apruebe la Ley de aplicación, quedará derogada la que haya promulgado la Federación. También se establece el muy importante principio de que si el *Bund* no hubiese aprobado la Ley básica, podrá el Parlamento regional regular libremente la materia, si bien cuando la Federación haya determinado los principios, deberán las Leyes regionales ser adaptadas a ellos, dentro del plazo fijado por la propia Ley federal. El Tribunal Constitucional austríaco ha sentado una doctrina seguida en nuestro país (y en otros), pues ha venido interpretando desde hace décadas, ha exigido que las bases sean bases y sólo contengan principios y no reglas de desarrollo y también que las leyes regionales de desarrollo no pueden ir contra las leyes de bases.

4. Materias sobre las que corresponde a los *Länder* la legislación y la ejecución (arts. 14.4, 14.a.1, 21.2) [41]. Es muy llamativa la ausencia de un reconocimiento amplio de la capacidad financiera de los *Länder*, con lo que no ha de extrañar la frecuente afirmación de que la posición de los *Länder* es especialmente débil en materia financiera.

Finalmente, en relación con la cláusula de cierre del sistema es comúnmente mantenido y regulado que en el Estado federal, el Derecho de la Unión prevalece «incondicionadamente sobre el Derecho de los Estados miembros —*Reichsrecht bricht Landrecht*... (y) significa que la norma federal debe afirmar su validez aun cuando sea ella la que ha ido más allá de su esfera de competencia. Aplicado a las leyes, esto tendría como consecuencia que, aun supuesto que la reforma de la Constitución federal estuviera sujeta a ciertos requisitos que la dificultasen, una ley federal ordinaria podía ensanchar la competencia de la unión y reducir la de los miembros [42]». Seguramente por

[41] Artículo 14.4: «*a)* competencia de las diversas autoridades para el ejercicio de la potestad administrativa sobre los maestros de escuelas públicas obligatorias sobre la base de las leyes que se promulguen con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2.» Se incluye un importante inciso sobre cooperación, pues las leyes regionales deben especificar que las autoridades escolares de la Federación «colaboren» en los nombramientos, otras designaciones para puestos de servicio y en las distinciones, así como en los procedimientos de elegibilidad y de expediente disciplinario; «*b)* el régimen de jardines de infancia y de centros de acogida.» Artículo 14a: «1. En el sector de las escuelas agrícolas y forestales y en el de la enseñanza agraria y forestal, ..., lo tocante a internados, así como el régimen de servicio y de representación de personal de los profesores y educadores de todos estos establecimientos.» Artículo 21.2.: «A los Estados les corresponderán las funciones legislativa y ejecutiva en materia de protección del trabajador y de representación del personal, cuando los empleados a que se refiere el párrafo 1 no trabajen en empresas. Cuando no exista competencia de los Estados al amparo del presente párrafo, esta materia caerá en el ámbito de competencia de la Federación.»

[42] H. Kelsen, *Teoría General...*, *op. cit.*, pp. 290 y 291.

causa de este riesgo no se incluyó en la Constitución de Austria ninguna cláusula de prevalencia del Derecho de la Federación sobre los ordenamientos de los *Länder*, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el artículo 31 de la Ley Fundamental de Bonn y también en el artículo 149.3 de la Constitución española. La única disposición federal que es prevalente sobre el Derecho de los Estados es la propia Constitución federal.

4.2. Administración indirecta [43]

El ente territorial que ha de efectuar la función ejecutiva puede hacerlo a través de sus propio órganos, o bien mediante la organización administrativa de otro ente territorial. Lo más relevante en el sistema constitucional austríaco es que la Administración de los *Länder* gestiona y ejecuta las competencias exclusivas de la Federación. Además, en un ejemplo más de federalismo cooperativo, se prevé también la posibilidad de que las competencias del *Land* sean ejercidas por la Federación. En Austria, la Administración indirecta se ejerce sobre las materias que el artículo 10 CA atribuye al *Bund* de forma ordinaria, de modo que los *Länder* «ejercerán la función ejecutiva de la Federación, en la medida que no existan autoridades federales específicas» (art. 102.1 CA). El órgano que personaliza la asunción de la función ejecutiva es el Gobernador del Estado y las autoridades regionales subordinadas a éste; más aún, cuando haya autoridades federales encargadas de la misión ejecutiva, estarán subordinadas en esas materias al Gobernador del Estado. Las materias en las que existe administración federal indirecta son muy amplias, pues incluso el artículo 102.3 determina que también las materias que han de ser administradas por la autoridad federal puedan serlo por los *Länder*. En cuanto a las materias no enumeradas de forma expresa en el artículo 102.2 y reservadas expresamente a la Administración federal indirecta, las autoridades federales sólo pueden intervenir con autorización de los *Länder*.

La Administración federal indirecta está engarzada con el principio federal y de ahí con los artículos 2 y 44 y sitúan al Presidente del *Land* en una posición preeminente y central del sistema. Esto es así, de modo que en materias de administración federal indirecta la intervención de las autoridades federales no puede excluir ni anular la actuación de las autoridades regionales. Administración indirecta también significa que el Presidente del *Land* carece de autonomía decisoria, pues está sometido a las instrucciones del Gobierno federal, así como a las de los Ministros federales en materias de su competencia. Para ejecutar dichas instrucciones, las autoridades regionales están obligadas a emplear «todos los medios a su disposición» en su calidad de órganos de la esfera de administración autónoma del Estado regional. Las

[43] Sobre una explicación detallada de la Administración indirecta en Austria, es interesante, H. Schäffer, «Perspectivas del Derecho Administrativo. Informe del Estado de Austria», en *Autonomíes*, 15, 1992, pp. 311 y ss.

directivas del Gobierno federal o de los Ministros federales, a título individual, remitidas al Gobernador obligan a éste a transmitir por escrito «bajo su responsabilidad y sin demora» (art. 103.3), esas instrucciones al miembro interesado del Gobierno regional y a supervisar el cumplimiento de las mismas. También aquí se percibe una cierta desconfianza hacia la propia institución de la administración federal indirecta, pues la CA se encarga de determinar la responsabilidad (se supone que no sólo política) del Gobernador del Estado y del Ministro regional responsable por razón de la materia en caso de incumplimiento de las instrucciones de referencia. Esta responsabilidad se sustancia ante el Tribunal Constitucional.

El Gobierno del *Land* podrá acordar, en su «Reglamento interior», los grupos específicos de materias de administración federal indirecta que sean asumidos por miembros del Gobierno regional mediante delegación del Gobernador del Estado. En estos asuntos los miembros en cuestión del Gobierno regional estarán igualmente vinculados a las instrucciones que les dé el Gobernador del Estado, de igual forma a como éste lo está a las del Gobierno federal o de los Ministros federales. En cuanto al régimen de recursos administrativos en el ámbito de Administración indirecta, el artículo 103.4 CA determina que la última instancia decisoria es el Gobernador regional, cuando éste haya de resolver como órgano de apelación y una ley federal no haya dispuesto algo distinto de forma excepcional y expresa. Pero en materia de recursos administrativos también existe un intento de mantener la estructura federal de forma preferente, pues es el Ministro federal competente la instancia jerárquica máxima para conocer del recurso administrativo si la decisión ha correspondido en primera instancia al Gobernador regional.

4.3. La resolución de conflictos y la sutil función interpretadora del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional adquiere en la CA un importante papel de garante de la distribución de competencias que establece la Constitución. Es obviedad hoy descubrir con entusiasmo que el Tribunal Constitucional austríaco es una aportación personal de H. Kelsen, de la misma forma que lo es afirmar que ya existía algún lejano antecedente en el Tribunal del Imperio [44]. Sea como sea, el artículo 138.1.*c)* CA determina que el Tribunal Constitucional entenderá, además de las cuestiones de competencia, de las que se susciten «*c)* entre los Estados, así como entre un Estado y la Federación». Además, en ejercicio de su función de solución de conflictos, el Tribunal Constitucional declarará a instancias del Gobierno federal o del Gobierno de

[44] Un estudio muy interesante y riguroso de la jurisdicción constitucional en Europa en M. Ahumada Ruiz, *La jurisdicción constitucional en Europa*, Navarra, 2005. Nos han resultado especialmente útiles e interesantes las pp. 239 y ss. Un estudio en español que también nos ha parecido de gran utilidad, aunque se ha quedado algo anticuado, es: E. Alonso García, «El Tribunal Constitucional austríaco», en *El Tribunal Constitucional*, vol. I, Madrid, en especial pp. 425 y ss.

un *Land*, si un acto del Legislativo o del Ejecutivo, cae en la esfera de competencia de la Federación o en la de los Estados. Esta competencia sitúa al Tribunal Constitucional en una posición clave en el sistema constitucional, como guardián del federalismo proclamado en el mismo pórtico constitucional.

Por lo apuntado, el Tribunal Constitucional ha tenido un papel clave en el desarrollo y evolución del federalismo austríaco. El extraordinario grado de detalle de los artículos 10 y siguientes ha supuesto el claro fortalecimiento de la Federación, y en ese proceso centrípeto ha tenido un papel trascendental el Tribunal Constitucional austríaco. En efecto, han sido varias las técnicas utilizadas en el que la doctrina [45] ha diferenciado al menos cuatro técnicas:

1. Técnica de la esencia de la materia *(Wesenstheorie)*, construida sobre todo en la interpretación realizadas por el Tribunal Constitucional [46] de las competencias del artículo 10 de la CA. Recuerda «enormemente», recordaba E. Alonso García, los problemas con los que podía encontrarse nuestro Tribunal Constitucional en la interpretación de los términos literales de los artículos 148 y 149 de la Constitución española al inicio de la andadura constitucional. En estos casos el TC austríaco señala que cuando la Constitución emplea el sufijo *wesen* (que significa esencia, sustancia) la competencia del *Bund* trasciende la propia esencia de la materia atribuida y se extiende a toda la materia [47], basado seguramente en que es difícil (y en ocasiones imposible) definir qué es esencial en una materia. Este criterio fue abandonado desde hace más de treinta años por ser claramente asistemático y porque extendía a toda la materia lo que según la redacción de la CA debía entenderse a sólo una parte.
2. Técnica de la petrificación [48] *(Versteinerungstheorie)*. Según esta tesis las expresiones utilizadas en la Constitución han de ser interpretadas según fueron entendidas por el constituyente austríaco de 1920. Como ha estudiado P. Pernthaler, el momento de la petrificación es el 1 de octubre de 1925, día en el que entran en vigor los preceptos que regula la distribución de competencias entre el Estado y los *Länder*. Sin embargo, al haberse producido múltiples reformas de las competencias parece lógico referir la interpretación al día de la entrada en vigor de la reforma constitucional. A juicio de H. Schäffer, lo que el Tribunal Constitucional pretende es asumir que no está en

[45] Un análisis muy interesante e imprescindible en español para una completa comprensión de estas teorías, se puede ver en la obra de J. Vernet i Llover, *El sistema …, op. cit*., pp. 157 y ss. La explicación del presente capítulo sigue en cierta medida su clasificación sistemática y sus acertadas explicaciones.

[46] SSTC 2192/1951 y 2733/1954.

[47] En este sentido, J. J. González Encinar señala, seguramente con razón, que en la traducción del artículo 10 que realiza M. Daranas (en *Las Constituciones Europeas*, vol. I, Madrid, 1979) se ignora en ocasiones el significado del sufijo *wesen*, con lo que si bien «se da idea del actual valor de la Constitución según la interpretación del Tribunal Constitucional, se hace, sin embargo, difícil entender el alcance de la *Wesenstheorie*». J. J. González Encinar, «Austria», *op. cit*., p. 245, nota al pie 44.

[48] STC 2721/1954.

condiciones de modificar mediante el método interpretativo «la situación regulada, porque la distribución de competencias constituye un equilibrio de poder entre la Federación y los estados federados establecido por la Constitución. No puede ser el contenido de la interpretación sustituir una decisión que se tiene que tomar en sede política y constitucional. Por esta razón, el Tribunal Constitucional se ve obligado a realizar una interpretación de la distribución de competencias de forma sutil y sobre todo apoyada en hechos históricos [49]» A modo de ejemplo puede citarse el significado de la materia «escuelas agrícolas y forestales», regulado por el artículo 14.*a)* de la Constitución austríaca, la cual será interpretada según el sentido que estos conceptos tenían el 28 de abril de 1975, fecha de entrada en vigor de la Ley Constitucional que introdujo este precepto. Se pone de relieve que es una técnica extraordinariamente cautelosa en el sentido de que impide incorporar al texto constitucional la evolución propia de los tiempos. Sin embargo, esta técnica es de una procedencia discutible, cuando hay un precepto constitucional como el artículo 44.1 de la CA que, al menos, teóricamente, permitiría dar rápida respuesta (quizá demasiado) a una eventual necesidad interpretativa planteada. Queda patente, en cualquier caso, que la posición del Tribunal Constitucional austríaco ha sido extraordinariamente relevante en la configuración del sistema federal, excediendo seguramente la idea inicial del constituyente de 1920.

3. El principio de adhesión o de desarrollo intrasistemático *(prinzip der intrasystematischen)*. Las implicaciones de la teoría explicada en el epígrafe anterior son más que evidentes, sobre todo en lo que se refiere a las nuevas competencias y de forma especialmente incisiva en lo relativo a las comunicaciones. Según este nuevo principio las nuevas competencias se entienden incorporadas por conexión, en los títulos competenciales atribuidos a la Federación por la CA. De esta forma la cláusula residual del artículo 15 CA «no llega nunca a aplicarse, puesto que las matizaciones a la citada teoría filtra(n) las nuevas competencias [50]». Salta a la vista la contradicción del sistema, en el que, por una parte, se insta la petrificación del significado constitucionalizado en 1925 y, a la vez, se atribuye a la Federación las nuevas competencias a partir de la definición en el texto constitucional de las antiguas. De esta forma el Tribunal Constitucional atribuye al *Bund* las materias de nueva aparición en detrimento de los *Länder* [51]. Por ello la doctrina austríaca habla de «competencias añadidas», técnica que se

[49] H. Schäffer, «Prólogo», *op. cit*., p. 13.

[50] J.Vernet i Llover, *El sistema…, op. cit.,* p. 163.

[51] J. Vernet pone el significativo ejemplo del régimen de la televisión que no se atribuye al Estado ni a los *Länder,* sencillamente porque no existía en el año 1925. Si se aplicase el artículo 44 CA esta materia debería ser ejercida por los *Länder*, pero por la aplicación del principio de desarrollo intrasistemático se atribuye al Estado porque tiene una conexión sistemática y directa con la radiodifusión, y ésta a su vez con teléfonos y telégrafos que según el art. 10.1.9 CA se atribuyen al *Bund*.

asemeja de forma notable a la teoría norteamericana de los poderes implícitos, elaborada a partir de la célebre sentencia del Tribunal Supremo *McCulloc v. Maryland* [52], y ello a pesar de que la propia doctrina austríaca es muy remisa a aceptar la identidad de técnicas entre el constitucionalismo norteamericano y el austríaco. Complemento del principio de adhesión se sitúa el de las competencias transversales que ha sido utilizada por el Tribunal Constitucional para incrementar y fortalecer la posición del *Bund,* excluyendo cualquier asunción de competencias por el *Land* que pudiese interferir en la creación de un Estado fuerte. Ello ha sucedido en diversas ocasiones, y en particular la interpretación del Tribunal Constitucional de la materia «Constitución federal» atribuida a la Federación (art. 10.1. CA).

4. Técnica de los puntos de vista *(Gesichtspunktheorie).* Viene a funcionar como una corrección de las anteriores porque introduce la perspectiva de los *Länder* en el ejercicio de las competencias constitucionales, resultando una construcción clave para el federalismo cooperativo. Esta teoría se aplica cuando sobre una misma materia confluyen competencias propias de la Federación y de los Estados, y significa que cada ente territorial ha de tener en cuenta los aspectos competenciales (los puntos de vista) de los otros entes. Es un criterio de razonable lógica que obliga a ponderar los diversos y legítimos puntos de vista existentes en el ejercicio de cada competencia, pues el federalismo cooperativo trata de superar la rigidez de la separación competencial tal y como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional austríaco. Además, no deja de ser una consecuencia del principio de igualdad, pues todos los Estados miembros y la misma Federación son considerados bajo un criterio de estricta teórica igualdad, lo cual a su vez tiene su proyección en diversos ámbitos, como, por ejemplo, en el acceso al Tribunal Constitucional, pues cualquier *Land* tiene la misma posición procesal que otro y que la propia Federación. En definitiva, y como lógica consecuencia de esta técnica se impone al *Bund* y a los *Länder* la obligación de tener en cuenta, de una forma racional y coherente, las normas de los otros entes que ejercen una competencia que esté relacionada con la materia que se está ejerciendo.

[52] Un resumen de la sentencia y del significado de la misma en la construcción del sistema constitucional norteamericano puede verse en M. García Pelayo, «Derecho constitucional comparado», en *Obra,…, op. cit,,* pp. 521 y ss. En la p. 524 se indica lo siguiente: «... gracias a los poderes implícitos ha podido formarse un Estado fuerte capaz de dominar y concentrar las principales energías de la nación y de hacer frente a los problemas sociales, a las crisis económicas y a las necesidades de dos guerras mundiales...».

4.4. El federalismo cooperativo

De forma significativamente paralela a lo sucedido en la República Federal de Alemania, el Estado federal unitario empezó una paulatina deriva hacia el Estado Federal cooperativo. Se ha producido, desde 1974, una lentísima evolución que ha supuesto la inicial atribución a los *Länder* de algunas competencias que habían sido reclamadas por ellos desde hacía tiempo. Ante todo, ha de tenerse en cuenta que muchas de las técnicas cooperativas están desformalizadas y se ejercen al margen de los cauces expresamente recogidos en la Constitución y en la legislación. Seguramente sean éstas las más efectivas. En cualquier caso, la regulación se introdujo mediante la Ley constitucional de 10 de julio de 1974 y es de singular relevancia el artículo 15.*a)*, que prevé dos mecanismos cooperativos:

1. Vertical. La Federación y los Estados pueden concertar entre sí convenios sobre las materias de su respectivo ámbito de competencia. «La conclusión de estos convenios en nombre de la Federación corresponderá, según cuál sea el objeto de los mismos, al Gobierno Federal o a los Ministros Federales». Los convenios que deban vincular a los órganos legislativos federales sólo podrán ser concertados por el Gobierno Federal con autorización del Consejo Nacional, y deberán publicarse en el «Boletín de Legislación Federal». Es tal la relevancia que se proporciona a estos Convenios que en el apartado tercero del artículo 15.*a)* se declara la plena aplicación de los principios del Derecho Internacional en materia de Tratados Internacionales, desarrollados precisamente por el Convenio de Viena de 1969.

El aspecto convencional del federalismo cooperativo ha tenido una relevancia digna de ser resaltada y ha supuesto un aparente freno a la tensión centralizadora del sistema. Especialmente revelador ha sido el proceso de negociación del Acuerdo sobre la nueva Compensación financiera 2001-2004 y el Convenio sobre el Pacto de Estabilidad de Austria [53], cuyo objetivo era la consecución del Déficit cero. Estos pactos fueron acordados en el marco de la conocida como «Ronda de los ocho», formada por cuatro representantes de la Federación y cuatro de los *Länder*. Finalmente se logró el acuerdo con las consabidas exigencias de reducción administrativa y saneamiento presupuestario y mediante la creación de varios comités de coordinación. A pesar de esta tendencia del nuevo federalismo, ni siquiera la «Ronda de los ocho» se pudo liberar de la inercia centralizadora tan arraigada en el espíritu austríaco y que se puede percibir en los acuerdos en materias tan dispares como infraestructuras terrestres o consejos escolares.

El elemento orgánico también es muy notorio y llamativo si se compara con otros sistemas en los que no es ni mucho menos habitual, pues es normal que los órganos creados para el ejercicio de competencias federales (incluso exclusivas) estén formados también por miembros de los *Länder*. Por

[53] Suspendido, por cierto, para los años 2002 y 2003 como consecuencia de las necesidades presupuestarias motivadas por las inundaciones acaecidas en agosto de 2002.

ejemplo, en materia de política exterior y seguridad y defensa, de competencia exclusiva de la Federación según el artículo 10 CA, se creó el Consejo Nacional de Seguridad, presidido por el Canciller Federal y al que pertenece, con igualdad de derechos y obligaciones, un representante de la Presidencia de la Conferencia de Presidentes de los *Länder*. Igualmente, es habitual la presencia de representantes de los Estados en órganos federales, como, por ejemplo, sucede con órganos de coordinación y dirección del gasto sanitario o del mercado eléctrico.

Finalmente, suele ponerse de relieve que el federalismo cooperativo austríaco se manifiesta en el plano de los derechos privados de la Federación y de los *Länder*, que está recogido en el artículo 17 de la CA. Según éste no quedará afectada la posición de la Federación como titular de derechos privados en modo alguno por las disposiciones de los artículos sobre distribución de competencias; por lo que el *Bund* y los *Länder* han utilizado esta vía de escape para evitar los «problemas» de rigidez constitucional de la distribución de competencias, en el que, como se ha dicho, siempre se ha tendido a imponer la posición de la Federación.

2. El federalismo cooperativo horizontal se plasma sobre todo en los Convenios entre los Estados, previstos en el artículo 15.*a)*.2 CA. Dichos convenios sólo podrán adoptarse en materias del ámbito de competencia autónoma de cada Estado y deberán comunicarse al del Gobierno Federal. También (aunque en este caso sea todavía más dudoso) se prevé la aplicación de las normas que regulan la celebración de Tratados Internacionales, con el límite añadido de la Constitución de cada Estado que sea parte en el Convenio.

Especialmente relevante, por sus implicaciones y las posibilidades de importación al caso español, es la participación de los Estados federados en los asuntos de la Unión Europea [54]. El confuso artículo 23.*d)* de la CA (que no ha sido aplicado para el ingreso de Austria en la Unión Europea) dispone que mediante un acuerdo entre el *Bund* y los *Länder* se puede definir la ejecución y aplicación de las normas y actos adoptados por la Unión Europea. Además se prevé que mediante acuerdo entre los *Länder* (al menos cinco de ellos) se determine de forma definitiva el alcance de estas medidas. Por su parte, la Federación está obligada a informar inmediatamente a los Estados miembros sobre todos los «proyectos» que hayan de ser adoptados en tanto Estado integrante de la Unión Europea y que afecten a la competencia de los *Länder*. En este sentido, la reforma constitucional de 1992 trató de vertebrar la participación de los Estados miembros en la Unión Europea mediante la creación de una Conferencia para la Integración de los *Länder*, considerado como lugar de discusión de los Estados miembros y al que pertenecen los Presidentes de los *Länder* y el Presidente del *Nationalrat* (con voz aunque sin voto). La mayoría absoluta a la que se acaba de hacer referencia

[54] Un análisis en español de la participación de los *Länder* en el proceso de integración europea, puede consultarse en F. Staudigl, «El papel de los *Länder* austríacos en el proceso de integración europea», en *RVAP*, 38, 1994, pp. 287 y ss.

es un quórum de votación y sus decisiones vinculan a la Federación en materias de las que los *Länder* tengan asumida el ejercicio de la potestad legislativa. El *Bund* sólo puede incumplir el criterio apuntado en la Conferencia aduciendo razones (que ha de comunicar) de política exterior nacional. Además, mediante aquella reforma constitucional se ha estructurado en Austria la inserción de representantes de los *Länder* en las delegaciones negociadoras y de participación en el Consejo de Ministros de la Unión. Ha de tenerse en cuenta, en todo caso, que uno de los ejes más característicos e importantes del federalismo austríaco es la pervivencia de un acuerdo verbal y contactos fuera de los cauces oficiales y ordinarios, aunque los *Länder* hayan exigido siempre la formalización de los acuerdos alcanzados, como ha explicado F. Staudigl.

Para acabar, en materia de relaciones internacionales, el federalismo austríaco está más estructurado y desarrollado que otras formas de Estado descentralizadas. Así, en relación con el ejercicio por el *Bund* del *Treaty making power*, los *Länder* pueden expresar su posición respecto de la firma de tratados internacionales que puedan afectar a su ámbito competencial. Además, los Estados federados estarán obligados (incluidos los asuntos europeos), en fase descendente, a tomar medidas que resulten necesarias para la aplicación de Tratados Internacionales dentro de su respectiva esfera de actuación autónoma. Si un Estado no cumpliera esta obligación en el plazo previsto, la Federación asumirá provisionalmente, y hasta que el *Land* apruebe sus normas, la competencia para adoptar dichas medidas, en especial si se refiere a medidas legislativas.

V. CONCLUSIÓN: POSIBILIDADES DE REFORMA

Se ha hecho evidente en la doctrina constitucionalista austríaca y en la clase política del país alpino la necesidad de proceder a una revisión constitucional del sistema. Las insatisfacciones que parece producir el sistema austríaco parecen tantas, que ha merecido el calificativo casi generalizado de federalismo limitado o restringido, cuando no centralista. Por ello se ha intentado su reforma. Además, las propuestas de cambio político y constitucional (y la necesidad de realizarlas) no sólo se han hecho patentes en materias de federalismo y distribución territorial del poder político: se ha extendido también a otros ámbitos como el de fortalecimiento del sistema democrático y de codificación del sistema de derechos constitucionales. No es raro que haya autores que preconicen la conveniencia de emprender una reforma «total», al modo suizo, de la Constitución austríaca de 1920. Que las circunstancias son hoy diversas es algo que parece asumido, pues la internacionalización de las condiciones socioeconómicas de principios de siglo y el surgimiento de nuevos actores políticos (el polémico y discutible FPÖ) anticipan el fortalecimiento de una conciencia federal que ha transformado el corporativismo que tradicionalmente estructuraba Austria.

El problema de la reforma viene de lejos [55] y se ha centrado casi siempre en la reforma institucional, en el intento de fortalecer la posición de los *Länder* y en reordenar la detallada definición de la distribución de las competencias. En 1992 se adoptó una Declaración entre el Canciller federal y el Presidente de la Conferencia de Presidentes de *Länder* que definió una serie de «medidas de reforma constitucional» y que incidían sobre todo en la distribución de competencias introduciendo una mención expresa al principio de subsidiariedad; en un fortalecimiento de la Administración federal indirecta, en la reforma institucional (sobre todo *Bundesrat*) y en la financiación. En 1995 se intenta la redacción de una nueva Constitución para Austria, pero es en 1997, y a instancias del Gobierno federal, cuando se crea un organismo negociador que se estructuraba a través de varios grupos de trabajo divididos por materias que cristalizaron en una propuesta presentada en noviembre y sobre la que debería llevarse a cabo la reforma del Estado federal. Los principios que integran las «Propuestas para una profunda reforma del Estado federal» y a los que se debería someter la reforma de la Constitución tuvieron una indudable repercusión, pero nada preveían acerca del elemento institucional que siempre se pensó habría de ser uno de los elementos que deberían modificarse. Los principios fueron los siguientes:

1. Acción federal cooperativa y solidaria entre el *Bund*, *Länder* y los municipios.
2. El principio de subsidiariedad habría de situarse como uno de los puntos centrales del reparto competencial, fortaleciendo la posición de los municipios y de los Estados.
3. Creación de ámbitos competenciales de acuerdo con las funciones asumidas por cada ente territorial. Se propone la armonización de la distribución competencial que realiza la CA, pues se propuso la reducción de las competencias atribuidas a la Federación con una reducción a 17 grandes competencias.
4. Financiación responsable de los diversos entes territoriales.
5. Supresión de la Administración interpuesta de la Federación.

La no consecución de las pretensiones de los *Länder* en la distribución de competencias y en la financiación, supuso el fracaso de 1997. En 2003, se creó la denominada «Convención austríaca» cuyo objetivo es emprender y estudiar la viabilidad de una reforma constitucional en lo que al hecho federal se refiere. No obstante, sus planteamientos han sido diversos a los que han alumbrado otras propuestas; ahora se ha hecho patente la tensión entre el principio federalizante que defienden los Estados miembros y el principio unitario

[55] En 1974 se efectuó la última gran reforma de la CA y se reformaron las competencias de los *Länder* y se introdujeron algunas de las técnicas de federalismo cooperativo que se han analizado. El 21 de julio de 1989 se creó en la Cancillería federal una comisión de expertos que alcanzó su punto de máxima importancia con la firma del Pacto Federación-*Länder* en 1992. Pero los eternos problemas de financiación y la pretensión de algún *Land* de asumir más competencias sobre nuevas materias impidieron el Acuerdo que en esta ocasión parecía más cerca.

que se defiende de forma mayoritaria en el *Bund*. La «Convención austríaca» [56] fue la encargada de estudiar la reforma. Era un órgano de carácter cuasi-constituyente, compuesto por 70 personas, con representación de los *Länder* (miembros de los *Landtag* y Presidentes regionales) y del *Bund*, con una Directiva compuesta por siete miembros en el que estaban representadas las principales fuerzas políticas. La Convención se dio un plazo de dieciocho meses para redactar la propuesta para una reforma «sustancial» del Estado, que debía alcanzar a numerosas materias pero que no ponía en cuestión los principios de la Carta Magna.

Los resultados finales de la Convención son difíciles de verificar por la magnitud de la obra emprendida, pero existían grandes dosis de escepticismo. Peter Pernthaler ha señalado que el resultado de la Convención fue de «resultado insatisfactorio y provisional». En efecto, en enero de 2005 presentó la «Convención austríaca» un Informe [57] sobre el trabajo realizado pero no incluyó ninguna propuesta articulada final sobre el texto constitucional. Hubo, sin embargo, acuerdos importantes, como, por ejemplo, en suprimir el artículo 44 CA que permite la desintegración de la Constitución o en la inclusión de un orden jurisdiccional contencioso-administrativo regional. No obstante, las discrepancias fueron abundantes, sobre todo en constitución financiera, además de la distribución de competencias en donde no se avanzó mucho más que en decidir que el sistema habría de ser de triple lista. Por tanto, parece que de la «Convención austríaca» no se ha extraído otra conclusión que la de elaborar un nuevo documento que sirve para la reflexión futura de la reforma constitucional, de la que lo único claro que hay es que se va a producir. En cualquier caso, las causas del fracaso de la «Convención Austria» han sido múltiples, pero sin duda trasladar a la Convención diferencias políticas, *a priori,* insalvables, y la no participación de responsables políticos desde la primera instancia, han sido elementos que han contribuido a que el resultado no sea el esperado.

---

[56] P. Pernthaler, I. Ratth-Kathrein y E. Wegscheider, «Austria», *Informe de Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona, 2004, pp. 851 y ss. Estos autores explican de forma muy clara la importancia de la Convención, su composición y sus expectativas. Da idea de la finalidad de la «Convención austríaca», y de su extraordinaria ambición, la siguiente estructura, pues se vertebra en 10 comisiones: Comisión I: deberes y fines del Estado. Comisión II: cuestiones esenciales en materia legislativa. Comisión III: instituciones del Estado. Comisión IV: catálogo de derechos fundamentales. Comisión V: distribución de competencias entre *Bund*, *Länder* y municipios. Comisión VI: reforma de la Administración. Comisión VII: instituciones administrativas especiales. Comisión VIII: controles de tipo democrático. Comisión IX: tutela judicial efectiva y jurisdicción. Comisión X: Constitución económica.

[57] Es interesante resaltar que, a pesar de que el órgano colegiado no llegase a una conclusión final, por la Presidencia (Dr. Fiedler) se presentase un texto articulado redactado por él, en el que se reordenaba la distribución competencial en un modelo de tres listas. A la vista de este texto, un grupo de Estados Federados elaboró su propia posición en el que las competencias se distribuyen siguiendo el modelo de la triple lista, pero con una regulación más favorable a los *Länder*. Es novedoso de esta propuesta (que no era articulada) la participación directa de los *Länder* en el procedimiento legislativo federal. Ante la falta de acuerdo en torno a la configuración del débil *Bundesrat*, los Estados proponen, tras la aprobación del proyecto de ley por el *Nationalrat*, el texto sea aprobado por siete de los nueve Estados.

Clara Garrido Criado ⋆

El Estado Federal Belga

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. REFORMAS LEGISLATIVAS Y CONSTITUCIONALES.—III. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE BÉLGICA EN LA ACTUALIDAD.—3.1. Comunidades.—3.2. Regiones.—3.3. Situación real.—IV. LA FUNCIÓN DEL SENADO.—V. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL REPARTO DE COMPETENCIAS.—5.1. Principio de atribución.—5.2. Principio de exclusividad.—5.3. Principio de exterioridad.—5.4. Principio de proporcionalidad.—5.5. Principio de subsidiariedad.—5.6. Competencias implícitas.—5.7. Competencias accesorias.—5.8. Competencias instrumentales.—5.9. Competencias paralelas.—VI. EL PRINCIPIO DE LEALTAD FEDERAL.—VII. LA CORTE DE ARBITRAJE.—VIII. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FEDERAL BELGA.—8.1. Federalismo de disociación.—8.2. Federalismo asimétrico.—8.3. Federalismo bipolar.—IX. CONCLUSIÓN.—X. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo primero de la Constitución belga establece que Bélgica es un Estado federal que se compone de Comunidades y Regiones. Esta afirmación podría hacernos pensar que Bélgica es un Estado federal más, con algunos rasgos distintivos.

Lo cierto es que entre los sistemas de organización territorial que se han edificado en Europa, el belga es el más original de todos ellos. Aunque sea hacer referencia anticipada a las conclusiones de este trabajo, cabe decir ahora que la originalidad del sistema belga deriva de que se trata de un federalismo asimétrico, de un federalismo de disociación, bipolar o de confrontación, que funciona como una confederación y, si se nos permite, al menos para el observador externo, algo complejo.

La realidad social belga se caracteriza por la existencia de dos colectividades con diferencias muy marcadas, como son la flamenca y la valona y por la utilización de tres lenguas maternas, que son la francesa, la neerlandesa y la alemana. Si bien las dos primeras son las propias de la mayoría de la población.

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid.

La identidad lingüística tiene también su traducción económica. El norte, de mayor peso industrial, se corresponde con la colectividad flamenca, mientras que el sur, que es el territorio de los valones, es menos activo en el campo industrial. En Bruselas conviven los dos grupos sociales, lo que le confiere un carácter específico.

En el momento de su independencia, en 1831, la clase dominante era francófona. El decreto del Gobierno provisional de 16 de noviembre de 1830 estableció que el francés era la única lengua oficial para las leyes y los decretos. Como ha señalado Robert Senelle [1], hubo que esperar a 1967 y 1991 para que hubiera un texto auténtico de la Constitución en holandés y en alemán.

Sin embargo, el sistema de representación proporcional y el mayor desarrollo económico y progresión demográfica de la zona flamenca permitieron a esta colectividad alcanzar progresivamente mayor poder político. Sus reivindicaciones integraban el programa del «movimiento flamenco» que, prácticamente desde los inicios del Estado, lucha contra la exclusión y la falta de apoyo institucional a su cultura de que es objeto Flandes, sin cuestionar directamente la forma unitaria estatal, como ha señalado Pons Pareda [2].

Como dice esta autora, las bases del movimiento flamenco se establecen en un manifiesto de 6 de noviembre de 1847, donde ya se denuncia la dominación a la cual se encuentra sujeto el pueblo flamenco y se reclama que «todas las partes de la nación sean tratadas de igual manera». En 1857, una «Comisión de los Agravios Flamencos» propone al Gobierno un programa de reformas que se oponen a la absoluta centralización. Por la importancia concedida a la formación de una élite intelectual y política, la principal reclamación del movimiento flamenco se identifica con la neerlandización de la Universidad de Gante, que no se conseguirá hasta 1930.

El momento de mayor tensión entre flamencos y valones, se vivió en 1968 cuando la sección francesa de la Universidad de Lovaina fue expulsada y forzada a trasladarse a la parte valona.

Las reclamaciones lingüísticas y el sentimiento de Comunidad cultural de los flamencos fue correspondido por la reclamación de autonomía económica que protagonizaron los valones.

Con estas premisas, ha sido necesario abordar una serie de reformas constitucionales que se tradujeron desde 1993 en el nacimiento de un Estado federal, que se compone de Comunidades y Regiones. Como ha señalado Francis Delpéré [3], no es demasiado fuerte hablar de una «revolución». El establecimiento de un Estado federal supuso un cambio de estructuras e indujo, sobre todo, un cambio de mentalidades, de métodos y de procedimientos.

---

[1] Robert Senelle, «L'expérience Belge en Matière de Fedéralisme – Quelles sont les leçons à retenir?», en *La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo,* Francisco Fernández Segado, Dykinson, S. L., Madrid, 2003.

[2] Eva Pons Pareda, «El Federalismo Belga», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido),* Director Miguel Ángel Aparicio, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.

[3] Francis Delpéré, «La Décentralisation à la Belge et à la Française.Voisines ou Cousines?», *La Constitution et les valeurs,* Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lauroff, Dalloz, 2005.

II. REFORMAS LEGISLATIVAS Y CONSTITUCIONALES

El proceso de cambio se inicia con las leyes lingüísticas de 1962 y 1963 que dividieron Bélgica en una Región lingüística neerlandesa, una Región lingüística francesa, otra alemana y la Región bilingüe de Bruselas.

Tras el citado estallido en la Universidad de Lovaina, se inició un proceso constitucional, concluido en 1970, que creó tres Comunidades culturales, la francesa, la flamenca y la germana, y tres Regiones, la valona, la flamenca y la de Bruselas.

Como ha señalado Patrick Peeters [4], el nacimiento de la Comunidad responde a la aspiración flamenca del reconocimiento de su propia lengua y cultura. Por otra parte, el concepto de Región servía para satisfacer las aspiraciones valonas a una cierta autonomía económica.

La doble motivación determinó que las Comunidades culturales recibieran competencias en materia de cultura, lengua y enseñanza, mientras que a las Regiones les fueron atribuidas competencias sobre política económica y agrícola, ordenación del territorio o medio ambiente. Por otro lado, las Regiones se configuran como entidades de base territorial mientras que las Comunidades son meras colectividades.

En efecto, para satisfacer las reivindicaciones del movimiento flamenco destinadas a conseguir una autonomía cultural, se creó el concepto de «Comunidades culturales». Las Comunidades son entidades públicas autónomas dentro de las Regiones belgas. Estas Comunidades estaban dotadas de Asambleas legislativas, integradas por miembros del Parlamento federal y no disponían de órganos ejecutivos.

Las Comunidades podían regular, a través de decretos, que tenían fuerza de ley, las llamadas materias culturales. Es decir, la radio y televisión, las artes, la defensa y apoyo a la lengua, etc. Al hilo de esta reforma, se diseñaron, en el ámbito nacional, mecanismos a favor de la minoría nacional de lengua francesa.

Como ha señalado Peeters [5], con la reforma de 1980, se aumentó todavía más la autonomía de las Comunidades: además de tener sus correspondientes cuerpos legislativos, conseguían un Gobierno ejecutivo propio. Sus poderes se hicieron asimismo extensivos a las llamadas «materias personalizadas» (persoongebondenen aangelegen-heiden; matières personnalisables). Éstas se refieren a la política sanitaria (la política relativa a la atención sanitaria dispensada en los hospitales o fuera de ellos, aunque existen varias excepciones, así como a la educación para la salud y a las actividades y servicios de la medicina preventiva) y a la ayuda a los individuos. Esta última forma parte de la política de familia, de la política de asistencia social, de la política para la inte-

[4] Patrick Peeters, «Federalismo: Una perspectiva comprada. Bélgica se transforma de Estado Unitario en Estado Federal», en *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España,* Enric Fosss y Ferrán Requejo, Editorial Trotta, Madrid, 1999.

[5] Patrick Peeters, *op. cit*.

gración de los inmigrantes, etc. Sin embargo, la política de seguridad social siguió siendo una cuestión nacional.

A partir de 1980, las Regiones fueron también dotadas de cuerpos legislativos y ejecutivos y comenzaron a ocuparse del desarrollo, el medio ambiente, la vivienda, determinados aspectos de la política económica, energética y de empleo, la planificación territorial, etc.

En 1980 también se creó el Tribunal de Arbitraje, que puede ser equiparado a una especie de Tribunal Constitucional, si bien con ciertas peculiaridades. El Tribunal tutela el cumplimiento de la atribución de competencias entre el Estado, las Comunidades y las Regiones y puede pronunciar la nulidad de leyes y decretos cuando se aprecie que se han violado las competencias propias. Más adelante nos ocuparemos detalladamente del Tribunal de Arbitraje.

En 1988 se organizó la Región de Bruselas capital, se confió la competencia de la enseñanza a las Comunidades y se atribuyeron las obras públicas y el transporte y el control administrativo de los municipios y las provincias a las Regiones. También se estableció un nuevo sistema de financiación de las Comunidades y Regiones.

La etapa definitiva de este proceso, o cuarta reforma estatal, es la de 1993, de la que nos ocuparemos más adelante. Tras ella se produjo la llamada quinta reforma en el año 2001, que otorgó nuevas competencias a las Regiones y a las Comunidades, revisó numerosos puntos del régimen institucional de la Región de Bruselas-Capital y aprobó un nuevo sistema financiero. Con posterioridad, la Constitución ha sido reformada el 21 de febrero de 2002, el 17 de diciembre de 2002, el 10 de junio de 2004, el 9 de julio de 2004, el 2 de febrero de 2005, el 25 de febrero de 2005 y el 26 de marzo de 2005.

Quizás, el dato más relevante, como ha señalado Lejeune [6], es que ninguna reforma del Estado ha sido jamás sometida a la aprobación popular. En efecto, la Constitución hace de Bélgica una democracia puramente representativa, que prohíbe el referéndum constitucional o legislativo. Muy recientemente el Parlamento se negó a introducir el procedimiento refrendario en el sistema político belga. Esta reticencia se explica por el temor de descubrir, o bien de avivar, las divisiones entre la opinión pública del norte y la del sur, pero indudablemente también por el miedo que tienen los partidos de perder una parte de su margen de maniobra.

Rojo Salgado [7] se pregunta si habría llegado tan lejos la reforma del Estado belga, o hubiera cristalizado de la misma manera si la ciudadanía se hubiese pronunciado. Lo que está claro —dice este autor— es que la mayoría de la población ni está interesada, ni muestra entusiasmo alguno por las reformas llevadas a cabo. Los últimos desastres ocurridos en el país (descontrol sanita-

---

[6] Yves Lejeune, «El Federalismo en Bélgica», en *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España,* Enric Fossas y Ferrán Requejo, Editorial Trotta, Madrid 1999.

[7] Argimiro Rojo Salgado, «La Experiencia del Estado Regional en Europa: Un referente para el caso español», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 127, enero-marzo de 2005.

rio sobre los alimentos, inundaciones, accidentes ferroviarios...) han puesto de manifiesto la falta de coordinación, así como el alarmante nivel de desvertebración del Estado, lo que ha impactado muy negativamente en la opinión pública belga.

Por otro lado, la transformación del Estado belga no ha sido un proceso racionalmente meditado y diseñado. Cada reforma ha respondido a un acuerdo político ocasional.

Las distintas etapas de la reforma estatal se han abordado en el curso de negociaciones gubernamentales. Los elementos sustanciales de cada etapa han sido siempre parte importante, e incluso detallada, de los acuerdos de coalición. Una razón, más bien técnica, de ese fenómeno puede hallarse en el procedimiento que se sigue para modificar la Constitución. Según el artículo 131 de esta última, una revisión constitucional se inicia por medio de una declaración uniforme de las tres ramas de la legislatura nacional: la Cámara de Representantes, el Senado y el Rey, que forman la llamada «Asamblea Preconstituyente». Cada una de las ramas de esta Asamblea indica de manera autónoma el artículo o los artículos cuya revisión considera necesaria. Una vez publicadas las tres declaraciones antedichas, se disuelven automáticamente la Cámara de Representantes y el Senado. La disolución implica la convocatoria del electorado dentro del plazo de cuarenta días y las Cámaras nuevamente elegidas deben reunirse dentro del plazo de dos meses. Sólo las nuevas Cámaras del Parlamento y el Rey (que forman ahora conjuntamente la Asamblea constituyente) pueden revisar las disposiciones constitucionales que se han señalado en la declaración que solicitaba la reforma del texto constitucional [8].

Con este procedimiento de reforma constitucional parece lógico que la negociación y el compromiso se conviertan en la piedra angular del sistema. Es difícil que las reformas sigan un camino trazado racionalmente, sino que lo lógico es que afloren del diálogo y la resolución de problemas concretos.

III. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE BÉLGICA EN LA ACTUALIDAD

Como señalábamos en las primeras líneas de este trabajo, el artículo 1 de la Constitución Belga define a Bélgica como un Estado federal que se compone de Comunidades y Regiones.

3.1. Comunidades

Tres son las Comunidades, de conformidad con el artículo 2 de dicho texto: la Comunidad francesa, la Comunidad flamenca y la Comunidad germanófona o de habla alemana.

---

[8] Patrick Peeters, *op. cit.*

La Comunidad Flamenca ejerce sus competencias en las provincias flamencas y en Bruselas e incluye a todos los habitantes del territorio de lengua neerlandesa y a los habitantes de la Región de Bruselas-Capital que hablan este idioma.

Su Parlamento está compuesto por ciento veinticuatro diputados. De ellos ciento dieciocho son elegidos directamente por los habitantes de la Región Flamenca, mientras que los habitantes de Bruselas de este origen eligen a los seis restantes.

En este sentido, cabe destacar que uno de los rasgos más importantes de la reforma constitucional de 1993 fue que se suprimió el llamado doble mandato. Ello significaba que los miembros de los Consejos de Comunidades y Regiones eran los diputados flamencos y valones en la Cámara de Representantes. Con el nuevo sistema de elección, los consejos de las Comunidades y Regiones han ganado en legitimidad democrática y en ímpetu federal.

El ejecutivo o Gobierno de la Comunidad Flamenca está compuesto por un Presidente y un máximo de diez ministros, exigiéndose que uno de estos últimos tenga su domicilio en Bruselas.

La Comunidad Francesa desarrolla sus competencias en las provincias valonas y se extiende a todos los habitantes de Bruselas que usan la lengua francesa.

Su Consejo está compuesto por noventa y cuatro miembros, de los que setenta y cinco corresponden al Consejo de la Región Valona y diecinueve al Consejo de la Región Bruselas-Capital.

El Gobierno se integra por el Presidente y ocho ministros, de los que uno ha de tener domicilio en la Región de Bruselas-Capital.

La Comunidad Germanófona extiende sus competencias sobre los municipios de la provincia de Lieja de habla alemana.

Su Consejo está compuesto por veinticinco diputados elegidos directamente y su Gobierno está integrado por un Presidente y dos ministros.

De conformidad con el artículo 127 de la Constitución Belga, los Consejos de la Comunidad Francesa y de la Comunidad Flamenca regularán por decreto:

1.º Las materias culturales.
2.º La enseñanza, exceptuando:
   a) La fijación del comienzo y fin de la enseñanza obligatoria.
   b) Las condiciones mínimas para la concesión de títulos.
   c) El régimen de pensiones.
3.º La cooperación entre las Comunidades, así como la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados sobre las materias aludidas en los apartados anteriores.

Los decretos emanados por los Consejos de las Comunidades tienen fuerza de ley en las respectivas Regiones, así como en relación con las instituciones establecidas en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, que en razón a sus

actividades deban ser consideradas como pertenecientes exclusivamente a una u otra Comunidad.

El artículo 128 del mencionado texto constitucional añade que los Consejos de la Comunidad Francesa y de la Comunidad Flamenca regularán por decreto las materias personalizables, así como respecto a ellas, la cooperación entre las Comunidades y la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados.

Será la ley la que determine qué materias son personalizables, así como las formas de cooperación y las modalidades de conclusión de tratados.

También en este ámbito, los decretos tienen fuerza de ley.

El artículo 129 de la Carta Magna extiende la competencia de los Consejos de ambas Comunidades al uso de las lenguas para:

1.º Las materias administrativas.
2.º La enseñanza en los establecimientos, creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos.
3.º Las relaciones sociales entre los patronos y su personal, así como las actas y documentos de las empresas exigidas por la ley y los reglamentos.

Estos decretos tendrán fuerza de ley en las respectivas Regiones, excepto en lo referente a:

1.º Los municipios o grupos de municipios contiguos a otra Región lingüística y donde la ley permita el empleo de otra lengua distinta a la de la Región en la que están situados. Respecto a tales municipios sólo mediante una ley aprobada con una mayoría especial podrán modificarse las normas sobre uso de lenguas.
2.º Los servicios cuya actuación se extienda más allá de la Región lingüística en la que están establecidos.
3.º Las instituciones federales e internacionales señaladas por la ley, cuya actividad sea común a más de una Comunidad.

En relación con la Comunidad de lengua alemana, el artículo 130 de la Constitución belga establece que regulará por decreto:

1.º Las materias culturales.
2.º Las materias personalizables.
3.º La enseñanza conforme a los límites establecidos por el artículo 127.
4.º La cooperación entre las Comunidades, así como la cooperación internacional incluyendo la conclusión de tratados sobre las materias contempladas en los apartados anteriores.
5.º El empleo de las lenguas para la enseñanza en los establecimientos creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos.

Asimismo, los decretos tienen fuerza de ley en la Región de lengua alemana.

3.2. Regiones

Las Regiones son también tres: la Región Valona, la Región Flamenca y la Región de Bruselas. Se trata de entidades de base territorial dotadas de una estructura institucional propia y un ámbito competencial definido, como iremos viendo a continuación.

La Región Valona comprende las provincias de habla francesa y alemana. Es decir, el Brabante valón, el Hainaut, Lieja, el Luxemburgo y Namur.

Esta Región cuenta con un Consejo Regional que es una Asamblea legislativa compuesta por setenta y cinco diputados elegidos por sufragio universal.

También está dotada de un Gobierno compuesto por ocho miembros, más un Presidente.

La Región Flamenca, por su parte, se extiende por Anvers, el Bravante flamenco, Flandes occidental, Flandes oriental y el Limburg, todos ellos territorios de lengua neerlandesa.

En 1980, Flandes resolvió unir la Comunidad y la Región Flamenca para disponer en Flandes de un solo Parlamento y de un solo Gobierno, comunes a ambas entidades, que ostentan las competencias comunitarias y regionales.

La Región de Bruselas fue creada por la Ley Especial de 12 de enero de 1989 y comprende el territorio de los diecinueve municipios de la Región Bilingüe de Bruselas-Capital.

El Consejo de esta Región está integrado por setenta y cinco diputados elegidos directamente y el Gobierno está compuesto por un Ministro-Presidente, cuatro ministros y tres secretarios de Estado regionales.

La Región puede aprobar ordenanzas, de rango inferior a los decretos.

Dado que los idiomas de los habitantes de la Región son el francés y el neerlandés, hay una Comunidad Flamenca y una Comunidad Francesa que son competentes en los llamados asuntos comunitarios: cultura, educación, asistencia a los ciudadanos y salud. Para la realización de las políticas comunitarias se han creado, a su vez, tres comisiones comunitarias que son autónomas y no forman parte de la Región de Bruselas-Capital.

La Comisión Comunitaria Común regula y gestiona las materias comunes a las dos Comunidades. El Parlamento de esta Comisión Comunitaria Común, que se llama Asamblea Reunida, está integrado por los dos grupos lingüísticos. Cuenta asimismo con un Gobierno integrado por miembros del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital.

La Comisión Comunitaria Común puede aprobar ordenanzas.

La Comisión Comunitaria Francesa tiene competencias sobre las instituciones de su grupo lingüístico en Bruselas, igual que la Flamenca sobre el suyo. Ambas disponen de Consejo y Gobierno.

Las Regiones tienen atribuidas competencias por virtud de ley, de conformidad con el artículo 39 de la Constitución belga.

De hecho, sus competencias son más amplias que las de las Comunidades, se ocupan del desarrollo económico, de los transportes, de la energía, del trabajo y del medio ambiente.

3.3. Situación real

Como ha señalado Lejeune [9], si, en Derecho puro, Bélgica consta de seis colectividades federadas y dos organismos de Bruselas dotados de un estatuto análogo, la Comisión Comunitaria Común y la Comisión Comunitaria Francesa, de hecho, el Estado sólo comprende en la actualidad cinco entidades:

1.º Flandes (Comunidad y Región a la vez).
2.º La Región Valona.
3.º La Comunidad Germanófona.
4.º La Región de Bruselas-Capital.
5.º La Comunidad Francesa de Bruselas-Capital.

Lo que ha ocurrido ha sido que, en 1980, la Región Flamenca cedió la práctica totalidad de sus competencias a la Comunidad, mientras que en 1994 la Comunidad Francesa traspasó sus más importantes atribuciones a la Región Valona y a la Comisión Comunitaria Francesa de Bruselas-Capital.

Una vez más, se trató de una solución empírica para resolver un problema concreto. Las necesidades financieras de la Comunidad de lengua francesa, en especial en el campo de la educación, aconsejaban esta cesión de competencias a la Región, por lo que se aprobaron disposiciones constitucionales y legales que lo permitían. La opción final esquivaba la fusión de la Comunidad Francesa con la Región Valona cuya propuesta había provocado un importante rechazo.

El acuerdo se plasmó en los artículos 137 y 138 de la Constitución, que son una prueba palpable de la complejidad del sistema político belga.

El artículo 137 establece que el Consejo de la Comunidad Francesa y el de la Comunidad Flamenca, así como sus Gobiernos, podrán ejercer respectivamente las competencias de la Región valona y de la flamenca en las condiciones y según las modalidades fijadas por la ley.

Por su parte, el artículo 138 dispone que el Consejo de la Comunidad Francesa, por una parte, y el Consejo Regional valón y el grupo lingüístico francés del Consejo de la Región Bruselas-Capital de otra, podrán decidir de común acuerdo y cada uno mediante decreto, que el Consejo y el Gobierno de la Región valona en la Región de lengua francesa y el grupo lingüístico francés del Consejo de Bruselas-Capital y su colegio en la Región bilingüe de Bruselas-Capital ejerzan en todo o en parte competencias de la Comunidad Francesa.

Tales decretos deben ser aprobados con la mayoría de dos tercios de los votos emitidos en el seno del Consejo de la Comunidad Francesa y con la mayoría absoluta de los votos emitidos en el seno del Consejo Regional valón y del grupo lingüístico francés del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, con la condición de que la mayoría de los miembros del Consejo del grupo lingüístico competente se halle presente. Pueden regular la financia-

[9] Yves Lejeune, *op. cit*.

ción de las competencias que señalen, así como la trasferencia del personal, bienes, derechos y obligaciones que les afecten.

Tales competencias serán ejercidas según el caso a través de decretos, órdenes o reglamentos.

Por otro lado, en Bruselas, mientras que la Comisión de la Comunidad Flamenca es un órgano simplemente administrativo y ejecutivo y un apéndice de la Comunidad Flamenca en Bruselas-Capital, la Comisión de la Comunidad Francesa en la capital tiene importantes competencias y puede promulgar decretos, frente a la Región de Bruselas-Capital o a la Comisión Mixta de la Comunidad que sólo pueden formular ordenanzas.

IV. LA FUNCIÓN DEL SENADO

Uno de los rasgos típicos de un sistema federal es la representación de los distintos intereses en las dos Cámaras del Parlamento. El interés federal o del conjunto en la Cámara Baja y el interés territorial o de las entidades federadas en el Senado o Cámara Alta.

También en este aspecto el federalismo belga es peculiar. Basta con repasar la composición del Senado para sostener esta afirmación.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución, el Senado está compuesto por 71 senadores, de los que:

1.º Veinticinco senadores elegidos conforme al artículo 61, por el colegio electoral holandés.
2.º Quince senadores elegidos conforme al artículo 61, por el colegio electoral francés.
3.º Diez senadores designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad Flamenca, denominado Consejo flamenco.
4.º Diez senadores designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad Francesa.
5.º Un senador designado de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad Germanófona.
6.º Seis senadores designados por los senadores mencionados en los apartados 2.º y 4.º

Al menos uno de los senadores mencionados en los apartados 1.º, 2.º y 6.º se hallará domiciliado, en la fecha de su elección, en la Región bilingüe de Bruselas-Capital.

Al menos seis de los senadores aludidos en los apartados 2.º, 4.º y 7.º estarán domiciliados, el día de su elección, en la Región bilingüe de Bruselas-Capital. Si cuatro como mínimo de los senadores mencionados en el apartado 2.º no estuviesen domiciliados el día de su elección en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, al menos dos de los senadores aludidos en el apartado 4.º, deberán estar domiciliados el día de su elección el la Región bilingüe de Bruselas-Capital.

En consecuencia, sólo una minoría de los senadores están elegidos por las entidades federadas, mientras que el componente más importante de senadores procede del sufragio universal. Esta circunstancia impide al Senado desarrollar su función típica.

Es cierto que las funciones del Senado se asemejan más a las de una segunda Cámara tradicional. En este sentido, las competencias del Parlamento se dividen en tres grupos:

1.º Materias de competencia exclusiva de la Cámara de Representantes (responsabilidad del Gobierno, presupuestos y control de las cuentas estatales, responsabilidad civil y penal de los ministros, fuerzas armadas y naturalizaciones, así como competencia decisoria residual en materias no incluidas en otro grupo).
2.º Materias en las que rige el bicameralismo integral (revisión de la Constitución; leyes que requieren una mayoría especial y las que las desarrollan; leyes relativas a la delimitación de competencias entre el Estado federal, las Comunidades y Regiones y a los órganos de estas últimas; relaciones internacionales de Bélgica; aprobación de acuerdos de colaboración entre el Estado, las Comunidades y las Regiones; regulación de los órganos jurisdiccionales; junto a otras materias a las que remite el artículo 77 (grupos lingüísticos de las Asambleas, división provincial, etc.).
3.º Al resto de materias se aplica un régimen de bicameralismo atenuado, por el que corresponde al Senado decidir si examina o no los textos remitidos por la Cámara, atribuyéndose a esta última la competencia decisoria [10].

En este sentido, el artículo 78 de la Constitución establece que en estas materias el proyecto adoptado por la Cámara de Representantes se trasmitirá al Senado. A petición de al menos 15 de sus miembros, el Senado examinará el proyecto de ley.

El Senado puede, en un plazo que no puede sobrepasar de sesenta días, decidir no aprobar enmiendas al proyecto de ley o incorporar enmiendas. Si el Senado no ha actuado en el plazo concedido o se comunica a la Cámara de Representantes su decisión de no enmendar el proyecto de Ley, éste es transmitido al Rey por la Cámara de Representantes.

Si el proyecto ha sido enmendando, el Senado lo trasmitirá a la Cámara de Representantes para que se pronuncie definitivamente, incorporando o rechazando, en todo o en parte, las enmiendas adoptadas por el Senado.

Si la Cámara de Representantes, una vez recibido el texto del Senado, adopta una nueva enmienda, el proyecto de ley será reenviado al Senado para que se pronuncie sobre la modificación propuesta. El Senado podrá, en un plazo no superior a quince días, decidir si se adhiere al proyecto enmendado por la Cámara de Representantes o enmendarlo nuevamente.

---

[10] Pons Parera, *op. cit.*

Si el Senado no ha resuelto en el plazo concedido o si se adhiere al proyecto de la Cámara de Representantes, ésta lo transmitirá al Rey.

Si el Senado enmienda, de nuevo, el texto, lo transmitirá a la Cámara de Representantes, para que se pronuncie definitivamente, incorporando o no las enmiendas del Senado.

Si el Gobierno apreciara urgencia en un proyecto de ley, una Comisión parlamentaria de concertación determinará los plazos de que dispondrá el Senado para pronunciarse. A falta de acuerdo en el seno de la Comisión, el plazo de intervención del Senado se reducirá a siete días.

Si es el Senado, en virtud de su derecho de iniciativa, el que adopta una proposición de ley, en las materias en las que es competente, el proyecto de ley será transmitido a la Cámara de Representantes. Ésta, en un plazo que no puede superar sesenta días, se pronunciará definitivamente, rechazando o adoptando el proyecto de ley.

Si la Cámara de Representantes enmienda el proyecto de ley, éste será reenviado al Senado, que se someterá al procedimiento previsto para las iniciativas procedentes de la Cámara de Representantes.

La peculiaridad descrita en cuanto a la naturaleza del Senado, se agudiza si cabe, si tenemos en cuenta que la Cámara de Representantes tampoco juega el papel típico de la Cámara Baja en un sistema federal. Ello porque, como ha señalado Senelle [11], la mayoría ha renunciado a su peso político en las dos Cámaras, al establecer medidas que limitan el poder del grupo flamenco, demográficamente más fuerte, a favor de la minoría valona. La consecuencia para este autor es que el equilibrio político entre fuerzas centrífugas y centrípetas de una parte y entra las dos grandes Comunidades, de otra parte, se realiza en el seno del Gobierno federal y no en el del Parlamento.

V. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL REPARTO DE COMPETENCIAS

De acuerdo con el esquema propuesto por Delpérée [12], son cinco los principios que rigen el reparto de responsabilidades entre el Estado federal y las entidades federadas. Son los principios de atribución, de exclusividad, de exterioridad, de proporcionalidad y de subsidiariedad, a las que añadiremos la técnica de las competencias implícitas, de las competencias accesorias, de las instrumentales y de las paralelas.

5.1. Principio de atribución

El principio de atribución significa que las competencias de las entidades federadas, las Comunidades y Regiones, son concedidas explícitamente por

---

[11] Senelle, *op. cit*.

[12] Francis Delpérée, *El Reparto de Responsabilidades en la Descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido),* Director Miguel Ángel Aparicio, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.

la Constitución y las leyes. Es decir, no hay una competencia residual a favor de las entidades federadas.

Esta afirmación es válida en tanto en cuanto no entre en vigor el artículo 35 de la Constitución.

De conformidad con este precepto, la autoridad federal no tendrá competencias sino en aquellas materias que le atribuyan formalmente la Constitución y las leyes previstas al efecto.

Añade que las Comunidades o las Regiones, cada una para lo que la afecta, son competentes en las otras materias, en las condiciones y según las modalidades fijadas por la ley. Esta ley debe ser adoptada por la mayoría de los sufragios emitidos dentro de cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, con la condición de que la mayoría de los miembros de cada grupo se encuentre presente y que el total de votos positivos emitidos en los dos grupos lingüísticos supere los dos tercios de los votos emitidos.

Una disposición transitoria aplaza la entrada en vigor del artículo 35 hasta que la ley aprobada con las mayorías citadas entre en vigor. Esta fecha no puede ser anterior a la fecha de entrada en vigor de un nuevo artículo a insertar en el Título III de la Constitución, estableciendo las competencias exclusivas de la autoridad federal. Cuando entre en vigor el artículo 35, entonces la cláusula actuará a favor de las entidades federadas.

5.2. Principio de exclusividad

La atribución de competencia en el sistema belga se realiza de forma exclusiva. Ello significa que no se utiliza el mecanismo de las competencias concurrentes o compartidas. Un legislador no podrá desarrollar las materias que pertenecen a otro legislador. Para Delpérée, del principio de exclusividad se deriva una interpretación amplia de las atribuciones federadas, dado que las competencias comunitarias y regionales se atribuyen de forma exclusiva a las colectividades federadas.

Partiendo del principio de autonomía de las Comunidades y las Regiones, el Tribunal de Arbitraje afirma —a propósito de materias comunitarias como el turismo, la radiodifusión y la televisión o la política de la tercera edad, o de una materia regional, como la producción y distribución del agua— que «el Constituyente y el legislador especial, en la medida en que no dispongan otra cosa, han atribuido a las Comunidades y a las Regiones toda la competencia de decretar normas correspondientes a las materias que les han sido transferidas. Y ello, sin perjuicio de la utilización, cuando sea necesario, del artículo 10 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980».

El Tribunal de Arbitraje dedujo que, a reserva de las excepciones inscritas en la ley, es el conjunto de la materia considerada el que se tribuye a la Comunidad y a la Región. Ésta es, por tanto, competente para «aprobar todas

las disposiciones que (ella) estime debe tomar para llevar a cabo su política sobre esta materia» [13].

5.3. Principio de exterioridad

Una peculiaridad del sistema de competencias articulado por la Constitución belga es que las entidades federadas, en virtud de la atribución exclusiva de competencias, pueden ejercer no sólo funciones en el orden interno sobre cada materia, sino también en el orden externo.

Ello significa que las Comunidades y Regiones participan en la cooperación internacional e incluso pueden firmar tratados. Esta facultad deriva del tenor literal del artículo 167.1 de la Constitución:

> «El Rey dirige las relaciones internacionales, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades y de las Regiones para acordar la cooperación internacional, incluida la firma de tratados, para aquellas materias que les han sido atribuidas por la Constitución o en virtud de ésta.»

En este sentido, ha señalado Senelle que las relaciones internacionales son, a menudo, un problema delicado cuando se trata de un Estado federal. Es preciso, en efecto, encontrar el justo medio entre la cohesión de la política exterior de la entidad federal, de una parte, y de los derecho legítimos de las entidades federadas de otra parte. Nosotros —dice— hemos adoptado un sistema en Bélgica que corresponde a esta doble exigencia. Es el Rey —de hecho, el Gobierno federal— el que conduce las negociaciones internacionales y ello en virtud de la Constitución. Pero cuando hemos puesto en pie nuestro sistema federal, ha sido preciso tener en cuenta las competencias exclusivas de las Comunidades y de las Regiones. Las Comunidades y las Regiones tienen actualmente el derecho en Bélgica de firmar tratados con otro Estado, pero únicamente para las materias para las cuales son competentes. Lo importante, afirma Senelle, es asegurar que la cohesión en materia de política exterior esté asegurada. Los tratados relativos exclusivamente a competencias comunitarias y regionales son concluidos por el Gobierno de las Comunidades o de la Regiones afectadas y aprobados por el Parlamento de la Comunidad o de la Región competente. El Gobierno de las Comunidades o de las Regiones interesadas debe inmediatamente informar al Consejo de Ministros federal del principio de las negociaciones. Por tanto, ninguna Comunidad o Región inicia negociaciones sin avisar al Consejo de Ministro federal. En el plazo de treinta días, el Consejo de Ministros federal puede comunicar sus objeciones al tratado en cuestión, lo que supone la suspensión de las negociaciones. El asunto es entonces sometido a la Conferencia Interministerial de Política Extranjera que agrupa los Ministros competentes del Gobierno federal de las Comunidades y Regiones. Esta Comisión pretende buscar el

[13] Delpérée, *op. cit*.

consenso general; si no se alcanza, el Gobierno federal puede suspender las negociaciones en cuatro supuestos:

a) Bélgica no reconoce al país en cuestión.
b) Bélgica no mantiene relaciones diplomáticas con ese país.
c) Se deriva de una decisión o de un acto de ese Estado que perturbe seriamente las relaciones con Bélgica.
d) El tratado en cuestión es incompatible con las obligaciones internacionales o supranacionales de Bélgica.

Senelle concluye que el sistema funciona muy bien y que no han surgido conflictos sobre el particular. Por otro lado, destaca que en este capítulo concreto la Corona contribuye a garantizar un resultado razonable de los procedimientos descritos [14].

Por último, la Constitución establece en el artículo 167.3 que los Gobiernos de las Comunidades y Regiones concluyen, cada uno en su ámbito de competencia, los tratados sobre materias que son competencia de su Parlamento. Estos tratados no surtirán efecto hasta que hayan recibido la conformidad del Consejo.

Normas específicas regularán la conclusión de tratados mixtos, que son aquellos acuerdos que no versan exclusivamente sobre materias atribuidas a las Comunidades o a las Regiones por la Constitución.

5.4. Principio de proporcionalidad

Señala Delpérée que en el ejercicio de sus competencias, el Estado federal, las Comunidades y las Regiones están sujetas al respeto de la regla de la proporcionalidad, según la cual un legislador, aun siendo competente, deberá procurar no hacer imposible o exageradamente difícil por otro legislador el ejercicio de su competencia.

Por la fuerza de las cosas, dice este autor, se pueden producir interferencias entre las intervenciones del Estado, de las Comunidades y de las Regiones. El principio de proporcionalidad sirve para atenuar algunas consecuencias perjudiciales.

En este sentido, cita la sentencia del Tribunal de Arbitraje núm. 15/96, de 15 de mayo de 1996, que proporciona un ejemplo claro de la aplicación de este principio:

> «El Estado federal proclama la libertad de comercio y de industria. Por su parte, la Región puede limitar, en el sector económico o en otros sectores, la libertad de acción de las personas o de las empresas implicadas. Asegura, por ejemplo, la protección del medio ambiente, que comprende la lucha contra el ruido. ¿Puede limitar las obras? Según el Tribunal de Arbitraje, los empresarios de ese sector no pueden ser colocados ante la alternativa de renunciar a la eje-

[14] Senelle, *op. cit.*

cución de los trabajos o de incurrir en sanciones penales. Una reglamentación regional de este tipo afecta a la libertad de comercio y de industria de forma desproporcionada en relación al objetivo perseguido» [15].

5.5. Principio de subsidiariedad

Señala Delpérée que el principio de subsidiariedad no debe concebirse en el sentido que ha fructificado en el Ordenamiento jurídico europeo, es decir, el ejercicio de las competencias por las entidades inferiores, en tanto en cuanto no sea necesario que sean atribuidas a las superiores.

La idea de subsidiariedad deriva del artículo 169 de la Constitución y del artículo 16 de la Ley especial de Reformas Institucionales. Las autoridades federales pueden sustituir temporalmente a los órganos federados a fin de garantizar el respeto a las obligaciones internacionales.

Tal como señala M. Struys, el ejercicio del poder de sustitución está sometido a unas condiciones estrictas:

1. Es necesario que Bélgica haya sido condenada por una jurisdicción internacional o supranacional —y podemos pensar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas estará llamado a intervenir en primera línea—.
2. Es necesario que la colectividad federada haya sido requerida.
3. Es necesario que la colectividad interesada haya sido asociada por el Estado federal a la totalidad del procedimiento de solución del conflicto, incluso delante del juez internacional o supranacional [16].

5.6. Competencias implícitas

Pese a la definición de unos criterios concisos para la distribución de competencias, como son el de atribución y el de exclusividad, en cualquier procedimiento de distribución de poderes se plantea el problema de las competencias fronterizas y el del ejercicio de las mismas cuando afecta a otros ámbitos.

En este sentido, el artículo 10 de la Ley de Reformas Institucionales, de 8 de agosto de 1980, estableció que los decretos pueden incluir disposiciones de derecho relativas a materias sobre las que los consejos no son competentes, en la medida en la que estas disposiciones son necesarias para el ejercicio de su competencia. Se trata de las llamadas competencias implícitas, que permiten abordar aspectos no estrictamente atribuidos.

---

[15] Delpérée, *op. cit*.

[16] M. Struys, «La mise en œuvre des obligationes découlant du droit européen», en Delpérée, F. (dir.), *La Belgique fédérale,* Bruylant, Bruselas, 1994.

Como ha señalado Delpérée, el artículo 10 de la Ley Especial de Reformas Institucionales puede ser objeto de dos interpretaciones cuyos postulados y consecuencias pueden aparecer como contradictorios.

En sentido literal, la disposición parece autorizar inadmisibles desbordamientos de competencias. Reduce a la nada la labor de verificación —*a priori o a posteriori*— de la constitucionalidad de los decretos y las ordenanzas. Parece autorizar a las colectividades federadas para actuar en un ámbito indeterminado que, por hipótesis, escapa del campo normal y limitado de sus atribuciones.

Una segunda interpretación más respetuosa, si no con el propio texto de la ley, al menos con el espíritu que ha presidido el reparto de las responsabilidades entre las diversas entidades políticas, reclama otro principio. Nunca corresponde a una colectividad federada salir del campo de sus atribuciones. Por el contrario, le corresponde utilizar plenamente las atribuciones que le son propias y, para atender un objetivo político determinado, establecer las normas a ese efecto [17].

En el mismo sentido, Bombois ha señalado que la disposición debe ser correctamente entendida. No pretende minar la estructura exclusiva del reparto de competencias, permite únicamente delimitar, en el límite de lo necesario y con el propósito de asegurar una plena eficacia en el ejercicio de la competencia federada, la materia de competencia *a priori* del Estado federal o de otro componente [18].

Como reflejan ambos autores citados, el Tribunal de Arbitraje y el Consejo de Estado han asumido una interpretación restrictiva, con una doble condición, que la materia se preste a una reglamentación o una aplicación diferenciada y que la incidencia sobre la materia reservada se limite a ser marginal.

La materia que corresponde al legislador federal —ya sea a título de materias reservadas, ya sea a título de competencias residuales— debe prestarse a una reglamentación o a una aplicación diferenciada según las Comunidades o las Regiones.

Por otro lado, la incidencia sobre la materia reservada o sobre la materia de competencia residual atribuida a una colectividad federada sólo puede ser marginal. Cabe acogerse al criterio de las competencias implícitas, siempre que no se ataque de manera sustancial a competencias reconocidas en favor de otros entes.

5.7. Competencias accesorias

En este caso se reconocen facultades ligadas a la competencia atribuida. Así, cuando se reconoce una competencia normativa, se ha entendido que la

[17] Delpérée, *op. cit*.

[18] Thomas Bombois, «La Quinta Riforma dello Stato Belga», en *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia,* Lorenza violini, guerinie Associati, Milano, 2007.

fijación de los medios necesarios para costearla se atribuye también a la misma entidad.

En este sentido, el Tribunal de Arbitraje ha entendido que la fijación de los medios financieros de una política cultural está necesariamente ligada al acto de regular las materias culturales. En la misma línea, la competencia atribuida a las Regiones en materias de obras públicas y transporte conlleva la facultad de crear servicios descentralizados, establecimientos y empresas o tomar participaciones en el capital.

5.8. Competencias instrumentales

Son aquellas que sirven de medio para el ejercicio de una competencia normal o accesoria atribuida a la entidad en cuestión. Se trata de los medios de acción para llevar a cabo cada política.

5.9. Competencias paralelas

Como señala Delpérée, el Tribunal de Arbitraje acepta el ejercicio de competencias paralelas. Admite que la colectividad federal y todas o parte de las colectividades federadas actúen, cada una por su parte y sin interferencia grave en un mismo campo. Así, en su Sentencia de 25 de febrero de 1986, precisa que las Regiones son competentes en la iniciativa industrial pública financiada por medios regionales, por mediación de instituciones regionales y en aras a promover el desarrollo económico regional, mientras que las autoridades (federales) son competentes para la iniciativa industrial pública financiada por medios (federados), ejercida por instituciones (federales) y dirigida a promover el desarrollo de la economía (federal) (Tribunal de Arbitraje, num. 11/86, de 25 de febrero de 1986).

El estudio de los criterios de reparto de competencias que hemos abordado, resultaría incompleto si no nos ocupamos del principio angular que debe regir la colaboración del Estado federal con las entidades federadas. Se trata del principio de lealtad federal, del que nos ocuparemos en el apartado siguiente.

VI. EL PRINCIPIO DE LEALTAD FEDERAL

La Constitución belga se ha inspirado en la Ley fundamental de Bonn, a la hora de definir una clave de arco sobre la que construir el reparto de poder territorial. Nos referimos a la Bundestreue o lealtad federal.

En efecto, el artículo 143 de la Constitución establece:

1. En el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado federal, las Comunidades, las Regiones y la comisión comunitaria común actúan

con respeto a la lealtad federal, con el fin de evitar los conflictos de intereses.

2. El Senado se pronuncia, por vía de decisión motivada, sobre los conflictos de intereses entre las asambleas que legislan por vía de ley, de decreto o de regla derivada del artículo 134, en las condiciones y siguiendo las modalidades que una ley adoptada por la mayoría prevista en el artículo 4, último párrafo, determina.
3. Una ley adoptada por la mayoría prevista en el artículo 4, último párrafo, organiza el procedimiento tendente a prevenir y a regular los conflictos de intereses entre el Gobierno federal, los Gobiernos de Comunidad y de Región y el colegio reunido de la comisión comunitaria común.

El concepto de lealtad federal, que como hemos apuntado nació en Alemania de un movimiento de federación centrípeta, es fácil de trasladar a un Estado federal que proviene de la reestructuración de un Estado unitario. Descansa sobre el respeto que las colectividades deben al Estado, cuya mutación estructural ha permitido su nacimiento. Este Estado tiene derecho a exigir que estas colectividades no pongan en tela de juicio ni su existencia ni su participación en la planificación estatal. La forma federal del Estado confina dentro del orden interno a las colectividades federadas y les prohíbe la secesión.

El principio de lealtad federal (seguimos a Lejeune) conlleva asimismo, tanto por parte de la colectividad general como de las colectividades particulares, la obligación de observar en el seno de este Estado un comportamiento federalista [19].

En el plano orgánico, la colaboración entre las distintas entidades que configuran el Estado se articula en el Comité de Concertación. Éste se integra por seis ministros federales, incluido el primer ministro, y otros seis ministros en representación de los Gobiernos regionales o comunitarios.

El Comité respeta la paridad lingüística entre francófonos y flamencos y su propósito es alcanzar el consenso.

El Comité ha establecido comisiones especializadas, como la de política exterior, a la que ya nos hemos referido y que garantiza la coordinación entre el Estado, Comunidades y Regiones en el desarrollo de su política exterior, así como sirve de cauce para que el Gobierno federal informe a los federados sobre su política exterior.

Como ha señalado Lejeune, la forma más generalizada de cooperación entre el Estado y sus colectividades constitutivas es la convención del derecho público, llamada «acuerdo de cooperación». Estos acuerdos «se negocian y concluyen por la autoridad competente», es decir, por los ministros federales y los miembros de los Gobiernos federados. Los acuerdos que tratan sobre materias reguladas mediante ley o decreto, así como las que podrían obligar al Estado, a la Comunidad o a la Región, o vincular a los belgas individual-

[19] Y. Lejeune, *op. cit*.

mente, no tienen eficacia hasta que no reciben el asentimiento por ley o por decreto [20].

VII. LA CORTE DE ARBITRAJE

Al margen de las buenas intenciones que se derivan de la proclamación del principio de lealtad federal, lo cierto es que en un Estado federal, como en toda organización humana, surgirán los conflictos y el sistema debe tener previsto un procedimiento de resolución.

Como ha señalado Delpérée, una de las particularidades del federalismo belga es que el aparato judicial ha subsistido como un poder único, tras la articulación del Estado federal. No existe una jurisdicción federal para los asuntos de Derecho federal y una jurisdicción federada para las cuestiones de Derecho federal. Un mismo juez, que se sitúa sobre el territorio belga, aplica a la vez la ley federal, los decretos comunitarios, los decretos regionales, las ordenanzas de Bruselas y los reglamentos dictados para la ejecución de esas normas, incluso cabe señalar que aplica también el Derecho europeo y los Derechos extranjeros cuando son aplicables [21].

Sentado lo anterior, lo relevante para nuestro estudio es cómo se articula el control sobre el reparto de competencias entre los diferentes entes del Estado federal. La distribución se efectúa entre dos órganos jurisdiccionales, según el rango de la norma a examinar.

Si el reparto de competencias es vulnerado por un acto o disposición administrativa, se aplican los criterios habituales de control propios de la jurisdicción ordinaria. Es decir, la inaplicación por los tribunales y el recurso de nulidad ante el Consejo de Estado. La sección de legislación de este órgano ejerce asimismo un control preventivo de constitucionalidad de las leyes, de los decretos, ordenanzas y reglamentos.

No obstante, el órgano por excelencia que tutela el reparto de competencias en el Estado federal belga es la Corte de Arbitraje.

La creación de la Corte de Arbitraje tuvo lugar con ocasión de la reforma constitucional de 1980. El propósito que inspiró su creación era controlar el respeto al reparto constitucional de competencias entre el Estado, las Comunidades y las Regiones.

El artículo 142 vigente de la Constitución belga establece que hay, para toda Bélgica, una Corte de Arbitraje, cuya composición, competencia y funcionamiento están establecidos por la ley.

La Corte de Arbitraje fue regulada por la Ley de 28 de junio de 1983, de Organización, Competencia y Funcionamiento, que ha sido derogada por la Ley Especial de 6 de enero de 1989 sobre la Corte de Arbitraje.

---

[20] Y. Lejeune, *op. cit*.

[21] Francis Delpérée, *Gouverner la Belgique, Clivages et compromis dans une société complexe,* Directores Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette, Politique d'aujourd'hui, 1999.

El Tribunal es competente en:

— Los conflictos contemplados en el artículo 141 de la Constitución, es decir, los conflictos de competencia entre la ley, el decreto y la ordenanza, así como entre los decretos entre sí y entre las ordenanzas entre sí a causa de la violación de las normas establecidas por la Constitución o en virtud de ésta para determinar las competencias respectivas del Estado, las Comunidades y las Regiones.
— La violación mediante ley, decreto u ordenanza de los artículos 10, 11 y 24 de la Constitución, es decir, las disposiciones constitucionales por las que se consagra el principio de igualdad, el principio de no discriminación y el principio de libertad de enseñanza.

La Ley de 9 de marzo de 2003 ha extendido esta última competencia a la totalidad del título segundo (arts. 8 a 32 de la Constitución), así como a los artículos 170, 172 y 191 de la Carta Magna. Ello ha permitido sostener que la Corte de Arbitraje además de su función angular en el reparto de competencias, se orienta hacia su configuración como un tribunal constitucional.

La ley establece dos procedimientos de recurso: el recurso de anulación y la cuestión prejudicial.

El recurso de anulación puede ser interpuesto por el Consejo de Ministros, por los Gobiernos de las Comunidades y Regiones, por los presidentes de todas las Asambleas Legislativas a petición de dos terceras partes de sus miembros (Cámaras federales, Parlamentos comunitarios y regionales) y por toda persona física o jurídica, tanto de Derecho privado, como de Derecho público, de nacionalidad belga o extranjera.

Las personas físicas y jurídicas deben justificar que ostentan un interés en el asunto. Es decir, deben demostrar, en su demanda a la Corte, que son susceptibles de estar afectadas personalmente, directamente y desfavorablemente por la norma atacada.

Con carácter general, los recursos deben ser presentados en el plazo de seis meses desde la publicación de la norma atacada en el diario oficial *(Moniteur Belgue)*.

El recurso no tiene efectos suspensivos, si bien, en casos excepcionales, la corte puede acordar la suspensión de la norma atacada para evitar los perjuicios que causaría.

El segundo procedimiento es la cuestión prejudicial, que deben interponer los órganos jurisdiccionales cuando deben aplicar leyes, decretos u ordenanzas que afectan a las normas de reparto de competencia entre el Estado, las Comunidades y las Regiones o a los demás artículos de la Constitución antes enunciados y que suscita interrogantes sobre su conformidad con las citadas normas.

Los efectos de las Sentencias de la Corte de Arbitraje son distintos si se pronuncian en un recurso de anulación o en una cuestión prejudicial. Si la Sentencia estima un recurso de anulación, las disposiciones atacadas se anulan total o parcialmente. Si lo que se estima es una cuestión prejudicial, sus efectos se extienden únicamente al litigio en el que se ha planteado la misma.

VIII. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FEDERAL BELGA

Una vez estudiados los aspectos fundamentales del sistema federal belga, podemos intentar definir algunas notas esenciales que diferencian el sistema federal belga de los demás regímenes federales.

8.1. Federalismo de disociación

En los sistemas federales clásicos, lo normal es que un conjunto de entes con personalidad propia se integren para construir el Estado federal. Como han señalado Pas y Van Nieuwenhove, una característica destacada del federalismo belga es que se creó a partir de un Estado centralizado, y no a partir de diversos Estados independientes que decidieron unirse de forma gradual en una estructura federal centrípeta. Esto explica el origen de diversos rasgos típicos del federalismo belga, como, por ejemplo, por qué la autoridad federal dispone de competencias residuales (al menos hasta que entre en vigor el nuevo art. 35 de la Constitución), y por qué las Comunidades y Regiones no disponen de un sistema judicial propio [22].

Rojo Salgado se pregunta cómo es posible explicar el «demembrement de l'Etat» en un país situado paradójicamente en el punto de convergencia de una Europa que se construye e integra. Este autor apunta como respuesta a esta pregunta que la sociedad belga no es homogénea, y en ella existen grandes cleavages tanto en el orden cultural como económico, político y social.

En este trabajo ya hemos tratado la diversidad cultural que se deriva de las dos Comunidades lingüísticas principales del Estado belga y el antagonismo económico que diferencia a una y otra. A esas dos circunstancias habría que añadir la existencia de las llamadas familias espirituales (liberal, socialista, socialcristiana, católica y protestante), que contribuyen a profundizar todavía más la división en la sociedad belga. Y por si ello no fuera poco —añade Rojo Salgado—, se produce la escisión de los partidos políticos de ámbito nacional, que se convierten en formaciones de ámbito exclusivamente comunitario o regional; de esta manera, donde antes había un solo partido socialista, un solo partido liberal, socialcristiano, ecologista, etc., ahora hay uno por cada Comunidad. Y a todo ello hay que añadir la existencia de una pequeña Comunidad de habla alemana —situada en el sureste del país— y el carácter particular de la capital, mayoritariamente poblada por francófonos, pero rodeada por todas partes por la Región de lengua neerlandesa [23].

---

[22] Wouter Pas y Jeroen Van Nieuwenhove, *La Estructura Asimétrica del Federalismo Belga. Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España,* Dirigido por Enric Fossas y Ferrán Requejo, Trotta, 1999.

[23] Argimiro Rojo Salgado, *op. cit.*

8.2. Federalismo asimétrico

Señalan Pas y Van Nieuwenhove que en diversos Estados federales, la estructura federal muestra algunas incoherencias debido a que las estructuras con las competencias difieren entre las distintas entidades. A menudo, dichas incoherencias reflejan diferencias históricas, políticas, económicas, culturales, sociológicas y geográficas entre los distintos grupos poblacionales implicados.

En el sistema belga podemos identificar una serie de incoherencias de este tipo, las cuales pueden considerarse como rasgos asimétricos de federalismo belga [24].

Intentaremos identificar los aspectos más destacados que permiten concluir el carácter asimétrico del Estado federal belga. En primer lugar, nos encontramos con lo que se ha llamado el federalismo de «doble capa». Es decir, se han definido dos tipos de entidades federadas como son las Comunidades y las Regiones. Cada una de ellas con competencias distintas y ámbitos diferentes.

En segundo lugar, hemos comprobado cómo las entidades federadas han evolucionado de modo distinto. En el norte, la Comunidad Flamenca ha absorbido a la Región flamenca, mientras que en el sur, la Comunidad Francesa se ha diluido al transferir sus competencias a la Región valona y a la Comisión de la Comunidad Francesa en Bruselas.

También tuvimos ocasión de comprobar cómo en la Región de Bruselas mientras la comisión comunitaria francesa tenía competencia legislativa plena, la comisión comunitaria flamenca sólo la tenía administrativa.

Por último, los rasgos distintivos se acentúan si tenemos en cuenta el reconocimiento de la llamada «autonomía constitutiva» de las Comunidades y Regiones. El Parlamento flamenco, el de la Comunidad Francesa y el de la Región valona pueden determinar el número de sus miembros, la modificación de los distritos electorales, el funcionamiento del Gobierno y la relación entre éste y el Parlamento y el número de miembros del Gobierno.

En conclusión, el federalismo de disociación belga no ha pretendido establecer un modelo armónico y geométrico, sino, por el contrario, reconocer las diferencias, o lo que es lo mismo, unir en la diversidad, dado que la unión derivada de la identidad parecía imposible.

8.3. Federalismo bipolar

El examen de las instituciones belgas que se ha realizado hasta ahora sería claramente insuficiente si no abordamos una cuestión angular. El federalismo belga está marcado por la confrontación entre dos Comunidades predominantes, la flamenca y la valona. Esta idea se transmite a todos los órganos fede-

[24] Wouter Pas y Jeroen Van Nieuwenhove, *op. cit*.

rales y por encima de las normas escritas subyace la idea del necesario acuerdo entre ambos grupos.

Como ha señalado Peeters, la trasformación del Estado belga en un Estado pluricéntrico no se limitó a transferir progresivamente poderes y responsabilidades nacionales a las Regiones externas y a las instituciones comunitarias. Esta transformación vino también acompañada por el desarrollo de la toma de decisiones en el nivel nacional sobre una base paritaria. Lo extraño fue que el pueblo flamenco tuvo que reclamar su autonomía con el fin de poder llegar a su propia mayoría, mientras que el equilibrio de la arena política belga sólo puedo mantenerse neutralizando la preponderancia flamenca [25].

En otras palabras, si en un principio la clase dominante procedía de la Comunidad Francesa, el progresivo mayor peso político de la Comunidad Flamenca y su evolución demográfica determinaron que fuera la Comunidad Francesa la que instara una participación paritaria en el Gobierno nacional.

El carácter bipolar del Estado puede apreciarse en varios aspectos.

En primer lugar, la división en grupos lingüísticos está presente en cada una de las Cámaras. El artículo 43 de la Constitución sienta que para los casos establecidos en la Constitución, los miembros elegidos de cada Cámara se reparten en un grupo lingüístico francés y en un grupo lingüístico neerlandés, de la manera fijada por la ley.

En segundo lugar, la Constitución exige con frecuencia, para el caso de leyes trascendentes, una mayoría especial. En cada una de las Cámaras debe estar reunida la mayor parte de cada grupo lingüístico y además el total de los votos positivos emitidos en los dos grupos debe ser de dos tercios de los votos emitidos.

Otro procedimiento importante, en el que se percibe la bipolaridad del Estado federal belga, es en el llamado «timbre de alarma». Se encuentra previsto en el artículo 54 de la Constitución.

Según este precepto, salvo para los presupuestos así como para las leyes que requieren una mayoría especial, una moción motivada, firmada por al menos tres cuartas partes de los miembros de uno de los grupos lingüísticos que sea presentada después de la presentación del proyecto y antes del voto final en sesión pública, puede declarar que las disposiciones de un proyecto o de una proposición de ley que designe pueden atentar gravemente a las relaciones entre las Comunidades.

En este caso, el procedimiento parlamentario se suspende y la moción es sometida al Consejo de Ministros, que, en el plazo de treinta días, emitirá un informe motivado sobre la moción e invitará a la Cámara a pronunciarse sobre el mismo, o sobre el proyecto o proposición eventualmente enmendado.

Este procedimiento no puede ser aplicado más que una sola vez por los miembros de un grupo lingüístico en la tramitación de un mismo proyecto o de una misma proposición de ley.

---

[25] Patrick Peeters, *op. cit.*

La función que se encomienda al Gobierno no debe conducirnos a una conclusión errónea. No es que se le encomiende al Gobierno una función arbitral en cuanto tal, sino que esa función arbitral deriva de su composición, asimismo, paritaria. Esto es, si una iniciativa parlamentaria puede afectar a la coexistencia de los dos grupos, se eleva al Gobierno, cuya composición es equilibrada y que puede limar las diferencias en un ámbito más reducido y, por tanto, más dado a la negociación.

No en vano, el artículo 99 de la Constitución establece que el Gobierno se integra por quince miembros, como máximo y que, exceptuando al primer ministro, se integrará por el mismo número de ministros de expresión francesa que de expresión neerlandesa.

No obstante, la bipolarización de los órganos federales no ha servido para evitar un proceso, cada día más intenso, de desconcentración del poder en favor de las Comunidades y Regiones.

En la actualidad, la reforma del Estado belga significa en lo esencia extraer todo el poder y los recursos financieros posibles de las entidades nacionales que adoptan las decisiones sobre una base paritaria. El ejercicio de los poderes nacionales se ve reducido a la búsqueda continua de un compromiso de las Comunidades, a la búsqueda del mayor denominador común de los intereses particulares de las dos Comunidades principales. Como señala Peeters, la cuestión es si las reformas institucionales que se han llevado a cabo hasta ahora no tienen como resultado la transformación, progresiva e inadvertida, de la Constitución belga en una disposición de derecho contractual con las Comunidades. Hasta el extremo de que determinados autores aprecian que el Estado belga funciona más como un organismo confederal que como un propio Estado federal.

IX. CONCLUSIÓN

Hemos estudiado los aspectos más importantes del federalismo belga. Se trata de un modelo de disociación, diseñado a impulsos políticos intermitentes, sin consulta popular directa y fruto del pacto ocasional entre las distintas fuerzas políticas.

La presencia de dos Comunidades claramente diferenciadas introduce una tensión añadida al sistema y lo hace especialmente complejo.

Para el observador extranjero, es difícil comprender el federalismo belga porque se aleja de un diseño cartesiano para afrontar las especialidades con mayor o menor éxito.

Quizás la conclusión más inmediata de este proceso es que se encuentra inacabado y que, al menos en el momento presente, las fuerzas centrífugas dominan claramente a las fuerzas centrípetas.

X. BIBLIOGRAFÍA

SNELLE, Robert, «L'expérience Belge en Matière de Fedéralisme – Quelles Sont les Leçons à Retenir?», en *La Constitución Española en el Contexto Institucional Europeo,* Francisco Fernández Segado, Madrid, 2003.

PONS PAREDA, Eva, «El Federalismo Belga», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido),* Director Miguel Ángel Aparicio, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.

DELPÉRÉE, Francis, «La Décentralisation à la Belge et à la Française.Voisines ou Cousines?», en *La constitution et le valeurs,* Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lauroff, Dalloz, 2005.

PEETERES, Patrick, «Federalismo: una Perspectiva Comprada. Bélgica se transforma de Estado Unitario a Estado Federal», en *Asimetría federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España.* Enric Fossas y Ferrán Requejo, Editorial Trotta, Madrid, 1999.

LEJEUNE, Yves, «Federalismo en Bélgica», en *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España.* Enric Fossas y Ferrán Requejo, Editorial Trotta, Madrid 1999.

ROJO SALDO, Argimiro, «La Experiencia del Estado Regional en Europa: un Referente para el caso Español», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 127, enero-marzo de 2005.

DELPÉRÉE, Francis, «El Reparto de Responsabilidades», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido),* Director Miguel Ángel Aparicio, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.

STRUYS, M., «La mise en œuvre des obligationes découlant du droit européen», en Delpérée, F. (dir.), *La Belgique fédérale,* Bruylant, Bruselas, 1994.

BOMBOIS, Thomas, «La Quinta Riforma dello Stato Belga», en *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia,* Lorenza violini, guerinie Associati, Milano, 2003.

DELPÉRÉE, Francis, *Gouverner la Belgique, Clivages et compromis dans une société complexe,* Directores Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette. Politique d'aujourd'hui, 1999.

PAS, Wouter, y VAN NIEUWENHOVE, Jeroen, *La Estructura Asimétrica del Federalismo Belga. Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España.* Dirigido por Enric Fossas y Ferrán Requejo, Trotta, 1999.

RITA SCIUMBATA, Leticia, *Un Modello di Stato Federale: il Belgio,* Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini».

VANDERNOOT, Pierre, «L'empli des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale», en *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 69 (II), 2004.

TOMÀS FORNÉS, Mariona, *Bélgica. Los efectos del proceso de federalización sobre el Gobierno local,* Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Barcelona, Diputación de Barcelona, 2003.

Fernando Santaolalla López ⋆

Bosnia Herzegovina

Sumario: I. BOSNIA HERZEGOVINA.—1.1. Introducción: marco histórico y geográfico.—1.2. Forma de Estado y de Gobierno.—1.3. Organización territorial.—1.3.1. La Federación de Bosnia Herzegovina.—1.3.2. Republika Sprska.—1.3.3. Distrito de Brcko.—II. BIBLIOGRAFÍA.

I. BOSNIA HERZEGOVINA

1.1. Introducción: marco histórico y geográfico

Como es sabido, Bosnia Herzegovina (en adelante, BH) nació como Estado independiente en 1995 tras una cruenta guerra, que dejó asolado el país, diezmada y desplazada la población y, lo que es más lamentable, enquistados odios entre las tres comunidades humanas (serbios, croatas y bosniacos [1]) que lo integran.

El territorio actual de BH perteneció al imperio romano y fue cristianizado. Al socaire del desmoronamiento del primero, fue disputado entre el imperio de oriente encabezado por Bizancio y los restos del occidental que retenía Roma. De este modo, parecía anticiparse ya lo que luego sería una clara divisoria de la región balcánica, con una parte que miraba al naciente y, en particular, al cristianismo ortodoxo, y otra que lo hacía en dirección opuesta, y que seguiría los dictados de la Roma católica.

Durante la Edad Media BH pasó a depender del reino de Croacia, a su vez feudatario del trono húngaro, pero manteniéndose de hecho como una unidad con gran autonomía, a lo que no debió ser ajeno la impenetrabilidad del territorio y la consiguiente dificultad de someterlo a un dominio político estable.

En el siglo XIV se produce la invasión y conquista de los Balcanes por los turcos. BH se convirtió en provincia turca, pero manteniendo un alto nivel

⋆ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

[1] Llámase bosniacos a los bosnios de origen o adscripción musulmana.

de autonomía. Las tres grandes religiones (católica, ortodoxa y musulmana) convivieron con relativa facilidad, aunque ello no evitó emigraciones y desplazamientos de la población. De entonces arranca la división del país en tres comunidades religiosas, circunstancia que fue el caldo de cultivo para más profundas distinciones en el futuro.

A la vista de la profunda crisis del imperio otomano, el congreso de Berlín de 1878 otorgó a Austria-Hungría la administración de BH al tiempo que reconocía la independencia de Serbia, Montenegro y Bulgaria.

Se inició entonces la oposición de los serbios —incluidos los que habitaban en BH— contra la nueva potencia hegemónica en la región. En un marco de creciente hostilidad se produjo el asesinato en Sarajevo del príncipe austríaco Francisco Fernando por un nacionalista serbio en 1914. Las alianzas entre las grandes potencias de la época hicieron el resto para que el conflicto regional se transformase en la primera gran guerra europea.

Los tratados que pusieron fin a la guerra (tratado de St. Germain de 1919) trajeron consigo la creación de un nuevo Estado en la región balcánica, denominado Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos. Su denominación revelaba ya la carencia de homogeneidad popular. Pocos años después (1929) cambiaría su denominación por la de Reino de Yugoslavia. Pero, además de tener un comportamiento autoritario, el nuevo Estado provocó no pocos rechazos entre los pueblos que englobaba (croatas, serbios y bosnios).

Es así como se llegó a la Segunda Guerra Mundial, en la que el territorio de la región se convierte en teatro de operaciones de múltiples guerras sostenidas simultáneamente.

El triunfo de los comunistas liderados por Tito dio paso a la construcción de un nuevo Estado de ideología socialista y corte federal: la República Socialista Federal de Yugoslavia. Tito gobernó el país con mano de hierro, lo que le permitió mantener bajo cierto control a las diversas repúblicas en que se dividía el país (Eslovenia, Croacia, BH, Serbia, Montenegro y Macedonia).

La muerte de Tito en 1980 determinó el comienzo de la desintegración de la República Federal Socialista de Yugoslavia. En 1990 Milosevic, el hombre fuerte de los comunistas serbios y de la propia Serbia, retiró su autonomía a la provincia de Kosovo, habitada mayoritariamente por una población de lengua albanesa y de religión musulmana. Fue entonces cuando primero Eslovenia y luego Croacia declararon su independencia.

BH, gobernada por fuerzas predominantemente nacionalistas musulmanas, se encontró ante el dilema de continuar en la República Yugoslava, lo que significaba quedar aislado frente al nacionalismo serbio de Belgrado, o seguir el camino de la independencia abierto por las otras repúblicas. Pero en este último caso, la operación era todavía más arriesgada que en el caso de Croacia, dada la falta de homogeneidad humana: la población musulmana no superaba el 44 por 100 del total, mientras que los serbios —en general disconformes con la iniciativa— representaban un 32 por 100, y los croatas, fuertemente concentrados en Herzegovina, lo hacían en un 17 por 100.

Finalmente, un referéndum sobre la independencia se celebró en febrero de 1992. Aproximadamente un 64 por 100 del electorado participó en la

consulta y el porcentaje de los partidarios de la separación fue abrumador. Sin embargo, los habitantes de las zonas mayoritariamente serbias boicotearon la consulta, proporcionando así una coartada con la que deslegitimarla. Un mes antes del referéndum los serbobosnios proclamaron su propia república, la *Republika Sprska*.

Se inició entonces una cruenta y cruel guerra, plagada de actos de exterminio de población, de la llamada limpieza étnica.

El 1 de marzo de 1994 se llegó en Washginton a un acuerdo para el establecimiento de una Federación de BH [2], que cubriría aproximadamente el 50 por 100 de su territorio. Con ello acabaron las hostilidades entre las facciones croata y bosniaca. En cualquier caso, la Constitución de lo que luego sería una de las dos entidades del nuevo Estado se antepuso a la de este último, circunstancia que condicionaría el proceso y provocaría no pocos desajustes.

Finalmente, y tras no pocos contactos y negociaciones en los que los EEUU jugaron un papel destacado, se llegó a un acuerdo de principio entre las tres partes, basado en dos ejes: por un lado, la preservación de BH como Estado independiente, que era la gran aspiración del sector bosniaco; por otro, la división interna en dos entidades, la Federación Bosnio-Croata y la República Serbia, unidades políticas con amplísimos poderes, la primera de las cuales, a su vez, internamente fragmentada, lo que venía a satisfacer las demandas de croatas y serbios. La Federación recibiría el 51 por 100 del territorio y la República Serbia el 49 por 100 restante.

Este acuerdo fue forjado y anunciado en Dayton (EEUU) el 21 de noviembre de 1995. Fue suscrito formalmente en París el 14 de diciembre siguiente.

La actual población de BH asciende a cuatro millones de habitantes, con una pérdida importante respecto a los años anteriores a la guerra. De éstos, el 46 por 100 son bosniacos, el 31 por 100 serbios, el 14 por 100 croatas y el resto de otros pueblos. El país tiene una extensión reducida, de 51.000 km^2, poco más de la de Aragón, pero con una orografía tan accidentada que favorece el aislamiento entre sus distintas partes. Limita al norte con Croacia y al Este y al Sur con Serbia-Montenegro. Tiene una pequeña salida al mar Adriático en Neum.

1.2. Forma de Estado y de Gobierno

La definición de la forma estatal correspondiente a BH resulta una de las empresas más complicadas que quepa imaginar. Para empezar, porque su propia condición de Estado, en el sentido de ente soberano e independiente, está sometida a contradicciones importantes. Por un lado, existe un reconocimiento indirecto de esta condición en el artículo I.1 de la Constitución de BH («*Bosnia y Herzegovina continuará su existencia legal ante el*

[2] La Federación de BH no puede confundirse con BH, a pesar de la confusa denominación: la primera es una de las dos entidades que integran la segunda o Estado de BH.

Derecho internacional como Estado…» y «*permanecerá como Estado miembro de las Naciones Unidas*»).

Pero, por otro, esta misma Constitución es sólo un anexo del tratado internacional de paz al que se ha hecho referencia. Fueron parte en el mismo la antigua República de BH, la República de Croacia y la República Federal de Yugoslavia, esta ultima actuando no sólo en nombre propio sino también en el de uno de sus dos entes (la *Republika Sprska* o República Serbia*)*. Lo singular del caso es que el instrumento internacional no se limitó a concertar la paz entre los antiguos beligerantes, sino que se extendió a disponer la constitución política y otros extremos de uno de ellos.

Uno de los anexos del acuerdo de paz regula el despliegue y mantenimiento de un fuerte contingente militar extranjero encargado de asegurar la paz. Dicho contingente se sitúa bajo el mando de una autoridad militar designada por dicha comunidad internacional, por tanto, de modo ajeno a la voluntad estatal. Lo mismo puede decirse del Alto Representante encargado de vigilar la aplicación del acuerdo de paz en sus aspectos civiles e investido de importantísimas atribuciones.

Y si nos fijamos de nuevo en la Constitución pronto se repara en una cláusula tan atípica como problemática. El último párrafo del preámbulo dice: «*Bosniacos, Croatas y Serbios, como pueblos constituyentes (junto con otros) y en consecuencia ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, establecen que la Constitución de Bosnia y Herzegovina es como sigue: …»* No hay consiguientemente un pueblo constituyente, sino al menos tres, mención que refleja cumplidamente las circunstancias de su nacimiento y que después se prolonga en todo el entramado constitucional.

Los restantes datos referentes a la forma territorial de BH los expondremos en el epígrafe siguiente. Resta ahora comentar brevemente los relativos a las otras dimensiones de la organización política implantada. Para empezar, BH se define en su Constitución como un Estado constitucional y democrático. Su artículo I.2 afirma que «*Bosnia Herzegovina será un Estado democrático, sometido al imperio de la ley y con elecciones libres y democráticas.»* Por otro lado, el artículo II declara de aplicación directa la Convención Europea de Derechos humanos y libertades fundamentales y sus protocolos y reconoce sin más una larga serie de derechos individuales (a la vida, a no ser sometido a torturas o tratos inhumanos, a la tutela judicial, etc.). La superioridad jurídica de la Constitución está suficientemente asegurada por el artículo III.3, apartado b.

El principio de división de poderes tiene también su reflejo, pues aunque no consta un poder judicial —que se reserva para las entidades—, existe una presidencia colectiva y un consejo de ministros, dotados de la función ejecutiva, y un Parlamento bicameral, encargado de la función legislativa y del control del primero. No obstante, por ley se ha creado un Tribunal de BH con ciertas competencias penales y administrativas. La Constitución también reconoce un Tribunal Constitucional, con jurisdicción para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes y decisiones de las entidades, conflictos de competencia y recursos sobre cuestiones constitucionales que se deriven de cualquier resolución judicial.

En cuanto a la forma de gobierno, procede señalar que ésta es semipresidencial o mixta: la presidencia del Estado es electiva y colegiada —pues se elige un miembro bosniaco, otro croata y otro serbio, los dos primeros en el territorio de la Federación de BH y el tercero en la *Republika Sprska*. Esta presidencia no es puramente nominal, sino con importantes funciones ejecutivas, producto sin duda de su elección directa. Pero, a su vez, el Consejo de Ministros (tal vez el órgano más significativo en la vida cotidiana) no depende exclusivamente de la voluntad presidencial, pues necesita de la conformidad del Parlamento para su designación y responde simultáneamente ante éste.

1.3. Organización territorial

BH presenta una estructura interna de una complejidad que con mucho supera la propia de un Estado federal. Más bien podría decirse que se acerca a la de una confederación de Estados, entendiendo por tal una organización donde los Estados componentes retienen una parte considerable de la soberanía originaria, sin que la confederación disponga de otras competencias que las expresamente delegadas y sin un poder directo sobre la población y el territorio. Así, BH se declara compuesto por dos entidades: según el artículo I.3, «*Bosnia y Herzegovina se compone de dos Entidades, la Federación de Bosnia y Herzegovina y la Republika Sprska (en lo sucesivo, las Entidades)*». Consecuente con esta dualidad, se reconoce una doble ciudadanía (art. I.7), la de BH y la de la entidad a la que se pertenezca.

En paralelo a esas dos entidades, está ese poder constituyente triple del que antes hablamos. No se queda en una declaración retórica, sino que determina consecuencias significativas, como la tripartición institucional. La representación de los órganos de BH no es de un pueblo único, sino de esos tres (bosniacos, croatas y serbios), organizados en dos entidades. Así, el artículo IX.3 de la Constitución proclama que «*las autoridades designadas para puestos en las instituciones de Bosnia y Herzegovina serán generalmente representativas de los pueblos de Bosnia y Herzegovina*».

La distribución competencial entre el Estado y las entidades denota la debilidad del primero y confirma la presencia de rasgos confederales. En principio sólo diez competencias se reservan a los poderes centrales. Según el artículo III.1, son las siguientes: «a) *política exterior;* b) *comercio exterior;* c) *aduanas;* d) *política monetaria;* e) *finanzas de las instituciones y para las obligaciones internacionales de BH;* f) *inmigración, refugiados y asilo político;* g) *ejecución de las leyes penales internacionales y supraentidades, incluida las relaciones con Interpol;* h) *establecimiento y gestión de instalaciones de comunicación internacionales y comunes;* i) *regulación del transporte entre las entidades, y* j) *control del tráfico aéreo*.»

En todo caso, hay dos competencias cuya ausencia resulta clamorosa: la defensa y fuerzas armadas, por un lado, y las finanzas, por otro. En el caso de la primera no sólo no se incluye en la lista, sino que las constituciones de las entidades hacen lo opuesto, citándolas como atribuciones propias. El capítu-

lo III, artículo 1.b de la Constitución de la Federación reserva a ésta «*la organización y dirección de la defensa*», mientras que el artículo 68 de la Constitución de la *Republika Sprska* atribuye a la misma «*la defensa y seguridad*». Con ello BH carece de una de las atribuciones típicas de los Estados federales.

Bien es verdad que el artículo V.5 de la Constitución estatal introduce algún paliativo a esta situación, atribuyendo «*a cada miembro* (3) *de la Presidencia mando civil sobre las fuerzas armadas*» y disponiendo la creación de una Comisión permanente sobre Asuntos Militares, que será designada por, y de la que formarán parte, los propios miembros de la Presidencia estatal. Pero, la Comisión citada tiene un simple poder de «*coordinación sobre las actividades de las fuerzas armadas*». Y, sobre todo, ha de tenerse en cuenta que no hay unas únicas fuerzas armadas, sino al menos dos, correspondientes a las dos entidades, realidad que se sanciona en el mismo artículo.

La ausencia o extrema debilidad de competencia financiera es también llamativa. El Estado carece de poder de imposición, no cuenta con recursos financieros propios (excepto lo que pueda derivarse de los aranceles aduaneros). El artículo VIII.3 dispone que «*la Federación proporcionará dos tercios, y la Republika Sprska un tercio de los ingresos requeridos por el presupuesto [estatal], excepto en la medida que los ingresos se obtengan según establezca la Asamblea Parlamentaria*». Por eso, el artículo IV.4 no cita entre los poderes de la Asamblea Parlamentaria el de crear tributos, limitándose tan sólo al de «*aprobación del presupuesto de las instituciones de Bosnia y Herzegovina*».

Finalmente, debe destacarse que la cláusula residual, verdadero exponente de la distribución del poder, opera en beneficio de las entidades. El artículo III.3.a de la Constitución de BH dispone que «*todas las funciones y poderes gubernamentales que no estén expresamente asignados por esta Constitución a las instituciones de Bosnia y Herzegovina corresponderán a las entidades*». No obstante, esta situación podría mitigarse, mediando una siempre incierta voluntad política, al amparo del apartado 5.a del mismo artículo, que prevé que «*Bosnia y Herzegovina asumirá responsabilidades en otras materias cuando así se acuerde por las Entidades*». También opera en beneficio de las instituciones centrales la cláusula siguiente, según la cual esta asunción de competencias se extiende a «*lo necesario para preservar la soberanía, integridad territorial, independencia política y personalidad internacional de Bosnia y Herzegovina*».

Por todo ello, no puede extrañar el tono pesimista del reciente informe de la Comisión de Venecia, dependiente del Consejo de Europa, que entre otras cosas afirma que el Estado de BH no está en condiciones de garantizar el respeto de los compromisos adquiridos con el Consejo de Europa y con la comunidad internacional en general.

1.3.1. *La Federación de Bosnia Herzegovina*

La primera de las entidades se presenta como una federación —la Federación de Bosnia Herzegovina—, lo que constituye de por sí una afirmación propia de un Estado. Esta presentación resulta en consonancia con su estruc-

tura interna, desdoblada en entes políticos. Así, el artículo 1.1 de la Constitución de la Federación de Bosnia Herzegovina (que, como se ha dicho, es de fecha anterior a la de BH) reza del modo siguiente: «*Bosniacos y croatas, como pueblos constituyentes (junto con otros) y ciudadanos de la República de Bosnia y Herzegovina, en el ejercicio de sus derechos soberanos, transforman la estructura interna de los territorios con una mayoría de población bosniaca y croata en la República de Bosnia y Herzegovina en una Federación, que se compone de unidades federales con iguales derechos y responsabilidades.*» Si se menciona directamente a bosniacos y croatas, y no a serbios, es porque está habitada fundamentalmente por las dos primeras comunidades.

El artículo 2 añade que «*la Federación se compone de unidades federales (cantones)*». Estos cantones fueron concebidos con el propósito de delimitar los espacios dominados por cada uno de los dos pueblos que predominantemente lo habitan, con lo cual obedecen al mismo factor etnicista que permea todo el sistema de BH.

Esta entidad dispone de un poder legislativo, ejecutivo y judicial propio. El poder legislativo es bicameral, dividido en una Cámara de representantes y una Cámara de los pueblos. La primera se elige directamente por la población con un sistema de representación proporcional por listas en una circunscripción única. La segunda, en cambio, procede de la elección por las asambleas de los cantones, reservándose una representación paritaria a los dos pueblos constituyentes. La asamblea de cada cantón, a su vez, elige en función de la estructura étnica de la población. Al igual que en el Parlamento central de BH, puede suscitarse la cuestión de interés vital de un pueblo, afectado por un proyecto de ley o decisión. En ese caso, la cuestión puede acabar resolviéndose por un panel dependiente del Tribunal Constitucional. El poder ejecutivo se divide en dos niveles: el primero comprende una presidencia triple (con un presidente y dos vicepresidentes que corresponden a representantes de los pueblos bosniaco, croata y serbio) elegida por las Cámaras; el segundo, el gobierno, integrado por un primer ministro, un viceprimer ministro y varios ministros, que también se distribuyen entre los pueblos constituyentes. El poder judicial consiste en un Tribunal Constitucional y un Tribunal Supremo.

No son muy numerosas las competencias de la Federación, lo que se corresponde con una estructura muy descentralizada en beneficio de los cantones. Como competencias exclusivas sólo dispone de ocho enumeradas en el artículo III.1 (conclusión de acuerdos militares y coordinación con el estado de BH en materia de defensa; ciudadanía; política económica; finanzas y política fiscal; lucha antiterrorista y delitos supracantonales y tráfico de drogas; adjudicación de frecuencias de radio y televisión; política energética y financiación de actividades correspondientes a la Federación mediante impuestos, préstamos u otros medios). Otras nueve competencias son compartidas con los cantones (entre ellas, sanidad, medio ambiente, bienestar social). Todo lo no atribuido expresamente a la Federación cae bajo la competencia de los cantones.

Existen diez cantones. Estos cantones no son simples unidades administrativas, sino auténticas unidades federales, pues disponen de la potestad de

dotarse de su propia Constitución. Asimismo, disponen de poderes legislativo, ejecutivo y judicial propios. El poder legislativo consiste en una asamblea elegida directamente mediante sistema de lista y con circunscripción única de todo el cantón. Ostenta la potestad constituyente y la legislativa. Puede suscitarse también la cuestión del interés vital de un pueblo respecto a una iniciativa legislativa. El poder ejecutivo corresponde a un gobierno en el que, una vez más, están representados los dos pueblos constituyentes. Sus miembros —presidente y ministros— están sujetos a una relación de confianza con la asamblea. Por último, existe una judicatura propia, consistente en tribunales cantonales, que disponen de jurisdicción propia y en apelación respecto a resoluciones de tribunales municipales.

En cuanto a la competencia de los cantones, debe recordarse que además de las compartidas con la Federación, se benefician de la cláusula residual, por lo que asumen todo lo no expresamente atribuido a ésta. En todo caso, les corresponde cuestiones tales como el control de las fuerzas de seguridad, la educación, la política cultural, la vivienda, la provisión de servicios públicos, el planeamiento del territorio, el comercio local, etc.

Finalmente, como cuarto nivel hay que referir el propiamente local, integrado por los municipios. Estos municipios se basan en el principio de autogobierno para los asuntos locales. Una vez más, reaparece la necesidad de que su representación se ajuste proporcionalmente a los pueblos constituyentes y otros. Cada municipio dispone de un consejo de gobierno, elegido directamente por los ciudadanos mediante un voto de lista y representación proporcional. Al mismo le compete la aprobación del estatuto del municipio, la elección del ejecutivo municipal, la aprobación de los presupuestos y ordenanzas reguladoras de los impuestos municipales y otras necesarias para el ejercicio de sus responsabilidades. El ejecutivo está concentrado en el alcalde, que asume un rol decisivo en la vida local. Es elegido por el consejo de gobierno. La ramificación institucional no acaba aquí, pues la constitución de la Federación prevé la formación de la ciudad como nuevo ente local, formado por dos o más municipios contiguos y afectados por necesidades comunes de los ciudadanos. A la ciudad le corresponde algunas competencias, como infraestructuras comunes, planeamiento urbano, transporte público, etc.

Comentando esta regulación de la autonomía local en la Federación, Nedo Milicevic nos dice [3] que no satisface las exigencias de la Carta europea de autonomía local. En concreto, la responsabilidad de los cantones es demasiado amplia mientras que la de los municipios es, en la misma forma, reducida.

La financiación es también débil. A pesar de las previsiones legales sobre ingresos tributarios propios, los entes locales viven de las transferencias de los cantones y de la Federación, pero sin que en ambos casos alcancen las cuantías que realmente se necesitarían.

---

[3] Véase *State and problems of local self-government, op. cit.,* p. 113.

1.3.2. *Republika Sprska*

La segunda entidad —la República Serbia o *Republika Sprska*— adopta también una forma propia de los Estados (la republicana), que, sorprendentemente, se le negó al propio Estado de BH. Aunque la República se adjetiva como *serbia*, se afirma la existencia de tres pueblos constituyentes (bosniacos, croatas y serbios), lo que apela en el mismo sentido a la división interna. Esta circunstancia se contrarresta en alguna medida por la cláusula de no discriminación entre los ciudadanos. El título oficial de la República obedece a que está habitada fundamentalmente por el último de los pueblos citados.

Su estructura es afortunadamente más simple que la de la Federación, pues no existen cantones. Este dato está relacionado con la mayor homogeneidad poblacional. Por tanto, junto a los órganos propios de la entidad sólo se distinguen los de los municipios.

Las instituciones de la *Republika Sprska* se configuran con arreglo al principio de división de poderes. El legislativo está integrado por dos Cámaras, la Asamblea nacional y la Cámara de los pueblos. La primera se compone de 83 diputados elegidos conforme a lo que establezca la ley, pero con la obligación de que al menos cuatro de ellos pertenezcan a los pueblos constituyentes y que todo municipio cuente al menos con un representante. Junto a la legislación, le competen otras decisiones como la aprobación de los presupuestos, la elección de los delegados de la república en la Cámara de los pueblos de BH y otras. La Cámara de los pueblos de la *Republika Sprska* se compone de ocho miembros por cada pueblo constituyente, elegidos por la Asamblea nacional, y cuatro más para los «otros». Puede suscitar la cuestión del interés vital de uno de los pueblos constituyentes en el procedimiento legislativo, lo que dificulta extraordinariamente la aprobación de la ley correspondiente. Por parte del ejecutivo, existe una presidencia colectiva, compuesta de un presidente y dos vicepresidentes, elegidos directamente por la población, pero en modo tal que cada uno sea representante de un pueblo constituyente. Por debajo de la misma, figura el Gobierno, integrado por un primer ministro, viceprimeros ministros y varios ministros. Está estipulado que todos estos cargos tienen que repartirse en unos porcentajes mínimos entre representantes de los pueblos constituyentes. Son elegidos por la Asamblea nacional y responden ante la misma, pudiendo ser cesados a través de una moción de censura o voto de confianza. En definitiva, se instaura, al igual que en los niveles anteriores, un sistema parlamentario. Por otro lado, existe un Tribunal Constitucional, encargado del control de constitucionalidad de las leyes, del control de legalidad de las disposiciones infralegales y de los conflictos de atribuciones entre los poderes de la República. El poder judicial consiste en varios tribunales presididos por un Tribunal Supremo.

En cuanto al reparto de competencias, debe recordarse que corresponden a la *Republika Sprska* todas las no conferidas expresamente a BH por su constitución. Como un botón de muestra de las competencias de la primera, procede recordar algunas de las citadas en el artículo 68 de su Constitución: defensa y seguridad (y el art. 105 proclama que la República dispone de un

ejército propio), garantía de los derechos fundamentales (de los que la propia Constitución contiene una larga regulación), régimen de la propiedad y obligaciones, sistema bancario y fiscal, planificación económica, etc.

La regulación constitucional de los entes locales es bastante parca. Se prevé la existencia de municipios, con competencias eminentemente locales y se remite a la ley para la regulación sustancial. No obstante, se obliga a que la representación de los órganos de gobierno obedezca a la importancia respectiva de los pueblos constituyentes. La organización municipal es a grandes rasgos parecida a la de la Federación. La asamblea municipal actúa como un órgano representativo y deliberante. Dispone del poder normativo local y, en este sentido, adopta el estatuto del propio municipio y fija la organización de su administración, aprueba los planes urbanísticos y de desarrollo económico. De otra parte, confirma a los titulares de los cargos políticos, controla su actuación, especialmente al alcalde, pudiendo aprobar una moción de censura contra éste. El poder ejecutivo municipal está investido en el alcalde, que es la pieza clave en el ámbito correspondiente. Así, propone la política de desarrollo, nombra a los titulares de ciertos cargos, controla a la administración municipal, representa al municipio, etc. A diferencia de la Federación, el alcalde es elegido directamente por la población, lo que sin duda refuerza su poder.

De todas formas, y según relata Nedo Milicevic, la autonomía de los municipios deja bastante que desear y mientras sus competencias se han reducido las de los cantones se han ampliado.

El sistema financiero supone que el 30 por 100 de lo recaudado en un término municipal se cede en beneficio del correspondiente municipio, porcentaje que se incrementa para los municipios subdesarrollados y más todavía para los extremadamente subdesarrollados. Supone una situación algo mejor que la de la Federación.

1.3.3. *Distrito de Brcko*

Finalmente, existe una particularidad en el caso del distrito de Brcko, que es una ciudad que une las dos partes territoriales de la *Republika Sprska*, pero que ha venido a quedar fuera de las dos entidades. Se rige por un estatuto separado, producto de una decisión arbitral. En el mismo se declara que este ente tiene poderes delegados de las dos entidades, las cuales no se reservan otros poderes que los expresamente previstos.

II. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE DE CÁNCER, *Las arenas movedizas de los Balcanes,* Ed. Complutense, 1996.

BIEBER, «Governing Post-War Bosnia-Herzegovina», en *Minority Governance in Europe,* 2002. http://lgi.osi.hu/publications/2002/213/MG-P3.docCESEDEN, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993),* 1994.

CAIMED, Centre for Administrative Innovation in the Euro Mediterranean Region, Bosnia Herzegovina. Administrative Reform, Innovation and Maintenance. 2004. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019418.pdf#xml=http://unpan1.un.org/intradoc-

COHEN, *Broken bonds, the desintegration of Yugoslavia,* Westview Press, 1993.

CONSEJO DE EUROPA, Comisión de Venecia, *Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut Représentant,* Adopté par la Commission de Venise lors de sa 62e session plénière (Venise, 11-12 mars 2005). 30 mars 2005. Avis n° 308/2004. http://www.venice.coe.int/ docs/2004/CDL-AD(2004) 032-F.asp?MenuL=F.

DENITCH, *Nacionalismo y etnicidad. La trágica muerte de Yugoslavia,* Siglo XXI editores, 1995.

FERON, *Yugoslavia, orígenes de un conflicto,* Salvat, 1995.

GARDE, *Vie et mort de la Yugoslavie,* Fayard, 1992.

HOLBROOKE, *To end a war,* Random House, Nueva york, 1998; BILDT, *Peace journey,* Weidenfeld and Nicolson, London, 1998.

MALCOM, *Bosnia, A Short History,* Papermac, 1996.

MARTÍN DE LA GUARDIA y PÉREZ SÁNCHEZ, *La Europa Balcánica: Yugoslavia desde la segunda guerra mundial hasta nuestros días,* Síntesis, 1997.

MILJEVIC, «Bosnia and Herzegovina on the Crossroad - Functional Centralization vs. Decentralization», en *Decentralizing Government. Problems and Reform Prospects in South-East Europe,* 2002 http://www.fes.hr/E-books/pdf/Decentralizing%20Government/Overview.htm.

MILICEVIC, «State and Problems of Local Self-Government in Bosnia and Herzegovina», en *Self Government and Decentralization in South-East Europe Proceedings of the Workshop held in Zagreb,* 6th April 2001. July 2001. http://www.fes.hr/E-books/pdf/Local%20Self%20Government/05.pdf

ORTEGA TEROL, *Textos y documentos sobre los desmembramientos de la Unión Soviética y de Yugoslavia,* Universidad Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996.

PALAU, *El espejismo yugoslavo,* Edic. del Bronce, 1996.

PEJANOVIC, «Legislative and Executive Powers in the System of Local Self-Government in Bosnia-Herzegovina», en *Executive and Legislature at Local Level,* Structure and interrelation in countries of South-East Europe, December 2002, http://www.fes.hr/E-books/pdf/Executive%20and%20Legislature%20at%20Local%20Level/07.pdf ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia, Greenwood Press,* London, 1998.

SANTAOLALLA LÓPEZ, «Sobre la viabilidad del Estado plurinacional: el caso de Bosnia y Herzegovina», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 60 (sept.-dic. 2000).

SILBER y LITTLE, *The death of Yugoslavia,* Penguin, 1996.

Paloma Martínez Santa María ⋆

Organización territorial en Bulgaria

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA Y REFORMA LOCAL.—II. BULGARIA.—2.1. Evolución histórica y marco constitucional.—2.2. Niveles de gobierno y distribución de responsabilidades.—2.2.1. Los municipios *(obshtina)* y otras divisiones inferiores al municipio.—2.2.2. Las regiones *(oblast)*.

I. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA Y REFORMA LOCAL [1]

Bulgaria, junto con Rumanía, Hungría, República Checa y Eslovaquia —estos últimos son estudiados también en esta obra— son países que, a pesar de su vecindad geográfica, presentan características propias. Por ello, en el análisis de su organización territorial se podrán encontrar mutuas referencias y conexiones. Si se quiere señalar un posible elemento común, todos han experimentado un similar proceso de evolución histórica, más o menos reciente y, en algunos casos, aún siguen inmersos en él, desde antiguas formas estatales de inspiración soviética hasta reformas constitucionales que han presentado una gran complejidad, pues la creación de estas nuevas democracias y economías de mercado ha tenido que ir salvando enormes contradicciones internas, incompatibles con sus aspiraciones de integración europea y con los requerimientos de la Carta Europa sobre Gobierno Local. De ahí, la particular atención que se debe prestar en estos países a la relación que se da entre el proceso de consolidación democrática y los avances en materia de gobierno local [2]. No hay que subestimar el enorme valor simbólico que el proceso

⋆ Letrada de las Cortes Generales.

[1] Esta Introducción se sitúa en el estudio de Bulgaria, pero analiza conjuntamente y hace valoraciones que sirven también, por ser compartidas en común, para Rumanía, Hungría, República Checa y Eslovaquia, si bien cada uno de estos países mencionados, por razón de la sistemática seguida por la obra, son estudiados después de forma individualizada y separada.

[2] El estudio editado conjuntamente por el Consejo de Europa, el Gobierno de Croacia y el denominado Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa, de Gerard Marcou sobre «The State of Local and Regional Democracy in South-Eastern Europe», en *Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*, octubre de 2004, pp. 18 y 43, parte precisamente de esta idea: la democracia en el nivel local no puede ser considerada aislada de su realización en el nivel nacional. Y cuando analiza el nivel

de descentralización ha tenido en estos países, como un medio para legitimar los nuevos poderes emergentes y para demostrar a los ciudadanos que las cosas podían cambiar.

El fenómeno de regionalización en estos países es esencialmente heterogéneo, no existiendo un paradigma único de organización territorial. Se registran en ellos, con independencia de las denominaciones recibidas, las diferentes graduaciones de descentralización tipificadas por los estudiosos de estos fenómenos: ente local subordinado al estatal; ente local dotado de autonomía administrativa o ente local dotado de autonomía política. Hay que advertir que, aunque a veces coincidan los términos lingüísticos empleados para denominar las diferentes entidades territoriales, como *county* o región, éstos según los países pueden tener una naturaleza política diferente.

A modo de resumen inicial, hay una serie de características de todos estos países que se pueden mencionar, sin perjuicio de que el sistema local de cada uno presente rasgos propios. En primer lugar, inmediatamente después del cambio de régimen, el nivel intermedio (o *meso government*) al que se refiere Jim Sharpe, [3] que equivaldría a aquel nivel que no es ni municipal ni estatal como la región, se veía en general con desconfianza por el papel que este nivel había desempeñado en el sistema comunista como un simple delegado de la autoridad del poder central. Así, se suprimió en Eslovaquia, se convirtió en un simple nivel administrativo estatal en Bulgaria y Chequia o se redujeron sus competencias en Hungría. De este modo, las necesidades administrativas se cubrieron mediante el desarrollo de servicios externos de los ministerios y de la descentralización en distritos, como en la República Checa y Eslovaquia. En aquel momento, sólo en Rumania se mantuvo la importancia del nivel intermedio.

En segundo lugar, la reacción contra el funcionalismo que había inspirado las reformas territoriales de los años sesenta y setenta condujo a un proceso de acusada fragmentación municipal que afectó en particular a Hungría y Chequia, con el desmantelamiento en 1994 de los grandes municipios de la antigua Yugoslavia y, más moderadamente, a Eslovaquia. De forma general, la política de los gobiernos fue reforzar primero el nivel municipal. La organización del nivel intermedio se consideró inicialmente menos relevante que el establecimiento de la autonomía local en el ámbito municipal.

No obstante, en los últimos años, algunos países han realizado importantes reformas en su organización territorial queriendo reforzar el nivel intermedio, que ha servido tanto para ejecutar las competencias descentralizadas como las que se siguen aplicando en nombre del Estado y bajo su dirección. Así, Chequia en 2000 y posteriormente Eslovaquia en 2001, establecieron un nivel intermedio de entes locales, la región (*kraj*). En diciembre de 2002 se suprimirán las oficinas administrativas de los distritos (*okres*) en la República

democrático de las instituciones locales, afirma que si bien la descentralización y el autogobierno no son suficientes para garantizar una democracia mayor, la democracia requiere de ambas.

[3] J. L. Sharpe, «The European Meso: An appraisal», en *The rise of meso-government in Europe*, Sage, London, 1993.

Checa y la mayor parte de sus funciones se transferirán a alrededor de 200 municipios competentes para los servicios de tercer nivel, mientras que otros se transferirán a las oficinas administrativas de las regiones. En Eslovaquia aún se debate la suerte de dichas oficinas. No obstante, la reforma checa y eslovaca difieren en un punto importante: en la República Checa, la nueva oficina administrativa de la región (*hejtman*), bajo la autoridad del ejecutivo regional, se encarga a la vez de las competencias propias de la región y de las competencias delegadas por el Estado. En cambio, en Eslovaquia, se mantiene una administración estatal separada para la aplicación, en el ámbito regional, de las competencias estatales. Por su parte, Bulgaria suprimió en 1999 las 9 regiones (*oblast*) existentes desde 1987 y las sustituyó por 28 regiones pequeñas que se corresponden de hecho con los antiguos departamentos (*okrug*) que existieron entre 1959 y 1987, pero estas pequeñas regiones son únicamente sede de una administración estatal. La descentralización a este nivel resultó incompatible con la organización municipal actual, basada en grandes unidades.

II. BULGARIA

2.1. Evolución histórica y marco constitucional

La primera Constitución de Bulgaria —la Constitución de *Turnovo* de 1879— preveía la división del territorio para fines administrativos en condados, distritos y municipios y afirmaba que un estatuto especial de división administrativa debería ser adoptado basado en los principios del autogobierno municipal. Sobre esta base, se desarrollaron posteriormente dos modelos: el primero, desde 1880 hasta 1934, consistía en condados, distritos y municipios; y el segundo, a partir de 1934, en regiones, distritos y municipios. Las dos siguientes Constituciones de 1947 y 1971 contenían un capítulo dedicado especialmente al gobierno local, pero los principios de éste difícilmente fueron aplicables al tener que operar dentro del modelo estatal comunista de los soviets del pueblo. De acuerdo con dichas Constituciones, la división administrativa se basaba en condados, distritos y municipios, si bien los distritos fueron abolidos en 1959, y desde 1987, la división consistió en regiones y municipios.

Tras los cambios políticos producidos a partir de 1989, la Constitución de 1991 declara en su artículo 2, respecto a la organización territorial, que Bulgaria es un Estado unitario con gobierno local y que no podrá existir ninguna formación territorial autónoma. El capítulo séptimo regula expresamente esta cuestión bajo la rúbrica «Gobierno local y administración local» (arts. 135 a 146), cuyo contenido está en la línea de la Carta Europea de Autogobierno Local, ratificada por Bulgaria en 1995. En principio, las previsiones constitucionales continúan la tradición del país de considerar el municipio como la unidad básica del gobierno local, pero también la Constitución recoge otra tradición: la región como el más alto nivel de gobierno local para

coordinar la política regional del Estado en las diferentes poblaciones [4]. Se trata de una concepción vertical de la descentralización, cuyo objetivo es superar posibles tensiones entre gobierno central y gobiernos locales. De ahí que en el nivel regional, como veremos, la autoridad estatal sea distribuida geográficamente, con el objeto de reconciliar intereses nacionales y locales.

La legislación posterior de desarrollo viene representada por la importante Ley de gobierno local y administración local de 17 de septiembre de 1991, modificada posteriormente en 1995 y desde entonces en varias ocasiones, la última en 2002. Asimismo, completan el marco legal las siguientes normativas:

- Regulaciones sobre la constitución de los órganos de gobierno local, incluyendo las normas de representación y los procedimientos de elección: la Ley de Elecciones Locales de 1995, con sustanciales modificaciones; la Ley de División Administrativa de 1995, que establece las unidades administrativas territoriales y define las condiciones, forma y procedimiento para las modificaciones; la Ley de división territorial de los municipios de la capital y de otras grandes ciudades de 1995, que define la división administrativa de las mismas.
- Regulaciones sobre la distribución de los recursos materiales y financieros: la Ley de Propiedad Municipal de 1996, que regula la adquisición, gestión y uso de dicha propiedad; la Ley de Impuestos y Tasas Locales de 1997, y la Ley de Presupuestos Municipales de 1998.
- Regulaciones sobre el personal al servicio de la administración local: la Ley de la Administración Pública, la Ley de Funcionarios Civiles y la Ley de Servicios Administrativos, todas de 1999.
- Regulaciones sobre política regional: la Ley de Desarrollo Regional de 1999.

El final de 1998 fue testigo de un importante cambio legislativo en la división territorial y administrativa del país: las modificaciones de la Ley de División Administrativa suponían la sustitución de las 9 regiones previamente existentes por 28 nuevas regiones, cuyos límites territoriales prácticamente coincidían con los antiguos distritos, como dijimos anteriormente. Esta reforma y la aprobación de la Ley de Desarrollo Regional significaron un gran paso adelante en el proceso de racionalización del gobierno local y de unificación de las dos divisiones tradicionales búlgaras.

No obstante, el proceso de construir este nuevo Estado ha supuesto un auténtico reto para las autoridades búlgaras. A pesar de que los primeros gobiernos democráticos, entre 1993 y 1996, establecieron programas reformistas, los resultados fueron fragmentarios y las aspiraciones de cambio quedaron defraudadas ante la persistencia en la práctica del sistema político previo a 1989. Durante 1993, la empresa de consulting KPMG realizó un estudio sobre descentralización. Su informe sirvió de base para la preparación

[4] La importancia de haber conciliado estas dos divisiones tradicionales en Bulgaria es destacada por Emilia Drumeva en su estudio «Local Government in Bulgaria», en *Stabilization of Local Governments*, Local Governments in Central and Eastern Europe, 2001, Chapter 4, pp. 147 y 148.

de un documento comprensivo de una estrategia denominado «*Puntos fundamentales sobre la reforma territorial en Bulgaria*». El proyecto se realizó en coordinación con todos los partidos políticos y en 1995 fue aprobado por un consejo de expertos del Ministerio de Desarrollo Regional, así como por el Consejo intergubernamental sobre desarrollo regional y gobierno local. Uno de los «puntos fundamentales» era el establecimiento de una democracia local mediante el reconocimiento a los municipios de independencia financiera y de órganos propios de gobierno, sin que estuvieran subordinados al gobierno estatal. La preparación entonces de un documento estratégico para la realización de la reforma territorial comenzó en 1995. En 1996, un estudio denominado «*La nueva Estrategia de la Administración para la reforma de la Administración pública en la República de Bulgaria*» no llegó a aprobarse como consecuencia de la crisis política que atravesaba el país en aquel momento. Posteriormente, en 1997, el nuevo gobierno presentó el denominado programa «*Bulgaria 2001*». Uno de los objetivos prioritarios de tal programa era la reforma de la organización administrativa. Entre otras medidas, se creó entonces un Ministerio específico de administración pública y en 1998 se aprueba por fin la «*Estrategia para el establecimiento de un sistema administrativo moderno en Bulgaria*» [5]. Precisamente, un elemento importante de esta Estrategia era la realización de una reforma administrativa territorial y el fortalecimiento del papel de los gobernadores regionales como autoridad estatal básica en el nivel regional.

La puesta en marcha de esta Estrategia ha venido a proporcionar la base fundamental para el desarrollo de una política regional, cuya mejor expresión es el Plan Nacional para Desarrollo Regional (2000-2006), que es revisado anualmente. Esta política ha tenido por objetivo conseguir un desarrollo regional estable y equilibrado sobre la base de una efectiva descentralización con una clara distribución de responsabilidades y funciones entre autoridades locales y centrales.

2.2. Niveles de gobierno y distribución de responsabilidades

2.2.1. *Los municipios* (obshtina) *y otras divisiones inferiores al municipio*

Como hemos indicado, son dos los niveles básicos de organización territorial: los municipios y las regiones. Pero sólo los municipios tienen autogobierno al ser la unidad administrativa territorial básica. Según la Constitución, el municipio, además de división administrativa, es un órgano de naturaleza corporativa. Como división administrativa, consiste en una determinada agrupación de poblaciones y su territorio es el comprendido por esas

[5] Un análisis más pormenorizado de esta Estrategia es el realizado por Julian Boev en su estudio «Bulgaria: Decentralization and Modernization of the Public Administration», en *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, Part II, Chapter 2.

poblaciones. En concreto, Bulgaria cuenta con 264 municipios, con una media de 30.000 habitantes, que incluyen a su vez más de 2.800 entidades locales que, como veremos seguidamente, eligen directamente a sus alcaldes. Los municipios han mantenido su tamaño tradicional extenso, con una media superior a otros países europeos, aunque en contrapartida han ganado en una mayor descentralización interna. La Constitución prevé que todas las decisiones referidas a la creación, modificación o disolución de los municipios, incluidos los límites territoriales, estén sujetas a referéndum local. Por otro lado, el municipio es una corporación, lo que se traduce, tal como establece la propia Constitución, en tener un presupuesto municipal autónomo y en disponer de la titularidad de la propiedad municipal.

El órgano municipal de autogobierno es el consejo municipal. Los ciudadanos participan en el gobierno municipal a través de la elección de los miembros de dicho consejo municipal cada cuatro años mediante un sistema proporcional. El número de consejeros municipales se determina en función de la población, de la siguiente manera: para municipios de población hasta 5.000 habitantes, 11 consejeros; hasta 10.000, 13; hasta 20.000, 17; hasta 30.000, 21; hasta 50.000, 29; hasta 75.000, 33; hasta 100.000, 37; hasta 160.000, 41; y a partir de 160.000, 51. En el caso de Sofía capital, su consejo municipal tiene un número de 61 miembros. El consejo municipal elegirá de entre sus miembros a su presidente. La elección se hará mediante votación secreta y se considerará elegido el candidato que haya recibido más de la mitad de los votos del número total de consejeros. El consejo se debe reunir al menos seis veces al año.

El órgano ejecutivo del municipio es el alcalde, elegido en algunos casos directamente por la población y, en otros, por el consejo municipal, también para un mandato de cuatro años pero mediante un sistema mayoritario. Esta combinación de dos sistemas electorales, proporcional para los consejeros y mayoritario para los alcaldes, es considerada positivamente para el sistema de gobierno local en Bulgaria. A propuesta del alcalde, el consejo municipal elige uno o más vicealcaldes por votación secreta. La elección requiere mayoría cualificada de más de la mitad de los consejeros. En el plazo de un mes desde su elección, tanto los nuevos consejeros elegidos como el alcalde deben declarar ante el consejo municipal las fuentes de financiación y los gastos efectuados durante la campaña electoral.

Por debajo del nivel municipal, la Ley de División Administrativa prevé distritos urbanos y alcaldías como subdivisiones municipales. Los distritos urbanos se pueden constituir dentro de aquellos municipios con una población de más de 300.000 habitantes y en ciudades con más de 100.000 habitantes como Sofía, Plovdiv y Varna y otras (así, Sofía cuenta con 24 distritos). En los municipios divididos en distritos urbanos, el respectivo consejo municipal elegirá al alcalde del distrito. En cuanto a las alcaldías, consisten en una o varias poblaciones vecinas con menos de 500 habitantes que pueden ser creadas por el correspondiente consejo municipal. La principal especialidad de esta división inframunicipal se refiere a la elección del alcalde. Los ciudadanos de las alcaldías pueden elegir directamente a sus alcaldes, quienes rea-

lizarán las funciones que se establezcan en las normas de procedimiento del consejo municipal y serán responsables ante éste. En 2003, Bulgaria incrementó el número de las poblaciones que pueden elegir directamente a sus alcaldes al rebajar de 500 a 250 habitantes la población mínima exigida. Como resultado de esta reforma, el número de tales alcaldes aumentó a 2.896.

Se permite la asociación de municipios para la protección de intereses comunes. En el caso de que una asociación represente más de las dos terceras partes de los municipios de Bulgaria, la Ley de Gobierno Local y Administración Local le atribuye una serie de derechos, como representar a sus miembros antes los órganos estatales y desarrollar propuestas para la modificación y mejora de las previsiones locales de gobierno local o preparar propuestas para el presupuesto estatal.

El artículo 11 de la Ley de Gobierno Local y Administración Local es fundamental para el estudio de las materias competencia de los municipios, relacionadas en diez apartados: 1. Bienes y empresas municipales, financiación municipal, tasas e impuestos y administración municipal; 2. Estructura y desarrollo del territorio del municipio y de sus divisiones; 3. Educación —preescolar, elemental, primaria y secundaria—; 4. Sanidad —servicios hospitalarios y clínicos y actividades sanitarias e higiénicas—; 5. Cultura —centros comunitarios, teatros, orquestas, bibliotecas, museos, colecciones, tradiciones locales y costumbres—; 6. Obras públicas e infraestructuras municipales —suministro de agua, electricidad, calles, parques, jardines, alumbrado, vegetación, vivienda, transporte público, etc.—; 7. Asistencia social; 8. Protección del medio ambiente y del uso racional de los recursos municipales; 9. Mantenimiento y preservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico del municipio, y 10. Fomento de las actividades deportivas, ocio y turismo de interés municipal.

Si así lo solicita la mayoría de los consejeros, el consejo está obligado a la convocatoria de un referéndum sobre la gestión de la política municipal relacionada con alguna de las materias de la competencia del municipio a las que se refiere este artículo 11, pero en lo referente al presupuesto municipal, impuestos y otros asuntos sujetos a procedimientos especiales no cabe el referéndum. Para que el referéndum sea considerado válidamente realizado deben votar más de la mitad de los electores del municipio. Si la propuesta objeto de consulta es rechazada, no se podrá celebrar un nuevo referéndum sobre el mismo asunto en el plazo de dos años.

Los artículos 21 y 44 de esa Ley, respectivamente, vienen a establecer la distribución de funciones entre el consejo municipal y los alcaldes. El consejo municipal está encargado, en general, de la definición de la política municipal mediante la aprobación de todo tipo de decisiones, propuestas, programas y planes. De manera residual, le corresponde asimismo la competencia de aprobar cualquier otra decisión que no esté atribuida específicamente a ninguna autoridad local. También puede realizar funciones que sean delegadas por el gobierno central de acuerdo con la ley. Para realizar este amplio rango de funciones, el consejo municipal disfruta de las siguientes facultades:

crear en su seno comisiones permanentes y especiales y elegir a sus miembros, que pueden ser expertos que no sean consejeros; determinar la estructura y las reglas de funcionamiento de la administración municipal; y determinar la remuneración de los alcaldes de acuerdo con la ley. Sin olvidar que le corresponde aprobar el presupuesto municipal y ejercer el control de su ejecución.

En cuanto a los alcaldes, tienen funciones primordialmente ejecutivas y de gestión y dirección, con la importante precisión que señala el artículo 45, ya que el consejo municipal puede revocar en el plazo de dos meses actos del alcalde que hayan sido realizados con violación de las decisiones que han de ser adoptadas por el consejo según el artículo 21. Pero también el alcalde tiene capacidad de reacción frente al consejo a través de una suerte de veto suspensivo que crea un *check and balance* entre ambos poderes. Se le permite impugnar decisiones del consejo que considere contradictorias con los intereses municipales o que violen la ley. La impugnación debe ser presentada en el plazo de siete días y tiene un efecto suspensivo. Si el consejo en una segunda lectura confirma su decisión inicial, el alcalde se ve obligado a cumplir la misma o puede, en otro caso, llevar la controversia ante los tribunales. Estas revisiones del consejo por segunda vez requieren ser adoptadas por la mayoría de su número total de miembros. Por otra parte, la actuación del alcalde está sujeta a la supervisión administrativa del gobierno central a través de la figura del gobernador, como se analiza después.

En relación con el poder real de los alcaldes, Aleko Djildjov destaca su papel como lobby que ha venido presionando a favor de la descentralización. Primero, por el plus de legitimidad que les da su elección directa. Así, los alcaldes de grandes ciudades como Sofía o Varna son personalidades de alto ranking en sus respectivas localidades y en el país. Pero, segundo, porque los alcaldes, en la medida en que en Bulgaria los municipios son extensos territorios, disponen de una cantidad muy significativa de recursos y medios. Muy a menudo suelen ocupar puestos claves en el gobierno del país, llegando a ser miembros del Parlamento e incluso ministros. Esta tendencia revela la implicación de los alcaldes en la política nacional, actuando como vínculo entre el gobierno, las asociaciones de municipios, los parlamentarios y los partidos políticos [6].

2.2.2. *Las regiones* (oblast)

Las regiones actúan como demarcaciones o circunscripciones territoriales del gobierno estatal para implementar la política nacional en el ámbito local. Cada una de ellas consiste en uno o varios municipios vecinos y su territorio es el comprendido por los municipios que la constituyen. La región

[6] Aleko Djildjov, «Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Bulgaria», en *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, Chapter 1.

toma el nombre de la ciudad en la que se localizan las instituciones administrativas. Los límites regionales sólo pueden ser modificados en relación con los límites municipales existentes. Tales cambios deben ser aprobados por decreto presidencial a propuesta del Consejo de Ministros. No requieren referéndum en la medida en que la región no es una entidad de autogobierno local.

Existen 28 regiones, con una media de 285.000 habitantes, cuyas capitales son: Sofía (capital y región), Plovdiv, Haskovo, Varna, Burgás, Ruse, Lovec, Montana, Vidin, Vraca, Pernik, Kyustendil, Blagoevgrad, Pleven, Pazardjik, Smolyan, Kurdjali, Yambol, Gabrovo, Veliko Tarnovo, Stara Zagora, Silven, Turgovishte, Razgrad, Shumen, Dobric y Silistra. Cada una de ellas está dirigida por un gobernador designado por el Consejo de Ministros, con rango de Subsecretario de Estado y ayudado por un subgobernador y una administración regional. Como régimen especial, cabe mencionar el de Sofía capital que, además de ser un municipio, tiene estatuto de región, ejerciendo el alcalde a la vez las funciones de gobernador. Por el momento, no se ha introducido un segundo nivel de gobierno local en las regiones, aunque ésta es una propuesta que, de vez en cuando, suele aparecer en las intenciones políticas.

Como tal, el gobernador puede ser invitado a asistir a las reuniones del Consejo de Ministros y debe coordinar todos los servicios estatales en la región. Entre sus funciones, están:

- Llevar a cabo en la región las políticas gubernamentales, coordinar las actividades de los órganos estatales en la región y sus relaciones con las autoridades locales.
- Asegurar la armonía entre los intereses estatales y locales, proyectando estrategias regionales y programas de desarrollo regional en colaboración con las administraciones locales.
- Preservar y proteger la propiedad estatal en la región.
- Garantizar la ley y el orden, ejercer el control administrativo y la implementación de los actos emanados del Presidente de la República y del Consejo de Ministros.
- Controlar la legalidad de los actos de los gobiernos y administraciones locales y de los órganos, departamentos y empresas estatales en la región.
- Y organizar la defensa y movilización de la población en caso de catástrofes y accidentes naturales, así como el mantenimiento del orden público.

La Ley de Desarrollo Regional estableció un consejo sobre desarrollo en cada región, con la función de asistir al gobernador como órgano consultivo. Sus miembros son los alcaldes y un representante de cada consejo municipal, teniendo la presidencia el gobernador. Además del gobernador, hay que tener en cuenta otros órganos estatales que también tienen atribuidas funciones en materia regional: sobre todo el Ministerio de desarrollo regional, que dispone de seis unidades regionales y una comisión de cohesión económica y

social. Pero también el Consejo de Ministros que cuenta con un Departamento de gobierno y Administración local y, en la Asamblea Nacional, la comisión permanente sobre gobierno local y política regional.

Un principio fundamental de las relaciones entre poder estatal y local es la potestad de control del gobernador sobre las regulaciones locales para asegurar que se ajusten a la legalidad. Para ello puede revocar las regulaciones del consejo municipal y de los alcaldes y remitirlas a los tribunales regionales. Pero también es destacable la especial protección de los intereses locales prevista por la Constitución, ya que en caso de conflicto de competencias entre autoridades locales y centrales, los consejos municipales pueden dirigirse a la Corte Constitucional.

En cuanto a la administración regional, que actúa con presupuesto estatal, asiste al gobernador en el ejercicio de sus funciones. Sus actividades, funciones, organización y composición están definidas por las normas de procedimiento adoptadas por el Consejo de Ministros. Los gobernadores remiten al Consejo de Ministros un informe anual dando cuenta de las actividades de la administración regional.

Sin duda, uno de los principales retos para la culminación del proceso territorial en Bulgaria lo supone la descentralización fiscal. En 2003, Bulgaria introdujo un nuevo sistema de financiación local. En 2002, numerosas modificaciones ya se habían introducido en la Ley de 1998 sobre presupuestos municipales y en la de 1997 sobre tasas locales. De acuerdo con este nuevo sistema, las tareas estatales que son delegadas a los municipios se financian a través de los recursos consignados por el Estado: un porcentaje del impuesto sobre la renta personal; una subvención compensatoria del Estado fijada en su presupuesto que funciona como un suplemento de ingreso para que los municipios puedan cubrir las necesidades de gasto cuando sus ingresos tributarios sean insuficientes; y otras subvenciones por objetivos. En cambio, las tareas propiamente municipales se financian con los propios recursos municipales.

La principal dificultad de este nuevo sistema es que los recursos municipales suelen ser inferiores al gasto municipal y, de hecho, para muchos municipios la subvención estatal es insuficiente para equilibrar esta situación. El Consejo de Europa ha criticado la práctica del gobierno búlgaro de asignar a los municipios nuevas tareas sin provisión de fondos suficientes.

Frente a esta situación, algunas competencias municipales consideradas de ámbito nacional (educación, salud, asistencia social) pasaron a ser cubiertas por el presupuesto estatal, lo que dio lugar a que en él disminuyera el porcentaje de participación de los municipios (del 8,1 por 100 en 2000 al 6,5 en 2003). Los presupuestos municipales se han convertido en menos dependientes de los recursos asignados por el Estado. Así, las transferencias estatales bajaron de representar el 75,3 por 100 del total de los ingresos municipales en 2000 al 58,4 en 2004, principalmente debido a la supresión de participaciones en tributos. Paralelamente, ha aumentado el porcentaje de recursos propios de los municipios, pero debido a una tendencia de disminución del gasto municipal (del 39,4 por 100 en 2004 frente al 17,5 en 2000).

Francisco Martínez Vázquez ⋆

Organización territorial de Chipre

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTO GEOPOLÍTICO ACTUAL.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CHIPRE.—III. EL PLAN DE NACIONES UNIDAS SOBRE CHIPRE.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTO GEOPOLÍTICO ACTUAL

Las palabras de Disraeli a la Reina Victoria describiendo Chipre como *«la llave del Oeste de Asia»* constituyen el testimonio más expresivo de la importancia que los factores de carácter geoestratégico han tenido a lo largo de la historia para condicionar la actual estructura político-constitucional de Chipre y, en gran medida, la complejidad de su organización territorial. El peso de la localización geográfica es decisivo a la hora de entender toda la estructura territorial de Chipre, al tiempo que es el único elemento capaz de explicar la situación de bloqueo en la que se encuentra en la actualidad el país, lo cual llama la atención poderosamente si tenemos en cuenta su condición de Estado miembro de la Unión Europea desde 2004.

Chipre es la tercera isla en tamaño del Mar Mediterráneo, con una superficie de 9.250 km^2 y una ubicación privilegiada para convertirse en protagonista de las grandes corrientes de la historia de Europa y, en particular, de la secular rivalidad entre Grecia y la actual Turquía (Imperio Otomano en el pasado). La frágil situación de la isla y su condición de enclave estratégico de primera importancia explican que a lo largo de la historia Chipre haya sufrido el control de los sucesivos imperios que dominaron el continente y, especialmente, el Mar Mediterráneo. A un largo período de dominación otomana le sucedió un acuerdo formal patrocinado por Turquía para evitar una mayor expansión de Rusia, proponiendo a Gran Bretaña la administración de la isla a pesar de que la soberanía se mantuviese nominalmente en manos de Turquía. Las vicisitudes que sucedieron a las alianzas nacionalistas durante la

⋆ Letrado de las Cortes Generales.

Primera Guerra Mundial explican que Gran Bretaña tomase el control absoluto convirtiendo Chipre en una colonia británica en 1925 y alimentando así las tentativas anexionistas de Grecia que, de manera latente, había mantenido siempre viva la esperanza de la *enosis*. Habría que esperar a la aparición de uno de los protagonistas de la historia chipriota, el carismático Mijaíl Khristódulos Muskos, proclamado bajo el nombre de Makarios III, para que el proyecto de anexión a Grecia adoptase un cuerpo doctrinal específico y fuese impulsado a mediados del siglo XX como un proyecto riguroso de autonomía para la isla, forjado al calor de los grandes movimientos de emancipación política que marcaron el período de la segunda postguerra. Turquía no podría mantenerse indiferente a los intentos de incorporación de la isla a la soberanía griega, por lo que el endeble equilibrio que había garantizado la Corona británica se tambaleó y dio paso a una época de fuerte oposición turca y de violentos enfrentamientos que se saldó con el exilio de Makarios III y la intervención de Naciones Unidas para impulsar negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Garantía entre el Reino Unido, Grecia y Turquía, fruto del cual nacería la vigente Constitución de Chipre de 1960. Makarios, de vuelta del exilio, fue nombrado primer Presidente del país en diciembre de 1959. El 16 de agosto de 1960 fue proclamada la independencia de Chipre.

La Constitución de 1960 [1] responde a un esfuerzo de carácter diplomático por pacificar la convivencia entre las dos grandes comunidades que habitan la isla (la grecochipriota y la turcochipriota), mediante un complicadísimo engranaje constitucional cuya fuente de inspiración es más la teoría de las relaciones internacionales que la lógica estructura de los textos constitucionales del siglo XX. Sin embargo, a pesar de los intentos de las potencias signatarias del Tratado de Garantía por dotar a Chipre de una estructura constitucional, así como por asegurar que la deriva expansionista de las dos potencias rivales (Grecia y Turquía) no culminase con la anexión de la isla, el intento no prosperó y hubo de enfrentarse todavía a gravísimas crisis que se saldaron con la actual situación de ruptura del equilibrio diseñado por el texto constitucional. En 1963 se produjo el colapso total del funcionamiento institucional como consecuencia de la atrofia de los resortes constitucionales que pretendían garantizar que una de las comunidades no impusiese su criterio político a la otra. El Presidente, Makarios III, propuso como solución a la crisis un conjunto de reformas constitucionales que fueron rechazadas de plano por la comunidad turca, produciéndose un nuevo estallido de violencia seguido del abandono de las autoridades turcochipriotas de todas las instituciones democráticas. En los años sucesivos la comunidad turcochipriota inició un proceso de progresiva construcción de una administración paralela en la que se erigiría un Parlamento como representación de la comunidad escindida de la isla. Esta crisis constitucional fue seguida de distintos intentos

[1] Un excelente resumen de los aspectos más importantes de este texto constitucional se puede encontrar en M.Valvidares Suárez, «Breve aproximación a la Constitución de la República de Chipre», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 73, 2005, pp. 225-238.

por lograr una solución conciliadora hasta que en 1974 la frustración generalizada de la vía diplomática dio paso a un decidido intento de la administración griega por lograr la *enosis* deponiendo a Makarios y apoyando la iniciativa de un gobierno militar encabezado por Nikos Sampson Esta reacción tuvo su réplica inmediata en la comunidad turca bajo la forma de una proclamación de autonomía apoyada por una ocupación militar que respaldó por la fuerza la invocación del derecho universal de autodeterminación de los pueblos. Nacía así la República Turca del Norte de Chipre aislada del contexto internacional al no ser reconocida por la comunidad de Estados, con la única excepción de Turquía, y separada del resto de la isla por la llamada «Línea Atila», que discurre desde Morphou, a través de Nicosia, hasta Famagusta. La República aprobaría su propia Constitución el 12 de marzo de 1985 e iniciaría así su andadura en el terreno internacional en la permanente reivindicación de su reconocimiento y ante la impotencia de las diferentes organizaciones internacionales para pacificar y resolver la llamada «cuestión chipriota».

Como resultado de estos procesos históricos, Chipre permanece dividido en dos territorios separados físicamente por la *«línea verde»* de Naciones Unidas. El 11 de noviembre de 2002, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, presentó un nuevo plan a los líderes chipriotas y a los gobiernos de Grecia, Turquía y el Reino Unido para tratar de desbloquear el escenario político de la isla proponiendo una solución que se asemeja en cierta medida a la adoptada por otros Estados plurinacionales en los que la representación política ha descansado más en las comunidades demográficas, étnicas, religiosas o lingüísticas que en los postulados clásicos de la representación.

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CHIPRE

En medio de este convulso escenario político, que difícilmente podemos entender sustrayéndolo de la tradicional rivalidad que ha caracterizado a las potencias del Mediterráneo oriental, la Constitución de 1960 dibuja un ambicioso proyecto de convivencia trazado a partir de la necesaria articulación de intereses entre la comunidad grecochipriota y la comunidad turcochipriota. El artículo 1 define Chipre como una República independiente, soberana, dotada de un régimen presidencialista, desarrollando a continuación los grandes principios estructurales en los que se sustenta todo el sistema constitucional: Estado de derecho, Estado democrático, Estado social y estructura territorial [2]. La estructura territorial es, evidentemente, uno de los aspectos más complejos que trata de resolver el texto constitucional proclamando como punto de partida la indisoluble unidad del territorio (art. 185) así como una cláusula de salvaguardia frente a la eventual anexión por alguna de las potencias enfrentadas. El principio de descentralización se mezcla

[2] M.Valvidares Suárez, *op. cit.,* p. 229.

irremediablemente en el texto con la existencia de dos comunidades y su necesaria presencia en todas las instituciones.

El ejercicio de los derechos políticos depende, por tanto, de la necesaria adscripción a una u otra comunidad, cuyas relaciones se estructuran en torno a un estatuto de autonomía política que parte de un reparto competencial diseñado por el artículo 87, en el que se establece la delimitación de competencias entre las llamadas Cámaras Comunitarias. Sin embargo, la realidad muestra un panorama completamente diferente en la vida política de Chipre en la medida en que la ruptura del pacto constitucional en 1974 derivó en la situación actual en la que, *de facto,* no se respeta este sistema de participación coordinada en todas las instituciones del Estado, lo que implica que el diseño constitucional ha quedado orillado por la existencia de dos comunidades políticas que actúan de manera autónoma y prescindiendo de los engranajes constitucionales que pretendían asegurar el funcionamiento institucional concertado.

En el terreno de la estructura territorial en sentido estricto se evidencia esta misma disfunción que provoca una paralización efectiva del proclamado principio de descentralización. Asimismo, las previsiones constitucionales acerca del poder local constituyen una buena muestra de la desconfianza que preside las relaciones entre ambas comunidades. En esta línea, el artículo 173 prevé la creación de municipios en las cinco mayores ciudades de la República (Nicosia, Limassol, Famagusta, Larnaca y Pafos). En estas ciudades se prevé la existencia de órganos de gobierno local propios y específicos de cada una de las comunidades, de tal manera que los ayuntamientos respectivos serán elegidos por los vecinos adscritos a cada una de las comunidades de referencia. Así, el apartado 2.º del artículo 173 dispone que los ayuntamientos de los municipios griegos serán elegidos por los electores griegos de cada ciudad, mientras que los ayuntamientos turcos serán elegidos por los electores turcos. Ante la imposibilidad de poner en práctica una política municipal coherente en medio de semejante operación de ingeniería constitucional, el propio artículo dedica el apartado 3.º a la creación de un ente de coordinación que se perfila en la Constitución como la garantía de la ejecución de la política local. Dicho ente estaría compuesto por dos miembros escogidos por cada uno de los ayuntamientos y un presidente elegido de común acuerdo. Al ente coordinador le correspondería la realización de las tareas de interés común, así como la prestación de los servicios conjuntos que le encomendasen los ayuntamientos de ambos municipios, configurándose así como un órgano de cooperación municipal de composición estrictamente paritaria y de funcionamiento práctico más que complejo a la vista de la realidad que se ha ido cristalizando desde la aprobación de la Norma Fundamental en 1960. En cuanto al resto de los municipios, el artículo 178 se limita a enunciar el principio según el cual sus órganos de gobierno deben constituirse atendiendo a la regla de representación proporcional entre las dos comunidades que comparten la soberanía de la isla.

La concreción legislativa de estos preceptos constitucionales se traduce en un mapa local integrado por dos tipos de entidades: municipios y comuni-

dades. A su vez, a efectos administrativos, se distinguen seis distritos gobernados por un Oficial que actúa como delegado del Gobierno en el ámbito del distrito.

La estructura territorial fundamental de la isla es el municipio cuya regulación se encuentra recogida en la Ley Municipal aprobada en octubre de 1985 y modificada en veintisiete ocasiones durante estos últimos veinte años. La ley está integrada por once Títulos que comprenden 144 artículos en los que se establece de manera detallada el régimen jurídico municipal de Chipre. El acceso a la condición de municipio se hace depender de la iniciativa de los vecinos aprobada por referéndum local previamente autorizado por el Consejo de Ministros y sujeto a dos requisitos: que la población sea superior a 5.000 habitantes o bien que tenga los recursos económicos suficientes para funcionar como entidad local municipal. La situación derivada de la invasión del norte de la isla en 1974 se traduce en que existan nueve municipios cuyos órganos de gobierno se encuentran fuera del territorio de los entes, en la medida en que éstos están enclavados en el ámbito territorial de la República Turca del Norte de Chipre. El régimen transitorio de estos municipios se encuentra recogido en el Título X de la Ley Municipal (arts. 138 a 139A) que dispone un sistema de nombramiento por el Consejo de Ministros de los órganos de gobierno municipales desplazados de su territorio.

En cuanto a la estructura de gobierno municipal, la ley regula la figura de los alcaldes elegidos por un período de cinco años mediante elección directa por sufragio universal en papeleta específica para dicha votación. El alcalde representa al municipio y preside las reuniones del Consejo Municipal y de cualquier otro órgano de gobierno de la entidad local. Se encuentra al frente de todos los servicios municipales y le corresponde específicamente la ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo Municipal.

En cuanto a los Consejos Municipales, ejercen la función de definición política dentro de la entidad y son elegidos por sufragio universal directo, también por un período de cinco años, en listas independientes de las previstas para la elección de alcalde. La Ley de 1985 prevé que el Consejo Municipal nombre una Comisión de Gobierno o Comisión administrativa a la que corresponde la preparación del presupuesto municipal y la asistencia al alcalde en el ejercicio de sus funciones así como la coordinación de cualesquiera otras comisiones que puedan crearse por decisión del Consejo.

El aparato administrativo al servicio de los municipios está integrado por el Secretario municipal, el Ingeniero municipal y el Tesorero, si bien la ley deja abierta la posibilidad de creación de otros órganos administrativos atendiendo a las necesidades específicas que se produzcan en la entidad local.

En cuanto a las competencias municipales, el contenido de la ley no plantea en su Título VII especiales novedades con respecto al ámbito de materias que caen habitualmente dentro de la competencia de las corporaciones locales. Así, corresponde a los municipios la construcción, mantenimiento y alumbrado público de las calles, el tratamiento de residuos y basuras, la protección del medio ambiente en el ámbito local, la salud pública y otros servicios públicos típicamente locales como pueden ser la promoción de las

artes y las actividades deportivas, la prestación de servicios sociales o las competencias educativas en los respectivos territorios.

Por lo que se refiere a las fuentes de financiación de la Hacienda Municipal, hay que señalar que la Ley de 1985 dispone que los principales ingresos del municipio provienen de las tasas municipales, de las licencias y de las subvenciones estatales. Los presupuestos anuales de las entidades municipales se someten al Consejo de Ministros para su aprobación y las cuentas anuales son auditadas por el Auditor General de la República. La ley también exige la autorización del Consejo de Ministros para concertar operaciones de duda pública y para el acceso al mercado crediticio.

Los municipios de Chipre están integrados en la Unión Municipal de Chipre, fundada en 1981 para proporcionar un conjunto de prestaciones necesarias a todas las entidades locales de tal manera que se establece una estructura orgánica común a todos los municipios y capaz de garantizar el respeto a la autonomía local, tal como aparece diseñada en la Constitución y en la Ley.

Por lo que se refiere a las comunidades, tienen un perfil en todo similar a los municipios, aunque presentan también alguna diferencia estructural. Los ciudadanos de la comunidad eligen por un período de cinco años al Presidente y a los miembros del Consejo comunal. Sin embargo, desde el punto de vista de la autonomía de la actuación administrativa, las comunidades presentan una intensa dependencia administrativa y técnica del gobierno central, siendo más relevantes entre sus recursos las subvenciones estatales que otras fuentes de ingresos.

Para finalizar, la administración de los distritos permite identificar una estructura similar a la diseñada por la Constitución griega en el ámbito de las regiones, en la medida en que el Oficial del distrito es nombrado directamente por el Gobierno para actuar como coordinador en las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial y, al mismo tiempo, enlace con la política de los ministerios en su ámbito territorial. El estatuto jurídico personal de este Oficial implica una dependencia directa de los órganos de gobierno centrales, si bien la ley exige que se trate de un funcionario público.

III. EL PLAN DE NACIONES UNIDAS SOBRE CHIPRE

A la vista de la exposición que hemos realizado en las páginas precedentes, es posible concluir que Chipre se encuentra dominada por una particular condición geopolítica que hace que pasen a primer plano las propuestas realizadas desde diferentes organizaciones internacionales para poner fin a la situación de división generada por el enfrentamiento abierto entre las dos comunidades. El diseño que acabamos de exponer se ve entorpecido en su aplicación práctica por la existencia de un Estado no reconocido por la comunidad internacional y respaldado por la presencia militar turca, lo que, ciertamente, agrava el estatuto jurídico internacional de la isla. Frente al armonioso y bienintencionado modelo municipal de representación parita-

ria o proporcional de las comunidades griega y turca, la realidad muestra una escisión efectiva del territorio que conduce a la existencia de cargos municipales electos de la comunidad grecochipriota que no pueden ejercer una efectiva competencia por estar los municipios a los que teóricamente representan enclavados en el territorio de la República Turca del Norte de Chipre.

Por este motivo, parece especialmente interesante abordar brevemente el Plan de Naciones Unidas sobre Chipre en la perspectiva de que llegue a articularse una solución de consenso similar a la de otros Estados con una fuerte presencia de comunidades nacionales que asumen un papel constituyente en un texto que presenta más el perfil de un tratado internacional que de una verdadera Constitución (éste es el caso, paradigmático, de Bosnia y Herzegovina analizado entre nosotros por Santaolalla) [3].

El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, propuso, el 11 de noviembre de 2002, un proyecto político para poner fin a la división de la isla y al conflicto entre las dos comunidades mantenido durante más de treinta años. El enviado especial de Annan para Chipre, Álvaro de Soto, entregó al Presidente de la República, Glafcos Clerides, el Plan de Paz basado en la unificación en torno a una única entidad estatal integrada a su vez por dos comunidades constituyentes. El mismo texto fue entregado por el Subsecretario de la ONU para Asuntos Políticos, Kieran Prendergast, al número dos de la Administración política de la República Turca del Norte de Chipre, Ergun Olgun, quien asumía el compromiso de hacerlo llegar al Presidente Rauf Denktash, sometido entonces a una operación en una clínica de Nueva York para hacer frente a una afección cardíaca. Las negociaciones para la unificación de la isla se saldaron con un grave fracaso, el 11 de marzo de 2003, al rehusar Denktash el referéndum sobre el plan de Naciones Unidas e iniciar así otro período de balbuceos en lo que al futuro político de Chipre se refiere, dejando claro desde aquel momento que a partir del 1 de mayo de 2004 sólo la parte grecochipriota se incorporaría a la Unión Europea.

El plan de Naciones Unidas intenta reconciliar dos visiones contrapuestas acerca del modelo de Estado chipriota: la opción federal, bicomunal y bizonal, patrocinada por la comunidad grecochipriota; y la opción confederal defendida por la comunidad turcochipriota. La propuesta de Naciones Unidas dotaría a Chipre de una personalidad internacional única, si bien la arquitectura constitucional estaría basada en la existencia de dos entidades independientes. Las entidades tendrían naturaleza constituyente y adoptarían sus propios textos constitucionales, asumiendo la unidad estatal, un criterio único de actuación en el exterior y, en particular, en el seno de la Unión Europea. Los temas más sensibles del plan son los relativos al Gobierno, la división efectiva del territorio, y la política de seguridad y progresivo desarrollo.

Desde el punto de vista de los órganos de gobierno, el diseño tiene un perfil similar al establecido por la citada Constitución de Bosnia y Herzegovina, o lo que es lo mismo, una adaptación del ya de por sí complejo mode-

[3] F. Santaolalla López, «Sobre la viabilidad del Estado plurinacional: el caso de Bosnia y Herzegovina», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, 2000, pp. 141-178.

lo suizo de estructura territorial. Tras un período de transición de tres años en el que se prevé una presidencia bicéfala de la Federación, la jefatura del Estado se asemejaría a una cierta forma colegiada de clara inspiración suiza en la que estarían representados seis miembros, siendo la presidencia y la vicepresidencia rotatorias por períodos de diez meses y asignándose a representantes de cada una de las comunidades. El Parlamento tendría una estructura bicameral con una Cámara Alta integrada a partes iguales por representantes de cada una de las comunidades, y una Cámara Baja con una ligera representación mayoritaria de la comunidad que también lo es en peso demográfico, esto es, la grecochipriota. Un Tribunal Supremo resolvería los conflictos entre ambas entidades constituyentes, asegurando su neutralidad a través de una composición paritaria de tres miembros por cada una de las comunidades a los que se sumarían otros tres magistrados no chipriotas.

En lo que se refiere a la cuestión territorial, la actual República Turca del Norte de Chipre vería reducido su territorio en menos de un diez por ciento, lo que permitiría resolver el drama de la población refugiada y al mismo tiempo atribuiría a la comunidad grecochipriota la administración de las ciudades de Morphou y Famagusta.

Finalmente, en lo que se refiere al aspecto de seguridad, el plan de Naciones Unidas prevé la presencia de tropas turcas y griegas en un número de efectivos inferior a diez mil soldados y siempre con la perspectiva de una desmilitarización progresiva.

Fernando Santaolalla López *

Croacia

Sumario: I. CROACIA.—1.1. Introducción: marco histórico y geográfico.—1.2. Forma de Estado y de gobierno.—1.3. Organización territorial.—II. BIBLIOGRAFÍA.

I. CROACIA

1.1. Introducción: marco histórico y geográfico

Durante la Alta Edad Media el territorio de la actual Croacia estuvo dividido entre varios ducados, dependientes en algunos casos de los francos o del imperio bizantino. En el siglo IX surgió el reino de Croacia, entidad política que alcanzaría una importancia significativa en la región balcánica en los siglos posteriores.

Posteriormente, ya en el siglo XII, fue gobernada como una unión personal por los monarcas húngaros, pero reteniendo un alto grado de autonomía. La invasión de los Balcanes por los turcos a lo largo del siglo XIV y la consiguiente necesidad de asegurar su defensa llevó al Parlamento de este país a solicitar la entronización de los Habsburgo austríacos. El país se integró entonces en el imperio austriaco, fórmula que permitió a Croacia librarse de la amenaza turca que, en cambio, afectó a numerosos países balcánicos. Por su parte, buena parte de la costa dálmata quedó sometida a la influencia de Venecia durante la Edad Moderna.

La pertenencia al imperio austrohúngaro se extendió hasta la Primera Guerra Mundial, si bien ya a partir de 1868 Croacia ganó considerable autonomía política. En 1918, con los tratados de paz, se disolvió el imperio austrohúngaro y Croacia se incorporó al Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, transformado en reino de Yugoslavia en 1929. El nuevo país se compuso de territorios que compartían una misma lengua, pero entre los que mediaban también importantes diferencias históricas y culturales: de hecho,

* Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

unos procedían del antiguo imperio austrohúngaro mientras que otros lo hacían del otomano. En la práctica, los monarcas y políticos serbios jugaron un papel destacado en el nuevo Estado. Su política centralista provocó una reacción de signo contrario en los demás territorios y esto, a su vez, un enroque autoritario del gobierno.

Durante la Segunda Guerra Mundial el país fue invadido por los alemanes, circunstancia que se aprovechó para la proclamación de un Estado croata independiente, dirigido por el nacionalista Ante Pavelic, pero, de hecho, títere de los nazis. Se desarrolló una doble guerra: por un lado, la protagonizada fundamentalmente por los partisanos comunistas contra la ocupación extranjera, y, por otro, la que se dio entre nacionalismos opuestos, principalmente serbios y croatas. Acabada la guerra, Croacia se incorporó como república socialista al nuevo Estado federal de Yugoslavia, que durante muchos años fue gobernado con mano de hierro por el mariscal Tito, pero con una Constitución que mantenía seis repúblicas (además de Croacia, Serbia, Montenegro, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia) y dos provincias autónomas (Voivodina y Kosovo) que reflejaban su distinta composición nacional e histórica. La muerte de Tito en 1980 supuso la desaparición del eslabón más fuerte que mantenía unidos a los diversos países que componían dicho país. La espoleta final se activó en 1990, cuando el serbio Milosevic retiró la autonomía a la provincia de Kosovo, habitada mayoritariamente por albaneses. El escaso apego por el Estado yugoslavo y el temor a caer bajo la hegemonía serbia, llevaron a varias de sus antiguas repúblicas, y entre ellas Croacia, a proclamar su independencia en 1991. Pero los habitantes serbios de algunas regiones de Croacia (como Krajina y Eslavonia) se negaron a secundar la secesión y, apoyados por el ejército federal yugoslavo, se proclamaron a su vez independientes. Todo lo cual abrió la espantosa guerra que durante el período 1991-1995 ensangrentó buena parte de los Balcanes.

Por lo demás, procede señalar que este país, situado entre los Balcanes y el mar Adriático, tiene una superficie más bien pequeña, con 57.000 km^2 —bastante menos, por ejemplo, que Castilla-La Mancha— y una población de cuatro millones y medio de habitantes.

1.2. Forma de Estado y de gobierno

De acuerdo con la Constitución de Croacia de 1991 (varias veces reformada), el Estado se presenta como perteneciente al modelo constitucional y democrático. Así, su artículo 1, párrafo 2, dispone que todos los poderes de la República proceden del pueblo como comunidad de ciudadanos libres e iguales. El artículo 4 proclama el principio de separación de poderes con brazos legislativo, ejecutivo y judicial. Por su parte, el título III —que abarca desde el art. 14 al 69— recoge una pormenorizada regulación de derechos fundamentales, ora individuales, ora políticos, ora socioeconómicos.

Desde el punto de vista territorial, puede calificarse al Estado como unitario y centralista, pero con autonomías locales. Esto es, no se prevén unida-

des federadas, como es el caso de Bosnia-Herzegovina, o dotadas de autonomía política. De hecho, hay que esperar al título VI de la Constitución, compuesto de seis artículos (del 132 al 137), para encontrar alguna referencia a autonomías territoriales. Se trata de autonomías locales y regionales, lo que apunta a una naturaleza administrativa.

En cuanto a la forma de gobierno, se trata del modelo parlamentario, bien que con algunos rasgos del mixto. Esto último en cuanto el poder ejecutivo está compartido (art. 98) entre el presidente de la República y un Gobierno responsable ante el Parlamento (art. 114). El primero es elegido directamente y por sufragio universal —lo que sin duda refuerza su *status*— y dispone de poderes tales como convocar elecciones y referéndum, ejercer el derecho de gracia, actuar como el mando supremo de las fuerzas armadas y disponer medidas extraordinarias durante el estado de sitio. Por su parte, el Parlamento —que toma el nombre tradicional de *Sabor*— consiste de una sola Cámara, lo que en buena medida se corresponde con el tamaño y configuración del país. No existe una segunda Cámara que pudiese representar a las minorías nacionales que reconoce expresamente el artículo 15 (pues a pesar de las limpiezas étnicas durante la guerra todavía perviven pequeñas minorías de serbios, bosnios y otros). Los miembros del Parlamento son elegidos por sufragio universal directo, de acuerdo con lo establecido en la ley. Ejercen, entre otras, la función legislativa, la presupuestaria y la de control del Gobierno. Este órgano puede ser disuelto anticipadamente por el presidente a propuesta del Gobierno. Por su parte, el Gobierno se constituye tras las elecciones parlamentarias y en función del resultado de las mismas: el presidente de la República encarga su formación al líder que disponga de mayoría suficiente en el Parlamento. Una vez formado, debe recibir un voto de investidura por este último (arts. 97 y 109). Además el Parlamento puede exigir responsabilidad mediante una moción de censura, bien al presidente del Gobierno, bien a un ministro, bien al Gobierno en su conjunto.

1.3. Organización territorial

Ya se ha dicho que sólo se reconocen autonomías administrativas, de gestión. Aunque se prevén asambleas representativas para los entes locales (art. 132), no se dice que dispongan de poder legislativo ni las competencias recogidas parecen implicar una dimensión propiamente política. Todo lo cual refleja la ausencia de tradición autonómica en el plano interno.

La autonomía local comprende dos niveles (art. 133): por un lado, municipios y ciudades y, por otro, las regiones que constituyen los condados, a lo que hay que añadir la autonomía regional reconocida a la capital Zagreb. Existen 20 condados.

Las competencias de los entes del primer nivel se extienden (art. 134) a materias como la organización de las localidades, vivienda y urbanismo, suministros públicos, guarderías infantiles, servicios sociales, asistencia sanitaria primaria, educación primaria y otras. Por su parte, las regiones se ocupan de

cuestiones de ámbito supralocal, como educación, salud pública, planeamiento urbanístico, desarrollo económico, infraestructuras viarias, etcétera. Es la ley la que debe especificar las competencias correspondientes a los municipios y regiones, con sujeción al principio de subsidiariedad.

La regulación específica de toda esta materia está contenida en la Ley de la autonomía local y regional, de 10 de abril de 2001, ley que nació con el propósito de reforzar la descentralización territorial. Con arreglo a la misma, los entes locales son los municipios y ciudades. Se diferencian porque los segundos son las capitales de los condados y núcleos con más de 10.000 habitantes. Los condados, como entes regionales, vienen definidos por razones naturales, históricas, de tránsito, económicas y sociales.

En cuanto a su organización, todos estos entes cuentan con una asamblea representativa, elegida por la población respectiva por un período de cuatro años. Entre sus potestades figura la reglamentaria con respecto a las materias de su competencia. También adoptan el estatuto regulador propio y, sobre todo, eligen y cesan al alcalde o al prefecto del condado y a otros miembros del consejo ejecutivo.

En los municipios con más de 3.000 habitantes existe un ejecutivo separado, integrado por el alcalde y el prefecto, según corresponda, y otras autoridades que forman el consejo ejecutivo. Estos cargos son incompatibles con la pertenencia a la asamblea representativa. Los alcaldes y prefectos representan al ente respectivo y asumen las funciones ejecutivas. Como se acaba de recoger, son elegidos y pueden ser destituidos por la asamblea representativa. El consejo ejecutivo también participa en estas funciones. En los municipios de menos de 3.000 habitantes no hay un ejecutivo separado y es la asamblea la que ejerce directamente las tareas ejecutivas.

Según Greta Agustinovic-Pavicic [1], las ventajas del ejecutivo local separado consisten en su adaptabilidad a las necesidades cotidianas, su capacidad de reacción inmediata ante situaciones urgentes, la mayor competencia de sus miembros, la idoneidad para la vigilancia sobre los órganos administrativos y la división de poderes interna. Como inconvenientes señala la posibilidad de diferencias de orientación política entre los diversos protagonistas, la tendencia a reforzar la influencia de alcaldes y prefectos y consejos ejecutivos y la propia de la administración local sobre los órganos representativos.

En la práctica el grado de autonomía de que disfrutan estos entes es muy reducido. La Administración estatal es muy poderosa y de ella dependen los primeros [2]. De por sí la Ley trasluce una abierta desconfianza frente a la autonomía local y regional. Y así el poder central, directamente o a través de un delegado, asume el control de legalidad de la actuación y de los reglamentos dictados por los entes locales y regionales. Se obliga a comunicar al delegado del poder central los estatutos y reglamentos aprobados y éste puede suspenderlos cuando estime que vulneran la Constitución o las leyes en los ocho días siguientes. Luego, en los ocho días posteriores esta suspensión debe con-

---

[1] Véase *Structure and..., op. cit.,* p. 109.

[2] Véase Teodor Tomic, *Central Government and..., op. cit.,* p. 58.

firmarse o anularse por el órgano central de la Administración estatal. A su vez, éste puede sugerir al Gobierno central que se someta la cuestión a la decisión del Tribunal Constitucional. Además, cabe que el Gobierno central disuelva el ente local en ciertos casos, como son aprobar decisiones o reglamentos que afecten a la soberanía o unidad territorial de la república, no aprobar el estatuto regulador en los sesenta días siguientes a su formación, aprobar con carácter reiterado reglamentos ilegales o inconstitucionales, etcétera. En esos casos el Gobierno debe designar un comisario que asuma las tareas de la entidad disuelta.

Como medios de financiación, la Ley de financiación de los órganos locales y regionales autonómicos prevé los siguientes: el producto de impuestos propios de cada ente, ingresos de sus propiedades y de compañías y otras entidades dependientes, tasas por concesiones, multas y bienes confiscados, participación en impuestos compartidos con las instituciones centrales, subvenciones y concesiones del poder central. Los más significativos parecen ser los procedentes de la participación en la recaudación de impuestos estatales, como el de la renta, beneficios sociales, juego y propiedad inmueble [3]. Se otorgan unas cuantías mínimas para atender servicios básicos, tales como educación primaria y secundaria, servicios de salud descentralizados, etcétera. En la práctica, el sistema es claramente insuficiente, y según relata Igor Vidakac [4], casi un tercio de los entes locales carecen de la capacidad financiera para atender a sus gastos más básicos.

En resumen, puede decirse que Croacia tiene todavía serios problemas de organización territorial: un número posiblemente elevado de municipios y ciudades, un proceso de descentralización escasamente realizado en la práctica, falta de capacitación en los funcionarios locales para sus nuevas tareas y una persistente politización de los niveles administrativos, producto de nombramientos políticos y de la ausencia de un proceso selectivo basado en el mérito y la capacidad [5].

II. BIBLIOGRAFÍA

ANTIC, Teodor, *Central Government and Local Self-Government in Croatia: Decentralization and Democratization*, Ministry of Justice, Administration and Local Self-Government. 2003. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017846.pdf#xml=http://unpan1.un.org/intradoc-

AUGUSTINOVIC-PAVICIC, Greta, «Structure and Relationship of Legislative and Executive Powers in the Units of Local and Regional Self-Government in Croatia», en *Executive and Legislature at Local Level,* December 2002. http://www.fes.hr/E-books/pdf/Executive%20and%20Legislature%20at %20Local%20Level/10.pdf.

[3] Véase CAIMED, *Administrative reform..., op. cit.,* p. 3.

[4] Véase *In search of..., op. cit.,* p. 85.

[5] Igor Vidakac, *In search of..., op. cit.,* p. 85.

CAIMED, Centre for Administrative Innovation in the Euro Mediterranean Region, *Croatia. Administrative Reform, Innovation and Maintenance*, 2004. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019419.pdf#xml=http://unpan1.un.org/intradoc-

VIDACAK, Igor, «Croatia: In Search of a Public Administration Reform Strategy», en *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries,* May 2004. http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/10.pdf.

Paloma Martínez Santa María ⋆

Organización territorial en Eslovaquia

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL.—II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES.—2.1. Los municipios.—2.2. Las Unidades Territoriales Superiores (regiones).

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL [1]

Eslovaquia cuenta con una larga tradición de formas locales, que han existido casi permanentemente desde el siglo XIII con muy cortos períodos de interrupción. Frecuentes alteraciones y cambios en el número de las divisiones territoriales y una corta duración de cada período de división territorial han sido las características típicas de la evolución local eslovaca. Así, en el siglo XIII, existían 21 provincias (*stolica*) y 19, desde 1785 a 1790; los distritos (*okres*) se crean por primera vez en 1785 y empiezan inicialmente siendo un número reducido, de 2 o 3, que aumenta sustancialmente a 92 desde 1867 a 1920 y desde 1949 a 1960, bajando a 79 entre 1945 y 1948, a 33 en el período entre 1960 y 1968 y a 38 desde 1968 a 1996; los condados (*zupa*) eran 19 desde 1850 a 1860 y desde 1867 a 1922; los grandes condados (*velzupa*) existen en número de 6 en los períodos entre 1923 y 1928 y desde 1939 hasta 1945; las regiones (*kraj*) son 6 entre 1949 a 1960, 3 entre 1960 y 1968 y 4 entre 1968 y 1990. Actualmente Eslovaquia se divide en 8 regiones y 79 distritos, números que guardan continuidad con los que ha registrado a lo largo de su historia.

No obstante, a pesar de contar con esta significativa tradición de gobierno local, Eslovaquia ha tenido un lento proceso en el campo de las experiencias territoriales, consecuencia de haber estado sometida a otros factores que han venido a posponer o hacer incompleto este proceso territorial. En efecto, la desintegración de la anterior Checoslovaquia y el fragmentario e

⋆ Letrada de las Cortes Generales.

[1] Este estudio queda complementado con la Introducción: democracia y reforma local, que se contiene en el capítulo de esta obra dedicado a Bulgaria.

inestable ambiente político posterior al comunismo, enfatizaron aún más el concepto de un nuevo Estado central y fuerte, lo que quedó reflejado, hasta principios de los noventa, en una completa ausencia de organización territorial [2].

La primera reorganización territorial bajo el régimen comunista tuvo lugar en 1949 y duró hasta 1960. Introdujo 6 unidades territoriales (*kraj*) y 92-98 distritos (*okres*) que, posteriormente, para mejorar las condiciones de la planificación económica experimentaron una reducción a 3 *kraj* y 33 *okres*. Hasta 1989 lo característico de esta administración local era que su gestión se hacía a través de un modelo de comités nacionales fuertemente centralizado y subordinado al Partido Comunista.

Después de los cambios democráticos ocurridos en 1989, resurge el interés por las reformas locales. Mientras que el fortalecimiento de los gobiernos locales prevaleció en los primeros años después de 1989, la tendencia posterior fue reforzar la administración estatal.

En 1990 con la aprobación de la Ley sobre el Establecimiento de los Municipios, se implantó un «modelo separado» o dual: administración estatal, por un lado, y administración local, por otro, creciendo el número de municipios: de 2.694 en 1989 a 2.825 en 1991. Pero quizá lo más significativo de este período es la desaparición de la vieja administración regional en 1990, lo que fue considerado como un importante elemento dentro del proceso de eliminación del control comunista. 38 distritos (*okres*) permanecieron del régimen anterior y se crearon 121 áreas de administración estatal (*obvody*).

En la primavera de 1991 se aprobó la Ley de Propiedad Municipal, que transfirió a los municipios determinadas propiedades estatales que permitieran un funcionamiento real de su sistema de gobierno. También se aprobó la Ley de Organización de los ministerios y de otros órganos del Estado central, la denominada Ley de Competencia, que distribuyó las competencias entre estos órganos y estableció los mecanismos de su funcionamiento y de las relaciones entre sí. De acuerdo con dicha Ley, era el Ministro del Interior el responsable de la gestión, organización del entero proceso de reforma de la administración pública y de su descentralización. Posteriormente, en febrero de 1999, se creó la figura del Plenipotenciario para la reforma de la administración pública, dependiente del Primer Ministro.

Por parte del Gobierno se empezó a trabajar en la creación de un segundo nivel de autogobierno y en la propuesta de una nueva unidad territorial en Eslovaquia, denominada *zupy*. Pero lo cierto es que en el período entre 1992 y 1995, a pesar de que hubo intentos de continuar con la reforma, no

---

[2] Esta lentitud es una característica del proceso eslovaco territorial, resaltada especialmente por Ján Bucek en su estudio «Regionalization in the Slovak Republik –from Administrative to Political Regions», en *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, 2002, p. 143. Alude a que la llamada a favor de una reforma rápida y de largo alcance dio lugar, en cambio, a una reforma muy paso a paso, que encontró fuertes críticas y resistencias por parte de aquellos que querían proteger sus propios intereses limitando la transferencia de poderes a los nuevos órganos territoriales.

tuvieron ningún resultado real. Hay que tener en cuenta que el 1 de enero de 1993 fue creada la República independiente de Eslovaquia, por lo que los principales intereses del Gobierno se trasladaron hacia la creación de las nuevas estructuras constitucionales y sus órganos centrales.

Hay que esperar a 1996. Entonces tiene lugar otra importante reorganización territorial mediante la aprobación de la Ley de Organización Territorial y Administrativa. Son abolidas las 121 áreas anteriores y el nivel regional de la administración estatal es de nuevo establecido (8 regiones) junto a una nueva estructura de 79 distritos, ambos con una función puramente administrativa y actuando como una extensión del gobierno central. No se produjo ninguna transferencia de competencias ni de poderes de autogobierno, por lo que, de hecho, fue sólo una reforma a nivel de la administración estatal sin descentralización. Respecto a la delimitación de estas ocho regiones en 1996, hay que señalar que fue fuertemente criticada, argumentando que la estructura regional existente en algunos casos no había sido respetada y que la división territorial era desequilibrada (cuatro regiones en el oeste de Eslovaquia y sólo otras cuatro en la parte este y central) e ignorándose la superior posición de las regiones del centro del país. El más complicado asunto fue la delimitación de las regiones del sur de Eslovaquia con componentes étnicos mezclados con minorías húngaras que presionaron a favor de la creación de una región propia que denominaban «Komarno».

Aunque la introducción de la administración estatal a nivel regional era contraria a la proclamada descentralización, sí que vino a significar el inicio de un nuevo período de regionalización en Eslovaquia. Hay que señalar que las transformaciones económicas y sociales de Eslovaquia durante los años noventa fueron causa de profundas disparidades regionales que no pudieron ser abordadas de una manera efectiva. En realidad, la política regional fue mínima y, en cambio, prevaleció la presencia del gobierno central. Los avances que se fueron dando en materia regional, por ejemplo, la creación en 1999 de un Ministerio de Desarrollo Regional, estuvieron íntimamente ligados con las previsiones de Eslovaquia de formar parte de la Unión Europea y su exigencia de un nivel inferior de implementación. Como señala Ján Bucek, sin el contexto de la integración y la presión de los estrictos requerimientos de la Unión, el proceso de regionalización en Eslovaquia no hubiera dado los pasos que al final ha tenido [3].

Inicialmente, la Constitución de Eslovaquia de septiembre de 1992 no vino a ofrecer una base adecuada para la regionalización (Capítulo 4, arts. 64 a 71). Expresaba, es cierto, la voluntad política de establecer un nivel regional en la estructura administrativa del país, pero no regulaba de manera concisa la posición de las regiones, a las que la Constitución sólo denominaba a través de la expresión «Unidades Territoriales Superiores» (*VÚC*) y encomendaba su regulación a la ley. Este frágil marco constitucional fue modificado a través de la reforma de la Constitución de 2001 y la siguiente aprobación de

[3] Ján Bucek, *op. cit.,* p. 144.

la Ley de gobierno de las unidades territoriales superiores y de la Ley para la elección de estos gobiernos. Se introdujo así la región como segundo nivel superior de administración local. En octubre de 2001 se aprobó otro paquete de importantes leyes descentralizadoras, sobre propiedad regional, y de modificación de la Leyes de Establecimiento de los Municipios, de Propiedad Municipal y de Normas Presupuestarias. Seguidamente, las primeras elecciones regionales tuvieron lugar en diciembre de 2001 y en enero de 2002 se puso en marcha la administración regional. Se mantuvieron las 8 regiones existentes (Bratislava, Trnava, Trencín, Nitra, Zilina, Banská Bystrica, Presov y Kosice), a pesar de que la propuesta original recogida en el documento —*Concepto de Descentralización y Modernización de la Administración Pública*, de abril de 2000— que sirvió de base a la reforma, recomendaba la división de Eslovaquia en 12 unidades, las así denominadas *zupy* [4].

II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Como hemos indicado, Eslovaquia cuenta con tres niveles de gobierno: Estado, regiones (8) y municipios (casi 2.900).

2.1. Los municipios

Los municipios son entidades legales con personalidad jurídica: son responsables de su propiedad, tienen presupuesto propio, autonomía financiera y personal y poder tributario. Cuentan con su propio órgano electivo, el Consejo municipal, que es elegido por los ciudadanos del municipio a través de las correspondientes elecciones, y su órgano ejecutivo, el alcalde, que también tienen un carácter electivo directo, y ejerce la representación del municipio. Excepto en las ciudades de Bratislava y Kosice, en Eslovaquia existe un solo nivel de administración municipal. En estas dos ciudades existen dos niveles de administración: la denominada magistratura y la corporación municipal.

Los períodos de mandato tienen una duración de cuatro años, tanto para el miembro del Consejo como para el alcalde. El alcalde es elegido de acuerdo con un sistema de una sola vuelta mediante un sistema electoral mayoritario, resultando elegido, en consecuencia, el que mayor número de votos consiga. Del mismo modo, la elección de los miembros del Consejo responde a un sistema mayoritario. La Constitución no excluye la posibilidad de que

[4] Una explicación más detenida del proceso de elaboración y del contenido de este documento se puede encontrar en el estudio de Viktor Niznanský y Jaroslav Pilat sobre «Public Administration Reform in the Slovak Republic –Management of the Process», en *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, Part II, Chapter 7, pp. 219 y 220.

algún miembro del Consejo Nacional de la República pueda ser al mismo tiempo miembro de la corporación municipal o de la regional.

Los municipios disponen en determinadas materias de competencias propias u originales, pero en otras áreas, de interés estatal, sólo tienen competencias de ejecución en nombre del Estado, como en lo referente a las oficinas de registro, fomento y educación, de manera que en estos casos el Estado es el responsable de la gestión y de la calidad de los servicios, así como de la correspondiente financiación. Respecto a las competencias propias u originales de los municipios se refieren a las siguientes materias: carreteras locales, transporte público, áreas públicas, vegetación, limpieza, protección medioambiental, agua, suministro, gasto público, desarrollo local, ayudas domésticas, preescolares y escolares, ayudas sociales, ayudas sanitarias, algunos hospitales, cultura, certificación de defunciones, policía local, recaudación de impuestos y tasas locales y participación en planes regionales. Los municipios también tienen capacidad empresarial y pueden ser miembros de sociedades empresariales.

La transferencia de competencias a los municipios ha tenido lugar en dos etapas: 1990-1991 y 2002-2004, por el momento. Precisamente, en enero de 2004, la organización administrativa estatal es modificada, debido a la transferencia de más de 400 competencias desde el Estado a los municipios y a las regiones. Se crean, subordinadas directamente a los ministerios, unas autoridades regionales y municipales denominadas de administración estatal especializada.

Los municipios realizan sus funciones de varias maneras: con autonomía, en cooperación con otros municipios o en cooperación con empresas del sector privado. Ha sido relativamente frecuente el establecimiento de *joint venture* municipales en materias económicas y de mantenimiento.

A pesar de los esfuerzos por establecer una división clara entre las competencias del Estado y las de las distintas administraciones territoriales, más del 90 por 100 de los municipios eslovacos pertenecen a la Asociación de Pueblos y Municipios de Eslovaquia (ZMOS), con el objetivo de fomentar la colaboración entre todas las administraciones. En 1990, dentro de la Asociación, ya había creadas más de 50 asociaciones regionales. Además de esta Asociación, existe en Eslovaquia una Unión de Ciudades.

Respecto a los sistemas de control, de acuerdo con la Constitución, el Estado puede intervenir en la actuación de los municipios en la manera en que se determina en la ley. La Constitución presume que la administración municipal actúa dentro de sus propias competencias de manera independiente al Estado. Sólo en materias transferidas, la ejecución está sujeta, gestionada y controlada por el Estado. En concreto, el control de los municipios puede ser de dos clases: interno y externo. El control interno se ejerce por el denominado supervisor del municipio, que es elegido por el Consejo municipal para un período de seis años. Su control está dirigido a verificar el cumplimiento de las funciones de la administración municipal y su adecuación a las diversas orientaciones, instrucciones, resoluciones, procedimientos y normativa legal que exista en cada caso. El control externo es realizado, además

del judicial, por la denominada autoridad superior de control que actúa respecto al cumplimiento de las actuaciones de ejecución transferidas por el Estado.

Según la Constitución de Eslovaquia (art. 65), los municipios financian sus propias necesidades a través de sus propios ingresos, así como de subvenciones estatales. La ley estatal determina los impuestos y tasas que representan los ingresos municipales. El presupuesto municipal inicialmente era anual. A partir de 2006 deberá prever una perspectiva de tres años, mientras el presupuesto estatal continúa siendo anual.

En el período entre 1990 y 2003, los gastos municipales fueron financiados principalmente mediante transferencias del presupuesto estatal: participación en impuestos estatales y subvenciones para objetivos determinados. Pero el proceso de descentralización también incluyó cambios en el sistema de financiación municipal. Los principales objetivos eran fortalecer la autonomía financiera de los municipios, incrementar la estabilidad del nivel de ingresos, incrementar también una mayor eficacia en el uso de los propios ingresos municipales y vincular el ámbito y calidad de los servicios ofrecidos por la administración municipal con la carga de impuestos a la población. Desde enero de 2004, se modificó el modo de financiar las competencias de ejecución transferidas por el Estado en materia de educación. Los municipios reciben fondos por el número de alumnos, por clase, tipo y tamaño del colegio y por temperatura de la zona.

La base principal del presupuesto municipal está constituida por los ingresos tributarios, tanto propios como participaciones en los estatales, que, por ejemplo, en 2004, representaron un porcentaje del 38 por 100 sobre el total de ingresos. Lo siguen las transferencias por competencias de ejecución transferidas (un 32,2 por 100) y los ingresos no tributarios. El impuesto local por excelencia es el de la propiedad, mientras que la principal participación de los municipios en impuestos estatales se refiere a los impuestos sobre sociedades y carreteras. Esta participación de los municipios se distribuye atendiendo básicamente a dos criterios: la población y la sede de la sociedad.

Desde el 1 de enero de 2005 se viene preparando otra modificación en el sistema de financiación de los municipios con el objetivo de establecer un impuesto uniforme sobre las plusvalías. El cambio también afectaría a una redistribución de las transferencias estatales que pasarían a tener en cuenta la situación de las competencias transferidas.

Con la transferencia de competencias a los municipios, el volumen de gastos de éstos se dobló en comparación con la situación en 2000 y representa el 21 por 100 del presupuesto de gastos del Estado. Cerca del 40 por 100 de los gastos de los municipios se cubren con sus propios ingresos y el 60 por 100 restante mediante el presupuesto estatal. La estructura de los gastos ha cambiado también significativamente con el proceso de transferencia de competencias. La mayor partida es el gasto en educación, seguido de la administración municipal y ayudas sociales.

2.2. Las Unidades Territoriales Superiores (regiones)

Al igual que los municipios, son entidades con personalidad jurídica propia, por lo que disponen de bienes, fondos propios y autonomía financiera y personal. La autonomía de gobierno se ejerce a través de una Corporación regional cuyos miembros son elegidos mediante un sistema mayoritario para un período de cuatro años. Tanto las circunscripciones electorales como el número de miembros de cada Corporación son determinados por la propia Corporación. Además, se elige a un Presidente de la región de entre los ciudadanos con residencia permanente en el territorio. Los candidatos pueden ser propuestos por los partidos o por coaliciones de éstos. La elección consta de dos vueltas. Si ningún candidato logra más de la mitad de los votos válidamente emitidos en la primera ronda, los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos, pasarán a la segunda vuelta. En esta segunda vuelta, el ganador será el candidato que obtenga más votos.

Las competencias normativas de las regiones incluyen la aprobación de regulaciones vinculantes de carácter general. Respecto a las competencias ejecutivas, disponen, al igual que los municipios, de competencias propias u originales, pero también de competencias transferidas por el Estado, como parte de las competencias educativas, sanidad y transporte por carretera. El primer traspaso de transferencias tuvo lugar en el período entre 2002 y 2004. En cuanto a las competencias propias de las regiones, son las siguientes: carreteras de clase II y III, planificación del suelo, desarrollo regional, sociedades de inversión propias, escuelas secundarias, hospitales, algunos servicios sociales, ayudas culturales, participación en seguridad civil, licencias para farmacias, entre otras.

Respecto al control de la actuación de las regiones, se puede aquí reproducir lo dicho para los municipios, eligiendo la Corporación regional a su propia autoridad de control.

Por lo que se refiere a la financiación de las regiones, a diferencia de los municipios, preparan su presupuesto sobre una base anual, aunque la estructuración en tres años a partir de 2006 fue objeto de consideración. Durante la transferencia de competencias en el período entre 2002 y 2003, las regiones recibieron subvenciones para objetivos concretos. Desde enero de 2004, estas subvenciones especiales se cambiaron por subvenciones globales, de manera que es la región la que decide su destino y uso. No obstante, las tareas que las regiones deben realizar en nombre del Estado se siguen financiando a través de subvenciones especiales. Al igual que en los municipios, a partir de enero de 2004 se modificó también para las regiones el sistema de financiación en materia educativa, de acuerdo con la distribución antes señalada. Asimismo, desde 2005 se están estudiando fórmulas para una nueva redistribución de la participación de las regiones en los impuestos estatales.

Fernando Santaolalla López ⋆

Eslovenia

Sumario: I. ESLOVENIA.—1.1. Introducción: marco geográfico e histórico.—1.2. Forma de Estado y de gobierno.—1.3. Organización territorial.—II. BIBLIOGRAFÍA.

I. ESLOVENIA

1.1. Introducción: marco geográfico e histórico

Eslovenia está situada en la parte norte de la península balcánica, entre el Adriático, Austria y Croacia. Posee una superficie de 20.000 km^2, lo que la hace algo inferior a la Comunidad Valenciana. Cuenta con una población de 2 millones de habitantes. A diferencia de otros antiguos componentes de Yugoslavia, tiene una considerable uniformidad lingüística y cultural, ya que la inmensa mayoría de sus habitantes son de lengua eslovena y sólo porcentajes muy pequeños tienen como lengua materna otra distinta. Aparte de la católica, los ciudadanos con otras confesiones religiosas son también muy reducidos.

Como la mayor parte de la región, formó parte del Imperio romano. Pasó luego a depender o estuvo sometido a la influencia de monarcas extranjeros, como los duques de Carintia, los de Baviera y hasta la República de Venecia. Desde el siglo XIV hasta el siglo XX formó parte del Imperio austríaco, lo que explica la vocación occidental de este país. En 1918, tras la Primera Guerra Mundial, se incorporó al Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos, transformado en reino de Yugoslavia en 1929. Fue ocupado por alemanes e italianos durante la Segunda Guerra Mundial. Finalizada ésta, Eslovenia continuó como una de las seis repúblicas de la refundada República Federal Socialista de Yugoslavia, bajo el timón del mariscal Tito. Cuando éste fallece en 1980 se abrió un enorme vacío que vino a mostrar la falta de voluntad de unidad entre las diversas repúblicas. Eslovenia disponía entonces de la situación más

⋆ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

prospera, lo que unido a su tendencia occidentalizante, estimuló su movimiento hacia la independencia. Incluso la hegemonía pro Serbia buscada por el entonces hombre fuerte del país, Milosevic, no hizo más que acelerar dicho movimiento. En 1989 la Asamblea de Eslovenia reformó su Constitución para introducir el derecho de secesión. En diciembre de 1990 una abrumadora mayoría de la población votó a favor de la independencia en un referéndum convocado al respecto. La independencia fue formalmente declarada en junio de 1991. Afortunadamente, y a diferencia de lo que luego ocurriría en Bosnia, Croacia y Kosovo, tan sólo se produjo una breve e incruenta guerra con el ejército yugoslavo. En enero de 1992 la Unión Europea reconoció a Eslovenia como un Estado independiente. Y en mayo de 2004 se produjo su incorporación a la misma, siendo el primero y hasta ahora único país de la antigua Yugoslavia en dar tan decisivo paso.

1.2. Forma de Estado y de gobierno

De acuerdo con la Constitución de 23 de diciembre de 1991, Eslovenia se define como una República democrática, en la que todos los poderes emanan del pueblo (arts. 1 y 3) y como un Estado social de Derecho (art. 2). Se incluye una larga declaración de derechos humanos y libertades fundamentales (arts. 14 a 65).

En el plano territorial, Eslovenia se presenta como un Estado unificado e indivisible (art. 4). No hay, por tanto, una descentralización política, como en el Estado federal o autonómico. No obstante, y como luego se verá, se garantiza la autonomía local (art. 9). Está reconocida una cierta pluralidad lingüística: el artículo 11 declara el esloveno lengua oficial del país, pero añadiendo que el italiano y el húngaro también lo tendrán en los municipios en que residan minorías nacionales con estas lenguas. Y el artículo 64 regula en detalle los derechos de estas dos minorías, como el uso de sus símbolos nacionales, la educación en la propia lengua, el establecimiento de escuelas con lengua propia y la relación con los países de origen. Además, se les reconoce el derecho a estar representadas como tales en las corporaciones locales y en la Asamblea Nacional. No existe previsión respecto a las minorías de lengua serbo-croata y eso que constituyen un porcentaje de la población cercano al cuatro por ciento. En la web oficial de Eslovenia se aduce que italianos y húngaros constituyen minorías indígenas, mientras que los otros grupos están formados por gentes que emigraron a Eslovenia tras la Segunda Guerra Mundial por razones económicas. Igualmente se indica que existen minorías indígenas eslovenas en Italia, Austria y Hungría [1]. Esto parece apuntar a que el régimen especial se fundamenta en razones históricas y de reciprocidad.

La forma de gobierno es la parlamentaria. El Parlamento es bicameral e imperfecto. La Asamblea Nacional cuenta con 90 miembros elegidos por sufra-

[1] Véase http://www.uvi.si/eng/slovenia/publications/facts/general/#04

gio universal, directo y representación proporcional, por un período de cuatro años. No obstante, la proporcionalidad no se aplica a la elección de los dos diputados elegidos, respectivamente, por las minorías italiana y húngara. Entre otras funciones, la Asamblea ejerce la legislativa. La segunda Cámara es el Consejo Nacional, de representación de intereses sociales, económicos y profesionales. Tiene una importancia considerablemente menor a la Asamblea Nacional, siendo su función básica la consultiva. El presidente de la República representa al Estado y es el comandante supremo de las fuerzas armadas. A pesar de ser elegido directamente por la población por un período de cinco años, su *status* no se corresponde con el sistema presidencialista ni con el semipresidencial o mixto. El Gobierno está compuesto por el primer ministro y los ministros, responsables colegiada e individualmente ante la Asamblea. El primer ministro es elegido por la misma a propuesta del presidente de la República. Luego propone a la Asamblea el nombramiento (y cese) de los ministros. Los candidatos tienen que comparecer previamente en una sesión informativa en una comisión de la Cámara. En cualquier momento puede la Asamblea elegir a un nuevo primer ministro, lo que implica la censura tácita del constituido en ese momento. A la inversa, el primer ministro puede plantear una cuestión de confianza sobre una ley o decisión. Si no es aprobada, se debe entonces proceder a la elección de un nuevo gobierno. De otra parte, la Constitución regula el poder judicial y, como órgano separado, el Tribunal Constitucional.

1.3. Organización territorial

En el plano territorial Eslovenia se presenta como un Estado políticamente centralizado, sin previsión de entidades federadas o tipo comunidades autónomas. La Constitución dedica su título V a la autonomía local. En concreto se reconoce la autonomía de los municipios y otros entes locales, como las ciudades, añadiéndose que son competentes sobre los asuntos que afecten solamente a los residentes respectivos. Su financiación se basa en los recursos propios de estos entes y, en la medida que resulten insuficientes, en las transferencias estatales. Pueden establecer tributos y otras exacciones de acuerdo con la ley, lo que parece apuntar a un poder financiero derivado, esto es, que la autonomía tributaria queda ceñida a lo que establezca la ley estatal.

También se prevé, aunque de modo muy parco, la agrupación de los municipios en entes superiores y regiones. El hecho de que este movimiento dependa de la voluntad de los municipios y no se contemple como una articulación básica es exponente de una falta de apuesta clara por la regionalización [2]. Pero si se crean estos entes superiores, el Estado puede transferir a los mismos algunas de sus competencias.

---

[2] Así se reconoce en el informe del Consejo de Europa de 2001: Report on local and regional democracy in Slovenia - CG 8; rapporteurs: G. Engel y O. Masters. Se añade que la ausencia de un segundo nivel de autonomía local es uno de los principales obstáculos a una real y efectiva descentralización.

Las normas constitucionales han sido desarrolladas por varias leyes. Entre ellas destaca la Ley de Autonomía Local. de 1993, varias veces reformada. Según información obtenida del propio Gobierno esloveno, con ella se trataba de reformar el régimen heredado del sistema comunista, en el que los municipios, por su excesivo tamaño, número de habitantes, organización y campo de actividad no resultaban parangonables con el municipio occidental europeo. En concreto, carecían de verdadera autonomía y actuaban básicamente por cuenta del Estado [3]. El contenido esencial de dicha ley es el siguiente.

Se exige contar con al menos 5.000 habitantes para formar un municipio, si bien de momento no todos los existentes alcanzan esta cifra. La formación de ciudades o municipios urbanos está reservada a los núcleos con al menos 20.000 habitantes y ha de ser acordada por ley.

Las competencias de los municipios están contempladas con carácter abierto (asuntos de interés local) y como primarias se recogen unas cuantas que recuerdan a la que con igual propósito figuran en la Ley española de bases de régimen local: gestión del patrimonio local, desarrollo económico, aprobación de planes de urbanismo, regulación de la construcción de viviendas, promoción de servicios públicos, suministros de agua y electricidad y un largo etcétera.

En el plano orgánico los municipios cuentan con dos unidades básicas: el consejo o asamblea y el alcalde. El primero se compone de entre 7 y 45 concejales, en función del número de habitantes. Se eligen cada cuatro años por la población, pero curiosamente el sistema de representación varía también según la población: mayoritario para los consejos con hasta doce miembros y proporcional para los que tienen más. En los municipios donde existan minorías italiana, húngara o gitana debe reservarse al menos un representante para las mismas. La asamblea ostenta la potestad normativa: aprueba los reglamentos municipales y el presupuesto. Además, supervisa al alcalde y la Administración local.

El órgano ejecutivo y representativo es el alcalde. Al igual que en otros países de la antigua Yugoslavia, es elegido directamente cada cuatro años por el pueblo, lo que sin duda refuerza considerablemente su poder. Así, dispone de la iniciativa legislativa y presupuestaria local y es responsable de su cumplimiento. Su legitimidad directa determina que no pueda ser cesado por un voto de censura de la asamblea o consejo, pero tampoco él puede forzar la dimisión de este último. Como guardián de la legalidad puede impedir que la asamblea adopte una decisión presuntamente ilegal, pudiendo dirigirla una advertencia en este sentido. Si la asamblea no se aquieta a este requerimiento, el alcalde puede someter la cuestión a la decisión del Tribunal Constitucional. En efecto, según la Constitución, este tribunal es competente para, entre otras cosas, resolver sobre la conformidad de los reglamentos locales con la Constitución y las leyes.

---

[3] Véase http://www.gov.si/svrp/2lok/pdf/a/2self/local.htm

La ley también regula la actuación de la Administración municipal, patrimonio y financiación, servicios públicos municipales y la instauración de regiones. Estas últimas se contemplan como organizaciones de ámbito superior encargadas de asuntos locales. Su creación exige un acuerdo de dos tercios de los miembros de los consejos municipales afectados y su aprobación por ley. Facultativamente puede someterse la propuesta a referéndum local. Sus competencias se centran en cuestiones de interés local que afectan a una pluralidad de municipios: servicios municipales, suministro de energía, transporte, edificios y servicios de carácter social, tratamiento de residuos y basuras, desarrollo económico, especialmente en la agricultura, pequeñas empresas y turismo, etcétera. Sus órganos básicos son el consejo regional y el presidente regional. El consejo regional es el órgano decisorio supremo. Se integra por representantes elegidos por los consejos municipales, lo que es bien expresivo de su carácter derivado. Por su parte, el presidente es elegido por dicho consejo entre sus miembros. No está previsto que estas regiones ostenten potestad legislativa, lo que confirma su naturaleza esencialmente administrativa, más cerca de la autonomía provincial o departamental de otros países que de la autonomía regional al modo español o alemán. En todo caso, en el momento de escribir este comentario (febrero de 2006) estas regiones permanecen inéditas, con lo cual falta un segundo nivel de autonomía que actúe como complemento de los ayuntamientos.

Las haciendas locales están reguladas por la Ley 80/1994, de financiación municipal, varias veces reformada. Con arreglo a la misma, los municipios disponen de los ingresos procedentes de varios impuestos, como herencias y donaciones, del juego, transmisiones inmobiliarias, tributos municipales y una parte del impuesto de la renta. En realidad, y según el informe del Consejo de Europa antes reseñado, la financiación es claramente insuficiente, lo que dista de ser un problema exclusivo de este país. Los ayuntamientos eslovenos sólo se autofinancian en un 25 por 100, dependiendo en lo restante de subvenciones estatales. En concreto, no existen ingresos procedentes del impuesto sobre bienes inmuebles —uno de los recursos locales más extendidos en la Europa occidental— debido a la falta de un catastro para todo el territorio. Es más, el hecho de que las transferencias centrales constituyan el ingreso principal ha favorecido la desintegración de algunos municipios, como medio de exhibir un mayor grado de pobreza que justificase una mayor subvención.

II. BIBLIOGRAFÍA

Consejo de Europa. Congreso de Poderes Locales y Regionales, *Report on Local and Regional Democracy in Slovenia* - CG (8) 6 Part II. 30 May 2001 Rapporteurs: Gerhard Engel (Germany) and Owen Masters (United Kingdom).
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887615&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679

— *Recommendation 89 (2001on local and regional democracy in Slovenia.* (31 May 2001).
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2001)089&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679

CONSEJO DE EUROPA, *Slovenia: Structure and operation of local and regional democracy*. Report adopted by the.- Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in 1997. «Local and Regional Democracy».
http://www.loreg.coe.int/en/view.asp?doc=369&lng=en&fmt=word

STANKA SETNIKAR-CANKA, Stane Vlaj, y MAJA KLUN, *Local Government in Slovenia*, http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_9.PDF en Decentralization: Experiments and Reforms. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute. 2000. Chapter 6.
http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/EntireBook.pdf

MIRKO VINTAR, Reengineering, *Administrative Districts in Slovenia.* Discussion Papers, núm. 11. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute. 1999.
http://lgi.osi.hu/publications/1999/43/11.PDF

Ignacio Carbajal Iranzo ⋆

Organización territorial en Francia

Sumario: I. EL ESTADO UNITARIO.—1.1. Apuntes históricos: el concepto de Estado Nación.—1.2. Las dos colectividades territoriales básicas: la comuna y el departamento.—1.2.1. Comunas.—1.2.2. Departamentos.—1.3. La regionalización.—II. LA REPÚBLICA INDIVISIBLE Y UNITARIA DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA.—2.1. La descentralización.—2.1.1. Concepto de descentralización.—2.1.2. Concepto de libre administración.—2.2. La libre administración en un Estado de organización descentralizada: la relación entre el Estado y las colectividades territoriales.—2.2.1. El control de los actos de las colectividades territoriales.—2.2.2. Tutela sobre las personas.—2.2.3. Control presupuestario.—2.3. La atribución de competencias a las colectividades territoriales.—2.4. Medios personales y financieros.—2.5. Cooperación entre colectividades territoriales.—III. LAS COLECTIVIDADES DEROGATORIAS.—3.1. Las grandes ciudades: París, Marsella y Lyón.—3.2. La comuna y el departamento de París.—3.3. Córcega.—3.4. Ultramar.—3.4.1. Los Departamentos y Regiones de Ultramar (DOM-ROM, en sus siglas en francés).— 3.4.2. Las entidades ultramarinas.—3.4.3. Las Tierras Australes y Antárticas Francesas (TAAF).—3.4.4. Nueva Caledonia.—IV. CONCLUSIÓN.—V. BIBLIOGRAFÍA.

«*Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.*» Así reza el artículo 1.º de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 que recoge las dos ideas clave de la organización territorial en Francia: el carácter indivisible de la República, que se encuentra estrechamente ligado al concepto de Estado Nación surgido de la Revolución francesa, y el concepto de organización administrativa descentralizada. La tensión entre estos conceptos conforma el modelo francés que sirvió de modelo a gran parte de Europa continental a lo largo del siglo XIX, y que ha sabido mantenerse en su país de origen.

A lo largo de este artículo trataremos de analizar cómo se conforma y cómo ha evolucionado un modelo territorial que se configura como pro-

⋆ Letrado de las Cortes Generales.

ducto racional y cartesiano de unos principios ilustrados de aplicación universal que se remontan a la Revolución.

Tras analizar el carácter indivisible de la República, y sus consecuencias en lo que respecta a su organización territorial (I), trataremos de delimitar la noción de descentralización que, unida al concepto de libre administración, se manifiesta en una serie de competencias, medios y formas de control (II) para, finalmente, describir el régimen de las entidades que no se rigen por el derecho común (III).

I. EL ESTADO UNITARIO

1.1. Apuntes históricos: el concepto de Estado Nación

El Estado unitario francés tiene su fundamento en la idea de Estado Nación que surge de la Revolución francesa y que tendrá su bautismo de fuego en la batalla de Valmy contra las tropas de las Monarquías Absolutas. Frente al discurso elaborado en apoyo a la Corona, por el cual la Nación sólo existe en la persona del Rey, Sièyes, en su obra «*Qu'est ce que le Tiers Etat?*», sustituye la figura del Rey por la de Nación reunida en asamblea. Asimismo, Sièyes establece los requisitos que conforman la Nación, que son la ley y una representación común —elementos de los que el Antiguo Régimen carecía, debido a su división estamental—, a los que añadía unas tareas y funciones públicas que estaban a cargo del Tercer Estado. Según Sièyes, la Nación está conformada por las 40.000 parroquias del territorio francés, pero no como una amalgama de pequeñas naciones, sino integradas en un todo único. Frente a la previa organización estamental, la Revolución introduce la idea de una ciudadanía y un territorio comunes como bases de la nueva Nación. Esta idea de Nación presupone a su vez la idea de un Estado, no ya sólo garante y protector, sino también portador de un proyecto que supone la integración vertical de los estamentos en una sola entidad. La Nación se configura así como el núcleo de un Estado que realiza a través de ella su proyecto, y este proyecto no es otra cosa que la relación del conjunto de los ciudadanos, en plena igualdad, frente al Estado. Sièyes configura así la idea de una Nación fundada en el interés general puro, indivisible y sin mezcla, que adopta el nombre de «Estado Nación».

El nuevo régimen nacido de la Revolución asume la práctica totalidad de los poderes del Estado absolutista culminando la obra centralizadora de la Monarquía francesa, tal como argumenta Tocqueville en su obra *De l'ancien régime à la révolution*. La primera manifestación jurídica de la nueva era abierta por la Revolución francesa es la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, promulgada el 26 de agosto de 1789 que supuso, retomando las célebres palabras de Goethe, el primer «fulgor del nuevo sol».

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que constituye el punto de partida fundamental para el estudio de la organización territorial en Francia, no sólo goza de un indudable valor histórico, sino que es

una de las «Leyes Fundamentales de la República» que el Preámbulo de la vigente Constitución menciona expresamente en los siguientes términos:

> *Le Peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 (…)* [1].

En la Declaración de 1789 se asientan los dos principios fundamentales que servirán de base al desarrollo del posterior modelo territorial:

— El artículo primero, que proclama que «*les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité publique*» [2]. El principio de igualdad recogido en el primer artículo de la Declaración, clave en la lucha contra los privilegios del Antiguo Régimen, exige la eliminación de todo elemento de diferenciación entre los ciudadanos. Todos los ciudadanos, al conformar una misma Nación, han de tener los mismos derechos y obligaciones. La Nación, reunida en Asamblea constituyente, al eliminar, en la noche del 4 de agosto de 1789, todos los privilegios —que los contemporáneos denominaban «feudales»— no sólo eliminó los privilegios basados en la condición personal de las personas, sino también aquellos derivados del territorio. Esta declaración eliminaba de un sólo golpe la antigua estructura territorial del Antiguo Régimen y afirma una idea básica del Estado Nación: los estamentos y los estatutos particulares quedan sustituidos por una relación única e igual del ciudadano con el Estado, que garantiza la igualdad de todos los ciudadanos entre sí a través de la organización administrativa, que ha de ser igual y homogénea para todos, en todo el territorio nacional.

— El principio de soberanía nacional se recoge en el articulo 3 de la Declaración en los siguientes términos: «*le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément*» [3]. Este principio constituye un valor fundamental de la República del que se deriva la inconstitucionalidad de cualquier referencia a una Nación distinta de la francesa. La unicidad del pueblo francés exige la unicidad de la República, recogida en el artículo 1 de la Constitución vigente. Al vincular el principio de soberanía nacional al concepto roussoniano de la Ley como «*expression de la volonté générale*», recogida en el artículo 6 de la Declaración, se deriva que sólo cabe una fuente de ley, al existir una

---

[1] «El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946 (...).»

[2] «Los hombres nacen y se mantienen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no están fundadas más que en la utilidad pública.»

[3] «El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ni ningún individuo puede ejercer una autoridad que no derive de ella expresamente.»

> sola Nación, representada en Asamblea y titular de la soberanía y, que persigue, a través del Estado, el interés general. Así, no cabe más ley que la emanada de la Asamblea Nacional, único representante de la Nación soberana.

Sobre la base de estos principios, y tras la eliminación de los privilegios «feudales», tanto personales como territoriales, la Ley de 22 de diciembre de 1789 crea los departamentos y los cantones, procediendo la Asamblea Constituyente a «un recorte geográfico de Francia en un tablero de damas», en palabras de Taine.

Todo el territorio queda, pues, dividido en departamentos, que pasan a conformar la máxima expresión de la idea homogeneizadora de la nueva organización territorial francesa, pues el territorio de los departamentos está basado en criterios racionales y no históricos: su denominación hace referencia a los accidentes geográficos del territorio y su capital se fija en el municipio situado a una jornada de camino a caballo desde cualquier otro punto del departamento. Las comunas sustituyen a las parroquias ya existentes, y allí donde no había parroquias, la ley crea comunas de nuevo cuño. Todo el territorio queda entonces dividido en unas mismas entidades territoriales, que cuentan con un órgano deliberativo, y que ejercen unas mismas competencias sobre un territorio de similares dimensiones.

Retomando la institución jacobina de los «*commissaires en mission*», la Ley de 28 de pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800) proporciona el toque definitivo al sistema, configurando a las entidades locales como órganos integrados en la Administración centralizada, gracias a las figuras del prefecto y del alcalde. La ley aplica a departamentos y comunas la nueva filosofía administrativa basada en el principio de separación de órganos deliberativos y ejecutivos. Así, tanto a un nivel como en otro, se crea, por un lado, un consejo deliberativo, de carácter colegiado, compuesto de representantes de los ciudadanos del territorio, y cuya finalidad era tratar los asuntos propios y privativos del ámbito territorial correspondiente; y, por otro, se crea un órgano ejecutivo unipersonal —el alcalde y el prefecto— que, en tanto que agentes de la Administración Central nombrados por el Gobierno, ejercen las funciones ejecutivas así como las competencias del Estado en el territorio. En el ejercicio de las funciones del Estado, el alcalde y el prefecto tienen entre sí una relación jerárquica, en tanto que órganos desconcentrados dependientes del Ministerio del Interior.

Éstos son los clásicos mimbres que conforman la organización territorial de Francia. El esquema homogéneo y racionalizado deriva en una estructura jerárquica que parte del Emperador y termina en el alcalde. Así, Francia, fundamentándose en los principios revolucionarios, conforma el modelo prototípico de Estado Unitario, definido como el Estado que posee un solo centro de imputación política y un conjunto único de instituciones de gobierno. En el caso francés, el poder se aplica además sobre una colectividad unificada considerada globalmente, la Nación, por lo que dicho poder es además homogéneo.

A pesar de la tumultuosa historia constitucional francesa, la organización territorial, que en cierta medida culmina y perfecciona la obra centralizadora de la Monarquía Absoluta, va a permanecer hasta nuestros días. Tocqueville, al comparar las instituciones municipales en los Estados Unidos y en Francia en su obra *De la démocratie en Amérique*, proporciona una explicación en los términos siguientes:

> *La révolution s'est prononcée en même temps contre la royauté et contre les institutions provinciales. Elle a confondu dans une même haine tout ce qui l'avait précédée, le pouvoir absolu et ce qui pouvait tempérer ses rigueurs; elle a été tout à la fois républicaine et centralisante.*
>
> *Ce double caractère de la révolution française est un fait dont les amis de pouvoir absolu se sont emparés avec grand soin. Lorsque vous les voyez défendre la centralisation administrative, vous croyez qu'ils travaillent en faveur du despotisme? Nullement, ils défendent une des grandes conquêtes de la Révolution. De cette manière, on peut rester populaire et ennemi des droits du peuple; serviteur caché de la tyrannie et amant voué de la liberté* [4].

Sin embargo, el entramado institucional nacido de la época revolucionaria va a conocer modificaciones a lo largo del siglo XIX, que podemos resumir en los siguientes puntos:

— Los órganos colegiados son elegidos por sufragio directo a partir de las Leyes de 21 de marzo de 1831 para las comunas, y de 22 de junio de 1833 para los departamentos.
— La Ley municipal de 18 de julio de 1837 reconoció la personalidad jurídica pública de las comunas, diferenciada de la del Estado, mientras que la Ley de 10 de mayo de 1838 reconoció implícitamente la personalidad jurídica de los departamentos.
— En la Tercera República se establece definitivamente la elección por sufragio universal de los miembros de los órganos deliberativos. El alcalde pasa a ser elegido por el consejo municipal en virtud de la Ley de 28 de marzo de 1882, con la única excepción del caso de París. Sin embargo, a nivel departamental, el prefecto seguirá manteniendo su condición de órgano ejecutivo del departamento y agente de la Administración General. Es necesario recordar que los prefectos se constituyen muy pronto en un cuerpo administrativo de carácter funcionarial, al que se accede de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y que ejerce sus funciones con neutralidad política.

---

[4] DE TOCQUEVILLE, A., *De la démocratie en Amérique*, t. I, GF-Flammarion, París, 1981, p. 165. «*La revolución se pronunció al mismo tiempo contra la realeza y contra las instituciones provinciales. Confundió en el mismo odio a todo lo que la había precedido, al poder absoluto y a lo que podía atenuar sus rigores: fue a la vez republicana y centralizante. Este doble carácter de la Revolución francesa fue un hecho en el que se ampararon con gran cuidado los amigos del poder absoluto. Cuando los vemos defender la centralización administrativa, ¿creéis que trabajan a favor del despotismo? De ninguna manera: defienden una de las grandes conquistas de la revolución. De esta manera se puede seguir siendo popular y enemigo de los derechos del pueblo; servidor oculto de la tiranía y amante declarado de la libertad.*» Traducción en Luis R. Cuéllar, de DE TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1957, p. 105.

La doctrina jurídico-administrativa emplea el término «colectividades territoriales» para englobar a comunas y departamentos, con el fin de diferenciarlos de la otra gran categoría de entes con personalidad jurídica pública del Derecho público francés, los establecimientos públicos. El carácter territorial configura la clave para distinguirlos, pues las colectividades territoriales ejercen sus competencias —que gozan de un carácter general— sobre un determinado territorio, mientras que el ejercicio de las competencias específicas de los establecimientos públicos no está determinado por el territorio. El otro gran rasgo diferenciador de las colectividades territoriales es su carácter democrático, pues sus miembros son elegidos por los propios ciudadanos, lo que a su vez está estrechamente vinculado con el concepto de descentralización que analizaremos más adelante.

1.2. Las dos colectividades territoriales básicas: la comuna y el departamento

De la evolución histórica deducimos que las dos colectividades territoriales de base son la comuna y el departamento. Ambas se encuentran reguladas en un mismo texto codificado, el Código General de las Colectividades Territoriales (en adelante, CGCT). La parte legislativa del Código fue aprobada mediante Ley 96-142, de 21 de febrero de 1996, y la parte reglamentaria mediante decreto 2000-318, de 7 de abril de 2000. El Código General sistematiza en un mismo texto normativo de las cerca de 225 normas que, tras la entrada en vigor del Código, han quedado derogadas.

El CGCT dedica su Parte I a los principios generales aplicables al conjunto de las colectividades territoriales, quedando regulada la comuna en la Parte II y el departamento en la Parte III. La doctrina ha acuñado la expresión «estado civil de las colectividades territoriales» para hacer referencia a los tres elementos definitorios de las mismas, que son el nombre, el territorio y la población, a los que añadiremos una somera descripción de su organización interna.

1.2.1. *Comunas*

El territorio de las comunas fue fijado por lo general antes de la Revolución, al coincidir con las antiguas parroquias, sin perjuicio de la generalización de la institución comunal a todo el territorio realizada por las Leyes de 1789. Destaca el gran número de comunas, 36.365 en Francia metropolitana, con una población media de 1.500 habitantes, pero que conoce fuertes disparidades, pues hay comunas con 5 habitantes y otras de más de 300.000 habitantes, teniendo 27.794 menos de 1.000 habitantes. De hecho, Francia es con diferencia el país de la Unión Europea con mayor número de munici-

pios. El CGCT regula distintos procedimientos de modificación de los límites territoriales de las comunas [5], que son raramente utilizados.

El órgano deliberante del municipio es el consejo municipal, cuyo número de miembros, elegidos por 6 años, varía en función de la población de la comuna [6]. La población de la comuna determina también la forma de elección de los consejeros: en las comunas de menos de 3.500 habitantes, los consejeros son elegidos mediante sistema mayoritario plurinominal con listas abiertas en dos turnos para los candidatos que no hayan obtenido mayoría absoluta en el primer turno; en las comunas de más de 3.500 habitantes, el sistema electoral es el mismo, pero sus listas son cerradas [7].

El órgano ejecutivo es el alcalde, que preside el consejo municipal. El alcalde es designado por mayoría absoluta del consejo, de entre sus miembros. En el caso de no alcanzar mayoría absoluta al cabo de tres votaciones, resulta elegido el candidato que ha obtenido mayor número de votos. En caso de empate, es elegido el candidato de mayor edad [8].

El alcalde ejerce las siguientes funciones:

— Es el jefe de la administración municipal;
— Está encargado de ejecutar las decisiones del consejo municipal, bajo el control político del consejo y el control administrativo del prefecto [9];
— Puede ser delegado por el consejo para ejercer una serie de competencias enumeradas en el artículo L. 2122-22;
— Asimismo, ejerce una serie de funciones en nombre del Estado y bajo la autoridad del prefecto, como son la publicación y ejecución de leyes y reglamentos, la ejecución de medidas de policía general [10] y otras atribuidas expresamente por leyes específicas a las que el CGCT remite, como funciones de policía judicial [11] y oficial de estado civil [12].

El alcalde puede delegar sus funciones en los adjuntos, que son elegidos de la misma forma que el alcalde [13]. El ejercicio de ciertas funciones como agentes del Estado supone que, por un lado, sólo los ciudadanos franceses son elegibles para los cargos de alcaldes o adjuntos, y que, por otro, los mandatos de alcaldes y adjuntos pueden ser suspendidos o removidos por el Gobierno, en los términos que veremos más adelante.

---

5 Artículos L. 2112-2 a L. 2112-13.
6 Artículo L. 2121-2.
7 Artículo L. 2121-3, que remite a los artículos L. 270 y L. 273 del Código Electoral.
8 Artículo L. 2122-7.
9 Artículo L. 2122-21.
10 Artículo L. 2122-27.
11 Artículo L. 2122-31.
12 Artículo L. 2122-32.
13 Artículo L. 2122-18.

1.2.2. *Departamentos*

El territorio de los departamentos fue fijado por las Leyes de 22 de diciembre de 1789 y de 28 de pluvioso del año VIII, tras las cuales las modificaciones territoriales han sido escasas. En la actualidad, existen 96 departamentos en territorio metropolitano, de poblaciones muy diversas, a pesar de haber sido creados con una finalidad homogeneizadora: las evoluciones demográficas de los últimos 200 años han resultado en un departamento (La Lozère) de menos de 100.000 habitantes y 17 departamentos con más de un millón. El departamento más poblado, el del Norte, supera los dos millones y medio de habitantes.

El consejo general es el órgano deliberativo del departamento. El mandato de sus miembros es de 6 años, si bien, a diferencia del resto de órganos deliberativos territoriales, el consejo general es renovado por mitad cada tres años [14]. El número de consejeros varía en función de la población del departamento. El sistema electoral es similar al de la comuna, si bien la singularidad se encuentra en la circunscripción de los consejeros, que es el cantón. Los cantones son creados por decreto en Consejo de Estado, previa consulta del consejo general [15]. El Consejo de Estado, en su decisión de 13 de noviembre de 1998 (asunto *Amalric et autres*), limitó la facultad del Gobierno de modificar el territorio de los cantones para así garantizar el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos ante el derecho de sufragio, que podría verse vulnerado si se aumentan las disparidades demográficas ya existentes.

El órgano ejecutivo es el presidente del consejo general [16]. En efecto, tras las reformas introducidas por la Ley 82-213, de 2 de marzo de 1982, el presidente del consejo sustituye al prefecto como órgano ejecutivo del departamento. A diferencia del alcalde, el presidente, asistido por los vicepresidentes, sólo ejerce funciones en ejecución o por delegación del consejo general [17]. El prefecto, por su parte, asume con carácter exclusivo las competencias del Estado, así como el control de los órganos del departamento, en los términos que veremos más adelante. El presidente es elegido por tres años en la primera sesión del consejo general que se celebra tras su renovación trienal. El sistema de elección del presidente por el consejo general es el mismo que para el alcalde por el consejo municipal [18].

El consejo general designa también al resto de miembros de la comisión permanente, cuyo número fija previamente el propio consejo. La comisión estará compuesta, de acuerdo con el artículo L. 3122-4, del presidente del consejo y un número de vicepresidentes que varía entre 4 y 15, siempre y cuando no superen el 30 por 100 de los miembros del Consejo, así como de otros miembros. La comisión permanente es definida por la doctrina como

[14] Artículo L. 3121-2, que remite a los artículos L. 191 y L. 192 del Código Electoral.
[15] Artículo L. 3113-2.
[16] Artículo L. 3221-1.
[17] Artículo L. 3221-3.
[18] Artículo L. 3122-1.

un órgano mixto, pues, en tanto que órgano colegiado, puede ejercer funciones propias del consejo general que son susceptibles de delegación [19] y, por otra parte, está compuesto del presidente y de los vicepresidentes, que han podido recibir una delegación del presidente para ejercer parte de sus funciones ejecutivas [20].

1.3. La regionalización

Finalmente, a partir de la segunda mitad del siglo XX, aparece de forma embrionaria un nuevo ente —la región— que se configuró como colectividad territorial de forma definitiva con las Leyes de 1982, también llamadas «leyes de regionalización».

La redacción original de la Constitución de 1958 enumeraba en su artículo 72 a las comunas, los departamentos y los territorios de ultramar como colectividades territoriales, y añadía que «*toda otra colectividad territorial es creada por ley*». Será esta disposición constitucional la que servirá de base a la Ley de 2 de marzo de 1982 para crear una nueva categoría de colectividades territoriales: las regiones.

El embrión de las regiones surge en los años 50 como respuesta a la planificación económica de carácter tecnocrático realizado por el Gobierno para promover el desarrollo económico del país mediante la creación de los denominados «polos de desarrollo». Las regiones se crean por simple orden ministerial de 28 de octubre de 1956 en aplicación del decreto de 30 de junio de 1955 por el cual se establecen programas de acción regional en el marco del Tercer Plan. Establecidas primero de forma experimental, adquieren personalidad jurídica como establecimientos públicos por Ley de 5 de julio de 1972. Su actual estatus de colectividades territoriales les viene dado por Ley de 2 de marzo de 1982, a pesar de un intento previo de regionalización y de reforma del Senado, que fue sometido a referéndum nacional en 1969, y que fracasó, dando lugar a la dimisión de Presidente De Gaulle.

La región constituye una colectividad territorial que agrupa dos o más departamentos, de acuerdo con criterios esencialmente económicos, alrededor de los polos de desarrollo urbano, industriales o de empleo. La disparidad entre regiones es importante: mientras la región de Midi-Pyrénées agrupa a 8 departamentos, Alsacia sólo está compuesta por dos. La población de las regiones también es variable, pues mientras la región de Ile-de-France posee más de dos millones de habitantes, el Limousin no llega al millón.

La organización de las regiones obedece al mismo criterio que el resto de colectividades territoriales. Así, el órgano deliberativo en el consejo regional, cuyos miembros son elegidos, desde la Ley de 19 de enero de 1999, por sufragio mayoritario de dos vueltas por un mandato de 5 años, tomando como la

[19] Artículo L. 3211-2.
[20] Artículo L. 3221-3.

circunscripción a la región [21]; y un órgano ejecutivo, el presidente del consejo regional, que es elegido por y entre los miembros del consejo, de acuerdo con el mismo sistema empleado para la elección del presidente del consejo general [22]. Al igual que en los departamentos, las regiones poseen también una comisión permanente, con una composición idéntica a la departamental [23].

El último paso en proceso de regionalización francés ha sido el reconocimiento expreso de la región en el nuevo artículo 72 constitucional, junto con las comunas y los departamentos, introducido por la reforma de 17 de marzo de 2003.

II. LA REPÚBLICA INDIVISIBLE Y UNITARIA DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA

2.1. La descentralización

2.1.1. *Concepto de descentralización*

De acuerdo con Waline, en su clásico *Tratado de derecho administrativo,* la descentralización se define como la retirada de poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad con una competencia menos general («*décentraliser, c'est retirer des pouvoirs de l'autorité centrale pour les transférer à une autorité de compétence moins générale*» [24]). La doctrina administrativa francesa ha depurado la idea de descentralización y de sus requisitos, que Vedel [25] reconduce a los dos siguientes:

— Es necesario, por un lado, reconocer la existencia autónoma de ciertos intereses en sí mismos generales, pero de una generalidad menos amplia que la del Estado. Tal como recuerda García de Enterría en su obra *la formación del régimen municipal francés contemporáneo* [26], el germen de la idea se remonta a finales del siglo XVIII, cuando Turgot y los fisiócratas acuñaron el concepto de «*pouvoir municipal*» como base de un proyecto de reforma de la organización administrativa del Antiguo Régimen, que fue retomado por la Asamblea Constituyente. Los municipios habían de tener competencia exclusiva en relación con aquellos asuntos que les fueran privativos, dejando para las instancias superiores los asuntos generales. De esta forma, argumentaba Turgot, el Rey, como cúspide de la pirámide administrativa, sólo había de tra-

[21] Artículo L. 4132-1, que se remite a los artículos L. 336 y siguientes del Código Electoral.
[22] Artículo L. 4133-1.
[23] Artículo L. 4133-4.
[24] WALINE, M., *Droit Administratif,* Sirey, París, 1963, p. 299.
[25] VEDEL, G., *Droit Administratif,* PUF, París, 1964, pp. 486 y 487.
[26] GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La formación del régimen francés contemporáneo», en *Revolución francesa y administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1998.

tar aquellos asuntos que eran de interés general del reino, evitando así que perdiese su tiempo y esfuerzo en asuntos de ámbito menor.

— La gestión de estos intereses autónomos está confiado a unos órganos que gozan de independencia respecto del poder central. Por ello, la descentralización se caracteriza por la inexistencia de una relación jerárquica entre el poder central y los entes descentralizados. Por ello, la elección de los miembros de las colectividades territoriales constituye una garantía de autonomía respecto del poder central, lo que permite a Vedel resaltar el carácter democrático de la descentralización en los siguientes términos: «*La décentralisation a une valeur démocratique puisqu'elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants*» [27].

2.1.2. *Concepto de libre administración*

El citado concepto de «descentralización» introducido en el artículo 1 de la Constitución por la reciente reforma se encuentra estrechamente vinculado con el de «libre administración», recogido en el párrafo tercero del artículo 72 en los siguientes términos:

> *En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de los consejos elegidos (…).*

Este principio ha sido perfilado por el juez constitucional francés en un doble sentido:

— Como regla de atribución legislativa, pues sólo al legislador le corresponde establecer las condiciones y los elementos del funcionamiento de las colectividades territoriales. Esta cuestión está estrechamente relacionada con la atribución competencial entre ley y reglamento que establece la Constitución de 1958.

— Como libertad fundamental reconocida en favor de las colectividades territoriales y que pueden ser garantizadas por medio de los oportunos recursos ante los tribunales administrativos. Esta libertad supone que las restricciones a la misma han de estar justificadas y ser proporcionales a los fines perseguidos, teniendo en cuenta la existencia de un mínimo indisponible de competencias y medios. El Consejo Constitucional se pronunció por primera vez en este sentido con la decisión 83-168, de 20 de enero de 1984.

Por lo tanto, el concepto de libre administración permite, de un lado, determinar los límites del ejercicio de control de la Administración del Estado sobre las colectividades territoriales (apartado 2.2), y, por otro lado, garan-

---

[27] VEDEL, G., *op. cit.*, p. 485: «la descentralización tiene un valor democrático puesto que consiste en gestionar el máximo número de asuntos por los propios interesados o por sus representantes».

tizar a las colectividades territoriales un mínimo de competencias (apartado 2.3) y de medios (apartado 2.4).

2.2. La libre administración en un Estado de organización descentralizada: la relación entre el Estado y las colectividades territoriales

La descentralización, unida a la libre administración de las colectividades territoriales, tiene su principal aplicación práctica en el control que ejerce el representante del Estado sobre las colectividades territoriales, que responde a los siguientes criterios:

— En primer lugar, el representante del Estado sigue velando «*por los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a las leyes*», tal como recoge el último párrafo del actual artículo 72 de la Constitución.
— Sin embargo, el control ejercido por el representante del Estado es distinto del ejercido en virtud del principio de jerarquía que rige entre órganos desconcentrados de la Administración General.

La relación entre el Estado y las colectividades territoriales se articula en una serie de mecanismos, entre los que se encuentra, en primer lugar, el control de los actos de las colectividades territoriales (2.2.1) y, en segundo lugar, la denominada «tutela sobre las personas» (2.2.2).

2.2.1. *El control de los actos de las colectividades territoriales*

El control sobre los actos de las colectividades territoriales fue objeto de una modificación sustancial por las Leyes de 2 de marzo y de 22 de julio de 1982. Hasta entonces regía el sistema de tutela administrativa, en virtud del cual el prefecto estaba facultado para anular los actos administrativos emanados de las colectividades que fueran contrarios a la ley. Tras la reforma de 1982, la facultad del prefecto se limita a un examen de legalidad, pudiendo, en su caso, presentar ante la jurisdicción administrativa el oportuno recurso contencioso, correspondiendo al tribunal administrativo determinar la legalidad del acto, tras el oportuno procedimiento. La decisión del Consejo Constitucional 82-137, de 25 de febrero de 1982, declaró que la sustitución del sistema de tutela administrativa por el de control de legalidad no era contraria a la Constitución.

El control ejercido por el prefecto es además un control *a posteriori*. Hasta las Leyes de 1982, el control se ejercía *a priori,* de tal forma que un acto no podía ser ejecutivo si no contaba con el visto bueno del prefecto. Con las reformas de 1982, el acto de la colectividad territorial requiere, para ser ejecutivo, además de su publicación o notificación, la comunicación previa al prefecto. En efecto, la pretensión original del legislador de equipar los actos locales con los de la Administración Central, para las que sólo se exige la

comunicación o notificación, fue declarada contraria a la Constitución por la decisión 82-137 ya citada. La comunicación al prefecto es, pues, obligatoria, si bien quedan excluidos los actos que la colectividad territorial ejerza en nombre del Estado, los actos sometidos al derecho privado y los actos de gestión ordinaria de la colectividad [28].

Asimismo, es preciso aludir al debate acerca de la discrecionalidad del prefecto en el ejercicio de sus facultades de control, pues la decisión del Consejo Constitucional sobre la Ley de 1982 no fue lo suficientemente explícita al respecto. Las decisiones 93-335, de 21 de enero de 1994, y 96-373, de 9 de abril de 1996, confirmaron el carácter obligatorio del ejercicio del control por parte del prefecto, al tratarse de una función encomendada por la Constitución, por lo que no cabe ni un ejercicio discrecional de la misma, ni que dicha función pueda ser menoscabada por una norma de rango legal.

Finalmente, y para perfilar la forma en que se ejerce el control en el marco de la descentralización, la ley establece que, una vez interpuesto el recurso contencioso, la suspensión del acto recurrido no es automática, disponiendo el juez administrativo de un mes para la adopción de esta medida cautelar [29]. La Ley de 29 de enero de 1993 contemplaba la suspensión automática por un período de tres meses de los actos locales recurridos en materia de urbanismo, mercados regulados y delegación de servicios públicos. La decisión del Consejo Constitucional 92-316, de 20 de enero de 1993, entendió que dicho plazo de suspensión automática era excesivo, y vulneraba el principio de libre administración recogido en la Constitución. Sin embargo, la vulneración del principio de libre administración era debida a una cuestión cuantitativa, tal como recordó la posterior decisión 94-358, de 26 de enero de 1995, relativa a la Ley de 4 de febrero de 1995 sobre ordenación del territorio, al entender conforme a la Constitución la suspensión automática por un mes cuando el prefecto interpone recurso en el plazo de 10 días a partir de la recepción del acto.

2.2.2. *Tutela sobre las personas*

A diferencia de la tutela sobre los actos, que ha desaparecido para ser sustituida por una facultad de control, lo que la doctrina francesa denomina «tutela sobre las personas» se ha mantenido. Así, el CGCT prevé la posibilidad de que el Gobierno, por decreto motivado del Consejo de Ministros, disuelva un consejo municipal, cuando éste se vea imposibilitado para ejercer sus funciones en condiciones normales [30]. En caso de disolución definitiva, el

---

[28] Artículo L. 2131-1 a 2132-7 para las comunas; artículo L. 3131-1 a L. 3132-4 para los departamentos; y artículos L. 4141-1 a L. 4142-4 para las regiones.

[29] Artículo L. 2131-6 para las comunas; artículo L. 3132-2 para los departamentos; y artículo L. 4142-1 para las regiones.

[30] Artículo L. 2121-6. Este mismo artículo prevé que, en caso de urgencia, el prefecto está facultado para disolver provisionalmente un consejo municipal durante un período superior a un mes.

prefecto nombra una comisión gestora hasta la celebración de los comicios para elegir un nuevo consejo municipal, que habrán de realizarse en el plazo de dos meses. Por otra parte, el mandato de los alcaldes y de sus adjuntos, al tratarse de agentes del Estado, puede ser suspendido durante un máximo de un mes por orden del Ministro del Interior y puede incluso llegar a ser revocado por decreto del Consejo de Ministros [31].

Respecto de la disolución de los consejos generales y regionales, la tutela se ejerce en términos muy similares a los descritos en relación con las comunas, añadiéndose, la obligatoriedad de comunicar la disolución al Parlamento [32]. El presidente del consejo disuelto, ya sea regional o general, sigue, hasta la celebración de los comicios, a cargo de la gestión de la administración ordinaria de la colectividad, si bien todos sus actos quedarían sometidos a la tutela previa del representante del Estado [33]. Por el contrario, los presidentes, a diferencia de los alcaldes, al no ejercer, función alguna en nombre del Estado, no pueden ser suspendidos o revocados en sus mandatos por el Gobierno.

2.2.3. *Control presupuestario*

Finalmente, el control presupuestario es ejercido en la actualidad por las Cámaras de Cuentas Regionales, dependientes del Tribunal de Cuentas, en sustitución de la tutela financiera ejercida por la Administración General hasta la Ley de 2 de marzo de 1982.

2.3. La atribución de competencias a las colectividades territoriales

Una de las condiciones de la descentralización es el reconocimiento de un interés general de ámbito más reducido que el del Estado. Así, el sistema de atribución competencial se basa en el «interés local», por lo que las competencias se atribuyen de acuerdo con una cláusula general, que procede históricamente de la idea de *pouvoir municipal* enunciada por Turgot y en virtud de la cual las colectividades territoriales poseen las competencias sobre los asuntos propios que les afecten. Este interés local sirve además para diferenciar las colectividades territoriales de otro tipo de persona jurídica pública —los establecimientos públicos— que son creados para una finalidad concreta y definida de acuerdo con el principio de especialidad.

La cláusula general de competencia se encuentra recogida en los artículos L. 2121-29, L. 3211-1 y L. 4221-1 para las comunas, los departamentos y

[31] Artículo L. 2122-16.
[32] Artículo L. 3121-5 para los consejos generales y artículo L. 4132-3 para los consejos regionales.
[33] Artículo L. 3121-6 para los consejos generales y artículo L. 4132-4 para los consejos regionales.

las regiones respectivamente. El artículo L. 4221-1 añade que los consejos regionales tienen competencia para el «desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región, en la ordenación del territorio y en la salvaguardia de su identidad». Esta norma dio lugar a un debate doctrinal sobre si se trataba de una cláusula específica de atribución competencial, siendo finalmente descartado, debido a la amplitud con la que se habían definido las competencias del consejo que, en la práctica, equivalían a una atribución de carácter general.

La descentralización iniciada en 1982 hizo necesario un sistema más preciso de delimitación competencial, e incluso el establecimiento de competencias compartidas entre diversos niveles de colectividades territoriales. Las Leyes de 1983, completadas por las de 1985 y 1986, establecieron los criterios de repartición de competencias entre las distintas colectividades territoriales y el Estado que la doctrina resume de la siguiente forma: a la región le corresponde las competencia en materia de desarrollo económico, los departamentos se constituyen en la colectividad de gestión por antonomasia, donde se realiza la gestión de los servicios públicos y las actuaciones en materia de acción social. Finalmente, el ámbito comunal queda reservado para la llamada administración «de proximidad», al mantener un contacto más directo con el ciudadano [34].

La reforma de 2003 constitucionalizó el principio de subsidiariedad que, recogido en el artículo 72 de la Constitución, establece que «*las entidades territoriales podrán decidir sobre el conjunto de las competencias que mejor pueden ejercerse a sus respectivos niveles*». Con el fin de desarrollar este mandato constitucional, el legislador aprobó la Ley 2004-809, de 13 de agosto de 2003, sobre las libertades y responsabilidades locales, que regula una nueva transferencia competencial que completa la realizada en los años ochenta y que afecta a las materias de desarrollo económico, turismo, formación profesional, infraestructuras, fondos estructurales, protección del medio ambiente, acción social, salud, educación, cultura y deportes, al tiempo que prevé una serie de normas para la transferencia de recursos.

En cualquier caso, las competencias atribuidas se han limitado siempre a competencias de gestión o de ejecución. En efecto, de acuerdo con el principio de soberanía nacional, no cabe atribuir capacidad normativa a entes infraestatales. Este principio rector ha sido interpretado tradicionalmente en el sentido de reconocer la competencia legislativa exclusiva del Parlamento. Si bien sigue manteniéndose este radical rechazo al reconocimiento de la capacidad legislativa de las colectividades territoriales, las propias leyes les han reconocido capacidad normativa reglamentaria. Por ello, la reforma constitucional de 2003, al establecer que «*las colectividades disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias*», es menos novedoso de lo que en teoría podría parecer, pues reconoce una práctica administrativa aceptada, aun cuando carecía de base constitucional alguna.

---

[34] VERPEAUX, M., *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, 2002, pp. 104 y siguientes.

La reforma de 2003 introduce además en el ámbito local el mecanismo de las leyes experimentales. El nuevo artículo 37-1 de la Constitución reconoce expresamente, con carácter general, que «*la ley y el reglamento pueden contener disposiciones de carácter experimental para una duración y un fin determinados*». De esta forma, en el ámbito local, el nuevo párrafo 4 del artículo 72 establece que:

> *en las condiciones previstas por la ley orgánica, y salvo que se trate de las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad pública o de un derecho garantizado por la Constitución, las entidades territoriales o agrupaciones podrán, cuando esté previsto por la ley o por el reglamento, derogar, a título experimental y para una duración y fin limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias.*

La Ley Orgánica 2003-704, de 1 de agosto, sobre experimentación por la colectividades territoriales, establece el régimen jurídico de este mecanismo, en virtud del cual las colectividades territoriales incluidas en el ámbito de aplicación de la ley o del decreto experimental están facultadas para solicitar al Gobierno la derogación de las normas legales o reglamentarias objeto de experimentación. Esta derogación es provisional, no pudiendo exceder de cinco años. Al finalizar este plazo, se procede a la evaluación de las consecuencias y resultados de la aplicación de la norma para, en su caso, aprobar una norma con carácter general e indefinido.

Este sistema permite, por lo tanto, a las colectividades territoriales incidir en la aplicación de las normas relativas al ejercicio de sus competencias, si bien en el marco de una experimentación cuyos límites temporales y materiales son fijados por el Parlamento o el Gobierno. Por otro lado, la experimentación afecta al principio de igualdad de los ciudadanos, al suponer la aplicación de normas diferentes en distintas partes del territorio. Por ello, la provisionalidad de las normas experimentales constituye una garantía de que la igualdad, valor esencial en la organización de la administración territorial, no será vulnerada de forma permanente.

De hecho, y a pesar del concepto clásico de ley general y abstracta, la experimentación no es un mecanismo nuevo en Francia, pues ha sido empleada a partir de los años setenta con cierta frecuencia. Así, las regiones tuvieron, en un primer momento, carácter experimental. La experimentación fue reconocida por primera vez en el ámbito local por Ley 2002-92, de 22 de enero de 2002, en favor de la Asamblea de Córcega, a la que se reconocía la facultad de solicitar al Gobierno que instara al Legislador a derogar aquellas normas legales que la Asamblea estimara que no se adecuaban a las especificidades de la isla en el ámbito de la competencia de las colectividades territoriales. Si bien el propio Legislador había establecido un gran número de cautelas en la regulación de esta forma de experimentación, el Consejo Constitucional, en su decisión 2001-454, de 17 de enero de 2002, entendió que la norma era inconstitucional por vulnerar el principio de soberanía nacional, en virtud del cual la competencia legislativa sólo corresponde a los representantes de la Nación, y en ningún caso a los de las colectividades terri-

toriales. Con la finalidad de subsanar la carencia de base constitucional, y así salvar las objeciones del juez constitucional, la reforma de 2003 introdujo en el texto constitucional la experimentación de carácter local.

2.4. Medios personales y financieros

Respecto de los medios personales, la Ley de 13 de julio de 1983 regula tres tipos de funcionarios: los funcionarios del Estado, los funcionarios de las colectividades territoriales y los funcionarios de los establecimientos hospitalarios. La Ley de 26 de febrero de 1984 regula el estatuto de la función pública territorial que, a tenor de la decisión del Consejo Constitucional 83-168, es definida como elemento esencial del principio de libre administración de las colectividades. El funcionariado territorial es único para todas las colectividades territoriales y los establecimientos públicos dependientes, agrupando en 2002 a más de 1.600.000 personas, lo que equivale a cerca del 6 por 100 de la población activa francesa. La Ley de 1984 establece el principio de acceso por oposición a la función pública territorial, así como el sistema de carrera, elementos que hasta entonces eran propios de la función pública estatal.

El régimen de la hacienda local y de los impuestos de naturaleza local es regulado por ley, si bien las colectividades locales pueden fijar el tipo, de acuerdo con lo establecido en la propia ley reguladora. La recaudación corresponde al Estado con el fin de garantizar el principio de igualdad entre todas las colectividades territoriales.

La reforma constitucional de 2003 establece las bases del principio de suficiencia financiera de las entidades locales mediante la inclusión de un extenso artículo 72.2 que reza de la siguiente forma:

> *Las entidades territoriales se benefician de los recursos de que pueden disponer libremente, en las condiciones establecidas por ley.*
>
> *Las entidades pueden recibir la totalidad o parte del producto de los impuestos de cualquier naturaleza. Están autorizadas por ley a fijar la base imponible y el tipo, dentro de los límites determinados por la ley.*
>
> *Las recaudaciones fiscales y los otros recursos propios de las entidades locales representan, para cada categoría de entidad, una parte integrante del conjunto de recursos. La ley orgánica establece las condiciones en las cuales se aplica esta regla.*
>
> *Toda transferencia de competencias entre el Estado y las entidades territoriales irá acompañada de la atribución de recursos equivalente a los que estaban consagrados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de las entidades territoriales irá acompañada de los recursos determinados por la ley.*
>
> *La ley prevé dispositivos de distribución equitativa destinados a favorecer la igualdad entre las entidades territoriales.*

En realidad, la norma ahora constitucionalizada había sido prevista, en términos similares, por las leyes de descentralización de 1982 y 1983. El princi-

pio de suficiencia financiera garantiza la libre administración, como afirma la decisión del Consejo Constitucional 2000-432, de 12 de julio de 2000, al tiempo que la igualdad entre las entidades territoriales está garantizada mediante procedimientos de distribución equitativa que habrán de ser previstos por ley. Por otro lado, la Constitución también prevé la atribución de recursos como consecuencia de la creación o ampliación de competencias o tras la transferencia de competencias del Estado a las entidades.

Sin embargo, los medios financieros constituyen, de acuerdo con la doctrina, el talón de Aquiles de la descentralización. En la actualidad, el 40 por 100 de los recursos financieros locales proceden de los impuestos sobre bienes inmuebles y de actividades económicas. Las contribuciones procedentes del Estado constituyen el 20 por 100 de los ingresos. El resto está compuesto por, entre otros, préstamos, fondos estructurales y rentas procedentes del patrimonio municipal.

2.5. Cooperación entre colectividades territoriales

El gran número de comunas, la inadecuación de los medios financieros puestos a su disposición para el cumplimiento de sus competencias, así como la exigencia de la igualdad entre colectividades territoriales y la racionalidad uniformizadora heredada de la Revolución francesa han hecho necesario la búsqueda de fórmulas de cooperación interterritorial. El artículo L. 5111-1 CGCT sienta el principio de la libertad de colaboración entre colectividades territoriales al reconocer la facultad de las colectividades de asociarse para el ejercicio de sus competencias mediante la creación de organismos públicos de cooperación, así como mediante la conclusión de convenios por los cuales una colectividad cede a otra servicios y medios para facilitar el ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas.

Así, el Código General recoge las siguientes fórmulas de cooperación:

— Los sindicatos mixtos, única forma prevista de cooperación vertical, en la que participan colectividades territoriales de distintos niveles. Estos sindicatos conforman, desde su regulación por la Ley de 31 de diciembre de 1974, establecimientos públicos con vocación múltiple;
— La cooperación interdepartamental, regulados por Ley de 6 de febrero de 1992, que establece que las instituciones u organismos interdepartamentales agrupan a varios consejos generales, aunque no sean limítrofes entre sí;
— La cooperación interregional, regulada por Ley de 4 de febrero de 1995, que reconoce la figura de las «ententes» interregionales, como establecimientos públicos creados por decreto en Consejo de Estado, de conformidad con los consejos regionales participantes, y tras haber oído a los consejos económicos y sociales de las regiones afectadas. Una misma región puede adherirse a varias «ententes».

Sin embargo, el meollo de la cuestión se encuentra en la cooperación intercomunal, puesto que son estas colectividades territoriales, por su gran número y su reducida población, las que están más necesitadas de mecanismos de cooperación. La Ley de 12 de julio de 1999, denominada ley «Chevenement» por el nombre del ministro que la impulsó, recogió las siguientes fórmulas de cooperación:

— Los sindicatos comunales, que constituyen las fórmulas más sencillas de cooperación, al tratarse de establecimientos públicos que son creados para prestar uno o varios servicios públicos [35]. Estos establecimientos son gestionados por representantes de las comunas participantes, reunidos en comités [36]. Sus competencias son determinadas de común acuerdo por las comunas y quedan recogidas en el acuerdo prefectural de creación;

— Las comunidades, que constituyen la novedad de la Ley de 1999. Éstas pueden ser comunidades de aglomeración, que han de agrupar al menos a 500.000 habitantes, comunidades urbanas, que han de agrupar a 50.000 habitantes como mínimo, o comunidades de comunas, que no tienen número mínimo de población y que, a diferencia de los otros dos tipos de comunidades, pueden ser creadas por duración limitada. Las comunidades se diferencian de otras formas de cooperación por su objeto, pues conforman «*un espacio de solidaridad, con la finalidad de elaborar un proyecto común de desarrollo urbano y de ordenación del territorio*» [37]. La integración, por otra parte, se trata de alcanzar mediante el establecimiento de unas condiciones fiscales iguales para toda la comunidad, especialmente mediante el establecimiento de un mismo impuesto de actividades económicas. Las comunidades son mecanismos de cooperación de proyecto o de integración —no de servicios— que comprenden una serie de competencias comunes. Al igual que los sindicatos, tienen la forma jurídica de establecimientos públicos y están regidos por un órgano deliberante compuesto por miembros de los consejos municipales afectados [38]. Al tratarse de establecimientos públicos y no de colectividades territoriales, los miembros de sus órganos representativos no pueden ser elegidos por sufragio directo, sino por los consejos municipales. Por otra parte, el prefecto posee la facultad discrecional de crear las comunidades, tras obtener la aprobación de los dos tercios de los consejos municipales que representen a la mitad de la población afectada, o de la mitad de los consejos municipales que representen las dos terceras partes de la población [39].

---

35 Artículo L. 5212-1.
36 Artículo L. 5212-7.
37 Artículos L. 5214-1, 5215-1 y 5216-1.
38 Artículo L. 5211-6.
39 Artículo L. 5211-5.

La reforma constitucional de 2003 recoge fórmulas de cooperación entre colectividades en el párrafo 5 del artículo 72, que establece lo siguiente:

> *Ninguna entidad territorial podrá ejercer una tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia necesite la ayuda de varias entidades territoriales, la ley permite que una de esas entidades o agrupaciones organice las modalidades de su acción común.*

El constituyente introduce así una nueva figura, la de la colectividad territorial «jefe de fila», que va a permitir la regulación de nuevas fórmulas de cooperación entre colectividades territoriales.

III. LAS COLECTIVIDADES DEROGATORIAS

La uniformidad de las colectividades territoriales, en tanto que garantía del principio de igualdad, ha sido una constante de la organización administrativa francesa surgida de la Revolución. Sin embargo, dicha homogeneidad conoce determinadas excepciones, que constituyen las colectividades denominadas «derogatorias» por no serles de aplicación, o sólo en parte, las normas de derecho común aplicables al resto de colectividades.

3.1. Las grandes ciudades: París, Marsella y Lyón

La Ley de 31 de diciembre de 1982 regula el régimen de las tres grandes ciudades francesas que se diferencian del resto de comunas por la organización desconcentrada de la administración local mediante los consejos de *arrondissement* y los alcaldes de *arrondissement*. Tal como recordó el Consejo Constitucional en su decisión 82-149, de 28 de diciembre de 1982, los *arrondissement* son órganos desconcentrados de las comunas y no colectividades territoriales, pues carecen de personalidad jurídica pública y de patrimonio diferenciado del de la comuna en la que se integran.

3.2. La comuna y el departamento de París

Además del régimen de desconcentración administrativa, París tiene la singularidad de ser al mismo tiempo comuna y departamento [40], por lo que las competencias correspondientes a ambos niveles administrativos son gestionadas por órganos comunes. El Consejo de París es elegido como un consejo municipal. El alcalde acumula también las funciones de presidente del

[40] Artículo L. 3411-1.

ejecutivo departamental, y se diferencia del resto de alcaldes por carecer de competencias en materia de seguridad [41], al corresponder éstas al prefecto de policía de París.

3.3. Córcega

Córcega presenta una situación más compleja que las anteriores. Integrada a Francia desde 1768, la isla se ha configurado siempre como parte integrante de la nación francesa, primero como departamento único y luego, por Ley de 15 de mayo de 1975, dividida en dos departamentos. Las Leyes de 2 de marzo y de 30 de julio de 1982 sobre el estatuto particular de Córcega establecieron una colectividad territorial de carácter regional con un órgano deliberativo, la Asamblea de Córcega, cuyos miembros eran elegidos por sufragio directo. Con la generalización de las regiones en todo el territorio metropolitano, la situación de la isla se homogenizó con el resto de regiones de Francia.

Sin embargo, como respuesta la persistencia de reivindicaciones nacionalistas, la Asamblea Nacional promulgó la Ley 91-428, de 13 de mayo de 1991, sobre el Estatuto Particular de Córcega. Con ocasión de dicha norma, el Consejo Constitucional, en su decisión 91-290, de 9 de mayo de 1991, declaró contraria a la Constitución la mención de un «pueblo corso integrado en el pueblo francés», pero autorizó la creación, en Francia metropolitana, de colectividades territoriales con estatuto particular.

En la actualidad, la colectividad territorial corsa, que sustituye a la anterior región corsa, está regulada por Ley 2002-92, de 22 de enero. La colectividad cuenta con un órgano deliberativo, la Asamblea de Córcega, y de un consejo ejecutivo elegido por y entre los miembros de la Asamblea, ante la que responde. El consejo ejecutivo cuenta con un presidente y ocho consejeros. En cuanto a las competencias de la Asamblea, la ley le reconoce facultades reglamentarias en el marco de las competencias que le han sido atribuidas [42]. Por otra parte, la ley también reconoce a la Asamblea la posibilidad de presentar propuestas tendentes a modificar o a adaptar las disposiciones reglamentarias sobre las competencias, la organización y el funcionamiento del conjunto de las colectividades territoriales corsas, así como sobre todas aquellas disposiciones reglamentarias relativas al desarrollo económico, social y cultural de la isla [43]. Por otra parte, la Ley de 2002 también prevé un nuevo órgano: la conferencia de coordinación de las colectividades territoriales de Córcega, compuesta por el presidente del consejo ejecutivo, el presidente de la Asamblea y los presidentes de los Consejos Generales de los dos departamentos corsos. Sus reuniones, a las que también pueden participar los alcaldes, tienen como finalidad intercambiar información, debatir cuestiones de

[41] Artículo L. 2512-13.
[42] Artículo L. 4422-16-II.
[43] Artículo L. 4422-16-I.

interés común y coordinar el ejercicio de las competencias de las distintas colectividades territoriales [44].

La reforma constitucional de 2003 reconoció la posibilidad de creación de colectividades con estatuto particular en Francia metropolitana. Por Ley 2003-486, de 10 de junio de 2003, se sometió a consulta popular la posibilidad de crear una colectividad única que sustituyera a la actual colectividad territorial corsa y a los dos departamentos corsos. La nueva colectividad única sería administrada por una asamblea deliberativa —la Asamblea de Córcega— y por un consejo ejecutivo elegido por la Asamblea. El entramado institucional de la colectividad única asumiría las competencias de la actual colectividad territorial de Córcega y las de los dos departamentos. Por otro lado, la colectividad única tendría una estructura desconcentrada en dos subdivisiones administrativas, que contarían cada una con una asamblea deliberante cuyos límites corresponderían con los de los actuales departamentos. Dichas subdivisiones carecerían de personalidad jurídica propia. La propuesta de reforma, sometida a consulta de la población de la isla el 6 de julio de 2003, fue rechazada por el 50,99 por 100 de los votantes, con una tasa de participación del 60,83 por 100 del electorado.

3.4. Ultramar

Los territorios de ultramar de la República han gozado, incluso en la redacción original de la Constitución de 1958, de un régimen específico y diferenciado que fue objeto de una primera reforma en 1992. Sin embargo, hay que esperar a la reforma constitucional de 2003 para encontrar en el texto constitucional una más profunda racionalización del régimen de las regiones ultraperiféricas, al tiempo que se mantienen y desarrollan los estatutos «a la carta», modulados en función de las especificidades de cada uno de los territorios.

El Derecho Comunitario proporciona una primera diferenciación entre territorios. Así, el Tratado Constitutivo la Comunidad Europea distingue entre regiones ultraperiféricas y territorios de ultramar. Las primeras forman parte de la Comunidad, y se les aplica plenamente el Tratado, sin perjuicio de la posibilidad de adoptar medidas específicas que tengan en cuenta su «*situación estructural social y económica* (...) *caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima diversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo*» [45]. Por el contrario, los territorios de ultramar forman parte de un Estado miembro, pero no están integrados en la Comunidad, y, por lo tanto no se les aplica el Derecho Comunitario en su integridad. El Tratado constitutivo, en su Parte Cuarta, establece para estos territorios de ultramar un régimen de asociación con la Comunidad.

---

[44] Artículo L. 4421-3.

[45] Artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

A la primera categoría pertenecen los departamentos franceses de ultramar, Guadalupe, Martinica, Guyana y la Reunión, mientras que los territorios en régimen de asociación con la Comunidad Europea son la Nueva Caledonia, la Polinesia francesa, las Tierras Australes y Antárticas Francesas, las islas de Wallis y Futuna, Mayotte y San Pedro y Miquelón [46].

La Constitución, tras su reforma de 2003, establece una serie de principios comunes aplicables a todos los territorios. En primer lugar, en el primer párrafo del artículo 72-3, reconoce expresamente «*a las poblaciones de Ultramar dentro del pueblo francés, compartiendo un ideal común de libertad, igualdad y fraternidad*». El segundo principio común está recogido en el artículo 72-4, que garantiza que cualquier cambio de estatus de estos territorios habrá de contar con la aprobación de la población afectada.

A tenor de lo establecido en la reforma constitucional, se pueden distinguir las siguientes categorías de territorios:

3.4.1. *Los Departamentos y Regiones de Ultramar (DOM-ROM, en sus siglas en francés)*

Las Regiones de Ultramar (ROM), a diferencia de las regiones metropolitanas, comprenden un único departamento (DOM), por lo que los dos tipos de colectividades territoriales comparten el mismo territorio. El carácter ultraperiférico del territorio se manifiesta en unas competencias más amplias, así como en la existencia de un órgano específico, el consejo de la cultura, la educación y el medio ambiente, de carácter consultivo.

Estos territorios se diferencian del resto de ultramar por serles de aplicación el principio de asimilación legislativa, en virtud del cual las leyes y reglamentos de la República son aplicables de pleno derecho en estos territorios. La Constitución establece, por otra parte, la posibilidad de que puedan ser objeto de «*adaptaciones debidas a las características y obligaciones particulares de estas entidades*», que pueden ser acordadas por las propias regiones o departamentos en aquellos asuntos donde se ejercen sus competencias o en los supuestos en que están facultadas por la ley.

Por otra parte, el párrafo tercero del artículo 73 reconoce una capacidad normativa a estas colectividades en los siguientes términos:

> *Para tener en cuenta sus particularidades, las entidades regidas por este artículo pueden ser facultadas por ley para que ellas mismas establezcan las reglas aplicables sobre su territorio, en un número limitado de materias que pueden pertenecer al ámbito legal.*

El párrafo cuarto del artículo 73 enumera las materias que no pueden ser reguladas por la ROM, e incluyen «*la nacionalidad, derechos cívicos, garantías de*

[46] Las islas Canarias están incluidas como territorio ultraperiférico de la Comunidad. España carece de territorios de ultramar en el sentido comunitario.

libertades públicas, estado y capacidad de las personas, organización de la justicia, derecho penal, política exterior, defensa, seguridad y orden público, moneda, crédito y cambios, así como el derecho electoral». Las materias excluidas pueden ser completadas por ley orgánica.

Finalmente, el último párrafo del artículo 73 prevé la posibilidad de crear por ley una entidad que sustituya a un departamento y a una región de Ultramar, o crear una única asamblea deliberante para estas dos entidades, siempre y cuando esta modificación cuente con el consentimiento previo de los electores inscritos en las entidades afectadas. Esta posibilidad había sido negada por el Consejo Constitucional en su decisión 82-147, de 2 de diciembre de 1982, al carecer, hasta la reforma de 2003, de base constitucional.

En la actualidad, constituyen Departamentos y Regiones de Ultramar, creados todos ellos por la ley 46-451, de 19 de marzo 1946, Guadalupe, Guyana y Martinica en el Caribe y La Reunión en el Océano Índico. La Reunión se diferencia de las demás por carecer de competencia normativa, al haber sido expresamente excluida por la Constitución.

3.4.2. *Las entidades ultramarinas*

Las entidades ultramarinas constituyen una nueva figura introducida por la reforma de 2003 en las que no rige el principio de asimilación legislativa. Cada entidad se rige por un estatuto regulado por ley orgánica, aprobada previo dictamen de la asamblea deliberante afectada, que ha de establecer:

— Las condiciones en que son aplicables las leyes y reglamentos de la República;
— Las competencias de la entidad;
— Las reglas de organización y de funcionamiento de las instituciones; y
— Las condiciones según las cuales sus instituciones son consultadas sobre los proyectos y proposiciones de ley y los proyectos de ordenanza o de decreto que incluyan disposiciones particulares a la entidad, así como sobre la ratificación o aprobación de compromisos internacionales concertados en materias que sean de su competencia.

Por otra parte, la Constitución establece la posibilidad de que la ley orgánica en cuestión regule otra serie de cuestiones relativas al control jurisdiccional específico ejercido por el Consejo de Estado, la facultad de la asamblea deliberante de modificar las leyes aplicadas en el ámbito de competencia de la entidad y la participación de la entidad en el ejercicio de las competencias del Estado.

Las entidades ultramarinas son las siguientes:

— *La Polinesia francesa*, que ha sido el único territorio que ha hecho uso, hasta la fecha, del régimen previsto en el artículo 74 de la Constitución. Su régimen jurídico queda regulado por la Ley Orgánica 2004-192, de 27 de febrero de 2004, por la que se establece el estatuto de

autonomía para la Polinesia francesa, y en la Ley 2004-193, de la misma fecha, que completa el estatuto de autonomía. Las instituciones del territorio son el presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros, el gobierno, la asamblea y el consejo económico y social. La asamblea está facultada para, en el ámbito de sus competencias, adoptar actos denominados «leyes del país» con rango de ley. El representante del Estado es el Comisario de la República.

— *Mayotte*, cuyo régimen está regulado por Ley 2001-616, de 11 de julio de 2001. Se trata de la única isla del archipiélago de las Comores que decidió no independizarse de Francia. La Ley de 2001 establece para la isla un régimen de «colectividad departamental» con un presidente de consejo general que asumió plenas competencias ejecutivas en 2004, estando previsto que para 2007 los actos de la colectividad territorial sean ejecutivos en los mismos términos que los de un departamento metropolitano.

— *San Pedro y Miquelón*, cuyo estatuto fue regulado por Ley 85-595, de 11 de junio de 1985. Se trata de un archipiélago situado a lo largo de la costa atlántica canadiense. La Ley de 1985 lo configura como un territorio *sui generis,* tras una largo periplo que ha hecho de este territorio primero un Territorio de Ultramar (TOM), por Ley de 9 de mayo de 1946, y luego un Departamento de Ultramar (DOM) por Ley de 19 de julio de 1976. El cambio de régimen se produjo con la finalidad principal de evitar la aplicación del Derecho comunitario en el territorio. Conforman las instituciones del archipiélago un consejo general elegido de igual forma que los consejos generales departamentales y un presidente del consejo general como órgano ejecutivo. El representante del Estado es nombrado por el Consejo de Ministros y tiene rango de prefecto.

— *Wallis y Futuna*, que se rige por la Ley 61-814, de 29 de julio de 1961. Este territorio goza de una organización peculiar, que comprende un administrador superior, representante de la República que asume las funciones ejecutivas, asistido por un órgano consultivo de 6 miembros, 3 de los cuales son jefes tradicionales y los otros 3 son nombrados por el administrador. El órgano deliberativo, compuesto de consejeros elegidos por sufragio universal, se denomina asamblea territorial.

3.4.3. *Las Tierras Australes y Antárticas Francesas (TAAF)*

Las TAAF carecen de población permanente y su autonomía administrativa y financiera fue conferida por Ley 55-1052, de 6 de agosto de 1955. El territorio está bajo la autoridad de un administrador superior, asistido de un consejo consultivo de 7 miembros.

3.4.4. *Nueva Caledonia*

Los acuerdos de Numea de 5 de mayo de 1998 pusieron fin a unos graves enfrentamientos entre la población de origen francés y la población indígena *(kanaks)*. Dichos acuerdos preveían un régimen de autonomía muy amplio que se materializó en la Ley Orgánica 99-209 y en la Ley 99-210, ambas de 19 de marzo de 1999, y tienen su fundamento constitucional en el título XIII de la Constitución, que fue previamente reformada. De acuerdo con las citadas normas, Nueva Caledonia se divide en tres provincias y éstas en comunas, que gozan todas ellas del carácter de colectividades territoriales de la República. Las provincias poseen una asamblea deliberativa provincial y un órgano ejecutivo, el presidente de la asamblea de la provincia.

Las instituciones de Nueva Caledonia son el congreso, elegido por sufragio directo; el gobierno, elegido por el congreso y responsable ante él; el senado tradicional, con funciones consultivas, compuesto de 16 miembros elegidos por los consejos tradicionales; el consejo económico y social; y los consejos tradicionales consultivos. El representante del Estado es el Alto Comisario de la República. El estatuto de Nueva Caledonia posee ciertos elementos, además de los institucionales, que determinan su singularidad respecto del resto de territorios de ultramar:

El congreso posee competencia legislativa, pues aprueba las «leyes del país» en el ámbito de su competencia. Esta capacidad es hoy menos novedosa que en 1999, pues, como hemos visto, la Polinesia francesa también goza de esta facultad desde 2004.

El artículo 4 de la Ley Orgánica prevé una «ciudadanía de Nueva Caledonia» para las personas de nacionalidad francesa que reúnan una serie de requisitos.

El título IX de la Ley Orgánica prevé una consulta popular sobre el acceso del territorio a la plena soberanía que habrá de desarrollarse a lo largo de la legislatura del Congreso que se inicia en 2014.

IV. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, hemos visto cómo, basada en los principios de igualdad y de soberanía nacional, la República indivisible posee una organización descentralizada en colectividades territoriales, homogéneas y generalizables a todo el territorio: las comunas, los departamentos y las regiones. Estas colectividades se fundamentan en la idea de un interés general de carácter local, así como en el carácter democrático de sus instituciones.

Este modelo de organización territorial sirvió de referencia para el resto de Europa durante el siglo XIX y parte del siglo XX. Sin embargo, en la actualidad, Francia es el único gran país europeo que no ha conocido un proceso de regionalización profunda. Así, Italia, el Reino Unido o España, que poseen territorios y poblaciones de dimensiones similares, han llevado a cabo una descentralización no sólo administrativa sino también legislativa. En efecto, y

a pesar de la vinculación entre descentralización y democracia, observada por Tocqueville al analizar la realidad de la otra gran Nación surgida de la Revolución ilustrada, los Estados Unidos, o por los administrativistas clásicos como Houriou o Vedel, la organización territorial francesa se ha mantenido fiel a los principios revolucionarios de soberanía nacional y de igualdad que impide que la ley emane de otra instancia que no sea la que representa al conjunto de la Nación, pues ello garantiza que los ciudadanos sean iguales en derechos y obligaciones, cualquiera que sea el territorio donde se encuentren.

V. BIBLIOGRAFÍA

VVAA, *L'outre-mer*, 113, Pouvoirs, Seuil, 2005.

BON, P., *Las recientes reformas territoriales francesas*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

BRISSON, J.-F., «La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée», en *Revue du Droit Public,* núm.1, París, 2003.

— «Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales», en *AJDA Hebdo*, 11/2003, 24 de marzo de 2003.

BROSSET, E., «L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République», en *Revue française de droit constitutionnel,* núm. 60, octubre de 2004, París.

CROUZATIER-DURAND, F., «Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République», en *Revue française de droit constitutionnel,* núm. 56, octubre de 2003, París.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1998.

GESLOT, C., «La loi constitutionnelle relative a l'organisation décentralisée de la République devant e Conseil constitutionnel», en *Revue du Droit Public,* núm. 3, mayo-junio de 2003, París.

JORDA, J., «Les collectivités d'outre-mer et la révision de la Constitution», en *Revue française de droit constitutionnel,* núm. 56, octubre de 2003, París.

MOREAU, J., «La loi nº 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, caractères généraux de la loi», en *La Semaine Juridique,* núm. 4, 26 enero 2005, Paris.

PICQ, J., *Histoire et Droit des États*, Presses de Sciences Po, París, 2005.

DE TOCQUEVILLE, A., *De la démocratie en Amérique*, GF-Flammarion, París, 1981.

VEDEL, G., *Droit Administratif,* PUF, París, 1964.

VERPEAUX, M., *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, 2002.

WALINE, M., *Droit Administratif,* Sirey, París, 1963.

ZILLER, *Administrations comparées*, Montchréstien, París, 1993.

Francisco Martínez Vázquez ⋆

Organización territorial de Grecia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GRECIA.—2.1. Rasgos generales: la insularidad, el Mediterráneo y los Balcanes.—2.2. Aproximación histórica.—2.3. La Constitución de 1975.—2.4. La evolución reciente de la organización territorial griega: el proceso de devolución de poderes y el Plan Capodistrias.—2.5. El estatuto jurídico territorial del Monte Athos.

I. INTRODUCCIÓN

Una conocida afirmación atribuida a Napoleón sintetiza una de las ideas de mayor arraigo en la Teoría Política de todos los tiempos: «*La política de los Estados se halla condicionada por su geografía*.» Como casi todo en el campo de la Filosofía, esta tesis había sido desarrollada extensamente por el pensamiento griego clásico y remozada por la actualización romana de aquella impresionante civilización. Así, la idea del territorio como clave para entender la política de los pueblos fue anticipada por Hipócrates en su *Tratado sobre los aires, las aguas y los lugares*; podemos encontrarla también en las *Historias* de Heródoto y, evidentemente, está presente en esa obra maestra del pensamiento político que es *La Política* de Aristóteles, que contiene un interesantísimo análisis de la relación existente entre los elementos geográficos y la estructura jurídico-política de los pueblos, incluyendo una certera reflexión acerca de la influencia del clima sobre la libertad de los hombres y su administración por el poder. La reflexión sobre el influjo de los elementos geográficos en la ordenación política fue incorporada por Estrabón, que relacionó el crecimiento del Imperio Romano con la ventajosa situación de la península itálica. La etapa medieval, lejos de considerarse como ese largo período de tinieblas para la civilización occidental, fue el *otoño* [1] que hizo posible la primavera renacentista en la que el pensamiento político impulsado por Maquiavelo prestó especial atención a la influencia de los elementos geográficos sobre la política, tesis que desarrolló entre nosotros Saavedra Fajardo, y

⋆ Letrado de las Cortes Generales.

[1] J. HUIZINGA, *El otoño de la Edad Media,* Editorial Alianza, Madrid, 1981.

que estará presente en la celebérrima obra de Montesquieu *El espíritu de las Leyes*.

En todo caso, las teorías que destacaron la importancia política de los elementos geográficos tendrán un desarrollo autónomo a partir de la obra de Herder *Filosofía de la Historia de la Humanidad*, que en 1783 plantó el primer embrión de una nueva Ciencia: la Geopolítica, llamada a un desarrollo fecundo en Alemania, donde crecería asociada a la obra de dos geógrafos, el Barón de Humbolt y Karl Ritter, y alcanzaría su cima en la obra de Federico Ratzel publicada en 1897 con el título *Geografía Política*. La geopolítica tendría un desarrollo diferente en el mundo anglosajón y en el continente europeo. En el primer caso, las teorías de Mackinder acerca del *heartland* engendrarían inmediatamente partidarios y detractores, mientras que en la Europa continental el sueco Kjellen desarrollaría en profundidad las tesis de Ratzel y daría forma al concepto de *raum* —espacio—. Este concepto en manos de Klaus Haushoffer daría paso a una de las concepciones más siniestras de la política, esto es, la que serviría de fundamento teórico a la deriva expansionista y totalitaria del nazismo: la teoría del *lebensraum* o espacio vital alemán, que había sido injustamente recortado por el Tratado de Versalles, lo que justificaría a corto plazo el *Anschluss* con Austria y las invasiones de los Sudetes y de Polonia. A largo plazo, esta teoría macabra conduciría a uno de los episodios más vergonzosos de la Historia de la Humanidad, cuyo comentario no viene al caso en estas líneas.

Este apretado e insuficiente recorrido por las más significativas teorías construidas en torno a la relación entre política y geografía constituye una clave necesaria para introducir el tema que nos ocupará en las páginas siguientes, como es la organización territorial de Grecia, en la que forzosamente convergen una serie de coordenadas geográficas e históricas de las que no podemos prescindir si queremos presentar un análisis profundo de la materia. Sin perjuicio de que no sea ésta la sede idónea para teorizar sobre la necesaria influencia de los elementos geográficos en la decantación por una u otra forma de gobierno y, sobre todo, de organización territorial, es evidente que la condición mediterránea es una variable de enorme influencia en la ordenación jurídica del territorio griego. De la misma manera, la insularidad condiciona sobremanera la estructura administrativa de Grecia y, evidentemente, es un rasgo esencial y definitivo en el caso de Chipre. En el caso de Grecia, también la variable balcánica debe entrar necesariamente en la ecuación para recordarnos que los estrechos del Bósforo y Dardanelos y las islas del Mar Egeo fueron desde la Antigüedad lugar de paso y encrucijada entre Oriente y Occidente, a la vez que punto neurálgico de los aprovechamientos comerciales, lo que confiere a la región esa condición de mosaico de culturas y pueblos, aunque también de zona geoestratégica sensible.

Por tanto, lejos de pretender la defensa de un rígido apriorismo que condicione la estructura jurídico-política de los Estados a las variables geográficas que los definen, considero prudente introducir nuestra reflexión con una llamada de atención acerca de la relevancia que en el caso de Grecia tiene los condicionantes geográficos para entender lo que fue y lo que es Grecia des-

de la perspectiva de su organización territorial, sin perder de vista que la ecuación Poder-Territorio no admite una única solución, sino que, como salta a la vista, son numerosos los elementos que entran en juego en la definición constitucional de la estructura administrativa. Así, no se trata de defender un determinismo simplista, pero tampoco de obviar lo que a todas luces revela la trayectoria política de los pueblos. «*La geografía* —escribió Ortega y Gasset— *no arrastra a la Historia: solamente la incita*.»

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GRECIA

2.1. Rasgos generales: la insularidad, el Mediterráneo y los Balcanes

A partir de las reflexiones que nos han servido como punto de partida, nos adentramos en el examen de la organización territorial de Grecia esbozando, en primer lugar, algunas características generales del territorio griego que nos servirán para entender su actual organización territorial:

- El territorio griego presenta como primera característica, que necesariamente condiciona cualquier organización administrativa del mismo, su condición de país mediterráneo. Grecia está situada en el sureste de Europa, en la confluencia de tres continentes: Asia, África y Europa. Tiene frontera con Albania, Macedonia, Bulgaria y Turquía, lo que, ciertamente, confiere al territorio griego el carácter de enclave geoestratégico fundamental, como demuestra un breve repaso a la historia del continente europeo desde la antigüedad clásica hasta nuestros días. El carácter de punto neurálgico del comercio y la defensa que tienen los países ribereños del Mediterráneo es la clave explicativa de los balbuceos políticos que durante siglos han condicionado la región geográfica del actual Estado griego.
- Junto a la condición de Estado mediterráneo, Grecia presenta como característica relevante desde el punto de vista geopolítico una fisonomía territorial dominada por la insularidad. Más de dos mil islas y quince mil kilómetros de costa definen el territorio griego, que se divide a estos efectos en tres regiones naturales: la continental, la peninsular y la insular. La última representa un 25 por 100 de la superficie total, mientras que la región continental se caracteriza por ser una zona montañosa dominada por la Cordillera del Pindo, cuyas cimas exceden los 2.500 metros, y el Macizo del Olimpo, en el que se encuentran las cumbres más altas del país. La región peninsular, al Sur, se une al continente por el istmo de Corinto y termina en Matapán. En el Nordeste se encuentra la península Calcirica, que se proyecta hacia el Sureste, sobre el Mar Egeo. En cuanto a la región insular, comprende las Islas Jónicas, las de Tasos, Lemnos, Samotracia, Eubea, Cícladas, Mitilene, Quíos, Samos, Rodas y las Espóradas. Al Sur, en el mar Mediterráneo, se encuentra la

mayor de las islas, Creta, con más de 8.000 kilómetros cuadrados de superficie.

- En tercer lugar, no podemos pasar por alto, si pretendemos comprender la organización territorial actual de Grecia, el trasfondo histórico del país, íntimamente ligado a su localización estratégica en la región balcánica. Evidentemente, no es materia del presente trabajo realizar un examen exhaustivo de la historia de Grecia, sin perjuicio de lo cual es imprescindible apuntar aquí que antes de la independencia del país los avatares históricos que sacudieron Europa central estuvieron siempre dominados por corrientes políticas que ansiaban el control sobre un espacio privilegiado de poder territorial como es la península balcánica y el mar Mediterráneo. Todo ello explica que la historia política de Grecia esté vinculada a la de los imperios y potencias centroeuropeas circundantes, lo que también condicionará, indudablemente, la organización territorial en el permanente juego de equilibrio entre las fuerzas centrípetas, necesariamente aliadas de los grupos políticos partidarios de la unificación e independencia del país, y las fuerzas centrífugas, bajo la forma de oligarquías locales que aprovechaban la irregularidad del territorio para intentar afianzar núcleos locales de poder que quedasen al margen del inevitable proceso de expansión del sistema liberal que se imponía al calor de las grandes revoluciones europeas del siglo XIX.

2.2. Aproximación histórica

Para abordar la estructura territorial de Grecia, tal y como se encuentra diseñada por la vigente Constitución y por las reformas legislativas de los últimos años, es imprescindible realizar un breve recorrido histórico en el que, forzosamente, dirigiremos una mirada retrospectiva a la Grecia clásica, más como fuente de inspiración que por su verdadera relevancia en la organización administrativa moderna.

Dos iconos gráficos nos permiten acercarnos a la sociedad y estructura política de la Grecia clásica en el período de apogeo de la ciudad-estado. En primer lugar, el esplendor sereno del Partenón, que fue consagrado a la diosa protectora de la ciudad, símbolo de la inteligencia y la técnica al servicio de la belleza. Los frisos recogieron la herencia pétrea de una civilización inmortal y en el trabajo de Fidias quedó encarnado uno de los testimonios plásticos más explícitos para reflexionar sobre la política y la sociedad en la Grecia clásica y, en definitiva, sobre su capital aportación a la cultura universal. Los frontones representan el nacimiento de la diosa armada de la cabeza del mismo Zeus y su victoria sobre Poseidón en la disputa por el patronazgo del Ática. Las metopas representan la lucha de los humanos contra los centauros y el triunfo del hombre sobre la bestia. El largo friso muestra una procesión de las Panateneas, con el desfile de hermosos ciudadanos atenienses, en orden sereno y reflejando una atmósfera de apacible felicidad.

El segundo icono gráfico para aproximarnos a la concepción de la belleza en la Grecia clásica lo encontramos en la oración fúnebre que Tucídides pone en boca de Pericles, como elogio a los caídos en el primer año de la guerra del Peloponeso: «*amamos la belleza con sencillez y el saber sin relajación»,* describe Pericles pausadamente, trazando el cuadro de la Atenas democrática: igualdad y prestigio, libertad y respeto a las leyes, esfuerzo privado y contribución pública, digno nivel de vida material y valor en la batalla, razón y acción. Una filosofía humanista que, destilada por la cultura romana y recuperada por la Escolástica, pasaría a impregnar definitivamente nuestra forma de vida y nuestra civilización.

Estos dos iconos plásticos, la majestuosidad del Partenón y la belleza lírica de la oración fúnebre de Pericles, constituyen un antecedente más que suficiente para entender la solemnidad con la que se presenta en Europa el pueblo griego que, sin embargo, se verá inevitablemente lastrado por las tensiones derivadas de la división del Imperio romano, dando paso al secular Imperio Griego Medieval o Imperio Bizantino. Esta nueva forma política caerá definitivamente en manos del Imperio otomano en 1453, permaneciendo bajo dominación turca hasta el triunfo de los movimientos independentistas de principios del siglo XIX. Grecia será el primer Estado-Nación emanado del antiguo Imperio otomano tras la guerra revolucionaria de la independencia que comienza en 1821 y que, tras numerosas vicisitudes, termina con el establecimiento del Estado griego en 1831. La confluencia de las corrientes de pensamiento político liberal, junto con el movimiento de emancipación romántico, explican en gran medida el proceso político y militar del que surge Grecia como Estado independiente y, al mismo tiempo, explican también el primer escenario en el que se plantea el dilema acerca de la organización territorial para hacer frente a los poderes locales que presentaban una dura resistencia a la sumisión a una autoridad central.

El primer gobernante de la Grecia independiente será Ioannis Capodistrias, a quien corresponderá la ardua tarea de reorganizar administrativamente las áreas liberadas (el Peloponeso y algunas islas). Para ello, tal y como podemos observar también en otros procesos históricos, se establecerá una administración fuertemente centralizada capaz de romper los lazos de dependencia y vasallaje con los notables de la Grecia continental y de algunas islas que ocuparon cargos durante la administración provincial, característica del Imperio otomano. Los intentos de cuño revolucionario por establecer gobiernos asamblearios de circunscripción provincial con el fin de sustituir la autoridad de las viejas oligarquías fracasaron precisamente por el enfrentamiento entre facciones rivales todavía apegadas a los viejos principios políticos que la Revolución había pretendido erradicar aunando los esfuerzos por la independencia a los relativos a la reforma liberal del país. Capodistrias, venciendo la resistencia de parte de aquellos viejos gobernadores celosos de poder, procedió con firmeza en el empeño de reorganizar territorialmente el joven Estado. A estos efectos, el Peloponeso quedó dividido en siete departamentos y las islas divididas a su vez en seis departamentos. Cada uno de estos departamentos se subdividía en provincias y éstas a su vez en pueblos y ciu-

dades que constituían el último núcleo de las actividades administrativas dominadas por el poder central.

Al frente de cada uno de los departamentos se situaron las comisiones extraordinarias que representaban el poder del gobierno central en cada ámbito territorial y sustituían así a los malogrados gobernadores locales, portadores todavía de valores y principios políticos del período anterior, a pesar de su decisiva participación en la guerra de la independencia. Estas viejas autoridades locales fueron, por tanto, sometidas a la jurisdicción de los oficiales del Estado central, reduciéndose cualquier atisbo del poder autocrático de las oligarquías protegidas, lo que explica el enorme recelo de la nobleza desplazada hacia la nueva estructura política y territorial y, en última instancia, explica el fatal desenlace de Capodistrias, asesinado por dos miembros del clan Mavromichalis, nobles del Peloponeso que pretendían de esta forma sangrienta recuperar su influencia política sacrificada por el necesario tránsito a la modernidad.

Capodistrias fue sustituido por Otón I, hijo del rey Luis de Baviera, primer rey de la Grecia moderna, impuesto por las llamadas «fuerzas protectoras» (Inglaterra, Francia y Rusia) que pretendían asegurar alrededor de un trono de consenso la estabilidad de la región. Este primer monarca griego adoptó un sistema de administración todavía más autoritario y centralizador que el de su predecesor, tomando decisiones a las que quedaba asociada la articulación del sistema de autonomía local y municipal que, en cierta medida, había sido respetado en el período precedente. No obstante, algunos historiadores griegos [2] sostienen que las acusaciones de centralismo son falsas y deliberadamente exageradas por los oponentes políticos del nuevo rey y que las medidas no tuvieron un alcance tal letal para la administración local y municipal. En cualquier caso, el monarca se rodeó de una administración imbuida por principios organizativos germánicos y procedió a trasladar la capital a Atenas que hasta entonces era poco más que una ciudad semidesierta. Los nobles que sobrevivieron a los cambios administrativos de los nuevos gobernantes se vieron obligados a trasladarse a la nueva capital y a participar en el gobierno central actuando como intermediarios entre las nuevas autoridades del Estado y las regiones periféricas del país. En el balance de aciertos de esta nueva estructura administrativa hay que situar importantes avances hacia la modernización de la burocracia y de la organización política del país. Sin embargo, las decisiones adoptadas en este período contribuyeron también a generar una cierta cultura de clientelismo político que se consolidó en la vida económica, administrativa y política griega durante al menos dos siglos.

En menos de un siglo el territorio griego quedó sometido a una autoridad central que inmediatamente puso en marcha la construcción de una tupida red de comunicaciones y medios de transporte cuyo necesario punto de convergencia era la capital. Cualquier decisión, incluso de alcance clara-

[2] W. KALDIS, *John Capodistrias and the modern greek State,* The State Historical Society, Department of History, Universidad de Wisconsin, 1963.

mente local, era adoptada por las autoridades centrales que sometieron a la población a una fuerte presión fiscal con el fin de financiar las medidas ligadas a la modernización e industrialización del país. Tal como pone de manifiesto Kapsi [3], a pesar de los distintos intentos que desde el establecimiento de la República en 1924 se sucedieron para conseguir la descentralización administrativa del país, aquella administración centralizada impuesta por los soberanos decimonónicos nunca ha podido ser sustituida por otros principios de organización territorial. Probablemente la razón fundamental podemos encontrarla en el arrastre de poderosas categorías históricas sedimentadas en la cultura política, aunque también en el miedo a las consecuencias geopolíticas que podrían asociarse a una mayor autonomía local o regional, en la medida en que la unidad nacional explica el diseño coherente de la mayor parte de las políticas públicas. Como consecuencia de esta férrea centralización, la disparidad regional y la hidrocefalia administrativa constituyen algunos de los problemas recurrentes a los que se enfrenta la clase política griega, en la medida en que el proceso de urbanización y crecimiento demográfico así como el éxodo rural han sobredimensionado las estructuras burocráticas de la capital en perjuicio de las regiones periféricas que han sufrido la falta de autonomía suficiente para enfrentar con criterio propio los problemas cotidianos de administración.

Un breve repaso por la historia constitucional griega en el siglo XX nos permite comprobar que a pesar de que la administración autónoma en las comunas y municipios fue establecida tempranamente en Grecia, nunca existió un verdadero nivel regional de autonomía dotado de órganos de gobierno propios.

Así, el artículo 107 de la Constitución de 1927 establecía la división del Estado en distritos regionales en los que los ciudadanos pudiesen administrar directamente los asuntos locales en los términos previstos en la ley. Sin embargo, dicha ley nunca llegó a aprobarse haciendo imposible la aplicación del citado precepto constitucional.

En la Constitución de 1952 encontramos un artículo similar al anteriormente citado, como es el artículo 99, en el que se prevé que la organización del Estado descansa en el principio de descentralización administrativa y autonomía local en los términos previstos en la ley. Sin embargo, el artículo añade que la elección de las autoridades municipales y locales debe verificarse por sufragio universal. La idea que preside este texto constitucional es la división del país en distritos regionales con un considerable grado de autonomía, a pesar de lo cual el proyecto fracasa en la práctica y es directamente abandonado tras el golpe de estado que sitúa a los militares en el poder en 1967, iniciándose el período conocido como el Régimen de los Coroneles.

En 1968 un texto con pretensiones de convertirse en la norma fundamental llegará a ser conocido como la «pseudo-constitución» en la medida en que es fruto de la dictadura militar y responde, por tanto, al concepto de

[3] M. KAPSI, *Recent administrative reforms in Greece: attempts towards decentralization, democratic consolidation and efficiency,* Working paper of the John F. Kennedy School of Government.

Constitución meramente nominal o semántica. Sin embargo, esta Constitución de 1968 reconoce igualmente el principio de descentralización y la división del Estado en distritos regionales atendiendo a criterios geográficos, económicos, y a la política de transporte. Resulta sorprendente que un gobierno autoritario tuviese la intención de emprender una verdadera política descentralizadora, de la misma forma que resulta difícil concebir autoridades locales que funcionasen con verdadera autonomía con respecto al poder central en el marco de una dictadura militar.

2.3. La Constitución de 1975

El marco jurídico-político por el que se rige la actual organización territorial griega está presidido por la Constitución de la República Helénica de 1975, que puede considerarse como una restauración de la democracia parlamentaria en Grecia y un primer intento serio y consciente de poner en práctica el principio de descentralización territorial. Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta la crucial reforma constitucional de 1986 que inicia el que muchos autores han denominado proceso de «devolución de poderes» en Grecia, evocando con ello una denominación extendida en el Derecho constitucional comparado para referirse a los procesos administrativos de descentralización y reconocimiento de la autonomía local y regional. Tomando como referencia, por tanto, el régimen constitucional resultante de esta reforma en 1986, podemos señalar que son los artículos 101 y 102 de la Norma Fundamental griega los que recogen la síntesis de los principios organizativos del Estado, mientras que el artículo 105 se refiere en particular a la situación del Monte Athos, en la que nos detendremos en la última parte de nuestra exposición.

El artículo 101 de la Constitución griega dispone que la administración del Estado se organiza sobre la base del principio de descentralización. Al mismo tiempo, este precepto recoge el enunciado del constitucionalismo histórico griego al que nos acabamos de referir para afirmar que la división administrativa del país se construye sobre la base de las condiciones geoeconómicas, sociales y de transporte. Esta constante referencia a las condiciones de transporte como determinantes de la división administrativa de Grecia se explica por la dificultad de comunicación y desplazamiento que conlleva el hecho insular, lo que impone una cautelosa atención a esta circunstancia para evitar el aislamiento de una parte del territorio nacional. Este mismo precepto concluye afirmando que las autoridades regionales del Estado tendrán una competencia genérica de decisión para los asuntos de su respectiva circunscripción. Asimismo, prevé el precepto que los servicios centrales, aparte de las competencias especiales que les estén reservadas, establecerán las directrices generales para asegurar la coordinación de las autoridades regionales y ejercer sobre éstas el control que establezca la ley.

En términos constitucionales este precepto encierra una proclamación bienintencionada pero vacía de contenido si no se traduce en las correspon-

dientes normas jurídicas que hagan efectivo el entronizado principio de descentralización administrativa. La mera proclamación de este principio puede quedarse en una sencilla declaración de intenciones sin concreción en el resto del texto constitucional o, lo que es más importante, sin aplicación pormenorizada en el conjunto de las normas por las que se rige la estructura administrativa griega. Sin embargo, podemos comprobar que en el constitucionalismo comparado es relativamente frecuente que una mera afirmación del principio de descentralización no tenga ulteriores consecuencias en el texto constitucional, reflejando así una suerte de incertidumbre del constituyente acerca de uno de los grandes desafíos a los que deberían enfrentarse los poderes constituidos, como es la forma concreta en que dicho principio de descentralización se pone en práctica. La afirmación del apartado tercero del artículo 101 encierra el tradicional equilibrio entre la proclamación de la autonomía local, que es la consecuencia necesaria del principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, y el establecimiento de instrumentos de control que eviten la dispersión de criterios de las autoridades locales con respecto al poder central. En esta línea, el gran debate de los procesos de descentralización se encuentra siempre vinculado a esos instrumentos de control que se reserva la autoridad central, en la medida en que tales controles pueden suponer una mera tutela jurídica o de legalidad, o bien constituir una auténtica tutela de oportunidad. En el primer caso estaríamos ante una verdadera autonomía regional o local, ya que los controles de legalidad son una manifestación más de la supremacía constitucional que corresponde al Estado central. Sin embargo, si se establecen instrumentos de tutela de oportunidad no podríamos hablar propiamente de descentralización sino más bien de una mera desconcentración de funciones. Pues bien, el precepto citado de la Constitución griega no se decanta por una alternativa u otra, sino que se limita a remitir a la regulación por ley el establecimiento de instrumentos de control.

El precepto esencial para entender la estructura territorial de la administración griega es el artículo 102 de la Constitución, que presenta los principios fundamentales de la organización del Estado en esta materia. El primer apartado dispone que la gestión de los asuntos locales es competencia de las entidades locales, cuyo primer grado está constituido por las comunas y los municipios. Tras fijar este primer nivel de administración territorial, la Constitución se remite a la ley para la determinación de los restantes grados o niveles de descentralización.

El apartado segundo del artículo 102 tiene, a la vista de la historia constitucional griega, una importancia crucial para la puesta en acción del mencionado proceso de devolución de poderes, en la medida en que dispone que las entidades locales gozan de autonomía administrativa y prevé que sus autoridades serán elegidas por sufragio universal y secreto, lo que excluye fórmulas desconcentradas del poder central que enmascaren una organización fuertemente centralizada como la que conoció Grecia a mediados del siglo XIX.

Este mismo precepto constitucional prevé la creación de entidades locales dotadas de personalidad jurídica y surgidas de la unión de otras entidades.

Así lo establece el apartado tercero en el que se prevé la creación de uniones de entidades locales con vistas a la ejecución de obras o a la prestación de servicios públicos. Esta suerte de mancomunidades previstas en la Constitución deben ser desarrolladas por ley con el condicionamiento constitucional de establecer un sistema de administración en el que estén representados proporcionalmente a su población los municipios o comunas que se fusionen en una entidad superior.

El apartado cuarto del artículo 102 se refiere a la participación en la administración de los entes locales de segundo grado de representantes elegidos por organizaciones profesionales, científicas y culturales, así como representantes de la administración estatal, con el límite de un tercio del número total de miembros de la corporación local.

El artículo 102, en su apartado quinto, concreta lo dispuesto en el artículo 101 en lo que se refiere a los mecanismos de control de los órganos centrales sobre las entidades locales, si bien sigue moviéndose en la incertidumbre acerca del alcance de tales instrumentos de tutela. En este sentido, dispone que el Estado ejerce tutela sobre las entidades locales, si bien no debe obstaculizar la iniciativa ni la libertad de acción de éstas. El mismo precepto hace referencia al más intenso de estos instrumentos de tutela, con un perfil marcadamente coactivo, como son las sanciones de suspensión y revocación de los órganos electivos de las entidades locales. La cláusula de salvaguardia constitucional de la autonomía local se limita a afirmar que tales sanciones no se impondrán, excepto en el caso de la destitución automática, salvo que medie dictamen favorable de un consejo compuesto en su mayoría por magistrados ordinarios.

Finalmente, el apartado sexto del artículo 102 dispone que el Estado procurará asegurar a las entidades locales los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Empleando la misma técnica de remisión a una ley posterior, el precepto termina afirmando que la ley regulará las modalidades de transferencia a estos organismos del producto de los impuestos y tasas que se establezcan a su favor y se perciban por el Estado, así como las modalidades de reparto de dicho producto entre estas entidades.

A la vista de esta configuración constitucional de la organización territorial de Grecia, podemos destacar que se trata de una estructura presidida por categorías más propias del Derecho administrativo que del Derecho constitucional en sentido estricto. Efectivamente, si la reforma emprendida en 1986 tenía como finalidad incorporar en la Constitución griega un principio efectivo de descentralización territorial, se hizo a través de la técnica administrativa de la creación de entidades locales dotadas de cierta autonomía y protegidas por una mera garantía institucional en el sentido de Carl Schmitt, si bien sometidas todavía a un importante principio de tutela por parte del poder central. Podemos afirmar, por tanto, que la autonomía constitucionalmente garantizada y respaldada por mecanismos jurídico públicos más intensos que una mera garantía institucional no alcanza todavía el texto constitucional griego si bien puede considerarse una meta a largo plazo de la que son hitos decisivos las reformas legislativas emprendidas a partir de 1994 y que pasamos a analizar en el siguiente apartado.

2.4. La evolución reciente de la organización territorial griega: el proceso de devolución de poderes y el Plan Capodistrias

Tras la incorporación en 1986 de las reformas constitucionales a las que hemos aludido anteriormente, se define por vía legislativa la estructura de las regiones en las que se divide el territorio griego a efectos también de planificar su convergencia social y económica como consecuencia de la incorporación de Grecia a las Comunidades Europeas. Sin embargo, los hitos legislativos que verdaderamente inician el proceso de descentralización territorial son las leyes dictadas a partir de 1994, fruto de las cuales se articula la división del Estado griego en tres niveles de administración territorial. Por tanto, sintetizando enormemente el entramado legislativo que ha ido dando los sucesivos pasos de cara a la descentralización de la Administración, podemos referirnos a las siguientes normas jurídicas:

- Ley 1416/1984, dictada para el impulso del primer nivel de autoridades locales.
- Ley 1622/1986, que establece la primera división racional del país en Regiones.
- Ley 2218/1994, modificada y completada por la Ley 2240/1994 y por la Ley 2307/1995, que crean y disciplinan las autoridades locales de segundo nivel.
- Decreto Presidencial 410/1995, por el que se aprueba el código municipal y comunal que establece la normativa fundamental por la que se rigen las entidades locales de primer nivel denominadas municipios y comunas.
- Decreto Presidencial 30/1996, que codifica la legislación relativa al segundo nivel de autoridades locales en un único cuerpo legal.
- Ley 2503/1997, que establece el ámbito territorial de la región como un nuevo nivel descentralizado para la prestación de servicios públicos estatales.
- Ley 2539/1997, que crea nuevas comunidades y municipios a partir de la fusión de los existentes previamente en cada prefectura.
- Ley 2647/1998, de transferencia de competencias del Estado a las regiones y a las autoridades locales.
- Un paquete de medidas legislativas adoptadas entre 1998 y 2001 establecen la legislación de transferencia de poderes hacia las regiones y las autoridades locales.

Este conjunto de medidas legislativas puede considerarse la síntesis del proceso normativo de descentralización territorial en Grecia, en el que es importante distinguir dos etapas fundamentales. Por una parte, las reformas emprendidas en 1994 que tienen por objeto el establecimiento de un segundo nivel de administración local convirtiendo las antiguas prefecturas en autoridades territoriales gobernadas por un consejo electivo. Al mismo tiempo, las Leyes de 1994 sientan por primera vez el principio de responsabilidad de las regiones en el desarrollo de la legislación estatal y en la puesta en prác-

tica de las políticas públicas diseñadas por la autoridad central. En segundo lugar, la legislación de 1997, dictada en el marco del llamado plan *Capodistrias,* cuya finalidad es simplificar el panorama administrativo de los entes más cercanos a los ciudadanos mediante una fusión obligatoria de las comunas y municipios existentes con el objetivo de conseguir su integración en unidades territoriales superiores y capaces de prestar un servicio público más racional y eficiente, evitando la multiplicación innecesaria de costes burocráticos así como la tantas veces criticada hidrocefalia de la administración griega.

Con arreglo al entramado normativo que acabamos de describir, podemos pasar a exponer en términos sintéticos las características esenciales de la organización territorial griega tanto en los primeros niveles de administración local como en el nivel regional.

El primer nivel de gobierno local está integrado por municipios y comunas que responden a la previsión del artículo 102 de la Constitución, en virtud del cual se establece un mandato claro a tales entidades locales de hacerse responsables de la administración de los asuntos que entran en su ámbito territorial de competencias. Sin embargo, la existencia de una pléyade de entidades de primer nivel, en muchos casos fruto de la acumulación de reformas administrativas del pasado y, en gran medida, aquejadas de algunos de los más perniciosos vicios de la burocracia local, condujo al Gobierno a aprobar la Ley 2539/1997, sobre creación de autoridades locales de primer nivel, haciendo realidad el ya mencionado Plan *Capodistrias.* El instrumento fundamental puesto en práctica por dicho Plan fue la fusión obligatoria de comunas y municipios existentes, dando así nacimiento a nuevas entidades municipales que admitían una subdivisión en distritos municipales o comunales cuya circunscripción coincide exactamente con la de las comunas y municipios extinguidos como consecuencia de la fusión. Sin embargo, el Plan *Capodistrias* revela una vocación de reforma administrativa mucho más ambiciosa y que pasamos a exponer de manera sintética por su importancia para entender el devenir de la estructura territorial de Grecia en los últimos años.

- En primer lugar, el Plan persigue la modernización administrativa en términos generales con el fin de proporcionar a los ciudadanos de las zonas urbanas y rurales servicios públicos suficientes y de alta calidad.
- El segundo objetivo del Plan es promover el papel de las autoridades locales y de sus cargos electos elevando el nivel de responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos de las distintas entidades locales.
- Para conseguir estos objetivos, el Plan diseña también un marco normativo que garantice la independencia administrativa y financiera de las autoridades locales, así como los mecanismos necesarios de coordinación de la inversión pública para la creación de infraestructuras y servicios públicos de alcance territorial.
- En esta misma línea, se persigue el fortalecimiento de los recursos internos de las regiones, como una condición necesaria para el desarrollo continuo y sostenido de los distintos niveles de administración local,

aprovechando las economías de escala que se generen en los costes operativos y en los recursos humanos.
- En ultima instancia, el Plan persigue promover la transparencia en la gestión pública, especialmente en lo que se refiere al manejo de fondos públicos, así como garantizar la legitimidad de los gobernantes locales mediante el fortalecimiento de la responsabilidad política de las autoridades de cada nivel frente a los ciudadanos.

Con arreglo a estos objetivos fundamentales, la Ley de 1997 que puso en práctica el Plan *Capodistrias* dispuso la reducción drástica del número de comunas y municipios existentes, garantizando la representación de las entidades locales extinguidas en los nuevos entes surgidos de la fusión.

Por lo que se refiere a las autoridades que integran el gobierno de las entidades locales de primer nivel, debemos destacar que cada comuna está gobernada por un Consejo comunal (*simvoulio*) que se configura como el órgano colegiado de decisión de la política local. El número de representantes en el Consejo comunal depende de la población y oscila entre 7 y 11 miembros. Al frente de la comuna se encuentra también el Presidente Comunal, al que se le atribuye la función de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo.

En cuanto a los órganos de gobierno municipales, podemos identificar una estructura similar a la de las comunas. En primer lugar, el Consejo municipal (*dimotiko simvoulio*) compuesto por entre once y cuarenta y un miembros elegidos por un período de cuatro años mediante sufragio universal directo, de tal forma que los tres quintos provienen de la lista mayoritaria y dos quintos de las listas siguientes con arreglo a un sistema de representación proporcional. El poder de ejecución de las políticas públicas adoptadas por el consejo corresponde al Alcalde (*dimarchos*), resultando elegido para ocupar dicho cargo el cabeza de lista de la candidatura más votada. El alcalde se rodea de un órgano de gobierno de naturaleza similar a un ejecutivo municipal al que podemos denominar Comisión de gobierno municipal (*dimarchiaki epitropi*), cuyos miembros son nombrados directamente por el Alcalde que ocupa la presidencia y dirige sus funciones, relativas todas ellas a la ejecución de políticas públicas municipales. Este órgano se compone de un mínimo de dos miembros y un máximo de seis.

El segundo nivel de la administración local está representado por las llamadas prefecturas que constituyen la evolución de los anteriores departamentos. Grecia se divide a estos efectos en 51 prefecturas, que representan el nivel intermedio de administración local y adoptan la forma de personas jurídicas de derecho público. La circunscripción de cada una de estas autoridades locales coincide con el distrito territorial de una prefectura, con la excepción de las llamadas autoridades expandidas, que se sitúan al frente de más de una prefectura territorial. Éste es el caso de las autoridades de Atenas-Pireo, Rodopi-Evros, y Drama-Kavala-Xanthi. Cada una de estas autoridades locales tiene jurisdicción sobre un territorio integrado por más de una prefectura denominándose cada una de éstas *distrito de prefectura* a efectos de su representación en los órganos de gobierno. En determinados casos, en el

marco de estas autoridades locales de segundo nivel, la Ley prevé la creación de unidades administrativas menores denominadas *eparchion* fundamentalmente en las regiones insulares y en las áreas más alejadas de cada una de las prefecturas, con el objetivo, siempre presente, de evitar el aislamiento territorial de las zonas más remotas del país.

En cuanto a los órganos de gobierno de las autoridades locales de segundo nivel, podemos destacar en primer término la existencia de un Consejo de prefectura que es responsable del desarrollo de las políticas públicas de interés para el ámbito territorial correspondiente, con la excepción de aquellas encomendadas en exclusiva al Prefecto o a la Comisión de prefectura. En cuanto al Prefecto, ejerce la autoridad local en su ámbito territorial correspondiente y asume el desarrollo y la ejecución de las políticas aprobadas por el Consejo. En aquellos casos en los que se hayan creado divisiones territoriales menores denominadas *eparchion,* se establece también una comisión específica para su representación singular. En cada una de estas unidades territoriales menores se prevé la creación de la figura del *eparchos* que se sitúa al frente de la administración territorial y al que le corresponde la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de la prefectura. A su vez, en cada una de estas entidades locales de segundo nivel existe un Consejo Económico y Social que se configura como órgano consultivo en materias de índole socioeconómica, y que está integrado por representantes de la unión de entidades locales menores, organizaciones sindicales y patronales, cámaras de comercio, organizaciones científicas y otras asociaciones. En última instancia el Prefecto distribuye las tareas de gobierno entre una Comisión de prefectura dirigida por él mismo e integrada por cuatro miembros en aquellas administraciones cuyo Consejo tiene hasta 25 miembros o por seis miembros si la composición del Consejo es superior.

En cuanto al tercer nivel de administración descentralizada en Grecia, debemos hacer referencia al nivel regional, en el que se integran las trece regiones en las que se divide el territorio griego y que reciben el nombre de *peripheria*. Tales regiones son: Ática, Macedonia Occidental, Macedonia Oriental y Tracia, Macedonia Central, Epiro, Tesalia, Islas Jónicas, Sterea Hellas (Grecia Central), Grecia Occidental, Peloponeso, Egeo Norte, Egeo Sur y Creta.

En cuanto a los órganos de gobierno de las regiones hay que destacar en primer lugar la figura del Secretario General de la región (*genikos grammateas*) que es el representante del Gobierno central en el ámbito de la región y asume la responsabilidad de poner en marcha las políticas públicas adoptadas por dicho Gobierno. El Secretario General dirige la administración regional y todos sus departamentos, y se sitúa al frente de los principales servicios públicos prestados por la autoridad central en su ámbito territorial: la seguridad pública, los servicios portuarios, etc. Es, a su vez, el presidente del Consejo Regional y del Fondo para el Desarrollo Regional. Además de estas competencias generales de dirección de la política gubernamental en su área territorial correspondiente, tiene atribuidas las funciones de programación, coor-

dinación y supervisión de los servicios públicos regionales y le corresponde también la supervisión de las autoridades locales.

El segundo órgano de gobierno de las regiones es el Consejo Regional (*peripheriako simvoulio*) que asume las competencias de planificación democrática en la región, y ejerce funciones como la formulación de propuestas a los órganos de gobierno centrales en relación con las políticas públicas nacionales que tienen incidencia en la región, la elaboración del plan de desarrollo regional a medio plazo incorporando las propuestas realizadas por las autoridades locales y, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, la elaboración de los Planes de desarrollo de la administración de prefectura en los términos previstos en la Ley, etc. El Consejo Regional está integrado por el Secretario General de la región, que actúa como presidente, los presidentes de las autoridades de segundo nivel que comprenden más de una prefectura, y los restantes prefectos de la región, un representante de cada una de las uniones locales de municipios y comunas existentes y un representante de las entidades regionales de las siguientes organizaciones: las Cámaras de Comercio, la Cámara Técnica de Grecia, la Cámara Geotécnica de Grecia, la Cámara Financiera de Grecia, la Administración superior de los funcionarios públicos, la Confederación Panhelénica de la Unión de Cooperativas Agrarias y la Confederación Panhelénica de Trabajadores.

La organización interna de cada una de las administraciones regionales está presidida por un principio burocrático de organización del trabajo en virtud del cual se crean varias direcciones administrativas al frente de las cuales se sitúa un director general, y que asumen competencias sobre ámbitos funcionales específicos de la política regional. Al frente de esta compleja estructura administrativa se encuentra la oficina del Secretario General de la región que asume la jefatura de todo el personal y de todo el entramado burocrático.

En definitiva, la estructura territorial de la República Helénica nos permite constatar que se trata de una organización presidida por un principio de descentralización administrativa que tiene un perfil similar al de los gobiernos municipales en la mayor parte de los países europeos, pero que sin duda está muy lejos todavía de alcanzar un verdadero grado de autonomía territorial que nos permita hablar de un estado regional o cuasi federal. Las directrices esenciales sobre la que gira el entramado organizativo diseñado por la legislación griega recuerdan en gran medida la estructura de los Ayuntamientos en España, especialmente a partir de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de *medidas para la modernización del gobierno local*, en los que se pretende reproducir el esquema tradicional de división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo sin que exista propiamente una distribución material de competencias capaz de hacer realidad este sistema, a diferencia de lo que ocurre en las Comunidades Autónomas, que, al igual que los Estados miembros de una federación, sí reproducen cabalmente este esquema de distribución del poder. Efectivamente, podemos constatar cómo las autoridades locales de primer nivel están dirigidas por una figura omnipotente como es el presidente comunal y municipal, que se rodea de un órgano de perfil híbri-

do entre lo legislativo y lo meramente ejecutivo, de manera que el Consejo comunal o municipal es al mismo tiempo órgano de gobierno corporativo y órgano «pseudo legislativo» de la entidad. Esta distorsión se pretende mitigar en el nivel municipal y en el nivel de prefectura mediante la creación de un órgano ejecutivo atípico como es la Comisión de Prefectura o la Comisión Municipal en su caso, dirigidos por los respectivos presidentes e integrados por un número menor de miembros con el fin de distinguir la gestión propiamente ejecutiva de la meramente deliberante o de aprobación de normas locales.

Muy distinto es, sin embargo, el nivel de administración regional en el que no podemos encontrar siquiera un atisbo de autonomía constitucional, sino una mera organización desconcentrada del poder central, encomendada a un Secretario General que actúa a todos los efectos como representante y delegado del Gobierno en dicha región. La «ficción» de rodear a dicho Secretario General de un órgano colegiado de naturaleza consultiva y de integración puramente corporativa y no electiva no produce ninguna consecuencia de orden constitucional en lo que se refiere a la descentralización de poderes y, por tanto, no pasa de ser un mero espejismo de autonomía.

Por esta razón, podemos sostener que el mandato previsto en el artículo 101.1 de la Constitución griega se encuentra sólo parcialmente desarrollado en la práctica y, por tanto, el proceso de devolución de poderes iniciado por las reformas legislativas de 1994 y profundizado en 1998 a través del Plan *Capodistrias* tiene todavía importantes desafíos a los que hacer frente en el futuro para que podamos hablar de una verdadera descentralización territorial en la República Helénica.

2.5. El estatuto jurídico territorial del Monte Athos

Al margen de la organización territorial que hemos descrito en las páginas precedentes, debemos hacer una referencia particular a la situación jurídica peculiar y ciertamente llamativa de una pequeña parte del territorio griego como es el Monte Athos, al que la Constitución dedica un precepto específico con la intención indudable de proporcionar cobertura normativa del más alto nivel a un estatuto jurídico de imposible encaje a la luz de los Principios Generales del Derecho vigentes en la actualidad, lo que ha producido, como veremos a continuación, evidentes fricciones en el seno de la Unión Europea.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución griega, la península de Athos, que, a partir y más allá de Megali Vigla, constituye el territorio del Monte Athos, se regirá por su antiguo estatuto privilegiado y tendrá la consideración de territorio autoadministrado del Estado griego cuya soberanía permanece intacta en el ámbito de dicha administración. Continúa el precepto constitucional afirmando que desde el punto de vista espiritual, el Monte Athos dependerá directamente de la jurisdicción del Patriarcado Ecuménico. Seguidamente se establece un insólito principio de

adquisición *ope constitutionis* de la nacionalidad griega, en la medida en que el precepto dispone que todas las personas que en dicho territorio lleven la vida monástica adquirirán la nacionalidad helena desde el momento que sean admitidos como novicios o como monjes sin otra formalidad.

El apartado segundo de este precepto constitucional establece el régimen de administración del Monte Athos a través de la división del territorio en 20 Santos Monasterios, cuyo suelo tiene la condición de inalienable. La administración es ejercida por representantes de los Santos Monasterios que constituyen la Sagrada Comunidad. La Constitución griega prohíbe de forma terminante cualquier modificación en el sistema administrativo o en el número de los monasterios, así como la alteración del orden jerárquico o de sus relaciones recíprocas, prohibiendo también la instalación en este territorio de heterodoxos o cismáticos.

Según el apartado tercero de este precepto constitucional, la determinación detallada de los estatutos del Monte Athos y de su forma de funcionamiento se realiza a través de la Carta Estatutaria del Monte Athos que debe ser redactada y votada por representantes de los 20 Santos Monasterios con la participación de un representante del Estado, y ratificada por el Patriarcado Ecuménico y la Cámara de Diputados de los Helenos.

Termina el artículo 105 de la Constitución con una referencia a la doble autoridad que rige este territorio, en la medida en que el poder espiritual se atribuye al Patriarcado Ecuménico y el poder administrativo al Estado, que ejerce en exclusiva las competencias de mantenimiento del orden y de seguridad pública. A estos efecto, el apartado quinto prevé que los poderes del Estado serán ejercitados por un gobernador cuyos derechos y deberes se determinarán por ley. Esta remisión legislativa alcanza también a la autoridad judicial atribuida a las autoridades conventuales y a la Sagrada Comunidad, así como a las prerrogativas aduaneras y fiscales del Monte Athos.

En definitiva, podemos constatar que se trata de un pequeño reducto teocrático en medio de la Europa sin fronteras. La Constitución se limita a dar la cobertura necesaria a la normativa que desde hace siglos ha sido la única ley aplicada en esta pequeña península situada en el interior de Mar Egeo. Esta norma se remonta nada menos que al año 1045 y fue adoptada por el Abad Atanasio para dirigir una estricta vida consagrada a la oración y al trabajo, y presidida por una prohibición central que ha desatado la indignación de diferentes grupos políticos europeos, como es la regla que prohíbe la entrada a «*mujeres, niños y eunucos*», y que la aplicación práctica durante siglos hace extensiva a todos los animales hembra. Este sorprendente paraje medieval está presidido por el lema «Ortodoxia o Muerte» y en él habitan los monjes que pertenecen a cada uno de los veinte Santos Monasterios.

Las autoridades de la Unión Europea han denunciado el carácter discriminatorio de las normas de conducta y tránsito, publicadas en una piel de carnero, según la redacción dada por el Abad Atanasio. Tras el informe elaborado por las diputadas de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo, Joke Swiebel y María Izquierdo, la institución parlamentaria de la Unión Europea ha solicitado

formalmente que se permita el paso de mujeres a este territorio, afirmando que lo contrario constituye una vulneración del principio de igualdad y no discriminación entre sexos, así como de las disposiciones relativas a la libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea. Sin embargo, estas propuestas no han tenido respuesta por parte de las autoridades griegas afirmando el Gobierno que la Unión Europea y, en concreto, el Parlamento Europeo carece de competencia con respecto al estatuto privilegiado del Monte Athos.

Paloma Martínez Santa María ⋆

Organización territorial en Hungría

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL.—II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES.—2.1. Condados, condados urbanos, la capital Budapest, ciudades, distritos y aldeas.—2.2. El condado y el debate acerca de la regionalización.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL [1]

Hungría es considerado un país donde la descentralización ha hecho amplios avances en los últimos años. El análisis de la reforma local en Hungría está muy ligado a la transformación en general del sistema político del país. El anterior sistema soviético de administración local basado en consejos se caracterizaba por su carácter antidemocrático al estar dominado por el Partido Comunista. 1990 marca el punto de inicio del nuevo modelo territorial con la aprobación de la importante Ley de gobierno local, que establece la base normativa para la democratización del sistema local, junto con la Ley para la elección de representantes y de alcaldes de los gobiernos locales, y la Ley de tasas locales, todas de ese año.

El segundo paso del proceso de reforma fue realizado mediante la profunda modificación en 1994 de la Ley de gobierno local de 1990, con la intención de hacer frente a determinados problemas surgidos en la práctica. No hay que olvidar que la creación de nuevos gobiernos locales requirió la transformación del sistema de administración pública por entero, que pasaba a tener dos principales marcos de actuación: el primero incluía los órganos centrales y sus órganos a nivel local subordinados a la administración estatal; y el segundo era el sistema de gobierno local, basado en los principios de des-

⋆ Letrada de las Cortes Generales.

[1] Este estudio queda complementado con la Introducción: democracia y reforma local, que se contiene en el capítulo de esta obra dedicado a Bulgaria.

centralización y autonomía. Los principales cambios se refirieron principalmente a los siguientes aspectos [2]:

- Introducción de la elección directa de los alcaldes.
- Regulación de garantías de publicidad y de las formas de participación ciudadana.
- Regulación más clara de las obligaciones de los representantes locales.
- Reforzamiento del papel del condado que había quedado muy rebajado en la reforma de 1990: se incrementan sus funciones, se modifica su estatuto legal y se introduce la elección directa de sus representantes.

II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

2.1. Condados, condados urbanos, la capital Budapest, ciudades, distritos y aldeas

La Constitución de Hungría data de 1949, si bien con sustanciales modificaciones introducidas en 1989. Su Capítulo IX, artículos 41 a 44, regula las corporaciones locales autónomas y empieza afirmando que el territorio de la República Húngara se divide en la capital del país, los condados y los municipios, diferenciados en ciudades y aldeas. Establece también que la capital del país se divide en distritos y que en las ciudades también se podrán configurar distritos. Todas estas unidades tienen derecho a un gobierno local. En total, Hungría está dividida en 19 condados, 22 ciudades con distritos (o condados urbanos), la capital Budapest con 23 distritos, 217 ciudades y 2.913 aldeas. La consecuencia es la enorme fragmentación del mapa administrativo del país, unas 3.200 entidades, cada una de ellas considerada una unidad de gobierno local, aunque sólo las mayores tienen un órgano representativo, mientras que las más pequeñas disponen de unas Oficinas de Distrito. El número de estas Oficinas es de alrededor de 500 que integran a unas 1.400 entidades.

La estructura orgánica de las instituciones locales es la siguiente. Existe un órgano representativo o consejo, cuyos miembros son elegidos por un período de cuatro años. Hay diferentes formas de elección en función del tamaño de los municipios. Municipios con 10.000 habitantes o menos constituyen una única circunscripción, en la cual el número de miembros del consejo

---

[2] Sobre las reformas territoriales en Hungría, se puede consultar Péter Szegvári, «Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Hungary», en *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Part II, Chapter 4, 2002; e István Temesi, «Local Government in Hungary», en *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Governments in Central and Eastern Europe, Chapter 8. Asimismo, un estudio basado en investigaciones sociológicas se puede encontrar en Gábor Soós y Judit Kálmán, «Report on the State of Local Democracy in Hugary», en *State of Local Democracy in Central Europe*, Local Government and Public Reform Initiative, Chapter 2, 2002.

será entre 3 y 13, dependiendo del número de habitantes: 3 miembros a partir de 300 habitantes, 5 a partir de 600, etc. Cada ciudadano debe votar por tantos candidatos como número de miembros tenga el consejo. Los candidatos son elegidos por mayoría simple.

En municipios con más de 10.000 habitantes y en los distritos de la capital, se utiliza un sistema de dos votos. Cada votante vota dos veces al mismo tiempo y, como resultado, la mitad de los representantes del consejo municipal son elegidos en circunscripciones uninominales y la otra mitad a través de las listas confeccionadas por los partidos. El número de miembros es determinado en función de los habitantes: 10 circunscripciones individuales y 9 por lista, en municipios de más de 25.000 habitantes; 14 circunscripciones individuales y 13 por lista, en municipios de más de 50.000 habitantes, etc.

En la actualidad, y a partir de la reforma de 1994, los alcaldes de todos los municipios y el alcalde general de Budapest son elegidos directamente por los ciudadanos. Antes de 1994, el sistema de elección dependía del tamaño de los municipios. En aquellos con una población menor a 10.000 habitantes, era elegido directamente por los ciudadanos; en los de población superior, era elegido por el consejo municipal. También como resultado de la reforma de 1994, 66 miembros del consejo de la capital son elegidos directamente por los votantes mediante un sistema de lista. Antes de 1994, eran elegidos por electores delegados de los distritos.

Respecto a los condados, los miembros del consejo del condado, antes de 1994, eran elegidos por electores delegados de los municipios. Ahora, los miembros del consejo del condado son elegidos directamente. Existen dos circunscripciones en cada condado: una para aquellas unidades territoriales con menos de 10.000 habitantes y otra para las que superen esa cifra. Los votantes que sean residentes en ciudades con derechos de condado no tienen derecho a votar en las elecciones del consejo del condado al que pertenezcan. En todas las elecciones locales se garantiza que los representantes de las minorías locales y étnicas resulten elegidos a través de su lista.

No existe ningún tipo de relación jerárquica entre condados y municipios. Como declara la Constitución, los derechos de todos los gobiernos locales son iguales. La diferencia entre estas dos unidades radica en el modo de actuación de cada una. Mientras que los municipios proveen servicios locales sólo en el ámbito de su respectivo territorio, los condados ofrecen servicios de carácter nacional cubriendo amplias partes del territorio del país, por lo que juegan un papel subsidiario respecto a la provisión de servicios que otras unidades territoriales no son capaces de realizar.

El condado ha sido la división tradicional húngara durante siglos. A pesar de los intentos de la reforma de 1994 de reforzar su papel, sigue asumiendo funciones subsidiarias. De hecho, el condado realiza funciones que los gobiernos municipales no están obligados a proveer, sin que sus obligaciones específicas estén enumeradas legalmente, lo que introduce en el sistema húngaro un elemento de indeterminación. La variedad de situaciones dependerá de la transferencia de responsabilidades de los municipios a los condados, o viceversa, que puedan producirse.

Las funciones de los municipios sí que son enumeradas en la Ley de gobierno local. Hay dos categorías principales de tareas: obligatorias y opcionales. Las tareas obligatorias se refieren a asuntos locales y también a aquellas tareas delegadas llevadas a cabo por los gobiernos locales en nombre del Estado. Estas funciones obligatorias sólo pueden ser establecidas mediante ley del Parlamento. Los siguientes servicios se consideran obligatorios: suministro de agua potable, mantenimiento de los cementerios públicos, mantenimiento de las carreteras públicas, educación infantil y enseñanza primaria, servicios básicos de salud y sociales, iluminación pública y protección de los derechos de las minorías étnicas. Estos servicios deben ser garantizados por todos los municipios. Respecto a las tareas opcionales, cada municipio libremente puede decidir realizarlas en función de las necesidades de su población y de los medios financieros disponibles. Esta decisión puede ser tomada por su órgano representativo o ser objeto de referéndum local. La Ley de gobierno local establece que los gobiernos municipales podrán ser autorizados mediante Ley del Parlamento para proveer servicios específicos y atender otras tareas locales. Tales obligaciones deben ser determinadas teniendo en cuenta el tamaño, la población y la capacidad financiera del municipio.

Bajo determinadas condiciones reguladas por ley, los municipios pueden gestionar funciones de los condados. En particular, el gobierno municipal de un condado puede proveer servicios públicos a nivel regional en colaboración con el gobierno del condado o puede también supervisar la actuación, desarrollo y control de las instituciones del condado. Si la mayoría de los usuarios de un servicio público en el curso de cuatro años son habitantes del municipio, el gobierno del condado debe transferir su gestión al gobierno municipal si así lo solicita.

El condado también puede adoptar funciones adicionales locales que deben ser atribuidas mediante ley del parlamento. La ley de gobierno local establece que los condados pueden realizar tareas que no estén asignadas en exclusiva a otro órgano o las que no violen los intereses de los municipios del condado. Así, la principal función de los condados es el mantenimiento de la provisión de los servicios públicos, como hospitales, escuelas secundarias, bibliotecas, teatros, etc.

Respecto a esta distribución de responsabilidades entre los distintos niveles en Hungría, cabe hacer la siguiente observación. Los municipios húngaros son mucho más pequeños que los de la mayoría del resto de países de la OCDE y se asemejan más a los de aquellos países con una mayor fragmentación municipal, como Francia o Suiza. La consecuencia es que el tamaño de los municipios afecta a la distribución de las responsabilidades, de manera que el principal problema en Hungría es que los gobiernos municipales deben asumir, sin ser capaces, muchas más funciones que las que asumen otros municipios de similar tamaño de otros países, ya que, según la legislación, en Hungría todos los gobiernos locales, con independencia de su tamaño, tienen los mismos derechos. En la práctica, para afrontar esta situación, se recurre a incrementar las funciones locales adicionales que pueden ser asumidas por los condados.

En cuanto a las ciudades, pueden ser obligadas a prestar servicios públicos adicionales, como protección contra incendios, servicios técnicos de rescate y ciertas prestaciones sociales. Algunas ciudades de mayor tamaño disponen de un estatuto especial. En concreto, aquellas que son condados tienen los mismos derechos y obligaciones que los condados. Aunque esta acumulación de niveles, se puede encontrar también en otros países, quizá lo destacable de Hungría es el elevado número de ciudades que están en esta situación, 22 en total. Otras ciudades con una población superior a 5.000 habitantes pueden obtener este mismo estatuto si su órgano representativo así lo solicita al Parlamento. Estas formas organizativas aparecen sobre todo en las zonas urbanas y responde a la necesidad de suministrar servicios a la población de una vecindad geográfica.

Interesa señalar el estatuto especial de la capital, integrado por dos unidades territoriales distintas: por un lado, el sistema de gobierno local de la capital y, por otro, los 23 gobiernos de sus distritos. Los gobiernos locales de la capital y de los 23 distritos tienen funciones diferenciadas. Los gobiernos de los distritos cumplen, dentro de sus respectivos territorios, las funciones típicas de los municipios que antes hemos señalado. El gobierno de la capital asumirá también esas funciones, tanto las obligatorias como las opcionales, y además ejerce la autoridad relativa a toda la capital o a una parte de ella que abarque a más de un distrito o a aquellas relacionadas con la especial relevancia de la capital. Cualquier legislación en materia de poderes locales debe especificar claramente si afecta a la capital o a sus distritos. En la práctica, los dos niveles dentro de la capital no están completamente diferenciados. Sobre la base del acuerdo o por delegación de la capital, los gobiernos de los distritos pueden asumir ciertos servicios públicos competencia del gobierno de la capital. Asimismo, se encuentran identificados los recursos financieros necesarios para el cumplimiento simultáneo de dichas tareas.

Otra de las principales características del sistema local húngaro es la existencia de un elevado número de pequeñas entidades territoriales, bajo las que se esconde el verdadero funcionamiento de la administración. Este problema, según los estudios, debe ser resuelto por la vía de las asociaciones, que fueron reconocidas en 1990 en la Ley de gobierno local. En la práctica, las asociaciones no han operado de manera efectiva y no han tenido la deseable extensión. Como resultado, el Parlamento aprobó la Ley de asociaciones y cooperación de los gobiernos locales de 1997, para posibilitar el incremento de las mismas.

Hay que aludir también a las relaciones entre la administración estatal y los gobiernos locales. Quizás lo más significativo en Hungría es la posibilidad de que, a propuesta del gobierno central y con la opinión de la Corte Constitucional, el Parlamento pueda disolver aquellos órganos locales representativos que hayan actuado de manera inconstitucional. En estos casos, el alcalde afectado debe ser invitado a participar en la sesión parlamentaria en la que se discuta la propuesta de disolución y tiene el derecho de defender la posición de su órgano representativo. Si el Parlamento resuelve la disolución, al mismo tiempo deberá determinar la fecha de celebración de elec-

ciones locales dentro de los sesenta días a partir de su resolución. Además, el Presidente de la República deberá designar un comisionado de la República para asumir las responsabilidades de gobierno local y administrativas durante el período interino hasta que el nuevo órgano local representativo sea elegido.

Hasta 1994 existía un sistema de Comisionados de la República que se encargaban de supervisar que las actuaciones de los municipios se ajustaban a la ley. Este sistema fue posteriormente sustituido por oficinas de administración pública que funcionan en cada condado y en la capital. El responsable principal de la oficina puede advertir a los gobiernos locales de las irregularidades observadas y, en caso de que éstas no fueran subsanadas, puede iniciar ante la Corte Constitucional el proceso de revisión del acto ilegal del gobierno local o puede solicitar al alcalde que convoque al consejo para que se termine con la violación de la ley. Asimismo, el responsable de la oficina actúa como una segunda instancia administrativa frente a las decisiones de alcaldes, presidentes de las asambleas de los condados y decisiones de las oficinas de distritos de ciudades con derechos de condado. Por otro lado, coordina en general las actividades de los gobiernos locales con los órganos estatales administrativos presentes en ellos.

La Ley de gobierno local regula en su Capítulo IX los recursos económicos de los gobiernos locales. La estructura de los ingresos locales consiste básicamente en las siguientes fuentes: transferencias del Estado, participación en impuestos estatales, ingresos tributarios propios y transferencias del fondo de la seguridad social. La mayor parte del presupuesto local está conformado por las transferencias presupuestarias del Estado, que pueden ser usadas por los gobiernos locales con total discreción sin ningún tipo de limitación impuesta. Son determinadas por el Parlamento en función de la población o para la financiación de objetivos prioritarios. Los ingresos propios provienen fundamentalmente de las tasas locales sobre la propiedad, el turismo y sobre diversos beneficios de las actividades económicas y empresariales del municipio, así los que proceden de la privatización de servicios. En cuanto a la financiación de la sanidad, se realiza a través del fondo de la seguridad social mediante transferencias a los gobiernos locales. Por su parte, la participación en impuestos estatales se determina anualmente, especialmente en el impuesto personal de la renta y en el impuesto sobre vehículos.

En general, en los últimos años ha disminuido la participación en los ingresos estatales, debido a la mejora experimentada en los municipios en materia de gestión y recaudación de sus ingresos propios. No obstante, en comparación con otros países de su entorno, en Hungría es elevado el porcentaje que las transferencias del Estado suponen en los presupuestos locales, señalándose como razón de esta situación el hecho de que los gobiernos locales húngaros son responsables de la sanidad y la educación, aunque los pagos de estos sectores son financiados a nivel nacional.

2.2. El condado y el debate acerca de la regionalización

En 1990, cuando comenzaron las reformas, uno de los principales debates fue acerca del condado y si a través de éste se iba a realizar una posible regionalización en Hungría. Cabe decir que la división en regiones, entendiéndose por región una unidad mayor al condado, no ha tenido tradición en Hungría. Cuando ha aparecido algún intento de introducción de un nivel regional diferente a los condados, la motivación fue siempre la centralización para vaciar de contenido político a los condados. El condado ha intentado asumir este nivel regional. De hecho, había organizaciones con competencia regional, como en los campos de protección ambiental, agua y administración minera, que han funcionado por largo tiempo. En 1992, la resolución del gobierno de modernización de la administración pública de Hungría no mencionaba la región. Cuatro años más tarde, en 1996, el gobierno anunció un detallado programa que incluía la cuestión de la regionalización en el marco de los existentes gobiernos de los condados y la posibilidad de que se asociaran libremente. La Ley de 1996 de desarrollo regional estableció dos instituciones regionales: la región de planificación estadística, en línea con las directrices europeas del sistema NUTS, y la región de desarrollo. Esta última es una posible solución para el comienzo de una regionalización. Incorpora el territorio de uno o más condados o la capital y debe ser establecida mediante libre asociación. Los condados afectados por la asociación crearían un órgano común, el consejo de desarrollo regional. Por lo tanto, el establecimiento de esta institución especial regional relegaba a la asamblea del condado. En marzo de 1998, el Parlamento aprobó una resolución sobre el Concepto nacional de desarrollo regional estableciendo siete regiones de planificación estadística. Por otro lado, aunque la Ley de 1996 permitía crear regiones de mayor tamaño que los condados, esto sólo se hizo en dos regiones: el conglomerado de la capital, Budapest, y en la del lago Balatón. La razón fundamental fue la cuestión de las fronteras geográficas. El Concepto nacional de desarrollo regional definió el número y las fronteras de las regiones NUTS II. Sin embargo, los consejos de desarrollo no fueron forzados a organizarse con base en las regiones NUTS II, sino que se les permitió decidir sobre la región geográfica que deseaban establecer y sobre sus competencias y tareas.

Laura Seseña Santos ⋆

La organización territorial de Irlanda

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-POLÍTICA.—II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.—2.1. Evolución.—2.2. Organización a nivel central.—2.3. Organización a nivel regional.—2.4. Organización a nivel local.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-POLÍTICA

Los historiadores irlandeses contemporáneos suelen decir que Irlanda es «un pequeño país con una gran historia», y cabe destacar, a su vez, que su evolución ha estado marcada por las incursiones e invasiones que ha sufrido en su territorio. En primer lugar, se produjo la invasión y dominación del país por los celtas, los cuales en el año 432 fueron convertidos al cristianismo por San Patricio. Incidimos en este hecho lejano porque, desde ese momento, clave en la identidad irlandesa ha sido la profesión y defensa de la fe cristiano-católica. En segundo lugar, y siglos más tarde, se fueron produciendo otras incursiones como las de los noruegos, sajones, daneses, normandos, los cuales se habían ya instalado en Inglaterra, y finalmente la de este último país que por concesión papal a finales del siglo XII obtuvo la soberanía sobre la Iglesia y el pueblo de Irlanda [1].

Este sometimiento a la Corona inglesa, desde el reinado de Enrique II, y la lucha contra él, más o menos encarnizada dependiendo de la época histórica en la que nos encontremos, supone junto con el cristianismo otra de las constantes históricas del país objeto de nuestro estudio, y sólo ha podido desaparecer a mediados del siglo XX. No obstante, decir desde estos primeros momentos que si bien ha desaparecido el dominio político y militar de Inglaterra sobre Irlanda no lo ha hecho la influencia de su tradición jurídico-política como más detalladamente iremos viendo posteriormente al abordar los temas en los que se va a centrar nuestro estudio.

Siguiendo con la evolución histórica y haciéndolo desde el siglo XVIII para no remontarnos en demasía hay que señalar que en el mismo empeza-

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid, Letrada de Castilla y León en excedencia.

[1] J. Gillingham, «The Early Middle Ages», *The Oxford History of Britain,* pp. 143-145.

ron a surgir agrupaciones que tenían como finalidad alcanzar la independencia de Irlanda. Pidieron y consiguieron la derogación de algunas leyes como la Poynings (según la cual sólo el Virrey podía convocar el Parlamento, y toda legislación tenía que contar con la aprobación del Reino), la independencia del Parlamento irlandés y también el derecho de voto de los grandes propietarios irlandeses católicos [2].

Fueron las ideas de las Revoluciones Americana y Francesa, que tuvieron, sobre todo en el caso de las referidas a esta última, su mejor exponente en la «Sociedad de Irlandeses Unidos» fundada por Wolf Tone en 1791, las que otorgaron el sustento ideológico a los levantamientos que se produjeron en la isla entre 1796 y 1798. Ante ellos, de la mano de William Pitt el joven, Inglaterra reaccionó presentando un proyecto de ley de Unión ante el Parlamento irlandés que fue rechazado pero que constituyó el primer paso para que posteriormente se aprobase un nuevo proyecto por las dos Cámaras irlandesas, dando lugar finalmente al Acta de Unión de 1801. Con el Acta quedaba abolido el Parlamento medieval de Irlanda y este país estaría representado en el Parlamento inglés por cuatro obispos de la Iglesia irlandesa, 28 pares elegidos para la Cámara de los Lores y 100 miembros para los Comunes [3].

Significaba, pues, que el Gobierno de Irlanda se situaba en Inglaterra, lo cual conllevó un deseo de eliminar dicha situación desde que comenzó con diferentes estadios e intensidades dependiendo del momento en que se situaba. Precisamente las primeras décadas del siglo XIX estuvieron marcadas por la lucha de los católicos, principalmente desde la Asociación Católica que fue creada en 1823, para acabar con todas las limitaciones que les eran impuestas como la imposibilidad de ocupar cargos públicos o de adquirir tierras. Sólo consiguieron dicho objetivo con el Acta de Emancipación católica en Irlanda de 1829 que les permitía ya el acceso al Parlamento inglés.

En los años siguientes, el nacionalismo irlandés continuó su lucha pacífica y política para conseguir su autonomía y factor muy determinante para su éxito fue la reforma que se produjo en el sistema electoral en 1872. Esta modificación electoral suponía la introducción del voto secreto, el cual permitió la aparición de un partido irlandés que ocupó ochenta de los cien escaños irlandeses en Westminster y que jugó «al descaro obstruccionista o a la alianza más ventajosa para los intereses irlandeses» [4].

En este marco y para alcanzar esa finalidad se presentaron los proyectos de ley de autonomía irlandesa, los «Home Rule Bills» de 1886 y 1893, siendo el primero rechazado tanto por la Cámara de los Comunes como por la de los Lores y el segundo sólo por esta última. El nacionalismo irlandés consideró sendos desaires estos rechazos y tendió a organizarse aún en mayor medida. Se fundan así, por un lado, en 1893 la Liga Gaélica, que pretendió volver a las

---

[2] R. Pérez Bustamante, *Los Estados de la Unión Europea: historia política y constitucional,* Dykinson, Madrid, 1994, p. 190.

[3] R. Cotarelo, J. Maldonado y P. Román, *Sistemas políticos de la Unión Europea,* Universitas, Madrid, 1993, p. 177.

[4] R. Cotarelo, J. Maldonado y P. Román, *op. cit.,* p. 178.

raíces irlandesas a través, fundamentalmente, de la defensa, promoción y reconocimiento como idioma oficial del Gaélico [5], y, por otro lado, en 1905 el Sinn Féin por Arthur Griffith, movimiento independentista y secreto que devino poco a poco en un partido político muy importante en Irlanda y en el principal motor de la posterior independencia.

En este período se encontraba como «Premier» Gladstone que adoptó una política pro irlandesa y propició tras la famosa disminución de los poderes de los Lores mediante la Parliament Act de 1911 la aprobación en el año 1914 de la Home Rule Act que reconocía la autonomía para Irlanda.

No obstante, el inicio de la I Guerra Mundial supuso la suspensión de la aplicación de esta norma y dos años después, y como consecuencia de ello, el alzamiento contra el dominio británico de los nacionalistas republicanos del Sinn Féin en Dublín. Fueron derrotados pero el espíritu del levantamiento que pedía la independencia de Irlanda se mantuvo y se manifestó también en los Comunes británicos desde 1918, pues los principales líderes del Sinn Féin llegaron a esta Cámara, gracias de nuevo a una reforma electoral que introdujo el sufragio universal masculino y amplió el censo electoral femenino. Se produjeron a partir de ese momento constantes enfrentamientos entre el ejército británico y los republicanos irlandeses que contaban con el apoyo del denominado IRA (Irish Republican Army) que se había ido formando en todos esos años de conflicto.

Estos choques constantes condujeron primero a la adopción en el Parlamento británico de la Government of Ireland Act de 1920 que marca ya la división de la isla en dos partes cada una con un Parlamento y con un gobernador común al frente de ambas divisiones, decidiendo Londres en los asuntos financieros, de defensa y de exteriores. Sin embargo, este planteamiento no satisfizo las aspiraciones independentistas y la guerra de independencia continuó. Por esta razón, y en segundo lugar, tras las negociaciones del Gobierno de Londres con una delegación del Sinn Féin se firmó el Tratado de paz anglo-irlandés en 1921. Aunque insatisfactorio para algunos, entre ellos Eamon de Valera, por lo cual continuó la guerra un año más, supuso la independencia de Irlanda, si bien ligada a la Commonwealth con la condición de Dominio y con el mantenimiento de la división de la isla que hasta hoy sigue existiendo. El territorio irlandés quedaba partido en dos: por un lado, en la zona del Ulster al norte de la isla se formaron seis condados integrados con una población en su mayoría protestante que siguieron estando dentro del Reino Unido, y, por otro lado, el denominado Estado libre de Irlanda (Irish Free State) de mayoría católica se dividió en veintiséis condados y que se regirá por la Constitución de 1922.

Esta Constitución establecía la figura de un Gobernador general que era la representación del Monarca inglés que ostentaba una serie de poderes formales, y disponía como forma de gobierno la parlamentaria con dos Cámaras: el Senado y la Dail Eireann, ante la cual era responsable el Gobierno.

---

[5] T. W. Moody y F. X. Martin (eds.), *The course of Irish history,* Mercier Press, Dublin, 1994, p. 298.

En este escenario se fue conformando el sistema de partidos que se resume en un predominio de dos de los mismos, la Liga Gaélica, que se tornará en el Fine Gael y que será defensor del Tratado, y el Fianna Fail, fundado por De Valera en 1926, republicano y anti-Tratado, y la pérdida de protagonismo del Sinn Féin, que se fue quedando como un partido independentista radical.

En los años treinta bajo el liderazgo de De Valera y dentro de una grave crisis económica que condujo a crisis políticas se fue gestando una nueva Constitución que fue aprobada por referéndum el 1 de julio de 1937 y que declara a Irlanda como un «Estado soberano, independiente y democrático». Se crea un Estado nuevo llamado Eire, «sucesor del Estado Libre de Irlanda en todo lo referente a propiedades, bienes, derechos y obligaciones» [6], a cuyo frente se situará un Presidente elegido por sufragio universal, si bien hay que decir que la ruptura total de los vínculos con Inglaterra no se producirá sino en 1949 cuando Irlanda deje definitivamente de ser miembro de la Commonwealth y se proclame una República [7]. En esta Constitución podemos decir que se reflejan esas dos constantes que hemos visto en toda la historia irlandesa como son la independencia de Inglaterra y la concepción cristiano-católica del Estado [8].

La Constitución de 1937 es la vigente Constitución irlandesa, si bien ha sufrido algunas modificaciones a lo largo de sus casi ya setenta años de existencia, entre las que podemos destacar, por ejemplo, la Tercera Ley de Enmienda Constitucional que incluyó el punto 3 del apartado 4 del artículo 29, que autorizaba la integración de Irlanda en la Comunidad Económica Europea y que supuso el inicio para el continuado avance de Irlanda en el camino constante y paulatino que es la Unión Europea y, sobre todo, la vigésima enmienda que en 1999, tras someterla a referéndum, ha significado la introducción del artículo 28 A y con él el sostén constitucional de la Administración local que hasta ahora sólo era vagamente nombrada en la Carta Magna al hilo de otras cuestiones.

Aunque Irlanda se ha constituido como un Estado independiente desde 1937 y como República desde 1949, como vemos y es bien sabido ha tenido una reivindicación constante y es la reunificación del que considera su territorio con la incorporación de esos seis condados que integran Irlanda del Norte y que se mantienen, con la opinión favorable de una mayoría de su población, bajo la soberanía del Reino Unido. Como observaremos esa reivindicación viene recogida en su Constitución y es quizás uno de los hechos principales que ha marcado los últimos años de la historia de Irlanda. Se ha traducido, en muchas ocasiones, no sólo en reivindicaciones que quedan únicamente en el ámbito estrictamente político gubernamental, sino en una espiral de violencia con más o menos altibajos debido a las intervenciones del

---

[6] Artículo 49.3 de la Constitución Irlandesa de 1937.

[7] Fue el gobierno de coalición presidido por John Costello el que llevó a cabo la proclamación legal de la condición de República de Irlanda y la retirada de la Commonwealth.

[8] Claro ejemplo de estas dos ideas es el conciso Preámbulo de la Constitución Irlandesa que recoge ambas en inextricable unión al disponer que: «...»

IRA y también de grupos paramilitares protestantes. El diálogo y la negociación entablada con el Sinn Féin que se convirtió en el portavoz político de las actividades paramilitares del IRA, ha conseguido grandes pasos pero no todavía una entrega definitiva de las armas. Cabe destacar en este proceso de paz el Acuerdo firmado, tras las reuniones en el Castillo de Stormont, por el Primer Ministro británico Tony Blair y su homónimo irlandés Bertie Ahern, en el que los grupos enfrentados se comprometieron a acabar con la violencia y a resolver los problemas por medios pacíficos. Este Acuerdo fue sometido a referéndum en ambas partes de la Isla y con una participación del 56 por 100 se ratificó el mismo con una abultada mayoría del 94,4 por 100, lo cual obligó a Irlanda a reformar su Constitución para suprimir los artículos que reivindicaban la anexión de las provincias del Norte. La reforma se llevó a cabo mediante la decimonovena enmienda a la Constitución que afectó a los artículos 2 y 3 y a los apartados 7 y 8 del artículo 29 de la Constitución.

Tras esta somera visión de la evolución histórico-política general irlandesa vamos a proceder ya a abordar la organización territorial de Irlanda con el estudio de la cual comprenderemos la distribución territorial del poder en este Estado, en los diferentes niveles que en el mismo existen.

II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

2.1. Evolución

La historia de Irlanda nos ha ido desgranando y enseñando la importancia que para su surgimiento como Estado independiente ha tenido el sentimiento nacionalista e independentista de su vecino británico, ese sentimiento apasionado de un grupo de hombres, del que hablaba Weber [9], que con comunidad de lengua, confesión, costumbre o destino enlazaron no con la organización política existente, sino con una deseada que al final, en gran medida, consiguieron. Decimos que sólo en gran medida consiguieron porque desde que Irlanda se organiza de manera independiente se ha considerado que la organización política del Estado irlandés debería haberse extendido de forma natural a toda la isla englobando, por tanto, a los seis Condados que configuran Irlanda del Norte y que continúan bajo soberanía británica. Así se ha reflejado en los primeros artículos de la Constitución de 1937 hasta el año 1998, en los que se produjo la modificación de la Constitución que fue una consecuencia de los Acuerdos de Stormont, y que se encuadraban dentro del Título rubricado como «La Nación», pues después de manifestar «su derecho inalienable e imprescindible y soberano a escoger su propia forma de gobierno, a determinar sus relaciones con otras naciones y desarrollar su propia vida en el ámbito político, económico y cultural de acuerdo con su

[9] M. Weber, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva,* 2.ª ed., 7.ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

propio espíritu y tradiciones» (art. 1), establecía en su artículo 2 que «el territorio nacional consiste en la totalidad de la isla de Irlanda, sus islas adyacentes y el mar territorial» y en el artículo 3 que «Hasta la total reconstitución del territorio nacional, y sin perjuicio del derecho del Parlamento y del Gobierno, establecido por esta Constitución, a ejercer jurisdicción sobre la integridad de dicho territorio, las leyes de dicho Parlamento tendrán el mismo ámbito y alcance de aplicación que las leyes del Estado Libre de Irlanda y el mismo efecto extraterritorial». En ellos se reflejaba claramente lo que es considerado el ámbito geográfico en el que se asienta la nación irlandesa que no coincide, sin embargo, con el territorio en el que efectivamente ejerce su poder el Estado irlandés. No obstante, también se desprendía que no se renunciaba a que en un futuro se produjera la «reconstitución del territorio nacional» y que el área geográfica en el que el Estado irlandés se organice con criterios jurídico-políticos sea lo que es considerado el territorio nacional por el artículo 2. La redacción actual de los artículos 2 y 3 [10] ha variado, como decimos, para que de ese modo se pudiese posibilitar el acuerdo político entre las dos facciones tanto tiempo enfrentadas en torno al territorio de Irlanda del Norte.

A pesar de la reforma constitucional que ha hecho desaparecer la expresa reivindicación de la reconstitución de Irlanda, la idea de una única nación que, como vemos, se reflejaba en estos artículos iniciales de la Constitución, y que eran a su vez consecuencia del pensamiento surgido, como vimos a lo largo de la historia irlandesa y manifestado por sus principales protagonistas, como es el caso de Eamon de Valera, principal redactor de la Constitución, persiste y es quizás el principal generador del Estado irlandés bajo un principio unitario: una nación, un Estado unitario. Dice Maldonado que «... la vivencia nacionalista que del Estado en construcción estaba haciendo no tenía resquicios para organizarlo en entidades que de alguna manera pudiera contradecir su idea nacional» [11]. Utilizamos el término según la dogmática clásica que viene referida a aquel tipo de Estado que empezó sobre todo a definirse como tal a partir del surgimiento histórico de otras realidades estatales que integraban, como dice García Pelayo, «unas unidades autónomas en

[10] La redacción actual de los artículos citados es la siguiente: artículo 2. «Ser parte de la Nación Irlandesa es un derecho, desde el momento de su nacimiento, de toda persona nacida en la isla de Irlanda, la cual incluye sus islas y mares. Es también un derecho el ser ciudadanos de Irlanda de todas esas personas de otra manera determinadas por la ley. Además, la Nación Irlandesa cuidar su especial afinidad con las personas con ancestros irlandeses que viven en el extranjero y que comparten su identidad cultural y herencia»; artículo 3. «1. Es el firme deseo de la Nación Irlandesa, en armonía y amistad, unir a todo el pueblo que comparte el territorio de la isla de Irlanda, con toda la diversidad de sus identidades y tradiciones, reconociendo que una Irlanda unida se conseguirá únicamente por medios pacíficos con el consentimiento de la mayoría del pueblo, democráticamente expresado, en ambas jurisdicciones de la isla. Hasta ese momento, las leyes dictadas por el Parlamento establecido por esta Constitución tendrán la misma extensión y límites de aplicación que las leyes dictadas por el Parlamento que existía antes de la entrada en vigor de la presente Constitución. 2. Las instituciones con poderes y funciones ejecutivas que se comparten entre ambas jurisdicciones pueden ser constituidas por sus respectivas autoridades para los indicados propósitos y pueden ejercer poderes y funciones con respecto a toda o cualquier parte de la isla.»

[11] R. Cotarelo, J. Maldonado y P. Román, *op. cit.,* p. 182.

una unidad superior» [12] y que significa que en el Estado hay un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno y que, por tanto, tiene un ordenamiento constitucional único, abarca a una colectividad unificada considerada globalmente y cubre todo el territorio de modo idéntico. Esta concepción viene recogida a lo largo de toda la Constitución, pero expresamente declarado en el artículo 6, al rezar lo siguiente:

> «1. Todos los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, emanan de Dios a través del pueblo, quien tiene derecho a designar a los gobernantes del Estado y, en última instancia, a pronunciarse sobre cualesquiera cuestiones de política nacional, conforme a las exigencias del bien común.
>
> 2. Estos poderes del Estado sólo serán ejercitables por los órganos del Estado instituidos en esta Constitución o bajo la autoridad de ellos.»

Y recogiendo posteriormente como órganos principales del Estado, el Presidente, el Parlamento nacional constituido por el mismo Presidente y dos Cámaras, la de representantes, llamada Dail Ereann, y el Senado, denominado Seanat Ereann, el Gobierno y los Tribunales.

No obstante, que el Estado irlandés sea un Estado unitario no significa que no pueda existir un cierto tipo de descentralización administrativa; así ha sucedido tradicionalmente en uno de los clásicos ejemplos de Estado unitario, el Reino Unido, cuya dominación e influencia, precisamente, podemos decir que ha sido posiblemente el otro factor que ha determinado el modelo de organización territorial del poder en Irlanda. En general, se puede señalar que «las instituciones políticas de Irlanda están —en su mayor parte— basadas en el modelo de Westminster» [13]. De hecho el Gobierno local o «Local Government» actual tiene su base o fundamento en una ley de administración local, la de 1898, dictada todavía mientras Irlanda pertenecía al Reino Unido. Asimismo, se ha dicho que «la administración pública ha llegado a ser de un extremo grado de centralización por los modelos de los países más avanzados económicamente.» [14].

Realmente, la administración local surgió en Irlanda por primera vez, mucho antes, concretamente en la Edad Media cuando los gobernadores de los Condados ejercían los poderes administrativos que les habían sido delegados y que estaban asistidos por los grandes jurados para determinados objetivos. Poco a poco dentro del nivel que formaba la administración local fueron estableciéndose por órdenes muy diversos órganos (Town commissioners; Poor Law Guardians; Health Boards: Boards of governors of hospitals and asylums...) para cubrir las distintas y constantes necesidades que generaba el desarrollo económico y social a medida que éstas iban surgiendo. Sin embar-

---

[12] M. García Pelayo, *Derecho constitucional comparado,* Alianza Universidad Textos, Alianza, Madrid, 1993, p. 216.

[13] N. Collins, «Parliamentary Democracy in Ireland», *Parliamentary Affairs,* vol. 57, núm. 3, july 2004, p. 601.

[14] J. Lee, *Ireland 1912-1985,* Cambridge University Press, 1989, p. 559.

go, toda esta estructura fue modificada cuando se produjo la profunda reforma que introdujo la citada Ley de 1898 basada claramente en el modelo centralizado británico inspirado en parámetros de democracia y eficiencia.

En 1898 se crearon los Consejos de Condado (County Councils), los Consejos de las ciudades (Urban District Councils) y los Consejos de las zonas rurales (Rural District Councils), y estos mismos, salvo los Rural District Councils, que desaparecieron por la Ley de reforma de la Administración local de 1925 son junto con otras divisiones, como veremos, y con distintos nombres los órganos fundamentales en los que se basa la administración local y en ellas se recogen los principios fundamentales que han caracterizado la distribución territorial del poder en Irlanda.

Los principios básicos que ya marcan estas leyes y que han seguido manteniéndose han sido los de una alta centralización y un fuerte control de las administraciones locales por las autoridades estatales. De este modo, las autoridades locales han derivado sus poderes, funciones y responsabilidades de las leyes dictadas por el Parlamento y de las normas reglamentarias que se dictan en desarrollo de los mandatos del poder legislativo y las mismas sólo pueden dictar sus ordenanzas sin contravenirlas. Asimismo, el gobierno central a través del Ministerio correspondiente que en 1925, por ejemplo, era el Ministerio de Gobierno Local y Salud Pública (Minister for Local Government and Public Health) somete a las autoridades locales a controles jerárquicos y de tutela administrativa tanto en los ámbitos administrativos, técnicos y financieros y así por citar algunos ejemplos de la Ley de 1925 tras el establecimiento de las competencias administrativas que les corresponden a las autoridades locales establece que para delegar sus competencias necesitan el consentimiento del Ministerio o le conceden en determinadas situaciones la potestad de disolución de la autoridad local. Se dice de entonces y se mantiene ahora que «el gobierno local irlandés es considerado un típico ejemplo de un segundo nivel en un sistema unitario con una separación formal entre el gobierno central y el local y en el que el nivel más bajo, por tanto, debe siempre operar dentro de los parámetros definidos centralmente» [15]. Podemos decir de este modo que nos vamos a encontrar con una descentralización puramente administrativa ya que sólo atribuye a estas entidades competencias de decisión y gestión de funciones administrativas que están subordinadas a la ordenación por ley cuya aprobación no corresponde a estas entidades y su cumplimiento está sometido a controles de legalidad y de oportunidad ejercidos por las instancias centrales [16].

Sigamos con la evolución tras marcar lo que nos parecen los principios que rigen la organización territorial en Irlanda, y así, si bien, como veremos, han habido intentos de establecer una mayor descentralización, las principales leyes que tras la de 1925 se dictan en los siguientes años sobre el Gobier-

[15] *Strenghthening regional and local democracy in the European Union,* vol. II, COR Studies E-1/2004, Bruselles, 2004, p. 11.

[16] R. Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo,* t. I, vol. 2. *Organización administrativa,* 11.ª ed., Tecnos, Biblioteca Universitaria, Madrid, 1995.

no local, la de 1941 y la de 1946 están destinadas a establecer los controles del gobierno central sobre las autoridades locales.

En 1963 se aprobó una nueva Ley de Gobierno Local denominado de planificación y desarrollo que constituye a los entes locales como autoridades planificadoras al concederlas facultades para dictar y reformar planes de desarrollo dentro de su marco territorial dentro siempre de un amplio poder de regulación de su actividad y de control de la misma por el Ministro competente.

En años posteriores se fueron definiendo las competencias a nivel local como es el caso de la determinación que se hizo en la Ley de planificación y desarrollo territorial de 1983; sin embargo, en todo momento con un alto nivel de centralización y de falta de participación popular en la elección de los miembros que lo componían. Por esta razón a finales de los años ochenta comienza a plantearse la necesidad de reformar el sistema de gobierno y se crea para intentar buscar una solución al respecto una Comisión de expertos en 1990 presidida por Tom Barrington y denominada «Reorganización y reforma del Gobierno Local». Su informe, publicado tras un año de trabajo, se centraba en particular en cómo reestructurar y reforzar el gobierno local con la idea central de convertirlo en un «válido aliado en el proceso de gobierno» [17].

Ante los planteamientos que se realizaban en este informe, la respuesta por parte del Gobierno fue proponer la creación de las regionales, configurándose, por tanto, como nuevos entes territoriales distintos a los ya existentes, que actuarían en un ámbito territorial superior al de las autoridades locales con las funciones de promover la coordinación de los servicios públicos a nivel regional y de dirigir el uso de los fondos asignados a las autoridades locales por la Unión Europea. En concreto, en desarrollo del artículo 43 de la Ley de Gobierno Local de 1991 que como después veremos es la que dispuso la posibilidad de creación de estos entes se instituyeron ocho regiones concretamente el 1 de enero de 1994 en aplicación de los establecido en la Orden de 1993 que desarrolla el citado artículo 43 de la Ley del 91.

Con el mismo sentido de reformar el Gobierno Local se elaboró el informe «Un mejor Gobierno Local» que tenía cuatro objetivos principales: aumentar la democracia y la participación popular a nivel local; mejorar los servicios a los ciudadanos; conseguir eficiencia en el Gobierno Local y proporcionar a las administraciones locales los recursos suficientes para que puedan alcanzar las funciones que se les asignan.

Fruto de este estudio y de las ideas que le produjeron y que se generaron a raíz de él se acometieron diversas reformas y actuaciones y quizás conviene destacar como paso más significativo y relevante la enmienda a la Constitución adoptada el 23 de junio de 1999. Esta reforma constitucional ha supuesto la introducción por primera vez de una alusión y regulación directa en la Constitución del Gobierno local refiriéndose al papel que éstas

[17] Barrington Report, *Local Government Reorganisation and Reform, Report of the Advisory Expert Committee,* Government Publications, Dublín, 1991, p. 10.

juegan dentro de la organización y sobre todo al modo de elección de sus miembros.

El artículo 28 A de la Constitución irlandesa de 1937 dispone literalmente lo siguiente:

> «1. El Estado reconoce el papel de la Administración local al proporcionar un foro para la representación democrática de las comunidades locales, al ejercer y desempeñar a nivel local las competencias y funciones atribuidas por la ley y al promocionar a través de sus iniciativas los intereses de tales comunidades.
>
> 2. Habrá tantas autoridades locales elegidas directamente como puedan ser determinadas por la ley, y sus competencias y funciones, sujetas a las previsiones de esta Constitución, serán determinadas, ejercidas y desempeñadas de acuerdo con la ley.
>
> 3. Las elecciones de los miembros de estas autoridades locales se celebrarán de conformidad con lo establecido en la ley antes del final del quinto año posterior al que se celebraron por última vez.
>
> 4. Todo ciudadano que ostente el derecho a votar en las elecciones de los miembros de la Cámara de representantes (Dail Eireann) y todas aquellas personas que puedan ser determinadas por ley ostentarán el derecho de voto en las elecciones de los miembros de las autoridades locales referidas en la sección segunda de este artículo con arreglo a la ley.
>
> 5. Las posibles vacantes de los miembros de las autoridades locales a las que se refiere la sección segunda de este artículo se cubrirán de acuerdo con la ley.»

Creemos que es importante destacar primero que este artículo se encuadra dentro del Capítulo dedicado al Gobierno central como órgano constitucional, por lo que parece indicar la clara dependencia que el gobierno local o Administración local tiene del mismo y, segundo, que la existencia, composición y funciones de esta Administración está completamente regulada por la ley. Se mantienen con esta reforma, por tanto, los principios fundamentales que han regido la organización territorial en Irlanda desde su nacimiento. Por ello, podemos decir que a pesar de que con esta reforma y como veremos por los pasos posteriores parece quererse abrir la puerta a una mayor descentralización a favor de los entes locales existen todavía notas claras del predominio de las ideas centralizadoras a lo que se une una clásica y constante renuencia del Gobierno central a este propósito y la creación de agencias y órganos respaldados por el Estado junto con el desarrollo generalizado de grupos sociales [18].

En este mismo año de 1999 se pusieron en marcha dos Asambleas regionales, las cuales abarcan todo el territorio irlandés, una para la región formada por los territorios fronterizos, de la mitad y del oeste del país (Border, Midland and Western Region) y otra para la zonas del sur y este del Estado (Southern y Eastern Region) con la finalidad de supervisar y seguir la mar-

[18] *Strenghthening regional and local democracy in the European Union,* vol. II, COR Studies E-1/2004, Bruselles, 2004.

cha de las ayudas recibidas de los fondos estructurales de la Unión dentro de las áreas que engloban.

Tras esta reforma constitucional se han producido otros avances en el sentido de alcanzar las líneas marcadas en el informe ya referido «Better Local Government». De este modo, se han creado Consejos de Desarrollo dentro del ámbito territorial de los Condados («County development Boards») compuestos por representantes locales y varios órganos locales y que tienen como misión desarrollar estrategias socioeconómicas en su correspondiente región.

En el año 2001 se ha dictado la «Local Government Act», que es la ley que actualmente rige el funcionamiento de la Administración local, y en ella se han producido varias reformas: así, una restructuración de la organización de este nivel administrativo sustituyendo los 75 Consejos de ciudades (Town Councils) a los Consejos de los distritos de las Ciudades (Urban District Council) y a los órganos de las Comisiones de las Ciudades (Town Comissioners Councils) o una redefinición del papel y las funciones de las autoridades locales destacando por su importancia a los órganos electivos y estableciendo reglas para la celebración de las elecciones a los mismos. A la regulación establecida en esta Ley nos vamos a referir detenidamente cuando estudiemos posteriormente la Administración Local. Decir solamente que esta ley supone el establecimiento de un conjunto de disposiciones en un mismo cuerpo normativo que sustituye a un montón de leyes de distintas épocas que regulaban desordenadamente desde finales del siglo XIX el gobierno local [19].

Dos años después, a través de la «Local Government Act 2003», se ha establecido la supresión de la acumulación del mandato parlamentario y del de Concejal, incompatibilidad que comenzó a aplicarse a partir de las elecciones del año 2004. Asimismo se derogaron las disposiciones referentes a la elección directa de los Presidentes de los consejos de las Ciudades y de los Condados.

Actualmente se está estudiando la reforma de la financiación del Gobierno local, ya que se considera que debe contar con mayores recursos para el ejercicio de sus funciones y para atender a las necesidades existentes y emergentes. En octubre del año 2005 se ha publicado el informe encargado por el Ministerio de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno Local a la empresa consultora «Indecom Internacional Economic», que lo ha elaborado en colaboración con el Instituto de Gobierno Local de la Universidad de Bimirgham, llegando a la conclusión de que es insuficiente para una reforma adecuada de la financiación soluciones sencillas y de aumento de las cargas ya existentes.

[19] M. Callanan, *Local Government Act 2001,* Thomson Round Hall, Dublín, 2002.

1.2. Organización a nivel estatal

Como venimos diciendo, si debemos clasificar a Irlanda dentro de una de las grandes categorizaciones de la Teoría del Estado en lo que se refiere a la distribución territorial del poder, podemos indicar que fundamentalmente se trata de un Estado unitario que contempla un cierto grado de descentralización administrativa y no política. Por tanto, la primera consecuencia que ese planteamiento supone es que el principal centro de decisión política se sitúa en las instituciones nacionales por ello consideramos necesario referirnos a las mismas por su importancia en el sistema antes de pasar al estudio concreto de las Administraciones locales.

De Vergottini define la forma de Gobierno irlandés como «semipresidencialista» [20] o también ha sido descrita por otros como un «parlamentarismo presidencialista». Con ambas descripciones lo que se pretende destacar es que las relaciones entre los principales actores constitucionales en Irlanda se basan en los principios de equilibrio entre poderes que inspiran el régimen parlamentario: igualdad entre el ejecutivo y el legislativo, colaboración entre los dos poderes medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro, así responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y, por otro lado, posibilidad de disolución del primero por el segundo, contando, sin embargo, con algunos rasgos del sistema presidencialista, sobre todo por lo que se refiere a la configuración de la Jefatura del Estado.

Precisamente, esta Institución del Estado, la Jefatura, que está encarnada por el Presidente de Irlanda, es la que encabeza la regulación de los órganos constitucionales en la Constitución de 1937 y tal como en la misma se establece «tendrá precedencia sobre los demás cargos del Estado». Es el modo de elección del Presidente uno de los datos que lo hacen un sistema con rasgos presidencialistas. Prevé el apartado 2 del artículo 12 que «El Presidente será elegido por votación popular directa» y se efectuará de conformidad al sistema de representación proporcional mediante el voto único transferible para un período de siete años y con posibilidad de reelección por una sola vez. El apartado 4 de este mismo artículo dispone las condiciones que deben cumplir los candidatos a la Presidencia y son las de tener treinta y cinco años, ser presentado, salvo que sea un ex Presidente o un Presidente saliente, por no menos de veinte miembros de cualquiera de las Cámaras parlamentarias o por los consejos de no menos de cuatro condados, con lo cual se pretende dotar al cargo de cierto grado de consenso y de prestigio. Por esta misma razón, curiosamente cuando sólo haya un candidato al cargo de Presidente no será necesario proceder a votación alguna para su elección, lo cual además no ha sido infrecuente. Como inelegibilidades se señalan la de ser miembro de las Cámaras del Parlamento.

Las funciones del Presidente son las previstas en la Constitución y en especial en el artículo 13, que también permite, siempre que se respeten los

[20] G. de Gottini, *Diritto costituzionale comparato,* p. 395.

preceptos constitucionales, conferir mediante ley potestades adicionales al Presidente, y siempre éstas deberá ejercerlas a propuesta del Gobierno. Sus funciones son diversas y casi todas ellas puramente formales, así le corresponde la designación del Primer Ministro nombrado por la Cámara de Representantes y la de los ministros; el nombramientos de otros altos cargos del Estado, como el fiscal general, el censor general de cuentas, los jueces...; la convocatoria y disolución de la Cámara de Representantes, si bien está dentro de sus facultades discrecionales el negarse a disolverla a propuesta del primer ministro que ya no tenga la confianza parlamentaria; la promulgación de las leyes; no obstante, respecto de esta función cabe destacar lo previsto en el artículo 27 de la Constitución, por el cual ante determinados proyectos de ley que se consideren aprobados por las dos Cámaras podrá la mayoría del Senado y al menos un tercio de la Cámara de Representantes solicitar al Presidente que se abstenga de firmar y promulgar aquel proyecto del que se considere que contiene propuestas de tal importancia que debería someterse a consulta popular. Una vez que el Presidente recibe la propuesta, envía consulta al Consejo de Estado y decide en el plazo de diez días. Si aprecia como necesario que el proyecto sea refrendado popularmente por ser de una gran trascendencia nacional, se abstendrá de promulgar y firmar el proyecto, dando cuenta al Primer Ministro y a los Presidentes de ambas Cámaras y solamente procederá a hacerlo cuando el pueblo apruebe el proyecto o haya una resolución de la Cámara de Representantes aprobada dentro de los dieciocho meses siguientes tras haber sido disuelta y convocado nuevamente después de unas elecciones.

También entre sus facultades figuran otras de las típicas potestades de las Jefaturas del Estado, como son el mando supremo de las Fuerzas Armadas, la concesión de indultos y la conmutación de penas, o dirigir mensajes a las Cámaras o a la nación previa consulta al Consejo de Estado. En el caso que la destinataria del mensaje sea la nación, deberá haber recibido la aprobación del Gobierno. Por último y por lo que se refiere a las funciones del Presidente, según el artículo 26 puede someter al Tribunal Supremo para que efectúe un control de constitucionalidad de los proyectos de ley, previa consulta con el Consejo de Estado, aprobados efectiva o presuntamente por las Cámaras con el límite de que no sea un proyecto de carácter financiero, que no contenga declaradamente una propuesta de modificar la Constitución o que no sea un proyecto cuyo plazo de estudio por el Senado sea de los de carácter abreviado.

En todo caso y a pesar de que en algunas ocasiones se ha planteado el aumento de los poderes del Presidente, hay que tener en cuenta en todo caso lo previsto en el apartado 9 del artículo 13, que dispone la forma de ejercicio de sus funciones, y el tenor literal del mismo es el siguiente: «Las facultades y funciones asignadas al Presidente por la presente Constitución sólo serán ejercitables y realizables por la propuesta del Gobierno, excepto cuando se disponga por esta Constitución que el Presidente actuara de modo discrecional o previa consulta o en relación con el Consejo de Estado, o bien en

virtud de recomendación o presentación de cualquier otra persona u organismo o después de recibir comunicación de esta última.»

Se puede decir con Maldonado que «en resumidas cuentas, el Presidente de Irlanda tiene asignados, según el mandato constitucional, dos papeles diferentes, el de cabeza formal del Estado, en cuyo ejercicio carece de poderes, y el de una institución con poderes discrecionales orientados a preservar el esquema básico constitucional» [21]. En los últimos tiempos las personas que han integrado la Jefatura han ido adquiriendo un mayor protagonismo que sus predecesores y así, por ejemplo, han utilizado en bastantes más ocasiones su potestad de someter a control de constitucionalidad a los proyectos de ley, si bien hay que seguir indicando que predominantemente su posición es la de «cabeza ceremonial del Estado» [22].

El Presidente de la República no es responsable por el ejercicio de sus funciones ante el Parlamento ni ante Tribunal alguno, si bien, como es regla general en las Republicas, se prevé en la Constitución la posibilidad de su deposición a través de un procedimiento de *impeachment* ante las Cámaras por haber mantenido un comportamiento contrario al Estado [23].

Por último, respecto de la figura de la Jefatura del Estado decir que se ha instituido «un Consejo de Estado para asistir y asesorar al Presidente de la República sobre todas las materias en las que el Presidente consulte a dicho Consejo, con ocasión del ejercicio y desempeño de los poderes y funciones que, según la Constitución, sean expresamente ejercitables y realizables previa consulta al Consejo de Estado...» [24].

Papel protagonista dentro del sistema es el del Parlamento nacional cuya denominación irlandesa, tal y como dispone el artículo 15.1.1.º, es Oireachtas, y que está constituido por el mismo Presidente y dos Cámaras: la Cámara de Representantes o Dail Eireann y el Senado o Seanad Eireann; al igual

---

[21] R. Cotarelo, J. Maldonado y P. Román, *op. cit.,* p. 184.

[22] N. Collins, «Parliamentary Democracy in Ireland», *Parliamentary Affairs,* vol. 57, núm. 3, july 2004, p. 60.

[23] El procedimiento viene recogido en el artículo 12.10 de la Constitución y es el siguiente: «2.º La acusación podrá ser presentada por cualquiera de ambas Cámaras del Oireachtas, de acuerdo con lo dispuesto en la presente sección.

3.º No podrá presentarse acusación por cualquiera de ambas Cámaras del Oireachtas contra el Presidente, según la presente disposición, salvo que existiere moción por escrito firmada por un mínimo de treinta miembros de dicha Cámara.

4.º Dicha disposición sólo podrá ser adoptada por cualquiera de ambas Cámaras del Oireachtas, caso de que dicha Cámara la aprobare por un mínimo de dos tercios del total de sus miembros.

5.º Cuando alguna de ambas Cámaras del Oireachtas hubiere presentado acusación, la otra Cámara investigara los cargos presentados o delegara su investigación.

6.º El Presidente tendrá la facultad de asistir o bien de hacerse representar cuando se investigue sobre la acusación presentada.

7.º Si, como consecuencia de la investigación, se aprueba una resolución apoyada por no menos de dos tercios del número total de componentes de la Cámara del Parlamento por la que haya sido investigada la acusación o a cuya instancia se haya abierto la investigación, y la resolución declarase que el cargo formulado contra el Presidente queda confirmado y que la infracción objeto del mismo es de tal índole que hace al Presidente indigno de continuar en sus funciones, dicha resolución surtirá el efecto de separar al Presidente de su puesto.»

[24] Artículo 31.1 de la Constitución de 1937.

que su homónimo británico se compone del Rey, de los Comunes y los Lores. Es el Poder Legislativo, ya que «... el poder único y exclusivo de hacer leyes» [25] le corresponde únicamente a él; no obstante, se prevé constitucionalmente que por ley se creen o reconozcan cuerpos legislativos subordinados (subordinate legislatures) y en esas mismas leyes se establezcan sus poderes y funciones.

Se les reconoce a ambas Cámaras la autonomía reglamentaria y de gobierno que garantizará la independencia en su funcionamiento respecto de los otros poderes, respetando siempre al ejercerlas las reglas que la propia Constitución le impone, como es, por ejemplo, la de que el Presidente «tendrá y ejercerá voto de calidad en caso de empate».

Como hemos dicho, se trata de un Parlamento bicameral, claro reflejo del sistema británico vecino y que fue recogido desde el inicio del Estado Libre de Irlanda que ha contado desde ese momento con una Cámara Baja, la de Representantes o Dail Eireann, elegida directamente por los votantes, y una Cámara Alta, el Senado (Seanad Eireann) que representa a intereses corporativos, lo cual se manifiesta, como vamos a ver, en su modo de elección.

Comenzando por la elección de la Dail, debemos señalar que cualquier ciudadano con veintiún años y que no esté incapacitado puede ser miembro de esta Cámara, la cual será elegida por todos los ciudadanos mayores de dieciocho años que no estén incursos en descalificación legal. La Constitución hace referencia expresamente a la imposibilidad de que se establezca legalmente cualquier limitación respecto del sufragio activo y pasivo en razón del sexo, evitando así cualquier tipo de discriminación. El número de miembros de la Dail no lo fija la Constitución, la cual sólo impone límites a la ley entre los cuales se debe mover y son no menos de 1 por cada 30.000 habitantes ni más de 1 por cada 20.000. El sistema de elección es el de representación proporcional mediante voto único transferible [26], sistema típico de Irlanda desde que en 1914 fue incluido en el Home Rule Bill para garantizar la representación de las minorías protestantes y unionistas en el Parlamento y se siguió recogiendo en el Tratado de 1921 firmado por Reino Unido e Irlanda [27].

Mediante este sistema electoral el elector dispone de un solo voto en el que clasifica a los candidatos por orden de preferencia poniendo un «1» en la papeleta al lado del nombre del candidato que elija en primer lugar y respectivamente, pudiendo señalar al lado de los nombres de los otros candidatos los distintos números que manifiesten sus preferencias. Con ello el elector está indicando los candidatos a los que debe darse el voto en el caso de que el candidato de su primera elección hubiera recibido un número de

---

[25] Artículo 14.2 de la Constitución de 1937.

[26] Está establecido este sistema electoral directamente en la Constitución, concretamente, en el artículo 16.2.5.º al disponer que «5.º Los miembros serán elegidos por el sistema de representación proporcional mediante voto único transferible.» Esto significa que cualquier modificación del sistema, lo cual se ha intentado en alguna ocasión, tiene que comprender una reforma constitucional que requiere tal y como se deriva del artículo 46 de la Constitución un referendo de los ciudadanos.

[27] J. Casey, *Constitutional Law in Ireland,* London, 1987.

votos superior al marcado como necesario para resultar elegido o, por el contrario, hubiese acaparado un número pequeño e insuficiente de votos para convertirse en diputado. Las papeletas se ordenan por primeras preferencias y cuando éstas han sido contadas se establece la cuota (Dropp Quota) que se halla dividiendo el número total de votos válidos más uno por el número total de escaños más uno. Aquellos candidatos que superen la cuota quedarán automáticamente elegidos y se usará para ello únicamente los votos que sean necesarios para alcanzar la cuota, por lo que los votos que le sobran serán transferidos proporcionalmente a los otros candidatos según las preferencias ordinales marcadas por los electores. Para conseguir la transferencia se colocan todas las papeletas del candidato elegido separándolas por grupos según las preferencias marcadas y quedando en un grupo independiente las papeletas en que el elegido aparecía como única elección, ya que estos votos son intransferibles. Los candidatos marcados en las preferencias recibirán un número de votos que se determina según la ley electoral del siguiente modo «los votos sobrantes del candidato electo se dividen por el número total de votos transferibles del candidato electo y el cociente se multiplica por el número de votos por grupos. Nohlen en su libro dedicado a los sistemas electorales pone para su comprensión el ejemplo siguiente: teniendo en cuenta una Dropp Quota de 10.000 y un resto de 5.000 que proporciona el recuento de los votos del candidato más votado, el número de segundas preferencias que pudiera haber en las 15.000 papeletas se multiplicará por 5.000 en cada candidato y se dividirá entre 10.000, añadiéndose luego el resultado a las primeras preferencias de los candidatos respectivos; se declara elegido el segundo candidato más votado y se redistribuye nuevamente su excedente de votos entre los candidatos restantes. Este mismo procedimiento es el utilizado hasta que todos los escaños son asignados. Como dice el autor antes citado, la primera opción de los votantes sale elegida en aproximadamente dos tercios de los casos y más o menos un veinte por 100 de los votos no tiene ninguna repercusión, pues no inciden en el resultado final [28].

Si en los recuentos ningún candidato alcanza la Dropp Quota, por no existir votos sobrantes o porque éstos fueran insuficientes, se elimina al candidato con menor número de preferencias y las papeletas en las que figuraba como candidato preferente se transfieren a los otros candidatos restantes de acuerdo con las preferencias que en ellas se muestren.

Como es lógico, este sistema debe operar en circunscripciones plurinominales que sólo tienen marcado el límite constitucional de que, como mínimo, tendrán que contar con tres candidatos [29]. En general la magnitud de la circunscripción es reducida, ya que en los sistemas preferenciales las grandes magnitudes no resultan operativas porque suponen un alto número de candidatos que son difíciles de ordenar en preferencias por los ciudadanos; no obstante, las magnitudes

[28] D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos,* Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 255.

[29] Artículo 16.2.6.º de la Constitución.

pequeñas también tienen sus inconvenientes, ya que implican una barrera electoral muy alta para poder resultar elegido [30].

La Segunda Cámara o Cámara Alta es el Senado y tiene un sistema de elección completamente distinto al de la Dail Eireann. De hecho tal y como se deriva del artículo 18 de la Constitución, por un lado, podemos destacar que los sesenta miembros que la componen no son todos ellos elegidos, ya que algunos de ellos son nominados directamente y, por otro lado, recalcar que los candidatos que son elegidos se mueven dentro de determinados parámetros establecidos directamente en la Constitución.

De este modo, el apartado 1 del artículo 18 dispone que el Senado «estará compuesto por sesenta miembros, de los cuales once lo serán por designación y cuarenta y nueve por elección». Según este mismo artículo, los miembros del Senado por designación serán nombrados, con su previo consentimiento, por el Primer Ministro que se designe inmediatamente después de haber vuelto a reunirse la Cámara de Representantes tras la disolución de la misma que haya dado origen a la designación de dichos miembros. Al Taoiseacht no le impone la Constitución ni tampoco la ley ningún límite para los nombramientos, lo que le puede otorgar tanto poder de presión, de negociación así como de influencia en el Senado y más en general en el Parlamento y los partidos.

En cambio, por lo que se refiere a los miembros electivos del Senado serán elegidos del modo siguiente:

— Tres serán elegidos por la Universidad Nacional de Irlanda (National University of Ireland).
— Tres serán elegidos por la Universidad de Dublín.
— Cuarenta y tres serán elegidos entre grupos (panels) de candidatos que estarán constituidos del modo que establece el apartado séptimo del artículo 18.

Con un profundo trasfondo corporativista que quiso reflejarse principalmente por De Valera en la forma de elección del Senado para así concederle un plus de cuerpo cualificado por su especial saber, los 43 senadores, no elegidos por las Universidades, figurarán en los grupos a los que se refiere la Constitución, por ser especiales sabedores de conocimiento teórico y práctico de: *a)* idioma y cultura nacional, literatura, arte, educación y los sectores profesionales que la ley eventualmente especifique con vistas a este grupo; *b)* agricultura y sectores afines y pesquerías; *c)* trabajadores, tanto organizados como no organizados; *d)* industria y comercio, incluyendo la banca, las finanzas, la contabilidad, la ingeniería y la arquitectura; *e)* administración pública y servicios sociales, incluyendo actividades sociales de tipo voluntario.

La Ley será la que disponga el modo en que se conforman dichos «panels» y también puede «disponer que sean elegidos directamente por determinado grupo o asociación o consejo funcional o profesional («by any functional or vocational group or association or council») tantos miembros del Senado

[30] D. Nohlen, *op. cit.,* p. 256.

como dicha ley disponga, en sustitución de un número igual de los componentes que deban ser elegidos entre los grupos correspondientes de candidatos constituidos con arreglo al artículo 18 de esta Constitución (art. 19 de la Constitución).

Las elecciones al Senado tienen lugar no más tarde de los noventa días siguientes de la disolución de la Cámara de Representantes, lo cual supone que esta Cámara en el momento de la elección del Senado puede estar ya funcionando.

Los sistemas de elección descritos determinan, como sucede también en el modelo en el que se inspiran, que nos encontremos ante un parlamentarismo imperfecto o asimétrico que supone el dar una preponderancia funcional a la Cámara de extracción popular. La Cámara Alta ante todo es concebida como «un cuerpo especial, poseedor de excelencia y sabiduría, que modera y complementa a la Cámara Baja cuando es necesario» [31].

De este modo, por lo que respecta a la función legislativa, los proyectos de ley pueden presentarse en cualquiera de las dos Cámaras, si bien la mayoría de ellos, por no decir su totalidad, son presentados ante la Dail y tras los trámites oportunos se remite al Senado que lo puede enmendar y las enmiendas que fueran aprobadas por esta Segunda Cámara serán objeto de análisis por la Dail. No obstante, hay que tener en cuenta que el Senado tiene unas importantes limitaciones dentro del procedimiento legislativo, por lo que la posición, como ya hemos dicho, no es de igualdad entre ambas Cámaras. En primer lugar, cuando un proyecto de ley sea rechazado o enmendando por el Senado y su decisión no sea compartida por la Cámara de Representantes o no sea aprobado o rechazado en el plazo de 90 días, la Dail puede acordar en el plazo de 180 días considerarlo aprobado por ambas Cámaras. En segundo lugar, en el Senado no puede presentarse ningún proyecto financiero y tampoco puede enmendarlos, sólo puede presentar recomendaciones en un plazo de 21 días que, si son rechazadas por la Dail, no conlleva ninguna consecuencia y por ende se convierte en ley el proyecto, entendiéndose aprobado por las dos Cámaras. La Constitución determina qué proyectos tienen carácter financiero y en concreto son los que contengan «disposiciones relativas a la totalidad o alguna de las siguientes materias: imposición, derogación. condenación, modificación o alteración de impuestos; imposición para el pago de deudas u otras finalidades financieras de cargas sobre fondos públicos o la modificación o abolición de dichas cargas; créditos suplementarios; asignación, entrada, custodia, emisión o censura de cuentas de fondos públicos; el concierto o la garantía de cualesquiera empréstitos y la amortización de los mismos, así como las materias subordinadas e incidentales a las citadas o a una cualquiera de ellas». Nos interesa destacar, al dedicarse el presente estudio fundamentalmente a la organización territorial de Irlanda, que este mismo artículo de la Constitución establece que: «2.º En la presente definición las expresiones "impuestos", "fondos públicos" y "empréstitos" no comprenden,

[31] J. E. Lane y S. O. Ersson, *Política Europea: una introducción,* Madrid, 1998, p. 161.

respectivamente, los impuestos, fondos o empréstitos obtenidos por entidades u órganos locales con fines locales», la cual constituye una de las pocas referencias que la Constitución hace a las entidades locales.

Entrando ya en la función de control al gobierno en ella es también clara la preponderancia de la Dail sobre el Seanad. Como ya dijimos el Presidente de la República nombra al Primer ministro que ha sido designado a su vez por la Cámara Baja y el mismo y su Gobierno, nombrados por él, sólo responderán ante la Dail. Claramente lo expresa el artículo 28.4, el cual también en otro apartado obliga a que tanto el Primer Ministro como el Vicepresidente y el ministro de Hacienda ostenten la condición de diputados de la Dail frente al resto de ministros que deben ser parlamentarios, pero es indistinto que lo sean de la Dail o del Senado.

Otras de las previsiones constitucionales que nos demuestran que nos encontramos ante una parlamentarismo imperfecto son las referidas a la intervención únicamente de la Cámara de Representantes para la declaración o participación en guerra alguna, o la posibilidad de que una resolución de la misma pueda en determinadas circunstancias sustituir a un referéndum popular sobre un proyecto de ley de especial importancia para Irlanda.

Se ve, por tanto, claramente que la forma de gobierno en Irlanda es la parlamentaria y como en todos los países que han adoptado esta forma, en la realidad la misma ha ido derivando de un teórico papel protagonista del Parlamento a una real y total preponderancia del Gobierno en todos los aspectos del Estado.

Antes de pasar al estudio del siguiente actor constitucional que es el Gobierno, destacar por la importancia que tiene para nuestro tema que el Senado en Irlanda no ha adoptado ni por su forma de elección ni por las funciones que ostenta un papel de Cámara territorial, de institución que integre a nivel central y en el ámbito de decisión de éste al resto de las entidades territoriales que forman el Estado. La labor del Senado es la de una Cámara de reflexión, orientada fundamentalmente a la mejora técnica y jurídica de la legislación debido a la especial preparación de sus miembros.

El Gobierno se ha convertido en el principal protagonista en la política irlandesa en cuanto le corresponde la función de dirección política del Estado. Está compuesto, según el artículo 28.1 de la Constitución, por no menos de siete ni por más de quince miembros, siendo el más importante de ellos, por ser la cabeza del mismo, el Taoiseacht o Primer Ministro, que, como venimos observando, desarrolla sus funciones en el marco de un sistema parlamentario. Así, es responsable tanto individual como colectivamente ante la Cámara de Representantes y ésta a su vez puede ser disuelta por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro.

El Primer Ministro como director de la política gubernamental es el encargado de designar a los miembros del Gobierno y debemos destacar que, si bien depende únicamente de sí mismo en esta labor, sí cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara; se han ido asentando usos y costumbres que se han generado en el sistema británico y que implican que se deban incorporar a importantes Ministerios a aquellos miembros del partido mayo-

ritario que compitieron por el liderazgo del mismo en las elecciones interna, lo cual coartará en cierta medida su capacidad de decisión. Su papel principal lo marca expresamente la propia Constitución al indicar que «1.º Si en un momento dado dimite del cargo el Jefe del Gobierno, se entenderá que han dimitido asimismo los demás miembros del mismo» (art. 28.11).

La Constitución obliga al Primer Ministro a nombrar a un Vicepresidente, el Tanaiste, que le sustituirá en sus funciones en caso de ausencia, enfermedad o muerte del primero hasta que sea nuevamente elegido ese cargo. Normalmente y en el caso de Gobiernos de coalición ha recaído en el líder del partido minoritario mientras que en el supuesto de Gobiernos de un solo partido este cargo ha sido ostentado por importantes personalidades del partido.

El Primer Ministro es además el más importante punto de conexión con el Jefe del Estado, ya que, como establece el artículo 28.4.2.º: «El Taoiseach mantendrá al Presidente informado en conjunto sobre cualesquiera materias de política interior e internacional.»

Las funciones del Gobierno no sólo se componen con aquellas que marca el texto constitucional que sólo dice expresamente en el artículo dedicado al Gobierno de manera general que le corresponde el poder ejecutivo del Estado y de forma más particular que tendrá una serie de competencias en el caso de invasión bélica, o la de preparar y presentar ante la Dail unos Presupuestos de ingresos y de gastos. Muchas de sus funciones vienen recogidas estatutariamente, como son las de conmutar penas capitales, concertar tratados y dirigir las relaciones diplomáticas, por poner algunos ejemplos, pero sobre todo es el desarrollo del papel que le corresponde de director de la vida política el que le da su verdadera dimensión y carácter.

Es de especial importancia para nosotros determinar que es el actualmente denominado Ministerio de Medio Ambiente, Patrimonio y Administración Local el que, dentro del Gobierno y en el nivel central, se encarga de las relaciones con las entidades locales y, en concreto, le corresponde supervisar la actuación de las mismas y la puesta en práctica de la política en relación con sus estructuras, funciones, recursos humanos y financiación.

Finalmente, nos vamos a referir al tercer poder del Estado, el Poder Judicial que viene regulado en los artículos 34 y siguientes de la Constitución y que se compone por los Tribunales establecidos por la ley y en concreto está compuesto, por un lado, de los de Primera Instancia, que comprenderán un Tribunal Superior «investido de jurisdicción originaria y plena y con poder para dirimir cualesquiera materias y cuestiones de hecho o de derecho, civiles o criminales» [32] y Tribunales de jurisdicción local y limitada, y por otro de un Tribunal de ultima apelación o Tribunal Supremo. Este último tendrá «jurisdicción, en vía de apelación, sobre todas las decisiones del Tribunal Superior, así como las decisiones de los demás Tribunales que la ley especifique» [33].

---

[32] Artículo 34.2 de la Constitución.

[33] Artículo 34.4.3.º de la Constitución.

El Tribunal Superior ostenta también como competencia el examen de la validez de una ley de conformidad con la Constitución. Esta función le corresponde únicamente a este Tribunal o en su caso al Tribunal Supremo cuando le sea sometida dicha cuestión de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución por el Presidente de la República, previa consulta con el Consejo de Estado.

Al Tribunal Supremo, además de su carácter de Tribunal de apelación y de revisor de la constitucionalidad de las leyes le corresponde, según el artículo 12.3.1.º, la competencia de declarar la incapacidad permanente del Jefe del Estado.

Los magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior y los jueces de los demás Tribunales se nombran por el Presidente de la República, son independientes en el ejercicio de sus funciones judiciales y están sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes. Únicamente podrán ser separados de su cargo los magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior en el caso de declarada mala conducta o incapacidad y en virtud de resoluciones aprobadas por la Cámara de Representantes y el Senado.

Es interesante mostrar en cuanto a sus criterios de actuación que ellos son, como parece derivarse de la Constitución, los propios de un sistema continental, ya que desde 1937 se convirtió la Constitución en la norma suprema del ordenamiento [34]; no obstante, la tradición jurídica británica, basada en la idea del Common Law, que a su vez se basa en el *case law,* era muy acusada en Irlanda y, en consecuencia, aunque resulta evidente e innegable la preeminencia de la Constitución, entendida como Código unitario y escrito, el respeto por el precedente se mantiene en los Tribunales irlandeses con cierto rigor [35].

Por último, decir que la Constitución se refiere a otros órganos del Estado como son el Ministerio Fiscal o el Supervisor y Censor General de Cuentas y asimismo en Irlanda cabe destacarse la institución del referéndum que no sólo es para las propuestas de enmienda a la Constitución, a las cuales ya nos hemos referido, sino también a toda propuesta que por su importancia se decida someter a la consideración popular. Nos parece digno de reseñar que se tiene en cuenta en Irlanda, para la validez de un resultado negativo, que los votos contrarios a la aprobación de la propuesta como ley deben suponer un tercio del censo electoral, y es que, como explicita el artículo 47.2 de la Constitución, se considerará «rechazada por el pueblo si en el referéndum se emite una mayoría de votos contra su conversión en ley y los votos contrarios a su aprobación como ley suponen no menos del treinta y tres coma treinta y tres por ciento (33,33 por 100) de los votantes inscritos en el censo». Y se considerara «aprobada por el pueblo a los efectos del artículo 27 del presente texto, a menos que fuera rechazada por los votantes en las condiciones del subapartado anterior».

---

[34] Artículo 15.4.1.º y 2.º de la Constitución.

[35] A. Feeney, «Comentaire introductif au Republique d'Irlande», *Douze Connstitutions pour une Europe.*

1.3. Organización a nivel regional

La creación de las regiones en Irlanda se remonta a 1991 y concretamente a la Local Government Act de ese año. Como ya hemos referido, en la Constitución no se reconoce la existencia de las Regiones y su creación, por tanto, se hace en virtud de ley que tendrá que respetar todos los dictados de la Constitución, en su calidad de norma suprema y, sobre todo, la forma de Estado que de ella se deriva que, como venimos diciendo, no da cabida a un Estado con una descentralización política, sino únicamente administrativa. Por tanto, ésta es la primera premisa de la que debemos partir para comprender el significado, organización y funciones de las regiones en Irlanda, que es completamente diferente al sentido que las mismas pueden tener en otros países, como es el italiano.

El artículo 43 de esta Ley es la disposición que recoge su establecimiento y, como reza su tenor literal, se hace con «la finalidad de promover la coordinación, en las diferentes zonas del Estado, del suministro de los servicios públicos». Esta disposición marca los principios fundamentales que deben respetarse en el establecimiento de las regiones, la cual se hará mediante Orden dictada por el Ministro competente que en la actualidad es el Ministro de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno local con la autorización del Ministro de Hacienda y específicamente así se ha hecho con la Orden dictada por el entonces Ministro de Medio Ambiente el 20 de diciembre de 1993.

En la Orden se declarará que un determinado territorio compuesto de condados o municipios constituirá una región y en la de 1993 se ha configurado una división en ocho regiones que son las siguientes:

1. The Border Region o Región de la frontera, que se compone de un territorio que engloba los condados de Cavan, Donegal, Leitrim, Louth, Monaghan y Sligo.
2. The Dublin Region, que consiste en el municipio de Dublín y los condados de Dun Laoghaire-Rathdown, Fingal y South Dublin.
3. The Mid-East Region, compuesta de los condados de Kildare, Meta y Wicklow.
4. The Midland Region, que comprende los condados de Laoighis, Longford, Offaly y Westmeath.
5. The Mid-West Region, comprensiva del municipio de Limerick y los Condados de Clare, Limerick y Tipperary North Riding.
6. The South-East Region, en la cual se encuentran el municipio de Waterford y los condados de Carlow, Kilkenny, Tipperary South Riding, Waterford y Wexford.
7. The South-West Region, que contiene el municipio de Cork y los condados de Cork y Kerry.
8. Y, por último, The West Region, que se compone del municipio de Galway y los condados de Galway, Mayo y Roscommon.

En la citada Orden se regulan todos los aspectos relativos a la constitución, funciones y, en general, procedimientos que se desarrollan en el ámbi-

to regional en Irlanda, siguiendo, como decimos, los límites y parámetros marcados en el artículo 43 de la Ley de 1991.

Como ya hemos dicho se constituyen ocho regiones a las que se les otorga una determinada denominación, si bien se permite, sin que suponga una incidencia en su naturaleza, poderes o en los derechos o deberes que de ella surjan frente a terceros, que una región decida el cambio de su nombre siempre que haga pública dicha intención, tenga en cuenta otras propuestas y voten a favor de la modificación más de la mitad del total de miembros de la autoridad regional.

Al frente de cada región se encuentra la denominada autoridad regional u órgano regional que tiene la misma denominación que la región y que se compone del número de miembros que viene fijado en la Orden de 1993. Se trata de miembros elegidos por las diferentes autoridades locales en el número que les corresponde según la Orden; así, la regla subsidiaria es que a cada autoridad local le corresponda la designación de un número de seis; no obstante, y a modo de ejemplo, podemos señalar que a la corporación de la ciudad de Dublín le corresponde nombrar a catorce, al Consejo del condado de Cork a nueve y a otros, como los de los condados de Longford o Carlow, solamente a cinco.

Estos órganos fueron nombrados inmediatamente después de la entrada en vigor de la Orden, esto es, a partir del 1 de junio del año 1994, y posteriormente marca esta norma que son nombrados en la primera sesión anual o, en su caso, trimestral de la autoridad local electora tras haber sido esta última elegida. Por consiguiente, no son elegidos directamente por los ciudadanos sino por los representantes que componen las otras autoridades locales y que, como se deriva del artículo 28 A de la Constitución, y al que ya nos hemos referido, sí que son elegidas por sufragio directo.

Su mandato durará hasta el siguiente nombramiento, salvo que se produzcan las causas fijadas en la Orden para una finalización previa del mismo y que no son sino la muerte, la incapacidad o la renuncia al cargo que deberá realizarse por escrito ante la Secretaría del órgano, teniendo efecto desde el momento de la recepción. Dentro de esta segunda parte dedicada a la constitución y nombramiento de los miembros de la autoridad regional, también prevé la Orden la regulación de las vacantes y el régimen de asistencia a las sesiones de los miembros nombrados, disponiendo las consecuencias que deben ser aplicadas en el caso de inasistencia.

Al igual que, como veremos, sucede con las autoridades locales, las autoridades regionales pueden elegir de entre sus miembros un Presidente (Cathaoirleach) y de ese modo será propuesto y secundado por miembros de la autoridad regional un determinado miembro, y si sólo hubiese un candidato, éste será automáticamente elegido, mientras que si hubiera más de uno, se realizará la votación y saldrá elegido el que obtenga el voto de la mayoría de los miembros de la autoridad. Si ninguno alcanzase dicho resultado se eliminará a aquel que tenga menor número de votos y se votará de nuevo procediendo de la misma manera hasta que se consiga la elección por mayoría de uno de los miembros de la autoridad. El período durante el que perma-

necerá en dicho cargo será el que le marque la autoridad, salvo que por alguna de las causas fijadas en la Orden pierda tal condición.

En los artículos 14 y 15 de la Orden varias veces citada se especifican las funciones de las autoridades regionales. Entre ellas y en un ámbito general se incluyen por lo que respecta a las materias relativas al suministro de los servicios públicos en su ámbito territorial las de promover la coordinación y cooperación así como los acuerdos conjuntos entre las autoridades locales o entre éstas y otras autoridades públicas y las de promover la coordinación y compatibilidad con los programas, planes e instrumentos similares dictados por el Gobierno central; por otro lado, deben promover el respeto por las autoridades públicas y revisar las necesidades de conjunto de la región y sus exigencias de desarrollo en orden a hacer una declaración en tal sentido si lo considera conveniente; esa misma función les corresponde respecto de los planes de desarrollo que realizan las autoridades locales en la región y sobre esto y las anteriores cuestiones, por un lado, informarán al Ministro competente o a la autoridad local correspondiente si así se lo requieran y, por otro lado, elaborarán cada dos años o al menos una vez cada cinco años o en otros posibles intervalos temporales marcados por el Gobierno un informe regional que refleje esas necesidades y exigencias de desarrollo a las que nos hemos referido o aquellas otras materias sobre las que consideren conveniente informar.

Estas autoridades regionales también ostentan la competencia de seleccionar mediante el sistema de elección que antes describimos para la figura del Cathaoirleach, cuando así se lo solicite el Ministro, una persona para que sea propuesta como miembro Comité de las Regiones Europeo o como alternativa del mismo. Obligatoriamente para que pueda ostentar tal condición tiene que ser a su vez miembro de una autoridad local que tenga su ámbito de acción dentro de la región.

Dentro de sus funciones cabe destacar las que le corresponden en relación con la financiación que Irlanda recibe de la Unión Europea. Se tratan, por una parte, del desarrollo de una labor consultiva, pues les corresponde el elaborar propuestas, recomendaciones, consejos o informes en el proceso de preparación de planes, programas o medidas destinados a la consecución o realización de las ayudas comunitarias y, por otra parte, de la ejecución de un papel de supervisor de su puesta en práctica a través de las correspondientes medidas en su respectivo ámbito territorial. En el ejercicio de las mismas debe actuar siempre a iniciativa del Ministro de Hacienda y dentro de los términos, condiciones y procedimientos que éste les marque.

Las funciones de estos entes regionales se han visto considerablemente ampliadas en los artículos 21 y 27 de la Ley de Planificación y Desarrollo del año 2000, la cual permite a las autoridades regionales, tras consultar con las autoridades locales en el ámbito correspondiente, elaborar líneas estratégicas de planeamiento a largo plazo para el desarrollo de la región.

En el cumplimiento de sus funciones estas autoridades tendrán en cuenta el estado general de su región y el nivel de desarrollo de la misma advirtiendo su situación y desarrollo en aspectos tan diversos como el físico, económico, social, demográfico, medioambiental o en infraestructuras y

considerando los programas y planes puestos en marcha por el Gobierno, los recursos con los que cuentan y las implicaciones para otras regiones.

En principio, se le concede a la región un poder general de hacer todo lo que estime necesario para conseguir un adecuado cumplimiento de sus funciones. No obstante, se especifican algunas de sus concretas facultades que no son sino las siguientes: mantener consultas con otras autoridades publicas incluidas las regionales con las que además podrá hacer declaraciones conjuntas; contratar consultorías dentro de las condiciones que han sido marcadas por el Ministro de Medio Ambiente; promover, asistir, facilitar o participar en la realización de búsquedas, estudios o recopilación de todo tipo de datos informativos; acordar con autoridades locales u otras autoridades públicas el uso de sus servicios cuando le sean necesarios para la adecuada realización de sus funciones; cobrar tarifas para la prestación de sus servicios; emitir deuda pública para operaciones corrientes dentro de los límites fijadas por el Ministro; comprar, vender o arrendar con la autorización del Ministro inmuebles; requerir a las autoridades locales u otras autoridades publicas para que les provean información sobre sus funciones y para que organicen con tal fin la asistencia de una representación de la misma a la procedente reunión de la autoridad regional.

La Orden dictada en 1993 también regula en su Parte Cuarta las sesiones y procedimientos conforme a los cuales va a desarrollar su actividad la autoridad regional, ya que, como venimos viendo, se trata de un órgano colegiado que deberá a través del debate y la votación adoptar sus acuerdos. En esta norma se determina que la autoridad regional regulará sus procedimientos siempre que respete las disposiciones procedimentales que en ellas se recogen, que son, entre otras referidas a materias tan variadas como el quórum de asistencia de una cuarta parte de los miembros de la autoridad, la convocatoria de las sesiones por el Presidente y las posibilidades que sus miembros tienen para convocarlas en caso de negativa a hacerlo por el Presidente o la decisión por mayoría de presentes y resolución de los empates mediante el voto de calidad del Presidente.

Las Autoridades regionales pueden nombrar aquellas Comisiones que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones y, en todo caso, nombrarán una Comisión de funcionamiento que se integrará por los Presidentes tanto de la autoridad local y regional como por diversas personas nombradas por estas autoridades y por el Ministro de Hacienda de entre determinadas categorías fijadas reglamentariamente y que aconsejará y asistirá a la autoridad regional en el desempeño de sus funciones y ejercerá aquellas funciones que le hayan podido ser encomendadas por dicha autoridad.

Por último, decir respecto de la regulación de las autoridades regionales que en cuestiones de administración, financiación y personal están fuertemente sujetas al control del Ministerio, como en general les sucede respecto de sus funciones y operaciones.

En Irlanda, dentro de este nivel territorial, existen otros órganos distintos a las autoridades regionales y son las Asambleas regionales. Por los acuerdos de regionalización a los que se llegaron dentro de la negociación de la Agenda 2000 fueron creadas en 1999 dos regiones en Irlanda en lo que se refería

a la financiación y objetivos de los Fondos Europeos. Una de ellas es denominada Border, Midland and Western Region, porque comprende las áreas fronterizas, del centro y oeste del país y se ha encuadrado hasta el año 2006 al menos dentro del Objetivo 1 de los fondos estructurales y que son los destinados a promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75 por 100 de la media de la Unión. La otra tiene como nombre el de Southern y Eastern Region, pues engloba la zona sur y este del Estado, que se trata de una zona más desarrollada y que ha quedado fuera del Objetivo 1 después del año 2005.

Al crearse estas regiones se han constituido en su seno dos Asambleas regionales que han adoptado los mismos nombres que su respectiva región y en concreto se ha llevado a cabo el 21 de julio de 1999 mediante la Orden que desarrolla la Local Government Act de 1991.

The Border, Midland and Western Regional Assembly está compuesta de 29 miembros mientras que la Southern y Eastern Regional Assembly tiene a su vez 41 miembros y todos ellos son nombrados por las autoridades regionales. Ambas Asambleas tienen como principales funciones la de dirigir los programas regionales de funcionamiento establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo y la de supervisar el impacto general de las ayudas provenientes de la Unión Europea en su respectivo ámbito territorial. Asimismo les corresponde el fomentar la coordinación en el suministro de los servicios públicos en las sesiones regionales de la Asamblea que se celebran una vez cada dos meses y el hacer que todos los órganos públicos se den cuenta de la implicación que en el ámbito regional tienen sus políticas, planes y actividades.

Para realizar sus funciones las Asambleas cuentan con diversos órganos, todos ellos de carácter consultivo y que les ayudan en la adopción de sus diversos acuerdos y en concreto son los Comités de funcionamiento, Comités de Supervisión y los Subcomités.

1.4. Organización a nivel local

La descentralización territorial que ha existido en Irlanda históricamente se ha tratado como hemos visto, al menos hasta el año 1991 de una descentralización administrativa únicamente y establecida a nivel local, esto es, dentro de ámbitos territoriales reducidos configuradores de entes públicos menores próximos a las necesidades a subvenir y que se ha venido conociendo en este país por emulación con Inglaterra como «Local Government».

Es necesario, antes de introducirnos en el estudio de los distintos entes locales y en su regulación, volver a recordar que nos encontramos ante un Estado unitario que está descentralizado desde un punto de vista no político sino administrativo y que dentro de la distribución de poder que ésta puede suponer (competencias de decisión y gestión de funciones administrativas nunca legislativas y subordinadas a la ordenación por ley) en Irlanda nos hallamos ante la concesión de un grado muy bajo de autonomía a favor de estas entidades que, como iremos viendo, se refleja en las escasas competen-

cias que ostentan y en el importante control y supervisión al que están sometidas por parte del Gobierno central.

La Administración local irlandesa responde actualmente a la estructuración que de la misma ha realizado la Local Government Act de 2001. Se ha intentado con ello establecer una regulación unitaria y conjunta de toda la Administración local, superándose de este modo la poca sistemática que la ha caracterizado y que se arrastra desde el siglo XIX. De hecho, Victoria Crossman decía que lo que se hacía era que «las instituciones que ya estaban establecidas se rehacían y se añadían órganos incompletos a la estructura existente para así poder enfrentarse a los límites expansivos de la responsabilidad gubernamental. El mosaico resultante era una especie de monstruo de Frankestein con autoridades y jurisdicciones superpuestas» [36]. Pretende así modernizar la legislación del gobierno local y proveer la estructura conveniente a los nuevos sistemas de gestión financiera y a los otros procedimientos que promuevan la eficiencia y la efectividad.

La Ley del año 2001 señala además como otros objetivos a conseguir mediante su regulación los de aumentar el papel de los miembros electos de las autoridades locales; desarrollar el compromiso de la comunidad con las autoridades locales para alcanzar una democracia local participativa y apoyar de forma general el programa de renovación de la Administración local.

Los entes locales en los que se divide el Estado Irlandés y que se corresponden con distintos ámbitos territoriales, en el caso de algunos de ellos incluidos en los otros, son actualmente los Condados (County), las ciudades (City) y dentro de los primeros los municipios (Town) y los grandes municipios o distritos(Borough). Exactamente Irlanda cuenta con 26 condados que son los de: Carlow, Cavan, Clare, Cork, Donegal, Dun Laoghaire-Rathdown, Fingal, Galway, Kerry, Kildare, Kilkenny, Laois, Leitrim, Limerick, Longford, Louth, Mayo, Meta, Monaghan, North Tipperary, Offaly, Roscommon, Sligo, SouthDublin, SouthTipperary, Waterford, Westmeath, Wexford, Wicklow. Las ciudades son 5: Cork, Dublin, Galway, Limerick y Waterford.

Dentro de los Condados, como hemos dicho, hay municipios (Town) y en concreto su número es el de 65 y por lo que respecta a los grandes municipios debemos decir que su número es también de 5 y que vienen enumerados en la Ley del 2001 específicamente en el anexo 6.

Vamos entonces a centrarnos en el estudio de todas estas entidades territoriales y en sus órganos de gobierno, los denominados Consejos (art. 11 de la Local Government Act de 2001), que son los encargados de cumplir las funciones que a estos entes les corresponden, haciendo referencia en esta exposición tanto a aquellas normas que les son aplicables a todas ellas como a las especificidades de cada una de ellas sobre todo en lo que se refiere fundamentalmente a cuál es la composición de los distintos Consejos y a cuáles son sus respectivas competencias.

Toda la regulación de la elección de miembros de los Consejos de las entidades locales que son llamados Concejales («councillor»), se basa en los prin-

[36] V. Crossman, *Local Government in 19th Century Ireland, Belfast,* 1994.

cipios de elección directa y de mandato de cinco años establecidos, como hemos visto, en el nuevo artículo 28 A de la Constitución que se introdujo en el año 1999 y se inspira en general en la regulación que existe en las elecciones estatales, introduciéndose sólo alguna variación por razón de la especialidad del territorio.

Por señalar algunos de los aspectos de esta regulación de las elecciones a las entidades locales, decir que el artículo 12 de la Ley de 2001 establece cuáles son los requisitos para ser candidato a las elecciones locales, y son los de ser ciudadano irlandés o residente dentro de este Estado, haber cumplido dieciocho años y no estar incurso en ninguna de las causas de ineligibilidad establecidas en el artículo siguiente. Asimismo, se prevé en la Ley también que estas causas lo sean de incompatibilidad uniéndose a su vez a ellas las de imposibilidad de compatibilizar ser miembro de dos autoridades locales de la misma clase o pertenecer simultáneamente a un Consejo de ciudad y a un Consejo de municipio. Igualmente, recordar en torno a esta cuestión que mediante Ley en el año 2003 se introdujo la prohibición de compatibilizar el mandato de Diputado o Senador con el de miembro de una autoridad local.

La Ley del 2001 marca el número de miembros que corresponde a cada una de las entidades locales y a ello nos referiremos después; sin embargo, queremos destacar, en estos momentos, que se prevé por la Ley la posibilidad que, previa proposición de la correspondiente entidad local y emisión de informe al respecto de la Comisión de Gobierno Local, el Ministro pueda acordar la modificación del número de sus miembros.

Para la celebración de las elecciones el Ministro competente en materia de Administración local puede dividir cada condado, ciudad o municipio en distintos distritos electorales determinando a su vez los puestos a elegir en ellos siempre que lo haga dentro de los límites marcados en la ley, como es el de hacerlo en la línea de las recomendaciones del informe que haya sido emitido por la Comisión de Gobierno Local relativo a esta determinación.

Respecto de las elecciones locales existe la previsión de que se celebren en los meses de mayo o junio correspondientes al quinto año posterior a su celebración e igualmente se recogen otras disposiciones que suelen ser habituales en temas electorales como las de evitar el doble voto, o las referentes al procedimiento electoral que en este caso es el utilizado habitualmente en Irlanda, el sistema de representación proporcional de voto único transferible del que ya hemos dado noticia anteriormente.

A la cabeza de cada Consejo local hay un Presidente denominado Cathaoirleach y un Vicepresidente cuyo nombre es el de LeasChathaoirleach, que en algunas ciudades como Dublín pueden tener otra denominación, como Lord Mayor o Deputy Lord Mayor. Ambos cargos en todas las entidades locales hasta el 2004 han sido elegidos por la autoridad local correspondiente, sin embargo, desde ese año el Cathaoileach de los County Council y de las City Council será seleccionado mediante elección directa de los ciudadanos y pasará en estos casos a tener un mandato de cinco años y no, como anteriormente, de uno, con la posibilidad de poder ser reelegido por la autoridad local.

Los órganos de gobierno de los Condados son los Consejos de Condado tal y como establece el artículo 11 de la Ley del 2001. A pesar de que sólo hay veintiséis Condados geográficamente determinados, existen 29 Consejos de Condado, ya que el Condado de Typperary cuenta con dos Consejos, uno para el Norte y otro para el Sur y el Condado de Dublín tiene tres Consejos de Condado, mientras en los 24 Condados restantes existe sólo un Consejo.

Los Consejos de los Condados están compuestos de 20 a 46 miembros que son elegidos por el pueblo por sufragio universal directo para un período de cinco años.

Como segunda entidad local están las ciudades, ya que se administran por sus Consejos de forma separada a los Condados a los que pertenecen y sus Consejos están compuestos de entre 15 y 52 miembros (52 Dublín, 31 Cork, 17 Limerick, 15 Galway y Waterford) [37].

Por lo que se refiere a los Town Councils están formados por un número de miembros que va de 9 a 12 y los Borough Councils están formados por 12 miembros.

Una visión general de las funciones de las entidades locales y de las finalidades que se pretenden alcanzar con ellas viene recogida en la ley en su artículo 63.1 al decir que: «Las funciones de una autoridad local son las de:

a) Proveer un espacio para la representación democrática de la comunidad local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64, y proporcionar una jefatura municipal a la misma.
b) Realizar aquellas funciones que le hayan sido atribuidas en cualquier momento por o bajo cualquier mandato legal (incluyendo esta Ley o cualquier otra promulgada antes o después de la misma).
c) Realizar otras funciones secundarias bajo lo establecido en el artículo 65.
d) Llevar a cabo aquellas acciones que se consideren necesarias o convenientes para promover los intereses de la comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66.»

Precisamente, con ese afán clarificador que hemos dicho queda impreso en el ánimo de la vigente regulación y para que exista una visión global de todas las funciones que le pueden corresponder a la Administración local, esta Ley del año 2001 especifica todas las leyes que confieren funciones a las autoridades locales, diferenciándolas en muchos casos por los Ministerios del Gobierno central a los que corresponde primariamente la competencia.

Antes de realizar una visión global de todas las materias en las que tienen competencias las entidades locales, a las cuales no nos podemos referir de forma exhaustiva, vamos a incidir respecto a las funciones en aquellas que se especifican en la Ley en orden a conseguir la institucionalización de un verdadero foro democrático, sobre todo porque constituye la principal finalidad de la reforma constitucional que ha dado entrada directa al Gobierno local

[37] Artículo 7 de *Local Government Act* de 2001

en la Constitución. Tras señalarse que las autoridades locales pueden representar los intereses de su comunidad de la forma que consideren más apropiada, la Ley enumera sin carácter taxativo algunas de las facultades que las autoridades locales pueden ejercer para conseguir la citada finalidad. Entre ellas están las de averiguar y comunicar a otras autoridades públicas las opiniones de su comunidad local en aquellos asuntos en los que tienen competencia y que afectan a los intereses de su territorio y población; promover, organizar o ayudar a la realización de investigaciones, estudios o encuestas públicas de opinión en torno a su comunidad; facilitar y promover el interés o la participación en los asuntos de la Administración local; promover el uso de la lengua irlandesa y ayudar a sus comunidades culturales.

Entrando ya en esa visión global o general de las competencias de las entidades locales que antes apuntábamos, podemos decir que desde un punto de vista material las competencias de las autoridades locales se reparten fundamentalmente en torno a ocho programas públicos que son los siguientes:

1. Planeamiento y construcción de viviendas, área dentro de la que se encuentra la aplicación de los estándares mínimos en estas materias o la asistencia a aquellos que no pueden acceder por sí mismos al disfrute de una vivienda mediante las medidas asistenciales oportunas.
2. Transporte y Seguridad en las carreteras materia en la que actuaran a través de diversas competencias como las de construcción, mejora y mantenimiento de las carreteras así como otras funciones relativas al tráfico rodado.
3. Abastecimiento de agua y alcantarillado ejerciendo las medidas necesarias para ese abastecimiento, alcantarillado y drenaje.
4. Incentivos y controles del desarrollo, preparando y mejorando los planes de desarrollo que se dicten para sus respectivos territorios e igualmente controlando su desarrollo y preservando y mejorando las comodidades.
5. Protección del medio ambiente entendiendo que en el mismo se incluyen los ríos, los lagos, el aire y el ruido. Les corresponde a estas autoridades la recogida de residuos y disposición de éstos, la limpieza urbana, el cuidado de la salubridad del agua, el control de la contaminación, la lucha contra el fuego o la incentivación de los cuidados medioambientales.
6. Instalaciones de ocio y culturales como bibliotecas, piscinas, parques, espacios verdes o centros sociales.
7. Agricultura, educación, salud y bienestar en estos campos sobre todo realizan una función de ayuda a las mismas o de reestructuración de éstas a través de diversas medidas de promoción como puede ser la de facilitar becas para la educación superior.
8. Por último, tienen otra serie de competencias en áreas muy diversas como puede ser la del registro de votantes o de jurados o el mantenimiento de los palacios de justicia o de los de los depósitos.

Las autoridades locales cuentan o pueden contar con diversos Comités consultivos para el ejercicio de sus funciones, destacando entre ellos, mayormente, el denominado Comité de política estratégica («Strategic Policy Committees», conocidos por sus siglas SPCs). Como hemos dicho se trata de órganos consultivos, ya que les corresponde «el estudio de aquellas materias referidas con la formulación, desarrollo, dirección y revisión de la política que se corresponde con las funciones de la autoridad local y para aconsejar a la misma en esas materias». Están compuestos tanto por miembros electos de la autoridad local como por otras personas no miembros de la misma pero en todo caso representantes de intereses sociales y siempre su presidente deberá ostentar la condición de miembro de la entidad local. El número de miembros de cada uno de ellos, los intereses que representan y la duración de su mandato será fijado por resolución de la entidad local, la cual deberá respetar en todo momento las líneas fijadas por el Ministro competente en materia de Gobierno local.

Asimismo destacar que algunos de estos Comités también pueden ostentar poderes delegados por la entidad local algunos de ellos de especial importancia como son los poderes de aprobación del presupuesto local, de un plan de desarrollo o de una tasa anual.

Distinto a estos Comités es la Comisión de Gobierno local (Local Government Comission) que puede ser establecida mediante orden del Ministro de Medio Ambiente y del Gobierno local y que estará formada por miembros independientes que realizarán una labor de asistencia a la Administración local a través de la elaboración de informes y recomendaciones en materias tales como la modificación de sus límites territoriales, en la revisión de las áreas electorales o en la alteración del número de miembros de las autoridades locales.

Para el ejercicio de todas estas funciones las autoridades locales cuentan con una financiación que está basada en tres tipos de recursos: las tasas propias que recaen sobre servicios que ellas proveen y sobre los que decide el Ministro que pueden ser gravados; las tarifas comerciales y transferencias que el Gobierno central le hace a las autoridades locales.

A pesar de que podría profundizarse mucho más en la Administración local en Irlanda y analizar con detalle sus órganos, sus competencias o sus procedimientos de actuación vamos a finalizar ya el presente estudio que sólo pretende ser una visión general de la organización territorial de este país haciéndonos eco de las palabras de la Community Workers Co-operative: «el Gobierno local en Irlanda no se ha convertido nunca más que en un sistema administrativo que provee un número limitado de servicios esenciales. La mayoría de su trabajo está determinado, en su contenido y gasto, por el Gobierno central y la parte más importante de su discrecionalidad de acción está limitada por muchos elementos regulados» [38].

---

[38] Community Workers Co-operative 2000, Partnership, participation and Power (Galway: Community Workers Co-operative), p. 16.

Fabio Pascua Mateo ⋆

Evolución y perspectivas del Estado regional en Italia

A Mariano Daranas,
maestro de tantas generaciones
de Letrados de Cortes,
en el año de su jubilación.

Sumario: I. LA EVOLUCIÓN DEL REGIONALISMO ITALIANO DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1948 HASTA LA ACTUALIDAD.—II. EL SISTEMA DE FUENTES.—2.1. Los Estatutos Regionales.—2.2. Las normas con rango de ley.—2.2.1. Las leyes regionales.—2.2.2. ¿Normas regionales con rango de ley?—2.2.3. Las leyes marco estatales.—2.3. Los Reglamentos.—III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS REGIONES.—3.1. Los Consejos regionales.—3.2. El Presidente regional.—3.3. La Junta regional.—3.4. Otros órganos regionales.—IV. EL SISTEMA DE RELACIONES MUTUAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES.—4.1. La distribución de competencias entre el Estado y las Regiones.—4.2. El control estatal sobre las Regiones.—4.2.1. El control político.—4.2.2. El control judicial.—4.2.3. El poder sustitutivo del Estado.—4.3. La participación de las Regiones en los Órganos Estatales.—V. ESTADO REGIONAL Y DERECHO COMUNITARIO.—5.1. La dimensión internacional y comunitaria de las Regiones.—5.2. Participación de las Regiones en la elaboración de las disposiciones normativas de la Unión Europea.—5.3. La incorporación de actos comunitarios por las Regiones.

I. LA EVOLUCIÓN DEL REGIONALISMO ITALIANO DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1948 HASTA LA ACTUALIDAD

El sistema regional italiano constituye uno de los ejemplos de Estado compuesto más interesante para el estudioso español. En ello influye, por supuesto, la similitud, no tan intensa como en ocasiones se ha querido ver, entre la organización territorial de ambas naciones, pero también la mutua

⋆ Letrado de las Cortes Generales. Doctor en Derecho.

interrelación entre políticos y juristas de los dos países, que ha generado, a través del amplio conocimientos de las respectivas realidades, sucesivas influencias recíprocas. De esta manera, del mismo modo en que la Constitución española de 1931 fue tomada en consideración para redactar el título correspondiente de su homóloga italiana de 1948, ésta, a su vez, ha dejado su impronta en la Constitución española de 1978, cuyo desarrollo, por otro lado, también es conocido por los redactores de las reformas constitucionales de 2001 y 2005 en Italia.

Dejando al margen la historia de la organización territorial anterior a la Constitución de 1948, de la que simplemente merece la pena recordar la opción por una organización fuertemente centralizada que siguió el Reino de Italia recién constituido, a partir de la Ley de 23 de octubre de 1859, y que no fue objeto de alteraciones sustanciales, a pesar de los debates impulsados por políticos de la talla de Cavour en los primeros años de la unificación, o de Luigi Sturzo en el período de entreguerras [1], nuestro repaso debe comenzar, precisamente, por el proceso de elaboración y aplicación del texto constitucional aprobado el 27 de diciembre de 1947. Con ocasión de los debates constituyentes desarrollados en 1946, la implantación de un sistema de autonomías regionales con potestades legislativas encontró defensores de lo más variopinto, desde aquellos que lo consideraban como un alivio de tensiones separatistas en zonas como Sicilia, a quienes pretendían conformar un sistema de contrapesos frente al poder central, pasando por voces más técnicas que veían en la creación de un escalón intermedio entre el Estado y las Provincias un medio para optimizar el funcionamiento del aparato administrativo, cercano a los ciudadanos, pero a la vez dotado de fuertes medios personales y materiales. Este impulso decidió la opción que al final habría de imponerse, aunque no faltaron voces más críticas —entre otras, las provenientes del Partido Comunista— que planteaban dudas en torno a la compatibilidad entre una fuerte descentralización y las exigencias de la planificación económica, razón por la cual el texto definitivo distinguió entre las Regiones de Estatuto especial y las de Estatuto ordinario, que, a la postre, debían ver recortado su ámbito de actuación.

Ahora bien, lo más relevante de los primeros años de andadura constitucional fue que, con algunas excepciones, la puesta en marcha de las Regiones hubo de esperar varias décadas. Ciertamente, pronto se redactaron la mayor parte de los Estatutos de las Regiones especiales, esto es, las dos grandes Islas y las que contaban con minorías lingüísticas en su seno. Así, no sin dificultades, ya internas, ya de corte internacional por la regulación fronteriza con países como Austria y Yugoslavia, se aprobaron los Estatutos de Sicilia (aunque no su prevista revisión dos años después, debido a

[1] A pesar de las importantes diferencias políticas entre ambos personajes, las propuestas planteadas venían a coincidir en la conveniencia de la creación de entidades administrativas de ámbito regional y local, dotadas de la suficiente autonomía, pero sin menoscabar las competencias políticas de un Estado que hace poco que ha realizado la unidad nacional. Véase al respecto, F. Cuocolo, *Diritto regionale italiano,* UTET, Torino, 1991, pp. 10 y ss.

una sentencia negativa del Tribunal Constitucional [2]), Cerdeña y del Valle de Aosta en 1948 [3], así como del Trentino-Alto Adigio en 1946 [4] y, bastante más tarde, de Friuli-Venecia Julia, puesto que su Estatuto data de 1963 [5]. También se aprobó en el transcurso de la I Legislatura una de las leyes que debía articular el desarrollo de todo el sistema regional, la Ley Scelba de 1953 [6], sobre cuyo contenido volveremos algo más adelante. Sin embargo, la creación de las Regiones de Estatuto común necesitaba de la aprobación de dos leyes específicas previstas en los artículos 122 y 119 CI, como eran la ley electoral y la de financiación, tras la cual debían haberse celebrado las primeras elecciones a los Consejos regionales en otoño de 1948. Esta previsión no llegó a cumplirse, entre otras razones por la dificultad que para la consecución de consensos institucionales representó el inicio de la Guerra Fría y el arrinconamiento del Partido Comunista de la vida política ordinaria, ante el temor —tal vez no infundado, dada la experiencia de los países del Telón de Acero— de que su llegada al poder se transformara en un hecho irreversible. En consecuencia, sólo con ocasión de la fase conocida como «deshielo constitucional», de finales de los años sesenta [7], se pudieron dar los pasos necesarios para el pleno desarrollo del sistema de autonomías regionales, esto es, la adopción de la ley electoral [8] y de la ley financiera [9], constitucionalmente requeridas, de modo que el 7 de junio de 1970 se celebraron finalmente las elecciones a los Consejos regionales que, en breve, aprobaron sus respectivos Estatutos [10] y las Regiones ordinarias comenzaron a funcionar.

Desde entonces asistimos a una época de desarrollo estable del sistema regional, sin grandes alteraciones, que va a durar hasta mediados de los años noventa. A partir de este momento, la irrupción en las Cámaras de un grupo fuertemente regionalista —y en algún momento marcadamente separatista— como es la Liga Norte, con un número relativamente alto de escaños [11] y, sobre todo, decisivo para la conformación de mayorías par-

---

[2] Sentencias de 10 de julio y de 20 de septiembre de 1948, núm. 2.

[3] Por sendas Leyes constitucionales de 26 de febrero de 1948, núms. 2, 3 y 4.

[4] Ley constitucional de 26 de febrero de 1946, núm. 5, que hubo de ser reformada, una vez resueltos los mencionados problemas fronterizos con Austria y el diferente estatuto de minoría lingüística que el alemán y el italiano habían de mantener, respectivamente, en las Provincias de Trento y Bolzano, por Ley constitucional de 10 de noviembre de 1971, núm. 1.

[5] Ley constitucional de 31 de enero de 1963, núm. 1.

[6] Ley de 10 de febrero de 1953, núm. 62, sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales.

[7] Un poco antes la cuestión de las Regiones de Estatuto ordinario había recuperado actualidad con la creación de la Región de Molise, segregada de los Abruzos por Ley Constitucional de 27 de diciembre de 1963, núm. 3.

[8] Ley de 17 de febrero de 1968, núm. 108.

[9] Ley de 16 de mayo de 1970, núm. 281.

[10] Prácticamente todos fueron aprobados con sendas Leyes ordinarias de la República, sucesivamente numeradas, de 22 de mayo de 1971.

[11] Aunque es cierto que anteriormente ya podían encontrarse parlamentarios italianos pertenecientes a partidos regionalistas, significadamente los integrados en el Südtiroler Volkspartei (SVP), su número era demasiado reducido para influir significativamente en las grandes decisiones políticas.

lamentarias [12], provoca una rápida reforma del conjunto del sistema en una dirección favorable a la autonomía regional que muchos actores políticos no dudaron en calificar de federalizante. Dichas reformas se acometieron inicialmente por medio de normas con rango de ley, las llamadas Leyes Bassanini, que dieron lugar a lo que la doctrina calificó de federalismo administrativo con Constitución invariada [13]. La más importante de ellas es la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, de Delegación al Gobierno para la Transferencia de Funciones y Competencias a las Regiones y Entes Locales, para la Reforma de la Administración Pública y para la Simplificación Administrativa, que fue desarrollada por el Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, núm. 112, de Transferencia de Funciones y Competencias Administrativas del Estado a las Regiones y a los Entes Locales, en Desarrollo del Capítulo I de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59. Entre ambas disposiciones se dibujaron las grandes líneas por las que luego discurrirían las reformas constitucionales, tanto en lo relativo a las materias transferidas, como respecto de las modalidades de ejercicio, control y, en su caso, sustitución por el Estado o la Región respectiva, de las competencias recibidas por las Regiones y Entidades Locales. La XIII legislatura termina, precisamente, con dos importantes modificaciones del textos constitucional que tienen como objeto reformar el sistema territorial italiano. La primera de ellas es la Ley Constitucional de 22 de noviembre de 1999, núm. 1, por la que se Establecen las Disposiciones Relativas a la Elección Directa del Presidente de la Junta Regional y a la Autonomía Estatutaria de las Regiones [14]. La segunda de ellas, mucho más relevante, es la reforma constitucional llevada a cabo por la Ley Constitucional de 18 de octubre de 2001, núm. 3, de Modificación del Título V de la Parte Segunda de la Constitución, que establece el sistema actualmente en vigor y sobre el que centraremos nuestro estudio. En líneas generales, esta reforma tiene por objetivo institucionalizar el principio de subsidiaridad como criterio de distribución de poderes entre las distintas Administraciones territoriales, sin que ello signifique abandonar los de unidad e indivisibilidad de la República que se mantiene en un artículo 5 invariado. Además, se equiparan en buena medida las potestades legislativas estatales y regionales y, en fin, se refuerza la autonomía de otros Entes territoriales, esto es, los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas, a los que se atribuyen todos los poderes administrativos que no puedan ejercerse con mayor eficacia en instancias superiores. Para su completo desarrollo se han aprobado desde entonces diversas leyes, sobre todo las necesarias para abordar las reformas correspondientes en los Estatutos. Las de los Estatutos especiales se han llevado a

---

[12] Recuérdese, cómo, por ejemplo, su abandono de la mayoría que respaldaba el primer Gobierno de Silvio Berlusconi en 1995 determinó su sustitución por un ejecutivo de centro izquierda, proceso en su momento conocido en la prensa italiana con el nombre de «ribaltone».

[13] L. Torchia, «Regioni e "federalismo amministrativo"», *Le Regioni,* núm. 2/2001, aprile 2001, p. 261.

[14] La elección directa de los Presidentes de las Regiones de Estatuto Especial y de los Presidentes de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano se estableció por medio de la Ley constitucional de 31 de enero de 2001, núm. 2.

cabo por la Ley Constitucional de 31 de enero de 2001, núm. 2, que se limita a establecer la elección directa de los Presidentes regionales y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano y a incluir la mención al referéndum abrogativo, que ha de ser regulado por ley regional. En el caso de las Regiones de Estatuto ordinario se ha abordado un profundo proceso de reforma, que ha llegado a calificarse de fase constituyente regional [15], la cual ha conducido a la redacción entre 2003 y 2005 de Estatutos de nueva planta [16], no exentos de algún conflicto ante el Tribunal Constitucional, planteado por el Gobierno, con resultados desiguales [17]. De entre las leyes ordinarias del Estado, quizá la más destacable sea la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131, de Disposiciones para la Adecuación del Ordenamiento de la República a la Ley Constitucional de 18 de octubre de 2001. Por último, debemos mencionar el Proyecto de Ley Constitucional, de Modificación del Título II de la Constitución, aprobado definitivamente por el Senado el 16 de noviembre de 2005 y que aún no ha sido objeto de promulgación, al cual nos referiremos, por tanto, separadamente a lo largo de nuestra exposición.

II. EL SISTEMA DE FUENTES

Concluida esta exposición histórica, toca ya echar un vistazo, siquiera panorámico, por los diversos aspectos que caracterizan el actual Estado regional en Italia, para lo que comenzaremos por repasar el sistema de fuentes de los ordenamientos regionales, incluyendo, por su importancia para determinar su contenido, las leyes marco estatales, de manera que luego podamos explicar las grandes líneas de la organización de poderes de las Regiones, tras lo cual abordaremos el reparto de competencias entre ambas esferas, el control de la actividad de las Regiones por el Estado y la participación de éstas en la formación de la voluntad estatal. Finalmente concluiremos con un estudio del papel de las Regiones italianas en la Unión Europea, que se ha querido revalorizar con ocasión de la reforma constitucional de 2001.

2.1. Los Estatutos Regionales

Como es evidente, el sistema de fuentes de los ordenamientos regionales está presidido por los respectivos Estatutos, por lo que es obligado comenzar con ellos el estudio de las fuentes de los ordenamientos regionales, y más en

---

[15] T. Groppi, *I nuovi statuti delle Regioni, Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione,* Il Mulino, Bologna, 2004, p. 95.

[16] Así, la Ley regional de 16 de abril de 2005, núm. 21, aprueba el Nuevo Estatuto para la Región de Umbría. La Ley regional de 31 de marzo de 2005, núm. 13, aprueba el Estatuto de la Región Emilia-Romaña.

[17] Véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional italiano (STCI) núm. 204 de 2002, núm. 2 (Calabria) y 372 de 2004 (Toscana), y núm. 469 de 2005 (Emilia-Romaña), entre otras.

concreto las cuestiones relativas a su naturaleza jurídica, procedimiento de elaboración y reforma, y su contenido.

2.1.1. *Naturaleza*

Por supuesto, todos los Estatutos ocupan el vértice de la pirámide normativa regional, sin perjuicio de la supremacía general que le corresponde a la Constitución, con cuyas disposiciones y principios deben estar en armonía. Ahora bien, la naturaleza jurídica varía notablemente cuando hablamos de los Estatutos de régimen especial y los de régimen ordinario. Los Estatutos de régimen especial revisten la forma de leyes constitucionales, razón por la cual pudiera señalarse, en principio, que no existe un poder de disposición regional sobre su contenido y, por otro, que no existen límites constitucionales al grado potencial de autonomía regional especial, toda vez que el Estatuto puede establecer excepciones al Título V de la Constitución. Ambas afirmaciones deben tomarse con muchas cautelas. Respecto de la primera porque, como veremos de inmediato, el procedimiento de reforma estatutaria contempla una intervención de intensidad creciente de la Región en el mismo. La segunda ha sido corregida por la jurisprudencia constitucional, la cual ha admitido, por una parte, que las disposiciones del Título V sean aplicables a las Regiones de Estatuto especial, de manera supletoria, en caso de silencio estatutario, pero también directamente, cuando ello sea necesario para asegurar el principio de unidad e indivisibilidad de la República proclamado en el artículo 5 CI. Pero, además, el Tribunal Constitucional ha señalado que las propias leyes constitucionales, en general, pueden ser objeto de examen de constitucionalidad cuando choquen con los principios supremos contenidos en el texto de 1948 [18]. Por todo lo anterior, cabe señalar que los Estatutos de régimen especial, a pesar de su forma de leyes constitucionales, no dejan de ser expresión de la autonomía regional —bien que nacionalmente aprobada— sometida al resto de la Constitución, al menos en cuanto a los grandes principios y valores que ésta contiene.

Por lo que se refiere a los Estatutos de régimen ordinario, la reforma de 2001 ha terminado con todas las dudas que se planteaban acerca de su naturaleza de ley nacional, regional o mixta. En la actualidad son una ley regional, que asume rasgos parangonables a las Constituciones de los Estados de una federación, en tanto que son expresión de un poder infraestatal, sólo sometido al respeto a la propia Constitución federal [19]. Son, además, una ley regional reforzada, puesto que es adoptada por un procedimiento, sobre el que pronto volveremos, que se asemeja bastante al de las leyes constituciona-

[18] STCI núm. 1146 de 1988.

[19] Ello no sólo por la eliminación de la fase de aprobación por las Cámaras parlamentarias, sino también por la reducción de las exigencias de armonía a la Constitución, tras la supresión de la referencia anterior a las leyes del Estado. Véanse S. Ricci y P. Salvatelli, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituente» delle regioni, Il federalismo a Costituzione variata,* Giapichelli Editore, Torino, 2002, pp. 51 y ss.

les, posición subrayada, además, por la importancia de sus contenidos como fuente de la que deriva el resto de las normas de los ordenamientos regionales, relevancia que, como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, explica sobradamente la inserción de un control previo de constitucionalidad en manos de este órgano [20].

2.1.2. *Procedimiento de elaboración y reforma*

La elaboración de los Estatutos está regulada por los artículos 116 y 123 CI, que distinguen claramente dos procedimientos diversos, según se trate de Estatutos de régimen especial o de régimen ordinario. Como hemos señalado, los primeros tienen naturaleza de ley constitucional, por lo que siguen el procedimiento establecido a estos efectos en el artículo 138 CI. Éste implica la aprobación sucesiva de la ley por ambas Cámaras en dos votaciones, separadas por un intervalo no inferior a tres meses, y con un quórum de votación de la mayoría absoluta de cada una de ellas en la segunda votación. Pueden ser sometidas a referéndum de aprobación si así lo solicitan, dentro de los tres meses siguientes a su publicación [21], una quinta parte de los miembros de la Cámara de los Diputados o del Senado, quinientos mil electores, o cinco Consejos regionales. Para ser promulgadas necesitan su ratificación por mayoría de los votos válidos emitidos en todo el territorio nacional. El referéndum no puede ser convocado si el proyecto de ley constitucional ha recibido el respaldo, en la segunda votación, de al menos los dos tercios de los miembros de cada Cámara. La revisión sigue pasos muy similares, si bien la Ley Constitucional núm. 2 de 2001 ha reforzado la posición regional a la hora de participar en el proceso reformador. Así, se prevé que el Consejo regional o un número determinado de electores puedan plantear también la iniciativa [22], y se regula un trámite de audiencia a la Región, por el que el Gobierno de la República debe trasmitir al Consejo regional todas las iniciativas de reforma de origen gubernativo o parlamentario, para que éste se pronuncie en el plazo de dos meses. En algún caso se dispone también que si una modificación es aprobada en primera lectura por una de las Cámaras, con el dictamen contrario del Consejo regional, el Presidente de la Región puede convocar un referéndum consultivo antes de que finalice el plazo previsto para la segunda votación [23]. Por el contrario, la Ley núm. 2 de 2001 suprime en todo caso la convocatoria del referéndum nacional para la aprobación de las reformas estatutarias. Como excepción a la regla general, no es, en fin, necesaria una ley constitucional para la reforma de las disposiciones financieras, ya que ésta

---

[20] STCI núm. 469 de 2005.

[21] Se trata de una publicación a efectos meramente informativos (*publicazione notiziale*), puesto que la publicación oficial en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* sólo cabe tras la promulgación.

[22] En el caso de Cerdeña se fija en veinte mil (art. 54 de su Estatuto). Por el contrario, Friuli-Venecia Julia limita esta facultad al Consejo Regional (art. 63).

[23] Artículo 54 del Estatuto de Cerdeña. No se prevé esta potestad para la Región de Friuli-Venecia Julia.

puede llevarse a cabo por ley ordinaria, propuesta por la Región o los órganos estatales —el Gobierno y, en algún caso las Cámaras— y con audiencia a la Región afectada. El Proyecto de reforma constitucional de 2005 prevé reforzar los poderes regionales para transformar los Estatutos especiales en auténticas normas pactadas entre el Estado y la respectiva Región, para lo que prevé un derecho de rechazo de la reforma por parte de ésta.

Para los Estatutos de régimen ordinario, el procedimiento de elaboración de la correspondiente ley regional se regula en el artículo 123 CI, de acuerdo con el cual el Consejo regional deberá aprobarlo por mayoría absoluta de sus miembros en una doble votación, con un intervalo entre ambas no inferior a dos meses. Puede ser también sometido a referéndum si así lo solicitan, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, una cincuentava parte de los electores de la Región o la quinta parte de los miembros del Consejo. Las condiciones de aprobación requieren, en este caso, el respaldo de la mayoría de los votos válidos emitidos en la Región. Existe, además un procedimiento de control previo de constitucionalidad, ejercitable a instancias del Gobierno por el Tribunal Constitucional, sobre el que más adelante nos detendremos, que viene a sustituir el control que antes de 2001 correspondía a las Cámaras parlamentarias en la fase de aprobación del proyecto elaborado por los Consejos regionales. Poco añaden a esto los Estatutos, salvo precisiones menores, como la prohibición de que se derogue el Estatuto vigente sin aprobar uno que lo sustituya, o la remisión a una ley regional de la regulación del procedimiento para acreditar la doble votación del Consejo en los términos previstos por el artículo 123 CI, así como para su publicación informativa y su correspondiente envío al Gobierno. Las mismas disposiciones rigen para la reforma estatutaria.

2.1.3. *Contenido*

Desde el mismo momento de la aprobación de los primeros Estatutos de régimen ordinario, se plantearon problemas acerca de la constitucionalidad de la inclusión de preceptos que no estuvieran expresamente previstos en la Ley fundamental, y, también desde fecha temprana, el Tribunal Constitucional descartó, en principio una ilegitimidad automática de tales normas, por el simple hecho de no venir impuestas por el texto constitucional. Para ello acudió a la distinción entre un contenido necesario y otro eventual del Estatuto regional. El primero es de inclusión obligada, de manera que sería su omisión la que determinase la inconstitucionalidad estatutaria, mientras que el segundo es, en principio, libre, siempre que se respeten las exigencias de armonía con la Constitución y no se invadan otras reservas que ésta atribuya a normas distintas [24].

[24] Véase STCI núm. 40 de 1972. Más recientemente, STCI núm. 379 de 2004.

Comenzando, precisamente, por el contenido necesario de los Estatutos de régimen ordinario —no puede hablarse, en principio, de algo similar en los de carácter especial—, éste viene definido en el artículo 123 CI y, parcialmente, en los artículos 122 y 126. De acuerdo con ambas normas, el Estatuto debe regular la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento de la Región. Dicha forma de Gobierno puede ser libremente elegida por la Región, aunque, eso sí, dentro de la armonía con la Constitución requerida por el párrafo primero del artículo 123. Más concretamente, el artículo 122 establece que, salvo que el Estatuto disponga otra cosa, el Presidente regional será elegido por sufragio universal directo, como luego veremos, lo cual determina también la relación de confianza que va a mantener con el Consejo regional. Se trata de un régimen de elección voluntaria, pero total, puesto que, una vez escogida la elección directa, no cabe apartarse de las modulaciones constitucionales [25]. Otras disposiciones que deben figurar en el Estatuto son el derecho de iniciativa y el régimen del referéndum respecto de las leyes y disposiciones administrativas regionales, la publicación de éstas y la regulación del Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta entre la Región y los Entes locales.

Pasando a los contenidos eventuales, particular relieve desempeñan, en este sentido, las normas de principio, que reconocen competencias regionales ya atribuidas a estos órganos por la Constitución u otras normas, y, sobre todo, que establecen objetivos, principios o directrices de tipo político para orientar la acción de los poderes regionales [26]. Curiosamente, este tipo de disposiciones está mucho más desarrollado en los Estatutos de régimen ordinario que en los de régimen especial, mucho más constreñidos por sus redacciones originarias de 1948, y que apenas han conocido alteraciones desde entonces, más allá de la reforma limitada llevada a cabo por la ya repetidamente citada Ley Constitucional núm. 2 de 2001. Por ello, algún autor ha planteado cómo el ámbito de autonomía propio de las Regiones de régimen común ha sido, a la postre, superior al reconocido a las Regiones de Estatuto especial [27]. La mayor parte de los autores rechazan, no obstante, esta afirmación, sin que ello impida negar la realidad de que, en no pocas ocasiones, las Regiones de Estatuto especial han solicitado recibir el mismo tratamiento en campos concretos que las de Estatuto ordinario [28]. Por lo que respecta al juicio que han merecido las disposiciones de principio, y la inclusión de un

---

[25] STCI núm. 2 de 2004.

[26] A título de ejemplo, valgan la inclusión de preámbulos, como sucede en el Estatuto de la Región de Liguria, o, con más intensidad, la regulación de derechos-principio en el Estatuto de Emilia-Romaña, tales como los referidos a las políticas ambientales (art. 3), del trabajo (art. 4), económicas (arts. 5), sociales (art. 6), de promoción del asociacionismo (art. 7) o de democracia participativa (con formas como el derecho de los residentes de la Región a recibir información sobre asuntos públicos del art. 14.2, o el de participación política, a través de la iniciativa popular o el referéndum, reconocida también a los residentes no nacionales —art. 15.1, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por STCI 379/2004— sin olvidar la participación de las asociaciones en el procedimiento legislativo —art. 19—).

[27] G. Rolla, «Rapporti tra livelli di governo e rilancio dell'autonomia speciale in Sardegna», *Le Regioni,* 1982, pp. 901 y ss.

[28] T. Martines y A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale,* Giuffrè, Milano, 1997, p. 134.

catálogo de derechos, más allá de la discusión acerca de su constitucionalidad —algunos vienen casi impuestos por la Constitución, como son los relativos a la paridad entre hombre y mujer, ya que el párrafo séptimo del artículo 117 CI establece que las leyes regionales deben remover todo obstáculo que impida la plena paridad entre hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promover su igualdad en el acceso a los cargos electivos— puede señalarse que, en general, la valoración es positiva, en tanto principios orientadores de la acción de los poderes regionales, sobre todo en el caso de los principios sociales, como complemento de los niveles esenciales en las prestaciones que establece el Estado. Menos elogios recibe la incorporación de nuevos derechos al margen de los contemplados en la Parte I de la Constitución, toda vez que se considera al catálogo de 1948 suficientemente avanzado y se prefiere que su actualización se lleve a cabo por medio de fuentes supranacionales, singularmente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que puede ser tomada en cuenta por los órganos jurisdiccionales, más allá de que, en rigor, rija sólo —y, por ahora, a los meros efectos interpretativos— para las Instituciones comunitarias y para los Estados miembros en tanto ejecuten Derecho comunitario. No han faltado, en fin, voces que han reclamado su inclusión en el preámbulo del Estatuto y no en la parte dispositiva, para subrayar su condición de valores reconocidos por los poderes regionales [29], planteamiento razonable, debido a la falta de efectos jurídicos vinculantes de estas disposiciones — ni siquiera como disposiciones integrativas o interpretativas— que ha sido subrayada por la jurisprudencia constitucional [30].

También es eventual, aunque con una función mucho más intensa, el elenco de competencias regionales contenido en los Estatutos de Régimen especial. Es verdad que, como veremos más adelante, el sistema regional italiano se diferencia del español en que la Constitución no sólo determina las Regiones que integran el Estado, sino también sus competencias, de manera que éstas no deben especificarse en los Estatutos. Sin embargo, esta afirmación, correcta para las Regiones de Estatuto ordinario, no lo es, sin embargo, para las de régimen especial, las cuales, al ver aprobadas sus normas básicas por Ley Constitucional, no se ven, en principio, vinculadas por las disposiciones generales del Título V. Por ello, en tales Estatutos sí ha sido preciso determinar las competencias que van a ser ejercidas por las Regiones, lo que les aproxima al modelo español. El tipo de competencias atribuidas a las Regiones distingue entre competencias legislativas que deben ejercerse en armonía con la Constitución, con los principios generales del ordenamiento jurídico de la República, con las normas fundamentales de las reformas económico-sociales y con las obligaciones internacionales del Estado, así como con en el respeto a los intereses nacionales y los de las demás Regiones —equiparables a las competencias legislativas de las Regiones ordinarias— y aquellas otras atribuciones legislativas que, además, deben ejercitarse dentro de los princi-

[29] Véase, al efecto, T. Groppi *ed altri, I nuovi Statuti delle Regioni, op. cit.,* pp. 97 y ss.

[30] SSTCI 196/2003 y 379/2004, entre otras.

pios sectoriales establecidos por una Ley estatal, en principio una ley marco, por lo que funcionan de manera equivalente a las competencias concurrentes entre las Regiones de Estatuto común y el Estado. Asimismo, se enumeran materias respecto de las cuales la Región puede integrar y desarrollar la legislación estatal, conforme a sus peculiaridades. La mayor diferencia en todo este sistema con las Regiones de régimen ordinario es que no existe para las de Estatuto especial una cláusula residual a su favor.

Podemos cerrar esta sección recordando algunos ámbitos que le están expresamente vedadas al Estatuto regional. Con carácter general puede sostenerse esta previsión no sólo respecto de las materias que sean competencia legislativa del Estado, sino respecto de todas aquellas para las que la Constitución imponga una forma jurídica específica. En particular, por la intensa relación que mantiene con lo que, en cambio, es contenido necesario de los Estatutos, debe destacarse la legislación electoral —tanto en lo relativo a la pura fórmula electoral, como en la determinación del régimen de inelegibilidades e incompatibilidades de los Presidentes de la Región, y de los miembros de la Junta y el Consejo regionales— que han de regularse por ley ordinaria de la Región, en el marco de los principios fundamentales establecidos por una ley estatal [31].

2.2. Las normas con rango de ley

2.2.1. *Las leyes regionales y de las provincias autónomas*

Al margen de los Estatutos, la gran fuente normativa de los ordenamientos regionales es la ley. Es cierto que desde la implantación del sistema regional no ha habido demasiadas dudas acerca de la naturaleza plenamente legislativa de estas disposiciones, consideradas como leyes ordinarias de la República, sometidas sólo a la Constitución y controlables no por la jurisdicción ordinaria, sino por el Tribunal Constitucional. A pesar de ello, el sistema de control previo por parte del Estado, así como una jurisprudencia inicial [32] —luego parcialmente corregida [33]— del Tribunal Constitucional, en la que les negaba capacidad para cubrir los requisitos de la reserva de ley en aquellos casos constitucionalmente establecidos, motivaron que se les considerase jerárquicamente inferiores a las estatales, frente a las que estaban pro-

[31] La STCI núm. 2 de 2004, en su fundamento 8 señala que la atribución constitucional de la regulación del sistema electoral al complejo normativo formado por la ley marco estatal y la ley regional, deja un margen reducido al Estatuto, el cual sólo puede entrar en ámbitos como la regulación de la prorrogatio de los órganos electivos regionales después de la caducidad de su mandato o su disolución (STCI 196 de 2003) o el procedimiento de aprobación de la propia ley electoral regional —para imponer, por ejemplo, un quórum de votación de la mayoría absoluta del Consejo regional—.

[32] STCI núm. 4 de 1956.

[33] Siguen excluyéndose reservas en ámbitos tales como el Derecho penal —con alguna excepción, como ocurre en el caso de Sicilia— aunque se prevén importantes formas de colaboración entre ambos tipos normativos —STCI núm. 487 de 1989—.

tegidas sólo en virtud de la reserva competencial para las Regiones regulada en la Constitución. En la actualidad, la reforma de 2001 impide cualquier consideración en este sentido, puesto que se ha producido una equiparación sustancial en la situación jurídica de la ley estatal y la regional, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, y sin perjuicio de la incidencia que sobre las leyes regionales puedan desplegar normas estatales específicas como las leyes marco, sobre las que nos detendremos en breve. En efecto, las leyes regionales son directamente aprobadas por los Consejos regionales, sin que medie ya comunicación al comisario del Gobierno, y sólo están sometidas al control de constitucionalidad, por infracción de sus ámbito de competencias, previsto en el artículo 127 CI, en los mismos términos que la ley estatal. Naturalmente, dependiendo de la competencia regional que la fundamente, la ley podrá agotar la regulación de la materia —salvo cuando decida remitir su desarrollo a un reglamento— o bien deberá atenerse a los principios esenciales establecidos por la ley estatal, pero esto es ya una cuestión de contenido, más que de características generales de esta fuente normativa.

No vamos a detenernos, por lo demás, en el procedimiento legislativo —al que dedicaremos alguna atención mayor al referirnos a las atribuciones de los Consejos regionales— más que para señalar que, análogamente a lo que sucede con la ley estatal, ha de concluir con una votación artículo por artículo, seguida de otra final del conjunto del proyecto. En fin, en cuanto a la fase integrativa del procedimiento legislativo, la promulgación de las leyes regionales corresponde a los respectivos Presidentes, tras la cual se procede a su publicación oficial en el boletín oficial de la Región, acompañada de una publicación, a efectos puramente informativos, en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica*. Por supuesto, la fecha de referencia para la entrada en vigor es la de la publicación en el boletín regional.

2.2.2. *¿Normas regionales con rango de ley?*

Aunque en algún momento se ha planteado por las Regiones la posibilidad de adoptar actos del ejecutivo con rango de ley, es decir, decretos legislativos y decretos-leyes, la realidad es que dicha competencia dista de estar reconocida. El único asidero constitucional a la legitimidad de estas disposiciones es el artículo 134 CI, según el cual el Tribunal Constitucional juzga las controversias relativas a la constitucionalidad de «las leyes, y de los actos con fuerza de ley, del Estado y las Regiones», precepto al que algunos autores confieren un valor meramente procesal y no atributivo de competencias normativas [34]. Sin embargo, ni el resto de la Constitución, ni los Estatutos, añaden nada más, y la Ley Constitucional 1/1948, mientras que en su artículo 1 se refiere tanto a las leyes como a los actos con fuerza de ley del Estado, como objeto de la cuestión de ilegitimidad constitucional, en el segundo párrafo

[34] Entre otros, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico,* UTET, Torino, 1985, p. 310. En contra, si bien matizadamente, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale,* CEDAM, Padova, 1984, pp. 247 y ss.

del artículo 2 menciona sólo las leyes de las Regiones. El propio Tribunal Constitucional ha declarado repetidamente la incompetencia regional para aprobar este tipo de normas, desde su temprana Sentencia 50/1959, en la que declaró la inconstitucionalidad de un Decreto-ley de la Región de Sicilia, de 1 de julio de 1959, por entender que los poderes del ejecutivo de aprobar normas con rango de ley, suponen una excepción al orden general de distribución de poderes, y han de ser restrictivamente interpretados. No ocurrió lo mismo durante la corta vida del Alto Tribunal para la Región de Sicilia, que admitió la aprobación por esta Región de decretos legislativos [35], si bien hace tiempo que no ejerce esta potestad. Resta, por último, aclarar que la mención que contienen algunos estatutos especiales a las potestades de la Junta Regional de sustituir al Consejo, en materias de su competencia, en casos de necesidad y urgencia, dando cuenta a éste de los actos adoptados en la sesión siguiente para su ratificación [36], se refieren sólo a las competencias de carácter administrativo que tradicionalmente han correspondido, en un sistema cercano en algún caso a la forma de gobierno de asamblea, al Consejo regional [37]. De hecho, la introducción de esta potestad en Estatutos de régimen común se ha hecho aclarando que la sustitución implica solamente la posibilidad de adoptar actos administrativos en materias competencia del Consejo [38].

2.2.3. *Las leyes marco estatales*

Ahora bien, en muchos casos, la legislación regional no surge en el vacío, sino que debe respetar el contexto normativo que le proporcionan las llamadas leyes cuadro (*leggi quadro*) o leyes marco (*leggi cornice*) [39]. Ya el artículo 117 de su Constitución de 1947, bajo su formulación inicial, disponía que las potestades legislativas de las Regiones debían ejercerse dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, y sin entrar en conflicto con los intereses nacionales o los de otras regiones [40]. Con una aplicación práctica que arranca del mismo momento de desarrollo ple-

---

[35] Sentencia de 28 de agosto de 1949. Véanse al respecto, T. Martines y A. Ruggeri, *Lineamenti de Diritto regionale, op. cit.,* p. 261.

[36] Así, artículo 36 del Estatuto del Valle de Aosta y artículos 44.5 y 54 del Estatuto del Trentino-Alto Adigio.

[37] STCI 50/1959.

[38] Véase artículo 49.4 del nuevo Estatuto de la Región de Emilia-Romaña, aprobado por Ley regional de 31 de marzo de 2005, núm. 13, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la STCI núm. 469 de 2005.

[39] Entre sus aplicaciones más recientes se encuentra la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», aprobada por medio de la Ley de 8 de noviembre 2000, núm. 328.

[40] La práctica legislativa, al parecer, se fue orientando en un sentido muy favorable al Estado a la hora de determinar lo que había de entenderse por «principios», lo que ha hecho posible la aprobación de leyes marco notablemente detalladas. Véase S. Bartole, *Art. 117. Le Regioni, le Province, i Comuni, Commentario della Costituzione,* Nicola Zanichelli Editore —Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna—, Roma, 1985, p. 152.

no del sistema regional en los años setenta [41], la evolución de este tipo normativo se había ido decantando en un sentido muy favorable a la posición del Estado a través de dos mecanismos. Por un lado, la noción de «principio fundamental» se formuló de una manera más bien laxa, lo que dio lugar a la aprobación de normas notablemente detalladas, al menos hasta que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano exigió una justificación rigurosa del interés general que había de amparar tal limitación de la potestad legislativa regional [42]. Por otro, en aquellas ocasiones en que no se ha dictado una ley marco específica, se han deducido tales principios, con el consiguiente límite a la potestad legislativa de las Regiones, de la legislación estatal vigente en cada momento, práctica muy parecida a la construcción acuñada por el Tribunal Constitucional español, del concepto material de legislación básica y que hoy sigue vigente, si bien matizado, como es sabido, por la noción formal que se abrió paso tras la STC 69/1988. Concretamente, el origen de esta práctica lo constituye la Ley financiera 281/1970 que, tras derogar la prohibición que pesaba sobre las regiones para dictar disposiciones legislativas en materias propias de legislación concurrente, en tanto no se aprobasen las leyes marco correspondientes [43], puntualizó que los principios a los que debían someterse eran, no sólo los establecidos en las normas aprobadas específicamente con este fin, sino también los que pudiesen deducirse, como se ha señalado, de la legislación vigente. Naturalmente, el Tribunal Constitucional italiano se ha encargado de controlar en diversas ocasiones la corrección de una deducción de tal género [44].

Este panorama se ha visto alterado en cierta medida tras la reforma llevada a cabo por medio de la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, núm. 3. En ella, por lo que respecta a este ámbito, se da carta de naturaleza a la distinción entre legislación exclusiva del Estado y legislación concurrente entre éste y las Regiones que, por otro lado, ya se había ido elaborando por la doctrina. Dentro de las competencias de legislación concurrente se van a mantener las leyes marco, si bien con algunas alteraciones. En primer término, se planteó en la doctrina si iba a seguir siendo posible deducir los princi-

---

[41] La primera Ley marco aprobada fue la de 22 de julio de 1975, núm. 382, por la que se establecieron las normas sobre el ordenamiento regional y organización de la Administración Pública (*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*).

[42] Así, entre otras, el considerando 3 de la Sentencia 373/1995, dictada en relación con el Decreto-ley de 27 agosto 1994, n. 512 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali), convertido en la Ley de 17 octubre de 1994, n. 590, dice lo siguiente: «*Ma anche in questo caso vi è l'esigenza, costituzionalmente rilevante, che la legislazione statale —la quale incide sulle materie di competenza regionale e provinciale— si articoli per principi: la normativa di dettaglio, adottata dallo Stato nelle materie attribuite in via generale alla competenza regionale o provinciale, può trovare fondamento, eccezionalmente, nell'interesse nazionale; ma in tal caso il controllo di costituzionalità sull'apprezzamento compiuto dal legislatore dovrà essere quanto mai rigoroso, a tutela dell'autonomia legislativa e amministrativa garantita alle regioni e alle province autonome.*»

[43] Contenida en la Ley de 10 de febrero de 1953, núm. 62, conocida como ley Scelba.

[44] Entre otras, en las Sentencias 49/1991 y 420/1999, de 27 de octubre, 4 de noviembre, en las que, aun declarando el carácter parcial de ley marco de la Ley de 4 de mayo de 1990, núm. 107, de disciplina de las actividades de transfusión relativas a la sangre humana y a sus componentes y a la producción de derivados del plasma, niega su constitucionalidad en cuanto otorga al Ministro del ramo potestades de dirección y coordinación respecto de las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

pios generales de leyes que formalmente no se hayan aprobado con este propósito, con una respuesta en general favorable a tal eventualidad [45], que ha encontrado luego eco en la legislación positiva. En efecto, la ley que regula las disposiciones para la adaptación del ordenamiento de la República a la citada Ley constitucional ha establecido en su artículo 1.3 que en las materias relativas a la legislación concurrente, las Regiones ejercen su potestad legislativa en el ámbito de los principios fundamentales expresamente determinados por el Estado o, en su defecto, los que sean deducibles de las leyes estatales en vigor [46]. Más allá de ello, el propio artículo 1, en su apartado 4, regula un procedimiento transitorio para la aprobación por el Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, de los Decretos legislativos necesarios para individualizar, a efectos puramente declarativos, cuáles sean los principios fundamentales vigentes hasta la aprobación por las Cámaras de las correspondientes leyes marco. Se trata de un proceso complejo que intenta garantizar tanto la participación de las Regiones como de los propios órganos parlamentarios, si bien es el ejecutivo quien tiene la última palabra. El trámite comienza con la propuesta por parte del Presidente del Consejo, de acuerdo con los Ministros afectados, y atendiendo a los principios de exclusividad, adecuación, claridad, proporcionalidad y homogeneidad en su contenido. Las líneas generales de tales Decretos, una vez recibido el parecer de la Conferencia Estado-Regiones [47], se remiten al Parlamento para la emisión, en un término de sesenta días, de dictamen por parte de las Comisiones competentes, incluida la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales [48]. Una vez recibidos tales informes, el Gobierno envía los textos, con sus propias observaciones y las modificaciones que, en su caso, se hayan introducido, tanto a la Conferencia Estado-Regiones, como a las Cámaras, para un dictamen definitivo, que deberá emitirse, respectivamente, dentro de los treinta y los sesenta días siguientes a su remisión. El informe definitivo del

---

[45] La razón de tales dudas es que, frente al antiguo artículo 117, en el que se hacía referencia expresa a las leyes estatales que contuviesen dichos principios, la nueva versión se limita a declarar que en los supuestos de competencias concurrentes es la legislación del Estado la que debe fijarlos. A favor del mantenimiento de la práctica tradicional se ha expresado M. Luciani, en su respuesta al cuestionario remitido al Senado acerca de la reforma constitucional, publicada en la internet en el sitio de la Asociación Italiana de Constitucionalistas «http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/speciali/senato/luciani.html», visitado el 18 de octubre de 2004.

[46] Artículo 1.3 de la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131. Esta Ley, conocida como Ley La Loggia, ha venido a poner orden en la aplicación de la reforma constitucional que, hasta ese momento había conocido soluciones *ad casum*, dictadas sin vocación general. Así, la determinación de los principios fundamentales se había ido encomendando al Gobierno a través de delegaciones legislativas sectoriales, como ocurrió con la Ley de 14 de febrero de 2003, núm. 30, de delegación al Gobierno en materia de ocupación y mercado de trabajo, por la que se otorga a aquél la facultad de dictar uno o más Decretos legislativos para fijar los principios fundamentales dentro de los cuales las Regiones han de ejercer sus competencias legislativas en materia de tutela y de seguridad en el trabajo.

[47] Es la denominación abreviada de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, sobre la que más adelante volveremos.

[48] Es una Comisión Mixta, o bicameral, según la terminología italiana, prevista en el artículo 126 de la Constitución y regulada por el artículo 52 de la Ley Scelba y los artículos 21 y 32 de la Ley de 28 de octubre de 1970, núm. 775.

Parlamento corresponde a la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales.

El objeto de los informes, sobre todo los definitivos, ha de versar acerca de la falta de inclusión de alguno de los principios fundamentales, la mención a leyes vigentes cuyas disposiciones no tengan la naturaleza de principios fundamentales, o de si el contenido de los Decretos va más allá de una mera declaración y tiene un carácter innovador. En el caso de que se aprecie la concurrencia de alguna de estas circunstancias, el Gobierno podrá seguir las indicaciones recibidas y, en consecuencia, omitir o modificar en tal sentido las disposiciones del Decreto concreto, o bien, si mantiene su decisión inicial, deberá motivar las razones que le impulsan a ello. En todo caso, al determinar dichos principios, deberán tenerse en cuenta de manera preferente no sólo los criterios objetivos que se desprendan del complejo de funciones correspondientes a cada sector material, sino, sobre todo, la garantía de la unidad jurídica y económica, la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones que se deriven de los derechos civiles y sociales, el respeto a las normas y tratados internacionales y del Derecho comunitario, la garantía de la seguridad pública, así como de los principios generales en el ámbito de los procedimientos administrativos, especialmente los relativos a los actos de autorización y concesión [49].

2.3. Los Reglamentos

Notable ha sido la incidencia de las reformas de 1999 y 2001 en el ámbito de la potestad reglamentaria de las Regiones. En primer lugar, por el nuevo reparto de esta facultad entre éstas, el Estado y los entes locales. Sin perjuicio de lo que luego veremos con más detalle al referirnos a la competencia regional, el artículo 117, párrafo sexto, atribuye al Estado la potestad reglamentaria sólo respecto de sus competencias legislativas exclusivas, mientras que las Regiones asumen la correspondiente a las materias de legislación compartida y las exclusivas que le atribuya la cláusula residual del párrafo cuarto, salvo en lo que corresponda a los Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas, para la organización y desarrollo de las funciones que se les atribuya. Como luego veremos, esta distribución ha derogado las leyes que atribuían una potestad reglamentaria a las Administraciones estatales en materia de legislación concurrente, circunstancia particularmente llamativa en las conocidas como leyes comunitarias, por cuanto uno de sus puntos más relevantes era la autorización de autorizar la incorporación de directivas comunitarias por medio de reglamentos. No obstante, no se pone en cuestión la

[49] En aplicación de esta disposición se ha aprobado el Decreto legislativo de 2 de febrero de 2006, núm. 30, de reconocimiento de los principios fundamentales en materia de profesiones, a los efectos del artículo 1 de la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131. La regulación sobre profesiones ha sido atribuida *ex novo* a la competencia legislativa concurrente de las Regiones, por parte de la reforma constitucional de 2001.

validez de los reglamentos anteriormente aprobados, que seguirán desplegando efectos hasta la aprobación de sus homónimos regionales [50]. Junto a esta importante novedad, la reforma de 1999 eliminó la atribución a los Consejos regionales de la facultad de aprobar los reglamentos, anteriormente contenida en el artículo 121. Ello no significa que estos órganos hayan perdido dicha función, sino que será el Estatuto regional respectivo el que determine el régimen aplicable [51], opción que se está ejerciendo en el sentido de atribuir esta tarea a la Junta regional, reservando al Consejo la aprobación de algunos reglamentos de especial relevancia, o bien la participación en el procedimiento de elaboración a través de fórmulas diversas, tales como la aprobación de directrices generales o la elaboración de un dictamen previo por parte de la Comisión sectorial permanente competente por razón de la materia. En el caso de las Regiones de Estatuto especial, no ha variado la distribución vigente hasta 1999, de manera que, mientras que en Cerdeña y el Valle de Aosta [52], los Consejos regionales acumulan la potestad legislativa y la reglamentaria conferidas a la Región, en las demás es la Junta regional el órgano facultado para aprobar los reglamentos.

En cuanto al procedimiento de adopción, la Constitución nada señala, aparte de atribuir al Presidente de la Región la facultad de expedir las disposiciones reglamentarias, que se diferencia —al menos en el plano terminológico— de la facultad de promulgación, reservada sólo a las leyes [53]. Junto a esta previsión, los Estatutos contemplan normas complementarias, como son el derecho de iniciativa, que puede atribuirse a los asesores, cuando es la Junta el órgano competente para su aprobación, mientras que corresponde a los titulares de la iniciativa legislativa si es el Consejo. Además, establecen su publicación obligatoria en el boletín oficial de la Región y su entrada en vigor a los quince días de la misma, salvo que se disponga lo contrario. A efectos puramente informativos, son también objeto de publicación en la *Gazzetta Ufficiale*, tal y como establece el artículo 3 de la Ley núm. 839 de 1984. Por último, tanto la doctrina como la práctica han dado vida a formas reglamentarias —instrucciones o circulares, principalmente— aprobadas por los miembros de las Juntas regionales, en ejercicio de una atribución análoga al poder reglamentario de los Ministros, carente, no obstante, de paraguas normativo alguno. No está clara su naturaleza jurídica, aunque se ha señalado que, si se les llegara a reconocer carácter normativo, no podría en ningún caso situárseles en una posición de paridad con los reglamentos típicos [54].

---

[50] Sentencia del Consejo de Estado de 11 de abril de 2004.

[51] STCI núm. 313, de 2003.

[52] Artículos 27 y 26 de sus respectivos Estatutos.

[53] No obstante, algunos Estatutos especiales hablan de promulgación de los reglamentos, también para atribuírsela al Presidente de la Región. Es el caso del Valle de Aosta (art. 34 de su Estatuto).

[54] G. U. Rescigno, *Regolamenti regionali, atti normativi, atti non normativi, alla luce delle sentt. 311 e 348/1990 della Corte costituzionale,* Giurisprudenza costituzionale, fasc. 6/1990, pp. 1900 y ss.

III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS REGIONES

La organización básica de las Regiones se contiene tanto en la Constitución como en los respectivos Estatutos y consta —de una manera muy similar a la española— de un órgano legislativo, el Consejo Regional, un Presidente y una Junta Regional, como órganos del poder ejecutivo. Lo primero que debe destacarse es que la reforma de 1999, siguiendo, por lo demás, una línea ya impulsada desde hacía tiempo por los propios órganos regionales, ha eliminado, sobre todo para las Regiones de Estatuto ordinario, los numerosos elementos propios de la forma de gobierno de asamblea, presentes en la distribución de poderes diseñada por los Estatutos aprobados en los años setenta, toda vez que se ha considerado más apropiado favorecer la estabilidad de los gobiernos regionales, entre otras razones, porque ya no es posible disolverlos, como hasta entonces, en el caso de que no sean capaces de un funcionamiento adecuado, por dimisiones o por imposibilidad de formar una mayoría. En este sentido, la Constitución permite que las Regiones escojan su propio sistema de nombramiento y funcionamiento de sus instituciones, eso sí, en armonía con la propia Constitución (art. 123), lo cual comporta, entre otros aspectos, el respeto a la organización básica contenida en el artículo 121 y, en definitiva, el rechazo a formas de gobierno presidencialistas puras, semipresidenciales o directoriales [55]. De este modo, la Constitución prevé que, a falta de una previsión estatutaria diversa, el Presidente de la Región sea elegido por sufragio universal directo, pero, a la vez, pueda ser removido por la mayoría del Consejo regional, con la consecuencia de la convocatoria de nuevas elecciones. Se trata de un sistema novedoso, pero típicamente parlamentario, que, en último término, no hace sino transformar en regla jurídica lo que en otros lugares es práctica política, esto es, la traslación al cuerpo electoral la resolución final de una pérdida de la confianza parlamentaria. Por ello no parece errónea, al margen del mayor o menor refinamiento de la expresión, la calificación de sistema neoparlamentario que le ha dado parte de la doctrina italiana [56]. Vamos a precisar algo más estos aspectos.

3.1. Los Consejos regionales

Reciben la denominación genérica de Consejos regionales los distintos órganos legislativos de las Regiones. Ello no obsta que algunos Estatutos hayan optado por un nombre diferente, al menos en el caso de los de régimen especial, como es el caso de Sicilia, que ha preferido el término de Asamblea. Más complejo ha sido el caso de los de régimen ordinario, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional ha sostenido repetidamente [57] que

---

[55] Véase, al respecto, G. Tarantini, *Il modello istituzionale, Il federalismo a Costituzione variata,* G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, pp. 35 y ss.

[56] G. Tarantini, *Il modello istituzionale, Il federalismo a Costituzione variata, op. cit.,* p. 36.

[57] SSTCI núm. 106 de 2002, de 10 de abril, y núm. 306 de 2002, de 20 de junio, relativas, respectivamente, a los Consejos regionales de Liguria y de Las Marcas.

se hayan vinculados por el *nomen iuris* establecido en el artículo 121 CI y que, en ningún caso, pueden apropiarse de la denominación de Parlamento, que habían adoptado algunos Consejos, la cual queda exclusivamente en manos de las Cámaras nacionales. Ello no obsta para que, en algún caso, como el de Emilia-Romaña, se acepten fórmulas mixtas como la de Consejo regional-Asamblea Regional. Su elección se regula en la actualidad, tras la reforma constitucional de 1999, por ley de cada Región, eso sí, dentro de los principios fundamentales establecidos por una ley del Estado, que ha de regular también la duración de los órganos electivos. Tales principios se contienen en la Ley de 2 de julio de 2004, núm. 165. No son muchas las Regiones que hasta el momento han hecho uso de esta potestad, aunque podemos mencionar ejemplos como la Ley de la Región de Toscana, de 13 de mayo de 2004, núm. 25, desarrollada por Ley de 23 de diciembre de 2004, núm. 74. Lo cierto es que la normativa estatal permite un margen amplio, puesto que, además de fijar en cinco años la duración máxima del mandato de los Consejos, establece únicamente, en relación a la fórmula electoral, que ésta debe permitir la formación de mayorías sólidas y la representación de las minorías. En la práctica, esta previsión ha dado lugar a sistemas en los que se garantiza al partido o partidos que hayan apoyado al candidato a Presidente de Región ganador de las elecciones la mayoría absoluta del Consejo, a la par que se asegura a la oposición un porcentaje mínimo de escaños [58].

Las funciones de los Consejos regionales son las propias de todo órgano legislativo, de manera que, en esencia, aprueban las leyes regionales, controlan la acción del Presidente y la Junta Regional y ejercen la función presupuestaria y de planificación económica anual, además de ratificar los convenios que se concluyan con otras Regiones, con el Estado o en el ejercicio de las potestades exteriores de la Región, en los términos establecidos por la Constitución. Es general, por lo que al procedimiento legislativo se refiere, el reconocimiento de la iniciativa a la Junta Regional y a los miembros del Consejo, bien de forma individual o colectiva, así como, en un número menor, pero significativo, de la iniciativa legislativa de los entes locales y la popular [59]. Asimismo, es reseñable la reproducción de algunas de las características propias del procedimiento legislativo nacional, de manera que está prevista la figura del ponente (*relatore*) individual, encargado de seguir todos los pasos de tramitación del proyecto, así como las funciones de las Comisiones para el ejercicio de la competencia legislativa plena (*sede legislativa*), si bien en algunos casos se contempla un procedimiento suavizado de ejercicio de dicha potestad por la Comisión, de manera que ésta aprueba el proyecto correspondiente en votaciones artículo por artículo y remite su dictamen al Pleno para que se pronuncie en una votación final de conjunto. No faltan tampoco algunas disposiciones sobre la redacción de las leyes regionales, que han tratado de dar respuesta a ciertas inquietudes que han encontrado eco en

[58] En la Región Toscana este porcentaje se fija en el 35 por 100.

[59] Así, artículo 50 del Estatuto de Emilia-Romaña, y 23 y 74 del Estatuto de Toscana.

la doctrina [60]. Singularmente, podemos recordar la regulación del Estatuto emiliano-romañol acerca de la participación de particulares y de asociaciones en el procedimiento legislativo, a través de las comparecencias informativas [61], así como la previsión de que el Reglamento parlamentario y la ley regional establezcan modalidades de análisis de impacto normativo, o formas de codificación, simplificación y refundición de textos.

Por lo que se refiere al control parlamentario, el ordinario se ejerce a través de los instrumentos usuales de comparecencias informativas, interpelaciones y preguntas, a las que se añaden actos de dirección política en forma de mociones. Sin embargo, como resulta evidente, lo que más nos interesa son los mecanismos de confianza parlamentaria, que no se han perdido a pesar de la generalización de la elección presidencial directa. El sistema previsto por el artículo 126, segundo párrafo, de la Constitución, es que, siempre que el Presidente sea elegido por los ciudadanos, la moción de censura, que ha de ser presentada por, al menos la quinta parte de los miembros del Consejo y aprobada por la mayoría absoluta de éstos, produce a su vez la disolución del propio Consejo, según el principio *simul stabunt, simul cadent*, aplicable también en el caso de fallecimiento, incapacidad permanente o dimisión voluntaria del Presidente, principio cuya vulneración acarrea la inconstitucionalidad del Estatuto [62]. No es éste, sin embargo, el único mecanismo de control extraordinario. Encontramos también, sobre todo en las Regiones de Estatuto especial, las cuales mantienen una forma de gobierno en la que los elementos asamblearios han resistido mejor la reforma institucional que los de las Regiones de Estatuto ordinario, decididamente inclinadas hacia un parlamentarismo corregido, una moción de censura que puede ser adoptada por el Consejo, no contra el Presidente de la Región, sino contra la Junta regional, que determina su dimisión, con la única excepción de su Presidente. Por lo demás, la garantía de permanencia del Presidente de la Región, sin necesidad de investidura parlamentaria, no impide formas de control del Consejo sobre su programa político, aunque sin efectos jurídicos. En este sentido, diversos Estatutos han regulado un debate de inicio de legislatura en el que el Presidente expone su proyecto de gobierno, pero sin que el Consejo pueda rechazar su nombramiento. Lo mismo sucede en el caso en el que el Consejo rechace una iniciativa presentada por la Junta, supuesto en el que los Estatutos disponen que no resulte obligada la dimisión de ésta.

Por otro lado, tanto la Constitución como los Estatutos contemplan varias disposiciones sobre el estatus de los consejeros regionales y la organización del Consejo. Entre las primeras, aparecen garantías individuales típicas de los

---

[60] Acerca del procedimiento legislativo de los Consejos regionales puede verse P. Caretti (coord.), *Il procedimento legislativo regionale,* CEDAM, Padova, 1996.

[61] Acerca de las reformas que deben afrontar los Consejos regionales para dar plena eficacia a este tipo de participación, véase L. Rolando, *La lunga marcia verso la dimensione parlamentare, Per essere Parlamenti,* Gruppo Galgano-Guerini e associati, Milano, 2003, p. 35.

[62] Así ha sucedido con el Estatuto de la Región de Calabria, que había previsto la sustitución del Presidente por el Vicepresidente de la Junta en los casos de incompatibilidad sobrevenida, dimisión, incapacidad permanente o muerte. Véase STCI núm. 2, de 2004.

parlamentos avanzados, tales como la inviolabilidad por las opiniones y votos expresados en ejercicio de sus funciones, el derecho de iniciativa legislativa, el de presentar preguntas e interpelaciones a los miembros de la Junta Regional o el de obtener cualquier documento que obre en poder de la Administración regional, sin que pueda oponerse a ello su carácter secreto, así como otros derechos puramente materiales como los de obtener las remuneraciones, dietas e indemnizaciones fijadas por el Reglamento del Consejo, o de contar con los medios humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de su función. En cuanto a la organización del Consejo, su gobierno se encomienda a un Presidente y a una Mesa elegidos por los Consejeros, de entre sus miembros, de manera que se asegure una representación plural de las fuerzas políticas, con las competencias usuales de este tipo de órganos. Sus funciones se ejercen por el Pleno y las Comisiones, bien permanentes o especiales, destacando, dentro de las últimas, las Comisiones de investigación. Además, los consejeros se constituyen en grupos parlamentarios, en los términos fijados por el Reglamento del Consejo. Algún sector doctrinal ha propuesto la regulación de federaciones de grupos parlamentarios, que aglutinen respectivamente a los que conforman la mayoría parlamentaria y la oposición, así como del estatuto del jefe de la oposición mayoritaria [63], con el fin de reforzar los mecanismos de control parlamentario sobre el Presidente y la Junta regional [64].

3.2. El Presidente de la Región

El Presidente de la Región, anteriormente denominado Presidente de la Junta Regional, es, tal vez, el órgano que más se ha reforzado tras las reformas constitucionales de 1999 y 2001, como no podía ser de otro modo, dado el fuerte respaldo político que implica su elección directa. En efecto, su relevancia en la vida regional es tan alta que, como acabamos de poner de manifiesto, su cese en el cargo, aunque se produzca por razones distintas de las propias de la pérdida de la confianza parlamentaria, determina no sólo, como podría parecer más natural, el cese de la Junta regional, sino también el del propio Consejo, con la consabida convocatoria de elecciones. Según se ha adelantado, es elegido por sufragio universal directo, salvo que los Estatutos dispongan un sistema diverso, en elecciones celebradas al mismo tiempo que las de los Consejos regionales, y sólo pueden ser removidos por la adopción de la moción de censura en los términos antes apuntados, es decir, con la consiguiente disolución de la Junta y del Consejo regionales y la convocatoria de nuevas elecciones. De forma coherente con esta posición, los Estatutos le otorgan importantes atribuciones, entre las cuales pueden destacarse el libre nombramiento y cese de los asesores de la Junta regional; la representación

63 Artículo 10.2 del Estatuto de la Región Toscana.

64 T. Groppi *ed altri, I nuovi statuti delle Regioni, Verso il federalismo*. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione, *op. cit.*, p. 105.

de la Región; la dirección política de la Junta, de la que es responsable, así como la convocatoria y presidencia de sus sesiones, la determinación del orden del día y el impulso y coordinación de la actuación de los asesores; la promulgación de las leyes regionales y la expedición de los reglamentos; el nombramiento de los cargos para los que así esté previsto por el Estatuto o las leyes, y la dirección de las competencias delegadas por el Estado a la Región, de acuerdo con las directrices e instrucciones dictadas por el Gobierno.

3.3. La Junta regional

Por su parte, la Junta regional es el órgano ejecutivo colegiado de la Región. Está compuesta por el Presidente de la Región, que la preside, y los asesores, nombrados y removidos por aquél. Uno de ellos recibe la consideración de vicepresidente, con funciones de suplencia en casos de ausencia o incapacidad temporal. Acerca de las relaciones con el Consejo regional, aunque existen numerosos elementos comunes, es posible identificar diferencias significativas en el régimen jurídico de este órgano en las Regiones de Estatuto especial y las de Estatuto ordinario. En las primeras, la regla general es la incompatibilidad de la condición de miembro de la Junta con cualquier otro cargo público, incluido el de Consejero regional, mientras que para las de Estatuto ordinario, a tenor de la Ley núm. 165 de 2004, se permite la acumulación de la condición de miembro de la Junta y de consejero, de tal modo que se ha declarado incluso la inconstitucionalidad de un Estatuto regional que ha contemplado la incompatibilidad entre ambos puestos [65]. En cualquier caso, es general en todos los Estatutos el reconocimiento del derecho de los asesores de asistir a las deliberaciones del Consejo y tomar la palabra en las mismas. También se contempla, como se ha apuntado, la moción de censura referida en exclusiva a la Junta regional. En cuanto a sus funciones, todos los Estatutos le reconocen la potestad de ejecutar las normas aprobadas por el Consejo. La diferencia esencial radica en la atribución o no a la Junta de la potestad reglamentaria. La primera opción es la propia de las Regiones de Estatuto ordinario —si bien no falta la asignación excepcional del poder de aprobar alguna disposición reglamentaria concreta al Consejo— mientras que las Regiones de Estatuto especial, siguiendo esa mayor fidelidad al sistema cuasi asambleario que caracterizó la forma de gobierno regional durante sus primeras décadas, residencian en el Consejo dicha potestad y atribuyen a la Junta una mera función de iniciativa y deliberación de los proyectos de reglamento. Por otro lado, aunque la Junta es un órgano de funcionamiento fundamentalmente colegiado, está previsto que cada uno de los asesores asuma las atribuciones específicas que determine el Presidente regional, lo que aproxima su condición a la de los Ministros del Estado.

---

[65] STCI núm. 2, de 2004.

3.4. Otros órganos regionales

Podemos concluir este repaso por las principales instituciones de autogobierno regional con una breve mención a diversos órganos de control. En primer lugar, la merecen los Tribunales Administrativos Regionales, creados en 1980 y previstos actualmente en el artículo 125 CI, según el cual, en cada Región se establecen órganos de justicia administrativa de primer grado, regulados por ley de la República, de los cuales pueden destacarse secciones con sede fuera de la capital regional. No se trata de órganos de la Región, sino de órganos estatales con sede y competencia territorial regional, pero son relevantes en cuanto son la instancia competente para conocer en vía jurisdiccional, sin perjuicio de las competencias que reserva la ley para la casación ante el Consejo de Estado, de los recursos contra los actos de los órganos regionales. Además, algunos Estatutos contienen disposiciones relativas al Tribunal Administrativo de su Región, como es el caso del Estatuto del Trentino-Alto Adigio, que prevé el funcionamiento de dos secciones, una para cada Provincia Autónoma, cuyo respectivo presidente debe pertenecer al grupo lingüístico alemán, en la Provincia de Trento, y al italiano, en la de Bolzano, los cuales se alternarán en rotación paritaria para ejercer la presidencia del Tribunal [66].

Junto al Tribunal Administrativo Regional, deben situarse otros órganos que se han generalizado en las Regiones de Estatuto ordinario, como son la Consulta de Garantía Estatutaria, el Defensor Cívico y el Tribunal de Cuentas. Estos últimos ostentan unas competencias muy similares a las de sus homólogos españoles, por lo que no requieren ulterior explicación. La Consulta de Garantía Estatutaria, prevista en el Estatuto de Emilia-Romaña, pretende, en cambio, garantizar la posición de supremacía del Estatuto dentro del ordenamiento regional. Es un órgano colegiado, formado por miembros designados por el Consejo regional y por el Consejo de las Autonomías, de entre magistrados ajenos al servicio activo, profesores universitarios en materia administrativa y juristas de significativa experiencia en Derecho administrativo. Sus funciones incluyen la de tomar conocimiento de los supuestos que causan el cese anticipado de los cargos electivos con el fin de declarar la modalidad que corresponda para la administración ordinaria de la Región hasta la celebración de las elecciones, pero, sobre todo, la de emitir dictámenes en relación con la conformidad con el Estatuto de las leyes y reglamentos regionales, con la admisibilidad de la iniciativa legislativa popular y el referéndum, y con los conflictos de competencia entre órganos previstos en el Estatuto, en este último caso a petición de la Junta regional o de un quinto de los consejeros regionales o de los miembros del Consejo de las Autonomías locales. El dictamen, salvo que una ley o reglamento le atribuya carácter vinculante, es meramente preceptivo, de manera que obliga simplemente

[66] Artículos 90 y ss. del Estatuto del Trentino-Alto Adigio/Südtirol.

al órgano que tome la decisión final a motivarla si ésta se aparta del contenido de aquél.

Por último, el Consejo de las Autonomías locales es un órgano de creación necesaria en las Regiones de Estatuto ordinario, tal y como establece el cuarto párrafo del artículo 123 CI, que lo configura como órgano de consulta entre la Región y los entes locales. Sobre esta base, los distintos Estatutos, tras remitir la regulación de su composición a una ley regional que garantice una representación equilibrada entre Región y entes locales, establecen una competencia de dictamen preceptivo acerca de los proyectos de reforma estatutaria, las propias competencias del Consejo, la elaboración de planes que afecten a la actividad de las Autonomías locales, las materias tributarias y los proyectos de presupuestos o la atribución de competencias a las Autonomías locales. Los dictámenes emitidos no tienen carácter vinculante, si bien en algún caso —como sucede con el referido a los proyectos de ley referidos al propio Consejo— la adopción por el Consejo regional de un proyecto que haya sido negativamente informado por aquél requiere mayoría absoluta.

IV. EL SISTEMA DE RELACIONES MUTUAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES

4.1. La distribución de competencias entre el Estado y las Regiones

El sistema de distribución de competencias entre Estado y Regiones es, tal vez, uno de los aspectos donde más divergen el modelo autonómico español y el Estado regional italiano. En nuestro país, el principio dispositivo del artículo 2 CE implica, como se sabe, un derecho a la autonomía, cuya concreción corresponde a los respectivos estatutos, dentro de los límites constitucionalmente establecidos. Por esta razón, uno de los contenidos más importantes de los mismos, tal y como requiere el artículo 147.1 CE es la determinación de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, de manera que, las materias que no se les haya atribuido expresamente corresponden al Estado, según establece el artículo 149.3. Pues bien, no ocurre lo mismo en Italia, al menos en lo relativo a las Regiones de Estatuto común. En este caso, aunque la aprobación de las sucesivas reformas constitucionales impide hablar de un modelo cerrado, lo cierto es que, con el texto vigente en cada momento quedan determinadas, tanto las Regiones en las que se divide el Estado [67], como las competencias que éstas ostentan y su

[67] El artículo 131 las enumera, a saber, Piamonte, Valle de Aosta, Lombardía, Trentino-Alto Adigio, Véneto, Friuli-Venecia Julia, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbría, Marcas, Lacio, Abruzos, Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña. Por cierto, a diferencia de lo que sucede en la enumeración del artículo 116, los nombres de las Regiones de Valle de Aosta y de Trentino-Alto Adigio aparecen sólo en italiano. El proyecto de reforma constitucional aprobado en noviembre de 2005 añade también las denominaciones respectivas en francés y alemán.

naturaleza. En la actualidad su enumeración aparece en una doble lista en el artículo 117 CI. La primera enumera las materias atribuidas en exclusiva al Estado, mientras que la segunda determina los ámbitos de competencia concurrente entre el Estado y las Regiones. Una cláusula de cierre atribuye, finalmente, las competencias residuales a las Regiones. Ésta es una de las novedades de mayor calado de la reforma constitucional de 2001, toda vez que, hasta ese momento, la Constitución contenía una única lista de materias, que correspondía a los ámbitos dentro de los cuales las Regiones podían dictar su legislación y comporta, indudablemente, una evolución marcadamente federal de la organización territorial. Lo anterior se ve reforzado, en principio, por la distribución que el artículo 117.6 CI ha hecho de las potestades reglamentarias, que, como hemos visto, permanecen en manos del Estado sólo en los ámbitos de competencia exclusiva, mientras que, en las materias de competencia concurrente o exclusiva de las Regiones, son éstas las titulares.

No puede decirse lo mismo de las Regiones de Estatuto especial, puesto que en éstas las leyes constitucionales que los aprueban, al poder establecer excepciones al régimen general previsto en el Título V para las de Estatuto ordinario, han incluido listados de competencias específicos, de manera que vienen a funcionar de una manera muy similar a los Estatutos de Autonomía de España, con la única diferencia de que la función de límite que entre nosotros desarrolla el listado de competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 CE la ejercen los principios de unidad e indivisibilidad de la República previstos en el artículo 5 CI, a los que deben acomodarse los Estatutos, poderes y funciones de todos los entes territoriales, según dispone el artículo 114. En el mismo sentido limitador funcionan las salvedades relativas a la armonía con la Constitución y los principios del ordenamiento jurídico de la República, así como de respeto de las obligaciones internacionales y de los intereses nacionales, además de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales de la República, que encabezan los listados de competencias exclusivas en los respectivos Estatutos [68].

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a matizar la intensidad de la atribución competencial a las Regiones, siguiendo una línea que, de mantenerse en la resolución de los numerosos recursos interpuestos desde la entrada en vigor de la reforma de 2001, puede obligar a una relectura de esta aparente evolución federal de Italia. En primer término, el Tribunal ha creado la categoría de las competencias transversales, según la cual algunas de las materias enumeradas en el párrafo segundo del artículo 117 CI no son tanto ámbitos competenciales a favor del Estado, sino objetivos que deben perseguirse por todos los poderes públicos, de manera que se proyectan sobre sectores de competencia regional para legitimar una acción estatal, al menos en la esfera de la legislación, y sin llegar a agotar la materia. Entre tales materias se encuentran señaladamente la defensa de la

[68] Véase, por ejemplo, el artículo 3 del Estatuto Especial para Cerdeña.

competencia [69], la protección del medio ambiente [70] y la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales. Por otro lado, el Tribunal Constitucional no sólo ha contribuido a la pervivencia de la figura de las leyes marco, sino que, sin perjuicio de ser más riguroso en los requisitos formales, ha ampliado la extensión admisible de los principios que contienen, lo cual, al menos en el ámbito de la legislación concurrente, impide que pueda hablarse de un blindaje de competencias regionales y mantiene en toda su intensidad la importante labor que le corresponde al Tribunal Constitucional italiano a la hora de delimitar la titularidad competencial en cada sector concreto afectado [71]. En fin, la constitucionalización, en el primer párrafo del artículo 118, de los principios de subsidiariedad y adecuación, tanto verticales como horizontales, como criterios inspiradores de la asignación de las funciones administrativas a los Ayuntamientos, Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y Estado [72], ha tenido un efecto insospechado, puesto que el Tribunal Constitucional se ha servido de ellos para legitimar la atribución exclusiva al Estado de las grandes obras públicas nacionales [73]. A tal efecto, ha acuñado una jurisprudencia, luego aplicada en otros supuestos [74], en virtud de la cual el principio de ejercicio unitario puede justificar la asunción por el Estado de una competencia que no le está en principio asignada por la Constitución, al menos en el plano legislativo, siempre que la ley reguladora no sea irrazonable, suponga una intervención proporcionada al fin perseguido y haya sido pactada con la Región interesada, criterios éstos que serán controlados por el Tribunal Constitucional en términos estrictos.

Que la transferencia de competencias a las Regiones llevada a cabo en 2001 ha sido considerada excesiva lo prueba, además, el Proyecto de reforma constitucional de 2005, el cual, a pesar de profundizar el autogobierno territorial en muchos aspectos, no duda en reforzar las materias reservadas

---

[69] Véase, en este sentido, la Sentencia 14 de 2004, sobre defensa de la competencia.

[70] Así, las Sentencias 536/2002, 226/2003 y 227/2003, dictadas todas ellas ya con la reforma en vigor, han señalado que la protección al medio ambiente atribuida al Estado como competencia legislativa exclusiva no es tanto una materia cuanto un valor constitucionalmente protegido, capaz de desplegar sus efectos sobre otros sectores, singularmente la competencia regional exclusiva sobre caza. En consecuencia, se van a atribuir al Estado potestades sobre la delimitación de los períodos de veda, la fijación de las especies que pueden ser cazadas y la emisión de dictamen preceptivo del Instituto Nacional para la Fauna Salvaje (*Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica*), como elemento indispensable para garantizar el estándar de tutela mínima en todo el territorio nacional, sin que basten, en este sentido los pareceres de órganos técnicos de ámbito local. Sobre este punto, un juicio crítico se encuentra en N. Pedrazzoli, «La funzione legislativa delle regioni e delle province autonome in materia di caccia», *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 8, vol. 154, agosto de 2003, pp. 801 y ss. En un sentido similar, pueden también mencionarse las Sentencias 407/2002, 222/2003 y 307/2003, en materia de protección al medio ambiente.

[71] Las líneas más importantes de esta jurisprudencia pueden encontrarse en *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni alla prova della Corte*. La giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V, Quaderni di documentazione, Senato della Repubblica, Roma, 2004.

[72] Su reconocimiento inicial proviene del artículo 4 de la Ley 59/1997.

[73] Sentencia 303/2003.

[74] Véanse las Sentencias 307/2003, en materia de implantes electromagnéticos, 376/2003, sobre coordinación financiera y 6/2004, en materia de energía.

en exclusiva al Estado, al añadir al listado del segundo párrafo del artículo 117 ámbitos como la protección del crédito, la organización común del mercado, la seguridad laboral, grandes redes estratégicas de transporte y navegación de interés nacional, ordenación de la comunicación, profesiones intelectuales o producción, transporte y distribución nacional de la energía. Por otro lado, la competencia exclusiva regional, aunque se mantiene protegida con la cláusula residual favorable a la Región, intenta precisarse al incluir un elenco de materias que entran dentro de la misma, tales como asistencia y organización sanitaria, competencias educativas en el ámbito de la organización de los centros y en el de la programación, si bien sólo en lo relativo al interés específico de la Región y policía administrativa regional y local.

Podemos finalizar el repaso al sistema de distribución de competencias con un recuerdo a la cláusula prevista en el último párrafo del artículo 116, el cual permite introducir lo que ha sido calificado por alguna doctrina como regionalismo de geometría variable [75]. Este precepto permite atribuir a las Regiones, por ley del Estado, ulteriores formas y condiciones particulares de autonomía. La ley debe ser adoptada a iniciativa de la Región afectada, por mayoría absoluta de cada Cámara, sobre la base de un acuerdo concluido entre el Estado y dicha Región, una vez oído el parecer de los Entes locales correspondientes, y con respeto a su ámbito de autonomía, en los términos establecidos en el artículo 119 CI. Los ámbitos sobre los que puede recaer una atribución de competencias adicionales de esta índole son las materias de competencia concurrente y algunas de las exclusivas del Estado. Entre éstas se encuentran el derecho procesal, aunque limitado a la regulación de la justicia de paz, la normas generales sobre la instrucción y la tutela del medio ambiente y los bienes culturales. Como puede fácilmente comprobarse, estas leyes estatales se parecen mucho a las leyes orgánicas de transferencia y delegación del artículo 150.2 de la Constitución española de 1978, aunque presentan diferencias no pequeñas. La primera es la limitación de las competencias que pueden ser transferidas, que quedan estrictamente tasadas en el texto italiano, lo cual elimina los riesgos de indeterminación de su equivalente española. A pesar de ello, no ha faltado doctrina que haya criticado el riesgo que estas leyes presentan para la rigidez de la Constitución italiana [76], de tal modo que el Proyecto de reforma de 2005 deroga este apartado. Por otro lado, al ser una norma estrictamente estatal, en principio debería poder ser libremente modificada o derogada por el Parlamento italiano. No obstante, la referencia al pacto con la Región bien pudiera en un futuro justificar una cierta indisponibilidad para éste de tales leyes, una vez aprobadas. En fin, ya análogamente con lo que sucede en España, la ley estatal puede delimitar los modos de ejercicio de las competencias atribuidas a las Regiones y se con-

[75] C. Calvieri, *La potestà normativa primaria e secondaria delle Regioni tra residualità e nuovi limiti, Il federalismo a Costituzione variata,* Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 81.

[76] L. Elia, «Introduzione», *La Repubblica delle Autonomie.* Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2001, p. 18.

vierte en canon de constitucionalidad de las leyes regionales que en ella se fundamente [77].

4.2. El control estatal sobre las Regiones

Aunque la reforma constitucional de 2001 ha aflojado los controles tradicionales del Estado sobre las Regiones, no puede decirse que éstos hayan desaparecido. Son tres las modalidades que suelen enunciarse dentro de los mismos. En primer lugar, un control político, que permite, bajo ciertas circunstancias, la disolución de los Consejos y de los demás órganos regionales. Junto a él un control jurisdiccional, ante el Tribunal Constitucional, y, finalmente, el reconocimiento del poder sustitutivo del Estado para algunos supuestos de falta de ejercicio por las Regiones de las competencias constitucionalmente atribuidas. Vamos a desarrollar brevemente cada uno de estos instrumentos.

4.2.1. *El control político*

Comenzando por el control político, una vez derogado por la reforma constitucional de 2001 la figura de la invitación al Consejo para remover al Presidente y la Junta regional que cometiesen actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley, anteriormente prevista, éste consiste en la potestad del Estado de disolver los Consejos regionales y, con ellos, los distintos órganos de la Región. Esta facultad le está reconocida al Presidente de la República, mediante decreto motivado, y una vez oída la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales [78]. Además, el artículo 51 de la Ley 62/1953 establece la necesaria audiencia al Consejo de Ministros, que el artículo 3 de la Ley 400/1988 ha transformado en un derecho de iniciativa, de manera que el trámite formal comienza por la propuesta de éste, continúa con la audiencia a la Comisión bicameral y termina con la decisión del Presidente de la República, libremente adoptada, si bien parece razonable que en la motivación se haga referencia a las posibles discrepancias que puedan producirse con la Comisión bicameral, cuyo dictamen es preceptivo pero no vinculante. Las causas por las que puede decretarse dicha disolución se han reducido tras la reforma de 2001, al eliminar, como se ha apuntado, la relativa a la imposibilidad de funcionar, debido a la acumulación de dimisiones o la falta de mayoría parlamentaria. En la actualidad, sólo cabe como consecuencia de la comisión de actos contrarios a la Constitución o graves viola-

---

[77] C. Calvieri, *La potestà normativa primaria e secondaria delle Regioni tra residualità e nuovi limiti, Il federalismo a Costituzione variata, op. cit.*, p. 81.

[78] Esta Comisión, de carácter bicameral, está regulada por los artículos 102 y 118 bis del Reglamento de la Cámara de los Diputados, y 40, 125 bis y 137 del Reglamento del Senado y desarrolla la previsión contenida en el primer párrafo del artículo 126 CI.

ciones de la ley, así como por razones de seguridad nacional. Si se acuerda la disolución debe nombrarse una comisión extraordinaria de tres miembros, con la única misión de gestionar la convocatoria de elecciones en un plazo máximo de tres meses y de dar trámite a asuntos urgentes [79]. En cuanto a su aplicación, hasta la fecha se trata de una figura inédita, si bien a lo largo de los años ochenta se llegó a considerar en dos ocasiones para solventar la falta de nombramiento de la Junta regional por la incapacidad del Consejo respectivo para formar una mayoría [80].

4.2.2. *El control judicial*

Mayor relevancia presentan los procedimientos de índole jurídica. Ante todo, debe subrayarse cómo la reforma de 2001 ha terminado por eliminar el control sobre los actos administrativos de las Regiones, anteriormente contemplado en el artículo 125 CI, y que ya se había visto sustancialmente reducido a casos excepcionales, por obra de la Ley 127/1997. Dicho control correspondía a una comisión dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, con sede en la capital (*capoluogo*) de la Región y comportaba dos modalidades. Por un lado, un control de oportunidad (*controllo di merito*), que concluía con una simple invitación a reconsiderar el acto correspondiente y que fue eliminado en 1993. Por otro, con mayor aplicación, un control de legalidad, que suponía la facultad de anular el acto impugnado contrario a derecho [81]. En la actualidad, al margen del control que se produce ante los órganos jurisdiccionales administrativos —sobre todo los Tribunales Administrativos Regionales (TAR) y el Consejo de Estado— la modalidad básica de control se refiere a las leyes regionales y tiene como sede el Tribunal Constitucional.

Tres son los instrumentos a través de los cuales es posible este control constitucional. Por un lado, el Estado puede recurrir ante el Tribunal Constitucional cuando considere que un Estatuto regional es contrario a la Constitución. Esto es evidente en el caso de los Estatutos comunes, puesto que así lo establece el artículo 123 CI, que atribuye esta facultad al Gobierno, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, antes, por tanto, de su publicación. Se trata de un control preventivo, justificado en razón de los «relevantes contenidos estatutarios y de la posición de la fuente estatutaria dentro del ordenamiento de la Región» [82], y que es, además, incompatible con la

[79] El artículo 8 del Estatuto de Sicilia contempla una forma específica de disolución, algo más garantista para la Región que el procedimiento ordinario, pues el dictamen parlamentario debe aprobarse por los Plenos de las Cámaras, no por la Comisión bicameral, y tiene carácter vinculante. Véanse al respecto, T. Martines y A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale, op. cit.*, p. 443.

[80] Las Regiones afectadas eran las de Calabria, en 1986, y Campania, en 1989. Véase F. Cuocolo, *Diritto regionale italiano, op. cit.*, p. 330.

[81] En las Regiones de Estatuto especial, con la única excepción del Valle de Aosta, esta función se encomendaba a secciones territoriales del Tribunal de Cuentas. Sobre esta modalidad de control, véase, entre otras, G. Meale, *Principi di diritto regionale,* Cacucci Editore, Bari, 1994, pp. 97 y ss.

[82] STCI núm. 304, de 2002.

cuestión regulada en el artículo 127 [83]. Pero también vale para los Estatutos especiales, puesto que, aunque formalmente son, como hemos visto, leyes constitucionales, sin embargo, no lo son en el sentido de modificar la ley fundamental, sino que se trata de normas de ejecución (*attuative*), por lo cual se encuentran vinculados a ella —no tanto en lo relativo a las normas del Título V, sino a los principios y valores constitucionales— y pueden ser anulados en caso de contraste, como de hecho ha sucedido en algún supuesto [84]. El canon de enjuiciamiento será, en todo caso, el respeto a la armonía con la Constitución, concepto que se ha entendido por la doctrina como el respeto a los valores y principios contemplados en el texto constitucional, con especial referencia a los derechos fundamentales [85]. En el caso de los Estatutos de régimen común, deberá, además, respetarse el contenido obligatorio que les impone el artículo 123 CI.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional es competente para conocer acerca de la legitimidad constitucional de las leyes de las Regiones. Este recurso ha sido objeto de una amplia modificación por medio de la reforma de 2001. Anteriormente, se contemplaba un control previo en virtud del cual los Consejos regionales debían remitir al Comisario del Gobierno en su circunscripción los proyectos de ley que hubiesen elaborado, el cual podía, a instancias del Gobierno, solicitar un nuevo examen, en el que la confirmación de la aprobación por el Consejo requería mayoría absoluta. Si ésta se lograba, el Gobierno disponía todavía de dos posibles controles preventivos, como eran, de un lado, la elevación del Proyecto a las Cámaras nacionales por conflicto de intereses y, de otro, el control de legitimidad ante el Tribunal Constitucional. En ambos casos, la ley no podía ser publicada sin el previo parecer favorable de uno u otro órgano. La reforma de 2001 ha eliminado esta red de controles. En su lugar, el Gobierno podrá recurrir ante el Tribunal Constitucional las leyes regionales que considere contrarias al orden de competencias fijado en el artículo 117 CI, en el plazo de sesenta días desde su publicación, por lo que nos encontramos ante una supervisión *a posteriori*. Además, y de manera recíproca, se formaliza constitucionalmente el derecho que las Regiones ya ostentaban de recurrir también ante el Tribunal Constitucional cuando entendieran que una ley o acto con fuerza de ley del Estado, o una ley de otra Región, vulnera su órbita de competencias, en virtud de la Ley Constitucional de 9 de febrero de 1948, núm. 1 (art. 2) [86].

---

[83] STCI núm. 469, de 2005.

[84] Así, la Sentencia del Alto Tribunal para Sicilia, de 10 de julio y 20 de septiembre de 1948, núm. 2, declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de esta Región, en la previsión que contenía acerca de su eventual reforma por ley ordinaria del Estado. Debe hacerse notar que el Alto Tribunal para Sicilia era el órgano que originariamente debía encargarse del control de constitucionalidad de las disposiciones legislativas de esta Región. No obstante, el Tribunal Constitucional, por Sentencia 38/1957, de 27 de febrero, declaró que sus atribuciones eran meramente provisionales, en tanto se pusiese en marcha la jurisdicción constitucional común, que debía absorber todas estas tareas.

[85] En este sentido, S. Ricci y P. Salvatelli, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituente» delle regioni, Il federalismo a Costituzione variata, op. cit.*, pp. 48 y ss.

[86] Acerca de esta nueva modalidad de control de constitucionalidad de las leyes por razones de competencia, puede también consultarse en español, C. Ortega Santiago, «La nueva organización territorial

Por último, también son recurribles ante el Tribunal Constitucional los actos y disposiciones de rango infralegal, cuando invadan el ámbito de competencias respectivo del Estado o las Regiones, a través del conflicto de atribuciones previsto en el artículo 134 CI y regulado por los artículos 39 y ss. de la Ley de 11 de marzo de 1953, núm. 87. Se trata de una figura muy similar a nuestro conflicto de competencias, que puede ser planteada por el Estado o las Regiones en el plazo de sesenta días desde la aprobación del acto correspondiente. Corresponde su interposición, en el caso del Estado, al Presidente del Consejo de Ministros o a un Ministro en quien haya delegado, mientras que para las Regiones es atribución de su Presidente, previa deliberación en la Junta regional. Serán objeto de este recurso, como hemos señalado, no sólo los simples actos administrativos, sino también los reglamentos, puesto que el artículo 39 refiere el *dies a quo* para el cómputo de los sesenta días, a la fecha de notificación o de publicación del acto impugnado. En principio, y salvo graves razones que deben motivarse, el Tribunal no suspende la eficacia del acto.

El Proyecto de reforma constitucional de 2005 retoca este sistema al reintroducir el control parlamentario, esta vez sucesivo y no preventivo, de forma que se añade un nuevo párrafo al artículo 127 en el que se prevé que, una vez publicada la ley regional, el Gobierno puede instar a la Región que elimine las disposiciones que, a su juicio, sean contrarias al interés nacional de la República y, en caso de negativa regional, someter la cuestión al Parlamento reunido en sesión conjunta, el cual, por mayoría absoluta de sus miembros, tiene la potestad de anular la ley correspondiente, anulación que formalmente es posteriormente decretada por el Presidente de la República.

4.2.3. *El poder sustitutivo del Estado*

Como contrapunto a la reducción de controles estatales, la reforma constitucional de 2001 ha dado rango constitucional a los poderes sustitutivos del Estado, que hasta la fecha sólo venían reconocidos en normas con rango legal, y sometidas, por tanto, a una interpretación restrictiva del Tribunal Constitucional [87], aun cuando poco antes de la revisión, el Decreto legislativo 112/1998 llevó a cabo una regulación general de los mismos, que no se aparta demasiado del régimen hoy vigente. Éste se contempla, fundamentalmen-

---

regional ¿o quasi federal?, prevista en la Constitución italiana», *REDC,* núm. 64, enero-abril de 2002, pp. 129 y ss., y M. A. Alegre Martínez, «Significado e implicaciones de la reforma del artículo 127 de la Constitución italiana: la desaparición del control previo de constitucionalidad sobre las leyes regionales», *Teoría y realidad constitucional,* núm. 12-13, segundo semestre de 2003-primer semestre de 2004, pp. 421 y ss.

[87] Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de febrero de 1998, núm. 177, se califica al poder sustitutivo como potestad excepcional, limitada por tener frente a sí «una autonomía política y administrativa constitucionalmente garantizada», de modo que sólo podía ejercerse sobre actividades regionales desprovistas de discrecionalidad y en relación con el cumplimiento de obligaciones basadas en intereses constitucionales que pudieran limitar la autonomía regional.

te, en dos previsiones constitucionales, que determinan las dos vertientes del poder sustitutivo. Por un lado, el párrafo quinto del artículo 117 establece que la ley estatal que regule los procedimientos para la participación regional en las fases ascendente y descendente del Derecho comunitario ha de determinar también las modalidades del poder sustitutivo del Estado en caso de incumplimiento. Sin perjuicio de lo que añadiremos con más detalle al tratar del papel que desempeñan las Regiones en la Unión Europea, podemos ya destacar que se trata de una facultad relativa a las leyes regionales y que, consecuentemente, corresponde a las Cámaras parlamentarias, y con el único fin de asegurar el adecuado cumplimiento de los deberes de Italia en relación con la ejecución o incorporación de actos comunitarios. Acerca de los medios para ejercerlo y sus límites volveremos en breve.

En segundo lugar, la reforma de 2001 ha insertado un segundo párrafo en el artículo 120. Dice este precepto que el Gobierno puede sustituir a los órganos de las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y los Ayuntamientos en caso de falta de respeto a normas o tratados internacionales o al Derecho comunitario, de peligro grave para la indemnidad de la seguridad pública, o bien cuando lo requieran la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica y, en particular, la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales, prescindiendo de los confines territoriales de los gobiernos locales. Asimismo, se remite a la ley la definición de los procedimientos susceptibles de garantizar que los poderes sustitutivos se ejerciten dentro del respeto al principio de subsidiariedad y al principio de colaboración leal [88]. Como puede comprobarse de una primera lectura, estamos ante una regulación más detallada que afecta no a las leyes, sino a las disposiciones reglamentarias y a los actos administrativos, como se deduce de la equiparación, a estos efectos, entre las Regiones y los entes locales, que carecen de facultades legislativas. Coherente, además, con esta idea es la atribución al Gobierno de la titularidad de esta modalidad del poder sustitutivo, que tendría mucho menos sentido de referirse a leyes regionales [89].

Esta norma ha sido desarrollada en la Ley 131/2003, cuyo artículo 8, introduce una novedad importante, puesto que, junto a actuaciones como el nombramiento de un comisario por parte del Estado para el ejercicio de las competencias regionales, que tienen, evidentemente, una vocación provisional, aparece una posibilidad muy interesante, como es la facultad de que el Consejo de Ministros adopte disposiciones normativas que, evidentemente,

---

[88] Su tenor literal es el siguiente: «*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.*»

[89] En este sentido, M. Cartabia, «Italia en Europa: problemas nuevos y viejos a la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones», *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 13, mayo-agosto de 2001, p. 242.

van a incidir sobre competencias regionales, por lo que podrían aproximarse, salvando las distancias, a las leyes de armonización españolas. Como primer paso, el Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente, de oficio o a iniciativa de las propias Regiones o de los Entes locales, debe señalar a la entidad afectada un plazo suficiente para adoptar por sí misma las medidas necesarias. Si el mismo transcurre inútilmente, el Consejo de Ministros, previa audiencia a la entidad correspondiente podrá optar, según se ha señalado, por dictar las disposiciones oportunas —insistimos, incluso con carácter normativo— o por nombrar un comisario al efecto, en una sesión en la que deberá participar el Presidente de la Junta regional afectada. Cuando este procedimiento se haya iniciado para remediar una violación del Derecho comunitario, además del Presidente del Consejo, las medidas concretas podrán ser dictadas a propuesta del Ministro para las Políticas Comunitarias o del competente por razón de la materia.

4.3. La participación de las Regiones en los órganos estatales

Las relaciones entre el Estado y las Regiones no se agotan con la afirmación de la autonomía regional, sometida, sin embargo, a diversos controles estatales, sino que es preciso destacar diversos instrumentos no sólo de cooperación mutua, en el marco de lo que se ha dado en llamar «regionalismo cooperativo», sino a auténticas funciones regionales de participación en la toma de decisiones de los órganos del Estado. Ante todo, las Regiones participan en la designación del Presidente de la República. El Jefe del Estado es elegido por una Asamblea compuesta por los diputados y senadores, a los que se añaden representantes de las Regiones, en número de tres por cada una de ellas, salvo el Valle de Aosta, que envía sólo uno. Los representantes son nombrados por los respectivos Consejos, de manera que se dé también entrada a los miembros de los grupos minoritarios.

En el ámbito legislativo, al margen de la escasa relevancia que pueda tener la previsión de que las elecciones al Senado se hagan sobre una base de circunscripción regional, las Regiones ostentan, en primer término, iniciativa legislativa ante las Cámaras nacionales. Dicha facultad pudiera habérseles reconocido de manera individualizada en virtud de la habilitación establecida en el artículo 71 CI de que por ley constitucional se otorgue esta facultad a órganos y entes distintos del Gobierno y de los miembros de las Cámaras, previsión que se ha desarrollado en diversas Regiones de Estatuto especial [90]. Sin embargo, ello no es necesario, puesto que la potestad de presentar propuestas legislativas ante el Parlamento es de reconocimiento general para todas ellas, a través de sus Consejos regionales, gracias al derecho de iniciativa que contempla el artículo 121 CI. En principio, este precepto no establece límites a la iniciativa, si bien los Estatutos especiales han indicado que

[90] Así, en Trentino-Alto Adigio (art. 35 de su Estatuto), Friuli-Venecia Julia (art. 26), Cerdeña (art. 51) y Sicilia (art. 18).

deben recaer en materias de interés regional, concepto indeterminado que, sin embargo, se ha ido resolviendo mediante una interpretación bastante amplia, probablemente porque las Cámaras cuentan con instrumento más que sobrados para frenar una iniciativa regional, sin necesidad de recurrir a un expediente de inadmisión que bien pudiera conducir a conflictos ante el Tribunal Constitucional. A pesar de ello, la práctica no parece haber sido muy favorable a la aprobación final de las iniciativas presentadas por las Regiones [91]. En la fase final, disponen, por otra parte, de la potestad de solicitar la convocatoria de referéndum abrogativo, tal y como dispone el artículo 75 CI. Como es sabido, esta modalidad referendaria permite que el cuerpo electoral se pronuncie sobre la derogación total o parcial de una ley o norma de rango de ley, que no se refiera a materias tributarias o de presupuesto, de amnistía e indulto, o de ratificación de tratados internacionales. Pues bien, el citado precepto permite que dicha convocatoria sea promovida por un mínimo de cinco Consejos regionales, por lo que, a diferencia de la presentación de proposiciones de ley, se trata de una facultad de ejercicio colectivo, aunque potencialmente mucho más eficaz, puesto que puede suponer la eliminación, sin contar con el concurso del Parlamento italiano, de una ley nacional, siempre y cuando se hayan pronunciado a favor de ello la mayoría de los votantes, con una participación de más de la mitad del censo. La primera utilización de este mecanismo es bien reciente, ya que coincide con el proceso de aprobación de la reforma de 2005, respecto de la cual quince Consejos regionales han solicitado la convocatoria del correspondiente referéndum que, en principio, de ser admitido por los órganos competentes, deberá celebrarse a lo largo de 2006.

En el ámbito del poder ejecutivo, los Estatutos especiales [92] prevén la participación de los Presidentes regionales en las sesiones del Consejo de Ministros en las que se traten cuestiones de interés de la Región respectiva. El Tribunal Constitucional, en diversas sentencias [93], ha señalado que, para convertir en obligatoria esta presencia, el interés afectado debe ser algo más que la reverberación en una Región concreta de los intereses generales de la República. Más allá de ello, en lo relativo al círculo de lo administrativo, la participación regional se articula a través de dos Conferencias de interés. De un lado, la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, más conocida como Conferencia Estado-Regiones. Este órgano fue creado por el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 12 de octubre de 1983, si bien no es hasta la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, cuando recibe una institucionalización más elaborada. En la actualidad está regulada, además, por el Decreto legislativo de 28 de agosto de 1997, núm. 281 [94]. La Conferencia

[91] En este sentido, T. Martines y A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale, op. cit.*, p. 135.

[92] Art. 21 del Estatuto de Sicilia, artículo 47 del Estatuto de Cerdeña, artículo 44 del Estatuto de Friuli-Venecia Julia, artículo 44 del Estatuto del Valle de Aosta y artículo 40 del Estatuto del Trentino-Alto Adigio.

[93] Entre otras, SSTCI 627/1988, 544 y 545/1989 y 224 y 381/1990.

[94] Dictado en desarrollo del artículo 9 de la Ley 59/1997.

Estado-Regiones está compuesta por el Presidente del Consejo de Ministros, que la preside, salvo que delegue en el Ministro para Asuntos Regionales, y los Presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. Puede constituir comisiones sectoriales, formadas por el Ministro y los miembros de las respectivas Juntas Regionales competentes por razón de la materia tratada. El Tribunal Constitucional ha destacado reiteradamente la importante posición de este órgano. Así, la Sentencia 204/1993, señala que es expresión del principio de leal colaboración entre Administraciones, mientras que la 116/1994 precisa que, debido a su naturaleza, como sede privilegiada para la discusión y la negociación política entre el Estado y las Regiones, no pertenece, en rigor, al aparato organizativo de ninguno de ellos, sino que es una institución que opera en el ámbito de la comunidad nacional como instrumento para el desarrollo de la cooperación entre ambas esferas. En cuanto a sus facultades, al margen de la importante labor que le tiene reservada la legislación sectorial en las relaciones con la Unión Europea, sobre la que nos detendremos algo más adelante, la Conferencia goza de atribuciones fundamentalmente consultivas, aunque con el tiempo ha ido incorporando algunas funciones ejecutivas que cumplimenta por medio de acuerdos (*intese*), sobre las materias que la normativa expresamente le permita, y convenios (*accordi*), para articular las relaciones de coordinación con el Estado en el ejercicio de sus respectivas competencias, y llevar a cabo actividades de interés común. La evacuación de consultas se centra en el examen de los proyectos de ley que afecten a los intereses regionales y de aquellos otros que le someta el Presidente del Consejo de Ministros. Otras tareas relevantes son el reparto, en los términos legalmente previstos, de los fondos atribuidos a las Regiones y las Provincias Autónomas, el intercambio de información y el nombramiento de las autoridades que deban ejercer funciones en materias de competencia concurrente. En los últimos años, su papel se ha reforzado todavía más al concentrarse en la Conferencia aquellas atribuciones que anteriormente estaban asignadas a organismos mixtos diversos que se han ido suprimiendo.

Junto a la Conferencia Estado-Regiones actúa la denominada Conferencia Unificada que agrupa a aquélla con la Conferencia Estado-Ciudades, bajo la presidencia del Presidente del Consejo de Ministros o del Ministro para Asuntos Regionales, previa delegación o, si ésta no se confiere, del Ministro del Interior. Sus funciones son paralelas a las de la Conferencia Estado-Regiones, pero en materias de interés común entre Regiones, Provincias, Municipios y Comunidades de montaña. Así, emite dictamen, entre otros, sobre los proyectos de ley presupuestaria y las que le estén anejas, así como sobre el Documento de Programación Económico-Financiera (DPEF); promueve y sanciona acuerdos y convenios; favorece el intercambio de información entre los distintos entes territoriales y designa los representantes que la ley establezca. Asimismo, establece las directrices para el funcionamiento de la Agencia para los Servicios Sanitarios Regionales.

Podemos concluir este apartado esbozando algunas modificaciones contenidas en el Proyecto de reforma constitucional de 2005, muy centrado en

esta materia. Por lo que se refiere a la elección presidencial, la representación regional en la asamblea se ve incrementada sustancialmente, puesto que se incorporan todos los Presidentes de Región y el número de delegados de nombramiento de los Consejos pasa a ser de un mínimo de dos, salvo para el Valle de Aosta que permanece en uno [95], a los que se han de sumar otro delegado adicional por cada millón de habitantes de la Región. En el ámbito parlamentario, las innovaciones son de gran profundidad, puesto que se altera el bicameralismo perfecto típico de Italia, en el que las dos Cámaras disponen de funciones sustancialmente idénticas, para pasar a un sistema en el que la Cámara de los Diputados asume una posición de cierta primacía, mientras que el Senado, el cual —de aprobarse la reforma— pasaría a llamarse Senado Federal, se convierte en un órgano de vocación territorial. Así, en cuanto a su composición, se establece que la elección senatorial deje de coincidir con la propia de la Cámara de los Diputados, para pasar a ser simultánea a las llamadas elecciones administrativas, es decir, las correspondientes a los Consejos regionales, a la par que se regula la presencia, sin voto, de representantes de los Consejos regionales y de las autonomías locales, que podrán participar en las actividades de la Cámara, de acuerdo con las modalidades que disponga su Reglamento. Por lo que se refiere a las competencias, el Senado pasa a conocer de los proyectos de ley marco para la fijación de los principios a los que deben atenerse las leyes regionales en materias de competencia concurrente, respecto de los que la Cámara de los Diputados sólo puede proponer enmiendas sobre las que decide definitivamente el Senado, situación que se invierte, a favor de la Cámara de los Diputados, en los proyectos de ley sobre materias de competencia exclusiva del Estado. Se mantiene una posición de igualdad en los proyectos relativos a la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales en todo el territorio nacional, y a la legislación electoral, órganos de gobierno y funciones de los entes locales, así como a su financiación, ejercicio del poder sustitutivo del Estado, sistema electoral para las Cámaras parlamentarias y otras materias expresamente previstas en la Constitución. En fin, en el ámbito del nombramiento del Presidente del Consejo, que está previsto que pase a llamarse Primer Ministro, el Senado pierde toda atribución, puesto que ésta se convierte en competencia exclusiva de la Cámara de los Diputados. Por último, se introduce una nueva intervención regional en el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional, puesto que cuatro de ellos serán designados por el Senado Federal, al que se incorporan para esta función los Presidentes de las Regiones.

[95] Los representantes del Trentino-Alto Adigio son elegidos cada uno por las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

V. ESTADO REGIONAL Y DERECHO COMUNITARIO

5.1. La dimensión internacional y comunitaria de las Regiones

Por otro lado, en los últimos años se ha desarrollado intensamente la dimensión internacional y, sobre todo, comunitaria, de las Regiones italianas. El punto de partida lo constituye una importante jurisprudencia constitucional que, junto a los impulsos doctrinales y puramente políticos, ha facilitado el camino para que la reforma de 2001 dé rango constitucional a la participación de Regiones e incluso entes locales en el ámbito exterior, siempre dentro, por supuesto, de la superior posición que asume el Estado como garante de la responsabilidad internacional y de la unidad e indivisibilidad de la República. En efecto, en las relaciones internacionales, algunas Sentencias del Tribunal Constitucional dictadas durante los años ochenta abrieron la puerta a una participación limitada de las Regiones [96]. La línea de razonamiento en todos los casos consistió en mantener como principio la exclusividad de la competencia estatal en las relaciones internacionales, como derivado de la indisolubilidad de la República establecida en el artículo 5 CI, pero aceptando que el legislador podía introducir excepciones para actividades de mero alcance internacional, que habían de ser, por tanto, objeto de una interpretación restrictiva y no afectar al cumplimiento de las obligaciones externas del propio Estado [97]. En la actualidad, tras la reforma de 2001, la actividad internacional de las Regiones se encuentra constitucionalmente regulada en el artículo 117, párrafo noveno, de acuerdo con el cual, en las materias de su competencia, la Región puede concluir convenios con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y con las formas dispuestos por ley del Estado. Este precepto se ha desarrollado en el artículo 6 de la Ley 131/2003, que permite a las Regiones ejecutar, en materias de su competencia legislativa exclusiva, los tratados internacionales en vigor que hayan sido ratificados por Italia, dando cuenta previamente a la Presidencia del Consejo de Ministros, que puede presentar las observaciones oportunas. Asimismo, pueden concluir, para tales materias, acuerdos con entidades infraestatales extranjeras para favorecer su propio desarrollo económico, social y cultural, así como para desarrollar meras actividades con relevancia internacional, sin que, en ningún caso, puedan expresar valoraciones relativas a la política exterior del Estado, o comprometer su responsabilidad internacional, ni generar obligaciones financieras para el Estado, o perjudicar

[96] Un primer precedente lo constituyó, no obstante, el Decreto del Presidente de la República 616/1977, de 24 de julio, cuyo artículo 4.2 permitió el ejercicio, por parte de las Regiones, de actuaciones promocionales externas, en materias de su competencia, previo acuerdo con el Gobierno, y de conformidad con las directrices y los actos de coordinación que éste dictase.

[97] En aplicación de esta doctrina se dictaron, entre otras, las Sentencias 179/1987, de 22 de mayo; 564/1988, de 19 de mayo; 251/1993, de 27 de mayo, y 53/1996, de 27 de febrero. Un comentario a esta cuestión puede encontrarse en J. L. Blasco Díaz, «Notas sobre la acción exterior de las Regiones italianas en la jurisprudencia de la Corte Costituzionale», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 278, septiembre-diciembre de 1998, pp. 229 y ss.

a cualquiera de los entes territoriales enunciados en el artículo 114 CI. De los mismos han de dar comunicación, antes de la firma, a la Presidencia del Consejo de Ministros. En fin, ostentan también la potestad de concluir, con Estados extranjeros, convenios para la aplicación y ejecución de tratados internacionales en vigor o acuerdos de carácter técnico, con previa comunicación al Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual puede indicar los principios y criterios que hayan de seguirse en la negociación. Antes de la firma, deberá nuevamente comunicarse el contenido del convenio al Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual, oída la Presidencia del Consejo de Ministros, y una vez valorada la legalidad y oportunidad del mismo, conferirá al representante regional los plenos poderes que prevé el Convenio de Viena sobre derecho de los tratados de 23 de mayo de 1969. Por supuesto, acuerdos y convenios deben ser objeto de la oportuna publicación oficial.

Por lo que respecta a la participación regional en la Unión Europea, antes de la reforma de 2001, las líneas generales estaban trazadas en la Ley de 9 de marzo de 1989, núm. 86, conocida como Ley La Pergola, en razón del Ministro que la propuso, así como en la Sentencia 126/1996. A aquélla nos referiremos en breve al hablar de la participación regional en las denominadas fases ascendente y descendente del Derecho comunitario, es decir, las correspondientes a la elaboración de sus normas y a la ejecución y transposición de las mismas en los Estados miembros. Respecto de la Sentencia mencionada, ésta señala que el principio básico en la incorporación de actos comunitarios es que, cuando se ponga en juego una competencia regional, será ésta la que deba actuar en primer grado. Sin embargo, el Estado conserva una potestad mediata, en tanto responsable integral ante la Unión, que le ha de permitir no ya avocaciones de competencias, sino intervenciones represivas o sustitutivas y supletorias —estas últimas también con carácter preventivo— pero flexibles frente a la activación de los poderes regionales.

La reforma de 2001 ha venido a incidir intensamente en esta cuestión. En primer lugar, el primer párrafo del artículo 117, además de equiparar en cierta medida la potestad legislativa regional con la del Estado, enmarca los límites dentro de los que puede ejercerse, en el respeto a la Constitución y a los vínculos derivados del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales. No obstante, el precepto decisivo es el párrafo quinto, según el cual las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, en las materias de su competencia, participan en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios y proceden a la incorporación y ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, con respeto a las normas de procedimiento que establezca la ley estatal, la cual regula las modalidades de ejercicio del poder sustitutivo en caso de incumplimiento. Algo confusa, por otro lado, es la previsión del tercer párrafo del artículo 117, en virtud de la cual las relaciones internacionales, y con la Unión Europea, de las Regiones son materias de competencia legislativa concurrente, sobre todo si se considera que el párrafo anterior ha incluido entre las competencias legislativas exclusivas del Estado la política exterior y

las relaciones internacionales del Estado y las relaciones del Estado con la Unión Europea. En principio, pudiera entenderse que la competencia concurrente se extiende sólo a formas vicariales de dichas relaciones, tales como la creación de representaciones regionales ante la Unión, regulada por la Ley núm. 52 de 1996 y por la Ley núm. 128 de 1998, o la presencia en el Comité de las Regiones [98]. Por último, el artículo 120, en su segundo párrafo, sitúa el incumplimiento de las normas internacionales o del Derecho comunitario, como una de las causas del ejercicio del poder sustitutivo del Gobierno al que nos hemos referido anteriormente. Vamos a desarrollar algo más estas previsiones.

5.2. Participación de las Regiones en la elaboración de las disposiciones normativas de la Unión Europea

Comenzando por el examen de los proyectos legislativos comunitarios por parte de las Regiones, éste se desarrolla por medio de las Conferencias representativas de las Administraciones territoriales, es decir, en el ámbito regional, la Conferencia de Presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano —que tiene derecho a formular observaciones a las propuestas que incidan sobre sus competencias— y, ya en coordinación con el Estado, la Conferencia Estado-Regiones [99]. Precisamente, en la creación de este órgano en 1983 influyó de manera notable la necesidad de «compensar» de alguna manera a las Regiones por la pérdida de atribuciones que ha significado, en algún caso, la transferencia de funciones a la Comunidad Europea. La Conferencia asume una posición de alto calado, puesto que, cuando la Comisión haya presentado una propuesta que afecte a materias de competencia legislativa regional, y a petición de, al menos, una de ellas, se reúne para fijar la posición del Gobierno ante el Consejo de Ministros de la Unión. Para ello dispone de un plazo de veinte días, durante el que, si así lo pide la Conferencia, el Gobierno ha de presentar una reserva de examen parlamentario en el Consejo, de Ministros de la Unión, en virtud de la cual, durante el plazo mencionado de veinte días, la fijación de la posición italiana queda supeditada a la conclusión de sus trabajos por parte de la Conferencia. Además, de manera sistemática se reúne semestralmente para celebrar su sesión comunitaria sobre la que, por afectar fundamentalmente a la ejecución de los actos de la Unión, nos ocuparemos algo más adelante. También es importante, tras la sustitución de la Ley La Pergola por la Ley de 4 de febrero de 2005, núm. 11, el reconocimiento a las Regiones, sobre todo a las de estatuto especial, del derecho a participar dentro de la delegación ita-

---

[98] M. Cartabia, *Italia en Europa: problemas nuevos y viejos, a la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones, op. cit.*, p. 241.

[99] Para un estudio de esta materia tras la reforma constitucional de 2001, pero antes de la Ley 11/2005, puede consultarse R. Crisafi, *La partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, Il federalismo a Costituzione variata,* G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, pp. 177 y ss.

liana en el Consejo, cuando se traten materias propias de su competencia, el cual llega incluso a otorgar la presidencia de dicha delegación a un Presidente de Región o de Provincia Autónoma, cuando así lo decida el Gobierno. Este derecho, contenido ya en el artículo 5 de la Ley 131/2003, se mantiene expresamente en la Ley 11/2005. En el ámbito local, la Conferencia Estado-Ciudades y autonomías locales puede transmitir al Gobierno las observaciones que estimen oportunas sobre propuestas legislativas de interés local.

5.3. La incorporación de actos comunitarios por las Regiones

Por lo que se refiere a las competencias de las Regiones en el desarrollo del Derecho comunitario —la denominada fase descendente— el artículo 9 de la Ley La Pergola preveía hasta su reciente derogación que las Regiones con estatuto especial y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, en materia de su competencia exclusiva, y también las de estatuto ordinario —y las dos Provincias Autónomas referidas— en materias de competencia concurrente, pudieran dar inmediata actuación a las directivas comunitarias. No obstante, esta facultad aparece matizada por la competencia que puede ejercer el Estado, mediante la ley comunitaria, de establecer las disposiciones de principio que son inderogables para las leyes regionales posteriores, y que prevalecen respecto de las anteriores si existe contradicción. En todo caso, las disposiciones regionales que incorporen o ejecuten el contenido de un acto comunitario deben indicar en su título el número de identificación de la norma incorporada. Asimismo, las Regiones deben comunicar a la Presidencia del Consejo de Ministros el número y datos de publicación de cada disposición que transponga una directiva comunitaria, para su adecuado seguimiento.

Sobre este marco ha venido a intervenir muy notablemente la reforma constitucional de 2001 [100]. Centrándonos específicamente a las relaciones con la Unión Europea, el párrafo quinto del artículo 117 les atribuye, según se ha dicho, la facultad de ejecutar los tratados internacionales y actos de la Unión Europea, dentro del respecto a las normas de procedimiento establecidas por el Estado, al cual le corresponde, por otra parte, el poder sustitutivo en caso de incumplimiento. Una segunda versión de este poder sustitutivo se ha introducido, según ya hemos comprobado, en el artículo 120 de la Constitución, en esta ocasión para atribuirlo no ya a la ley, sino al Ejecutivo. Pues bien, a estos efectos, el precepto anterior dispone que el Gobierno puede sustituir a los órganos de las Regiones, las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y

[100] Acerca de la elaboración, en este ámbito, de las reformas constitucionales de 1999 y 2001, y de las cuestiones que se planteaban en el momento inmediatamente posterior a las mismas acerca de la participación regional en la Unión Europea, véase F. Pizzetti, «Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale», *Le Regioni,* núm. 5, ottobre de 2001, pp. 803 y ss.

los Ayuntamientos, en caso de falta de respeto a normas o tratados internacionales o al Derecho comunitario. Asimismo, se remite a la ley la definición de los procedimientos susceptibles de garantizar que los poderes sustitutivos se ejerciten dentro del respeto al principio de subsidiariedad y al principio de colaboración leal [101].

La reforma constitucional ha necesitado de algunos desarrollos legislativos no menores. Ante todo, debemos mencionar la Ley 131/2003, conocida como Ley La Loggia [102]. En esta disposición se contienen dos elementos relevantes a la hora de plantear la ejecución de actos comunitarios por parte de las Regiones y Provincias Autónomas. En primer término, se establece, según se ha apuntado anteriormente, el procedimiento para aprobar los decretos legislativos que, de modo transitorio, en tanto se vayan desarrollando las leyes marco oportunas, especifiquen los principios fundamentales, ya existentes en el derecho del Estado, dentro de los que deben elaborarse las leyes regionales en materias de competencia legislativa concurrente. En este sentido, es importante destacar el artículo 1.6 de dicha Ley, el cual disponía que, al determinar dichos principios, los mencionados decretos legislativos debían tener en cuenta, de manera preferente, no sólo los criterios objetivos que se desprendiesen del complejo de funciones correspondientes a cada sector material, sino, entre otros, y por lo que se refiere a nuestro estudio, el respeto a las normas y tratados internacionales y del Derecho comunitario. Esta última previsión, en cuanto abría la puerta a un efecto innovador de los Decretos legislativos, ha sido declarada inconstitucional por la Sentencia 280/2004 del Tribunal Constitucional italiano. Sin embargo, es significativa del contenido que habrán de tener en el futuro las leyes marco de este país para determinar los principios fundamentales estatales [103]. En segundo lugar, desarrolla el poder sustitutivo del Estado respecto de las Regiones [104], a cuyo efecto regula un procedimiento que comienza con un requerimiento previo a la entidad afectada para que solvente por sí misma el problema. Transcurrido éste sin una respuesta adecuada, el Consejo de Ministros, previa audiencia a la entidad correspondiente, podrá optar por dictar las disposiciones oportunas o por nombrar un comisario al efecto, en una sesión en la que deberá participar el Presidente de la Junta regional afectada. Pues bien, cuando este procedimiento se haya iniciado para remediar una violación del Derecho comuni-

---

[101] La doctrina ha propuesto que los requisitos constitucionalmente previstos para el ejercicio del poder sustitutivo del Gobierno se extiendan analógicamente al otorgado al Parlamento. Véase M. Cartabia, *Italia en Europa: problemas nuevos y viejos, a la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones, op. cit.*, p. 241.

[102] Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131.

[103] Acerca de las leyes marco de Italia, véase F. Pascua Mateo, «Las leyes de armonización: esbozo de una construcción dogmática», *RAP,* núm. 167, mayo-agosto de 2005, pp. 147 y ss.

[104] Antes de la reforma constitucional, el poder sustitutivo estaba sólo previsto en algunas disposiciones legales dispersas —entre ellas, significativamente, el DPR de 24 de julio de 1977, núm. 616 y la propia Ley La Pergola respecto de la ejecución de deberes comunitarios— y debía entenderse como una potestad excepcional, según establecía el Tribunal Constitucional italiano en resoluciones como la SCCI 386 de 1991. Véanse al respecto, T. Martines A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale, op. cit.*, pp. 145 y ss.

tario, además del Presidente del Consejo, las medidas concretas podrán ser dictadas a propuesta del Ministro para las Políticas Comunitarias o del que resulte competente por razón de la materia.

A pesar de todo, la reforma constitucional provocó que la regulación establecida en la Ley La Pergola no fuera totalmente satisfactoria. Por ello, las leyes comunitarias —encargadas de dictar anualmente las disposiciones o habilitaciones legislativas o reglamentarias necesarias para la transposición de las directivas comunitarias— aprobadas con posterioridad han incluido ya algunas alteraciones, en un doble sentido. En primer lugar, atendiendo a la transferencia a las Regiones de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 117.5 CI, desde la Ley comunitaria de 2001 [105] no se incluye ya el anexo C, correspondiente a las transposiciones que deben hacerse por vía reglamentaria, práctica que se mantiene en la última ley comunitaria aprobada durante la redacción de estas páginas, la Ley comunitaria 2004 [106]. Por otro lado, y con el fin de vencer posibles inercias de las Regiones, el artículo 1.5 de cada una de estas leyes establece en todos los casos que, en la fecha en la que finalice el término para la transposición de la normativa comunitaria, los decretos legislativos estatales que se hayan podido aprobar, en materias de competencia regional, entran en vigor en aquellas regiones que no hayan aprobado sus propias normas al respecto, y serán aplicables y eficaces hasta la entrada en vigor de la normativa de incorporación de cada Región.

Semejantes previsiones no se han considerado suficientes, y el legislador italiano ha optado por sustituir la Ley La Pergola por una ley que tenga consideración no sólo de las nuevas reglas constitucionales, sino también de las soluciones necesarias para mejorar el procedimiento de ejecución de los deberes comunitarios. Esta operación se ha llevado a cabo a través de la Ley 11/2005 [107], una norma que, si bien contiene novedades importantes, no representa una enmienda de totalidad al sistema anterior [108], razón por la cual vamos a destacar únicamente las variaciones relevantes, manteniendo la exposición sistemática en el apartado relativo a la Ley La Pergola. Lo primero que procede destacar, en este sentido, es la ampliación de los actos de la Unión que quedan al abrigo de esta disposición, puesto que, además de los deberes que deriven de todos los actos del Derecho comunitario y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta Ley regula el cumplimiento de los que procedan de la aprobación de decisiones y decisiones marco, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

---

[105] Ley núm. 39, de 2002.

[106] Ley de 18 de abril de 2005, núm. 62, de disposiciones para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas, Ley comunitaria de 2004.

[107] Ley de 4 de febrero de 2005, núm. 11, de normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias.

[108] Al menos en lo relativo a la fase descendente del Derecho comunitario. No ocurre lo mismo con la elaboración de los actos comunitarios, materia en la que, como hemos visto, la ley incorpora decisiones de trascendencia, tales como la citada reserva de examen.

En segundo lugar, y de acuerdo con las recomendaciones comunitarias acerca de las buenas prácticas en materia de incorporación de los actos normativos de la Unión, el artículo 2 crea el Comité Interministerial para Asuntos Comunitarios Europeos (CIACE), presidido por el Presidente del Consejo o el Ministro para las Políticas Comunitarias, e integrado, además, por el Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Asuntos Regionales y los Ministros competentes en razón de las materias incluidas en el orden del día de cada sesión. Cuando se traten cuestiones que interesen también a las Regiones, puede asistir el Presidente de la Conferencia de Presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, o un Presidente de Región o de Provincia Autónoma en quien haya delegado y, en los ámbitos de competencia de los entes locales, los Presidentes de las asociaciones representativas de los mismos. Para la preparación de sus reuniones, el CIACE está asistido por un Comité Técnico Permanente instituido en el seno del Departamento para las Políticas Comunitarias y presidido por el Ministro para las Políticas Comunitarias, o la persona en quien delegue. Este Comité está integrado por Directores Generales, u otros altos funcionarios con especial formación en la materia, designados por todas las Administraciones del Gobierno. Cuando se traten cuestiones que afecten también a intereses regionales, el Comité Técnico, integrado por los asesores regionales competentes o sus delegados, lo preside el Ministro para las Políticas Comunitarias, de acuerdo con el Ministro para Asuntos Regionales, en el seno de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. La tarea de este Comité, a los efectos que nos interesan, es la de coordinar las líneas políticas del Gobierno en el cumplimiento puntual de los deberes derivados de la pertenencia de Italia a la Unión Europea.

En cuanto a las facultades de las Regiones para la incorporación de normas comunitarias, la Ley 11/2005 sistematiza las modalidades de uso de los poderes sustitutivos del Estado, en el caso de retraso en el cumplimiento de los términos fijados, tal y como se recogen en el párrafo 5 del artículo 117 y el párrafo 2 del artículo 120 CI, así como de la regulación de los principios fundamentales dentro de los que deben aprobarse las leyes regionales en las materias de competencia concurrente [109]. Bajo el primer aspecto, los poderes sustitutivos estatales para la incorporación de directivas que recaigan sobre materias de competencia legislativa regional pueden ejercerse a través de la Ley comunitaria (art. 9.1.h), por medio de las medidas urgentes de incorporación de actos comunitarios (art. 10.3), de reglamentos de deslegalización,

[109] Esta regulación ha planteado, no obstante, dudas acerca del reparto de atribuciones entre el poder sustitutivo encomendado al Gobierno por el artículo 120 y una eventual asunción del mismo por el Parlamento conferida por una ley aprobada de acuerdo con el artículo 117.5 CI. Asimismo, se ha sugerido la posibilidad de que las propias Regiones asuman un poder sustitutivo respecto de incumplimientos que pudieran tener su origen en la inactividad de los entes territoriales inferiores, cuando tengan atribuida la competencia administrativa necesaria para ejecutar una norma de Derecho comunitario. En este sentido, F. Pizzetti, *Le «nuove» Regione italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII Legislatura*. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale, *op. cit.*, pp. 834 y ss.

(art. 11.8), y de simples adaptaciones técnicas (art. 13.2). En todos los casos, además de recordar la vigencia puramente provisional de las disposiciones dictadas en ejercicio de tales poderes sustitutivos, que serán desplazadas una vez que las Regiones aprueben las normas al efecto, se establece que aquéllas deben hacer mención expresa de su naturaleza sustitutiva y su provisionalidad, y deben ser sometidas a examen previo por parte de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. En cuanto a la fijación de los principios fundamentales en materias de competencia legislativa concurrente, queda en manos de la ley comunitaria (art. 9.1.f). Por último, en relación con los deberes de comunicación al Gobierno de la publicación de las disposiciones de incorporación por parte de las Regiones, el artículo 19 faculta la utilización de los medios informáticos que resulten necesarios.

Finalmente, los artículos 17 y 18 de la Ley regulan las llamadas sesiones comunitarias de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano y de la Conferencia Estado —Ciudades y Autonomías Locales—. La primera se ha de celebrar al menos dos veces al año para tratar, entre otras materias, del borrador de la Ley comunitaria, y de los criterios y modalidades para el ejercicio de las funciones regionales en el cumplimiento de los deberes comunitarios. La segunda tiene una periodicidad ordinaria de una sesión por año, y en ella se han de tratar los aspectos de las políticas comunitarias que afecten a los entes locales. De ambas sesiones se debe informar a las Cámaras parlamentarias.

El artículo 120.6 de la citada Ley se cierra con una previsión interesante como es el, en cierto modo, encargo al Gobierno para que promueva la conclusión de acuerdos en la Conferencia Estado-Regiones o en la Conferencia unificada, dirigidos a «favorecer la armonización de las legislaciones respectivas o la consecución de posiciones unitarias o de objetivos comunes». Como garantía adicional a las Regiones, se establece que en este ámbito el acuerdo se consigue únicamente mediante el asentimiento del Gobierno, de los Presidentes de las Regiones y los de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, sin que puedan, sin embargo, aplicarse los mecanismos sustitutivos y de urgencia previstos con carácter general para otros acuerdos y que permiten al Consejo de Ministros adoptar la decisión final [110].

[110] Tales mecanismos se encuentran en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto Legislativo de 28 de agosto de 1997, núm. 281, sobre definición y ampliación de las atribuciones de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano y unificación, para las materias y temas de interés común de las Regiones, las Provincias y los Municipios, con la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales (*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*). Por el primero de ellos, si la Conferencia no adopta un acuerdo, expresamente previsto por la ley, en un plazo de treinta días desde la primera sesión en que se hubiera incluido su objeto en el orden del día, el Gobierno podrá decidir con resolución motivada. Por el segundo, el Consejo de Ministros puede adoptar unilateralmente tales acuerdos en caso de urgencia motivada, enviándolos a la Conferencia dentro de los quince días siguientes y tomando nota de las observaciones que ésta formule para deliberaciones posteriores.

Mariano Daranas Peláez ⋆

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 Mónaco [1]). 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 cumbres 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 1989, 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 Gemeindesetz*) 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 ley [3];
— 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 seno [4] (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» *(Beschwarde*) 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» (*Staatsoberhaup*t) en los supuestos previstos en la propia Constitución [6].

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 volljährigern 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 Liechtenstein [8], 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 (*Volksabstimmung*). 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 Electoral [10]), 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», *Volksrechtegesz, 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 enajenan 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 públicos [11].
— 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» (*Geschäftsprüfungskommissio*n), 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», V*olksabstimmung*). 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 Landesauschuss)*

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 Zweitstimmen*), 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 geregelten 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 presentes [13], 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 (adviértase 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 Selbsverwaltung)* 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 Gemeindeversamunlung)

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 omnicomprensiva, 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 Erträgnisse*) 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 subsiguiente 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 desestimará 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 francos [15]).

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 resolución [16], 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 información, 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 geringener 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 FF.RR (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 manifiestamente 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 este 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 (*Gemeindekssierer*) 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 (S*taatliche 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.

Almudena Marazuela Bermejo *

La organización territorial del Gran Ducado de Luxemburgo

Sumario: I. ASPECTOS GENERALES.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO.—2.1. Los Distritos.—2.2. Los Cantones.—2.3. Los Municipios, Comunes o Comunas.—2.4. Los Sindicatos Comunales.

I. ASPECTOS GENERALES

El Gran Ducado de Luxemburgo abarca una superficie de 2.586 kilómetros cuadrados (poco más de la tercera parte de la Comunidad de Madrid) —lo que le sitúa como el séptimo país más pequeño de Europa y trigésimo segundo más pequeño del mundo—, en la que reside una población de 468.571 habitantes censados en el año 2005.

Su enclave en el centro de Europa hizo de Luxemburgo una suerte de «terreno bisagra» entre las potencias europeas de Francia y el Imperio Germánico padeciendo a lo largo de los siglos las idas y venidas de mesnadas, tercios y ejércitos de muy diversa procedencia.

Parte de Lotaringia en épocas pretéritas, se independiza el Condado de Luxemburgo en el año 963 con su adquisición por el Conde de Ardennes y de Trévirois; hasta 1437 no elevará su rango a Ducado. En 1441 Luxemburgo es vendido a Borgoña, bajo cuya soberanía permanece hasta el fallecimiento de Carlos «el Temerario». La disputa entre los ejércitos franceses e imperiales por los territorios del disuelto Estado borgoñón dio pie a un período de alternancia francesa y germánica hasta que en 1544, como consecuencia del Tratado de Crèpy, se suma a los dominios del emperador Carlos V y más tarde de Felipe II, quedando Luxemburgo englobado en las españolas Provincias del Norte. A Carlos V correspondería la acometida de una serie de medidas de carácter centralizador, entre las que habría de desta-

* Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

car la creación de la figura del Gobernador, así como la del Consejo Provincial con funciones de asistencia en las tareas de gobierno y con naturaleza jurisdiccional civil y penal.

Los conflictos que vivieron estas Provincias a partir de 1566, concluyen en 1597 con la declaración de las Provincias del Norte como Estado soberano bajo la denominación de Provincias Unidas y el reinado de Alberto e Isabel Clara Eugenia de Habsburgo. La independencia de España no pasó, sin embargo, de ser transitoria: En 1621 fallece Alberto retornando las Provincias Unidas a manos de la Corona de España, aunque también por escaso tiempo, pues la Guerra de los Treinta Años entre Francia, aliada a Inglaterra, y España se resuelve con la derrota española en las Dunas (1658) y el Tratado de los Pirineos (1659), en virtud del cual Felipe IV de España se ve forzado a ceder a Francia las plazas valonas de Henao, Flandes y la franja sur de Luxemburgo.

En 1678, Luis XIV de Francia conquista Luxemburgo. Los conflictos se suceden, hasta que en 1684, a resultas de la victoria francesa, el Ducado pasa otra vez a ser patrimonio de la Corona gala. A la anexión del Ducado suceden una serie de reformas a la francesa detenidas, sin embargo, por la Guerra de la Liga de Habsburgo, que desemboca en la victoria de los aliados europeos frente a Francia. Por obra del Tratado de Ryswick (1697) la Corona francesa se ve compelida a ceder a España el Ducado de Luxemburgo con excepción de los territorios afectados por el Tratado de los Pirineos.

La desaparición de la rama española de los Habsburgo y el conflicto europeo que de ella dimana concluye con los Tratados de Utrecht (1713) y Rastatt (1714), con los que se inicia en manos de Carlos IV de Habsburgo y continúa en la de sus sucesores desde 1715 el período austríaco de Luxemburgo, si bien a partir de 1793 se produce un desplazamiento de los derechos a favor de los herederos de la Casa Nassau-Weilburg.

A partir de 1795 se inicia una etapa de nuevo dominio francés tras el sitio y la toma de la fortaleza luxemburguesa por las tropas revolucionarias, al que siguen dos Decretos de la Convención: El primero, de 30 de agosto de 1795, por el que una la parte sur del territorio de Luxemburgo es incorporado a la estructura departamental francesa (en su mayoría bajo la denominación de *Département des Forêts* (subdividido en cuatro distritos o *arrondissements*: Luxemburgo, Bitburgo, Diekirch y Neufchâteau), en tanto el norte del Ducado pasa a formar parte del Departamento de L'Ourthe y la región de Saint Hubert al Departamento de Sambre-et-Meuse); el segundo, de 1 de octubre, declarando formalmente la anexión del suelo ducal a Francia.

La caída de Napoleón y el posterior Congreso de Viena (1815) provocan una nueva partición territorial trasladando parte de Luxemburgo como Gran Ducado a manos de los Países Bajos, mientras la parte más al Este es cedida a Prusia. En 1830 Bélgica se independiza junto con Luxemburgo de Holanda, situación en la que permanece casi un decenio.

A raíz del Tratado de los XXIV artículos, de 14 octubre 1831, se planea una nueva división luxemburguesa; el planteamiento inicial, sin embargo, es modificado bajo los auspicios de las potencias europeas tomando como cri-

terio para la nueva delimitación el mapa lingüístico. La formalización de la división tiene lugar mediante el Tratado de Londres de 19 de abril de 1839: la parte oeste de Luxemburgo pasaría a Bélgica devolviéndose la mayor parte del territorio a Holanda.

El Gran Ducado se convierte en autónomo en 1848, si bien la ratificación de esa autonomía se demora hasta el Segundo Tratado de Londres de 11 de mayo de 1867.

De 1914 a 1918 Luxemburgo es ocupada por las tropas alemanas. La Paz de Versalles restaura la independencia, a pesar de las reclamaciones belgas de incorporar Luxemburgo bajo su soberanía.

El 10 de mayo de 1941, en ejecución de la operación «Fall GELB», las tropas nacionalsocialistas entran en Luxemburgo. En 1942 Hitler proclama la anexión de Luxemburgo al Tercer Reich y el Ducado pasa a formar parte del distrito de «Gau Moselland».

El 9 de septiembre de 1944, las tropas americanas penetran en el Ducado de Luxemburgo; sólo un día más tarde tomaban su capital. El 16 de diciembre de ese mismo año, a raíz de la ofensiva alemana y el triunfo en la batalla de Bulge, Von Rundstedt recupera para Alemania parte de los territorios perdidos. Cinco días más tarde el ejército aliado, bajo el mando del general Patton, libera definitivamente el Gran Ducado.

Centrándonos en el ordenamiento jurídico, Luxemburgo cuenta desde el 17 de octubre de 1868 con una Constitución que ha sido múltiples veces reformada (15 de mayo de 1919, 28 de abril de 1948, 6 de mayo de 1948, 15 de mayo de 1948, 21 de mayo de 1948, 27 de julio de 1956, 25 de octubre de 1956, 27 de enero de 1972, 13 de junio de 1979, 25 de noviembre de 1983, 20 de diciembre de 1988, 31 de marzo de 1989, 20 de abril de 1989, 13 de junio de 1989, 16 de junio de 1989, 19 de junio de 1989, 23 de diciembre de 1994, 12 de julio de 1996, 12 de enero de 1998, 29 de abril de 1999, 2 de junio de 1999, 8 de agosto de 2000, 18 de febrero de 2003, 19 de diciembre de 2003, 26 de mayo de 2004, 26 de mayo de 2004, 19 de noviembre de 2004 y de 21 de junio de 2005). El Texto Fundamental configura, bajo el esquema de «una monarquía constitucional en una democracia parlamentaria», un esquema institucional en cuyo vértice se sitúa el Jefe del Estado encarnado en la persona del Gran Duque, al que formalmente corresponde desempeñar más funciones de las que en la práctica asume. La Constitución reconoce la tradicional división tripartita de poderes:

— Un Poder Judicial ejerce con independencia la función jurisdiccional en nombre del Gran Duque, en cuya cúspide se ubica la Corte Superior de Justicia. La Corte Constitucional, tras la reforma de 1996, es concebida como jurisdicción especial.
— Un Poder Legislativo, de estructura monocameral, que reside en la Cámara de Diputados, conformada sesenta miembros elegidos cada cinco años, con la que el Gobierno comparte la facultad de presentar iniciativas legislativas, previo, salvo en casos de urgencia, el trámite de consulta al Consejo de Estado.

— Un Poder Ejecutivo, que dirige la acción política y de gobierno y con poder reglamentario y ejecutivo, a cuya cabeza se encuentra el Gran Duque, a quien compete regular y nombrar a los miembros del Gobierno, debiendo por mandato constitucional ser éstos, al menos, tres (en la práctica existen trece ministros, uno de ellos el Ministro de Estado o Primer Ministro, un Ministro delegado y un Secretario de Estado). El Gobierno, como antes se indicó, es asistido por un Consejo de Estado, de naturaleza consultiva, compuesto por veintiún consejeros nombrados y cesados por el Gran Duque a propuesta del Parlamento, el Gobierno y el propio Consejo de Estado.

Los asuntos comunales dependen del Ministerio del Interior y Ordenación del Territorio, al que corresponde la dirección de los asuntos comunales (administración comunal, sindicatos de comunas o municipios (equivalentes a las mancomunidades españolas) y entidades implantadas y supervisadas por los municipios; la organización territorial (entre otras materias: las elecciones comunales, la coordinación general de las finanzas de los municipios, el control financiero y contable de los mismos, los comisariados de distrito (*commissariats de District*), o la configuración de estructuras administrativas y de las relaciones entre el Estado y los municipios; la ordenación comunal y el desarrollo urbano; la seguridad ciudadana y la protección civil; la gestión del agua; los parques naturales y la política internacional e interregional de ordenación del territorio y de cooperación interregional).

II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO

La Constitución de Luxemburgo esboza en dos de sus capítulos, el I, «*Del Territorio y el Gran Duque*», y el IX, «*De las Comunas*», la planta general de la organización territorial del Gran Ducado, a lo que cabe sumar los artículos 54.1.5.º, 90 y 91 referidos de pasada a los distritos. El artículo 1 de la Constitución proclama solemnemente la indivisibilidad del territorio y en el 2 establece el principio de rigidez en cuanto a las delimitaciones administrativas internas al contemplar que «*sólo mediante ley podrán modificarse las sedes y los límites de los departamentos judiciales o administrativos, de los cantones y de los municipios*».

Así pues, Luxemburgo desconoce el nivel regional, aun cuando en él existen dos «regiones naturales»: al norte Oesling, al sur Gutland, circunscribiendo la organización del territorio a tres distritos, divididos en 12 cantones (*canton* o *kanton*) y 118 comunes (*comunnes* o *gemeinden*).

2.1. Los Distritos

El 30 de agosto de 1795, bajo la soberanía de Francia, Luxemburgo es incorporado a la estructura departamental francesa. El territorio se reparte

entre los *Département des Forêts* (en el que se incluye la mayor parte del territorio), el Departamento de L'Ourthe (al que se integra el norte del Ducado) y el Departamento de Sambre-et-Meuse (al que se suma la región de Saint Hubert).

La Constitución otorgada de 1841 por Guillermo II en su artículo 52 preveía, siguiendo la doble división anterior, la división en comunas y distritos. Poco después, el 24 de febrero de 1843 se aprueba una ley sobre organización de los comunes y distritos (Diekirch, Grevenmacher y Luxemburgo), que es modificada por la posterior Ley de 23 de octubre de 1848. En 1857 se suma un cuarto distrito, que perdurará hasta 1967: Mersch. En 1967, el distrito de Mersch desaparece como tal permaneciendo en la actualidad los tres distritos tradicionales.

En contraposición a lo que sucede con los municipios y los cantones, la Constitución, en el precepto antes transcrito, no menciona expresamente los distritos, aunque alude a ellos de manera tácita («*mediante ley podrán modificarse las sedes y los límites de los departamentos judiciales o administrativos*») a lo largo del articulado al referirse a los comisarios del distrito y tribunales de distrito (cuyo ámbito de competencias tiene su base en el territorio). En efecto, al efecto pueden reseñarse:

— El artículo 54.1: «*El mandato de diputado es incompatible: 5.º con las de comisario de distrito […].*»
— El artículo 90: «*[…] Los consejeros del Tribunal Superior de Justicia y los presidentes y vicepresidentes de los tribunales de distrito serán nombrados por el Gran Duque, teniendo en cuenta el parecer del Tribunal Superior de Justicia.*»
— El artículo 91: «*Los jueces de paz, los jueces de tribunales de distrito y los consejeros del Tribunal Superior son inamovibles. […].*»

En todo caso, en virtud del artículo 2 del Texto Constitucional su modificación sólo puede llevarse a cabo por medio de una ley: «*Sólo mediante ley podrán modificarse las sedes y los límites de los departamentos judiciales o administrativos […].*»

La Ley Comunal de 13 de diciembre de 1998, sobre la cual se han operado numerosas reformas (Ley de 20 de abril de 1993, dos leyes de 28 de diciembre de 1995, Ley de 31 de mayo de 1999, 23 de febrero de 2001 y 19 de julio de 2005), remarca su carácter como agrupación de distritos con fines administrativos y judiciales en el artículo 1: «*El Gran Ducado está dividido en comunas que conforman los distritos, en la manera que está establecido o en la que ulteriormente se pudiera disponer.*»

La Ley Comunal, más profusamente, reconoce esta división en distritos en el artículo 109, párrafo primero, cuyo tenor destaca la tradicional división del Gran Ducado en tres distritos: Luxemburgo, Diekirch y Grevenmacher, describiendo en los párrafos siguientes la composición cantonal de cada uno de ellos.

El elenco funcional que cumple este nivel administrativo comporta una estructura y organización notablemente simple. El artículo 109 menciona con carácter genérico la existencia de unos jefes de distrito establecidos en

Luxemburgo, Diekirch y Grevenmacher. Ésta es, indudablemente, la figura institucional central de este nivel administrativo: el Comisario del Distrito, denominación oficial que cristaliza el artículo 110 de la Ley Comunal en su inciso final.

El Comisario del Distrito es un funcionario nombrado por el Gran Duque y dependiente del Ministro del Interior y Relaciones con los Municipios. Por ende, no constituye ni forma parte de una Administración independiente de la central, podríamos reseñar que se asimila en parte a la Administración periférica en España.

Sus principales competencias son la supervisión de la ejecución de las leyes y los reglamentos del Gran Duque, así como la intermediación entre el Gobierno y las autoridades locales. Más profusamente los artículos 114 y 115 de la Ley Comunal enuncian las principales atribuciones que se encomiendan al Comisario del Distrito, sin perjuicio de las enumeradas por otras disposiciones [1]:

01. Vela por la ejecución de las leyes y los reglamentos generales y comunales, dando cuenta a la autoridad superior de las infracciones de que hubiera tenido conocimiento.
02. Vela por el mantenimiento del buen orden, de la seguridad, de la tranquilidad y de la salubridad públicas. Le corresponde adoptar en caso de situaciones extraordinarias, de manera inmediata, las medidas que correspondan pudiendo requerir, incluso, la intervención de la gendarmería y la fuerza pública.
03. Asiste a las deliberaciones de las autoridades locales cuando lo juzgue útil. Puede presidir las reuniones mantenidas con las autoridades de varias comunas sobre asuntos de interés compartido o común; así, por ejemplo, preside las reuniones relativas al estatuto del secretario comunal conjunto —en caso de que los comunes correspondieran a distritos diferentes quien preside la reunión será el Comisario del Distrito en el que se sitúe el municipio con mayor población— (art. 88).
04. Las Administraciones comunales y su personal se encuentran bajo su supervisión directa. Así: vela por que aquéllos cumplan los deberes que les imponen las leyes, los reglamentos y las instrucciones; conoce de los abusos que cualquier naturaleza que se hubieran cometi-

[1] A modo de ejemplo pueden consultarse: la Ley de 29 de julio de 1930, de nacionalización de la policía local; la Ley de 14 de febrero de 1955, relativa a la reglamentación de la circulación en las vías públicas, modificada por la posterior de 6 de julio de 2004; la Ley de 4 de abril de 1974, relativa al régimen de los mercados públicos de trabajo y de aprovisionamiento y el Reglamento Gran Ducal de ejecución de la Ley de mercados precitada, de 10 de enero de 1989; la Ley de 28 de junio de 1976 sobre regulación de la pesca en aguas interiores, modificada por las posteriores de 10 de agosto de 1992 y de 28 de mayo de 2004; la Ley de 30 de mayo de 1984, sobre caza, modificada por la posterior de 2 de abril de 1993; la Ley de 21 de noviembre de 1984 en relación con aguas fronterizas del Ducado de Luxemburgo y la República Federal de Alemania (Renania-Palatinado y Sarre) y su Reglamento de 31 de agosto de 1986, modificada por la Ley de 28 de mayo de 2004 y la Ley de 23 de febrero de 2001, relativa la creación de Sindicatos Comunales; o la Ley Electoral del 18 de febrero 2003.

do por funcionarios comunales con ocasión del ejercicio de sus funciones; juega el papel de intermediario administrativo entre autoridades y funcionarios locales y el Ministerio; y desarrolla actividades de dirección respecto de los organismos sociales oficiales y hospicios civiles.

05. Supervisa la administración y gestión ordinaria de los bienes y derechos municipales, del patrimonio y de otras instituciones o entidades bajo la tutela del Gobierno.
06. Impulsa los reglamentos de policía y cualquier otra medida por razones de necesidad o utilidad, en caso de necesidad, ante las Administraciones comunales.
07. Examina los presupuestos y las cuentas comunales, y de las entidades públicas que se encuentran bajo la supervisión de las comunas, así como de los Sindicatos Comunales, manifestando sus conclusiones y propuestas al Ministro del Interior para que éste, en su caso, las acuerde. Con dicho alcance, el artículo 123 de la Ley Comunal exige que el presupuesto votado por el Colegio del Burgomaestre y los Echevinos sea sometido sin dilación al Comisario de Distrito, quien lo remite con sus eventuales observaciones al Ministerio del Interior, salvo en el caso del presupuesto de la villa de Luxemburgo que es remitido directamente por su correspondiente Colegio al Ministro del Interior.
08. Resuelve y confiere ejecutividad a las listas de contribuyentes comunales para su incorporación al presupuesto de ingresos, así como la ejecutoriedad sobre los débitos tributarios, con arreglo al procedimiento que detallan los artículos 150 y 151.
09. Supervisa la gestión de la recaudación de los correspondientes comunes, de las entidades públicas y sociedades bajo la supervisión de éstos y de los Sindicatos Comunales, pudiendo verificar sus estados financieros si lo considerase necesario; constata la llevanza regular de asientos, pudiendo emitir las instrucciones que estime conveniente para garantizar aquélla. Si advirtiera irregularidades graves puede adoptar cualquier medida tendente a garantizar o asegurar los ingresos e intereses comunales, pudiendo, en especial, suspender a los recaudadores y otros agentes comunales encargados del mantenimiento de los fondos comunales. De estas decisiones debe dar cuenta a la autoridad superior.
10. Deben someterse a su conocimiento los planes relativos a materias tan heterogéneas como: aguas, zonas verdes, cultura, tala de bosques o entidades públicas, transmitiendo a la Administración competente las observaciones que considere útiles.
11. Igualmente, deben someterse a su conocimiento todos los proyectos y las propuestas comunales, debiendo poner en conocimiento de la autoridad superior competente las conclusiones extraídas del análisis de aquéllos.

12. Examina el estado de edificios comunales, supervisa y controla que las inscripciones y asientos en los registros civiles y los datos y asientos en los asientos son llevados reglamentaria y regularmente, así como si los funcionarios y empleados municipales cumplen diligentemente sus deberes.
13. Vela, finalmente, porque los ingresos comunales y el dominio público sean gestionados de manera eficiente y en interés del común.

Respecto de las funciones presupuestarias, contables y de tesorería que se asignan al Comisario del Distrito, el artículo 147 de la Ley Comunal dispone que, al margen y sin perjuicio de aquéllas, el control corresponde al *Service de Contrôle de la Comptabilité des Communes*, órgano dependiente del Ministro del Interior.

Son también competencias del Comisario del Distrito:

a) Conocer de manera inmediata del empleo de la fuerza pública por las autoridades comunales, incluso si el Consejo Comunal no aprobase los reglamentos y ordenanzas adoptados para garantizar la seguridad de las personas y de los bienes. En este último supuesto, el Comisario del Distrito puede adoptar los reglamentos y ordenanzas oportunos remitiendo de inmediato copia al Ministro del Interior y al Colegio del Burgomaestre y los Echevinos, debiendo ser publicados, sin perjuicio de su posible suspensión en cualquier momento por el Ministro (arts. 58 y 68 de la Ley Comunal).
b) Conocer de los reglamentos comunales, de los cuales las autoridades competentes habrán de remitirle copia acompañada de un certificado del burgomaestre en el que conste la publicación y su promulgación (art. 82).
c) Puede proponer la declaración formal al Ministro del Interior tras la presentación de un escrito de renuncia por los consejeros comunales (art. 8 de la Ley Comunal).
d) Expide al Ministro del Interior el acuerdo del Consejo Comunal relativo nombramiento de los miembros de las comisiones administrativas de los hospicios civiles y de los organismos sociales oficiales (art. 31 de la Ley Comunal).
e) Conoce de las dimisiones de los echevinos a través de la copia de la carta dimisión que debe dirigirle el burgomaestre, salvo en el caso del Comisario del Distrito de Luxemburgo que es dirigida de manera directa al Ministro del Interior (art. 45).

Mayor importancia tiene la función de tutela administrativa que desempeña el Comisario del Distrito. En efecto, éste puede, al igual que el Ministro del Interior, después de haber requerido al común por dos veces y acusado el recibo de dicho requerimiento, encomendar a uno o varios comisarios especiales encargados de reunirse y mantener contactos con las autoridades comunales «rebeldes», a efectos de que se avengan a las observaciones requeridas y a que cumplan y ejecuten las medidas prescritas por las leyes y los

reglamentos generales o por las decisiones que hubiera adoptado el Ministro del Interior (arts. 108 y 165 de la Ley Comunal).

Para el cumplimiento de estas competencias el Comisario del Distrito tiene asignado un Secretario del Distrito nombrado por el Gran Duque a propuesta de aquél. El Comisario del Distrito puede, en los casos especiales en que la ley lo autoriza, ser reemplazado por el Secretario del Distrito.

Este secretario cumple las funciones del jefe de los asuntos del comisariado. Asimismo, aun cuando cada Comisario del Distrito puede configurar la estructura de su comisariado, pueden nombrarse, entre otros: inspectores, jefes de oficina, adjuntos, así como otros empleados encargados de funciones administrativas ordinarias.

2.2. Los Cantones

El 30 de agosto de 1795, el territorio de Luxemburgo es incorporado a la estructura departamental francesa. El grueso del territorio del Ducado se engloba en el *Département des Forêts* que quedaba subdividido en cuatro distritos o *arrondissements*: Luxemburgo, Bitbourg, Diekirch y Neufchâteau. La pérdida de la soberanía francesa sobre Luxemburgo no significó la desaparición de esta división; cabe reseñar que, por ejemplo, en 1851 se crea el cantón de Vianden o que, en 1967 el distrito de Mersch desaparece, incorporándose el cantón de Mersch al distrito de Luxemburgo a la vez que se crea el cantón de Rédange en el distrito de Diekirch.

Luxemburgo está actualmente dividido en doce cantones. El artículo 109, párrafo primero, delimita la composición cantonal de cada uno de los distritos. Así:

1. El distrito de Luxemburgo comprende los cantones de Capellen, Esch-sur-Alzette, Luxemburgo y Mersch.
2. El distrito de Diekirch está conformado por los cantones de Clervaux, Diekirch, Rédange, Wiltz y Vianden.
3. Y, por último, el distrito de Grevenmacher comprende los cantones de Grevenmacher, Echternach y Remich.

En todo caso, en virtud del artículo 2 del Texto Constitucional, su modificación sólo puede llevarse a cabo por medio de una ley: «*Sólo mediante ley podrán modificarse las sedes y los límites […] de los cantones […].*»

Los cantones del Gran Ducado no cuentan con una estructura específica y propia; de hecho, su finalidad no es la que en tiempos pasados cumplieran, pues en la actualidad no pasan de jugar más que un papel de carácter meramente electoral. En efecto, en las elecciones al Parlamento del Gran Ducado hay configuradas cuatro circunscripciones: La circunscripción del norte compuesta por los cantones de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux y Vianden a la que se asignan nueve diputados; la circunscripción del sur integrada por los cantones de Esch-sur-Alzette y Capellen a la que se atribuyen veintitrés diputados; la circunscripción central conformada por los cantones de Luxemburgo y Mersch, con veintiún diputados; y, por último, la circunscripción del

este, compuesta por los cantones de Grevenmacher, Remich y Echternach, en la que se eligen siete diputados.

2.3. Los Municipios, Comunes o Comunas

Ya bajo el dominio francés se aprueba el Decreto de 14 de diciembre de 1789, relativo a la constitución de las municipalidades. Con fecha de 24 de febrero de 1843 se aprueba una Ley sobre la organización de los comunes y de los distritos, que sería modificada mediante la ulterior de 23 de octubre de 1848. Poco antes se había aprobado la Ley Comunal de 24 de febrero de 1845, vigente hasta 1988. En la actualidad son la Constitución y la Ley Comunal 1988, con sus ulteriores modificaciones, las normas que básicamente configuran el régimen comunal del Gran Ducado.

La Ley Comunal vigente destaca en su artículo 1 que: «*El Gran Ducado está dividido en comunas […].*» En la actualidad existen 118 comunes, comunas o municipios.

El distrito de Diekirch está dividido en los siguientes cantones:

1. El cantón de Clervaux está integrado por los siguientes municipios: Clervaux, Consthum, Heinerscheid, Hosingen, Munshausen, Troisvierges, Weiswampach y Wincrange.
2. El cantón de Diekirch está integrado por los siguientes municipios: Bastendorf, Bettendorf, Bourscheid, Diekirch, Ermsdorf, Erpeldange, Ettelbruck, Feulen, Hoscheid, Medernach, Mertzig, Reisdorf y Schieren.
3. El cantón de Redange está integrado por: Beckerich, Ell, Grosbous, Préizerdaul, Rambrouch, Redange-sur-Attert, Saeul, Useldange, Vichten y Wahl.
4. Vianden está integrado por: Fouhren, Putscheid y Vianden.
5. Wiltzton está integrado por: Boulaide, Esch-sur-Sûre, Eschweiler, Goesdorf, Heiderscheid, Kautenbach, Lac de la Haute-Sûre, Neunhausen, Wiltz, Wilwerwiltz y Winseler.

El distrito de Grevenmacher se divide en los siguientes cantones:

a) Echternach está integrado por: Beaufort, Bech, Berdorf, Consdorf, Echternach, Mompach, Rosport y Waldbillig.
b) Grevenmacher está integrado por: Betzdorf, Biwer, Flaxweiler, Grevenmacher, Junglinster, Manternach, Mertert y Wormeldange.
c) Remich está integrado por: Bous, Burmerange, Dalheim, Lenningen, Mondorf-les-Bains, Remerschen, Remich, Stadtbredimus, Waldbredimus y Wellenstein.

El distrito de Luxemburgo se integra por los siguientes cantones:

a) Capellen está integrado por: Bascharage, Clemency, Dippach, Garnich, Hobscheid, Kehlen, Koerich, Kopstal, Mamer, Septfontaines y Steinfort.

b) Esch-sur-Alzette está integrado por los siguientes municipios: Bettembourg, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Frisange, Kayl, Leudelange, Mondercange, Pétange, Reckange-sur-Mess, Roeser, Rumelange, Sanem y Schifflange.

c) Luxembourg está integrado por: Bertrange, Contern, Hesperange, Luxembourg, Niederanven, Sandweiler, Schuttrange, Steinsel, Strassen, Walferdange y Weiler-la-Tour.

d) Mersch está integrado por: Berg, Bissen, Boevange-sur-Attert, Fischbach, Heffingen, Larochette, Lintgen, Lorentzweiler, Mersch, Nommern y Tuntange.

Los comunes, tal y como reza el artículo 107.1 de la Constitución, «*constituyen colectividades autónomas, de base territorial, poseen personalidad jurídica y gestionan por medio de sus órganos su patrimonio y sus propios intereses*». El carácter judicial y administrativo de las anteriores divisiones, y en ausencia de provincias y de departamentos configuran la estructura municipal como la verdadera organización territorial del Gran Ducado. Los comunes, comunas o municipios son entidades autónomas que tienen personalidad jurídica conforme claramente aquilata el Texto Constitucional en la literalidad introducida por la revisión de 13 de junio de 1999, la autonomía les permite la gestión de su presupuesto (art. 107.3 de la Constitución) y de su patrimonio y pueden proponer, bajo supervisión del Ministerio del Interior, tributos atendiendo siempre al interés comunal. Además, al municipio se le confiere constitucionalmente capacidad normativa.

Las comunas gestionan autónomamente los asuntos de interés municipal. Son de competencia comunal: la organización y administración de la comuna, dentro de las prescripciones contenidas en la Ley Comunal, el orden y la seguridad públicos, la higiene y salubridad públicas, la limpieza comunal, la enseñanza preescolar, primaria y complementaria, y los servicios sociales en materia de ayuda y asistencia a indigentes; asimismo, le corresponden la sanidad pública en lo que respecta a la gestión hospitalaria, asistencia social a la tercera edad, guarderías infantiles y otras ayudas sociales, actividades culturales y deportivas, organización de los transportes públicos, distribución de agua, gas y energía, o la creación de zonas industriales. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a las autoridades municipales la gestión de los registros.

La inspección de la gestión municipal corresponde al Estado, quien puede someter determinados actos de los órganos municipales a la aprobación de la autoridad de tutela y disponer su anulación o suspensión en caso de ilegalidad o de incompatibilidad con el interés general, sin perjuicio de las competencias de los tribunales judiciales o administrativos.

En todo caso, en virtud del artículo 2 del Texto Constitucional su modificación queda protegida por medio de una reserva de ley: «*Sólo mediante ley podrán modificarse las sedes y los límites […] de los municipios.*»

La creación y fusión de comunes suele ser frecuente, incluso la nueva delimitación puede afectar las fronteras cantonales. A modo de ejemplo, podemos destacar las dispuestas más recientemente, aunque en muchos casos su

ejecución se ha diferido hasta el año 2017, por la: Ley de 14 de julio de 2005, de fusión de los Comunes de Kautenbach y Wilwerwiltz; Ley de 21 de diciembre de 2004, de fusión de los Comunes de Bastendorf y Fouhren, Ley de 18 de febrero de 2003, electoral, por la que se opera la fusión de los Comunes de Asselborn, Boevange/Clervaux, Hachiville y Oberwampach; Asdorf, Bigonville, Folschette y Perlé; Harlange y Mecher; y Junglinster y Rodenburg; Ley de 23 de diciembre de 1978, de fusión de los Comunes de Junglinster y Rodenbourg; Ley de 23 de diciembre de 1978, de fusión de los municipios de Harlange y Mecher; Ley de 27 de julio de 1978, de fusión de los Comunes de Arsdorf, Bigonville, Folschette y Perlé.

Igualmente, las leyes establecen cambios en las delimitaciones municipales: Ley de 15 de junio de 2004, de cambio de límites de las comunas de Esch y Schifflange; Ley de 20 de diciembre de 2002, relativa a los cambios en los límites entre las comunas de Niederanven y Sandweiler; Ley de 3 de agosto de 1998, relativa a los cambios en los límites entre las comunas de Biwer y Manternach; Ley de 19 de mayo de 1994, relativa a los cambios en los límites entre las comunas de Remerschen y Wellenstein, o Ley de 14 de noviembre de 1980, relativa a los cambios en los límites entre las comunas de Mamer y Kehlen.

La organización de las comunas se delinea en lo que respecta a la composición, organización y atribuciones de los órganos del municipio por la Constitución y la ley. El esquema institucional se configura comúnmente, de guisa que en cada municipio existe:

1.º *Un Consejo Comunal*

Este Consejo es elegido directamente por los habitantes del municipio censados con capacidad y derecho de sufragio activo y pasivo con arreglo a la ley electoral [2]. La comuna constituye en las elecciones comunales una única circunscripción.

---

[2] En las elecciones comunales votan los nacionales, los extranjeros nacionales Estados miembros de la Unión Europea. A partir del 18 de febrero de 2003, la Ley electoral ha ampliado el derecho a favor de los extranjeros que no pertenecen a aquéllos. Los nacionales de Luxemburgo deben tener dieciocho años cumplidos, la plena capacidad de sus derechos civiles y políticos, estar domiciliados en Luxemburgo y estar inscritos en el censo. Los extranjeros pertenecientes a algún estado de la Unión Europea deben tener dieciocho años cumplidos el día de las elecciones, estar en plena capacidad de sus derechos civiles y no haber sido privados o suspendidos del derecho al voto en Luxemburgo o su país origen, estar domiciliados en Luxemburgo debiendo acreditar su residencia en el Gran Ducado cinco años antes para solicitar la inscripción en el registro electoral y seis meses de residencia en la Comuna; el inscrito no puede simultáneamente ser elector en su país origen. Los extranjeros que no son miembros de alguno de los Estados de la Unión Europea pueden votar cumpliendo los siguientes requisitos: residir legalmente en Luxemburgo al menos cinco años antes de su inscripción, tener dieciocho años cumplidos el día de las elecciones, gozar de los derechos civiles sin haber sido privado del derecho de voto en Luxemburgo o en su país origen, y poseer la siguiente documentación para ser inscrito: un permiso de estancia, los papeles de autorización y, en su caso, el visado.

Para ser elegible es preciso ser luxemburgués o ciudadano de alguno de los Estados de la Unión Europea, tener dieciocho años, la residencia durante al menos seis meses en la comuna a la que se presenta y haber residido en el territorio del Gran Ducado al menos durante cinco años.

La Ley Electoral admite el sufragio plural reconociendo a los electores la disposición de tantos votos como el del número del consejeros a elegir en el Consejo Comunal.

La elección se lleva a cabo a través de un sistema mayoritario relativo o por medio de la representación proporcional en función: de que la comuna cuente con una población de más de tres mil quinientos habitantes o de que cuente o no con una única sección de más de tres mil habitantes. Las elecciones comunales se desarrollan a una única vuelta. Existen comunas o comunes en los que el escrutinio es mayoritario, en cuyo caso las elecciones son a dos vueltas. Cada sección comunal tiene su lista de candidatos y el número de escaños es proporcional al número de habitantes de la sección; los candidatos se presentan en solitario, y, por consiguiente, no existen listas, sino que son elegidos los candidatos que obtienen la mayoría absoluta, considerada como la mitad de los escrutinios válidos, en la primera vuelta y quien obtiene la mayoría relativa en la segunda vuelta.

La determinación del número de Consejeros Comunales atribuido a cada común se realiza mediante reglamento gran ducal a propuesta del Ministro del Interior en atención al resultado de los censos de la población realizados decenalmente. El Reglamento debe publicarse dentro de los doce meses a partir de la elaboración del censo y, como muy tarde, seis meses antes de la fecha de las elecciones comunales. En caso de que el último censo se hubiera elaborado con más de cinco años a la fecha de las elecciones comunales ordinarias, el número de los consejeros comunales atribuidos a cada común se fija en atención a la población real correspondiente a 31 de diciembre del año precedente a las elecciones comunales. El aumento o la reducción de número de los consejeros no se opera más que con ocasión de las elecciones comunales ordinarias.

Los Consejos Comunales se componen según el tenor del artículo 184 de la Ley Electoral, de 18 de febrero de 2003:

a) De 7 miembros en los comunes en los que la población no supera los 999 habitantes.
b) De nueve miembros en los comunes de 1.000 a 2.999 habitantes.
c) De 11 miembros en los comunes de 3.000 a 5.999 habitantes.
d) De 13 miembros en los comunes que cuenten con una población entre los 6.000 y los 9.999 habitantes.
e) De 15 miembros en los comunes de 10.000 a 14.999 habitantes.
f) De 17 miembros en los comunes de 15.000 a 19.999 habitantes.
g) De 19 miembros en los comunes de 20.000 habitantes o cifra superior.
h) El Consejo Comunal de la villa de Luxemburgo está compuesto por 27 miembros.

Los miembros del Consejo Comunal son elegidos por un plazo de seis años siguientes al de las elecciones a contar desde el 1 de enero inmediato, sin perjuicio de que la entrada en funciones del nuevo Consejo Comunal se haga efectiva. Los Consejeros son reelegibles. La reunión de los elegidos a efecto de reemplazar a los Consejeros salientes tiene lugar de seis en seis años el segundo domingo de octubre. Los miembros del Consejo Comunal salien-

te cesan en sus actividades a la entrada en funciones del Consejo Comunal elegido tras las elecciones.

Cabe la celebración de elecciones complementarias por decisión del Consejo Comunal en los casos en que se produzca la primera vacante, bien por traslado de domicilio del miembro fuera del territorio de la comuna, bien por dimisión, o por fallecimiento de algún miembro del Consejo Comunal. Cuando el Consejo Comunal se reduzca a dos vacantes las elecciones complementarias deben tener lugar dentro del plazo de tres meses a contar desde la última vacante.

En todo caso, en los seis meses que preceden a la renovación integral del Consejo Comunal las elecciones complementarias no son obligatorias salvo en el caso de que el Consejo Comunal hubiera perdido la mitad de sus miembros. Los consejeros elegidos tras elecciones complementarias ven restringido su mandato hasta el plazo en que se agotaría el del miembro al que remplazan.

En caso de disolución del Consejo Comunal las elecciones deben tener lugar dentro de los tres meses que siguen al acuerdo de disolución. La fecha concreta debe ser determinada por el Ministro del Interior. El Gran Duque tiene la facultad de disolver el Consejo Comunal, debiendo en este caso celebrarse las elecciones dentro del plazo de los tres meses siguientes a dicha disolución.

Las dimisiones en funciones de los consejeros comunales deben realizarse por escrito y dirigirse al Ministro del Interior por vía del Comisario del Distrito. El Ministro del Interior aceptará la dimisión del Consejero, que será notificada mediante oficio al interesado. Una copia de ésta es remitida al Burgomaestre de la Comuna para información por vía del Comisario del Distrito. Los dimisionarios ejercerán sus funciones hasta que el acto de renuncia hubiera sido aceptado.

No pueden formar parte de ningún Consejo Comunal los Ministros y Secretarios de Estado, los funcionarios y empleados del Departamento de interior y del Comisariado del Distrito, los militares de carrera, los miembros civiles y militares de la dirección y de personal de la policía del Ducado, salvo los agentes que no asumen funciones de policía, así como los sacerdotes vinculados al Estado. No pueden formar parte del Consejo Comunal: las personas que reciban una remuneración fija o variable de la comuna o de una entidad subordinada a la Administración de esa comuna o de un sindicato intercomunal del que la comuna sea parte; de personal docente, los funcionarios y empleados del Estado, de sus administraciones y servicios cuando sean responsables de dicho servicio o que incluya al territorio de la comuna, o cuando ejerzan competencias sectoriales de carácter nacional que puedan entrar en conflicto con los intereses de la comuna en cuestión. Finalmente, los miembros del Consejo Comunal no pueden ser parientes hasta el segundo grado inclusive ni estar unidos por razones de matrimonio; no obstante, el matrimonio posterior no comportaría la revocación de su mandato.

Los miembros del Consejo Comunal designan al Alcalde.

El Consejo tiene atribuidas las siguientes funciones y competencias: establece anualmente el presupuesto municipal y liquidará sus cuentas; elabora las ordenanzas municipales salvo en caso de urgencia; establece impuestos municipales siempre que sean aprobadas por el Gran Duque.

El Gran Duque podrá disolver el Consejo.

2.º *Un Colegio del Burgomaestre y los Echevinos o Regidores*

A este órgano comunal compete dirigir la administración. Sus miembros son elegidos de entre los Consejeros municipales. Las condiciones de nacionalidad que deben cumplir los miembros del colegio de burgomaestre y regidores se determinan por una ley votada en las condiciones del artículo 114, párrafo 5, de la Constitución. Este Colegio es elegido por el Consejo Comunal.

El Colegio del Burgomaestre y los Echevinos está conformado por un burgomaestre y:

a) 2 echevinos en las comunas con una población inferior a 10.000 habitantes.
b) 3 echevinos en las comunas con una población entre los 10.000 a 19.999 habitantes.
c) 4 echevinos en las comunas con una población igual o superior a 20.000 habitantes.
d) El número de echevinos en la villa de Luxemburgo es de 6.

Los echevinos son elegidos de entre los miembros luxemburgueses del Consejo Comunal y son nombrados para un período de seis años. El burgomaestre, a quien corresponde presidir el Colegio, es nombrado por el Gran Duque de entre los miembros del Consejo Comunal por el mismo plazo de seis años.

No pueden ser burgomaestres ni echevinos ni ejercer temporalmente estas funciones: los miembros titulares y en activo de la carrera judicial, los secretarios jefe ni los secretarios de la Corte Superior de Justicia, de los tribunales de distrito, de los jueces de paz y de las jurisdicciones administrativas; ni los sacerdotes.

El burgomaestre o el echevino que pretenda dimitir como Consejero Comunal debe con anterioridad haber presentado su dimisión como burgomaestre o echevino ante quien lo nombró. Los dimisionarios ejercerán sus funciones hasta que el acto de renuncia hubiera sido aceptado.

2.4. Los Sindicatos Comunales

Los Sindicatos Comunales fueron creados en Luxemburgo por medio de la Ley de 14 de febrero de 1900, modificada posteriormente en dos ocasiones por la Ley de 23 de diciembre de 1958 y de la Ley de 29 de julio de 1981. La Ley de 1900 fue derogada definitivamente por medio de la vigente Ley de 23 de febrero de 2001, concerniente a los Sindicatos Comunales.

Conforme al artículo 4 de la Ley de 23 de febrero de 2001 los sindicatos de comunales son entidades públicas investidas de personalidad jurídica. Son asociaciones conformadas por diversas comunas reunidas por razón del interés conjunto especialmente reconocido por medio de acuerdo de las deliberaciones concordantes de cada uno de los Consejos Comunales en relación con obras o servicios, conviniendo destinar a los mismos los recursos necesarios, y formalizados a través de unos estatutos singulares.

La adopción de estos acuerdos por los Consejos Comunales es comunicada por vía del correspondiente Comisario del Distrito al Ministro del Interior. Mediante acuerdo del Gran Duque, previo el conocimiento por el Consejo de Estado, se autoriza la creación de la asociación comunal que, en todo caso, debe adoptar la forma de sindicato de comunas.

Los Sindicatos Comunales pueden estar formados por miembros originarios, esto es, por aquellos que mostraron su voluntad *ab origine* a resultas de la cual se deriva la creación de la entidad, o bien por miembros sobrevenidos, es decir, por comunas que se incorporan al sindicato una vez ya constituido. Para ello es necesario obtener el consentimiento dos tercios al menos de las comunas ya sindicadas. Los nuevos miembros se incorporan conforme a las condiciones que se fijen por el Consejo Comunal del municipio que se va a adherir con los Consejos Comunales interesados. Si la adhesión no comporta un cambio, los estatutos del sindicato las deliberaciones adoptadas por los Consejos Comunales de las comunas que ya son miembros y de las comunas que todavía no lo son se somete a la aprobación del Gran Duque.

El acuerdo o decreto de situación puede autorizar a las comunas a constituirse con fines múltiples, debiendo determinarse con precisión los objetivos del sindicato.

Los Sindicatos de Comunas pueden ser autorizados, conforme a los procedimientos previstos, a participar en organismos públicos extranjeros dotados de personalidad jurídica en las condiciones fijadas por las convenciones internacionales. Recíprocamente las agrupaciones de comunas extranjeras pueden asociarse con comunas luxemburguesas en un Sindicato de Comunas creado por acuerdo gran ducal en la medida en que el Derecho de aquéllas lo permita.

Los estatutos de creación de los Sindicatos deben contemplar un contenido legal mínimo enunciado por el artículo 5 de la Ley de 23 de febrero de 2001: la denominación del Sindicato, la definición de su objeto social, su sede social (que debe ser establecida en una de las comunas que lo integran), su duración, la designación de las comunas miembros, la composición de los órganos del Sindicato, el número de delegados en las comunas miembros en el seno de los órganos del Sindicato, así como la ponderación eventual de los votos de cada comuna miembro, la determinación de las condiciones de adhesión, las condiciones de abandono del Sindicato por parte de una comuna miembro, la afectación de los eventuales excedentes de explotación realizados por el sindicato, la afectación del activo y del pasivo en caso de disolución del sindicato. Cualquier modificación de los estatutos ha de ser aprobada

por todas las comunas miembros y tramitarse conforme al procedimiento previsto para la creación del Sindicato.

La estructura orgánica de los Sindicatos Comunales es preceptiva y se pergeña por el Título II de la Ley de Sindicatos de Comunas: el Comité, el Presidente y la Mesa.

Las atribuciones de estos dos últimos órganos son las mismas que ejercen respectivamente en el ámbito comunal el burgomaestre y el Colegio del Burgomaestre y los Echevinos, con excepción de las funciones que la Constitución y la ley confían a estos últimos en calidad de órganos del Estado.

El Comité es el órgano administrativo del Sindicato Comunal. Cada comuna está representada en el seno del Comité por un delegado elegido de entre los miembros del respectivo Consejo Comunal. El delegado es elegido mediante votación secreta por el Consejo Comunal de conformidad con la Ley Comunal, de 13 de diciembre de 1988. En caso de que los estatutos prevean la representación por medio de un delegado para varios comunes, éste se elige sobre la base de una lista de candidatos propuestos por los diferentes Consejos Comunales en reunión conjunta convocada por el Comisario del Distrito donde tiene su sede el Sindicato. El delegado del Consejo Comunal suele perdurar en el cargo hasta la extinción del Sindicato Comunal. No obstante, el Consejo Comunal puede revocarlo y reemplazarlo por otro delegado siguiendo el mismo procedimiento antes reseñado. Los delegados de las comunas en el seno de un sindicato de comunas pueden ser llamados por los Consejos Comunales a los que representan para a rendir cuenta de su actuación en el seno del Comité y a comunicar las informaciones relativas a las actividades del Sindicato.

El Comité del Sindicato es renovado tras las elecciones generales de los Consejos Comunales en los tres meses que siguen a la toma de posesión por los Consejeros elegidos. En caso de renovación integral de los miembros del Consejo Comunal por razón de la disolución o de la dimisión de aquéllos, el nuevo Consejo procede en los tres meses de su toma de posesión, a la designación del delegado en el seno del Comité del Sindicato. Los delegados pueden, asimismo, dimitir o perder su condición por dejar de formar parte del Consejo Comunal que representan. Los delegados salientes son reelegibles.

En caso de que se prevea un delegado conjunto para varios municipios la revocación tiene lugar cuando las comunas representadas se pronuncien mayoritariamente por vía de deliberación en el término de un mes de manera favorable a la revocación.

En caso de vacante por razón de fallecimiento, dimisión, cese de mandato del Consejero Comunal o por cualquier otra causa el delegado será reemplazado en el plazo de tres meses.

En caso de que un Consejo o varios Consejos Comunales (si el delegado fuese conjunto) siendo requerido o requeridos por el Ministro del Interior o el Comisario del Distrito omitan o rechacen nombrar algunos delegados se actuará con arreglo a lo dispuesto a los artículos 40, 42 y 64 de la Ley de 13 de diciembre de 1988.

El artículo 8 de la Ley de 23 de febrero de 2001 equipara el funcionamiento de los Sindicatos Comunales con el de los Consejos Comunales en materia de validez de las deliberaciones, convocatoria, orden y desarrollo de las sesiones, condiciones de anulación de las deliberaciones y de recursos; el artículo 11 establece el régimen mediante el cual los ciudadanos pueden solicitar copia de las deliberaciones del Comité del Sindicato, régimen que resulta idéntico al que para las comunas dispone la Ley Comunal.

El Presidente del Comité es elegido por el Comité de entre sus miembros para el tiempo que dura el mandato, salvo que fuera revocado.

La Mesa es elegida por el Comité entre sus miembros de conformidad con lo previsto por los artículos 18, 19, 32 y 33 de la Ley Comunal de 13 de diciembre de 1988. La Ley de 2003 establece un régimen de composición supletorio aplicable sólo en caso de que los Sindicatos no hubiesen previsto en los estatutos de constitución otro diverso. La Mesa se compone al menos de tres miembros, un presidente, un vicepresidente y un vocal. Salvo fallecimiento, dimisión o revocación el mandato de los miembros de la Mesa se prolonga hasta el final del mandato del Comité. Las reglas de su funcionamiento son las que fija la legislación vigente para el Colegio del Burgomaestre y los Echevinos de las comunas.

La Mesa tiene como funciones: la convocatoria del Comité al menos dos veces al año, sin perjuicio de que sea obligada a convocarlo a requerimiento del Ministro del Interior o el Comisario del Distrito o bien a solicitud motivada de una tercera parte al menos de los miembros del Comité o de los Consejos Comunales de las comunas que lo integran. Salvo en caso de urgencia, la convocatoria del Comité se hace por escrito y con antelación al menos de quince días.

El Sindicato puede contar con su propio personal administrativo y técnico en función de las necesidades. En todo caso de contar con un secretario redactor y un recaudador. Dos o tres Sindicatos de Comunas pueden tener un Secretario o Recaudador comunes, previa autorización por el Ministro del Interior.

El Ministro del Interior y el Comisario del Distrito pueden en algunos casos excepcionales intervenir de manera directa en el Comité o en la Mesa en los que pueden hacerse representar por un delegado.

Los Sindicatos de Comunas se ajustan a las reglas de contabilidad fijadas por la Ley Comunal. El presupuesto del Sindicato es gestionado de manera autónoma. Se compone de las contribuciones de las comunas miembros, de las rentas de los bienes muebles e inmuebles del sindicato, de las sumas que pueda recibir en contraprestación al servicio prestado, de las subvenciones del Estado y de las comunas o de las donaciones y legados que reciba.

Los Sindicatos pueden crearse por un tiempo indeterminado o con una duración determinada que deberán reflejar los estatutos del sindicato. Transcurrido éste y, salvo disposición en contrario, el Sindicato puede prorrogar de manera tácita su duración por término idéntico al fijado inicialmente. En caso de conclusión el Sindicato de Comunas debe ser disuelto por decisión gran ducal bien a propuesta del Comité del Sindicato y con el consenti-

miento de todos los Consejos Comunales interesados, bien a solicitud motivada de la mayoría de estos consejos. También cabe su disolución de oficio por decisión gran ducal, oído el Consejo de Estado con carácter previo. El acuerdo de disolución debe determinar las condiciones en las que se opere la liquidación del Sindicato.

Cualquier comuna puede abandonar el Sindicato del que forme parte con el consentimiento de las dos terceras partes de las otras comunas miembro, debiendo acordar con el Consejo Comunal interesado las condiciones en las que debe operarse la salida. Salvo que los estatutos dispusieran otra cosa, la disolución de un Sindicato debe operarse conforme a ciertas reglas aquilatadas por el artículo 26 de la Ley de 23 de enero de 2003: En caso de disolución anticipada los bienes e instalaciones han de revertirse prácticamente a las comunas en la medida en que han sido financiadas por ella o ellas. Cuando se trate de instalaciones o establecimientos de uso común debe llegarse un acuerdo entre las partes. Los conflictos que pudieran surgir en la disolución del sindicato de comunas son competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En Luxemburgo se han creado unos setenta sindicatos municipales, para la prestación de servicios de naturaleza variada: servicio de tranvías, distribución de agua, plantas de tratamiento de aguas, suministro de gas, salud e higiene, servicio hospitalario, o centros e infraestructura deportiva, por sólo citar algunas de las materias de interés comunal concurrente.

Fernando Santaolalla López ⋆

Macedonia

Sumario: I. MACEDONIA (Antigua República Yugoslava de Macedonia).—1.1. Introducción: marco geográfico e histórico.—1.2. Forma de Estado y de gobierno.—1.3. Organización territorial.—II. BIBLIOGRAFÍA.

I. MACEDONIA (ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA)

1.1. Introducción: marco geográfico e histórico

La República de Macedonia está situada en la parte sur de la península balcánica, entre Bulgaria, Serbia, Albania y Grecia. Tiene una extensión de casi 26.000 km^2, equivalente a nuestra Comunidad Valenciana. Su población asciende a poco más de dos millones de habitantes y está dividida en varias etnias, de las cuales la más importante es la macedonia con un 65 por 100, seguida de la albanesa con un 25 por 100. Casi en la misma proporción se presentan como lengua materna el macedonio y el albanés. Existen también pequeños porcentajes de serbios, turcos y romaníes.

Este país fue el centro del imperio de Alejandro Magno en el siglo IV antes de Cristo. Los romanos lo conquistaron para su imperio a lo largo del siglo II antes de Cristo, como los demás países de su entorno. Cuando el Imperio romano se dividió entre Oriente y Occidente, Macedonia pasó a depender del primero con sede en Bizancio. Durante los siglos VI y VII se asentaron en el mismo numerosos pueblos eslavos. Así se mantuvo hasta la invasión de los Balcanes por los turcos en la segunda mitad del siglo XIV. A partir de entonces y hasta la segunda década del siglo XX se mantuvo como parte el Imperio otomano.

En el siglo XIX y aprovechando la decadencia del poder turco en los Balcanes se produjo una lucha entre griegos, serbios y búlgaros por controlar este

⋆ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

territorio. Mas también entonces aparecieron los primeros levantamientos nacionalistas macedonios que buscaban la independencia del país. Por el tratado de Bucarest de 1913 se dividió el país entre Bulgaria, Serbia y Grecia, lo que se confirmaría por los tratados de Versalles de 1919. La actual Macedonia pasó a incorporarse al Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, luego transformado en Reino de Yugoslavia.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Macedonia obtuvo un reconocimiento como república constitutiva de la República Federal Socialista de Yugoslavia. Desaparecido el mariscal Tito, el país entró en un proceso de desintegración y guerra abierta entre sus antiguos componentes. Esto ya ha sido expuesto en los estudios de Bosnia Herzegovina, Croacia y Serbia, a donde nos remitimos. En todo caso, siguiendo la estela de Eslovenia y Croacia, Macedonia se declaró independiente a raíz de un referéndum en este sentido en septiembre de 1991. Afortunadamente, el país se libró de las guerras y limpiezas étnicas que asolaron a otras repúblicas yugoslavas. No obstante, el reconocimiento de su independencia resultó problemático, pues Grecia, temerosa de que el nuevo Estado pudiese plantear reivindicaciones territoriales, se oponía. Precisamente para levantar esta oposición, tuvo que ser reconocido bajo la denominación harto alambicada de «Antigua República Yugoslava de Macedonia».

A partir de 1995 estallaron unas revueltas de la minoría albanesa, que poco después se convirtieron en una guerra entre la misma y las autoridades macedonias. La crisis llegó a su punto álgido en el verano de 2000. Bajo los auspicios de la UE y de los EEUU, se logró la pacificación mediante el pacto de Ohrid en agosto de 2001 [1]. Este pacto determinó ciertas reformas constitucionales destinadas a proteger los derechos civiles de las minorías, como su presencia en instituciones públicas, difusión de las lenguas minoritarias y procedimientos especiales para las leyes constitucionales relativas a dichas minorías. Asimismo, se definieron las competencias que habían de reconocerse a los municipios y los criterios para una descentralización fiscal.

1.2. Forma de Estado y de gobierno

De acuerdo con la Constitución de 20 de noviembre de 1991, Macedonia se define (art. 1) como una República soberana, independiente, democrática y con Estado social. El imperio de la ley y la división de poderes están reconocidos por el artículo 8. Asimismo figura una detallada regulación de derechos fundamentales y libertades individuales (arts. 9 a 54).

No se define la forma de Estado desde el punto de vista territorial. Sin embargo, de su regulación puede deducirse que se trata de un Estado unitario y centralizado, sin autonomías regionales políticas. Sólo se prevén autonomías locales de rango administrativo. Lo que, sin duda, se corresponde con el tamaño del país y su extensión territorial. En cambio, tras diversas reformas consti-

[1] Véase su texto en: http://venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)104-e.asp

tucionales, el preámbulo se refiere, junto a los ciudadanos y el pueblo macedonio, a otros ciudadanos que forman parte de los pueblos albanés, turco, romaní y serbio. Una de sus consecuencias es el reconocimiento de los derechos lingüísticos de estas minorías: el macedonio es la lengua oficial del Estado, pero también disfrutan de la cooficialidad en los entes locales las lenguas de minorías que superen el 20 por 100 de la población. Igualmente, los ciudadanos pertenecientes a las mismas pueden dirigirse en su propia lengua a los órganos centrales con responsabilidad en el municipio correspondiente (art. 7).

La forma de gobierno es la propia de un sistema parlamentario. Como poder legislativo y representativo figura la Asamblea de la República, unicameral, compuesta por entre 120 a 140 diputados (arts. 61-78). Son elegidos por sufragio universal directo con arreglo a lo establecido en la ley. El país se divide en seis circunscripciones, en las que se reparten los escaños proporcionalmente a los porcentajes de votos obtenidos por las listas de partidos políticos. Entre sus funciones, figuran la reforma constitucional, la aprobación de leyes, el establecimiento de impuestos y tributos, la aprobación de los presupuestos y las cuentas de la República, la ratificación de tratados internacionales, la elección del Gobierno y otras.

El Presidente de la República (arts. 79-87) es elegido en elección directa por el pueblo. Representa a la República y es el comandante supremo de las fuerzas armadas. A pesar de su extracción electiva, su *status* está muy alejado de lo propio del presidencialismo, ya que el Gobierno se forma en función de la composición de la Asamblea. El poder ejecutivo (arts. 88-97) reside precisamente en el Gobierno, compuesto por un primer ministro y ministros. El candidato del partido o coalición de partidos con mayoría de escaños se somete a un debate y votación de investidura. Tras su elección parlamentaria queda constituido el Gobierno. Su responsabilidad política queda asegurada a través de la presentación de mociones de censura y cuestiones de confianza ante la Asamblea.

Existe un poder judicial definido como independiente y un Tribunal Constitucional.

En el plano territorial, y según adelantamos, sólo se contempla (arts. 114-117) la autonomía municipal. Está prevista la financiación de los municipios mediante ingresos propios y fondos transferidos desde las instituciones centrales. Se establecen también las materias en las que pueden ser competentes: servicios públicos, planeamiento urbano y rural, protección medioambiental, desarrollo económico local, finanzas locales, educación, sanidad, etcétera. Ahora bien, se añade que la legalidad y constitucionalidad de la actuación municipal está sujeta a la supervisión de la República. Finalmente, se prevé una ley especial para la capital, Skopje.

1.3. Organización territorial

Rige en esta materia —en aplicación de las previsiones constitucionales— la Ley de autonomía local publicada en el Diario oficial 5/2002. No

obstante, en 2004 Ilija Todorovsky [2] afirmaba la falta de efectividad de dicha ley por falta de desarrollo legal, lo que conducía a que las competencias locales siguiesen siendo escasas [3].

La ley mencionada reitera la autonomía de los municipios y determina que los mismos regulan el ejercicio de sus competencias por su estatuto y otras normas. En cuanto a la financiación propia, se prevén impuestos y tasas propios, con la posibilidad de fijar el tipo de gravamen de dichos impuestos dentro de los límites legales.

La ley precisa con mayor detalle las materias en las que los municipios pueden resultar competentes: planeamiento urbano y rural, protección del medio ambiente, desarrollo económico local, servicios locales (agua, alcantarillado, depuración del agua, alumbrado público, etcétera), cultura, deportes y actividades recreativas, bienestar social y protección infantil, educación (escuelas primarias y secundarias en cooperación con el Gobierno central; transporte escolar), sanidad, protección civil, servicios contra incendios, otras actividades determinadas por las leyes.

En el plano orgánico se establece una división bastante clara entre las dos instituciones de gobierno: el consejo municipal y el alcalde. El consejo municipal puede tener entre 9 y 33 miembros, según el tamaño de la población respectiva, los cuales son elegidos por sufragio universal directo por un período de cuatro años. Al consejo le corresponde, entre otras competencias, la aprobación del estatuto municipal y de reglamentos, del presupuesto de gastos e ingresos, el establecimiento de entes públicos municipales, la adopción de programas de trabajo y financiación, la emisión de informes sobre la ejecución del presupuesto y la aprobación de la cuenta anual.

Por su parte, el alcalde es elegido por sufragio universal directo. A juzgar por sus competencias, es el órgano clave del municipio. Le corresponde representar al municipio, controlar la legalidad de los reglamentos aprobados por el consejo, asegurar la ejecución de las decisiones del consejo o de otras actividades delegadas por ley, proponer y ejecutar el presupuesto municipal, designar a los gestores de los organismos municipales, etcétera. En concreto, cuando estime que un reglamento municipal es contrario a la Constitución o a las leyes debe en los siete días siguientes suspender su publicación oficial mediante resolución motivada. En ese caso, si el consejo ratifica el reglamento, debe publicarlo y proceder a su impugnación ante el Tribunal Constitucional. No existe la posibilidad de revocar al alcalde por motivos políticos.

De otra parte, en los municipios con una comunidad diferenciada de más de un 20 por 100 de los habitantes debe constituirse una comisión para las relaciones intercomunitarias. En el caso de las lenguas, además del macedonio tienen carácter oficial las que superen ese porcentaje de la población.

Existe una cierta tutela a cargo de los poderes centrales. Así, está prevista la supervisión de la legalidad de la actuación municipal por el ministerio res-

[2] Véase *Reforming Public Administration on the Local Level in the Republic of Macedonia,* p. 74.

[3] Un informe más amplio, aunque no actualizado, dada la fecha de su emisión, se encuentra publicado por el Consejo de Europa: http://www.loreg.coe.int/en/view.asp?doc=334&lng=en&fmt=word

ponsable de los asuntos locales. En concreto, el alcalde debe someterle los reglamentos en los diez días siguientes a su publicación y, en tal caso, el segundo puede disponer su suspensión, pero debiendo someterlo al veredicto del Tribunal Constitucional. El control de la actividad financiera está a cargo de la Auditoría del Estado.

Una ley posterior, publicada el 16 agosto de 2004, sobre la organización territorial de los entes locales, detalla los 84 municipios en que se divide el país, con la expresión de su sede y localidades y pueblos a los que se extienden.

Finalmente, Skopje, en cuanto capital de la República, se rige por una ley especial. En la misma se declara que constituye una ciudad compuesta de varios municipios, descritos detalladamente. Con la misma precisión se fijan las competencias que corresponden a la ciudad y a los municipios. Una y otros cuentan con un alcalde y un consejo como órganos de gobierno, elegidos ambos en elección directa por los ciudadanos. Se regulan los ingresos de los dos niveles.

II. BIBLIOGRAFÍA

TODOROVSKI, Ilija, *Reforming Public Administration on the Local Level in the Republic of Macedonia,* http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local %20 Public%20Administration/09.pdf en: Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries. May 2004. http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public %20Administration/Overview.htm

CAIMED, Centre for Administrative Innovation in the Euro Mediterranean Region, *Macedonia Administrative Reform, Innovation and Maintenance.* April 2004.

Mariano Daranas Peláez ⋆

República de Malta
Régimen Local

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: OBSERVACIONES PRELIMINARES Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN.—II. RESEÑA GEOGRÁFICA, HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL.—2.1. Datos geográficos.—2.2. Reseña histórica.—2.3. Sistema político.—III. RÉGIMEN LOCAL.—3.1. Composición de los Ayuntamientos.—3.2. Elección.—3.2.1. Sufragio activo.—3.2.2. Sufragio pasivo.—3.2.3. Duración del mandato.—3.2.4. Procedimiento de elección.—3.3. Altos cargos: del Alcalde *(Mayor)* y del Teniente de Alcalde *(Deputy Mayor)*.—3.3.1. Elección.—3.3.2. Duración del mandato.—3.3.3. Funciones y facultades.—3.3.4. Remuneración.—3.3.5. Responsabilidad política ante el Ayuntamiento.—3.4. Funciones y facultades de los Ayuntamientos.—3.4.1. Competencias de los Ayuntamientos.—3.4.2. Limitaciones a la competencia municipal.—3.5. Procedimiento.—3.5.1. Periodicidad.—3.5.2. Publicidad.—3.5.3. Especificidad o concreción.—3.5.4. Principio de continuidad.—3.5.5. División del trabajo (comisiones).—3.5.6. Orden de los debates.—3.5.7. Procedimientos especiales.—3.6. Haciendas locales.—3.7. Potestad reglamentaria del Gobierno.—IV. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE COMPETENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOS AYUNTAMIENTOS.—4.1. Competencias exclusivas del Gobierno.—4.2. Competencias compartidas.—V. CONCLUSIONES.—ANEXO.

I. INTRODUCCIÓN: OBSERVACIONES PRELIMINARES Y MÉTODO DE LA EXPOSICIÓN

Situado entre Italia y Túnez (a menos de cien kilómetros de la costa sur de Sicilia) en la que podría llamar boca oriental del estrechamiento que divide el Mediterráneo (geográfica y más aún estratégicamente), el archipiélago de Malta, con sólo 316 (trescientos dieciséis) kilómetros cuadrados (en lo sucesivo, kms^2) y cerca de 400.000 (cuatrocientos mil) habitantes, es el Estado más pequeño (a bastante distancia del Gran Ducado de Luxemburgo) y también el de menos población (en este punto sólo un poco por debajo del

⋆ Letrado de las Cortes Generales (jubilado).

Gran Ducado) de la Unión Europea (en lo sucesivo, UE), si bien con una de las mayores densidades demográficas, unos 1.300 (mil trescientos) habs./kms^2.

Como no deja de existir, por lo general, cierta relación entre, por un lado, la geografía y la historia y, por otro, la estructura estatal y la organización administrativa, y muy significativamente la división territorial del poder y la Administración local, abordamos en la próxima Sección II una breve descripción física, histórica e institucional (o más bien constitucional) de la República de Malta, para centrarnos a continuación (Sección III) en el objeto de la exposición, concretamente la Ley de Ayuntamientos de 1993, que es la disposición legislativa fundamental (en rigor la única, si bien, como veremos, muy extensa y pormenorizada), y enunciaremos, por fin, en una Sección IV unas breves conclusiones u observaciones de conjunto.

II. RESEÑA GEOGRÁFICA, HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL

2.1. Datos geográficos

El archipiélago se compone principalmente de tres islas, que son, de mayor a menor, Malta en sentido estricto, Gozo y Comino (está entre las dos primeras), si bien únicamente cuentan las dos primeras para nuestro estudio, pues en ellas se concentra la casi totalidad de la población.

En cuanto a distribución territorial de los órganos locales, la propia legislación de régimen local establece tres regiones, una constituida por la isla de Gozo y las otras dos, con los nombres de Malta Majjistral (Malta «Norte») y Malta Xlokk (Malta «Sur»), en la isla principal de Malta, tres veces mayor que la de Gozo y muy superior también en población. En concreto, de los 68 (sesenta y ocho) municipios del archipiélago, 27 (veintisiete) están en Malta Norte, 25 (veinticinco) en Malta Sur y sólo 14 (catorce) en Gozo (ninguno en Comino).

Más significativa aún es la distribución demográfica de los municipios, dato determinante para una organización administrativa racional. Pues bien, la media resultante de dividir la población total por 68, es, redondeando ligeramente por exceso, de unos 5.900 (cinco mil novecientos) habitantes por localidad, cifra que, aparte de algunas aglomeraciones o grandes áreas urbanas, denota a las claras la ausencia de municipios grandes. Baste decir que las ciudades más pobladas son Birkirkara con 20.350 (veinte mil trescientos cincuenta) habitantes (38.000 —treinta y ocho mil— en toda la conurbación que forma parte), Qormi con 20.300 (veinte mil trescientos), Sliema con 13.500 (trece mil quinientos) y, sólo en cuarto lugar, la capital La Valetta (nombre oficial *Valletta*) con 9.800 (nueve mil ochocientos) habitantes, si bien es verdad que residen unas cien mil personas en el área metropolitana.

Pero lo más revelador es la gran dispersión de dimensiones en torno a esta media (dispersión que arrojaría una gran «desviación típica» en lenguaje estadístico). En efecto, dejando aparte el hecho de que la capital en sentido estric-

to (es decir, simplemente su término municipal) sólo cuenta con el 2,5 por 100 de la población total, la disparidad se refleja en el cuadro siguiente:

— menos de 1.000 (mil) habs..... 6 ..... 8,96 % del total.
— entre 1.000 y 5.000 (cinco mil).....28 .....41,79 % " ".
— entre 5.000 y 10.000 (diez mil).....20 .....29,85 % " ".
— entre 10.000 y 50.000 (cincuenta mil).....13 .....19,40 % " ".

Mayores son todavía las diferencias de superficie (dato ciertamente menos determinante que el demográfico, pero no por eso despreciable). Predominan abrumadoramente las localidades —nada menos que 48 (cuarenta y ocho)— de menos de 5 (cinco) kms^2, ya que entre 5 (cinco) y 10 (diez) sólo hay 3 (tres), uno < entre los 10 y los 15 (quince), 3 entre 15 y 20 (veinte) y, por último, solamente 2 (dos) de más 20 kms^2.

Con estos datos pasamos a la

2.2. Reseña histórica

Nos limitaremos a la evolución del país en los últimos doscientos años o, dicho de otro modo, en los siglos XIX y XX, que son los que han visto formarse paulatinamente el Estado maltés.

El año 1800, dos años después de que el Primer Cónsul francés Bonaparte hiciera invadir la isla de Malta (posesión desde el siglo XVI de la Orden de San Juan de Jerusalén), Inglaterra, en plena guerra con la Francia postrevolucionaria, ocupa a su vez el archipiélago y hace de él una gran base naval para controlar todo el Mediterráneo. A partir de entonces (oficialmente desde 1814) Malta pasa a ser una posesión más del Imperio británico, si bien con un aumento paulatino de su autonomía, hasta que más de siglo y medio después (el 21 de septiembre de 1964, alcanza la independencia como nuevo Estado de la *Commonwealth*, bajo la soberanía nominal de Su Majestad la Reina de Inglaterra. El 13 de septiembre de 1974 se proclama la República (siempre, sin embargo, en el marco de la *Commonwealth*), y menos de cinco años más tarde, el 31 de marzo de 1979, las últimas tropas británicas abandonan la isla de Malta y se suprime la base naval, después de que el gobierno del Reino Unido se negara a pagar por su utilización la tasa que se le exigía. En 1990 Malta solicita oficialmente el ingreso en las que aún se llamaban Comunidades Europeas, y por fin el 1.º de mayo del 2004 el país se adhiere con otros nueve a la UE, pasando a integrar lo que se conoce como «Europa de los Veinticinco» (es asimismo miembro del Consejo de Europa desde el 29 de abril de 1965).

La moneda oficial sigue siendo la «lira» maltesa, cuyo valor respecto al euro oscila ligeramente por bajo de las 4.300 liras (cuatro coma trescientos liras).

El idioma oficial es el maltés (lengua de origen árabe muy intensamente influida por el italiano y que se escribe en caracteres latinos), sin perjuicio de

que la Constitución reconozca asimismo este rango al inglés (que es, en cualquier caso, la lengua usual de comunicación del Estado con el extranjero).

La religión oficial es la «Católica Apostólica Romana» y la enseñanza religiosa de la Iglesia se imparte como asignatura obligatoria en todos los colegios religiosos.

2.3. Sistema político

Se trata de una república parlamentaria, sin perjuicio de que el Jefe del Estado, esto es, el Presidente de la República, tenga, como luego veremos, algunas facultades que exceden de las que convencionalmente le asigna la Constitución en esta clase de régimen. El «Gobierno» (*the Cabinet* en la terminología de la Constitución) responde «solidariamente» (*collectively*), en efecto, ante el Parlamento, compuesto de una sola Cámara con el nombre de Cámara de Representantes (*Karma-tar*. La Cámara, que consta de 66 (sesenta y seis) miembros (formalmente, 65 más el *Speaker*, elegido en su seno por la Cámara misma), es elegida para una legislatura de cinco años (salvo, naturalmente, el caso de disolución anticipada, del que enseguida nos ocuparemos) mediante «voto único transferible» (*single transferable vote*) la variante más compleja con gran diferencia de las del sistema de representación proporcional (y que es también la que se utiliza para las elecciones locales).

La Jefatura del Estado reside, como queda dicho, en un Presidente de la República elegido por la propia Cámara para un mandato de cinco años. El Presidente, titular del Poder Ejecutivo (art. 78 de la Constitución) nombra Primer Ministro (*Prime Minister*) a uno de los diputados y, a propuesta de él, a los demás miembros del Gabinete, que deben asimismo pertenecer a la Cámara. Se requiere la firma o refrendo bien del Primer Ministro, bien de uno de los ministros, para la validez de los actos y decisiones del Jefe del Estado. Pero en este último punto, la Constitución establece dos excepciones: primera, el Presidente no necesita refrendo alguno para disolver la Cámara si, aprobada una moción de censura, el Primer Ministro no dimite dentro de los tres días siguientes, y segunda, tampoco lo necesita si, estando vacante el cargo de Primer Ministro, el Presidente considera que no hay posibilidad de nombrar dentro de la Cámara una persona capaz de conseguir el apoyo de una «mayoría» de la Cámara y decide, en consecuencia, la disolución de ésta. Como decíamos, el Gabinete puede ser depuesto mediante moción de censura aprobada por mayoría absoluta de los componentes del Parlamento.

Pasamos ya al objeto de nuestro estudio, es decir, al

III. RÉGIMEN LOCAL

No existe precepto alguno sobre la materia en la Constitución. La única disposición, extensa, eso sí, es la Ley de Ayuntamientos (*Local Councils' Act*) de 1993 (también conocida como Ley XV de 1993), que, con espíritu pragmá-

tico de manifiesta impronta anglosajona, empieza definiendo no el municipio en abstracto, sino directamente el Ayuntamiento, describiéndolo como «entidad legal de administración local» (*a statutory local government authority*) con personalidad jurídica propia, facultad de concluir contratos y legitimación activa y pasiva ante los tribunales (*suing and being sued*), así como de realizar toda clase de «actos y transacciones susceptibles de contribuir al ejercicio y desempeño de sus funciones conforme a lo autorizado en la presente Ley».

Desde el punto de vista político se deduce una observación sustantiva del texto transcrito y es que en este artículo 2.º se confirma y pormenoriza algo ya apuntado por el 1.º, a saber, que los Ayuntamientos pueden hacer todo (pero solamente) lo que la propia Ley les autorice a hacer (para ser más precisos observemos que el art. 1.º habla de «funciones conferidas —*granted*— por esta Ley», mientras que el art. 2.º dice con espíritu menos liberal «... funciones conforme a lo autorizado por esta Ley»); en otras palabras, se empieza dando (o, si prefiere, concediendo) y se termina simplemente permitiendo.

Examinemos sucesivamente los puntos principales de la Ley, para lo cual seguiremos en principio (pero no forzosamente) el orden, bastante racional y sistemático, de sus seis Capítulos de índole sustantiva, cada uno de los cuales, con el nombre de «Parte», lleva un número romano del I al VI [1]. La Ley va acompañada, por lo demás, de 10 (diez) Anexos (*Schedules*) numerados ordinalmente («Primero», «Segundo», «Tercero», etc., no uno, dos, tres, ...) y de contenido muy variado; unos tratan cuestiones puramente fácticas, otros puntos formales o protocolarios y otros, por fin, materias realmente sustantivas. Procuraremos centrarnos en los últimos, si bien limitándonos a resumir lo estrictamente necesario (no olvidemos que se trata de disposiciones simplemente reglamentarias, aprobadas en bloque por el «Ministro» competente en virtud de la autorización conferida por el art. 72 de la Ley).

3.1. Composición de los Ayuntamientos

La Ley sienta (art. 4.º) los «criterios» para determinar el número de concejales de cada municipio del siguiente modo:

— menos de 5.000 (cinco mil) habs. ..... 5 concejales.
— entre 5.000 y 10.000 (diez mil) ..... 7 ”
— entre 10.000 y 15.000 (quince mil) ..... 9 ”
— entre 15.000 y 25.000 (veinticinco mil) ....11 ”
— más de 25.000 .....13 ”

[1] En realidad, son siete, pero el VII, titulado «Disposiciones diversas» *(Miscellaneous),* no ofrece mayor interés desde el punto de vista material.

3.2. Elección

3.2.1. *Sufragio activo*

Pueden ser electores, o sea, votar en las elecciones locales, sólo los ciudadanos malteses de 18 años cumplidos, inscritos en el Censo Electoral y no condenados por delito alguno relacionado con elecciones a los Ayuntamientos, sino también los nacionales de algún Estado miembro de la UE inscritos igualmente en el último Censo Electoral de la Unión Europea y no condenados tampoco por delitos del tipo indicado. Para ambos casos se especifica que la inscripción tiene que estar hecha precisamente en la «parte» del Censo nacional o del de la UE relativa al municipio de que se trate.

3.2.2. *Sufragio pasivo*

Es elegible (art. 11) toda persona que esté registrada como elector (*registered as a voter*) en el Censo electoral o en el Censo Electoral de la Unión Europea; en otras palabras, puede ser votado pura y simplemente quien pueda votar.

Ahora bien, la Ley establece diversas limitaciones o excepciones, por un lado, y causas de inelegibilidad, por otro (la mayoría de las cuales, dicho sea incidentalmente, se encuentran en la casi totalidad de las leyes nacionales de régimen local). Enumeramos unas y otras a continuación.

Como excepciones *stricto sensu* se prohíbe (art. 11 citado) en primer lugar que alguien pueda presentarse candidato «en más de una localidad» y se autoriza en segundo lugar que el llamado Código de la Función Pública (*Public Service Management Code*) pueda en cualquier momento» (*from time to time*) vedar a determinadas clases de funcionarios públicos *(public officers*) la candidatura en elecciones a concejales.

Como incompatibilidades se establecen (art. 12) las siguientes:

a) ser diputado o miembro de «alguna institución semejante en otro Estado miembro del Parlamento Europeo» (en otras palabras, el diputado de cualquier otro Estado miembro de la UE que esté al mismo tiempo votado, en las elecciones de Ayuntamientos);
b) ser miembro del Parlamento Europeo;
c) pertenecer a una fuerza armada (*a disciplined force)* en el sentido del art. 47, aptdo. 1, de la Constitución;
d) ser empleado o funcionario del Ayuntamiento (*in the employment of the Council*) para el que se desee presentar candidatura;
e) desempeñar algún cargo o puesto cuyas funciones impliquen responsabilidad en la organización y dirección de elecciones al mismo Ayuntamiento o en la elaboración o revisión de cualquier censo electoral;

f) haber sido declarado quebrado y no estar rehabilitado (*an undischarged bankrupt having been adjudged)* bajo la ley vigente en Malta;
g) estar sometido a interdicción o incapacitado por enfermedad mental o prodigalidad (*prodigality*) por un tribunal de Malta o estar declarado demente (*determined to be of unsound mind*) de cualquier modo;
h) estar cumpliendo pena de prisión (*serving a sentence of imprisonment*), cualquiera que sea su nombre (*by whatever name called*), de más de doce meses impuesta por un tribunal de Malta o estar aún bajo el período de suspensión de la ejecución de dicha pena;
i) ser miembro del Poder Judicial (*member of the Judiciary*);
j) estar excluido de la pertenencia al Ayuntamiento (*disqualified from membership of the Council*) por la presente Ley o en virtud de ella o de cualquier otra vigente en ese momento en Malta.

La Ley añade al final de la lista que no podrá permanecer en el cargo el concejal que resulte elegido durante su mandato como concejal de cualquier otro Ayuntamiento o nombrado para algún cargo legalmente incompatible con el de concejal, alcalde o teniente de alcalde. En este caso, el concejal pierde esta condición y se aplica automáticamente el procedimiento previsto por la propia Ley (art. 9.º) para la cobertura de los puestos que queden vacantes durante el período legal de la corporación.

La Ley establece asimismo (art. 13) una que podríamos llamar en cierto modo garantía de inamovilidad para los concejales, inspirada sin duda de la tradición inglesa, a saber, que ningún concejal debidamente elegido «puede ser trasladado sin su consentimiento por el Gobierno ni ser puesto de algún otro modo en una situación que le excluya legalmente del cargo de concejal, alcalde o teniente de alcalde».

Finalmente, se especifica (art. 12, aptdo. 2) que los concejales son reelegibles (se sobreentiende que indefinidamente, al no añadirse nada).

Por lo demás, se prevé con cierta minucia la posibilidad de dimisión del concejal (art. 17), disponiéndose que el interesado debe comunicárselo por escrito al Secretario (*Executive Secretary*) del Ayuntamiento y que la dimisión no surtirá efecto hasta el día en que éste la reciba. El Secretario procede a registrarla inmediatamente y desde esa fecha queda oficialmente vacante el puesto. Se pone entonces en marcha el procedimiento de elección parcial (art. 9.º), que la Ley llama «elección incidental» (*casual election*). En primer lugar, el Secretario tiene que comunicar la dimisión dentro de los seis días siguientes al Ministro competente y al Presidente de la Junta Electoral (*Chief Electoral Commissioner*), y se celebra la elección correspondiente en plazo no superior a los treinta días desde la fecha de la vacante (es decir, la fecha de recepción por el Secretario del Ayuntamiento de la carta de dimisión).

La Ley establece (art. 18), dicho sea incidentalmente, lo que podríamos llamar cese automático en la condición de concejal por incomparecencia injustificada (*absence… not justified*) a seis Plenos seguidos del Ayuntamiento o en total (*in the aggregate*) a más de una tercera parte de los Plenos a lo largo de seis meses. En este caso, debe el Secretario de la corporación informar al

Alcalde y acto seguido al Ministro. El Alcalde incluirá acto seguido las incomparecencias en el orden del día del Pleno siguiente, para que se pueda discutir si estaban o no justificadas. Por su parte, el Ministro, una vez informado por el Secretario, envía a éste comunicación de cese del concejal en cuestión, pero si el Pleno ha resuelto mientras tanto que las ausencias se debían a una causa justificada (*that the absence is due to a justifiable cause*), el Secretario lo notificará igualmente al Ministro con la recomendación del Ayuntamiento de que no se declare vacante el puesto.

3.2.3. *Duración del mandato*

Las elecciones se celebran cada tres años (art. 8.º, aptdo. 1) y en principio el día 2 (dos) de febrero o de marzo, pero la ley prevé expresamente la posibilidad de que el Primer Ministro señale otra fecha.

La Ley prevé (art. 8.º, aptdo. 3) el caso (por lo demás bastante improbable) de que no se hayan propuesto candidaturas para la fecha convocada. En este caso el Ministro designará una Comisión Gestora (*a Committee of Management*) que hará las veces del Ayuntamiento hasta que se elija el nuevo, operación que deberá realizarse dentro de los doce meses siguientes a la fecha de convocatoria originaria. El que se elija durará tres años igualmente.

3.2.4. *Procedimiento de elección*

Como queda dicho (*vide supra*, I, C, primer pfo. *in fine*), consiste, igual que para las elecciones parlamentarias, en el «voto único transferible», que, como también advertimos, es bastante complejo por la cantidad de operaciones matemáticas que requiere la asignación de todos los escaños de cada circunscripción a la vista de la pluralidad de opciones que contiene cada papeleta de voto válidamente emitida. Por eso reservamos para el Anexo al presente estudio la descripción detallada de esas operaciones, que ilustraremos con un ejemplo tomado de la propia ley electoral maltesa. Nos limitaremos por el momento a exponer muy brevemente los rasgos esenciales de la fórmula, cuya originalidad consiste en hacer compatible el voto directo, en primera instancia, por así decir, a favor de un candidato individual con la posibilidad de votar, también, en el orden de prelación que el propio elector deberá especificar so pena de nulidad de esas opciones adicionales, por los demás (o por alguno de los demás) nombres impresos en la papeleta oficial de voto. De este modo se consigue cierta representación proporcional de las minorías sin perjuicio de dar un papel preferente al voto individual uninominal. He aquí los elementos básicos del sistema:

— primero, el elector pone en su papeleta oficial de voto (que se le habrá enviado con varios días de antelación) el número 1 enfrente (o, si se

prefiere, al lado) del candidato al que desee votar; es lo que se llama «primera preferencia» (*first preference*);

— segundo, «puede» (es una opción, no una obligación) ir poniendo a continuación un 2, un 3, un 4, un 5, un 6, etc., delante de cada uno de los demás nombres, según cuál sea respectivamente su segunda, su tercera, su cuarta, su quinta y su sexta preferencia (bien entendido que no tiene obligación de señalar a todos los candidatos). Los votos que se ajusten a esta norma son, según la ley, «votos transferibles» (*transferable votes*), y las preferencias así expresadas reciben los nombres de segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta preferencia, etc. En consecuencia, la Ley declara «no transferible» (*non-transferable paper*) toda papeleta en la que:

— no se haya puesto el número 1 como indicador del candidato por el que se desea votar;
— se haya puesto, por el contrario, el 1 al lado de dos o más nombres;
— se hayan puesto a la vez el 1 y cualquier otro número delante de un candidato;
— por las razones que sean, no se pueda determinar el candidato de primera preferencia.

Terminada la votación, el primer acto del escrutinio consiste en poner en sendas bandejas, ordenadas por nombres (y agrupadas en paquetes de cincuenta), las papeletas de cada uno de los candidatos por los que se haya expresado válidamente una primera preferencia (dicho de otro modo, las papeletas en las que figure el número 1 delante de un candidato, y sólo delante de él).

La segunda operación (en realidad la primera aritméticamente hablando) consiste en contar el número de papeletas en cada bandeja, es decir, las emitidas como primera preferencia a favor de cada uno de los candidatos, y dividir la suma total por el número de escaños de la circunscripción incrementado en una unidad (por ejemplo, si son 5, se dividirá por 6; si son 7, por 8, etc.), y el cociente así obtenido, incrementado igualmente al entero siguiente, se considerará, con el nombre de «cupo» (*quota*), como el número de votos suficiente para obtener un puesto. Los candidatos que gracias a su alto número de «primeras preferencias» igualen o superen el «cupo» obtienen, pues, un puesto cada uno.

A menos que los resultados hayan sido casi igualados (o que haya menos candidatos que puestos, hipótesis posible pero muy poco probable), empiezan las operaciones, consistentes *grosso modo* en repartir primero las segundas y sucesivas preferencias de las papeletas del candidato que haya conseguido el mayor número de primeras preferencias entre los que no hayan llegado al «cupo» y sumárselas a cada uno de éstos. Si alguno, con sus propias primeras preferencias más las que haya recibido del candidato vencedor, alcanza el cupo, queda proclamado también.

Teóricamente es posible que los sobrantes del mayor de los vencedores beneficien a todos los que hayan quedado por debajo de la «*quota*», pero sería de todo punto excepcional en la realidad. En consecuencia, serán necesarias

nuevas rondas o turnos de escrutinio o recuento, en las que se tendrán en cuenta las preferencias aún no repartidas del primero y esta vez además las segundas, terceras, cuartas, etc., del segundo de los vencedores, y así sucesivamente hasta que se provean todos los escaños. No es raro, como se verá en el ejemplo del Anexo, que en circunscripciones numerosas hagan falta más de diez escrutinios para cubrir todos los puestos.

Ahora bien, el Reglamento Electoral municipal (igual que los demás ordenamientos nacionales de voto único transferible) establece un límite (por lo menos teórico) al número posible de rondas de escrutinio, disponiendo que si al final de una de ellas ningún candidato tiene ya sobrante (por haberse adjudicado, sus segunda, tercera, cuarta, etc., preferencias a otros) y queda uno o más puestos por proveer, la Junta eliminará de oficio al candidato que tenga en ese momento menos votos en total (es decir, sumando los que haya conseguido individualmente y los de «preferencias» que se le hayan añadido en rondas anteriores), los cuales se «asignarán» a los candidatos aún no electos que estén inmediatamente por encima.

Una última observación: en una clara (y, a nuestro juicio, loable) imitación del sistema electoral británico, todo candidato debe depositar de antemano una fianza (*a deposit)*, actualmente fijada en 40 (cuarenta) liras maltesas (o sea, unos 9,30 —nueve coma treinta euros—), equivalente aproximadamente a cuatro días del salario medio, y si el candidato no logra alcanzar el 10 por 100 (diez por ciento) del número resultante de dividir el total de votos válidamente emitidos por el de puestos de la circunscripción más uno (es decir, por 8 si los escaños son 7), sea el 10 por 100 de lo que, como veremos, la Ley llama la «cuota» necesaria para lograr un puesto, el candidato pierde la fianza.

3.3. Altos cargos: del Alcalde *(Mayor)* y del Teniente de Alcalde *(Deputy Mayor)*

Expondremos por este orden el modo de elección, la duración del mandato, las funciones y facultades del cargo, la remuneración y, por último, la exigencia de responsabilidad política por parte del Ayuntamiento en Pleno.

3.3.1. *Elección*

Quedará nombrado Alcalde (art. 25) el concejal (*Councillor*) que haya obtenido en los últimos comicios el mayor número de votos en el primer recuento (*in the first count*) entre los candidatos del partido político que hubiere conseguido la mayoría absoluta (*the absolute majority*) en el Ayuntamiento. El así nombrado tomará posesión en el primer Pleno siguiente a las elecciones. Si rehúsa el cargo, lo asumirá el concejal del mismo partido con el segundo número de votos y así sucesivamente hasta que quede provisto el cargo.

Será Teniente de Alcalde el concejal del citado partido que haya conseguido, aparte del Alcalde, el mayor número de votos, siendo aquí aplicables *mutatis mutandis* las normas descritas para el alcalde.

Si ningún partido político ha obtenido mayoría absoluta de escaños, o si, por cualquier razón, no se ocupa el cargo de Alcalde conforme a lo expuesto, procederá el Ayuntamiento en su primer Pleno, una vez que los concejales electos hayan prestado juramento, a elegir sucesivamente Alcalde y Teniente de Alcalde entre sus miembros. Cada concejal podrá proponer a cualquier otro para uno u otro cargo y en el caso de dos o más propuestas para el mismo puesto, se realizará una votación por orden alfabético de apellidos y, si dos o más candidatos tuvieren nombre y apellido idénticos, se determinará por sorteo el orden de prioridad.

Cada concejal votará diciendo en voz alta «Sí», «No» o «Me abstengo» respecto a cada uno de los candidatos en dicho orden, computándose como abstención la negativa a expresar preferencia alguna, y quedará elegido el primer candidato que obtenga mayoría simple (*a simple majority*). Si no pudiere quedar elegido ningún candidato de este modo, se repetirá la votación otras cinco veces en la misma sesión.

Si por cualquier motivo el Ayuntamiento fuere incapaz de elegir Alcalde o Teniente de Alcalde tras seis votaciones consecutivas en el mismo Pleno, se aplazará la sesión «al mismo día, hora y lugar» (*to the same day, time and place*) de la semana siguiente y se repetirá el procedimiento descrito. Sin embargo, si después de haberse celebrado otras seis votaciones consecutivas (*if after a further consecutive votes have been taken*), el Ayuntamiento no ha podido elegir alcalde o, en su caso, de teniente de alcalde aún, asumirá las funciones del uno o del otro por un laso de tres meses el concejal que en las últimas elecciones hubiere obtenido el mayor número de votos en el primer recuento entre los pertenecientes al partido político que haya conseguido más votos en ese mismo escrutinio (o, si dicha persona se niega, quien haya sido el segundo en número de votos y así sucesivamente), o bien el concejal de más edad (*the councillor most senior in age*) (y si éste se niega, quien le siga en edad, y así sucesivamente).

Todos estos trámites se repetirán transcurridos los tres meses y, si fuere menester, al cabo de otro lapso de tres meses, hasta que resulte elegido Alcalde o Teniente de Alcalde conforme al procedimiento expuesto al principio.

3.3.2. *Duración del mandato*

El Alcalde y el Teniente de Alcalde ejercerán el cargo hasta que expire el mandato del Ayuntamiento, es decir, hasta tres años después del día de su respectiva designación, salvo el supuesto de dimisión o el de destitución por el propio Ayuntamiento en las condiciones que más abajo se exponen (exigencia de responsabilidad política).

3.3.3. *Funciones y facultades*

Como hacen muchas otras leyes nacionales, la maltesa encomienda en primer lugar (art. 26) a los alcaldes la representación del Ayuntamiento «a todos los efectos», y en particular (art. 27) su representación legal y en juicio (*legal and judicial representation*).

En segundo lugar, el Alcalde (o el Teniente de Alcalde en su lugar) preside «todas» las sesiones del Ayuntamiento (art. 26, aptdo. 1).

En tercer lugar «supervisa todas las actuaciones (*functions*) del Ayuntamiento» (art. 26, *ibidem*).

En cuarto y último término se confiere a los regidores municipales (art. 26, aptdo. 2) «competencia para promover las finalidades y disposiciones de la Ley en la localidad» (*responsibility for the furtherance of the objects and provisions of this Act in the locality*») y les impone además el deber de «cooperar entre ellos» (shall *cooperate between themselves*) «para el mayor bien de las localidades a las que representan».

3.3.4. *Remuneración*

Se pagará al Alcalde o al Teniente de Alcalde, o en su caso al concejal que haya asumido las funciones del regidor estando vacante el cargo (art. 32), la «asignación» (*allowance*) que el Ayuntamiento considere «razonable», que no podrá, sin embargo, exceder el 33 por 100 (treinta y tres por ciento) de los «honorarios» que se estén pagando en cada momento a los miembros de la Cámara de Representantes. Estamos ante un precepto poco usual en las legislaciones nacionales de régimen local.

3.3.5. *Responsabilidad política ante el Ayuntamiento*

La Ley prevé (art. 29) la posibilidad de que el Alcalde (o, en su caso, el Teniente de Alcalde) sea destituido en virtud de una «moción de censura» aprobada por la mayoría de los concejales en el Pleno (el texto inglés dice literalmente *«motion of no confidence»*, «moción de no confianza», pero preferimos utilizar la terminología española clásica). La propuesta de moción deberá ir firmada por un tercio, como mínimo, de los concejales, especificar sus motivos (*specify the reason*) y proponer el nombre de otro concejal para su elección como Alcalde o, según sea el caso, Teniente de Alcalde.

Se trata, pues, de un interesante ejemplo de lo que los comentaristas de la llamada Ley Fundamental de Bonn de 1949 (que es, salvando los matices terminológicos, la Constitución en sentido propio y pleno de la República Federal de Alemania) designan como «votación de censura constructiva» (*konstruktives Misstrauensvotum*), figura que, introducida precisamente por dicha Ley Fundamental e imitada por cierto por la Constitución española (art. 113), se debe a la preocupación por evitar el peligro de precariedad e inestabilidad derivado de mociones de censura, a menudo fruto de alianzas ocasionales entre

fuerzas políticas completamente dispares, que sólo buscan derribar al Ejecutivo en funciones sin proponer candidato alguno como solución alternativa.

La moción debe discutirse entre los cinco y los diez días de su presentación. Sin embargo, si por cualquier razón no vuelve a reunirse el Ayuntamiento o no se adopta acuerdo en ese plazo, podrán los proponentes señalar fecha y orden del día para esa reunión y, previa notificación formal a todos los concejales, se celebrará la sesión en esa fecha con la única finalidad (*with the sole purpose*) de discutir y decidir la moción.

La Ley prevé, sin perjuicio de lo anterior, la posibilidad (art. 29A, añadido en el 2005) de que una sesión plenaria a instancias de más de la mitad de los concejales, con indicación del orden del día, y, en caso de que no se celebre el Pleno dentro de la semana siguiente, que puedan convocarlo y fijar el orden del día los propios solicitantes. Aunque no se habla en absoluto de moción de censura, es clara la finalidad del precepto (tanto más cuanto que se inserta justo después del que habla de esta clase de mociones), a saber, evitar posibles maniobras dilatorias del Alcalde (o del Teniente de Alcalde) en funciones para retrasar en lo posible el debate de la moción.

3.4. Funciones y facultades de los Ayuntamientos

Conforme a una técnica legislativa típicamente anglosajona, la Ley empieza (art. 3.º, aptdo. 2, primer inciso) por definir en términos tan breves como genéricos la naturaleza jurídico-institucional de los Ayuntamientos (obsérvese una vez más que nunca habla de municipios ni de corporaciones como tales entidades jurídicas) para enumerar inmediatamente (mismo art. y aptdo., inciso segundo, con sus tres letras *a*, *b* y *c*), por otra parte, más por razones jurídicas y económicas y no *ratione materiae*, tres tipos de actuación que los Ayuntamientos tienen terminantemente prohibidas (y que, dicho sea en honor a la verdad, también lo están total o parcialmente en muchas legislaciones nacionales). Sólo en la «Parte» o Capítulo IV, precisamente bajo el epígrafe «Funciones, procedimientos y sesiones de los Ayuntamientos» (arts. 33-48) se especifica de modo detenido y sistemático el contenido u objeto material de las competencias locales.

Por nuestra parte, y quizá por espíritu de lógica formal, vamos a proceder en el orden inverso, o sea, diciendo primero (subaptdo. 1) lo que los Ayuntamientos pueden (mejor dicho, deben) hacer, y sólo en segundo lugar (subaptdo. 2) las limitaciones jurídicas y económicas que se les imponen.

3.4.1. *Competencias de los Ayuntamientos*

Se enumeran de modo no ya concreto, sino poco menos que casuístico, en el art. 33, aptdo. 1, del modo siguiente:

a) cuidado y mantenimiento, así como mejora (*upkeep and maintenance of or improvements in*) de las calles y aceras que no sean de dominio pri-

vado (bien entendido, se añade inmediatamente, que el mantenimiento incluye la reparación y reposición del firme, pero no la «reconstrucción»);

b) recogida y retirada de basuras, así como cuidado y mantenimiento de todos los aseos públicos (*public conveniences*), recipientes para basuras;

c) instalación (*establishment*), cuidado y mantenimiento de espacios para juegos infantiles, jardines públicos y centros deportivos, culturales o de otra clase de ocio y, como parte, en su caso, de un plan nacional, la administración de bibliotecas locales, con obligación de tomar medidas para que estas últimas sean accesibles a toda persona, incluyendo a quienes se desplacen en silla de ruedas;

d) señalización vial, instalación y mantenimiento de marquesinas para autobuses y señalamiento de zona peatonales y de estacionamiento público, así como protección de los niños «en las cercanías de los colegios»;

e) hacer propuestas y, en lo posible, ser consultados por las autoridades competentes antes de que éstas introduzcan cambios en las regulaciones de tráfico que afecten directamente a la localidad;

f) hacer recomendaciones a la autoridad competente en relación con planes de ordenación urbana o de edificación y participar plenamente en la toma de acuerdos sobre denominación o, en su caso, cambio de nombre de las calles;

g) dictar directrices (*to issue guidelines*), «dentro de los parámetros, en su caso, de un plan nacional», sobre cuidado, restauración, diseño o modificación de fachadas de edificios o parte de edificios normalmente visibles desde la calle, incluyendo iluminación, tipos de materiales utilizados, anuncios y frontispicios de tiendas, y en el caso de locales abiertos al público, sobre accesibilidad a toda clase de personas (incluyendo, una vez más, las personas que utilicen sillas de ruedas);

h) ayudar a los ciudadanos, en unión, cuando proceda, con la autoridad competente, suministrándoles información sobre derechos de los ciudadanos (*rights of citizens*) en general, incluyendo información sobre derechos de los consumidores, transporte, comunicaciones, instalaciones turísticas, tributación, seguridad social, sanidad pública y otras materias de interés y utilidad públicos;

i) asesorar y, cuando proceda, ser consultadas por las autoridades encargadas de tomar decisiones que afecten directa o indirectamente al Ayuntamiento y a los residentes en la población;

j) procurar, en el marco de planes nacionales y en unión con las autoridades competentes, el establecimiento, cuidado y mantenimiento de guarderías, jardines de infancia y otros servicios o instalaciones educativas;

k) colaborar con las autoridades competentes, igualmente en el marco de planes nacionales, en la creación, cuidado y mantenimiento de centros de salud y rehabilitación, dispensarios del Estado (*government*

dispensaries), centros de sanidad de distrito (*health district offices*) y residencias de ancianos (*and homes for senior citizens*);

l) proponer al Ministro competente en materia de educación, los nombramientos de presidentes de consejos de escuelas primarias;

ll) cualquier otra función que les delegue el Gobierno «por conducto del Ministro competente» *(through the Minister*) mediante Orden publicada en el Boletín Oficial (*by means of an order published in the Government Gazette*);

m) finalmente, cualesquiera otras «obras, objetos, asuntos y servicios» que no estén excluidos del ámbito de competencia de los Ayuntamientos por alguna ley ni asignados a ninguna otra autoridad (la típica cláusula de «cajón de sastre», *a catch-all-provision*, como se dice familiarmente inglés), que se inserta, por lo demás, en la casi totalidad de los ordenamientos nacionales).

Antes de pasar a lo que los Ayuntamientos no pueden hacer por disposición expresa de la Ley, señalemos los medios jurídicos o legales concretos que la propia Ley pone a su disposición para la ejecución o puesta en práctica de sus atribuciones. Nos referimos, para ser más precisos, a las «ordenanzas municipales» (*bye-laws*), que los Ayuntamientos quedan expresamente facultados (art. 343) para promulgar «con el fin de realizar sus funciones y prevenir o suprimir molestias» (*and for the prevention and suppression of nuisances*) en la población.

Por último, se faculta a los municipios en el apartado *m* del citado art. 33 (que antes hemos omitido deliberadamente por no considerarlo sustantivo, sino instrumental) para «concertar acuerdos con cualquier ente público (*to enter into agreements with any public body*) o departamento gubernamental para la delegación al Ayuntamiento de alguna de las funciones de ese ente o departamento».

3.4.2. *Limitaciones a la competencia municipal*

Pasamos por fin a señalar lo que, según la ley, no pueden las corporaciones locales hacer en ningún caso. Aquí procede distinguir dos clases de preceptos: por un lado, los genéricos, que son, por su propia naturaleza, los más significativos, y, por otro lado, los específicos (de hecho sólo hay uno), que se refieren a cierto tipo de obras o servicios. Los exponemos por este orden.

Ya en el artículo 3.º (aptdo. 2, segundo inciso, letras *a, b* y *c*, como queda dicho en el párrafo inicial del presente apartado D), se prohíbe terminantemente a los entes locales:

a) tomar a préstamo o prestar dinero (*borrow or lend any monies*), «salvo con autorización del Ministro y de acuerdo con el Ministro competente en materia de Hacienda»;

b) concertar forma alguna de asociación comercial en el desempeño de sus funciones o por otro concepto, salvo autorización por escrito del Ministro;
c) delegar ninguna de sus funciones de un modo que no sea el establecido en la propia Ley.

La primera de estas prohibiciones, que en mayor o menor grado aparece en la casi totalidad de las legislaciones nacionales, obedece palmariamente a dos preocupaciones: primera, poner límites a la autonomía financiera de los entes locales para que no incurran en gastos excesivos en detrimento de su hacienda y en último término de los contribuyentes del municipio, y segunda, preservar también el equilibrio de la contabilidad nacional a la vista del peso creciente de las haciendas municipales, especialmente las de las ciudades importantes, en el conjunto de las Administraciones públicas.

La segunda prohibición, también frecuente en Derecho comparado (pero en bastante menor medida), se inspira en el temor al peligro de corrupción (de «colisión político-financiera», según la expresión acuñada en la ciencia política y económica) que implica la participación directa de un ente público en negocios mercantiles y privados.

La tercera, por fin, responde, como adelantábamos, a un principio elemental (éste sí que es universal) según el cual un órgano de representación política sólo puede delegar de modo muy limitado unas funciones investidas hasta cierto punto de un carácter soberano, siquiera a escala local.

Por último, la prohibición concreta, de contenido puramente sectorial, como decíamos (art. 33, aptdo. 2), o las «carreteras principales y de distribución (*Arterial and distributor roads*) especificadas en el Plan de Estructuras, los monumentos nacionales, los parques o jardines nacionales, las instalaciones industriales, puertos, aeropuertos y otros terrenos, entidades, edificios y bienes enumerados en el Anexo Cuarto». Todos estos bienes y elementos son, en efecto, «competencia del Estado» (*responsability of the Government*) salvo la posibilidad ya citada de delegación por el Estado a los municipios de ciertas funciones, y quedan, por lo tanto, excluidos de la competencia de los Ayuntamientos.

Expuestas las funciones y los límites, pasamos ya al

3.5. Procedimiento

La mayoría se regula primero (brevemente) en los artículos 41 al 47**,** que sientan unas normas generales, la mayoría relativas al deber de publicidad y de informar a los medios de comunicación social (en lo sucesivo, «los medios»), y a la posibilidad de crear comisiones, y luego (con mucha mayor extensión) en el Anexo Sexto, precisamente bajo el título «procedimiento» (*standing orders*). Hacemos a continuación un resumen, empezando por las reglas de carácter general y ocupándonos seguidamente de las de índole netamente técnica y procesal, no sin hacer constar de antemano que es excep-

cional la minucia con que se regula el procedimiento de discusión y votación de los órganos representativos. Se configura, en efecto, el Pleno del Ayuntamiento como un verdadero «mini Parlamento» desde el punto de vista procedimental.

3.5.1. *Periodicidad*

Se reunirá el Ayuntamiento una vez al mes como mínimo, a no ser que el Alcalde acuerde convocarlo en intervalos más breves. Se reunirá asimismo a petición de un número igual al tercio más uno de los concejales (art. 43).

3.5.2. *Publicidad*

Toda sesión plenaria será «pública» (... *shall be open to the public*). La ley prevé inmediatamente (art. 44, aptdo. 2) la posibilidad de que el Pleno «acuerde proseguir a puerta cerrada» *(resolves itself into committee*), pero añade que «las deliberaciones a puerta cerrada» (*the proceedings in committee*) se considerarán «parte de las deliberaciones del Ayuntamiento en sesión ordinaria» (es decir, que esas actuaciones deberán hacerse públicas en su totalidad, como si toda la sesión hubiese transcurrido en público).

La ley obliga además (art. 46) a que se dispongan «instalaciones adecuadas (*reasonable facilities*) para los representantes de los medios «debidamente acreditados» a fin de que puedan elaborar informes de las sesiones «y transmitirlos a su respectivo medio de comunicación, previo pago por ellos o por el medio de los gastos eventualmente ocasionados» (el inciso final entrecomillado resulta inusual en esta clase de leyes, si bien es verdad que en la práctica las corporaciones locales hacen a menudo compartir a los medios una parte sustancial de los gastos de teléfono, telégrafo, informática u otros mecanismos).

Como garantía adicional de la publicidad se regula detalladamente la obligación de levantar acta de cada sesión (Anexo Sexto, arts. 4.º, 5.º, a y b, y sobre todo el 14, uno de los más largos, por cierto, del Anexo). Conforme a una norma elemental y de aplicación universal (al menos en teoría), es obligado (art. 5.º, a) salvo acuerdo en contrario del propio Pleno «por razones de urgencia», incluir como primer punto del orden del día (*order of business*) el acta de la sesión anterior, que se deberá leer y debatir. Ahora bien, como normalmente ya se ha enviado o repartido a cada concejal un ejemplar antes de la reunión, se aplica la salvedad de la propia Ley (art. 5.º, a, citado) de que «se podrá dar el acta por leída» *(the minutes may be taken as read*).

El acta, redactada por el Secretario de la Cámara, debe contener todos los datos necesarios para la identificación de la sesión, de los asistentes, de las ausencias justificadas, de las mociones presentadas y enmiendas formuladas, de las votaciones (indicando si en algún punto ha utilizado el presidente de la sesión su voto dirimente), de las decisiones del Presidente, en su caso, sobre cuestiones de orden, de las horas de entrada y salida de los concejales y, final-

mente, de la fecha y hora de la reunión siguiente (señalemos que no es habitual que un texto legal obligue a consignar no ya los miembros presentes al empezar la reunión, dato que por otra parte figura en las listas de asistencia debidamente firmadas, sino incluso el momento en que entra o se ausenta cada uno de los asistentes).

El acta, una vez aprobada por el Ayuntamiento en Pleno, tendrá el carácter de «acta oficial del Ayuntamiento» (*the oficial minutes of the Council*) y, con la firma del Presidente de la sesión (normalmente el Alcalde) y del citado Secretario municipal, quedará elevada a «documento de libre acceso para el público» (*public document*).

3.5.3. *Especificidad o concreción*

También en virtud de una regla tan convencional como palmaria en el plano lógico y también práctico, toda sesión del Pleno tiene que ser convocada con un orden del día previamente repartido a los miembros del Ayuntamiento. No hay, pues, novedad alguna en este punto. Pero sí llama la atención que la Ley (Anexo Sexto, art. 5.º citado) la meticulosidad con que se enumeran los puntos sucesivos (doce en total, de los cuales los dos primeros se refieren al acta de la sesión anterior). Son los siguientes:

a) y *b)* Acta como queda dicho, de la sesión precedente;
c) asuntos cuyo examen está expresamente impuesto por una ley o una disposición reglamentaria (*by law or regulation*);
d) asuntos derivados de la última acta y, en su caso, materias pendientes de la última sesión (*business, if any remaining from the last meeting);*
e) comunicaciones que el Alcalde desee hacer al Pleno;
f) respuesta a preguntas de los concejales;
g) examen de dictámenes y actas de las comisiones y subcomisiones;
h) informes de funcionarios *(officers*) del Ayuntamiento;
i) autorización del sellado oficial, esto es, autentificación de documentos (el sello —conforme al art. 25— debe ser puesto por el Secretario en presencia de dos concejales, que firmarán en calidad de testigos);
j) autorización de la firma de órdenes de pago;
k) debate de las mociones y recomendaciones en el orden en que hayan sido notificadas;
l) otros puntos mencionados en la convocatoria.

3.5.4. *Principio de continuidad*

Por razones que podríamos llamar de economía procesal o funcional (y probablemente también para desalentar las tentativas de obstrucción parlamentaria mediante un recurso excesivo a las mociones de suspensión o apla-

zamiento), el Anexo dispone (art. 29) que cuando se suspenda o aplace una sesión (*Where a meeting is adjourned*...), las actuaciones ulteriores (*the subsequent proceedings*) se considerarán como «parte de la reunión originaria» y ya no se emitirán avisos ni órdenes del día, excepto la correspondiente notificación a los miembros no presentes.

3.5.5. *División del trabajo (comisiones)*

La Ley autoriza (pero no obliga) al Ayuntamiento en Pleno a «designar comisiones» (art. 47) con el fin de que ayuden a la Corporación en el desempeño de sus funciones. Estas comisiones (*committees*) estarán compuestas por un presidente (*chairman*) designado entre los concejales y no más de otras cuatro personas «que no serán necesariamente concejales» (rasgo este último que no es frecuente, pues lo normal es que se exija precisamente la calidad de concejal), «salvo —especifica el Anexo Sexto (art. 26)— que se disponga otra cosa por ley o por disposición reglamentaria». Sus componentes no percibirán, por lo demás retribución alguna.

El Anexo Sexto especifica (art. 26) que el Pleno puede en cualquier momento crear las comisiones que juzgue conveniente (art. 26), así como disolverlas o modificar su composición (con la única salvedad de la no revocación de acuerdos o resoluciones plenarias antes de los seis meses siguientes, es decir, que no se puede disolver ni modificar ninguna comisión antes de pasar seis meses desde su creación o, en su caso, desde su última modificación). El Alcalde es miembro nato (*member ex officio*) de todas las comisiones.

Ahora bien, hay un caso en que la creación de comisiones es obligatoria (citado art. 46, aptdo. 6, letra a), concretamente cuando una localidad tenga «más de una ciudad» (*when a locality includes more than one town)*. El Ayuntamiento debe, en efecto designar una comisión por «cada ciudad, aldea o caserío» (*for each town, village or hamlet*) con una población de más del décimo, por lo menos, de dicha localidad», «a fin de que informe regularmente (*to report regularly)* sobre las necesidades de esa ciudad, aldea o caserío...». El presidente será un concejal y los demás miembros deben ser electores inscritos como tales en el Censo Electoral de Ayuntamientos (*Local Council's Electoral Register)* relativo a esa ciudad, aldea o caserío.

En cuanto a las subcomisiones (art. 29), compete al Ayuntamiento en Pleno su creación, así como decidir su nombre, su mandato específico (*terms of reference*), el número de sus componentes y seleccionar las entidades a las que vaya a invitar a proponer vocales. Las subcomisiones podrán (y ésta es otra singularidad de la ley maltesa) constar en su totalidad de personas que no pertenezcan al Ayuntamiento.

3.5.6. *Orden de los debates*

a) *Presidencia*

Incumbe, como ya adelantamos, al Alcalde o, en su defecto, al Teniente Alcalde (arts. 26, aptdo. 1, y 31, aptdo. 1, respectivamente). Si estuvieran ambos impedidos momentáneamente (o vacantes ambos puestos), presidirá el concejal de más edad que acepte hacerse cargo de la función presidencial (art. 31, aptdo. 3).

b) *Quórum para deliberar*

El quórum de presencia (*the quorum necessary for the transaction of business*) es la mitad más uno (más precisamente «un número entero por encima del cincuenta por ciento») del número de concejales en activo «y no excluidos por razón de interés declarado» en el asunto (*and not debarred by reason of a declared interest*) (sobre el «interés declarado», *vide infra*, c, Uso de la palabra).

De no haber *quorum* en el momento de reunirse el Pleno o si durante la sesión cae por debajo del *quorum* el número necesario de concejales presentes no descalificados, el asunto que no pueda discutirse en esa sesión se tratará en la próxima o bien el día que señale el Alcalde. Pero si se suspenden dos Plenos consecutivos por falta de *quorum,* se reduce el necesario para el Pleno siguiente al cincuenta por ciento de los concejales en activo no descalificados por «conflicto de intereses» *(not debarred from attending due to conflict of interest)*, y si el número así reducido no es un número entero, se reducirá el *quorum* al máximo entero por debajo del cincuenta por ciento, que no podrá en ningún caso ser menos de dos.

c) *Uso de la palabra*

Los concejales hablan sentados (art. 16 del Anexo Sexto) y deben dirigirse siempre al Alcalde (art. 18, aptdo. 1). Las intervenciones no podrán durar más de diez minutos para presentación de una propuesta o moción de su autor (*mover*) ni más de cinco minutos en los demás casos, «salvo con el consentimiento del Pleno».

El orador que haya presentado una moción (*The mover of a motion*) tiene derecho a replicar a los intervinientes antes de que se someta aquélla a votación, y si se ha propuesto una enmienda, tiene derecho a contestar inmediatamente antes de que ésta se vote. En ningún caso podrá (quien conteste) introducir o plantear puntos nuevos.

La Ley, que en este punto, como en tantos otros, da regulación formal a los usos del Parlamentarismo británico, prevé (art. 16) que si un concejal tiene participación o interés económico (*pecuniary interest*), directo o indirecto, en un contrato o proyecto de contrato o cualquier asunto de discusión ante

el Pleno, debe declararlo lo antes posible una vez empezada la sesión y abstenerse de hablar o de votar sobre el tema y, a menos que el asunto se esté tratando como parte de un dictamen de comisión o subcomisión y no se convierta en materia de un debate aparte, abandonar la reunión mientras dure el debate. Todo concejal en esta situación deberá hacer constar en el acta los detalles de la declaración hecha en el Pleno y, en su caso, el hecho de abandonar la reunión.

Todo concejal debe asimismo (art. 20 de la Ley) declarar al Pleno (esta vez por escrito) cualquier vínculo familiar que pueda existir según su conocimiento, entre él mismo y personas que a sabiendas suyas estén desempeñando un cargo en el Ayuntamiento o que vayan a presentar su candidatura al mismo. Las comunicaciones de esta clase serán puestas cuanto antes por el Secretario en conocimiento del Ayuntamiento, el cual debe a su vez hacerlas constar en acta. Por su parte el concejal declarante tiene que abandonar la reunión en cuanto empiece a examinar el asunto, y se hará constar igualmente en acta esta retirada. Si no lo hace, podrá ser condenado sumariamente (... *shall be liable in summary conviction)* a una multa de hasta 300 liras maltesas (unos 70 —setenta— euros) y a inhabilitación para el ejercicio del cargo por cinco años.

d) *Examen de las proposiciones* (motions) *y las enmiendas* (amendements)

El primer requisito para la discusión de una propuesta o moción de carácter sustantivo es que se haya incluido el asunto en el orden del día, o bien que su autor (*the mover*) lo haya comunicado por escrito y entregado al Secretario seis días antes, por lo menos. Por el contrario, las mociones o propuestas de trámite o de pura forma, minuciosamente enumeradas en el Anexo [2], quedan exentas de preaviso (dicho sea incidentalmente, parece discutible que una de ellas, concretamente la de «modificar un acuerdo», esté exenta del requisito, ya que, a nuestro juicio, se trata de una cuestión de fondo en la medida en que pueda afectar al contenido de la resolución).

El segundo requisito es que la moción sea defendida oralmente por su autor o bien por otro concejal de no serlo, se considera retirada, a no ser que el Pleno aplace su examen, y en este último caso se requiere de nuevo previo aviso para su presentación.

---

[2] Bajo el epígrafe *«Motions moved without notice»* se enumeran, en efecto, las 15 (quince) siguientes: 1) corrección del acta; 2) aprobación del acta; 3) modificación del orden del día; 4) paso al punto siguiente del orden del día; 5) cierre o suspensión del debate; 6) nombramiento de comisiones o de miembros de las mismas; 7) aprobación de informes; 8) autorización del sellado de documentos; 9) modificación de acuerdos; 10) autorización de que se retire una resolución o una enmienda; 11) ampliación del límite de tiempo *(time limit)* para el uso de la palabra; 12) retirar la palabra o expulsar del Salón de Sesiones a un concejal llamado ya al orden *(named for misconduct)*; 13) invitar a un concejal a declarar si tiene interés económico en la materia; 14) aprobación por el Ayuntamiento cuando la exija el presente Reglamento, y 15) suspender la sesión *(to adjourn the meeting)*.

El Anexo prevé la posibilidad de que la propuesta sea competencia propia de una de las comisiones. En este caso se envía directamente (es decir, sin que se exponga siquiera en el Pleno) a la comisión, salvo que el Alcalde, por considerar urgente el asunto, acuerde su discusión inmediata.

A partir de aquí empieza el procedimiento propiamente dicho (más concretamente el debate). No se puede, en primer lugar, entablar discusión sobre moción (o en su caso enmienda) alguna si no es no sólo expuesta, sino también apoyada (*seconded)*, por otro concejal**.** Además, salvo que se haya dado previo aviso debidamente, deberá, si el Alcalde lo dispone, ser puesta por escrito y en sus manos antes de que se discuta. En cuanto al apoyo de la proposición, puede el concejal que la «secunde» (y lo mismo se aplica a las enmiendas) declarar que reserva su intervención para un momento posterior del debate.

Sobre el desarrollo del debate el Anexo contiene dos clases de normas, unas de carácter genérico, es decir, aplicables a cualquier tipo de intervención, y otras específicas, relativas a las «enmiendas», o sea, a las propuestas de cambios o modificaciones en el texto de la moción que se esté discutiendo.

En cuanto a las primeras, se refieren al tiempo de uso de la palabra (*vide supra*, letra c), a la postura física del orador (sentado como queda dicho allí mismo, a menos que el presidente de la sesión le autorice a levantarse) y de los presentes (siempre sentados) y, por último, a la frecuencia de las intervenciones. En este punto se sienta una limitación categórica (art. 15, aptdo. 9): ningún concejal, aparte del autor de la proposición, puede «sin permiso del Ayuntamiento» hablar más de una vez sobre la misma «resolución» (se entiende sobre la misma propuesta), salvo para plantear una enmienda (u otra más) o hablar sobre una ya planteada, o para una cuestión de orden *(or on a point of order*), para alusiones (*or in personal explanation)* o, finalmente, para pedir el cierre del debate (*or to move a closure*). Una vez más estamos ante una norma convencional del derecho parlamentario trasplantada, si se nos permite la metáfora, a las corporaciones locales.

En materia de «enmiendas» se dice en primer lugar (art. 15, aptdo. 5) que pueden consistir en (y solamente en) suprimir palabras, en suprimir unas para insertar o añadir otras y finalmente en añadirlas sin supresión alguna. Se añade (otra norma tomada del derecho parlamentario) que ninguna enmienda podrá «surtir el efecto de suprimir la propuesta sometida al Pleno» (*the effect of negating the motion before the Council*). Dicho de otro modo, no se admiten las que el derecho parlamentario español designa como «enmiendas de totalidad».

La enmienda aprobada sustituye al texto originario y se convierte en la resolución misma, a la cual se pueden formular otras enmiendas. No se pueden presentar, sin embargo, nuevas enmiendas hasta que el Pleno haya resuelto sobre todas las presentadas con anterioridad (art. 15, aptdo. 8).

Por lo demás, toda proposición o enmienda puede ser retirada por su autor, si bien «con la conformidad del Pleno» (*with the consent of the Council*), que se hará saber sin debate alguno, y ningún concejal podrá hablar sobre ella después de haberse pedido permiso para retirarla, a menos que se haya dene-

gado éste. El autor puede asimismo hacer enmiendas a su propia proposición, pero «con el consentimiento de su valedor» (art. 22 del Anexo).

Aparte de la presentación de enmiendas, están rigurosamente limitadas las propuestas que puedan presentarse una vez comenzada la discusión. Sólo se pueden proponer, en efecto, una de estas siete opciones:

— pasar al punto siguiente del orden del día;
— aplazar la discusión;
— por el contrario, pedir que se vote ya sobre la cuestión (*to move that the question be now put*, según la fórmula tradicional del parlamentarismo británico);
— que un concejal llamado al orden ya no pueda hacer uso de la palabra;
— que un concejal llamado al orden abandone el Salón de Sesiones;
— enviar el asunto a una comisión o subcomisión, y, finalmente,
— suspender la sesión (*to adjourn the meeting).*

Se regulan con cierto detenimiento las mociones de aplazar el debate, de pasar a la votación y de suspender la sesión. Si una de las tres es apoyada por otro concejal, el Alcalde debe someterla a votación, pero si se trata de la segunda (o sea, votar inmediatamente sobre el fondo), lo hará sólo si entiende que se ha debatido suficientemente el asunto. Si se aprueba esta moción, invitará a su autor a que ejerza su derecho de réplica o a que renuncie a él (*to exercise or waive his right of reply*) y pondrá acto seguido a votación. El eventual aplazamiento del debate o de la sesión no menoscaba, por lo demás, el derecho del proponente de contestar en la reanudación.

Finalmente, el autor de la moción tiene el derecho de réplica o contestación inmediatamente antes de que se ponga aquélla a votación, y si en ese momento se presenta una enmienda, el enmendante (*the mover of the amendment)* tendrá también derecho a contestar antes de que se vote la enmienda. No podrá, sin embargo, quien ejerza el derecho de réplica plantear puntos nuevos.

e) *Votación*

Se vota a mano alzada (*by show of hands*). Si así lo solicita uno de los miembros presentes, el Secretario procede a consignar los nombres de los votantes, de tal modo que conste quiénes han votado a favor y quiénes en contra. El Presidente de la sesión puede, por su parte, votar de modo ordinario (*may give an original vote*), y puede asimismo emitir en caso de empate un voto dirimente (*may give a casting vote*), aun cuando haya emitido antes un voto ordinario, salvo que se trate de elegir Alcalde o Teniente de Alcalde.

Existe, finalmente, una norma (art. 3.º del Anexo, aptdo. 4) para el caso de que más de dos personas hayan sido propuestas (*nominated*) para un cargo. Si no resulta de la votación mayoría absoluta a favor de uno de los candidatos, se tacha el nombre de la persona que haya tenido menos votos y así sucesivamente hasta que uno de ellos obtenga mayoría absoluta.

f) *Revocación de resoluciones firmes*

El Anexo contiene (art. 23) una norma especial que no se da en muchas otras leyes de régimen local, a saber, que, una vez aprobada una resolución en el Pleno (sea de carácter positivo, sea negativa), el Pleno no podrá revocarla dentro de los seis meses siguientes sino por «resolución especial» (*by a special resolution*) cuyo preaviso lleve la firma de dos concejales por lo menos, o por resolución en virtud de dictamen o recomendación de una comisión o subcomisión.

g) *Procedimiento en comisión y subcomisión*

El Anexo dedica seis preceptos (arts. 26-31) a este punto, de ellos tres indistintamente para comisiones y subcomisiones, dos solamente para comisiones y uno sólo para subcomisiones.

El presidente de la comisión puede convocarla siempre que lo estime conveniente (art. 27). Se convocará asimismo «reunión suplementaria» (*additional meeting)* a instancias por escrito del Alcalde (*on the requisition in writing of the Mayor*) o de no menos de la cuarta parte de los miembros. No se podrá debatir en estas reuniones cuestión alguna que no figure en el orden del día de la convocatoria.

El *quorum* de las comisiones, salvo que el Pleno haya dispuesto otra cosa, es como mínimo un número entero superior al cincuenta por ciento de los miembros no incompatibles por interés declarado en el asunto de que se vaya a tratar (art. 28).

En cuanto a las subcomisiones, hay dos normas específicas de procedimiento: primera, una vez constituida la subcomisión, es el Secretario del Ayuntamiento el encargado de informarla del contenido de su mandato, y segunda, la subcomisión puede hacer directamente recomendaciones al Pleno.

Tanto en las subcomisiones como en las comisiones se vota, igual que en el Pleno, a mano alzada (art. 30, aptdo. 1), y en unas y otras el presidente tiene, además de su voto ordinario, voto dirimente.

Por último, todo concejal autor en el Pleno de una propuesta o moción que luego se haya remitido a una comisión o subcomisión, podrá defenderla en el seno de ésta aun no siendo miembro de ella (pero sin derecho a voto).

3.5.7. *Procedimientos especiales*

En la Ley y en el Anexo Sexto se prevén determinadas variantes de la tramitación ordinaria para dos clases de acuerdos o resoluciones, la aprobación de ordenanzas (*bye-laws*), por un lado, y las órdenes de pago (*payments),* por otro. Se abre la puerta, además (art. 71) a la posibilidad de participación directa de los residentes en forma de consulta pública. Estudiemos las tres figuras por este orden.

a) *Aprobación de ordenanzas municipales*

La Ley y el Anexo dedican sendos minuciosos preceptos (arts. 35 y 36, respectivamente) a la elaboración y aprobación (y eventual anulación) de ordenanzas en el Pleno del Ayuntamiento, con posibilidad de participación del Ministerio competente, como veremos enseguida.

Podrán los concejales proponer proyectos o borradores de ordenanza (*draft bye-laws*), que irán firmados por uno de ellos como mínimo, a título de autor y por otro como «valedor» (*seconder*) y se incluirán en el orden del día del Pleno no menos de cuatro semanas ni más de ocho después de la fecha de su recepción por el Secretario del Ayuntamiento. Éste remitirá inmediatamente copia a todos los concejales.

Tres semanas antes, como mínimo, de la fecha señalada para el debate en el Pleno se publicará dos veces en todos los diarios y una en el *Boletín Oficial* (*the Government Gazette*) un aviso de la intención del Ayuntamiento de proceder al examen (sin perjuicio del depósito de un ejemplar en los locales del Ayuntamiento para su libre consulta por el público durante una hora al día). Toda persona que lo pida tendrá derecho a que se le entregue un ejemplar previo pago de un «importe razonable» que no exceda del precio del Boletín.

Al abordarse el proyecto en el Pleno el día señalado, el autor resume el objeto y las razones de su propuesta en una exposición que no puede durar más de cinco minutos. No se celebra debate alguno y el presidente de la sesión somete a votación el objeto y las razones alegadas. Una vez aprobados el uno y las otras, puede el Pleno acordar en la misma reunión discutir el proyecto artículo por artículo y permitir que éste y cualesquiera enmiendas queden aprobados por mayoría de los presentes. Se exige taxativamente (Anexo, art. 35, aptdo. 6, inciso final) que las enmiendas «sean pertinentes al objeto» (*are relevant to the subject matter*) de la ordenanza.

Aprobados todos los artículos (con o sin enmiendas), el Alcalde podrá ordenar una nueva impresión si se han aprobado enmiendas y hará, en cualquier caso, que el Secretario del Ayuntamiento envíe un ejemplar del texto así acordado al Director de Asuntos Locales (que depende directamente de la Oficina del Viceprimer Ministro, *Deputy Prime Minister*). A partir de la recepción, el Ministro competente para asuntos locales (de hecho el propio Viceprimer Ministro) tiene un plazo de seis semanas para formular enmiendas; si así lo decide, informará por escrito sobre ellas al Ayuntamiento. Si el Ministro no hace uso de ese derecho en esas seis semanas, el Ayuntamiento interpretará (art. 35, aptdo. 5, de la Ley) que el Ministro no tiene intención de enmendar el proyecto.

Transcurridas las seis semanas o después de haberse recibido las enmiendas del Ministro, según cuál de las dos fechas sea la anterior, el Ayuntamiento en Pleno optará por debatir esas enmiendas o bien aprobar la ordenanza conforme al texto originario.

Ahora bien, no termina necesariamente aquí el proceso, ya que la Ley (art. 35, aptdo. 7) faculta al Ministro para «vetar» (*to object*) toda ordenanza aprobada por un Ayuntamiento, sin más condición que la de comunicárselo

por escrito razonado (*shall signify such objection and the justification thereof in writing to the Council*). En este caso decae la ordenanza y no se podrá plantear de nuevo ante el Pleno hasta pasados seis meses desde la fecha del veto (Anexo, art. 36, aptdo. 9). Lo mismo se aplica, por lo demás, en caso de que el proyecto sea derrotado en el Pleno.

Las ordenanzas aprobadas y no vetadas por el Ministro se publicarán (bajo responsabilidad del Secretario) en el *Boletín Oficial* y entrarán en vigor al mes de su publicación o en el lapso más corto que eventualmente se acuerde entre el Ayuntamiento y el Ministro.

Aparte de la posibilidad ya mencionada al principio que se concede al Gobierno de intervenir en el proceso de aprobación, intervención que, según las circunstancias políticas de ciertos municipios, puede ser determinante, tenemos que señalar aquí otra particularidad más singular aún, a saber que el Gobierno puede, con una simple explicación por escrito, dejar sin efecto una ordenanza aprobada de modo legalmente correcto por una entidad democráticamente elegida.

Señalemos finalmente que la Ley prevé expresamente (art. 36, añadido en 1996) la posibilidad del «referéndum derogatorio» (*abrogative referéndum*), es decir, que a petición de determinado número de residentes, conforme a lo establecido de modo específico en la Ley de Referendos (*Referenda Act*), se celebre en un municipio un referéndum sobre si procede o no derogar una ordenanza aprobada por la Corporación. Hay que decir, sin embargo, que hasta la fecha, en los casi diez años de vigencia de esta figura, no se ha dado un solo caso.

b) *Órdenes de pago y documentos contables*

Las órdenes de pago (*orders for the payment of money*), tienen que ser autorizadas por acuerdo del Ayuntamiento y firmadas por dos concejales (Anexo, art. 32, aptdo. 1).

Han de someterse además al Pleno cualesquiera reclamaciones de sumas de dinero al Ayuntamiento, salvo que sea necesario hacer el pago antes de que lo autorice el Pleno (art. 32 cit., aptdo. 3). En este caso se expedirá por el Secretario certificación de la legalidad y la urgencia y acto seguido deberá el pago ser autorizado por la comisión encargada del asunto, o bien por el Secretario con aprobación del Alcalde.

c) *Consulta popular* (public consultation)

La Ley prevé (art. 71) que los Ayuntamientos celebren este tipo de apelación a sus residentes sobre cualquier materia de su competencia, bien a instancia propia, bien cuando lo pidan por escrito una quinta parte, por lo menos, de los inscritos en el último Censo Electoral de Ayuntamientos si el número local de electores es igual o superior a 3.000 (tres mil) o un cuarto

como mínimo de los inscritos si el número de electores censados es menos de 3.000.

3.6. Haciendas locales

La Ley dedica su Capítulo VII (arts. 55-68), el último de contenido material o sustantivo, a la financiación de los entes locales y, como enseguida veremos, lo hace con un espíritu más bien centralista, en la medida en que, al conferir intervención directa al Gobierno por vía de los Presupuestos Generales del Estado, le da al mismo tiempo la posibilidad de influir de modo significativo en la gestión de los Ayuntamientos.

En efecto, se prevé en primer lugar (art. 55) que cada año el Ministro «encargado de la Hacienda» incluya en el proyecto de ley de Presupuestos una consignación «que sirva para el desempeño de las funciones de los Ayuntamientos previstas en esta Ley». El importe de la consignación se determina sobre la base de una fórmula matemática expuesta en el Anexo Décimo (y en la que aparecen más de sesenta abreviaturas representativas de otros tantos datos cuantitativos individuales como número de inmuebles, jardines, parques, longitud de las calles, etc.).

Pero la Ley añade inmediatamente una cautela (art. 56), al facultar al Ministro (al de asuntos locales esta vez, o sea, de hecho al Primer Ministro) a «retener la parte de dicha suma que considere necesaria para asegurarse de que

a) se equilibre un saldo negativo (*the redress of any negative balance*) o cualquier saldo por debajo de los niveles (*or any balance below the benchmarks*) establecidos en los decretos que se promulguen al amparo del artículo 67 [3];
b) se presente copia de actas del Ayuntamiento en Pleno y de su Comisión de Hacienda (*and Finance Committee*) dentro de los tres días siguientes a la aprobación de aquéllas;
c) se presente copia de cualquier memoria económica u otro documento cuya presentación exija la presente Ley [4];
d) se presentan en cualquier momento los documentos que se puedan exigir en virtud del artículo 64.

Ahora bien, el legislador se preocupa de establecer, por así decir, una «contra-cautela», es decir, a limitar esta posibilidad de retención, disponiendo no sólo que no podrá exceder del 1 por 100 (uno por ciento) de la asignación

[3] Dicho artículo 67 dice, en efecto: «Podrá el Ministro encargado de la Hacienda, en unión con el Ministro» (el encargado de los asuntos municipales, es decir, recordémoslo una vez más, el propio Primer Ministro) «elaborar disposiciones reglamentarias al amparo de este Capítulo de la presente Ley con objeto de regular las funciones económicas del Ayuntamiento, entre ellas la llevanza de justificantes y la rendición de informes.»

[4] El artículo 64 dice: «Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, podrá el Ministro, bien por iniciativa propia *(of his own accord)* o a instancias del encargado de la Hacienda, requerir al secretario, sin indicación del motivo, a que presente los libros de contabilidad que juzgue necesarios».

para el ejercicio anual de que se trate, sino también que sólo procederá en caso de «infracciones continuadas» (*persistent breaches*) por parte del Ayuntamiento (art. 55, aptdo. 3 y último, *in fine*).

En segundo lugar se regula con cierto detalle la elaboración de los presupuestos anuales del municipio (art. 56). Todo Ayuntamiento debe, no más tarde de dos meses después de haber sido elegido por primera vez y en lo sucesivo una vez en enero de cada ejercicio anual o dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se notifique al Ayuntamiento el importe de su asignación, según cuál de las dos fecha sea la última, disponer que se presenten al Pleno los presupuestos de ingresos y gastos (*the estimates of income and expenditure*).

En este punto una reforma aún reciente de la Ley (pues data de 1999) ha introducido, como se había hecho tres años atrás para las ordenanzas, una forma de democracia directa, instituyendo la obligación de convocar, antes de la presentación citada, una especie de «concejo abierto» de todos los residentes inscritos en el censo electoral (*a meeting… open to persons appearing in the Local Councils' Electoral Register for that locality)*, en el que todos los residentes que lo deseen podrán exponer su opinión y hacer sugerencias, así como formular quejas, sobre lo que es todavía un simple proyecto o borrador de presupuestos. La reunión, que es también anual, se desarrolla bajo la presidencia del Alcalde, asistido por el Secretario del Ayuntamiento. En el primer Pleno que se celebre después de esta reunión popular (art. 71, aptdo. 4), «se tomarán medidas sobre las quejas y sugerencias que el Ayuntamiento considere atendibles».

El Pleno debe a continuación examinar esos presupuestos y puede luego revisarlos del modo que crea procedente (*in such manner as the Council sees fit*), o bien aprobarlos, a reserva de poder revisarlos ulteriormente.

Los presupuestos así aprobados deben enviarse al Ministro encargado de los asuntos locales a los tres meses como máximo de la primera elección y en lo sucesivo, no más tarde del último día de marzo del año natural o a los treinta días, como máximo, de la fecha de aprobación (art. 56, aptdo. 3). Señalemos aquí que uno de los cuatro casos en que, según la Ley (art. 22, letra *d*), el Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, puede disolver un Ayuntamiento (la ley dice incluso categóricamente «disolverá» —*shall dissolve*—) es la «falta de acuerdo (*lack of agreement*) en el Ayuntamiento en la aprobación de su Presupuesto anual».

Además, al final del primer año de su mandato, los Ayuntamientos deben preparar y debatir un plan trienal (*a three year plan*) de actividad municipal, de proyectos y de financiación que constituya «un marco» (*a framework*) para los Presupuestos anuales (art. 59). El Plan es confirmado o, en su caso, modificado cada año por el propio Ayuntamiento durante la discusión de los Presupuestos. Tanto el Plan originario como sus eventuales revisiones deben enviarse a los Ministros para asuntos locales y de Hacienda dentro de las dos semanas de la aprobación por el Pleno.

No pueden, por otra parte, los Ayuntamientos autorizar obras (*authorize any works*) cuyo valor sobrepase la asignación anual a dicha obra para el ejer-

cicio correspondiente, «tomando en consideración el importe previsto para el pago de actos de administración ordinaria (*acts of ordinary administration*)» (art. 61). Pero sí pueden pedir por escrito al Ministro que autorice la obra, indicando el importe del excedente neto (*net surplus*) generado en años anteriores y de los procedentes de otras fuentes del propio Ayuntamiento. El Ministro resolverá de acuerdo con el de Hacienda lo que proceda.

Puede asimismo el Ministro encargado de la Hacienda aprobar créditos suplementarios (*a supplementary provision*) a favor de los Ayuntamientos previa consulta con el de asuntos locales si resulta insuficiente el importe consignado en la Ley de Presupuestos. En cualquier caso los créditos suplementarios se otorgan con las limitaciones y establecidas para la consignación anual. No puede el Gobierno, por lo demás, disponer «pagos... para necesidades especiales» de una o más localidades, sino «excepcionalmente» y en virtud de acuerdo de la Cámara de Representantes con este fin (art. 58).

La ley contiene otros preceptos limitativos de la autonomía financiera de los municipios. Así, se les prohíbe poseer participaciones de empresas mercantiles ni invertir en éstas (*no power to hold or invest in any commercial undertakings*), salvo autorización por escrito del Ministro (art. 63). Tampoco pueden (art. 63A) hacer donaciones en metálico ni en especie a organizaciones no gubernamentales (ONGs) no incluidas en uno de los Anexos, el Octavo, de la Ley (son concretamente 93 —noventa y tres— y todas maltesas).

Justo es señalar que en compensación a estas restricciones se reconoce a los Ayuntamientos (art. 60) la facultad de «recaudar recursos» (*power to raise funds*) mediante planes destinados a sumar fondos adicionales a los asignados anualmente por el Gobierno, si bien estos planes tienen que elaborarse y aprobarse mediante ordenanza (aunque no se menciona literalmente de «impuestos» ni de «tasas», parece claro que es a esta clase de ingresos a la que se refiere el precepto).

Como coronación del control gubernativo de las haciendas locales, la Ley no sólo faculta al Ministro de asuntos locales (art. 64) a requerir en cualquier momento a los Ayuntamientos la presentación de su contabilidad, sin necesidad de explicar los motivos, sino que autoriza también al Auditor General (*Auditor General*), es decir, al órgano equivalente a la Intervención General del Estado en España (art. 65) a nombrar, con el título de «auditores de Administración Local» (*local government auditors*), personas encargadas de censurar las cuentas de los ayuntamientos. Estos nombramientos se pueden hacer sólo entre profesionales titulados y por un año, si bien son renovables anualmente, con el límite máximo de cinco años consecutivos. Se enuncian, por lo demás, detenidamente las causas de incompatibilidad del cargo: ser concejal del propio Ayuntamiento; ser empleado o funcionario de éste; tener parentesco o afinidad en línea directa en cualquier expresión, de todas estas precauciones legislativa en materia de grado o hasta el tercero en línea colateral, con algún concejal.

La disposición resumida no es baladí, pues un informe desfavorable del Auditor General «sobre violación persistente de competencias económicas» (*persistent breach of financial responsibilities*) puede acarrear la disolución del

Ayuntamiento por el Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro (como en el caso de no aprobación de los presupuestos) (art. 22 cit., letra *a*). Bien es verdad que se trata de una medida extrema, sólo aplicable en casos excepcionales, pero el mero hecho de su posibilidad ya es indicio del rigor con que la Ley concibe el control estatal de los entes locales.

De lo que antecede se deduce palmariamente que, por lo demás, como en la mayoría de los ordenamientos nacionales, los municipios están sometidos a un régimen bastante riguroso y limitativo en materia de autonomía financiera (al menos teóricamente, con independencia del espíritu, liberal o restrictivo, con que se aplique el sistema en la realidad). Reconozcamos, sin embargo, que la figura de la asignación anual sólo «retenible» en medida muy limitada y en supuestos excepcionales, constituye una garantía de financiación, cuando menos parcial, para los municipios (si bien, una vez más, del importe que se fije cada año en la Ley de Presupuestos Generales en proporción a las necesidades esenciales de los entes locales).

3.7. Potestad reglamentaria del Gobierno

Se faculta en términos generales (art. 72 de la Ley, aptdo. 1) al Ministro de asuntos locales (es decir, al Viceprimer Ministro) para dictar disposiciones «no incompatibles ni en contradicción con la presente Ley» para dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en ella, y se le faculta asimismo (mismo artículo, aptdo. 3) para establecer o autorizar, según los casos, los formularios, trámites, directrices e instrucciones (*necessary or expedient*), con motivo u ocasión de funciones encomendadas (o delegadas) a los Ayuntamientos, «con el fin de asegurar un nivel uniforme de funcionamiento... o de establecer unas normas mínimas o de atender a cualquier otra cuestión de carácter auxiliar o incidental para el ejercicio de esas funciones».

La Ley autoriza, además, al «Ministro» (art. 34, aptdo. 2) a que, sin perjuicio de la potestad de los Ayuntamientos de elaborar sus propias ordenanzas, pueda dictar, si lo considera oportuno, «reglamentos de aplicación general» para materias «sobre las cuales pueda un Ayuntamiento dictar ordenanzas al amparo de la presente Ley», reglamentos que se consideran incluso «como ordenanzas dictadas por todos los Ayuntamientos». En otras palabras se confiere en teoría al Gobierno una potestad casi sustitutiva de la de los Ayuntamientos en materias propias de su competencia.

No obstante, la propia Ley se apresura (mismo art. 34, aptdo. 2, segundo y último inciso) a limitar el alcance de esta intervención gubernamental, disponiendo que esos reglamentos «sólo podrán dictar normas de índole general y se entienden sin perjuicio de que cualquier Ayuntamiento pueda dictar otras ordenanzas para el mismo objeto y dirigidas específicamente a la localidad» (esta última precisión no parece, en rigor, necesaria, pues se sobreentiende que ningún Ayuntamiento puede dictar ordenanzas para otros municipios).

Finalmente, no podemos dejar de mencionar como otras dos causas posibles de disolución de un Ayuntamiento por el Jefe del Estado a propuesta del Primer Ministro (art. 22, como se recordará) son o bien «desatención persistente (*persistent non regard*) a lo dispuesto en esta Ley después de advertencia formal por el Ministro» (letra *b*) o bien recomendación en este sentido en informe por una comisión nombrada al amparo de la Ley de Investigaciones» (*Inquiries Act*).

Bien es verdad que, como justa contrapartida a este margen de arbitrio gubernamental, se concede a los Ayuntamientos (art. 38) la facultad de «impugnar ante los tribunales» (*to challenge in court*) «toda decisión que interfiera de algún modo el libre ejercicio de las facultades que les confiere la presente Ley».

IV. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE COMPETENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOS AYUNTAMIENTOS

Según los datos facilitados por la Administración maltesa al Consejo de Europa con motivo de una encuesta de escala continental sobre la administración local en los países miembros de la organización, y sobre la base de tres conceptos, competencias exclusivas del Gobierno, competencias exclusivas de los entes locales y competencias compartidas, se obtiene el siguiente resultado:

4.1. Competencias exclusivas del Gobierno

Administración general

— Seguridad y policía (por ministerio de la ley);
— Protección contra incendios (” ” ”);
— Protección civil (” ” ”);
— Administración de justicia (” ” ”);
— Registro civil (” ” ”);
— Estadísticas oficiales (” ” ”);
— Censo electoral (” ” ”).

Educación

— Pre-escolar (por ministerio de la ley);
— Enseñanza primaria (” ” ”);
— Enseñanza secundaria (” ” ”);
— Formación profesional (” ” ”);
— Enseñanza superior (” ” ”);
— Enseñanza para adultos (discrecionalmente asumida).

Sanidad

— Hospitales (por ministerio de la ley);
— Protección de la salud (” ”).

Asuntos Sociales

— Seguridad Social (por ministerio de la ley);

Vivienda y ordenación urbana

— Vivienda (por ministerio de la ley).

Medio ambiente e instalaciones sanitarias públicas

— Alcantarillado (por ministerio de la ley);
— Cementerios y crematorios (no es competencia obligatoria);
— Mataderos (” ” ” ”).

Cultura, ocio y deportes

— Teatros y conciertos (no es competencia obligatoria);
— Edificios religiosos (” ” ” ”).

Tráfico y transportes

— Puertos (no es competencia obligatoria);
— Aeropuertos (” ” ” ”).

Servicios económicos

— Agricultura, bosques y pesca;
— Fomento de la economía;
— Comercio e industria;
— Otros servicios económicos (no se especifican).

4.2. Competencias compartidas

Administración general (policía, justicia, etc.)

Ninguna (como hemos visto, todas son asumidas en exclusiva por el Estado).

Educación

Ninguna (misma observación, con la única salvedad, como se recordará, que en materia de enseñanza para adultos, se trata de una función discrecional, no obligatoria, del Estado).

Sanidad

Ninguna (misma observación que en Administración general).

Asuntos Sociales

— Jardines de infancia y guarderías;
— Servicios de asistencia social a las familias;
— Residencias.

Vivienda y ordenación urbana

— Ordenación urbana;
— Planificación regional y territorial.

Medio ambiente e instalaciones sanitarias públicas

— Recogida y eliminación de basuras (residuos sólidos urbanos);
— Protección del medio ambiente;
— Protección del consumidor.

Cultura, ocio y deportes

— Museos y bibliotecas;
— Paseos y espacios públicos;
— Deporte y ocio;
— Otras instalaciones culturales.

Tráfico y transportes

— Carreteras;
— Transporte;
— Tranvías.

Servicios económicos

— Abastecimiento de agua;
— Electricidad;
— Turismo.

Otras funciones

— Ejecución de la ley (algunas facultades en materia de servicios de seguridad).

Como se advierte, nos hallamos ante una distribución bastante clásica y convencional y con un neto predominio de la Administración estatal.

V. CONCLUSIONES

Primera. Resulta original y sugerente, aparte de que ofrece cierta garantía de libertad deliberativa para los componentes de los Ayuntamientos, la concepción del Consistorio como un mini-Parlamento en el que se pueden debatir mociones y enmiendas con bastante amplitud.

Segunda. Es asimismo interesante que en las reformas de los noventa se hayan introducido posibilidades (por lo demás, modestas) de participación directa de los residentes en la gestión de los asuntos municipales. Es verdad que la mera existencia de un instrumento legal no garantiza su ejercicio efectivo por sus destinatarios y (presuntos) beneficiarios; sin un interés intenso y sostenido de los ciudadanos mismos no puede haber democracia directa. Pero no es menos cierto que el *referéndum* derogatorio y la consulta popular son algunas de las condiciones necesarias para esa participación directa.

Tercera. Se aprecia asimismo, sin perjuicio del rasgo precedente, una posición netamente predominante del Alcalde, con su doble facultad de voto ordinario (u «originario») en primera instancia (por así decir) y dirimente para los empates.

Cuarta. Es llamativa (y dudosamente democrática) la facultad de intervención del Gobierno en todo el proceso de elaboración de ordenanzas municipales, primero con la posibilidad de formular enmiendas al proyecto ya votado, y luego con el poder de veto una vez finalizado el procedimiento.

Quinta. En materia económica, se observa una preocupación real del legislador por asegurar un mínimo decoroso de financiación a los Ayuntamientos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, pero al mismo tiempo se aprecia un control casi rigorista y puntilloso sobre la capacidad de las corporaciones.

Sexta. El sistema de voto único transferible (igual, como queda dicho, que el establecido para las elecciones parlamentarias) resulta muy complicado, si bien reconocemos que puede ser bueno, al menos teóricamente, para

poblaciones reducidas, donde es fácil para los diversos candidatos darse a conocer a la mayoría de los ciudadanos y éstos pueden, por lo tanto, modular o ajustar sus preferencias según consideraciones personales y no sólo de partido.

Séptima. Finalmente, Malta parece un país más bien centralista, no sólo por la ausencia de instancias intermedias de tipo regional o provincial, sino sobre todo, a la vista, por lo menos, de las facultades de intervención (en algún caso incluso de sustitución siquiera parcial y temporal) de los entes municipales que confiere al Gobierno su legislación de régimen local, representada de modo casi exclusivo por la extensa y minuciosa Ley de Ayuntamientos.

Anexo [5]

República de Malta

Ley de Ayuntamientos de 1993

ANEXO TERCERO

Reglamento Electoral de 1993

Capítulo VI. *De las votaciones*

(*Part VI. Voting*)

.....

Artículo 40. Del modo de votar *(Method of voting)*

1. Cada votante tiene un voto único transferible (*Each voter shall have one single transferable vote*).

2. Al confeccionar su voto, todo votante:

a) deberá poner (*shall place*) en su papeleta de voto (*place on his ballot paper*) el número 1 enfrente del nombre (*the figure 1 opposite the name*) del candidato por el que vote, y

b) podrá además (*may in addition*) indicar el orden de su opciones o preferencias por tantos otros candidatos como desee (*for as many other candidates as he pleases)* poniendo frente a su respectivo nombre los números 2, 3, 4, 5 y 6 y así sucesivamente (*and so on*) en orden numérico consecutivo (*in consecutive numerical order*).

3. Será nula (*invalid*) toda papeleta de voto en la que:

a) no se haya puesto el número 1, y él sólo, para indicar una primera preferencia (*indicating a first preference*) a favor de algún candidato;

b) se haya puesto frente al nombre de más de un candidato el número 1 y él sólo como indicación de primera preferencia;

c) se hayan puesto frente al nombre de un mismo candidato el número 1 por sí solo como primera preferencia y otro número;

d) no se pueda determinar con certeza (*it cannot be determined with certainty*) el candidato por el cual se haya expresado la primera preferencia;

e) se haya hecho alguna inscripción o señal (*any writing or mark is made*) por la que se pueda identificar al votante;

---

[5] Traducción y notas del Letrado de las Cortes Generales Mariano Daranas Peláez.

f) no se haya hecho la señal oficial (*the official mark*) especificada en el artículo 39, aptdo. 4 [6].

4. El votante confeccionará su voto en secreto en el interior de una cabina (*inside a cubicle*) dispuesta con este fin y construida de tal modo que no permita que se pueda ver al votante en el momento de marcar su papeleta de voto. Después de marcar su papeleta de voto el votante la doblará con el fin de ocultar su voto (*so as to conceal his vote*) y la introducirá acto seguido en la urna electoral (*in the ballot box*) en presencia de los comisarios de la Mesa Electoral (*asssistant commissioners*).

Capítulo X (arts. 72-87). *Recuento y clasificación de los votos*

Artículo 72. Clasificación de las papeletas de voto *(Sorting of ballot papers)*

1. Se clasificarán las papeletas de voto conforme al presente Capítulo (*Part*) de estas normas.

2. En el presente Capítulo, a menos que el contexto imponga otro sentido (*unless the context otherwise requires*):

a) «Candidato subsistente» (*continuing candidate*) significa todo candidato no elegido pero tampoco excluido del escrutinio;

b) «Primera preferencia» (*first preference*) significa un número 1 enfrente por sí solo (*standing alone opposite*) del nombre de un candidato; «segunda preferencia» (*second preference*) significa el número 2 enfrente él solo del nombre de un candidato, y «tercera preferencia» significa el número 3 enfrente él solo del nombre de otro candidato, y así sucesivamente (*and so on*);

c) «siguiente preferencia disponible» (*next available preference*) significa una segunda preferencia o una ulterior consignada en orden numérico consecutivo (*recorded in consecutive numerical order*) a favor de un candidato subsistente, no tomándose en consideración las preferencias siguientes en la papeleta y expresadas a favor de candidatos ya electos o bien excluidos del escrutinio;

d) «papeleta transferible» (*transferable paper*) significa toda papeleta en la que tras una primera preferencia se han consignado una segunda o más preferencias en orden consecutivo para candidatos subsistentes;

e) «papeleta no transferible» (*non-transferable paper*) significa toda papeleta en la que no se haya hecho constar ninguna segunda preferencia o preferencia ulterior para candidatos subsistentes;

Sin perjuicio de lo anterior se entenderá que una papeleta se ha convertido en no transferible (*has become a non-transferable paper*) cuando:

— estén marcados con el mismo número los nombre de dos o más candidatos (sean o no de los subsistentes) y estén además en orden inmediato de preferencia, o

---

[6] Efectivamente el artículo 39 de esta Ley dispone en su aptdo. 4 que en el momento de presentarse cada elector en su colegio electoral, los encargados de la Mesa electoral, los encargados de ésta borren su nombre de la lista de electores pendientes aún de ejercer su derecho y le entreguen una papeleta oficial de voto señalizada con la marca oficial, es decir, con el sello divulgado por la Junta Electoral a todos los colegios electorales.

— se haya marcado el nombre del candidato siguiente en orden de preferencia (sea o no de los subsistentes), bien con un número no consecutivo (*either by a number not following consecutively*) a otro de la misma papeleta, bien con dos o más números, o
— no se pueda por cualquier otra razón determinar con certeza por cuál de los candidatos subsistentes se ha hecho constar la preferencia.

f) «voto originario» (*originary vote*) respecto a un candidato determinado significa el voto resultante de una papeleta en la que se ha hecho constar una primera preferencia por dicho candidato;

g) «voto transferido» (*transferred vote*) respecto a determinado candidato significa el voto resultante de una papeleta en la que se ha hecho constar una segunda preferencia o una preferencia ulterior por ese candidato;

h) «sobrante» (*surplus*) significa el número de votos en el que excede de la cuota el total de votos, originarios y transferidos, que se han computado a un candidato (*credited to any candidate*).

i) «recuento» (*count*) significa:

— todas las operaciones que implica el escrutinio de las primeras preferencias consignadas a favor de los diversos candidatos, o
— todas las operaciones consistentes en la transferencia del sobrante de un candidato ya electo, o
— todas las operaciones consistentes en la transferencia de los votos de un candidato eliminado o de dos o más candidatos eliminados conjuntamente.

Artículo 73. Clasificación de las papeletas de voto *(Sorting of ballot papers)*

La Junta Electoral (*The Commission*) dispondrá que se clasifiquen las papeletas en paquetes (*parcels*) según la primera preferencia consignada para cada candidato, y rechazará las que sean nulas.

Artículo 74. Del método de clasificación

a) el supervisor de cada mesa de recuento tomará la pila de más arriba (*the topmost bundle*) de papeletas de voto de cada casillero (*from each pigeon hole*) y procederá, en presencia de los candidatos y de sus agentes, a colocar esas pilas en una bandeja para pasarlas a los contadores (*counters*);

b) cuando se haya tomado una pila de papeletas de cada uno de los casilleros y se haya puesto en la bandeja del modo indicado en el subapartado precedente, el supervisor entregará a cada contador una pila cada vez a fin de que se clasifiquen las papeletas de voto;

c) los contadores abrirán cada pila de papeletas y comprobarán cuáles son válidas y cuáles nulas;

d) si los contadores deciden que existe una posibilidad de que, por cualquier razón según la Ley o el presente Reglamento, una papeleta resulte nula, o bien si así lo afirma algún candidato o agente electoral, el contador pondrá esa papeleta en una bandeja con el letrero «dudosas» (*dubious*);

e) si la papeleta se considera válida, el contador la pondrá en una bandeja a nombre del candidato al que se haya dado primera preferencia en la papeleta.

Artículo 75. Continuación del proceso de clasificación

1. Una vez que el contador haya terminado con la pila de papeletas a que se refiere el artículo anterior, recibirá otra pila que deberá clasificar del mismo modo, y así sucesivamente hasta que se hayan contado todas las pilas de la bandeja.
2. Cuando se hayan contado todas las pilas de la bandeja el supervisor tomará la siguiente pila superior de papeletas de cada uno de los casilleros y repetirá el proceso de clasificación descrito en el artículo 74, y así sucesivamente hasta que todas las papeletas hayan sido extraídas gradualmente (*in phases*) de los casilleros, puestas en la bandeja y clasificadas.

Artículo 76. De los votos dudosos *(Dubious votes)*

1. Si el supervisor encargado de clasificar los votos decide que en la bandeja con el letrero «Dudosas» hay suficiente número de papeletas llamará a uno de los principales comisionados electorales para que las recoja.
2. Las papeletas de voto dudosas sólo podrán quitarse de la bandeja por uno de los comisionados electorales superiores, quien las llevará personalmente (*who shall personally take them*) a una mesa destinada a este fin.
3. La Junta Electoral o los comisionados electorales superiores deberán, después de haber oído las alegaciones (*after hearing the representations*) de los delegados de partido o de sus suplentes, acordar respecto a cada papeleta si es válida o nula y si acuerdan que es nula, la sellarán en consecuencia con el sello en el anverso (*they shall so stamp the paper on its face*).
4. El acuerdo de los comisionados electorales superiores podrá ser recurrido (*shall be subject to an appeal*) ante un miembro de la Junta Electoral designado por ésta para entender estos recursos, y cuya decisión tendrá carácter definitivo.
5. Una vez que todas las papeletas dudosas hayan sido declaradas válidas o nulas, serán entregadas por uno de los comisionados electorales superiores a uno de los supervisores.
6. El supervisor hará que se depositen las papeletas nulas en una bandeja con el letrero «nulas» y que las válidas se clasifiquen conforme al presente Reglamento.

Artículo 77. Recuento de las papeletas *(Counting papers)*

1. La Junta contará acto seguido el número de papeletas en la bandeja de cada candidato y asignará a cada uno (*and credit each candidate*) con un número de votos igual al número de papeletas válidas en que se haya hecho constar una primera preferencia por el respectivo candidato, y se cerciorará asimismo del número total de papeletas válidas.
2. Durante el recuento del número de papeletas puestas en la bandeja de cada candidato, el supervisor hará que se aten en paquetes de cincuenta cada una y que cada paquete sea contado por dos contadores como mínimo.

Artículo 78. Determinación de la cuota *(Ascertainment of quota)*

La Junta dividirá a continuación el número total de papeletas de voto válidas por un número superior en un entero al de puestos que haya que cubrir. El cociente resultante, incrementado en una unidad, constituirá el número de votos suficientes para que un candidato resulte elegido (*sufficient to secure the return of a candidate*) y se conocerá como la «cuota» en el presente Reglamento.

Artículo 79. Elección de todo candidato con cuota

Si al final de un recuento determinado el número de votos asignado a un candidato resulta ser igual o superior a la cuota, dicho candidato quedará elegido.

Artículo 80. Transferencia de sobrantes *(Transfer of surplus)*

1. Si al final de un recuento determinado el número de votos asignado a un candidato es mayor que la cuota, el sobrante se transferirá, como se dispone en el presente Reglamento, a los candidatos subsistentes para quienes se hayan hecho constar las siguientes preferencias disponibles en las papeletas del paquete o subpaquete (*in the parcel or bus-parcel*) obtenido por el candidato en ese recuento.

2. El sobrante que resulte de un recuento determinado se transferirá antes que el que pueda resultar de un recuento posterior (*from a subsequent count*).

3. Si más de un candidato tuviere sobrante en virtud del mismo recuento, se operará en primer lugar con el sobrante mayor.

4. Si dos o más candidatos tuvieren cada uno el mismo sobrante en virtud del mismo recuento, se operará en primer lugar con el sobrante del candidato que haya tenido el mayor número de votos en el primer recuento en que los candidatos en cuestión tenían números desiguales de votos.

5.*a)* Si los votos computados a un candidato elegido consisten únicamente en votos originarios, la Junta examinará todas las papeletas de la bandeja de ese candidato electo cuyo sobrante se ha de transferir.

b) Si los votos asignados a un candidato que ha resultado electo están compuestos por votos originarios y por votos transferidos o únicamente de votos transferidos, la Junta examinará las papeletas contenidas en el último subpaquete obtenido por el candidato electo cuyo sobrante se haya de transferir.

c) En ambos casos la Junta clasificará las papeletas transferibles agrupándolas en subpaquetes según la siguiente preferencia disponible consignada en aquéllas, hará un subpaquete aparte con las papeletas no transferibles y comprobará el número de papeletas en cada subpaquete de papeletas transferibles y en el de papeletas no transferibles.

6. Si el total de papeletas en los subpaquetes de papeletas transferibles no fuere mayor que el sobrante. La Comisión transferirá la totalidad de cada subpaquete de las transferibles al candidato subsistente indicado en aquél como siguiente preferencia disponible de los votantes un número de papeletas que guarde la misma proporción con el de papeletas en el subpaquete que la que tenga el sobrante respecto al total de papeletas transferibles.

7.*a)* Si el total de papeletas transferibles es mayor que el sobrante, la Junta transferirá de cada subpaquete de papeletas transferibles al candidato subsistente indicado en él como la siguiente preferencia disponible un número de papeletas que guarde la misma proporción con el de papeletas en el subpaquete que la que exista entre el sobrante y el total de papeletas transferibles.

b) El número de papeletas por transferir de cada subpaquete se determinará multiplicando el número de papeletas del subpaquete por el sobrante y dividiendo el resultado por el total de papeletas transferibles. Se anotarán los decimales (*fractional parts*), si los hubiere, de cada número determinado de este modo.

c) Si, debido a la existencia de estos decimales, el número de papeletas a transferir fuere menor que el sobrante, se tomarán como una unidad tantos decimales, por orden decreciente, empezando por el mayor de ellos (*beginning with the largest*), como sean necesarios para que el total de papeletas por transferir iguale al sobrante, despreciándose los demás decimales (*and the remaining fractional parts shall be ignored*).

d) Si dos o más fracciones decimales fueren iguales, se considerará como más grande la que provenga del mayor de los subpaquetes y éstos fueren de la misma magnitud, se considerará como más grande la fracción asignada al candidato que haya tenido el mayor número de votos en el primer recuento en que los candidatos en cuestión hayan obtenido un número distinto de votos. Si han sido los mismos en todos los recuentos los votos computados a estos candidatos, la Junta Electoral resolverá por sorteo (*shall determine by lot*) qué fracción procede considerar como la mayor.

e) Las papeletas a transferir de cada subpaquete serán las últimas que se hayan colocado en él, y cada papeleta así transferida se marcará con el número del recuento en el que haya tenido lugar la transferencia.

Artículo 81. Eliminación de candidatos. Eliminación de un candidato

1. Si al final de algún recuento ningún candidato tuviere sobrante y quedasen uno o más puestos por cubrir (*and or more vacancies remain unfilled*), la Junta eliminará (*shall exclude*) del escrutinio al aquel a quien menos votos se hayan asignado; examinará a continuación todas las papeletas de dicho candidato; clasificará sus papeletas transferibles en subpaquetes según las siguientes preferencias disponibles en aquéllas a favor de candidatos subsistentes, y transferirá cada subpaquete al candidato a cuyo nombre vaya la preferencia, haciendo al mismo tiempo un subpaquete aparte con las papeletas no transferibles.

2. Si el total de los votos de dos o más candidatos que hayan quedado los últimos fuere inferior al número de los votos asignados al candidato inmediatamente más alto *(to the next highest candidate*), podrá la Junta en ese mismo recuento eliminar a esos candidatos y transferir sus votos del modo dispuesto en este Reglamento.

3. Si, al haber sido eliminado un candidato, dos o más candidatos tuvieren el mismo número de votos y fueren los últimos del escrutinio, quedará eliminado el que menos votos haya tenido en el primer recuento en el que esos candidatos hayan tenido distinto número de votos, y, si han sido iguales en todos los recuentos los votos computados a esos candidatos, la Junta resolverá por sorteo qué candidato ha de ser eliminado.

Artículo 82. Últimos puestos sin cubrir *(Last vacancies)*

No obstante lo dispuesto en el presente Reglamento:

1. si al final de un recuento el número de candidatos electos fuere igual al de puestos por cubrir, ya no se harán más transferencias de votos;
2. si al quedar eliminados uno o más candidatos el número de los subsistentes en ese momento fuere igual al de puestos que queden por cubrir, los subsistentes quedarán automáticamente elegidos y ya no se harán más transferencias de votos.

Artículo 83. Procedimiento de transferencia de votos. Transferencia de paquetes

1. Cuando se efectúe una transferencia, todo subpaquete de papeletas transferidas se colocará en la parte superior del paquete, en su caso, constituido por las papeletas del candidato a quien se haga la transferencia, y a dicho candidato se le asignará un número de votos igual al número de papeletas que se le transfieran.
2. Las papeletas no transferibles, salvo las que fueren necesarias en la transferencia de un sobrante para constituir la cuota del candidato electo, se separarán como otro paquete en unión de otros ya apartados de papeletas no transferibles.
3. Al transferirse el sobrante de un candidato electo, todas las papeletas no transferidas a candidatos subsistentes y no separadas del modo dispuesto en el apartado anterior, se colocarán juntas en un solo paquete como cuota del candidato electo y el paquete se marcará con su nombre.

Artículo 84. De los recuentos parciales

Podrá todo candidato o agente al final de cualquier recuento pedir a la Junta que reexamine y vuelva a contar (*and re-count*) la totalidad o alguna de las papeletas tratadas en ese recuento, y la Comisión examinará y recontará en el acto las papeletas en cuestión, sin efectuar cambios en su orden de colocación en los diversos paquetes, salvo que sea necesario el cambio como consecuencia de cualquier error descubierto en el recuento. Podrá asimismo la Junta libremente volver a contar papeletas una vez o varias veces más si no está segura de la exactitud del recuento anterior. Lo dispuesto en el presente artículo no obliga, sin embargo, a la Junta a volver a contar las papeletas más de una vez.

Artículo 85. Impugnaciones electorales *(Election petitions)*

1. Podrá el tribunal, recibida una impugnación electoral, ordenar un nuevo recuento total o parcial de las papeletas de voto y que se determine el resultado de las elecciones conforme al presente Reglamento.
2. En todo nuevo recuento, salvo las modificaciones que puedan ser necesarias por requerimiento de un tribunal, cada papeleta de voto originariamente declarada válida seguirá el mismo trámite (*shall… follow the same course*) que en el escrutinio originario cuando tenga lugar una transferencia de votos.

Artículo 86. Acuerdos de los funciones electorales sobre transferencias

1. Si surgiere alguna cuestión en relación con una transferencia de votos, tendrá carácter definitrivo el acuerdo de la Junta, ya sea explícito, ya resulte implícitamente de sus actos, a menos que formule objeción por escrito algún candidato o agente antes de que se declare el resultado, y en este caso podrá el acuerdo de la comisión ser revocado (*may be reversed*) en virtud de impugnación electoral (*upon an election petition*).

2. Si se revocare de este modo un acuerdo de La Comisión, serán nulas la transferencia en cuestión y todas las operaciones subsiguientes, y el tribunal ordenará que se efectúen estas operaciones y que se compruebe el resultado de las elecciones conforme a lo establecido en el presente Reglamento.

Artículo 87. Resultado del escrutinio. Formulario de la declaración

La declaración del resultado de la declaración incluirá la constancia de toda transferencia de votos hecha conforme al presente Reglamento, así como del número total de votos asignados a cada candidato después de las transferencias.

EJEMPLO PRÁCTICO DE APLICACIÓN DEL VOTO ÚNICO TRANSFERIBLE

(Anexo o Tabla XIII de la Ley Electoral General de la República de Malta de 27 de septiembre de 1991).

Se supone una circunscripción donde hay que elegir 6 (seis) diputados y en la que se han presentado 11 (once) candidatos A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K y L.

Primer recuento

Supongamos que, examinadas todas las papeletas de voto, clasificadas las válidas en paquetes distintos, cada uno con el nombre del candidato marcado con el número 1 como primera preferencia de los votantes, y contados los paquetes, el resultado sea el siguiente (siempre en términos de primeras preferencias, que es lo único que se examina ahora):

B	140	votos
F	62	”
H	50	”
C	25	”
L	24	”
G	14	”
I	12	”
D	10	”
A	7	”
E	4	”
K	ninguno	
TOTAL	348	votos

Se dividen, pues, los 348 votos válidos por 7, es decir, como se recordará, el número de puestos más uno, y se obtiene redondeando un entero por exceso un cociente que, como también se dijo, pasa a constituir el «cupo» o cuota electoral.

Se advierte meridianamente que hay 3 candidatos B, F y H que alcanzan el «cupo» y que quedan automáticamente elegidos. En consecuencia, hay que proceder a uno o más recuentos de las diversas transferencias de todos ellos (segunda, tercera, cuarta, etc.) para cubrir los tres puestos restantes.

Segundo recuento

B tiene 90 «votos sobrantes» (*surplus votes*), más, por lo tanto, que F y H, por lo cual hay que transferir esos 90 en primer lugar. Se clasifican, por consiguiente, las 140 papeletas (no sólo las 90 excedentes) según la «siguiente preferencia disponible» en «subpaquetes separados» (*separate subparcels*) según la «siguiente preferencia disponible» (*the next available preference*) indicada en cada papeleta.

En general, la «siguiente preferencia disponible» será la segunda. Pero toda papeleta en la que la segunda se haya dado a F o a H, pasará a la siguiente «disponible» después de ellos. En consecuencia, toda papeleta con un 1 para B, un 2 a favor de H, un 3 para F y un 4 para I, se colocará en el subpaquete para I.

Se formará asimismo un subpaquete con las papeletas en las que no figure ninguna preferencia disponible más, y que, por lo tanto, no sean «transferibles».

Tendremos (siempre por vía de ejemplo) el resultado siguiente:

A favor de D	80	papeletas
A favor de E	2	”
A favor de I	25	”
A favor de K	29	”
Total de papeletas transferidas	136	
Total de NO transferibles [7]	4	
Total de papeletas de B	140	

Como quiera que el total de papeletas transferibles es 136, es decir, más que el citado sobrante de 90, sólo se podrá traspasar una parte de cada subpaquete, y el número de papeletas a transferir de cada uno de éstos deberá guardar la misma proporción con el total de papeletas en el subpaquete que la que existe entre el sobrante (90) y el total de las transferibles (136). En otras palabras, se determinará el número de papeletas (o, si se prefiere, de votos) traspasables desde cada subpaquete multiplicando el número de papeletas contenidas en él por 90 y dividiendo el producto por 136, operación que da una proporción de 0,6617647.

El proceso es, pues, el siguiente:

— El subpaquete para D contiene 80 papeletas, por lo que su parte del sobrante es $80 \times 0{,}6617647 = 52{,}942$.
— El subpaquete E, con 2 papeletas tendrá, pues, $2 \times 0{,}6617647 = 1{,}3235$.
— Subpaquete I, con 25 papeletas tendrá $25 \times 0{,}66117647 = 16{,}5441$.
— Por últimos el subpaquete K con 29 papeletas tiene $9 \times 0{,}6617647 = 19{,}1912$.

TOTAL = 90 (noventa).

Ahora bien, como todos los resultados arrojan decimales y sólo pueden transferirse papeletas enteras, se considerarán como unidad los mayores de esos decimales que, tomados en orden decreciente, hagan que el total de papeletas a traspasar sea igual al sobrante.

En consecuencia, al sumar los números enteros (*whole numbers*) sólo 88 (52+3+16+19), dos enteros, pues, por debajo de la «cuota», que es 90, se entenderá que constituyen unidad los dos mayores decimales, a saber, 0,912 (de D) y 0,5541 (de I), con lo que el número de votos efectivamente traspasados será:

A favor de D	53	papeletas
A favor de E	1	”
A favor de I	17	”
A favor de K	19	”

(Es decir, los 90 en total de que venimos hablando). Las papeletas que hay que transferir a D, E, I y K serán las últimas colocadas en sus respectivos subpaquetes, o sea, las que estaban encima, y se señalarán con el número del recuento (primero, segundo, etc.) en que se haga la transferencia. Estas papeletas se añadirán, de nuevo

[7] Son papeletas «NO transferibles» aquellas donde no se haya indicado segunda preferencia (o una tercera, cuarta, etc.) por algún candidato que no sea uno de los electos en primera instancia por haber alcanzado la «cuota» .

en subpaquetes, a los paquetes originarios (en otras palabras, a los votos propios) de D, E, I y K (si bien este último no los ha tenido). La situación queda así:

D.....10 + 53 = 63
E ..... 4 + 1 = 5
I .....12 + 17 = 29
K..... 0 + 19 = 19

El resto de las papeletas de los subpaquetes (es decir, las no transferidas), junto a aquellas en las que no haya indicado ninguna otra preferencia «disponible», se ponen juntas y constituyen un nuevo paquete que representará el «cupo» de votos de B (50, como se recordará).

Dicho paquete estará compuesto así:

El resto del subpaquete D, ...80 − 53 = 27
" " " " E, ... 2 − 1 = 1
" " " " K, ...29 − 19 = 10
Papeletas no transferibles 4
Total (cuota de B) 90

Gracias a esta compleja operación, D tiene ahora más que el «cupo» (63 votos, en efecto), por lo que se le adjudica el cuarto escaño.

Aquí el caso práctico del Anexo XIII que estamos reproduciendo así íntegramente de la Ley Electoral contiene unas «Notas», es decir, unas instrucciones para los Comisionados Electorales, que dicen así:

«Será conveniente empezar rellenando la hoja de transferencias (*the transfer sheet*) insertando los totales en los espacios marcados con asterisco, totales que ya se conocen antes de empezar el recuento.

A la hora de transferir un sobrante se consideran normalmente *todas* (subrayado en el original inglés) las papeletas no transferibles como parte de la cuota, *pero cuando el número de los transferibles es menor que la cuota* (subrayado también en el original), se deberá insertar la diferencia en el espacio señalado con una daga y trasladar el número correspondiente de papeletas no transferibles a la caja de las no transferibles. Estas papeletas deberán extraerse de la parte de arriba del paquete de papeletas no traspasables y deberá consignarse el número de las extraídas en la Hoja de Resultados (*Result Sheet).»*

Al finalizar el segundo recuento, queda así la situación del escrutinio:

	Votos	
B	50	(electo en el 1.er recuento)
F	62	(" " " " ")
H	50	(" " " " ")
D	63	(elegido en este 2.º recuento)
I	29	(no llega a la cuota)
C	25	(" " " " ")
L	24	(" " " " ")
K	19	(" " " " ")
G	14	(" " " " ")
A	7	(" " " " ")
E	5	(" " " " ")

Total.....348

Se aprecia que ahora D tiene 63 votos, es decir, 13 más que la cuota.

Tercer recuento

Tenemos ahora dos «sobrantes» (es decir, dos candidatos comn más de 50 votos): F, al quien le «sobran» 12, y D, a quien le «sobra» uno más, es decir, 13. En principio se debería, pues, empezar por las papeletas a nombre de D, pero como el sobrante de F se ha puesto antes de manifiesto (ya desde el primer recuento), se empieza por F, cuyo sobrante se reparte proporcionalmente entre las siguientes preferencias disponibles marcadas en sus 62 papeletas «originarias», exactamente del mismo modo que se ha hecho con B en el segundo recuento. Examinadas las papeletas, se constata que hay 9 (nueve) a favor de I, 2 (dos) a nombre de C y 1 (una) a favor de A.

Se advierte meridianamente que con esta tercera ronda no se logra proveer ningún escaño, ya que ni I ni C ni A llegan con los nuevos votos recibidos a los 50 necesarios.

(Las papeletas que componen la cuota de F se colocan juntas en un paquete, que se marcará con el nombre de este candidato.)

Cuarto recuento

Las que constituyen la cuota de H (que ha obtenido exactamente la cuota, como se recordará, en el primer recuento, se colocan igualmente en un paquete que se indicará con el nombre de este otro candidato). Procede ahora repartir los 13 (trece) votos sobrantes de D. Con este fin sólo se tendrá en cuenta el último subpaquete transferido, que contiene 53 (cincuenta y tres) papeletas. Examinadas éstas y clasificadas a su vez en subpaquetes tenemos (siempre hipotéticamente) el siguiente resultado:

Preferencias «disponibles» a favor de I.....43 papeletas
Preferencias «disponibles» a nombre de K.....10 papeletas

Total de papeletas transferibles 52
Papeletas sin indicación de preferencia ..... 1 (una)

Total global 53

Como quiera que las papeletas trasladables (52) vuelven a ser más que la cuota (trece más para ser exactos), hay que repetir la operación del segundo recuento, es decir, multiplicar por el sobrante (ahora 13) el número de papeletas de cada subpaquete y dividir el resultado por 52. Tenemos el resultado siguiente:

Parte de I, en el sobrante, $42 \times 0{,}25 = 10{,}5$
Parte de K, en el sobrante, $10 \times 0{,}25 = 2{,}5$

(0,25 es el resultado de redondear a la mitad de una unidad del cociente de la división del sobrante por las papeletas.)

Al ser iguales los dos decimales, se considera mayor el que provenga del mayor subpaquete, en este caso el de I, por lo cual se asignan a éste 11 (once) votos, que es el entero inmediatamente superior a 10,5 y 2 (dos) a K.

La tabla resultante queda, pues, así:

Recuento núm. 4

Transferencias del sobrante de D

Sobrante.....13
N.º de papeletas transferibles.....52

Proporción a transferir $13/52 = 0{,}25$

Se añaden sendos subpaquetes de 11 (once) y de 2 (dos) papeletas señaladas con el número del recuento en que se ha hecho la transferencia a los paquetes de I y de K respectivamente, y los restos (31 —treinta y uno— y 8 —ocho—), junto a la papeleta no transferible de que ya hemos hablado y a las 10 (diez) recibidas por D en el primer recuento, que suman 50 (cincuenta) en total, se agrupan en un solo paquete, que representa la cuota de D.

Al término del cuarto recuento las posiciones quedan, pues, así:

	Votos
B	50 (electo)
F	50 (”)
H	50 (”)
D	50 (elegido 3.ª ronda)
I	40
L	33
C	27
K	21
G	14
A	8
E	5

Quinto recuento

Al no existir ya sobrante, el Comisario Electoral procede a transferir los votos del candidato con el menor número de votos «originarios», en el presente caso E, que sólo tiene 5 (cinco). Pero como los totales sumados de E y de A (5 más 8 = 13) son menos que 14, es decir, los que tiene G, el antepenúltimo, el Comisario traspasa las papeletas tanto de A como de E.

Examinadas las papeletas de A y de E, se comprueba que:

C figura como siguiente preferencia disponible en	1
G aparece como siguiente preferencia disponible en	7
I está señalado con el mismo carácter en	4
Papeletas no transferibles	1
Total de papeletas	13

La operación se completa con el traslado de una papeleta a C, siete a G, cuatro a I, y la no traspasable se coloca aparte como paquete separado (*set aside as a separate parcel*).

El estado del escrutinio pasa a ser el siguiente:

	Votos
B	50 (electo)
F	50 (”)
H	50 (”)
I	44
L	33
C	28
G	21
K	21
Papeleta no transferible	1
Total	348

Sexto recuento

No se ha podido elegir ningún candidato en el 5.º recuento, al no alcanzar ninguno de los «subsistentes» (*continuing candidates*), es decir, de I en adelante, la cuota de 50. En este momento hay dos candidatos, G y K, con el mismo número de votos (veintiuno), ambos en los últimos lugares de la tabla. Se pasa a distribuir las papeletas de K en atención a que obtuvo menos votos que G en el primer recuento. Examinadas esas papeletas, se aprecia que 3 (tres) pasan a C, otras 15 (quince) a I, una a L y 2 resultan ser no transferibles. I suma ahora 59 (cincuenta y nueve) votos, con lo que resulta elegido.

La nueva situación es:

	Votos
B	50 (electo)
F	50 (”)
H	50 (”)
D	50 (”)
I	59 (elegido)
L	34
C	31
G	21
Papeletas no transferibles	3
Total	348

Séptimo recuento

Hay que distribuir ahora el sobrante de I, que suma 9 (nueve) votos. Con este fin sólo se toma en consideración el último subpaquete de las últimas papeletas transferidas al candidato I (quince, como se recordará).

Examinadas dichas papeletas y agrupadas a su vez en subpaquetes a nombre de los candidatos «subsistentes», tenemos el siguiente resultado:

Para C como siguiente preferencia	4 papeletas
Para L como siguiente preferencia	3 papeletas
Total de papeletas transferibles	7 papeletas
Papeletas no transferibles	8 papeletas
Total global	15 papeletas

En el presente caso el número de papeletas traspasables (siete) es menor que el sobrante (nueve), por lo que el Comisario Electoral traspasa todos los subpaquetes de papeletas transferibles a los candidatos subsistentes indicados en ellas como siguiente preferencia disponible. Esto supone 7 votos de esos 9. Hay, por lo tanto, una diferencia de 2 (dos) papeletas. El subpaquete de papeletas no traspasables queda, pues, dividido en dos partes, una con dos papeletas (que forman Parte del sobrante) y la otra con 6 (que hacen falta para la cuota de I). La porción de 2 se pone aparte como paquete separado con los demás paquetes de papeletas no transferibles y la porción de 6 se considera como parte integrante de la cuota de I (6 más 44 = 50).

En consecuencia, el traspaso de los votos de I queda reflejado así:

Sobrante 9
Número de papeletas transferibles.....7
Proporción a transferir: 9 dividido por 7 (se considera el cociente como igual a 1).

La situación es ahora la siguiente:

B	50 (electo)
F	50 (”)
H.....	50 (”)
D.....	50 (”)
I.....	50 (”)
L	37
C.....	35
G.....	21
Papeletas no transferibles	5
Total de papeletas 348	

Octavo recuento

No habiendo ya sobrante, se distribuyen directamente los votos de G, último candidato de los que quedan en liza. Examinadas sus papeletas, se comprueba que 7 indican a C como siguiente preferencia disponible, 12 a L y otras 2 resultan no ser transferibles.

Se transfieren, en consecuencia, 7 papeletas a C y 12 a L, y 2 se colocan aparte como paquete separado con los demás de papeletas no traspasables.

La situación pasa a ser la siguiente:

	Votos
B	50 (electo)
F	50 (”)
H.....	50 (”)
D.....	50 (”)
I.....	50 (”)
L	49
C.....	42
Papeletas no transferibles	7
Total papeletas 348	

Como no hay sobrantes tampoco ahora, se elimina al último, que es C. Pero, como sólo queda un puesto por cubrir y un solo candidato subsistente, concretamente L, se le declara elegido sin más transferencias.

RESULTADO FINAL: Quedan elegidos B, F, H, D, I y L.

Almudena Marazuela Bermejo ⋆

La organización territorial del Principado de Mónaco

Sumario: I. ASPECTOS GENERALES.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE MÓNACO: LA COMUNA.—2.1. El Consejo Comunal.—2.2. El Alcalde y sus Adjuntos.—2.3. Del Presupuesto y la contabilidad de la Comuna.

I. ASPECTOS GENERALES

El Principado de Mónaco es el segundo país más pequeño del continente europeo y del mundo con sus 1,95 kilómetros cuadrados (consideradas las 2,8 hectáreas ganadas al mar por obsequio de la ingeniería y excluidas otras 6 hectáreas que, en un futuro próximo, incrementarán por el mismo procedimiento el exiguo perímetro fronterizo), aunque ostenta el puesto primero en densidad de población habida cuenta de los 32.409 habitantes que oficialmente se computaron a mediados de 2005.

El origen del actual Principado hay que situarlo en el trasfondo del conflicto que en la Edad Media sufre Europa y particularmente padece la península itálica entre güelfos y gibelinos, a consecuencia del cual se resquebraja de manera profunda la vida sociopolítica, entre otras muchas ciudades, de Génova. Entre los linajes partidarios de los güelfos afines al Papado se halla el de los Grimaldi, algunos de cuyos miembros se ven forzados a huir de la ciudad hacia Provenza cuando se imponen los vizcondes simpatizantes del Sacro Imperio Romano Germánico. La noche del 8 de enero de 1297 un grupo de hombres, encabezados por Francesco Grimaldi, conquista la fortaleza ubicada en Mónaco, que desde 1191 había sido posesión genovesa en virtud de la pretérita donación del emperador Enrique VI.

A lo largo del siglo XIV se producen una serie de recuperaciones y pérdidas de la plaza monegasca, hasta que a principios del siglo XV los Grimaldi se asientan nuevamente en el poder una vez que Génova, más volcada en sobre-

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

ponerse a otras crisis, abandona su pretensión de dominar el pequeño emplazamiento costero. La difícil posición frente a las potencias vecinas y su valor como estratégico enclave mediterráneo le abocan a buscar el protectorado (en algunos períodos bajo notorias evidencias de subordinación) de diversas potencias a lo largo de los siglos siguientes: Florencia (1424), Saboya (1428 y 1448), Milán (1477), Francia (1498, 1507, 1641, Tratado de Péronne, y 1860, Tratado de Turín), España (1524, Tratados de Burgos y Tordesillas) y Cerdeña (1815, Tratado de París, y 1817, Tratado de Stupiniggi).

La Revolución Francesa vuelve a acarrear al minúsculo territorio una alta inestabilidad. En un período en apenas tres años (1791 a 1793) es incorporado en dos ocasiones a Francia, situación que perdurará hasta 1814. En 1793 los Grimaldi fueron destituidos y Francia anexionó el Principado a su territorio, bajo el que se mantuvo en el período napoleónico. El período de incertidumbre se ataja por obra del Congreso de Viena (1815) que hizo de Mónaco un Protectorado del Reino de Cerdeña hasta 1860; año en el que, con ocasión del Tratado de Turín, pasa a manos francesas nuevamente. El Tratado posibilita la restauración de la dinastía Grimaldi en el poder en 1861; a pesar de ello Carlos III cedería sus derechos a Francia, convirtiéndose el Principado en enclave francés, a la vez que se asiste a la considerable reducción de las fronteras del Principado.

A lo largo de todos estos años Mónaco mantuvo bien una cierta autonomía como señorío y más tarde como Principado, bien, en los momentos de mayor subordinación a otros Estados, quedó bajo el dominio del condado de Saboya, del condado de Niza, del senescal de la Provenza o, como tras la Revolución Francesa, se diluyó en la organización departamental francesa (al ser incorporado al Departamento de los *Alpes-Maritimes*); o incluso, como a partir de 1865, en que proclamada y reconocida la soberanía del Principado, se produce una mera cesión de ciertos servicios públicos a la Administración francesa (postal, aduanas o telégrafos) por medio de una retribución anual acordada por las dos partes.

En 1918 Mónaco firma un acuerdo con Francia, por virtud del cual ésta le aseguraría la defensa de la independencia y soberanía e integridad, comprometiéndose el Príncipe a ejercer sus derechos de soberanía de conformidad con los intereses políticos, militares, navales y económicos de Francia. Mónaco es proclamado, una vez más, Estado independiente bajo la protección de Francia.

No obstante, este Tratado ha sido abrogado por el vigente firmado recientemente entre Francia y Mónaco el 24 de octubre de 2002.

En orden a aclarar el esquema las relaciones impuestas por la organización territorial con los poderes del Estado esbozaremos someramente la estructura de poderes del Estado.

En el vértice del esquema institucional se halla la jefatura del Estado encarnada en el Príncipe, con poderes ejecutivos (especialmente en lo que a las relaciones internacionales respecta, se le concede derecho de naturalización y de reintegración de la nacionalidad monegasca y es *fons honorum*), legislativos (debe prestar su consentimiento a la introducción de reformas

constitucionales) y judiciales (tiene el derecho de gracia y la concesión de amnistías). En el ejercicio de sus poderes el Príncipe puede consultar al Consejo de Estado para que exprese su conformidad o disconformidad con los proyectos de ley o las ordenanzas (art. 52 de la vigente Constitución), y también, en relación con las cuestiones o asuntos de interés superior del Estado, puede consultar al Consejo de la Corona (art. 77 del Texto Constitucional).

El Ejecutivo, derivado de la autoridad del Jefe del Estado, es ejercido por un Ministro de Estado, al que asisten tres Consejeros: de Interior, Finanzas y Economía y Empleo Público y Asuntos Sociales. El Ministro de Estado es el Jefe del Gobierno y, en cuanto tal, representa al Principado.

El Poder Legislativo corresponde al Consejo Nacional, sin perjuicio de la facultad de iniciativa legislativa reconocida al Ejecutivo por medio de la presentación de proyectos de ley. Este Consejo está compuesto por dieciocho miembros elegidos cada cinco años mediante sufragio universal directo.

El Poder Judicial corresponde, conforme al artículo 88 del Texto Constitucional, al Príncipe, en cuyo nombre jueces y tribunales imparten justicia en ejercicio de la función jurisdiccional.

El artículo 14 de la Constitución de 1911 creaba un Tribunal Supremo, al cual se confería la jurisdicción constitucional. Este órgano jurisdiccional ha permanecido en el cuadro institucional del Principado tras la aprobación de la Constitución de 1962, cuyo artículo 89 determina su composición conformándolo con cinco miembros titulares y dos miembros suplentes, todos ellos nombrados por el Príncipe. El Tribunal Constitucional tiene competencias constitucionales y administrativas (art. 90).

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE MÓNACO: LA COMUNA

Desde el punto de vista territorial la distribución del territorio es hoy, como veremos, inexistente. Es cierto, sin embargo, que pese a las exiguas proporciones del país monegasco con la aprobación de la Ordenanza Constitucional de 5 de enero de 1911 [1] se contemplaba la división del territorio en tres comunas: la Villa de Mónaco, La Condamine y Montecarlo. El intento no pasó de ser transitorio, pues la revisión constitucional acometida y aprobada en 1917 (arts. 37 a 56) puso fin al experimento fijando una sola Comuna que abarcaba todo el territorio nacional. Así, los reformados artículos 37 y 38 propugnaban respectivamente: «*El Principado no formará más que una sola comuna*» y «*habrá una sola Administración municipal, un único Consejo Comunal y una municipalidad única compuesta por un Alcalde y tres miembros adjuntos*».

El concepto de Comuna es, sin embargo, particular, pues no puede entenderse como sinónimo de municipio; no en vano, desde un punto de vista

[1] Esta Ordenanza Constitucional sufrió diversas reformas: la Ordenanza soberana de 18 de noviembre de 1917, la posterior de 12 de julio de 1922, la de 16 de enero de 1946 y, finalmente, la de 17 de octubre de 1994.

territorial y desde un punto de vista histórico la Comuna se identifica con el propio Estado. Además, el término comuna sustituyó a la comunidad de habitantes, reunión de jefes de familia presidida bien por el Señor, o en su ausencia por el *Castelan* o el *Podestat*, organizada para la defensa de los propios intereses que en el siglo XIII se denomina «universidad». A esta organización van sumándose cargos burocráticos (mestrales, árbitros, cajeros, pacificadores, procuradores fiscales, abogados de pobres, etc.) en los siglos sucesivos. La Revolución alteró la organización municipal del Principado, restablecida posteriormente y ratificada con la Constitución de 1911, que crea un Consejo Nacional, sin suprimir la Comuna.

El Consejo Comunal estaba conformado por quince miembros, elegidos por tres años mediante sufragio universal, directo y mediante el sistema de listas. Cada tres meses se reunía en sesión ordinaria, sin que la sesión pudiera prolongarse más allá de ocho días. Igualmente podía celebrar sesiones extraordinarias a solicitud o con la autorización del Ministro de Estado para asuntos específicos. El Consejo Comunal era presidido por el Alcalde, o en su ausencia por el Adjunto o el Consejero que lo sustituía con arreglo a un reglamentado orden de precedencia. El Consejo Comunal deliberaba sobre los asuntos concernientes a la Comuna, y sus decisiones y acuerdos eran comunicados al Ministro de Estado, siendo eficaces a los diez días de su comunicación, salvo veto por parte de éste. Asimismo, estaba facultado para deliberar y adoptar acuerdos sobre las siguientes materias: organización y funcionamiento de los servicios locales, reglamento de policía local, higiene, servicios sociales locales, mantenimiento y reforma de vías públicas en el territorio de la Comuna, proyectos de edificios comunales y presupuesto comunal (dotado de las rentas de la propiedad comunal y de los créditos dispuestos anualmente por el Consejo Nacional). No existía incompatibilidad entre los mandatos de Consejero Comunal y Consejero Nacional.

La reforma constitucional de 1917 introdujo la facultad de disolución en manos del Ministro de Estado, consultado el Consejo de Estado, debiendo celebrarse las elecciones en los tres meses siguientes y correspondiendo el ejercicio de sus funciones a una delegación especial, a la que *ut supra* nos referiremos más detenidamente.

El Alcalde (*Mairie*) y sus Adjuntos eran designados por el Consejo Comunal de entre sus miembros, bajo la presidencia provisional del miembro electo de mayor edad, mediante votación secreta y por mayoría absoluta. En caso de no obtenerse la mayoría requerida había de celebrarse una nueva votación entre los dos miembros que hubieran obtenido el mayor número de votos. En caso de nuevo empate se decidía la ocupación del cargo sobre la base de la mayor edad.

El Alcalde tenía como principales funciones: velar por la ejecución de las leyes y de los reglamentos, representar a la Comuna, velar por la conservación y la administración de sus propiedades, así como ejecutar los cuerdos resultantes de las deliberaciones del Consejo Comunal, dirigir los servicios municipales y desempeñar el rango de oficial del Registro Civil. Asimismo, le correspondía la ordenación de los pagos, debiendo presentar las cuentas al

Consejo Comunal al inicio de cada año, tras lo cual eran presentadas para su preceptiva aprobación por el Ministro de Estado.

Tanto el Alcalde como los Adjuntos podían:

a) Ser suspendidos de sus cargos por un plazo máximo de dos meses, decisión que debía de ser adoptada mediante acuerdo del Ministro de Estado.

b) Ser revocados mediante acuerdo del Ministro de Estado, oído previamente el parecer del Consejo de Estado. Esta revocación comportaba, además, la inelegibilidad para el cargo de Alcalde o Adjunto por un plazo de tres años.

Este esquema implantado por la Reforma Constitucional de 1917 a la Constitución de 1911 ha permanecido invariable en sus líneas generales.

En la actualidad la Constitución monegasca de 17 de diciembre de 1962, en su Título X, intitulado «De la Comuna», reformado parcialmente por medio de la Reforma Constitucional de 2 de abril de 2002, y conformado por los artículos 78 y siguientes, precisa que: «*El territorio del Principado forma una sola Comuna que se administra por una municipalidad compuesta de un alcalde y sus adjuntos designados por el Consejo Comunal de entre sus miembros*.»

Esta organización comunal que pergeña la Constitución se ha desarrollado por medio de una ley de carácter preconstitucional que ha sido reformada en diversas ocasiones, la última de ellas operada en el año 2002 gracias a la Ley número 959, de 24 de julio de 1974, sobre la Organización Comunal. Esta Ley reconoce en el artículo 1 que el territorio del Principado forma una sola Comuna dotada de personalidad jurídica.

Pese a no existir divisiones administrativas inferiores, en la Comuna existen seis barrios: Fontvieille, La Condamine, Villa de Mónaco, Le Larvotto, Les Moneghetti y Monte-Carlo.

En segundo lugar permanecen como elementos básicos de la Administración comunal el Consejo Comunal, el Alcalde y sus Adjuntos.

2.1. El Consejo Comunal

El régimen jurídico del Consejo Comunal lo conforman básicamente los preceptos de la Constitución y el Capítulo II de la Ley de Organización Comunal, en el que se perfilan: su formación (Sección I), su funcionamiento (Sección II), sus atribuciones (Sección III) y la institución de la delegación especial (Sección IV, a la que ya nos referimos someramente con anterioridad y sobre la que retornaremos).

La Constitución proclama que el Consejo Comunal está compuesto por quince miembros elegidos por un cuatrienio por sufragio universal directo y sistema de listas. Como antaño, no hay incompatibilidad entre los mandatos de *Conseiller Communal* y *Conseiller National*. Por su parte, la Ley de Organización Comunal especifica que el Consejo Comunal es elegido cada cuatro años mediante sufragio universal directo, mediante listas, sistema plurinomi-

nal a dos vueltas con la posibilidad de *panachage* y sin voto preferencial. El escrutinio es, en todo caso, secreto. Tras la celebración de las elecciones el Consejo Comunal se reúne en sesión constitutiva el trigésimo día posterior a los comicios para elegir entre sus miembros al Alcalde y sus dos Adjuntos.

Son electores para designar este Consejo los nacionales mayores de dieciocho años que no hubiesen sido privados por los órganos competentes del derecho de sufragio activo por alguna de las causas previstas por la Ley.

Son elegibles los electores de nacionalidad monegasca (si es adquirida no podrán ser candidatos hasta que hubieran transcurrido cinco años desde la efectividad del acto de adquisición) mayores de veintiún años, siempre que no hayan sido privados del derecho de sufragio pasivo por decisión de los órganos competentes por alguna de las causas previstas por la Ley.

A tenor de los artículos 81 y 82 de la vigente Constitución, el Consejo Comunal se reúne trimestralmente en sesión ordinaria, sin que la duración de la sesión pueda exceder de quince días. No obstante, el Consejo Comunal puede reunirse en sesión extraordinaria a solicitud o con la autorización del Ministro de Estado para uno o varios asuntos específicos.

El Consejo Comunal es presidido por el Alcalde, o en su defecto por el Adjunto o el Consejero que lo sustituya, conforme al orden de precedencia establecido (art. 85). La Ley de Organización Comunal especifica que la suplencia se efectuará según el orden de precedencia. Este orden es solventado:

1.° Por la fecha de antigüedad de elección tras la última renovación íntegra de la asamblea.
2.° Por el mayor número de sufragios obtenidos dentro de los elegidos en la misma fecha.
3.° Por la mayor edad, en caso de igualdad de sufragios obtenidos.

No obstante, cuando el Consejo Comunal delibere acerca de las cuentas de la Comuna deberá estar presidido por el Primer Adjunto, pudiendo el Alcalde asistir a la deliberación, si bien deberá retirarse en el momento de la votación.

La Constitución previene que el Consejo delibera en sesión pública sobre todos los asuntos correspondientes a la Comuna. Sus decisiones son eficaces quince días después del acto de comunicación del acuerdo adoptado por el Consejo Comunal al Ministro de Estado, salvo que éste motivadamente se opusiera formalmente a la eficacia de tal acuerdo.

El Consejo Comunal se reúne trimestralmente en sesión ordinaria mediante convocatoria formal girada por el Alcalde. La duración de cada sesión no puede exceder de quince días. En todo caso, la convocatoria deberá contener el orden del día de la sesión y deberá ser remitida con al menos tres días previos a la fecha de la reunión prevista. En caso de urgencia, no obstante, el Alcalde podrá reducir este plazo, sin que, en ningún caso, pueda ser inferior a un día. La convocatoria se hará pública por medio de su inserción en el boletín oficial de Mónaco o en caso de imposibilidad, por razón de la urgencia, mediante su exposición en la puerta de la Alcaldía.

El Consejo puede reunirse en sesión extraordinaria para asuntos determinados a petición del Alcalde o a requerimiento escrito remitido a éste por al menos una tercera parte de los Consejeros. La duración de la sesión no podrá exceder en todo caso de diez días. El Alcalde está obligado a comunicar la propuesta proponiendo el orden del día, así como la fecha de inicio de la sesión al Ministro de Estado para su correspondiente autorización. En lo demás, la convocatoria de la sesión extraordinaria se sujeta a lo indicado para la convocatoria de las sesiones ordinarias. Asimismo, el Consejo Comunal podrá reunirse en sesión extraordinaria a solicitud del Ministro de Estado, quien en este supuesto determina la fecha de inicio, la duración y el orden del día de la sesión. Esta convocatoria se sujeta a las disposiciones previstas para las sesiones ordinarias. El cierre de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Comunal corresponde al Alcalde una vez que el orden del día previsto haya concluido.

El Consejo puede, a petición del Alcalde o de cinco Consejeros al menos, convenir, por mayoría de los miembros presentes, constituirse en Comisión Plenaria de todo el Consejo. El Consejo funciona también mediante comisiones permanentes (existen cuatro) o de comisiones especiales para estudio de cuestiones específicas. Estas comisiones pueden reunirse en el intervalo que medie entre las sesiones el Consejo y son convocadas y presididas por el Alcalde o por alguno de los Adjuntos.

Las reuniones del Consejo exigen quórum; de hecho, los Consejeros están obligados a asistir a las sesiones. En caso de incumplimiento de este deber sin motivo legítimo reconocido por la Asamblea, y después de oír al afectado, éste puede perder su condición de miembro de la Comuna. En todo caso tal decisión habría de formalizarse por acuerdo ministerial. Si tras dos convocatorias sucesivas subsiste la falta de quórum la sesión deberá celebrarse cualquiera que fuera el número de miembros presentes. Las deliberaciones se adoptan por mayoría absoluta de los votos, sin que las abstenciones puedan ser computadas como sufragios expresados.

Las votaciones suelen llevarse a cabo por medio del sistema de voto a mano alzada, que tendrá carácter general, por lo que cabe en cualquier momento salvo cuando la ley disponga otro o cuando el Alcalde o al menos tres Consejeros reclamen la celebración mediante llamamiento o votación secreta. No obstante lo anterior, el voto será secreto en el acto de elección del Alcalde y los Adjuntos.

De las sesiones se levanta acta, que debe ser firmada por el Alcalde y firmada por el Secretario y posteriormente registrada. De la misma se remiten cuatro ejemplares al Ministro de Estado dentro de los quince días siguientes a la fecha de conclusión de la sesión.

Todo elector o toda persona domiciliada en Mónaco tiene derecho a requerir copia total o parcial de las sesiones del Consejo Comunal y de las cuestiones municipales.

El artículo 83 del vigente Texto Constitucional contempla la posibilidad de disolución del Consejo Comunal por decisión ministerial motivada, previa comunicación al Consejo de Estado. De producirse esta disolución, al

igual que en caso de dimisión de todos los miembros del Consejo Comunal, las funciones del Consejo Comunal corresponderán a una delegación especial encargada por disposición ministerial hasta el momento de la elección del nuevo Consejo Comunal, debiendo procederse a la elección de éste en el término de tres meses. La Ley de Organización Comunal en la Sección IV del Capítulo II desarrolla esta «*institution d'une délégation spéciale*», compuesta por siete miembros, que será designada en los ocho días que siguen a la disolución, la dimisión o la anulación de las elecciones o la constatación de imposibilidad de formar la asamblea comunal. En todo caso, la naturaleza de este instituto es transitoria y su finalidad singular y exclusiva: resolver la crisis sobrevenida, de manera que sus poderes expiran en el momento de elección del nuevo Consejo.

Los Consejeros comunales pueden dimitir. La dimisión deberá ser comunicada por escrito al Alcalde, quien debe dar constancia de su presentación al Consejo Comunal, así como comunicación al Ministro de Estado, obligado a su vez a cursar recepción de la misma. La dimisión será efectiva en el plazo de quince días.

Los artículos 25 y siguientes de la Ley de Organización Comunal enuncian las competencias sobre las que puede deliberar el Consejo Comunal:

1.° El presupuesto y financiación relativas a la administración de la Alcaldía y del municipio.
2.° La fijación de tarifas y derechos por servicios prestados.
3.° La gestión de bienes inmuebles comunales y la constitución de derechos reales, cargas o arrendamientos.
4.° La aceptación de donaciones, legados y ofrendas de todo tipo.
5.° La gestión, concesión, traslado o supresión de servicios municipales.
6.° El establecimiento o la modificación del organigrama en los servicios municipales y la asignación de empleados públicos a los servicios comunales con arreglo a los créditos presupuestarios anuales.
7.° La organización de festividades municipales y el ocio en la villa.
8.° La higiene y la contaminación urbanas en las condiciones fijadas por las leyes y reglamentos.
9.° La denominación de las vías públicas.
10.° La conservación, creación, protección y supresión de paseos, zonas verdes y jardines públicos municipales; así como la creación, conservación o traslado de cementerios o de sus dependencias.
11.° El comercio.
12.° Los recursos jurisdiccionales que afecten a ciertos actos administrativos.

Sin perjuicio anterior, el Consejo Comunal puede expresar su parecer en relación con todas las materias de interés comunal. Asimismo, podrá mantener relaciones con municipalidades vecinas bajo condición de tener informado al Ministro de Estado, no pudiendo desplegar este tipo de contactos o negociaciones sin la autorización previa del Ministro de Estado.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley el Consejo Comunal será obligatoriamente consultado por el Ministro de Estado:

1.° En relación con los proyectos y planes de urbanismo, así como los proyectos importantes de empleo público y de construcción de inmuebles por el Estado.
2.° En relación con los proyectos de construcción de inmuebles por particulares cuando la superficie de terreno supere los 1.000 metros cuadrados o requieran, en lo que concierne a la altura de las edificaciones o la ocupación del suelo, las derogaciones que afecten a la legislación y la reglamentación relativa al urbanismo, la construcción y la limpieza o conservación.
3.° En relación con los proyectos de construcción de inmuebles por el Estado o por los particulares en la villa de Mónaco, así como respecto a los proyectos de empleo público a desarrollar en la misma y los proyectos de creación o de supresión de paseos, zonas verdes y jardines públicos.

En estos casos el Consejo Comunal debe emitir su parecer en el plazo de los quince días siguientes a la comunicación, para lo que deberá reunirse sin dilación bien mediante la convocatoria de una sesión extraordinaria o bien mediante el procedimiento de urgencia si fuese necesario. En caso de que el Ministro de Estado manifieste su parecer desfavorable debidamente motivado, debe impulsar una segunda deliberación en el seno de la asamblea comunal que habrá de ser formulada bajo las condiciones mencionadas anteriormente.

El Consejo Comunal debe ser también consultado por el Ministro de Estado sobre los proyectos de construcción susceptibles de modificar el aspecto y la estética de la villa o la circulación en la ciudad; el Consejo debe emitir su parecer motivado en el plazo fijado al efecto.

Si el Consejo Comunal es consultado en aplicación de las leyes y reglamentos a requerimiento del Ministro de Estado y omite o rechaza mostrar su parecer al respecto en el tiempo preestablecido se entenderá superado el trámite.

Los acuerdos adoptados por el Consejo Comunal pueden ser nulos de pleno derecho o anulables de conformidad con lo dispuesto por los artículos 29 y 30 de la Ley de Organización Municipal.

La Comuna cuenta con su propio dominio público, inalienable e imprescriptible, la incorporación de bienes al dominio público y la desafectación sólo pueden efectuarse mediante ley. El Consejo Comunal puede formular propuestas y debe ser consultado por el Ministerio de Estado para la incorporación de bienes públicos a la Comuna o la desafectación de éstos para su transferencia al dominio estatal.

Igualmente la Comuna cuenta con sus propios funcionarios y agentes comunales, correspondiendo al Alcalde su nombramiento y separación. Los funcionarios y agentes se someten a la autoridad del Alcalde con arreglo a las instrucciones dadas por la Secretaría General de la Alcaldía. El Consejo

Comunal debe ser consultado en relación con el estatuto de los funcionarios de la Comuna. El Consejo presenta al Ministro de Estado sus propuestas sobre la determinación del número de empleos permanentes y su categoría, que mediante ordenanza deben ser atribuidos a cada uno de los servicios de la Comuna.

El Consejo Comunal gestiona el Presupuesto de la Comuna, conformado por los ingresos procedentes de las propiedades comunales, de los recursos ordinarios de la comuna y de la dotación presupuestaria que efectúa el Presupuesto General (art. 87, modificado en su redacción por la Ley número 1.249, de 2 de abril de 2002).

2.2. El Alcalde y sus Adjuntos

El Alcalde y sus Adjuntos son elegidos por un período de cuatro años. La designación del Alcalde y sus Adjuntos tiene lugar en la sesión constitutiva del Consejo Comunal, siendo inmediatamente notificada al Ministro de Estado y publicada oficialmente. Si la designación fuese anulada habrá de procederse a una nueva votación en el plazo de los quince días siguientes.

La designación del Alcalde y sus Adjuntos se realiza mediante votación secreta por mayoría absoluta. Si tras dos votaciones ningún candidato hubiera obtenido la mayoría absoluta, se efectúa una tercera votación, en este caso resuelta por mayoría simple. En caso de empate, es designado Alcalde el candidato que hubiera recibido un mayor número de votos en la primera vuelta del escrutinio en las elecciones comunales. El Alcalde y los Adjuntos son investidos bajo la autoridad y supervisión del Procurador General.

El Alcalde y sus Adjuntos pueden presentar la dimisión mediante escrito que habrá de ser remitido al Consejo Comunal y comunicado al Ministro de Estado, quien habrá de acusar su recepción, no siendo definitiva hasta entonces. Sin perjuicio de ello, el Alcalde y los Adjuntos continúan el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de sucesores en el cargo.

Después de ser oídos, el Alcalde y sus Adjuntos pueden, por acuerdo ministerial motivado y previa su comunicación al Consejo de Estado, ser suspendidos por un tiempo máximo de dos meses. Cabe, asimismo, por igual procedimiento su revocación, tras lo que dejarán de formar parte del Consejo Comunal.

El Alcalde es el presidente de Consejo, por lo que dirige los debates velando por el cumplimiento de las leyes y reglamentos y asegurando con sus poderes de policía el orden en el Consejo. Además, el Alcalde y sus Adjuntos tienen por misión garantizar, con arreglo a las leyes, la administración de la Comuna.

El artículo 38 de la Ley determina las atribuciones que tiene encomendadas el Alcalde, en cuanto representante de la Comuna, bajo el control del Consejo Comunal y la supervisión del Ministro de Estado:

1.° Ejecutar las decisiones del Consejo Comunal.

2.° Representar a la Comuna ante la Administración de Justicia como demandante o como demandado.
3.° Conservar y administrar los bienes y derechos comunales.
4.° Preparar y proponer el presupuesto y ordenar los pagos.
5.° Administrar los servicios comunales y supervisar la contabilidad comunal.
6.° Aprobar, en las condiciones determinadas por la ordenanza soberana, previa adjudicación, las obras, suministros o servicios.
7.° Aprobar los actos concernientes a las adjudicaciones, las ventas y permutas, segregaciones o particiones, traspasos, las aceptaciones de donaciones y legados, las transacciones, y cuantos otros deban ser autorizados de conformidad con las leyes y los reglamentos.
8.° Proceder al recuento de la población en la fecha y bajo las condiciones fijadas por la ley y los reglamentos.
9.° Adoptar, conforme a las leyes y reglamentos, autorizaciones o concesiones de ocupación de vías públicas; autorizaciones o concesiones de ocupación de lugares o instalaciones especiales en los mercados; autorizaciones de comercialización de productos alimenticios; concesiones de terreno y autorizaciones de edificación en el cementerio.

El Alcalde puede requerir a los servicios del Estado para poder cumplir las necesidades de administración de la Comuna en las condiciones que sean fijadas por acuerdo ministerial.

El Alcalde en su calidad de agente de la Administración tiene encomendados, bajo la supervisión del Ministro de Estado, velar por la ejecución de la leyes y los reglamentos y ejercer dentro del marco legal los poderes de policía municipal, especialmente en lo concerniente a la higiene urbana y a la circulación en lugares y vías de uso público. Sin perjuicio de lo anterior, el Ministro de Estado puede adoptar motivadamente cuantas medidas considere útiles para garantizar estos objetivos. A tal efecto, el Alcalde está obligado, a solicitud del Ministerio de Estado, a destinar a la policía a las misiones temporales que corresponda.

El artículo 43 de la Ley de Organización Comunal encomienda al Alcalde, bajo la supervisión del Procurador General, el cumplimiento de diversas competencias correspondientes al Registro Civil en relación con los asientos registrales, con las declaraciones vinculadas a la nacionalidad, etc., incluso puede legalizar firmas. Con dicho fin, la reforma de la Ley operada por medio de la Ley número 1.089, de 21 de noviembre de 1985, introdujo la posibilidad de delegar estas facultades a favor de funcionarios cualificados, salvo para el supuesto de celebración de matrimonios.

En caso de que el Alcalde rehusase emitir cualquiera de los actos prescritos por la Ley se faculta al Ministro de Estado para que proceda de oficio por iniciativa propia o a petición de una delegación especial. El Alcalde puede, bajo su responsabilidad y supervisión, delegar para un determinado asunto el ejercicio de sus funciones a uno o varios de sus Adjuntos.

El Alcalde por medio de acuerdos reglamentarios generales o singulares adopta las medidas necesarias en las materias relevantes de su competencia en aplicación de las leyes y los reglamentos.

Los acuerdos municipales de carácter reglamentario serán publicados y ejecutados antes de la expiración del plazo de diez días a contar desde la remisión al Ministro de Estado, salvo autorización especial adoptada en caso de urgencia, a solicitud del Alcalde, por el Ministro de Estado. Concluido el plazo de la publicación los acuerdos serán eficaces, salvo que el Ministro de Estado hubiera suspendido su ejecución. Los acuerdos de carácter reglamentario adoptados por el Alcalde pueden ser recurridos por terceros a contar desde la fecha de su publicación o si fueran urgentes desde su exposición en la puerta de la Alcaldía.

Los acuerdos de carácter singular son ejecutivos desde que son publicados o notificados, sin perjuicio de que han de ser remitidos al Ministro de Estado. Frente a ellos sus destinatarios pueden interponer los correspondientes recursos desde la recepción de la notificación.

2.3. De los Presupuestos y la contabilidad de la Comuna

El Capítulo V de la Ley de Organización Comunal dedica los artículos 54 y siguientes a aquilatar el régimen de las finanzas comunales.

El Alcalde, con posterioridad a su elección por el Consejo Comunal o como más tarde en el curso de la primera sesión ordinaria del Consejo posterior al de su elección, deberá hacer una declaración pública concerniente a la actuación que acometerá en materia de gestión financiera durante la duración de su mandato. El Consejo Comunal deberá pronunciarse sobre esta declaración (*ex* art. 54 de la Ley).

La Comuna tiene autonomía presupuestaria. A tal efecto, para cada año civil aprueba el Presupuesto al que se imputan los gastos realizados durante ese ejercicio. Formalmente, el Presupuesto comprende tres secciones: gastos ordinarios o corrientes, gastos extraordinarios y gastos de equipamiento e inversiones.

El Presupuesto comunal integra, de conformidad con la literalidad del artículo 57 de la Ley de Organización Comunal, el producto de las propiedades comunales, los recursos o ingresos ordinarios comunales y los créditos puestos a disposición de la Comuna en virtud de lo dispuesto por el artículo 87 de la Constitución.

El Anteproyecto de Presupuestos y los documentos anexos deben ser presentados por el Alcalde al Ministro de Estado antes del 1 de septiembre de cada año. El montante global de los gastos que figure en la Sección primera será al menos igual al de los gastos previstos en la Sección del Presupuesto comunal del ejercicio anterior con las modificaciones que hubieran podido producirse a lo largo del ejercicio anterior y modulado con el coeficiente de incremento de las retribuciones a la función pública. Dentro de estos límites, el Ministro de Estado se abstendrá de hacer observaciones sobre los créditos

que figuran en esta Sección, bajo condición de que figuren los créditos necesarios para el funcionamiento normal de los servicios comunales.

El Alcalde somete al Consejo Comunal el Proyecto de Presupuestos, correspondiendo votarlo en sesión ordinaria por capítulos. Asimismo, remitirá el Presupuesto al Ministro de Estado antes del 1 de octubre de cada año incluyendo las deliberaciones del Consejo Comunal. Con el fin de asegurar el equilibrio del Presupuesto comunal el Gobierno acuerda el montante de la dotación que figurará en los Presupuestos del Principado teniendo en cuenta las necesidades y el equilibrio del Presupuesto nacional, y comunicará el Presupuesto de la Comuna al Consejo Nacional al mismo tiempo que remite el Proyecto de Ley de Presupuestos del Principado.

El Ministro de Estado notificará al Alcalde el montante de la aportación fijada por la Ley de Presupuestos. Si no se hubiese comunicado el Presupuesto de la Comuna podrá ser equilibrado por celebración del Consejo Comunal adoptado en sesión extraordinaria; en su defecto será equilibrado por decisión ministerial.

La Comuna, a través del Consejo Comunal, puede adoptar modificaciones presupuestarias tendentes a repartir los créditos.

Igualmente corresponde a la Alcaldía la ordenación de los pagos de la Comuna bajo el control del Consejo Comunal. En caso de que el Alcalde rechace ordenar un determinado pago que hubiera sido autorizado y liquidado, el Ministro de Estado podrá solicitar al Alcalde que lo haga efectivo; si éste no se aviene en el plazo de ocho días a contar desde esta solicitud podrá el Ministro emitir formalmente un acuerdo que tendrá carácter de mandato u orden.

La cumplimentación de la contabilidad con arreglo a lo establecido por las leyes corresponde al recaudador municipal, nombrado por ordenanza soberana, a propuesta del Consejo Comunal.

Las cuentas de gestión del ejercicio son llevadas a cabo por la Alcaldía y los funcionarios competentes y son presentadas al Consejo Comunal con anterioridad a que se produzca la votación del Proyecto del Presupuesto del ejercicio siguiente.

El control de la gestión financiera de la Comuna además se garantiza por la Comisión Superior de Cuentas del Principado.

Fernando Santaolalla López *

Montenegro

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: MARCO GEOGRÁFICO E HISTÓRICO.—II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO.—III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: MARCO GEOGRÁFICO E HISTÓRICO

Montenegro es un pequeño país balcánico, de apenas 14.000 km^2, lo que supone una extensión algo mayor que la de Murcia, situado entre Bosnia al norte, Serbia al este, Albania al sur y el mar Adriático al oeste. Cuenta con una población de poco más de 600.000 habitantes, de los cuales una minoría significativa es serbia. Los lazos históricos, culturales y religiosos entre montenegrinos y serbios, hasta el 2006 miembros de un mismo país, son en todo caso muy fuertes.

La historia de este país corre paralela a la de Serbia, a la que nos remitimos. No obstante, existen también datos diferenciadores importantes. Así, Montenegro no quedó, al revés de su vecino, sometido al imperio turco desde finales del siglo XIV, sino que se mantuvo como un principado con un alto grado de independencia, situación que también se produjo en la costa adriática respecto a los venecianos. Tras oponerse a los otomanos, obtuvo en el Congreso de Berlín de 1878 su reconocimiento como país independiente. Tras aliarse con los serbios en la Primera Guerra Mundial, fue anexada por estos últimos, incorporándose así al nuevo Reino de los serbios, croatas y eslovenos en 1918, luego convertido en Reino de Yugoslavia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Montenegro emergió como una de las seis repúblicas que formaban la República Federal Socialista de Yugoslavia. Esta última entró en un proceso de desintegración a partir de 1992: Eslovenia, Croacia, Macedonia y Bosnia Herzegovina se independizaron en los años posteriores tras una cruenta guerra. El resultado fue que tan sólo

* Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

quedaron dos repúblicas, Serbia y Montenegro, dentro del Estado surgido después de la guerra mundial.

Pero los intereses no siempre coincidentes entre serbios y montenegrinos y la propia espiral secesionista determinaron la desintegración completa. En marzo de 2002, y gracias a la intervención de la Unión Europea, se llegó al llamado acuerdo de Belgrado, que introdujo una solución transitoria: por un lado, se enterraba la menguada República Federal de Yugoslavia y, por otro, surgía un nuevo ente estatal, todavía más débil y problemático: el Estado de Serbia y Montenegro. Nació con un plazo predeterminado de vigencia: a los tres años de su firma, los dos Estados parte en dicho acuerdo podían retirarse de esta unión estatal y declararse formalmente independientes. Con arreglo a dicho acuerdo, delegados de las dos partes redactaron una carta constitucional, que luego se sometió a los parlamentos de los dos Estados y finalmente al antiguo parlamento federal. Se preveían también las futuras instituciones comunes, definidas con arreglo al dualismo interno, la situación del ejército y el ámbito de competencias, centradas en la armonización e integración de los espacios económicos.

El 4 de febrero de 2003, y al amparo del referido acuerdo de Belgrado y de la resolución 1244 de Naciones Unidas, se aprobó la Carta constitucional [1], por la que hasta hace poco se rigió la unión de Serbia Montenegro [2]. Su insuficiencia hacía presagiar su fracaso, como así ocurrió [3].

Finalmente, el 21 de mayo de 2006 se sometió a referéndum la cuestión de la independencia. Con una participación de más del 86 por 100, el 55,5 por 100 de los votos se inclinó a favor de la misma. De este modo, se superaron las barreras (50 por 100 de participación y 55 por 100 de los votos) que la Unión Europea había establecido como condición para el reconocimiento de un nuevo Estado. El 3 de junio, el Parlamento de Montenegro proclamó formalmente su independencia. El reconocimiento internacional se produjo en los días posteriores. Téngase en cuenta que, según el referido acuerdo de Belgrado, en caso de disolución de la unión estatal Serbia se subrogaría en la personalidad internacional de la antigua unión estatal entre los dos países, mientras que Montenegro tendría que obtener su reconocimiento como nuevo Estado de la comunidad internacional.

II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO

En el momento de escribir este comentario, Montenegro se rige por su Constitución de 12 de octubre de 2002 [4]. Por su fecha podía haber tenido en cuenta, ya que no la Carta constitucional de la Unión Estatal de Serbia y

---

[1] Fuente: http://www.gov.yu/document/povelja.pdf.

[2] Un resumen de su contenido lo hacemos constar en el estudio sobre Serbia.

[3] Para lo que sigue véanse Gergana Noutcheva y Michel Huysseune, *Serbia and Montenegro*, especialmente pp. 6-15.

[4] Véase su texto en: http://www.mediaclub.cg.yu/Ustav/.

Montenegro, al menos sí el acuerdo de Belgrado de marzo de 2002. Sin embargo, éste no encuentra referencia y en cambio sí la tiene la fenecida República Federal de Yugoslavia. No pueden descartarse reformas tras el acceso a la independencia.

Como quiera que sea, la República montenegrina se define (art. 1) como un Estado democrático, social y ecológico. Efectivamente, se afirma que todos los poderes de la República se basan en la voluntad de los ciudadanos (art. 3). De otro lado, se recogen los rasgos propios de un Estado constitucional: imperio de la ley (art. 4), división de poderes (art. 5) y garantía de los derechos y libertades. De estos últimos existe una consistente regulación (arts. 14 a 65).

Las instituciones constitucionales básicas son las siguientes. En primer lugar, la Asamblea, órgano legislativo, es de carácter unicameral, lo que se comprende sobradamente en un país de reducida extensión y población. Se elige directamente por el pueblo, a razón de un diputado por cada 6.000 electores, por un período de cuatro años. Puede disolverse previamente por decisión adoptada a propuesta de veinticinco de sus miembros, del gobierno o del presidente de la República. Por su parte, el presidente de la República, con funciones representativas y de intermediación de poderes, es elegido también directamente, si bien por un período mayor (cinco años). El gobierno —compuesto de un primer ministro, viceprimer ministro y ministros— asume el poder ejecutivo. El modelo implantado es el parlamentario: el gobierno se constituye previa votación de investidura en la Asamblea y puede ser sometido a una moción de censura o someterse a una cuestión de confianza. En contraste, se declara incompatible la pertenencia al Gobierno con la de miembro de la Asamblea, lo que no se corresponde con dicho modelo. Están también previstos un poder judicial independiente y un tribunal constitucional.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En lo que ahora importa —organización territorial— se parte (art. 2) de la declaración de la soberanía de Montenegro en todo lo que no haya sido conferido a la República Federal de Yugoslavia.

La estructura interna es la propia de un Estado centralizado políticamente, pero con descentralización administrativa a través de los entes locales. Bien es verdad que se reconoce y garantiza la protección de los pertenecientes a minorías nacionales o étnicas (art. 67), pero esto no tiene una plasmación territorial, sino básicamente en el ejercicio de derechos individuales, como el uso de la lengua propia, educación e información en la lengua propia, etc.

Se establece (art. 66) el derecho a la autonomía de los municipios y de la capital del país (Podgorica). Pero no se añade nada más al respecto, lo que confirma que la autonomía interna territorial no es un tema de relevancia

constitucional. Su régimen jurídico queda de este modo sometido a lo que se establezca por ley.

La regulación del régimen local consta en la Ley de Autonomía Local, de julio de 2003 [5]. Los entes locales son el municipio, la capital administrativa (Podgorica) y la capital histórica (Centinje). Los municipios tienen personalidad jurídica propia y competencias en todo lo que tenga un interés común directo para la población local. Pueden, con sujeción a las leyes, adoptar decisiones en diversas materias, como programas de desarrollo, de construcción, de urbanismo, de inversión, etc. Pueden también aprobar reglamentos y decisiones en numerosos sectores, como asuntos locales, urbanismo, servicios sociales, transporte público, vivienda y construcción, etc.

Entre las autoridades locales destacan la Asamblea y el alcalde. En coincidencia con lo establecido en Serbia, ambos órganos se configuran como poderes independientes, pues se eligen directamente por la población, en el primer caso por cuatro años y en el segundo por cinco. La elección directa e independiente del alcalde le refuerza considerablemente. Así, ostenta importantes poderes, como representar al municipio, proponer a la Asamblea la aprobación de reglamentos, cuidar de la ejecución de las leyes y reglamentos, ejecutar las competencias delegadas, organizar la Administración municipal, designando a los principales cargos de la misma, etc. No obstante, el alcalde puede ser destituido por una moción de censura adoptada por la Asamblea en ciertos casos, a propuesta de un tercio de sus miembros o de un décimo de la población respectiva.

La Ley contiene una declaración de suficiencia financiera, en el sentido de que los municipios deberán contar con los recursos necesarios establecidos por ley para desarrollar sus competencias. Se les reconoce cierta potestad tributaria, pues pueden fijar los tipos de gravamen de impuestos, tasas y exacciones de acuerdo con las leyes.

Otras regulaciones confirman que la autonomía de los municipios no posee gran envergadura. Así, está previsto que los órganos centrales supervisen la legalidad de su actuación. En concreto, pueden exigirles información sobre el ejercicio de sus funciones y suspender cualquier norma o disposición general aprobada por la Asamblea o el alcalde cuando estimen que no se ajustan a la Constitución o que restringen derechos, libertades y deberes de los ciudadanos en la forma prescrita por la Constitución o las leyes. En este caso, el Gobierno tiene que impugnar esa disposición o regulación ante el Tribunal Constitucional en los ocho días siguientes. Además, en el caso de que la Asamblea no celebre sesiones, ejecute las resoluciones judiciales que le afecten o cumpla con sus deberes legales, el Gobierno, previa advertencia a la misma, puede disolverla, en cuyo caso deben convocarse nuevas elecciones.

Según un informe del Consejo de Europa, la Administración montenegrina adolece de graves carencias en materias de infraestructuras, financiera y

[5] Fuente: http://www.gom.cg.yu/files/1066210640.doc.

de personal [6]. Existe excesiva interferencia política en el plano administrativo y, en cambio, escasa responsabilidad de los dirigentes.

IV. BIBLIOGRAFÍA

(Véase también la recogida para Bosnia Herzegovina)

NIKOLIĆ, Oliver, «Reforming Public Administration: the case of the Republic of Serbia», en *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries,* Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2004.

NOUTCHEVA, Gergana, y HUYSSEUNE, Michel, «Serbia and Montenegro», en *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery,* Ghent, Academia Press, 2004.

http://www.fes.hr/E-books/pdcal%20Public%20Administration/Overview.htm

[6] Véase Commission staff Working Paper, *Report on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union,* de 12 de abril de 2005. SEC (2005) 478 final.

Isabel Revuelta de Rojas ⋆

Países Bajos

Sumario: I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA.—II. EL MARCO CONSTITUCIONAL.—III. LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LOS PAÍSES BAJOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE FUTURO.

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA

El Reino de los Países Bajos es una monarquía constitucional con un sistema bicameral que se compone de una primera Cámara con 75 miembros elegidos por 12 Parlamentos provinciales y una segunda Cámara con 150 Diputados elegidos por sufragio universal.

El Estado holandés se define, desde el punto de vista territorial, como un Estado unitario y descentralizado. Goza de una estructura jurídica homogénea y, a su vez, reconoce un estatus constitucional a los municipios y provincias.

La Constitución describe las provincias y los municipios como entidades autónomas y sus poderes son definidos en el marco de distintas leyes que hunden sus raíces en el siglo XIX. Municipios y provincias juegan un doble papel puesto que son a la vez agentes del gobierno central y administración autónoma, democrática e imputable.

Desde la promulgación de la vigente Constitución de 1983, el debate sobre el gobierno local en Holanda ha sido intenso, existiendo una continua sensación de frustración como consecuencia de los sucesivos fracasos en las reformas legales de dicho gobierno. Numerosos proyectos y planes de reforma se han sucedido sin que, por el momento, se haya llegado a un punto de equilibrio satisfactorio para los poderes implicados.

A pesar de esta insatisfecha búsqueda de un modelo territorial óptimo, la cultura política holandesa está fuertemente descentralizada. Algunos autores hablan de la existencia de «una pulsión federalizante» a lo largo de la historia del Reino de los Países Bajos.

⋆ Letrada de las Cortes Generales.

Efectivamente, un simple vistazo a esa historia nos permite comprender que los holandeses respetan el más alto grado de autonomía y de identidad de sus distintos grupos sociales, religiosos y culturales, así como de las instancias regionales y locales.

Esta cultura política está profundamente anclada en la mentalidad holandesa y nace del hecho histórico de que ningún grupo particular ha conseguido dominar exclusivamente a otro. Esto lleva a distintos autores a describir Holanda como un país de minorías y el proceso social y cultural que lo sostiene como «pilarización».

Como expresión de este respeto por lo plural, en el siglo XX los gobiernos neerlandeses han sido siempre gobiernos de coalición y, en ellos, las dimensiones socioeconómicas y religiosas se entremezclan.

Dice la doctrina que la fuerte institucionalización de las organizaciones católicas y calvinistas ha conllevado una importante segmentación de la nación neerlandesa en comunidades subculturales de calvinistas, católicos y grupos más seculares. Católicos, calvinistas, protestantes, humanistas... Cada una de estas subculturas está dotada de sus propios partidos políticos, de sus propios periódicos, de sus propias radios y televisiones, sindicatos, asociaciones patronales y agrícolas, organizaciones sociales, recreativas y culturales...

A pesar de los importantes cambios en la política neerlandesa en los últimos veinticinco años, que pueden resumirse con las palabras de secularización, «despilarización», democratización y profesionalización, el sistema político todavía está fuertemente influido por la búsqueda permanente de consenso, por una cultura política pluralista muy desarrollada, un sistema multipartidista y un estilo de decisiones y de negociación en el que los actores múltiples juegan un papel predominante. Así ocurre en la formación del gobierno central y así ocurre también en la formación de los ejecutivos provincial y municipal, tal y como luego abordaremos.

Pero veamos cómo se desarrolla en la historia de los Países Bajos dicha «pulsión descentralizadora».

Los Países Bajos estuvieron originariamente poblados por celtas, bátavos y frisones. Las legiones de Julio César conquistaron la región y la denominaron la Germania Inferior.

Con la caída del Imperio romano se restablecieron las antiguas divisiones étnicas. Los francos invadieron el sur del país, los frisones se establecieron en el litoral y los sajones se instalaron en el este. Posteriormente la zona fue unificada bajo el Imperio de Carlomagno, viviéndose el nacimiento de numerosos señoríos autónomos.

Los siglos XII, XIII y XIV fueron de un gran desarrollo comercial y económico, produciéndose la aparición de villas pujantes como Utrecht y Amsterdam.

En el siglo XIV el juego de alianzas dinásticas sometió la zona a la soberanía del Duque de Borgoña, cuyos descendientes enlazaron con la Casa de Habsburgo, siendo proclamado señor de los Países Bajos en 1493 Felipe el Hermoso, padre de Carlos V.

Durante el gobierno de Felipe II de España, Guillermo de Orange-Nassau encabezó un movimiento secesionista protagonizado por los calvinistas que dio lugar al nacimiento del nuevo Estado neerlandés establecido en Utrecht en 1579. Los firmantes del Tratado de Utrecht se reconocían a sí mismos «dispuestos a actuar como un solo y mismo Estado en materia de guerra, conservando sin embargo cada uno su plena autonomía en los otros dominios». De este modo, las 17 provincias de los Países Bajos bajo el dominio del antiguo Stadhouder, o representante del rey o del emperador, esto es, bajo el dominio de Guillermo de Orange-Nassau, terminaron convirtiéndose en la República Neerlandesa de las Siete Provincias, que España aceptó oficialmente en 1648 y que es reconocida por la doctrina como uno de los primeros ejemplos de inspiración federal establecido, al igual que Suiza, siguiendo la doctrina de Althusius.

Sin embargo, este ensayo federal terminó en fracaso ya que las distintas élites provinciales y locales carecían de una lealtad global. Esta situación llevó al progresivo deterioro de la Edad de Oro holandesa, que se puede dar por finalizada definitivamente en 1795 cuando después de una revolución «seca» se reemplazó el Tratado de Utrecht por la nueva República de Batavia, cuya constitución descansaba en la filosofía francesa unitaria y centralista.

La República se convirtió en el Reino de Holanda bajo el dominio de Napoleón, integrándose en 1810 en el Imperio francés. Con la caída de Napoleón en 1815, el Reino de los Países Bajos se restableció por el Congreso de Viena a partir de las antiguas provincias unidas, los antiguos Países Bajos austriacos, el Gran Ducado de Luxemburgo y Bélgica. El nuevo Reino no duraría demasiado. Desde 1830 los belgas proclamaron su independencia, llegando a una separación definitiva en 1839.

Después de esta etapa que podemos denominar «centralista» la Constitución de 1848 viene a establecer el marco jurídico fundamental de los Países Bajos actuales, reconociendo un cierto grado de autonomía provincial y municipal que se inspira en la filosofía alemana «holista» que no federalista, y plasmando a la vez principios unitarios legados por Francia. Este equilibrio entre los poderes centrales unificadores y los poderes locales descentralizadores constituye la base del éxito de dicho marco jurídico. La Constitución de 1848 reconoció entera libertad de culto a los católicos, así como situó al nivel del resto de las provincias no católicas las provincias católicas de Limburgo y Brabante.

Holanda no intervino ni en la Primera ni en la Segunda Guerra Mundial, aunque fue invadida por Alemania en 1940. Durante la posguerra el país se centró en dos procesos con honda repercusión en el debate territorial: el proceso de integración europea, culminado con la formación en 1957 de la Comunidad Económica Europea y el proceso de descolonización. En 1954 Surinam y las Antillas neerlandesas se convirtieron en miembros de pleno derecho del Reino de los Países Bajos como provincias autónomas. En 1975 Surinam alcanzó el estatus de República independiente, permaneciendo las Antillas como parte del Reino de los Países Bajos excepto por el territorio de Aruba. Holanda fue responsable de la organización de la Cumbre de

Maastricht en diciembre de 1991, que sentaría las bases de la futura Unión Europea y de la moneda común. Desde entonces la política interior holandesa ha estado dominada por dos partidos, el conservador y el socialdemócrata, habiendo sido todos sus gobiernos gobiernos de coalición, lo que da una idea de la «pilarización» no solamente cultural y religiosa sino también política del país.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución holandesa fue promulgada el 17 de febrero de 1983, reemplazando la Constitución de 1848. La Carta Magna actual continúa con la tradición de la monarquía constitucional, con un sistema parlamentario de gobierno.

Hagamos un breve repaso de sus poderes antes de centrarnos en el Capítulo VII, dedicado al poder local.

La Reina es la cabeza del Estado y como tal representa a Holanda en las relaciones internacionales. Tiene un poder político muy limitado, propio de una monarquía parlamentaria.

El poder ejecutivo es ejercido por el Consejo de Ministros, Gobierno o Gabinete, compuesto por un Primer Ministro y el resto de Ministros. Es responsable del desarrollo y de la implementación de las políticas domésticas así como internacionales de los Países Bajos. El Gobierno recibe consejo del Consejo de Estado.

El poder legislativo está constituido por dos Cámaras cuya reunión conjunta recibe la denominación de Estados Generales o *Staten-Generaal*. Los Estados Generales están compuestos por la primera Cámara o *Eerste kamer* y la segunda Cámara o *Tweede kamer*. La facultad legislativa reside esencialmente en la segunda Cámara, cuyos 150 miembros son elegidos en una circunscripción única de tipo nacional mediante un sistema de representación proporcional por un máximo de cuatro años. La primera Cámara no tiene iniciativa legislativa ni poder de enmienda pero su asentimiento es necesario para que un proyecto procedente de la segunda Cámara pueda convertirse en ley. Goza, pues, de un poder de veto.

El poder judicial está constituido por 62 Cortes cantonales, 19 Cortes de distrito y 5 Cortes de apelación, así como la Corte Suprema. Todos los Jueces son nombrados de por vida por el Rey. Los miembros de la Corte Suprema son nombrados entre los miembros de una lista elaborada por la segunda Cámara.

El Capítulo VII de la Constitución holandesa de 1983 se denomina «De las Provincias, Municipios, *Waterschappen* y otros organismos públicos».

El artículo 123 reserva a la ley la creación y supresión de provincias y municipios, así como la modificación de los límites de dichas entidades locales.

El artículo 124 señala que la competencia para regular y administrar los asuntos internos de las provincias y de los municipios corresponderá a las

administraciones provinciales y municipales, así como que la ley podrá exigir a las administraciones provinciales y municipales actuaciones reglamentarias y administrativas.

De acuerdo con el artículo 125, los Estados Provinciales y el Consejo Municipal se encargarán de la dirección de la provincia y del municipio. Sus sesiones serán públicas. Formarán igualmente parte de la administración provincial: la Diputación Permanente de los Estados Provinciales y el Comisario del Rey; y de la administración municipal: el Burgomaestre o Alcalde y los Regidores o Magistrados Municipales. El Comisario del Rey presidirá las sesiones de los Estados Provinciales y el Burgomaestre las del Consejo Municipal.

Según el artículo 126, la ley podrá establecer que el Comisario del Rey se encargue de ejecutar las instrucciones oficiales impartidas por el Gobierno. Prevé asimismo la Constitución que los Estados Provinciales y el Consejo Municipal aprueben respectivamente los reglamentos provinciales y los reglamentos municipales.

Los miembros de los Estados Provinciales y del Consejo Municipal serán elegidos directamente por los holandeses que residan en la provincia o en el municipio, respectivamente, y reúnan los requisitos previstos para la elección de la segunda Cámara de los Estados Generales. Los miembros serán elegidos sobre la base de la representación proporcional con los límites que establezca la ley. La duración de los poderes de los Estados Provinciales y el Consejo Municipal será de cuatro años, salvo excepciones determinadas por la ley. La misma establecerá qué funciones serán incompatibles con el mandato de miembro de los Estados Provinciales o del Consejo Municipal. Los miembros de dichos órganos votarán sin estar vinculados a mandato imperativo. La ley podrá otorgar el derecho a elegir a los miembros del Consejo Municipal y de ser miembros del mismo a residentes que carezcan de la nacionalidad holandesa pero que reúnan al menos los requisitos requeridos a los residentes de nacionalidad holandesa.

De acuerdo con el artículo 131 el Comisario del Rey y el Alcalde serán nombrados por Decreto Real.

La ley regulará la organización de las provincias y de los municipios, así como la composición y la competencia de sus administraciones, y regulará el control sobre tales administraciones. Las decisiones de estas administraciones no podrán ser sometidas a un control previo sino en los casos determinados por la ley. Las decisiones de estas administraciones tampoco podrán ser anuladas más que por decreto real en el caso de que fueran contrarias a la ley o al interés general. La ley regulará las medidas a tomar en caso de omisión de la acción reglamentaria administrativa exigida por la Constitución y en el caso de que la administración de una provincia o municipio falte gravemente a sus deberes.

La ley establecerá qué impuestos percibirán las administraciones provinciales y municipales y regulará las relaciones financieras entre éstas y el Estado.

Finalmente, el artículo 133 se dedica a los denominados *Waterschappen* indicando que, salvo que por ley o en virtud de ley se regule otra cosa, se pro-

cederá por reglamento provincial y según criterios a establecer por ley a la creación de *Waterschappen,* a la determinación de sus funciones y organización, así como a establecer la estructura de sus administraciones. La ley regulará las competencias reglamentarias y administrativas de dichos organismos, así como la publicidad de sus sesiones, y, en fin, la ley regulará el control provincial sobre estas administraciones, siendo las decisiones de las mismas solamente anulables en el caso de que fueran contrarias a la ley o al interés general.

III. LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LOS PAÍSES BAJOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE FUTURO

En el marco señalado por la Constitución de 1983 los Países Bajos han visto desarrollarse hasta un total de 12 provincias, cuya superficie varía desde 1.420 a 5.740 km^2 y población desde 361.000 a 3.452.000 habitantes. Dichas provincias son: Groninga, Frisia-Leeuwarden, Drente-Assen, Oberijssel-Zwolle, Güeldres-Arnhem, Utrecht, Flevolanda-Lelystad, Holanda Septentrional-Haarlem, Holanda Meridional-La Haya, Zelanda-Midelburgo, Brabante Septentrional-Bolduque, Limburgo-Mastrique.

El número de municipios ha descendido rápidamente desde el momento de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, rondando hoy aproximadamente los 500. Todos ellos son municipios con una alta densidad de población, no existiendo más que 12 que tengan menos de 5.000 habitantes. La densidad de población es de 360 habitantes por km^2, es decir, una de las más altas de Europa, lo que provoca problemas de urbanismo, ecología, servicios y otras necesidades que obligan a una estrecha colaboración entre los distintos municipios. Esta organización del país favorece una administración local eficaz y en ocasiones sugiere la creación de poderes locales intermedios entre la provincia y el municipio, como se intentó con la denominada Ley de Grandes Ciudades, proyecto que finalmente fue abandonado por el ejecutivo.

Tal y como indica la Constitución, las provincias y los municipios se rigen por dos leyes específicas cuya denominación es: *Provinciewet* y *Gemeentewet,* respectivamente. Las dos leyes proceden del siglo XIX y han sido sucesivamente enmendadas y modificadas. En la actualidad, la ley reguladora de las provincias data de 1 de enero del año 2005 y la de los municipios data de 5 de febrero del mismo año; sin embargo, existen proyectos de reforma inminentes en el momento de escribir estas líneas.

Al abordar el estudio de la organización de los distintos órganos administrativos de las provincias y los municipios llama la atención el hecho de que tengan una estructura muy semejante entre sí, caracterizada por la importancia del principio colegial. Los poderes más importantes generalmente se encuentran en manos de un órgano colegiado y casi nunca en manos de una sola persona. Se repite en ambos casos la estructura de tres órganos, uno de tipo asambleario, otro de tipo ejecutivo y, en fin, un tercero de carácter uni-

personal que asegura la presidencia de los otros dos órganos, poseyendo a su vez algunos poderes propios suplementarios.

En cada provincia existen los denominados Estados Provinciales, la Diputación Permanente, así como el Comisario del Rey.

Los Estados Provinciales son el parlamento de la provincia constituido mediante un sistema de representación proporcional, requiriéndose la nacionalidad neerlandesa para tener derecho de sufragio activo, así como pasivo. El número de miembros de los Estados Provinciales varía desde 39 en el caso de Flevolanda hasta 83 en el caso de las provincias más pobladas.

La Diputación Permanente está compuesta de un número de tres a nueve Diputados elegidos por los Estados Provinciales entre sus miembros y el Comisario del Rey que los preside, siendo compatible el mandato de la Diputación Permanente y de los Estados Provinciales. Se trata de un poder colegial que se organiza mediante el reparto de carteras. Cada miembro de la Diputación es responsable de una determinada materia.

Los Diputados de la Diputación Permanente y el Comisario del Rey son responsables ante los Estados Provinciales. Los Diputados pueden ser revocados por los Estados Provinciales como consecuencia de una pérdida de confianza y, por lo tanto, por razones políticas. En la práctica es muy raro que un solo partido político tenga mayoría en los Estados Provinciales de una provincia. Lo mismo ocurre con la elección de los miembros de la Diputación Permanente que viene precedida por negociaciones entre los representantes de las distintas facciones políticas. Negocian un programa político provincial para cuatro años y aquellos partidos que saben llevar a buen puerto un acuerdo se reparten los puestos de Diputado y las distintas carteras.

El Comisario del Rey, o de la Reina en la actualidad, es el órgano que viene a cerrar esa estructura de tres órganos en que se organiza la provincia. Es nombrado por el Gobierno para un período de seis años que puede ser renovado. Su denominación viene precedida por una consulta a los Estados Provinciales y suele ser su candidato el que resulta nombrado. Entre los Comisarios se encuentran antiguos Ministros, antiguos Alcaldes y también miembros de la Diputación Permanente.

Su papel es doble. Es, por un lado, un órgano provincial y también, a su vez, un órgano central aunque sus competencias como órgano del Gobierno central o representante del Gobierno están extremadamente reducidas. Entre sus competencias se encuentran las de aconsejar a los Alcaldes, asegurar la cooperación entre las Fuerzas Armadas, la policía y los bomberos en caso de calamidades graves, y otras competencias de colaboración interadministrativa. En estas materias se puede definir como un funcionario del Estado responsable ante el Ministro del Interior. Sin embargo, el 99 por 100 de sus actividades son propias de un órgano provincial. Preside las reuniones de los Estados Provinciales, aunque no tiene voz deliberativa, así como las reuniones de la Diputación Permanente, donde sí que posee el derecho de voto y ostenta normalmente una cartera como cualquier otro Diputado de la Diputación Permanente. Además de estas competencias de tipo presidencial, puede también actuar como un órgano de carácter individual, sobre todo en el

ámbito de la protección civil y el orden público. El Comisario del Rey o de la Reina es políticamente responsable ante los Estados provinciales, sin embargo éstos no pueden revocar su nombramiento. Si se diera el caso, deberán contentarse con solicitar su dimisión al Ministro del Interior.

Existen también otros órganos provinciales que pueden ser creados por los Estados Provinciales bajo la forma de Comisiones provinciales, que son esencialmente organismos de tipo consultivo y revisten una muy menor importancia respecto a los tres órganos a los que hemos hecho referencia.

Debemos aquí detenernos en el estudio de unos organismos locales muy peculiares y antiquísimos, sin parangón en la estructura territorial de los estados europeos: los *Waterschappen*.

Son organismos propios de un Estado cuyo territorio es en gran medida producto de una batalla ganada al mar.

De acuerdo con su Ley reguladora, de 1995, se trata de organismos públicos descentralizados con un sistema de financiación propio.

Son responsables del control de barreras, escolleras y diques, de la cantidad y calidad de los recursos del agua, del tratamiento de las aguas residuales y del mantenimiento de los cauces. No se trata de la gestión del agua potable ni de riego, que se residencia en las autoridades municipales, sino de la «gran gestión» del agua en el país como competencia de las provincias, delegada en estos organismos.

Actualmente hay un total de 27 de estos organismos en Holanda y el más antiguo procede del siglo XIII.

A diferencia de provincias y municipios, cuya autonomía financiera es, como veremos, muy limitada, los *Waterschappen* gozan de una facultad muy holgada de autofinanciarse a través de impuestos y tasas propios. Los sujetos pasivos de dichas tasas e impuestos están debidamente representados en los órganos de gobierno de los *Waterschappen*.

Centrándonos ahora en el ámbito municipal, los órganos de gobierno son el Consejo Municipal, la Municipalidad y el Burgomaestre o Alcalde.

El Consejo Municipal tiene entre 9 y 45 miembros, y es elegido directamente por representación proporcional. Al igual que ocurre con las provincias, la ley no asegura una mayoría estable de gobierno.

La Municipalidad, cuyo nombre oficial es Colegio del Burgomaestre y de los Regidores o Magistrados Municipales, es el poder ejecutivo del municipio. Los Regidores, de dos a nueve según el municipio, son elegidos por el Consejo entre sus miembros y tienen mandato compatible con el del Consejo. El Alcalde es miembro de derecho de la Municipalidad y preside sus reuniones.

La Municipalidad es un órgano colegiado en el que cada miembro ostenta su propia cartera. Como regla general, los Alcaldes dedican su tiempo a supervisar la unidad de la política municipal, al mantenimiento del orden público y a la representación del Ayuntamiento. En los municipios de menos de 15.000 habitantes la función de regidor es realizada a tiempo parcial. En los municipios más importantes se trata de una función que se realiza con plena dedicación, remunerada por lo tanto en consecuencia.

La Municipalidad se encarga de la gestión corriente de los asuntos del Ayuntamiento. Ese término implica la preparación y la ejecución de las deliberaciones del Consejo. Generalmente, centra su actividad en ámbitos como el urbanismo, la protección del medio ambiente, la educación, el empleo o la ayuda social. La responsabilidad política del Burgomaestre y de los Regidores se decide ante el Consejo Municipal y es muy similar a la de los Diputados Permanentes ante los Estados Provinciales. Sin embargo, el Burgomaestre o Alcalde es únicamente un órgano comunal y por lo tanto es responsable ante el Consejo Municipal, a diferencia del Comisario de Rey.

El Alcalde es nombrado por el gobierno con un mandato de seis años renovable, después de proceder a consultar al Consejo y al Comisario del Rey en la provincia, resultando siempre o casi siempre elegido siguiendo los resultados de dicha consulta. Este método de nombramiento le confiere dos características esenciales. Por un lado, guarda una cierta independencia frente a los otros órganos del municipio; por otro lado, actúa totalmente en cuanto órgano del municipio. No es en ningún caso, a pesar de su sistema de nombramiento, un órgano de la administración central. Entre sus competencias propias destaca el mantenimiento del orden público del municipio y para esta finalidad es el jefe de la Policía local. Cada provincia engloba de una a cuatro regiones de Policía y posee su propio cuerpo de Policía. El Alcalde de la ciudad principal de la provincia es el jefe del Cuerpo. La reunión conjunta de los Alcaldes de la región es el órgano superior de Policía regional.

La elección del Burgomaestre, así como su responsabilidad frente a los órganos municipales constituye uno de los más importantes desafíos de futuro de la administración local en Holanda y ha sido objeto de numerosos debates, así como de reformas legislativas en los últimos años. La materia se regula en los artículos 61 y siguientes de la Ley reguladora de los Municipios.

El problema se plantea porque de acuerdo con la Constitución, tanto el nombramiento como la posible remoción del Burgomaestre deben realizarse por Decreto Real. En la práctica, el gobierno nombra a los Burgomaestres de aquellos municipios de más de 15.000 habitantes y el Ministro del Interior directamente y no con el conjunto de Ministros, como órgano colegiado, en el resto de los municipios, es decir, en los de menos de 15.000 habitantes.

Este sistema es designado como monista y ha planteado problemas de compatibilidad con la Carta Europea de la Autonomía Local, que señala en su artículo 3 que los Consejos o Asambleas locales pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos, lo que viene a significar que el Burgomaestre debería ser, de acuerdo con este artículo, elegido y en su caso removido exclusivamente por el Consejo Municipal. Es precisamente esta presunta incompatibilidad con la Carta Europea de la Autonomía Local en el método de elección del Burgomaestre en los Países Bajos la que llevó a la reforma de la Ley reguladora de los Municipios en el año 2002. La reforma introdujo un sistema dualista, sin embargo, una modificación a fondo en este campo requeriría la reforma constitucional del artículo 131.

Como métodos intermedios para paliar el sistema monista imperante originariamente en la elección del Burgomaestre, así como también en su remoción, la Ley de 7 de marzo de 2002 introdujo las siguientes precisiones: el Comisario del Rey en la provincia debe consultar al Consejo Municipal, el cual puede a su vez proponer un referéndum consultivo sobre los candidatos.

El Consejo Municipal debe designar entre sus miembros una Comisión confidencial encargada de examinar los candidatos en cooperación con el Comisario del Rey. Esta Comisión remite un informe al Consejo y al Comisario del Rey. Sobre la base de este informe y, en el caso de que así se decida, sobre la base del resultado del referéndum consultivo, el Consejo somete una recomendación de dos candidatos con un orden de preferencia. El Ministro del Interior sigue en principio esta recomendación incluido el orden de preferencia, pero puede también separarse de la misma solamente si esta separación está motivada por «razones serias».

Un procedimiento análogo aunque más simple está previsto para la separación del puesto. En caso de existir diferencias graves entre el Burgomaestre y el Consejo, el Consejo Municipal puede dirigir al Ministro por intermedio del Comisario del Rey en la provincia una propuesta de revocación.

Este sistema ha paliado, en parte, el sistema monista originario. Sin embargo, ya hemos señalado que una reforma esencial de esta materia requeriría la modificación del artículo 131 de la Constitución. Un proyecto en tal sentido ha iniciado su tramitación parlamentaria en el año 2005. El Gobierno prevé instaurar la elección directa de los Burgomaestres por los electores de cada municipio al mismo tiempo que se elegiría a los miembros del Consejo Municipal. En ausencia de una mayoría absoluta, la segunda vuelta entre los dos candidatos daría lugar a un resultado definitivo y la duración del mandato del Burgomaestre se reduciría de seis a cuatro años.

En cuanto al ámbito de las competencias de las provincias y de los municipios, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, se pueden distinguir dos categorías. La primera está constituida por las competencias que afectan directamente a la autonomía local, de acuerdo con las cuales las autoridades provinciales y municipales puedan ocuparse de todo aquello que juzguen útil para el interés local. Pueden por lo tanto proveer a los ciudadanos de prestaciones concretas, dar subvenciones, establecer determinados reglamentos, someter determinadas actividades a autorización previa... Para esta finalidad las administraciones locales pueden utilizar los medios financieros que les son atribuidos por la Ley reguladora de las Provincias, así como por la Ley reguladora de los Municipios.

El segundo bloque de competencias de las provincias y de los municipios responde al principio de la cogestión, de acuerdo con el cual una ley o un reglamento en desarrollo de ley obliga a las administraciones locales a ejercer determinadas actividades y a tomar medidas al respecto. En la práctica, la mayor parte de las actividades de las autoridades locales responden a una competencia de cogestión, lo que significa que no son solamente dichas autoridades las competentes en la materia sino que también las autoridades centrales se ocupan de la misma.

Distinguidos ambos ámbitos de competencia, nos centraremos ahora en el estudio de las competencias de las provincias.

Tienen en primer lugar competencia en materia de organización administrativa. Se trata de la tutela sobre la creación de asociaciones de municipios, así como de la política de agrupación o fusión de municipios y organización de la administración de las grandes aglomeraciones urbanas.

Conviene detenerse en este punto para abordar el que constituye otro gran desafío de futuro de la autonomía local en Holanda, esto es, la regulación de las denominadas «grandes ciudades».

Una Ley marco de 1994 previó la creación de siete ciudades-provincias en Amsterdam, Rotterdam, La Haya, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Enschede-Hengelo y Eindhoven.

El problema se plantea en los Países Bajos exactamente igual que en otros Estados europeos. Existen acuciantes dificultades para gestionar las grandes ciudades. Un municipio central situado en una gran aglomeración realiza funciones que por las razones diversas tiene dificultades para financiar; los municipios periféricos se oponen a su extensión y defienden su autonomía aprovechando las riquezas del municipio central; aparecen entonces estructuras de cooperación intercomunal que, sin embargo, no solucionan las exigencias de transparencia en la gestión de los asuntos públicos. El municipio central concentra las riquezas pero, también, soporta importantísimas cargas.

La solución planteada por la Ley marco de 1994 consistía en crear ciudades-provincias. Sin embargo, finalmente fracasó. Se trataba de englobar al municipio central junto con los municipios periféricos en una gran ciudad-provincia que acumulase las competencias comunales y, al mismo tiempo, se trataba de dividir el municipio central en varios municipios más pequeños para evitar que no dominase la nueva provincia. Mientras no se creasen nuevas provincias los municipios concernidos estaban obligados a cooperar en ciertos ámbitos.

Rotterdam fue elegida como la ciudad piloto para este proyecto. El fracaso procede de dos referenda organizados en 1995 en Rotterdam y en Amsterdam en los que el 90 por 100 de la población de los municipios afectados se declaró opuesto a dichas reformas. La población creyó que el municipio central sería desmantelado por la creación de diversos municipios más reducidos. El gobierno abandonó el proyecto pero el problema sigue sobre la mesa.

Otra competencia de las provincias es la de la aprobación previa de los presupuestos municipales.

Asimismo, son competentes en el establecimiento de planes directores en materia de territorio, de urbanismo y de alojamiento.

En materia de orden y de seguridad públicos, el Comisario del Rey debe coordinar, como ya hemos señalado, toda la asistencia en caso de calamidad.

Las provincias también son responsables de la promoción del turismo, de la gestión de sus museos y de la organización de actividades culturales.

Las carreteras provinciales son mantenidas por la provincia, así como también una amplia red de pistas de bicicleta y la explotación del servicio de taxis.

Otra competencia de las provincias es el establecimiento de un plan para la protección del medio ambiente, así como la gestión de los diques, esclusas, puentes, canales, etc. En este punto ejercen una tutela administrativa sobre los *Waterschappen,* como vimos con anterioridad. La creación de los mismos o su supresión está sometida al consentimiento de los Estados Provinciales.

Centrándonos en las competencias de los municipios, lo cierto es que varían en virtud de la importancia del mismo. Por ejemplo, en materia de promoción de empleo, los pequeños municipios prácticamente no tienen competencias, los medianos tienen alguna competencia y los grandes municipios tienen importantes competencias.

Son responsables de la elaboración de los planes de ocupación del suelo fuera de las grandes aglomeraciones. Son asimismo responsables de la gestión de sus terrenos, tanto de dominio público como privado del propio Ayuntamiento.

En materia de orden y de seguridad, el Burgomaestre o Alcalde es el primer responsable del orden público del Ayuntamiento y los agentes del orden responden a la autoridad del mismo.

En materia de turismo y ocio, gestionan los *campings* municipales, los terrenos destinados a la práctica del deporte y los estadios.

Les corresponde asimismo el mantenimiento de las calles y de las vías comunales, así como la regulación de la circulación y del aparcamiento, la explotación de los transportes comunes del Ayuntamiento y el transporte escolar de niños, siempre y cuando sea subvencionado.

Son también responsables del control de las instalaciones clasificadas en materia de medio ambiente. Cada municipio debe tener un servicio de salud y de higiene que asegure las vacunas de los niños, el cuidado de los nuevos nacidos y los consejos de higiene en los colegios.

También se encargan los municipios de realizar el censo de la población, las listas electorales y la gestión de las escuelas primarias públicas. El Consejo subvenciona la totalidad de los gastos de las escuelas primarias privadas en el municipio y coopera en la creación de nuevas escuelas primarias. Varios municipios han creado igualmente liceos y otros establecimientos de la enseñanza pública.

Se encargan igualmente de la reinserción de los parados, así como también de las personas discapacitadas.

En materia de cultura, los municipios poseen generalmente establecimientos culturales como teatros, museos, castillos, etc., y varios han establecido una lista municipal de monumentos clasificados, así como pueden también subvencionar trabajos de restauración o de mantenimiento.

En resumen, cualquier municipio puede tomar la iniciativa de cualquier actividad de interés general excepto cuando la ley la reserve a las autoridades nacionales o provinciales. En la mayor parte de los casos en los que existe una

ley en este sentido, el Consejo es competente para establecer una reglamentación complementaria o de desarrollo de la normativa general.

Estudiaremos ahora las competencias normativas y sancionadoras de las entidades locales de los Países Bajos.

Los Estados Provinciales y el Consejo Municipal gozan de un poder reglamentario de desarrollo de la ley estatal que puede ser de ejercicio obligatorio o bien facultativo.

Asimismo, gozan de poderes reglamentarios específicos o autónomos que se extienden a todas las materias juzgadas de interés general con la condición de que la autoridad reglamentaria respete dos límites. Por un lado, no puede ir contra una ley o un reglamento superior, ni tampoco afectar a una materia que la ley ha reservado al dominio de la ley o del reglamento nacional, y, por otro lado, debe respetar la esfera de los intereses privados y no tener otra finalidad que la protección de los intereses públicos. Un reglamento autónomo puede crear un sistema de autorizaciones.

Las autoridades locales disponen asimismo de una potestad sancionadora, específicamente en materia de impuestos locales. Poseen el poder de ejecución forzosa, así como de imposición de multas.

Nos detendremos ahora en el que constituye otro de los más importantes desafíos de futuro de las colectividades locales en Holanda: su financiación.

Los ingresos de las provincias y de los municipios proceden de cuatro fuentes: los impuestos locales, la dotación global del Estado, las subvenciones específicas por parte del Estado, así como ingresos procedentes de actividades económicas propias de dichos organismos locales.

Concretamente, en cuanto a los recursos financieros de las provincias, las tasas de las provincias son los derechos de timbre y una serie de céntimos adicionales al impuesto sobre los vehículos a motor.

La dotación global del Estado se recibe a través del Fondo de provincias, que se alimenta de un porcentaje de aproximadamente un 1 por 100 de los principales impuestos directos nacionales. La Ley reguladora de las provincias determina los criterios de reparto de las sumas entre las mismas.

Las subvenciones específicas a las provincias por parte del Estado van destinadas aproximadamente en sus dos terceras partes a los ámbitos de la salud y de la asistencia social.

En cuanto a los recursos financieros de los municipios son esencialmente cuatro. El más importante es el impuesto sobre bienes inmuebles, de donde proceden la mitad de los ingresos fiscales de los municipios. En segundo lugar, por orden de importancia, destaca el impuesto de recogida de basuras, así como también el impuesto de desechos industriales y artesanales y los derechos de estacionamiento.

La dotación global de los municipios que procede del Estado se recibe asimismo a través de un fondo, el denominado Fondo de municipios, que recibe aproximadamente el 13 por 100 de los principales impuestos directos del Estado.

Existe un estatuto especial para los Ayuntamientos con déficit. Pueden recibir una ayuda suplementaria por parte del Estado, pero, como contraprestación, se sitúan bajo la tutela de los Estados Generales, cuya aprobación se exige para el presupuesto anual, así como para cada gasto suplementario eventual.

En cuanto a las subvenciones específicas por parte del Estado y también de la provincia a los municipios, van destinadas a ámbitos tales como la policía, la asistencia social, la enseñanza, el empleo de personas discapacitadas, el alojamiento y el transporte público.

Por último, los municipios se nutren de la explotación de activos del Ayuntamiento, como por ejemplo la red de electricidad y la de gas.

Comparada con otras entidades locales europeas, la autonomía financiera de los municipios y provincias holandesas es muy reducida.

El conjunto de impuestos de las autoridades locales no representa ni el 8,8 por 100 de los recursos municipales. El resto de su presupuesto procede de la aportación específica o global del Estado. Y dentro de los impuestos propios de las autoridades locales, el impuesto sobre los bienes inmuebles supone el 83 por 100 de los recursos fiscales locales.

Esta situación lleva a una dependencia importante en materia financiera del poder central, lo que plantea la cuestión de la posible incompatibilidad con el artículo 9 de la Carta Europea de Entidades Locales, que señala que dichas entidades deberán disponer de los recursos financieros adecuados y que, en la medida de los posible, las subvenciones acordadas a las colectividades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos.

La excesiva dependencia del impuesto sobre bienes inmuebles y el hecho de que las autoridades locales no tengan ningún límite para el establecimiento de este impuesto dejado a la apreciación de los municipios ha llevado a sucesivos gobiernos holandeses a la previsión de una reforma de este impuesto. Por ahora la reforma no ha tenido éxito y su finalidad sería la de eliminarlo para los inquilinos y establecer un techo máximo para los propietarios, de manera que el poder de los municipios para determinar la tasa de imposición sería limitado. El gobierno compensaría a los municipios por esta pérdida mediante subvenciones más elevadas y sin una finalidad específica.

Pasando al análisis de la tutela administrativa sobre las provincias y municipios, se basa en el artículo 132 de la Constitución que hemos visto con anterioridad. De acuerdo con dicho artículo, la doctrina holandesa distingue la tutela preventiva de la represiva y de la tutela denominada de sustitución.

Son numerosos los ejemplos de tutela preventiva, esto es, cuando las deliberaciones o decisiones de los órganos locales se someten a una autorización previa de un órgano superior: los reglamentos provinciales que afectan a los *Waterschappen* requieren de la aprobación previa de la Corona; los reglamentos provinciales y municipales que afectan a los impuestos locales requieren asimismo la aprobación previa de la Corona; el presupuesto anual de la provincia, cuando no está equilibrado, requiere la autorización previa del Ministro del Interior; el presupuesto anual del municipio, cuando no está equilibrado, requiere de la aprobación previa por los Estados Generales...

El mayor ejemplo de tutela «represiva» viene determinado por el poder constitucional de la Corona de anular de oficio todas las decisiones y deliberaciones de los órganos descentralizados que violen la ley o el interés general. En la práctica los casos de anulación son extremadamente raros.

Y existe finalmente una tutela de sustitución que sólo se pondría en marcha en casos de extrema gravedad.

Finalmente, debemos referirnos a la existencia de órganos de cooperación intermunicipal, así como interprovincial.

Las doce provincias trabajan juntas en la Asociación de Provincias de los Países Bajos, también conocido como IPO.

El IPO promueve los intereses conjuntos de las provincias y es interlocutor para otras autoridades como el Estado, ONGs o instituciones europeas. El IPO tiene un órgano ejecutivo formado por doce miembros, uno por cada provincia. Tiene asimismo un órgano deliberativo compuesto por 60 miembros de los Consejos Provinciales, cinco por cada provincia, y, finalmente, tiene un Presidente que es uno de los doce Comisarios de la Reina. Cuenta con 60 empleados y tiene diversos comités consultivos, incluido uno para asuntos europeos.

El presupuesto del IPO procede en su totalidad de contribuciones provinciales.

Entre los objetivos del IPO destaca el de conseguir una fuerte posición de las regiones en la Constitución europea.

El IPO se manifiesta partidario de la aplicación del principio de subsidiariedad. Para promover sus intereses, mantiene relaciones con diversas autoridades regionales europeas, así como también con la Unión Europea, el desarrollo de cuyas directivas promueve. Tiene un establecimiento permanente en Bruselas, la denominada Casa de las Provincias Holandesas, y participa en el Comité de las Regiones mediante una delegación conjunta con la Asociación de Municipios: seis representantes de las provincias y seis representantes de los municipios. El IPO participa asimismo en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa y en otros órganos de cooperación interlocal europeos, como la Asociación Europea de Regiones Industriales, la Conferencia Europea de Regiones Marítimas y Periféricas, la Asamblea de Regiones Europeas, etc.

Por su parte, los municipios desarrollan una tarea de cooperación a través de un órgano semejante al IPO denominado Asociación de Municipios Holandeses, también conocido como VNG.

El VNG se creó en el año 1912 y estaba inicialmente compuesto por representantes de 28 ciudades holandesas. Su número se fue incrementando sucesivamente hasta alcanzar aproximadamente los 500 en la década de los noventa del siglo XX.

Alguna de sus labores más importantes ha sido la de llevar a cabo un aseguramiento conjunto frente a grandes catástrofes, frente al fraude, así como tomar la iniciativa en el establecimiento de un Banco de Crédito Local.

El VNG está formado por una Asamblea General, así como por un Comité político, un Comité ejecutivo y un conjunto de Direcciones de naturale-

za administrativa que realizan tareas en materia de asuntos sociales, educación y bienestar, en materia de asuntos administrativos o legales, en materia de asuntos económicos y en materia de empleo y finanzas.

A lo largo de este artículo hemos visto cómo el desarrollo de la autonomía local constituye uno de los mayores focos de debate de la política holandesa en los últimos años. Todos estos debates han llevado a la elaboración por parte del Ministerio del Interior, del VNG y del IPO de un «Código de Relaciones Interadministrativas», que viene a ser un libro blanco en esta materia. El Código se adoptó el 9 de noviembre del año 2004 y en el año 2005 se ha producido el inicio de su desarrollo. En él se abordan las tareas más urgentes y los retos a afrontar en las relaciones entre los poderes locales y el poder central. Por primera vez se ha hecho patente la firme voluntad de no fracasar en el empeño, de actuar con el máximo grado de transparencia y compromiso, de tener un foro estable de diálogo y de no abandonar el proyecto hasta su finalización. Se resume en dicho documento el «estado de ánimo positivo» para abordar los más inminentes desafíos de futuro en las citadas relaciones.

En consonancia con el espíritu conciliador y amante de lo plural propio de la nación Holandesa, el lema declarado del Código es: «descentralizar si es posible, centralizar si es necesario».

Carlos Gutiérrez Vicén ⋆

La organización territorial en los países bálticos: Estonia, Letonia y Lituania

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ESTONIA—2.1. Geografía.—2.2. Historia.—2.3. Sistema constitucional.—2.4. Organización territorial.—III. LETONIA.—3.1. Geografía.—3.2. Historia.—3.3. Sistema constitucional.—3.4. Organización territorial.—IV. LITUANIA.—4.1. Geografía.—4.2. Historia.—4.3. Sistema constitucional.—4.4. Organización territorial.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Es frecuente que los llamados países bálticos, que en España suelen citarse por orden alfabético y de norte a sur: Estonia, Letonia y Lituania, se agrupen en referencias históricas, políticas, económicas y en muchos estudios de Derecho comparado. A causa de sus comunes orígenes étnicos, culturales y lingüísticos no han faltado autores, sobre todo entre historiadores y geógrafos, que incluyeran a Finlandia en este grupo de países. A finales de los años veinte del siglo pasado escribía Max Frïederichsen en su clásico estudio: *«El conocimiento geográfico y cultural de los países bálticos (Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania) nos debe interesar hoy día con tanto mayor motivo cuanto que su reciente constitución en nacionalidades independientes nos los hace aparecer en un plano muy superior al que antes ocupaban.*

Así como Finlandia es una prolongación de la Península escandinava, Estonia, Letonia y Lituania están llamadas a ser el puente que ligue a la Europa central con la Rusia del porvenir y uno de los campos de más fecunda actividad para la reconstrucción de la trastornada Europa. Su situación geográfica y sus propias modalidades las capacitan para ello» [1].

⋆ Letrado de las Cortes Generales.

[1] Max Frïederichsen, *Países Bálticos*, trad. por Carlos de Salas, Editorial Labor, S. A; Barcelona, 1930 (Prefacio).

Sin embargo, es bien sabido que la Historia no les permitiría asumir este papel y que en 1930 los «trastornos» de Europa no habían hecho sino comenzar. Por eso su diferente trayectoria a lo largo del siglo XX ha contribuido decisivamente a marcar las diferencias entre Finlandia y las tres Repúblicas citadas. Hoy, con independencia de los muchos lazos que les unen y de que el mar Báltico también baña las costas finlandesas, nadie emplea la expresión «países bálticos», en un sentido estricto y globalizador, más que para referirse sólo a Estonia, Letonia y Lituania [2].

Tanto si se trata de recordar la influencia de Kelsen a través de la Constitución austríaca de 1919, en el primer movimiento constitucional desarrollado en ellos al acceder a la independencia después de la Primera Guerra Mundial [3], como si se habla de las experiencias paralelas sufridas con las invasiones rusa y alemana después del Pacto secreto firmado entre la URSS y Alemania el 23 de agosto de 1939, conocido como «Pacto Molotov-Ribbentrop»; la anexión a la Unión Soviética, o la separación de ésta luchando conjuntamente en la *singing revolution,* es imposible dejar de lado las similitudes que unen a estos Estados ribereños del mar Báltico enclavados entre Finlandia, la Federación Rusa, Bielorrusia y Polonia [4].

---

[2] Entre las obras más recientes pueden verse Pascal Lorot, *Le réveil balte*, Hachette, Paris, 1991, y también, *Les pays baltes*, Press Universitaire de France, Paris, 1991, con traducción al castellano en Fondo de Cultura Económica, México, 1993; Ole Norgaard, *The baltic states after independence*, Edit. Chelteuham, Edward Elgar, 1996, e Ives Plasseraud, *Les États baltes*, Montchrestien, Paris, 1996.

[3] La influencia austríaco-kelseniana sigue apreciándose en algunos aspectos del constitucionalismo báltico. De modo muy particular, en el sistema de control abstracto de constitucionalidad de las leyes. Al respecto, puede verse Thilo Marauhn, «Supreme Court or Separate Constitutional Court: the case of Estonia», *European Public Law,* vol. 5, núm. 3, septiembre de 1999, pp. 301-314. Con un carácter más general, R. Müllerson, M. Fitzmaurice y M. Andenas (eds.), *Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe*, 1998, y G. Brunner, *Die neue Verfassungs gerichtsbarkeit in Ostenropa*, 1993.

[4] Se ha destacado el papel protagonista de las tres Repúblicas bálticas en el movimiento nacionalista que fue decisivo en el proceso de derrumbamiento del régimen comunista y la desmembración de la Unión Soviética. Su temprana iniciativa de proclamación de independencia, en agosto de 1991, sirvió de ejemplo para muchas otras repúblicas soviéticas. La expresión que ha resumido la peculiaridad de este movimiento común procede de las manifestaciones celebradas el 23 de agosto de 1989, cincuenta años después de la firma del pacto ruso-alemán. Este día las poblaciones de Estonia, Letonia y Lituania formaron una cadena humana que unió Tallinn, Riga y Viena, que se conoció como la «vía báltica». Asimismo, cantaron y bailaron sus himnos nacionales hasta entonces prohibidos. Por ello este episodio se conoce como *singing revolution, revolution chantante* o la *rivoluzione che canta.* Como recoge Yves Plasseraud, la expresión había sido acuñada antes por el caricaturista estonio Heinz Valk en el semanario cultural *Sirp ja Vasar (La Hoz y el Martillo)* el 17 de junio de 1988, en referencia a las manifestaciones previas en las que el patriotismo tenía siempre esta expresión musical. *Op. cit.,* p. 31.

Entre las monografías dedicadas a este tránsito pueden consultarse Romain Yakemtchouk, *Les republiques baltes et la crise du federalisme sovietique*, Centre interuniversitaire de recherche independant, Bruxelles, 1990, y Walter C. Clemens, *Baltic independence and Russian empire,* Macmillas, Basingstoke, 1991; Pilar Casanova Seuma (con la colaboración de C. E. Bayo), *La Rebelión de las Repúblicas Bálticas de la URSS*, Asesa, Barcelona, 1991; Anatol Lieven, *The Baltic revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the path to independence*, Yale University Press, New Haven, 1993. También puede verse Céline Bayou, «Etats baltes: le dilemme de l´ancrage économique», en *Courier des pays de l´est*, núm. 438, marzo de 1999, pp. 35-53, y Beruta Zindziute, «Lituania: l´independeza voluta (le vittoria della rivoluzione che canta)», en *Civitas: rivista di studi politici,* núm. 1, Roma, 1992, pp. 1-117).

Son, además, países de dimensiones geográficas y económicas similares que impiden el marcado predominio de ninguno de ellos, aunque la población aumenta hacia el sur y las proporciones se acercan en los casos de Letonia y Lituania: entre los aproximadamente 45.000 km^2 de Estonia, una extensión equivalente a la de Dinamarca, y los 65.000 km^2 de Lituania; y entre un millón y medio y tres millones y medio de habitantes, respectivamente.

Nos corresponde, pues, hacer un ejercicio peculiar para analizar, dentro de los modelos de organización territorial del poder adoptados en Europa, el examen conjunto de estos tres Estados diferentes que, también en este punto, se asimilan: como es propio de su tamaño, son Estados unitarios. Pero en todos ellos existe un alto grado de autogobierno local que responde a cierta tradición anterior a la era soviética y a la influencia que tuvieron algunos movimientos de autonomía municipal y regional en defensa de la independencia estatal.

Asimismo, es posible encontrar ciertos rasgos comunes en dirección opuesta. Es decir, en el nivel supraestatal los países bálticos también se han ordenado conjuntamente con el ejemplo de los países nórdicos o el del Benelux. Ello ha cristalizado en la institucionalización de su cooperación a través del Consejo Báltico para la defensa de sus intereses comunes. Con la firma, el 12 de mayo de 1990, de la Declaración de Unidad y Cooperación entre las tres Repúblicas en el White Hall del Riigikogu de Tallinn se pretendía restablecer la cooperación entre Estonia, Letonia y Lituania, iniciada con el Tratado de Concordia y Cooperación firmado en 1934 en Ginebra, y fijar el marco adecuado para el desarrollo de la cooperación intergubernamental, interparlamentaria y entre los respectivos Jefes de Estado y de Gobierno. Más tarde, en marzo de 1992, se creó el Consejo de países del mar Báltico (CBSS, Council of Baltic Sea States), que agrupa a 11 Estados y está dedicado principalmente a la cooperación económica panbáltica.

A ello hay que sumar que los Estados bálticos han desarrollado, desde su separación de la Unión Soviética, una política exterior común con participación en los organismos internacionales más propios de Europa Occidental. Desde la presentación de la solicitud de su participación en la Asociación para la Paz, que la OTAN había creado en enero de 1994 como marco para la cooperación con los países del antiguo Pacto de Varsovia, hasta el ingreso en la OMC, pasando por el Consejo de Europa, la década de los noventa estuvo jalonada por sucesivos pasos de occidentalización en las relaciones internacionales de los países bálticos [5].

---

[5] El 17 de septiembre de 1991 los tres países bálticos fueron admitidos oficialmente como nuevos miembros de la ONU. Pronto procuraron su ingreso en el Consejo de Europa: Estonia y Lituania el 14 de mayo de 1993 y Letonia el 10 de febrero de 1995. En seguida procedieron a ratificar el Convenio Europeo de Derechos Humanos: Lituania el 20 de junio de 1995, Estonia el 16 de abril de 1996 y Letonia el 27 de junio de 1997.

El 14 de febrero de 1994, Letonia se adhirió a la Asociación para la paz de la OTAN, que totalizaba ya nueve miembros, incluyendo a las tres Repúblicas bálticas. En cambio, Letonia fue la primera en adherirse a la Organización Mundial de Mercado, el 10 de febrero de 1999, mientras Esto-

La culminación de este proceso tuvo lugar en el año 2004, cuando el 29 de marzo se produjo la sexta y mayor ampliación de la historia de la Alianza Atlántica al ingresar en la OTAN, además de los tres países bálticos, Eslovenia, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria. Y, sobre todo, cuando el 1 de mayo se produjo también el último y más amplio proceso de adhesiones a la Unión Europea que supuso la incorporación, además de los países bálticos, de la República Checa, Chipre, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

A todo ello será preciso referirse, en cuanto implica un escalón adicional en la distribución territorial del poder, al tratar de los rasgos comunes a las tres Repúblicas bálticas. Sin embargo, la afirmación rotunda de su propia identidad reflejada en la tenaz lucha por mantener su independencia, que ahora parece haber sido reconocida con un firme asentamiento, no puede verse difuminada por un conocimiento global y generalizado de las características propias que, indudablemente, cada uno de estos países tiene, al margen de las similitudes que puedan presentar. Trataremos, pues, de contribuir con un análisis separado al conocimiento de cada uno de los modelos de autogobierno local y regional adoptado por estos Estados unitarios, pequeños en territorio y población, pero de enorme importancia estratégica.

II. ESTONIA

2.1. Geografía

Estonia es el más pequeño y septentrional de los países bálticos. Está situado en el noroeste de la gran llanura rusa y limita al oeste y al norte con el mar Báltico y el golfo de Finlandia, al este con la Federación Rusa y al sur con la República de Letonia. Se extiende en un territorio de 45.277 km^2 que está atravesado por pequeñas colinas de origen glaciar, cuya altitud media apenas llega a los 50 metros y su cumbre más alta es el monte Suur Munamagi, que sólo mide 318 metros. Cuenta con 3.800 km. de costas en un litoral muy recortado y su territorio incluye más de 1.500 islas, la mayor parte de ellas en el Báltico y el golfo de Riga, destacando la isla de Saaremaa con una extensión de 2.714 km^2.

Es también el menos poblado, con 1.366.723 habitantes, una densidad de 32 habitantes por km^2 y un 69 por 100 de población urbana, tiene una fuerte presencia de población rusa, que alcanza el 28 por 100, y cierta presencia de otras nacionalidades, como ucranianos (2,5 por 100), bielorrusos (1,5 por 100) o finlandeses (0,7 por 100). El idioma oficial y mayoritario es el estonio, incluido en el grupo de lenguas ugrofinesas, del que forman parte el finlandés o suomi, al que está muy próximo, el húngaro y el lapón. Asimismo,

---

nia se adhirió el 13 de noviembre de aquel mismo año y Lituania no lo hizo hasta el 31 de mayo de 2001.

En fin, con la firma del Acuerdo de Kirchberg en 1994, los tres países se convirtieron en *associate partners* de la Unión Europea Occidental.

está también muy extendido el ruso. La religión tradicional y mayoritaria es el luteranismo, aunque se profesan, además, la ortodoxia rusa y otros credos protestantes [6].

2.2. Historia

En un breve apunte histórico, que por razones obvias no puede remontarse a períodos anteriores, recordaremos que el Tratado de Nystad, firmado entre Suecia y Rusia en Uusikaupunki el 30 de agosto de 1721, confirmó la dominación rusa sobre Estonia que se venía ejerciendo, de hecho, desde de la derrota del ejército de Carlos XII en Poltava en 1709 durante la Guerra del Norte. En la segunda mitad del siglo XIX, al tiempo que declinaba el poder de la nobleza báltico-alemana, se produjo un renacimiento de la cultura nacional estonia que culminó en el surgimiento de fuertes demandas políticas de autonomía durante la revolución rusa de 1905 y de la plena independencia tras el comienzo de la Primera Guerra Mundial.

Tras una breve experiencia autonómica concedida en 1917 por el Gobierno provisional de Petrogrado y una sucesión de ocupaciones ruso-alemanas, se produjo una primera proclamación de la República por el Consejo Nacional de Estonia, el 24 de febrero de 1918. Se constituyó un Gobierno presidido por Konstantin Päts, héroe del movimiento nacionalista. Pero los alemanes se negaron a reconocer la independencia y el 26 de febrero las tropas alemanas tomaron Tallinn, ocupando el país hasta el final de la guerra.

Después de la capitulación de Alemania, el Gobierno provisional de Estonia tomó el poder y organizó la resistencia frente a las fuerzas bolcheviques, consiguiendo defender Tallinn y recuperar el territorio hasta Narva. El 2 de febrero de 1919 se firmó el Tratado de paz en Tartu por el que el Gobierno soviético reconocía la independencia de Estonia. Pronto sería también reconocida por la mayoría de los países occidentales, siendo admitida en la Sociedad de Naciones en enero de 1921. La independencia se prolongó hasta 1940. Durante la mayor parte de este período el país se regiría por la Constitución promulgada en 1920, texto de corte democrático-liberal que establecía una forma parlamentaria de gobierno, asumiendo el *Riigikogu* el predominio político. Sin embargo, y pese a las reformas sociales y económicas emprendidas, la depresión económica de los años treinta, combinada con la aparición de disturbios políticos, condujo a una crisis que se resolvió en 1934 cuando el Presidente Päts, cuyo mandato estaba próximo a expirar, proclamó el estado de defensa dando paso a un período de autoritarismo [7]. Durante la

---

[6] Los datos, tanto los referidos a Estonia como a Letonia y Lituania, proceden de los informes publicados por la Oficina de Información Diplomática de la Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores español y del Country Profile y el Country Report 2005, elaborados por The Economist Intelligence Unit, con las estimaciones de los respectivos Gobiernos a 1 de enero de 2005. Su actualización puede consultarse en www.mae.es y www.eiu.com/schedule.

[7] La crisis económica que siguió a 1929 y se extendió por Europa permitió la aparición en Estonia de un movimiento de inspiración fascista, el Vabs (de *vabadussõjalaste Liit* o Liga de los Combatientes de

Segunda Guerra Mundial volverá el dominio extranjero sobre Estonia. Primero, tras la firma del Pacto secreto entre Hitler y Stalin, pasará a manos de la Unión Soviética, que el 23 de julio de 1940 la integraría como una República Federada, teóricamente independiente, pero materialmente sometida al Estado soviético. En 1941, sin embargo, pasó de nuevo a ser ocupada por las fuerzas alemanas hasta que en septiembre de 1944 la Unión Soviética reintegró a Estonia en el régimen socialista, en el que permanecería hasta 1988.

En este período el cambio estructural de la economía estuvo acompañado de una dura represión política con deportaciones masivas de estonios y otras medidas. La más clara forma de oposición a la ocupación soviética estuvo representada por el movimiento guerrillero «metsavenad» que realizó atentados contra las instituciones y el personal soviético hasta mediados de los años cincuenta. A finales de los años sesenta, como sucedió con otras Repúblicas de la URSS, se produjeron otras formas de disidencia centradas en el terreno cultural. En los años setenta y ochenta los temas principales de debate fueron la rusificación (en 1940 los estonios constituían el 90 por 100 de la población y a finales de 1989 lo eran sólo algo más del 61 por 100) y la degradación medioambiental.

Al amparo del proceso de *glasnost,* iniciado por Gorbachov en 1986, se produjo la unificación de los grupos disidentes en contra de la política soviética en el llamado Frente Popular, al tiempo que surgía el Partido Independiente Nacional. El 16 de noviembre de 1988 el Soviet Supremo de Estonia adoptó una proclamación de soberanía que fue inmediatamente declarada como inconstitucional por el Presidium del Soviet Supremo de la URSS. Sin embargo, en diciembre, Estonia se reafirmó en su decisión y en enero de 1989 se aceptó una de las principales reivindicaciones de la oposición: la adopción del estonio como lengua oficial. Algo más tarde el Consejo Supremo declaró nula la integración en la Unión Soviética; el 30 de marzo de 1990 se decretó ilegal cualquier poder soviético y se adoptaron distintas medidas de liberalización de la economía. El camino hacia la independencia culminó con el referéndum popular de 3 de marzo de 1991 en el que se ratificó la soberanía formalmente proclamada. El proceso se daría por concluido cuando, después del reconocimiento internacional de Estonia como Estado independiente, se aprobase una nueva Constitución.

2.3. Sistema constitucional

El 28 de junio de 1992 el pueblo estonio aprobó en referéndum la nueva Constitución que establece un Estado democrático de Derecho que omite en

---

la Libertad), que elaboró un proyecto de Constitución que obtuvo en plebiscito el apoyo de la mayoría de los votos en 1933. El golpe incruento de Konstantin Päts llevó a disolver el Vabs y prohibir los partidos políticos. En diciembre de 1936 fue elegida una nueva Asamblea constituyente que el 17 de agosto de 1937 aprobó una Constitución que establecía un sistema de gobierno presidencial con un Parlamento bicameral. En abril de 1938 Päts fue elegido nuevamente Presidente. *Vid.* Pascal Lorot, *Los países bálticos*, *op. cit.,* pp. 92 y ss.

su definición una referencia al elemento social, según la triple caracterización que ha hecho fortuna en el constitucionalismo europeo de postguerra, tras su recepción en la Ley Fundamental de Bonn [8].

En el primer Capítulo se adoptan las que Carl Schmitt llamaba decisiones políticas fundamentales: la Jefatura de Estado republicana, el Estado unitario y la forma de gobierno parlamentaria. En realidad, esta última calificación procede sólo si atendemos al hecho de que el candidato a Primer Ministro, propuesto por el Presidente de la República, debe recibir la confianza del Parlamento *(Riigikogu),* según el artículo 89.Y que éste puede retirársela a él, al Gobierno en pleno o a cualquiera de los Ministros, con la aprobación por mayoría absoluta de una moción de censura (art. 97). El artículo 98 contempla, asimismo, la cuestión de confianza que puede presentar el Gobierno vinculándola a una iniciativa legislativa y que le obliga a renunciar en caso de no obtener dicha confianza.

Sin embargo, estos mecanismos propios del parlamentarismo racionalizado no se completan con la atribución al poder Ejecutivo de la posibilidad de disolver el Parlamento. La aplicación rígida del principio de separación de poderes se acompaña, además, de otras manifestaciones típicas de la forma de gobierno presidencialista como la incompatibilidad entre el mandato parlamentario y la condición de miembro del Gobierno, que establece el artículo 64, permitiendo suspender la condición hasta que se deje de formar parte del Gabinete.

A ello se une la configuración del Presidente como algo más que una Jefatura de Estado simbólica con funciones protocolarias y un poder, a lo sumo, moderador. Así, en el Capítulo V (arts. 77 a 85), y especialmente en el artículo 78, se entremezclan competencias de carácter formal, como la representación de la República en las relaciones internacionales, la acreditación de los agentes diplomáticos a propuesta del Gobierno, recibiendo las credenciales de los representantes extranjeros en Estonia, o la promulgación de las leyes. Otras cuyo contenido real también se reduce a una participación reglada, como la convocatoria de elecciones, la designación del candidato a Primer Ministro conforme a lo previsto en el artículo 89, y el nombramiento y cese de los

---

[8] Como es de sobra conocido, la fórmula ha sido recogida por el artículo 1 de nuestra Constitución en una expresión que ha hecho correr ríos de tinta: *«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.»* En la redacción está presente el poso de nuestro constitucionalismo histórico y el antecedente de la Constitución italiana de 1947. Pero, sobre todo, se reconoce la influencia de la Ley Fundamental de Bonn (art. 20: *«La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social»*) y de la Constitución francesa de 1958 (art. 1: *«Francia es una República indivisible, laica, democrática y social...»*).

Tal vez la decisión del constituyente estonio fuera deliberada. O quizá, simplemente, la influencia va perdiendo fuerza. Pero cabe preguntarse, en todo caso, cuáles son sus efectos. Al respecto puede verse L. Álvarez Álvarez, «Los principios fundamentales de la Constitución estonia», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 69, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, septiembre-diciembre de 2003, pp. 273-286. Para quien «el reducido catálogo de los derechos sociales viene a avalar la duda en lo que se refiere a la posibilidad de hablar de un principio estructural de Estado social». *Vid.* también C. Flores Juberías, «El debate en torno a los derechos sociales en el constitucionalismo postcomunista», en *Papeles del Este,* núm. 2, *Transiciones postcomunistas,* Universidad Complutense de Madrid, 2001.

miembros del Gobierno a propuesta del Primer Ministro y según lo dispuesto en los artículos 89, 90 y 92 de la Constitución. Y otras, en fin, que entrañan el ejercicio de un auténtico poder decisorio en materias propias del Ejecutivo: la facultad de aprobar edictos presidenciales con fuerza de ley en asuntos de interés nacional que exijan un tratamiento urgente y con el refrendo del Presidente del Parlamento y del Primer Ministro, de acuerdo con lo previsto en los artículos 109 y 110 de la Constitución, que someten a ciertos límites esta potestad; la iniciativa en el proceso de reforma de la Constitución; su intervención en la declaración del estado de guerra o el de emergencia; y, sobre todo, el veto devolutivo de las leyes al Parlamento que se configura con ciertos rasgos de control de constitucionalidad [9].

A la vista de lo anterior parece más apropiado entender que la Constitución estonia establece una forma de gobierno parlamentaria con importantes rasgos propios del régimen presidencialista. Posiblemente habría que hablar de un régimen semipresidencialista en el sentido en el que Duverger empleó el término para referirse al modelo instaurado en la V República francesa, tras la reforma constitucional de 1962. Entendiendo que, en este caso, existe una preeminencia del Primer Ministro sobre el Presidente, como sucede en Austria o Irlanda y, desde las reformas de los años noventa, también en Finlandia, de donde seguramente procede la influencia [10].

---

[9] El Capítulo VII (arts. 102 a 110) recoge el procedimiento legislativo detallando a quién se reconoce la iniciativa legislativa, las leyes que deben ser aprobadas por mayoría absoluta, la posibilidad de someter a referéndum, con ciertas excepciones, las leyes que se aprueben por el *Riigikogu,* etc. El artículo 107 prevé que, una vez aprobadas, las leyes deben ser promulgadas por el Presidente. Pero éste puede, en el plazo de cuarenta días y mediante resolución razonada, devolverla al Parlamento para su reconsideración. Si el Parlamento vuelve a aprobar el texto sin enmiendas, el Presidente puede optar entre promulgar la ley o someterla al Tribunal Supremo para que decida sobre su conformidad o no con la Constitución. Si este órgano estima que la ley no es inconstitucional, el Presidente deberá promulgarla. Son, pues, dos facultades distintas: un veto devolutivo que puede plantearse por motivos políticos o de oportunidad y una especie de recurso previo de inconstitucionalidad que puede presentarse por motivos jurídicos. En ambos casos la facultad presidencial queda excluida si se trata de leyes que hayan sido aprobadas mayoritariamente en referéndum popular, según el artículo 105, que prevé la inmediata promulgación de las mismas.

[10] Aunque el término «régimen semipresidencialista» fue empleado por primera vez por Hubert Beuve-Méry como título de un artículo publicado en *Le Monde* (8 de enero de 1959), quien realmente acuñó y definió el concepto tal y como lo conocemos fue el profesor Maurice Duverger en su obra *Institutions politiques et droit constitutionnel* (2.ª ed., PUF, Paris, 1970, p. 277).

Teniendo en cuenta los antecedentes de la República de Weimar y de la Constitución austríaca, Duverger definía los elementos del modelo y examinaba los regímenes que consideraba incluidos en él. Los de Portugal, Irlanda o Islandia, Francia, desde que la reforma constitucional de 1962 decidió la elección del Presidente de la República por sufragio universal sin suprimir el marco parlamentario y el finlandés, que consideraba más cercano al parlamentarismo, en la medida en que la elección del Jefe del Estado se producía, entonces, en sufragio indirecto por unos electores presidenciales especialmente designados para ello por el conjunto de los ciudadanos.

La categoría hizo fortuna como pocas en el rico mundo de la taxonomía jurídico-política y ha dado lugar a numerosas clasificaciones derivadas. Al respecto puede verse, bajo la dirección del propio M. Duverger, la obra colectiva *Les régimes semi-présidentiels*, Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, Press Universitaire de France, Paris, 1986, donde se analiza en particular el funcionamiento de los regímenes semipresidenciales con y sin mayoría parlamentaria.

En España, M. F. Massó Garrote distingue hasta tres variantes: el gobierno semipresidencial con prevalencia del Presidente, es decir, el caso de la V República francesa. La Constitución de la Federación

Finalmente es preciso mencionar que la Constitución estonia fue reformada el 25 de febrero de 2003, entrando en vigor el 17 de octubre de 2005, en relación con las elecciones y el plazo de duración del mandato de las autoridades locales. Debe recordarse también que, desde el acceso a la independencia, la Ley electoral estonia ha experimentado tres reformas que han incidido en el sistema electoral adoptado por la Ley de 6 de abril de 1992. En estas reformas, además de cuestiones técnicas, se ha ido produciendo un acercamiento en el tratamiento de la comunidad rusa que, acompañado de un cierto cambio en la percepción social, apunta a una mayor integración y ha permitido que dicha minoría obtuviese representación en las elecciones de 1995 y 1999 [11].

2.4. Organización territorial

Por lo que se refiere al modelo territorial, el punto de partida constitucional es el artículo 2, que en su segundo párrafo declara que *«Estonia es políticamente un Estado unitario en el que la división del territorio en unidades administrativas se establecerá por ley»* [12].

Parece, por tanto, que el principio del Estado unitario está asentado con claridad y que las previsiones del Capítulo XIV (arts. 154 a 160) sobre Administración local han de ser tan sólo disposiciones referidas a la organización

---

rusa, que contiene una racionalización de la forma de gobierno semipresidencial con prevalencia del Presidente en su versión ultrapresidencial. Y el gobierno semipresidencial con prevalencia del Primer Ministro (Austria, Irlanda, Islandia y Finlandia) que sería el término en el que cabe clasificar al sistema de la Constitución estonia de 1992. El modelo, dice este autor, «parte del principio sobre los elementos clave del modelo presidencial: presidentes elegidos directamente por el pueblo que gozan de importantes atribuciones (...) que conviven con ejecutivos ligados al Parlamento en una relación fiduciaria propia de un gobierno parlamentario. En este contexto político se inicia la experiencia de impedir la transformación del Presidente en líder político. En efecto, el auténtico vértice del ejecutivo se da en el Primer Ministro según la praxis del gobierno parlamentario». D. López Garrido, M. F. Massó Garrote y L. Pegoraro (dir.), *Nuevo Derecho Constitucional Comparado,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 242-250.

[11] Al respecto puede verse C. Flores Juberías, «Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este (el caso de los nuevos socios comunitarios, 1995-2003)», en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 41-42, Valencia, 2002-2003, pp. 75-95. Para este autor, «Estonia comparte con Hungría el privilegio —quizá sólo apreciado por los estudiosos del Derecho electoral— de contar con el sistema electoral más complejo de toda la Europa postcomunista». Inspirado a un tiempo en los sistemas finlandés y alemán implica un sistema a la vez proporcional y personalizado, en el que al mismo tiempo los electores votan por los candidatos individuales y por los partidos por los que concurren, dividiendo los 101 escaños del *Riigikogu* entre los candidatos en tres niveles. Tras examinar sus rasgos principales, recuerda que la reforma de la Ley aprobada en 2000 suprimió la exigencia de que los candidatos firmasen una declaración de no haber participado en acciones represivas durante la etapa soviética; y que la reforma de finales de 2001, en un sentido igualmente integrador, suprimió la exigencia de dominar la lengua nacional como requisito para ser candidato, «una exigencia que aunque aplicada también con bastante laxitud, había suscitado la radical oposición de la numerosa comunidad rusófona y dado pie a la presión de la comunidad internacional» (pp. 83 y 84).

[12] El texto consultado es el de la versión en inglés de la Constitución estonia que facilita la Corte Suprema. Además, pueden buscarse otras versiones y otros idiomas. Entre las más conocidas, la elaborada por el Instituto de Derecho Internacional de la Universidad de Berlín, International Constitutional Law: www.oefre.unibe.ch/law/icl, y la publicada por Oceana, *Constitutions of the countries of the world,* que tiene una versión en papel y otra *on line:* www.oceanalaw.com.

de este nivel de la Administración que, en todo caso, disfrutará de algún grado de descentralización administrativa, pero en el que no puede hablarse de una plena autonomía [13]. Por eso al establecimiento de este principio tan sólo le acompaña una reserva de ley para la determinación de las unidades territoriales inferiores al Estado (art. 2) y otra, establecida en el artículo 104, que recoge las leyes que sólo pueden ser aprobadas o enmendadas por la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento, en favor de la Ley electoral de las entidades locales.

Este último dato, que revela la preocupación por el sistema de representación en el nivel local, hace pensar en una matización inmediata de las afirmaciones anteriores. En efecto, lo primero que debe señalarse es que las entidades locales fueron, en los tres países bálticos, un aglutinante de los movimientos de independencia antes de la ruptura con la Unión Soviética. La democracia pudo adelantarse mediante las elecciones locales de 1989 que se consideran como las primeras democráticas desde la Segunda Guerra Mundial. El 9 de noviembre de aquel año tuvo lugar la caída del Muro de Berlín con toda la carga simbólica que este hecho tuvo para la llamada «Revolución de 1989». En Estonia las elecciones tuvieron lugar en el mes de diciembre de aquel año y el resultado permitió que se iniciase el proceso de declaración de independencia con unas estructuras locales heredadas de la Unión Soviética pero cuyos escaños se habían disputado realmente conforme a principios democráticos y la regla de la mayoría en la toma de decisiones se había respetado. En los primeros años de la transición se aprobó un cierto grupo de leyes definiendo sus funciones. En el proceso de reestructuración del sistema se produjo una significativa delegación de competencias en los niveles administrativos inferiores. En Estonia el Gobierno central delegó todas las responsabilidades que le fue posible, sobre todo, en los municipios [14].

En consonancia con ello el constituyente fue extremadamente respetuoso con la autonomía local disponiendo en el primer párrafo del artículo 154 que: *«Todos los asuntos locales deben ser resueltos y administrados por los gobiernos locales que actuarán con autonomía y conforme a la ley.»* Su legitimidad democrática la obtienen de las elecciones que se establecen en el artículo 156, me-

---

[13] Así lo entiende, por ejemplo, L. Álvarez Álvarez, según el cual, en la Constitución estonia se prevé una descentralización territorial de la creación normativa. «Sin embargo, esta descentralización se basa en una autonomía administrativa (art. 2.2), lo que, al no incidir en la creación primaria del derecho, no puede ser elevada a la consideración de principio estructural», *op. cit.,* p. 277.

[14] Así se recoge en el *Informe sobre políticas de empleo y desarrollo económico en los Estados Bálticos* elaborado por Alf. Vanags, Director del Baltic International Centre for Economic Policy Studies (BICEPS), en colaboración con la OCDE en el marco del LEED Programme (Local Economic and Employment Development), enero 2005. Con legítimo orgullo dice el *Informe sobre las reformas de la Administración Local*, elaborado por el Ministerio del Interior de Estonia en enero de 2001, que: *«En Estonia el sistema de Administración Local fue reestablecido a comienzos de la década de los noventa. La organización de la Administración Local surgida de la reforma llevada a cabo en 1990-1994 es, en principio, efectiva todavía hoy. De cualquier forma, las características y los problemas del sistema estonio de Administración Local no son ya los de la era postsoviética, sino que se parecen mucho a los de las sociedades occidentales con una larga tradición en el autogobierno local. Estonia ha ratificado la Carta Europea de Autogobierno Local sin reservas»* (Introducción, p. 3).

diante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto para los Consejos que rigen los condados y los municipios.

Además, la Constitución estonia establece distintos principios que garantizan la autonomía local: el artículo 157 establece la autonomía presupuestaria protegida por una reserva de ley que ha de disponer las bases y el procedimiento de elaboración del presupuesto local. El precepto impone también una reserva de ley para determinar las bases por las que se ha de regir el establecimiento de tributos y su recaudación.

Por su parte, el artículo 158 determina que los límites territoriales de las entidades locales no pueden alterarse sin contar con la opinión de las que se puedan ver afectadas. En el segundo párrafo del artículo 154 se recoge el principio de que sólo una ley del Parlamento o un acuerdo con las autoridades locales puede imponer tareas o atribuir competencias a las entidades locales. Finalmente, el artículo 160 establece otra reserva de ley para las materias que afecten a la Administración local o a la supervisión de sus actividades.

En cuanto a las clases de entidades locales, el artículo 155 distingue entre municipios rurales y ciudades, aunque permite que se establezcan otro tipo de entidades locales de acuerdo con el procedimiento que se establezca por ley. Por su parte, el artículo 159 les reconoce el derecho de formar uniones o consorcios con otras entidades locales.

Geográficamente, Estonia está dividida en cinco regiones: Norte, Central, Noreste, Oeste y Sur. La división administrativa, en cambio, conoció tras la Constitución 15 condados y 247 municipios (42 ciudades y 205 municipios rurales), aunque en la actualidad se han reducido a 241 municipios (42 ciudades y 199 rurales) [15]. Más o menos, los condados se corresponden con los *rajons* de la época soviética y los municipios con las unidades administrativas primarias de entonces. Inicialmente existía un nivel secundario entre éstos y el Gobierno central formado por los quince condados y seis *republican towns,* pero la Ley de entidades locales y la Ley de división administrativa del territorio de Estonia, adoptadas en 1993, establecieron un sistema más simple con las unidades antes mencionadas. Los condados no son electivos y los gobernadores son nombrados por el Gobierno central tras la consulta con los municipios integrantes del territorio que abarcan. Los municipios, sean ciudades o municipios rurales, son elegidos conforme a lo establecido en la Ley de elección de los Consejos de la Administración Local. Según ésta, todas las autoridades locales tienen el mismo *status* legal. Desde Tallinn, con 420.000 habitantes, hasta la isla de Ruhnu, con sólo 47 ciudadanos.

Las ciudades y los municipios rurales, en fin, pueden dividirse en distritos municipales (con derecho limitado al autogobierno) para la prestación de determinados servicios públicos de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley.

---

[15] Los datos están recogidos del Informe citado en la nota anterior, así como del *Informe sobre Democracia Local en Estonia*, elaborado por el Congress of Local and Regional Authorities, en el seno del Consejo de Europa. Se puede consultar en www.coe.int.

En cuanto a sus competencias, la Ley de Organización de las entidades locales recoge la mayor parte de ellas, aunque otras leyes también les asignan determinadas funciones. Entre las principales están la educación básica (infantil, primaria y secundaria), salud primaria con el mantenimiento de instituciones y otras agencias de fundación o propiedad local, organización de los servicios sociales, servicios de atención a la tercera edad, vivienda y empresas, abastecimiento de agua y alcantarillado, y la gestión de otros servicios públicos como el transporte, el mantenimiento de calles y carreteras, bibliotecas, museos, centros culturales y deportivos, etc.

Para atender a estas materias las ciudades y municipios pueden elaborar un plan de desarrollo y aprobar regulaciones locales, lo que les confiere una cierta capacidad legislativa limitada a estas competencias. La mayor parte de tales competencias son exclusivas de los entes locales. Sin embargo, algunas de ellas son compartidas con el Gobierno central. Por ejemplo, en materia de educación corresponde a éste la construcción y el mantenimiento de los edificios destinados a colegios e institutos, mientras que la enseñanza y el profesorado es competencia local.

Por otro lado, la Ley de Organización de las entidades locales establece los principios generales de la estructura administrativa local y los órganos básicos de existencia necesaria. Cada ente local tiene un cuerpo legislativo, el Consejo o *Volikogu* y un órgano ejecutivo, el Gobierno local o *Valitsus*.

El primero es elegido por sufragio universal directo y secreto por un período de cuatro años. El número de consejeros depende de la población y éstos eligen al Presidente que dirige el Consejo. El Consejo puede crear distintas comisiones con arreglo a sus propios estatutos, pero debe existir al menos una Comisión encargada de examinar las cuentas según prescribe la ley. La Ley de Organización determina las competencias del *Volikogu*. Entre otras: elaboración y aprobación del Presupuesto, imposición de tributos, administración de la propiedad municipal, emisión de empréstitos públicos, aprobación, enmienda y derogación de planes de desarrollo, decisión sobre las propuestas de alteración de los límites territoriales, formación de municipios rurales o división en distritos y atribución de sus competencias, y la aprobación de decretos locales.

El *Valitsus* es el órgano ejecutivo presidido por el Alcalde, elegido por un período de cuatro años. Éste forma su equipo de gobierno que es nombrado por el Consejo. Es el órgano responsable de ejecutar la política local y preparar los asuntos que se han de discutir y aprobar en el Consejo. El Alcalde es el responsable de la Administración municipal, que suele dividirse también en Departamentos y Oficinas.

Por lo que se refiere a las relaciones entre la Administración central y la local, se trata de una cuestión que se sitúa en el ámbito del Ministerio del Interior. La supervisión de la actividad de los entes locales se realiza por el gobernador de los condados designado por el Gobierno central. Esta autoridad no puede suspender o revocar los actos de los entes locales pero puede iniciar un procedimiento en el que se consulta al Consejo afectado, y si no existe acuerdo para la modificación, puede recurrir ante los tribunales. La

Oficina del Canciller es la encargada de velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración local.

Existe también una importante relación entre el Ministerio de Hacienda y las entidades locales en lo referente a la preparación y aprobación del Presupuesto local, que es negociado directamente entre ambos.

Por otro lado, las autoridades locales pueden acordar la formación de mancomunidades o consorcios para la prestación de determinados servicios públicos. De esta posibilidad se hace un uso frecuente, puesto que existe un gran número de pequeñas poblaciones (aproximadamente la mitad de los municipios cuenta con menos de 2.000 habitantes) que tienen dificultades para gestionar en solitario todos los servicios encomendados. Desde que no existe un nivel regional de autogobierno la cooperación entre las autoridades locales del mismo condado tiene una gran importancia. En todos los condados existe una agrupación de casi todos los municipios, ciudades o municipios rurales de su territorio. A nivel nacional existe una Asociación de ciudades estonias, otra de municipios rurales y la Unión de Asociaciones estonias de autoridades locales. Todas ellas representan los intereses locales y tratan de protegerlos participando en los procesos legislativos referentes a temas locales. En 1994 se creó un órgano común a las tres asociaciones, la Asamblea de Cooperación de las Asociaciones de las entidades locales que pretende coordinar a los miembros de estas asociaciones y asumir las negociaciones con el Gobierno central. Se trata de una institución similar a nuestra Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Por último, puede hacerse mención a algunas cuestiones que han sido objeto de discusión interna como posibles puntos de reforma en el régimen local estonio que también se han recogido en distintos estudios internacionales sobre la materia. Se trata, básicamente, del problema de tamaño de los municipios y el de la posible creación de un segundo nivel de gobierno local [16].

En cuanto al primero, desde 1995 los municipios pudieron ejercer el derecho previsto en la Constitución de fusionarse con las entidades vecinas. Sin embargo, esta posibilidad no fue apenas aprovechada por los pequeños municipios. Por ello el Gobierno central ha ido ofreciendo distintos incentivos para promoverla. En julio de 2000 el Ministerio del Interior inició una nueva estrategia en este sentido, incrementando la capacidad administrativa de los entes locales, con lo que se esperaba un aumento de las asociaciones voluntarias. No obstante, el efecto de esta medida, junto a los incentivos económicos (un millón de kroons para potenciar las agrupaciones), no ha sido el esperado, en cuanto que la reforma pretendía una reducción en el número de municipios de 108 y tan sólo se ha reducido de 247 a 241; es decir, en seis pequeños municipios que se han integrado en alguna fusión.

---

[16] Especialmente en el Informe elaborado por la División Internacional de la National Association of Local Authorities in Denmark, titulado *Local Government Territorial Reform in Estonia —roles, criteria, procedures and support measures—*. En el mismo se insiste, sobre todo, en el estudio de los criterios para la formación de nuevos municipios y los problemas de la fusión de entidades locales, así como los relativos a la división de competencias, central y local, en el proceso de reforma.

Respecto a la creación de un segundo nivel de autogobierno, se plantea la sustitución del actual sistema de designación de los gobernadores de los condados por un sistema electivo de segundo grado, de forma que aquéllos sean elegidos por los miembros de los municipios pertenecientes al condado. Sería un sistema parecido al que actualmente existe en Letonia y también, salvando las distancias, al que en España establece la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, en su Título V (arts. 202 a 209), para la elección de Diputados Provinciales. Pero en estos casos se elige al conjunto del órgano, mientras que en los proyectos de reforma que se discuten en el caso de Estonia tan sólo se trataría de elegir al gobernador por un colegio elegido al efecto y denominado *Maakogu*. En definitiva, la idea que subyace en la propuesta de reforma no es otra que la de permitir la transferencia de algunas de las responsabilidades municipales a los condados.

III. LETONIA

3.1. Geografía

En el centro de la región, Letonia limita al oeste y al norte con el mar Báltico y con Estonia, al este con la Federación Rusa y al sur con Bielorrusia y Lituania. Posee un territorio llano que se extiende por la Península de Curlandia y parte de las regiones de Livonia y Latgalia a lo largo de 64.610 km^2. Las mayores alturas están en el este y el nordeste, pero el cerro más alto, el Gaizikalns apenas llega a 311 m. El paisaje letón también ofrece playas rodeadas de dunas que contrastan con el interior, donde existen más de 4.000 lagos de origen glaciar. Casi el 50 por 100 del territorio está cubierto por bosques de pinos, abedules, abetos y álamos blancos. El río más importante es el Dauvaga o Dvina occidental, que desemboca en Riga.

Étnicamente, los letones son de origen indoeuropeo. Su población es de 2,32 millones de habitantes, lo que supone una densidad de 35 habitantes por km^2. De ellos, el 52 por 100 son letones, el 34 por 100 bielorrusos, el 5 por 100 ucranianos, y existe, además, un 4 por 100 de otras minorías. El 60 por 100 de toda la población se considera urbana, siendo Riga, la capital, la ciudad con un mayor número de habitantes, que se aproxima a los 750.000. El letón, lengua indoeuropea similar al lituano, es la lengua oficial. También se hablan el ruso, el lituano y el polaco. El luteranismo es la religión mayoritaria, aunque hay una importante comunidad católica.

3.2. Historia

La historia de Letonia, cuyo nombre deriva de la denominación finesa de los habitantes de Latgalia como «letos», corre en buena medida paralela a la de Estonia. Debido a su situación estratégica, su territorio fue invadido constantemente por otros pueblos, especialmente los suecos, alemanes y rusos. La

paz de Nystad, con la que terminó la guerra del Norte en 1721 supuso también la consagración del dominio ruso sobre Livonia, mientras la parte este del país permanecería bajo la dependencia de Polonia hasta 1772. La región de Curlandia no se incorporaría hasta 1795.

Durante todo el siglo XIX se mantuvo bajo dominio ruso, siendo testigo de la aparición de distintos movimientos nacionalistas que alcanzaron su culminación en su segunda mitad y permitieron la proclamación de la independencia el 18 de noviembre de 1918, cuando la Primera Guerra Mundial llegaba a su fin. El Tratado de Riga, firmado en 1920, supuso el reconocimiento de la misma por la Unión Soviética. El 15 de febrero de 1922 Letonia aprobó el texto de su primera Constitución elaborado sobre el modelo democrático-liberal imperante en todo el constitucionalismo europeo de la primera posguerra.

Sin embargo, como ocurrió en el caso de Estonia, los tiempos convulsos y la fragmentación del sistema de partidos políticos debilitó al sistema haciéndolo derivar hacia el autoritarismo. El 15 de mayo de 1934 Karlis Ulmanis, Presidente del Consejo y jefe del Partido Campesino, suspendió el Parlamento e instauró un régimen dictatorial inspirado en el fascismo italiano: mediante una alianza con los terratenientes asumió los poderes del *vadonis* (jefe o *duce*), la presidencia de la República y la jefatura del Gobierno; el Parlamento quedaba disuelto en un sistema de representación corporativa compuesto por cinco Cámaras profesionales.

Como consecuencia del Pacto entre Alemania y la URSS, y tras la repatriación ordenada por Hitler de unos cincuenta mil habitantes de los países bálticos de origen alemán, Letonia se vio invadida por las fuerzas soviéticas el 17 de junio de 1940. Pronto sería incorporada a la Unión como República Soviética de Letonia hasta que, a raíz de la ofensiva nazi contra la URSS, fue ocupada por los alemanes entre 1941 y 1944.

El fin de la Segunda Guerra Mundial dio paso de nuevo a la etapa soviética, cuyos años estuvieron marcados por la represión contra los letones y la rusificación del territorio, acompañados de la socialización de las áreas rurales y la implantación de una economía socialista. Políticamente las decisiones venían impuestas desde Moscú mediante la correa de transmisión del Partido Comunista.

Esta situación no cambiaría hasta los últimos años de la década de los ochenta. Con la apertura iniciada en aquel momento se despertó en Letonia el sentimiento nacionalista, en un principio de forma más tímida que en Estonia o Lituania. En 1988 se constituye el Frente Popular Letón, dirigido por el dramaturgo Janis Jurkans, y este mismo año el letón sustituyó al ruso como lengua oficial.

En mayo de 1990 el Soviet Supremo de Letonia declaró la formación de una República democrática independiente, declaración que se anularía a los pocos días. Tras la negativa de Letonia, junto a los otros países bálticos, a participar en las conversaciones y preparativos de un Tratado de la Unión con el que Gorbachov pretendía reformar el federalismo soviético sobre la base de una «Unión de Estados soberanos», se celebró un referéndum el 3 de marzo

de 1991 en el que Letonia reafirmó su independencia por el 75 por 100 de los votos. Esta consulta, celebrada en paralelo a la de Estonia, con similares resultados, completaba el desafío formulado por Lituania, que el 9 de febrero se declaró partidaria de romper con la URSS mediante otro plebiscito. El frustrado golpe de Estado en la Unión Soviética, en agosto de 1991, precipitó los acontecimientos, de modo que la independencia fue proclamada definitivamente el 21 de agosto de aquel año.

3.3. Sistema constitucional

Frente al caso estonio, en Letonia el nuevo constitucionalismo que acompaña a la recuperación de la independencia se presenta formalmente como el restablecimiento de la antigua Constitución, que entró en vigor el 15 de febrero de 1922 y fue anulada en 1940 tras la anexión. Así, el 4 de mayo de 1990 se aprobó una *Declaración de renovación de la Independencia* que declaraba nula la Resolución por la que Letonia se había integrado en la URSS. En la misma Declaración el Consejo Supremo de Letonia anunciaba que quedaban de nuevo en vigor los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución de 1922, que declaran a Letonia como un Estado soberano e independiente. Así como el artículo 6, que establece que el Parlamento *(Saeima)* es elegido por sufragio universal, libre, directo y secreto sobre la base de una representación proporcional [17]. Asimismo, se establecía un período de transición para adoptar un texto revisado de la Constitución, que llegaría el 21 de agosto de 1991, cuando el *Saeima* aprobó el final del período transitorio y la restauración de la independencia de Letonia.

El texto de 15 de octubre de 1922 había sido reformado antes de su suspensión el 21 de marzo de 1933 en lo referente a la función legislativa. Una vez restaurado, ha sido objeto de nuevas y sucesivas modificaciones para efectuar distintas adaptaciones parciales del contenido de sus 116 artículos que se agrupan en ocho capítulos. Así, desde 1991 se ha reformado en un total de siete ocasiones. Lo cual no puede extrañarnos, pues, aunque su restauración tenía un valor simbólico y representaba la recuperación de la plena soberanía, por su fecha de redacción y por su propia extensión el texto requería de una profunda revisión que lo situase en la línea del constitucionalismo actual. Por otra parte, la flexibilidad del texto constitucional ha facilitado la aprobación de estas reformas, ya que actualmente el artículo 76 tan sólo establece una mayoría cualificada (de dos tercios) para aprobar las reformas, y el artículo 77 exige la ratificación por referéndum de dichas reformas únicamente cuando se refiera a los artículos 1 a 4, 6 y al propio artículo 77 de la Consti-

[17] El texto manejado es el de la versión oficial en inglés que ofrece el Parlamento de Letonia *(Saeima)* en su página oficial: www.saeima.lv. El artículo 1 dispone que: *«Letonia es una República democrática independiente»*; el artículo 2 que: *«La soberanía nacional reside de forma inalienable en el pueblo de Letonia»*; mientras que el artículo 3 establece que: *«El territorio del Estado de Letonia, dentro de las fronteras establecidas por los acuerdos internacionales, comprende las regiones de Vidzeme, Latgale, Kurzeme y Zemgale.»*

tución; es decir, los que establecen los principios generales del sistema constitucional letón [18].

En relación con estos principios estructurales no existe, como ocurre con el texto vigente en Estonia, una enumeración de los principios básicos de un Estado de Derecho, democrático y social. Sin embargo, resulta evidente la plasmación de tales principios en el articulado constitucional [19], en el que se recogen con detalle el sometimiento al principio del *rule of law*, en el artícu-

---

[18] Al respecto, no puede olvidarse que la Declaración de Renovación de Independencia de la República de Letonia, de 14 de mayo de 1990, explica la vigencia *de iure* de la Constitución de 1922 aprobada tras la independencia proclamada el 18 de noviembre de 1918 y previa a la anexión por la URSS. Afirma la continuidad de la República de Letonia por entender que el ultimátum hecho el 16 de junio de 1940 por la Unión Soviética al Gobierno letón exigiendo su dimisión y la posterior agresión militar «constituyen crímenes internacionales». Y, por otro lado, que *«las elecciones del 14 y 15 de julio de 1940 se produjeron bajo condiciones de terror político después de que una ley electoral ilegal e inconstitucional fuera adoptada»*, a lo que se añade que los resultados de las elecciones fueron falseados, por lo que dicho Parlamento no representaba la verdadera voluntad del pueblo de Letonia.

La Constitución de 1922 ha experimentado después de su restauración las siguientes reformas: el 27 de enero de 1994, en cuanto al Capítulo II, dedicado al Parlamento; el 5 de junio de 1996, el Capítulo VI, que regula el Poder Judicial; el 4 de diciembre de 1997, la más amplia de la parte orgánica que afectó a los Capítulos II, III, V y VI, relativos al *Saeima,* el Presidente, la legislación y los órganos judiciales, respectivamente; el 15 de octubre de 1998 la más relevante en cuanto a la parte dogmática, ya que afectó al Capítulo I, de disposiciones generales, e introdujo un nuevo Capítulo VIII, de los derechos humanos fundamentales, aunque también afectó a algunos aspectos de los ya reformados Capítulos II, V y VI; el 30 de abril de 2002 la reforma se limitó a la composición y funcionamiento del *Saeima* y algún elemento del Capítulo VIII; el 8 de mayo de 2003 se reformó tan sólo el Capítulo V, del procedimiento legislativo; y el 23 de septiembre de 2004 se modificaron éste y el Capítulo VIII, de los derechos fundamentales.

[19] Véase María Valdidares Suárez, «Breve aproximación a la Constitución de la República de Letonia», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 72, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, septiembre-diciembre de 2004, pp. 123-134. Como se recoge en este estudio, el texto constitucional letón es relativamente parco en sus declaraciones de principios, posiblemente porque debe completarse con la Declaración de renovación de la independencia de 1990. En el citado estudio se examina la concreción de todos estos principios y, en especial, se atiende a la enumeración de derechos fundamentales recogidos en el Capítulo VIII (arts. 89 a 116), concluyéndose que el régimen establecido se sitúa plenamente en los parámetros de los mencionados principios de un Estado de Derecho, democrático y social.

La suscripción del Convenio Europeo sobre Derechos Fundamentales y la participación de Letonia en el sistema de control establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no puede llevarnos sino a la misma conclusión. De acuerdo con los datos estadísticos ofrecidos por el Documento de Información del Secretario del TEDH, la evolución de la participación de Letonia está en la línea de la plena integración con el conjunto de los países que han ratificado el Convenio. Por citar tan sólo algunos de ellos puede mencionarse que el número de recursos contra Letonia ha ido evolucionando desde los 109 presentados en al año 2000 hasta los 318 formulados en 2005. En los tres últimos años, sin embargo, tan sólo fueron admitidos siete recursos en el año 2003, cinco en 2004 y ninguno en el año 2005. La primera condena por violación del Convenio tuvo lugar en 2002, año en el que dos sentencias declararon la existencia de dicha violación de derechos. En 2003, 2004 y 2005 se produjeron, respectivamente, uno, tres y un pronunciamiento en el mismo sentido.

Los datos completos sobre Letonia y sobre los demás países bálticos, que son bastante similares con un aumento proporcional en el número de recursos en el caso de Lituania, demuestran una sintonía con la mayor parte de los Estados europeos en esta materia y son, indudablemente, un indicador de la implantación real de la democracia. Pueden ser consultados hasta el año 2002, incluyendo las principales sentencias, en la obra *Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Jurisprudencia 1988-2002*, M. Isabel Abellán Matesanz (dir.), Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 2003. Los datos posteriores se recogen en las estadísticas publicadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su página oficial: www.echr.coe.int/echr.

lo 83, que proclama la independencia de los jueces y su sometimiento únicamente a la ley, y en el artículo 86, que dispone que las decisiones judiciales serán dictadas por los órganos que tengan atribuida la jurisdicción conforme a la ley y de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto. Se prevé una ley procesal militar específica y la aplicación del principio de legalidad penal en el artículo 92. El principio democrático, plasmado principalmente en la institución del *Saeima* (arts. 1 y 2) y Capítulo II (arts. 5 a 34).Y la tendencia al aseguramiento de la igualdad real y efectiva de las personas mediante el establecimiento de algunos derechos económicos y sociales como la libre elección de profesión y prohibición del trabajo forzoso (art. 106), derecho a la remuneración del trabajo y a las vacaciones anuales; el descanso semanal; la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva y de huelga (art. 108); el sistema de seguridad social (art. 109); la garantía de un sistema básico de asistencia médica (art. 111); la protección de la familia, el matrimonio y la infancia (art. 110); el derecho a la educación y la enseñanza básica obligatoria (art. 112), etc.

Por otro lado, la Constitución letona establece una forma de gobierno parlamentaria con algunos rasgos del régimen presidencial. No obstante, en comparación con la Constitución aprobada en Estonia en 1992, dicha influencia es menor, por lo que su caracterización como un régimen semipresidencial debe acompañarse de algunos matices.

En primer lugar, la Constitución configura el S*aeima* o Parlamento en el Capítulo II como un órgano unicameral de representación política formado por cien parlamentarios elegidos mediante el sufragio universal, directo y secreto (art. 105). Además de la función legislativa y presupuestaria reguladas en el Capítulo V, se atribuye al Parlamento la función de control político sobre el Gobierno. Sin embargo, la relación de confianza que une al Gobierno con el Parlamento no incluye una expresa sesión de investidura parlamentaria. De forma que el Primer Ministro es designado por el Presidente de la República. El resto de los Ministros son elegidos por aquél, dentro de los límites señalados por la Ley (arts. 55 y 57). Sí existen, en cambio, mecanismos de control parlamentario ordinarios, como las interpelaciones y las comisiones de investigación, y extraordinarios, como la posibilidad de presentar una moción de censura contra un Ministro individualmente considerado; es decir, las reprobaciones que se practican en nuestro Derecho parlamentario aunque carezcan de articulación jurídica; y contra el Primer Ministro que, en caso de resultar aprobadas, obligan a dimitir a todo el Gobierno en base al principio de responsabilidad colegiada.

Pero los elementos presidencialistas son peculiares. Por ejemplo, el Presidente no resulta elegido directamente por el cuerpo electoral, sino mediante un sistema de sufragio indirecto por el Parlamento. De acuerdo con el artículo 36, el Jefe del Estado es elegido por mayoría de votos en el *Saeima* a través de una votación secreta en la que participan al menos 51 diputados. Cabe entender, pues, que la sesión de investidura se subsume en este acto de otorgamiento de confianza política. Por otra parte, no existe incompatibilidad entre la condición de miembro del Gobierno y el mandato parlamenta-

rio, lo que es un rasgo típico de la forma de gobierno parlamentaria en la que no se produce una aplicación rígida de la división de poderes. Esta incompatibilidad se establece, en cambio, de manera expresa en el artículo 38 para el Presidente.

Dentro de los mecanismos de *checks and balances,* la posibilidad de disolver el Parlamento se atribuye al Presidente. Lo cual, junto a la atribución de un veto suspensivo [20], refuerza indudablemente su posición, aunque el resto de las competencias enumeradas en la Constitución tengan un carácter más bien formal. Sobre todo, si atendemos al hecho de que sus decisiones políticas son refrendadas por el Primer Ministro.

En definitiva, el sistema surgido de la Constitución letona combina de una manera original elementos de las formas parlamentaria y presidencialista de gobierno. Si bien no se prevé una elección directa del Presidente, lo que debilita la legitimidad de su posición, ésta se refuerza por el hecho de ser quien designa al Primer Ministro y por ello al Gobierno, por tener atribuida la facultad de disolver al Parlamento y tener, asimismo, reconocido el derecho de veto suspensivo.

3.4. Organización territorial

El artículo 3 de la Constitución letona describe el territorio de Letonia dentro de las fronteras fijadas en los acuerdos internacionales como el integrado en las regiones de Vidzeme, Latgale, Kurzeme y Zemgale. Ésta es la única referencia directa de la Constitución a la organización territorial, aunque existe una mención incidental en el artículo 25 que recoge la obligación de las autoridades locales de comparecer ante las Comisiones parlamentarias para informarles de sus actividades. El artículo 101 recoge el derecho de todo ciudadano a participar en las actividades del Estado y de las entidades locales. Este mismo precepto establece el carácter electivo de los gobiernos locales, que serán elegidos por los ciudadanos letones y los ciudadanos europeos que tengan su residencia permanente en Letonia. Asimismo, se reconoce a estos últimos el derecho, desarrollado por ley, de participar en el trabajo de las entidades locales. En todo caso, dispone el mismo artículo, la lengua de trabajo de estas entidades será el letón.

---

[20] Como en el caso estonio la Constitución establece un derecho de veto de complicado ejercicio: los artículos 69 y 70 establecen los plazos y la fórmula de promulgación de la leyes por el Presidente. El artículo 71, por su parte, permite que el Presidente, dentro de los diez días siguientes a la aprobación de una ley, solicite su reconsideración por el Parlamento, pero si éste no enmienda el texto no cabe hacer objeciones por segunda vez.

Sí cabe, en cambio, de acuerdo con el artículo 72, suspender la promulgación de la ley por un plazo de dos meses. Este veto suspensivo se reconoce como un derecho presidencial que también puede ejercerse por iniciativa de un tercio de los miembros del *Saeima*. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la aprobación del texto. La ley suspendida se someterá a referéndum popular, si así lo pide una décima parte del electorado. Si no se produce este requerimiento en el plazo de dos meses, la norma será promulgada. La celebración del referéndum no tendrá lugar, en todo caso, si el Parlamento vuelve a votar la ley y ésta obtiene el apoyo de, al menos, tres cuartas partes de los miembros del Saeima.

No han faltado propuestas de reforma para incluir un reconocimiento expreso de la autonomía local de la Constitución letona y, de hecho, estas referencias indirectas son producto de alguna de las reformas constitucionales citadas. No obstante, no cabe duda de que el principio de autonomía está vigente en la legislación y en la práctica, si atendemos al concepto recogido en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo, en el seno del Consejo de Europa, el 15 de octubre de 1985, y ratificada por Letonia el 22 de febrero de 1996. Según este precepto:

> «*1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*
>
> *2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o al cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitida por la Ley»* [21].

Los obstáculos para emprender una reforma constitucional en este punto se amparan en el argumento de que la inexistencia de un reconocimiento explícito al máximo nivel normativo no excluye, evidentemente, la existencia real de la autonomía local y su aplicación efectiva. La mejor prueba es el artículo 2 de la citada Carta Europea, según el cual: *«El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución»* [22].

---

[21] En el Instrumento de ratificación se hizo reserva por parte de Letonia a los artículos 6.2, relativo al estatuto de personal de las entidades locales y su sistema de selección; 7.2, referente a la remuneración de los representantes locales; 9.4, sobre los recursos financieros de las entidades locales, y 9.8, sobre el acceso de éstas al mercado nacional de capitales, de conformidad con la ley, para financiar sus gastos de inversión. De forma que estos preceptos no entraron en vigor el 1 de abril de 1997 con el resto de los artículos de la Carta. En la actualidad, tan sólo el apartado relativo al acceso al mercado nacional de capitales ha quedado sin ratificar por Letonia.

Esta circunstancia en absoluto empaña la efectividad del resto de los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, que también fue ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 (*BOE,* núm. 47, de 24 de febrero de 1989). En él se hacía la siguiente declaración: *«El Reino de España declara que la Carta Europea de Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.»*

Declaración que, sin duda, viene provocada por el deseo de respetar el sistema electoral previsto por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que incluye algunos supuestos de sufragio indirecto o elección de segundo grado.

[22] Sobre esta cuestión puede verse el *Informe sobre la situación de la democracia local y regional en Letonia,* elaborado por el Congress of Local and Regional Authorities, en el seno del Consejo de Europa (redactores: Leon Kieres y Markku Pohjola), en wcd.coe.int. En este mismo Informe se recogen interesantes sugerencias sobre posibles adaptaciones en la redacción del reconocimiento legal de la autonomía local a los postulados de la Carta Europea en el sentido de sustituir el término «Administración estatal» por el de «Administración pública» al referirse a las entidades locales y otras precisiones similares que inciden en la afirmación del autogobierno y su carácter electivo.

Por lo que se refiere a la legislación de régimen local, la principal norma es la Ley de autonomía local, aprobada el 19 de mayo de 1994. Establece el marco legal para la actuación de los gobiernos regionales y locales, incluyendo sus competencias y funciones, estructura y principios financieros. El sistema se completa con la Ley electoral de los consejos de las ciudades, los municipios rurales y las mancomunidades, de 13 de enero de 1994; la Ley de autonomía presupuestaria, de 29 de marzo de 1995; la Ley de uniformización de las finanzas locales y, sobre todo, con la Ley de la reforma administrativa territorial, aprobada el 21 de octubre de 1998.

En cuanto a las clases de entidades locales, el sistema reconoce dos niveles de autonomía: regional y local, aunque las grandes ciudades están representadas en ambos. Estas últimas son siete: Riga, la capital, que cuenta con el 36 por 100 de la población total de Letonia, Daugavpils, Liepaja, Ventspils, Jurmala, Rezekue y Jelgava.

En la escala regional hay que incluir, además, 26 distritos o *rajons*. Y en la escala local 63 *pilsēta* (56 ciudades y 7 grandes ciudades), 444 municipios rurales o *pagasts* y 26 *novads* o mancomunidades de ciudades y municipios rurales establecidos a raíz de la reforma territorial desde 1998.

El tamaño de estas entidades territoriales varía sensiblemente: desde el más pequeño de los municipios rurales (Kalncempji), con 346 habitantes, y la más pequeña ciudad (Durbe), con 467, hasta Riga, con 747.200 habitantes, la población media de las ciudades se calcula en unos 4.400, la de los municipios rurales en 1.700 y la de los distritos en unos 47.000 habitantes, aproximadamente [23].

Los dos niveles tienen una organización diferente y un ámbito de funciones separado. En todo caso, los gobiernos locales no están subordinados a los regionales y las grandes ciudades tienen un régimen especial que les permite participar de las dos esferas de competencia. Esto no obstante, el artículo 15 de la Ley de Reforma de 1998 estableció el principio de subsidiariedad a favor de *«las instituciones del nivel más alto, para el caso de que las entidades menores no puedan desempeñar determinadas funciones, y éstas estén distribuidas entre las instituciones estatales, regionales y locales»*.

No obstante, debe tenerse en cuenta que las primeras leyes aprobadas el 15 de febrero de 1990, una para los distritos, otra para las ciudades y otra para los municipios rurales, estaban basadas en la legislación de la República de Letonia sobre esta materia aprobada en 1922 (municipios rurales) y 1930 (gobierno de las ciudades) para ser aplicada en Riga y sus distritos. La adaptación se ha ido haciendo paulatinamente en los años noventa como ha sucedido también con la Constitución o *Saversme*. Al respecto puede verse Aldis Duntavs, «La lente gestation d´un Droit Administratif. Le cas de la Letonie», en *Reuve française d'Administration publique,* núm. 74, abril-junio de 1995, monográfico, *Les pays en transition: mutation et reconstruction*. En el mismo sentido, el *Informe sobre los gobiernos locales y regionales en Letonia*, elaborado por la Union of Local and Regional Governsments en 2004, afirma que ése era ya el duodécimo año en el que se discutía la inclusión de un reconocimiento expreso de la autonomía local o, incluso, un capítulo entero en la Constitución sobre la materia, asegurando que esta organización incluye todos los años el asunto entre los temas a negociar con el Gobierno central.

[23] Los datos están recogidos del Informe 2004 de la Union of Local and Regional Governments of Latvia, y la página web de la Latvian Association of Local and Regional Governments, actualizados a 13 de marzo de 2006 (www.lps.lv).

Con este principio corrector la Ley atribuye una serie de funciones permanentes a los entes locales como la organización de los servicios municipales básicos: abastecimiento de agua, recogida de basura, mantenimiento de calles, plazas y carreteras, etc.; educación primaria y secundaria; actividades culturales; instituciones primarias de salud y asistencia social, materias de tutoría y adopción; orden público; urbanismo y planes de desarrollo; Registro Civil y organización de los procesos electorales, entre otras.

A las entidades regionales o distritos se les encomiendan las competencias permanentes de protección civil, transporte público, organización de los métodos educativos y un número muy reducido de otras funciones que se completa con las que, voluntariamente y en aplicación del citado principio de subsidiariedad, deben desarrollar en apoyo de los entes locales.

En cuanto a su organización y funcionamiento, la Ley de autonomía local de 1994 determina los principios generales de la estructura política y administrativa de los entes locales y regionales. Los estatutos propios de cada uno de ellos pueden completar su estructura institucional y establecer los procedimientos que consideren necesarios.

Existe en primer lugar un cuerpo deliberativo que es el Consejo. El Consejo es elegido en todas las entidades locales por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto mediante un sistema proporcional. El número de consejeros varía en función de la población entre siete y quince, salvo la ciudad de Riga que cuenta con sesenta consejeros. En cambio, en los distritos el Consejo está formado por los presidentes de los consejos locales de su territorio, de acuerdo con lo establecido en la Ley de autonomía local.

El Presidente del Consejo resulta elegido por todos los consejeros como representante de la autoridad local. El Director Ejecutivo, por su parte, dirige la Administración local o regional y es nombrado por el Consejo a propuesta de su Presidente.

La Ley de 1994 establece también una serie de competencias exclusivas del Consejo, al margen de que éste siempre puede recabar para sí la decisión sobre cualquier asunto del que esté conociendo el correspondiente órgano ejecutivo. Entre estas competencias exclusivas están la aprobación de sus estatutos de autonomía, la de sus presupuestos y la de los planes de desarrollo territorial y socioeconómico; la decisión sobre las alteraciones territoriales y las divisiones territoriales o los cambios de denominación; elaboración y aprobación de programas de desarrollo económico y social y de protección medioambiental; aprobación de los símbolos de la entidad; creación, modificación y liquidación de empresas públicas y otras entidades públicas, así como aprobación de sus normas reguladoras; elección y remoción del Presidente y Vicepresidente del Consejo y de los miembros de la Comisión Permanente y la Comisión de auditoría; nombramiento y cese del Director Ejecutivo; la determinación de diversos tipos imponibles si no están reservados al Gobierno central, así como el establecimiento de tasas; expropiación forzosa; denominación de calles, parques y plazas; la suspensión de los acuerdos y actos de otras instituciones locales, y otras muchas enumeradas en la Ley que termina

con una cláusula abierta referida a la adopción de todas aquellas decisiones que estén previstas en las leyes.

Por lo que se refiere a las relaciones con la Administración central, existe la posibilidad de ejercer un cierto control por parte del Gobierno sobre las decisiones y actividades de las entidades locales mediante la Unidad de Asuntos Locales, dependiente del relevante Ministerio de Desarrollo Regional y Autonomía Local. En el procedimiento de control está prevista una fase de oposición por parte de la entidad local, que puede discutir en el seno de su Consejo los cambios o enmiendas sugeridos y adoptar la decisión que estime conveniente, pudiendo acordarse la suspensión. En la práctica existe un alto nivel de cooperación y colaboración previa para evitar los conflictos.

También se da una supervisión especial en materia financiera, pero tanto en este ámbito como en el de la legislación se mantienen contactos periódicos con los Ministros de Hacienda y de Justicia en un sistema de negociación con la Administración central que viene establecido por las distintas leyes de régimen local y que se desarrolla a través de órganos de negociación paritarios en los que la representación local y regional está asumida por la ULRGL (Union of Local and Regional Governments of Latvia).

Dicho sistema de negociación ha ofrecido, en general, buenos resultados. Puede decirse, y con ello concluimos, que a pesar de que se han señalado algunas mejoras posibles en la redacción de las normas que recogen el sistema de autonomía local, resulta indudable la vocación constitucional y la voluntad de las fuerzas políticas letonas a favor de un fortalecimiento de esta autonomía que, como sucede en el caso de los demás países bálticos, ha sido un elemento decisivo en la afirmación de la identidad nacional, puesto que también aquí las elecciones locales de 1989 se consideran las primeras elecciones democráticas después de la era soviética.

IV. LITUANIA

4.1. Geografía

La República de Lituania es el mayor y más poblado de los tres países bálticos, pero el que menos costa tiene sobre el mar que les da nombre: apenas 99 km. en el oeste del país. Por el norte limita con Letonia, al este con Bielorrusia y al sur y al oeste con Polonia y con el enclave ruso de Kaliningrado. La extensión de su territorio es de 65.300 km^2 y en él predominan las llanuras con pequeñas elevaciones en el este y el sur, que están separadas por valles en los que hay más de 3.000 lagos. El Juozapines es el cerro más alto: 292 m., y el río principal el Nenumas, con sus afluentes Neris, Dubysa y Nevedhis. El clima es continental moderado por la influencia marítima.

Cuenta con una población de 3.482.400 habitantes, de la que el 83 por 100 son lituanos, emparentados con letones y finlandeses. El resto está formado por rusos (8,4 por 100), polacos (7 por 100) y otros grupos, como bielorrusos, ucranianos, judíos, armenios y alemanes. Con una densidad de 57

habitantes por km^2, presenta un 69 por 100 de población urbana, mientras Vilna, la capital, tiene una población estimada de 849.500 habitantes. El lituano es el idioma oficial y cerca del 80 por 100 de los lituanos profesa la religión católica, aunque también hay minorías de rusos ortodoxos, musulmanes y judíos.

4.2. Historia

De los tres países bálticos Lituania es, además, el que ha contado con un mayor protagonismo en la Historia europea, puesto que su presencia como nación, a pesar de los vaivenes de su suerte, se remonta a la Edad Media [24]. Así, es frecuente vincular esta aparición con el momento en que el *Kuningas* (jefe supremo o Gran Duque) Mindaugas agrupó a todas las tribus lituanas convirtiéndose al catolicismo en el año 1230 para evitar la cruzada emprendida por los caballeros teutones y siendo después coronado en 1252. Durante su reinado (entre 1240 y 1263) y después bajo el de Gediminas (entre 1316 y 1341) y sus sucesores, los límites territoriales de la Gran Lituania irían alcanzando mayor amplitud. En la época en que se produjo la unión dinástica con Polonia, que evolucionaría hasta la Unión Real proclamada por la Asamblea de Lublín en 1569, las fronteras lituanas alcanzarían su máximo esplendor, abarcando en algunos períodos del siglo XV desde el Báltico hasta el mar Negro [25].

En este Estado polaco-lituano, la legislación vigente era promulgada por el elemento polaco preponderante, lo que trajo una adaptación cada vez más pronunciada a las instituciones y los usos sociales de Polonia, en detrimento de los de Lituania, cuya independencia, de hecho, había desaparecido. Cuando sobrevino en 1772 la primera partición del antiguo Reino de Polonia, Lituania, identificada con ella, se vio, asimismo, desmembrada y anulada políticamente al pasar a formar parte de Rusia como un territorio más que tan sólo gozaba de ordenamientos locales.

En la segunda mitad del siglo XIX, como en otros casos, se fue desarrollando una conciencia nacional báltica que fue algo más tardía debido a que el poder ruso quería destruir tanto la influencia polaca como el predominio de Prusia, pues la llamada «Lituania menor» (o Prusia oriental) se hallaba bajo

---

[24] Líricamente, pero de forma muy gráfica, decía M. Frïederichsen: *«Geográficamente la palabra Lituania no designa un territorio perfectamente delimitado. Según las aspiraciones o los deseos de los diversos pueblos que habitan lo que hasta hace poco fue "región rusa del Noroeste", así los límites de Lituania avanzan o retroceden. No es la geografía sino la historia la que aquí, como en Polonia, fija la frontera del país.» Op. cit.,* p. 152.

[25] J. Meuvret lo afirmaba evocando la ceremonia de coronación oficiada por el obispo de Culm en el castillo de Varuta y la creación un año después de una diócesis lituana. *Histoires des pays baltiques*, Armand Colin, Paris, 1934. P. Lorot lo recoge como paso previo a la creación de «la Gran Lituania», *op. cit.,* pp. 54 y ss. V. Stanley Vardys y Judith B. Sedaitis hablan del «nacimiento de una nación», *Lithuania. The Rebel Nation,* Westview Press, A Division of Harper Collins Publishers, Oxford, 1997, pp. 7-14. Sobre este período puede verse también Beruta Zindziute, *op. cit.,* en *Civitas: rivista di studi politici,* núm. 1, Roma, 1992. En particular, el capítulo «La Grande Lituania», pp. 7-20.

su dominio. El movimiento de renacimiento nacional lituano pronto encontró vehículos de expansión con la fundación en Koenigsberg del primer periódico nacional, *Keleivis*, por Federico Kurschatt en 1879. El mismo año que la comunidad de emigrantes lituanos fundó en Nueva York la *Gazieta Lietuviska*.

Durante la Primera Guerra Mundial, en 1915, Lituania fue ocupada por los alemanes. A pesar de ello, en 1917 se celebró una Conferencia que demandó el establecimiento de un Estado lituano independiente y eligió un Consejo Lituano, presidido por Antanas Smetona, que adoptó la Ley Fundamental de la Constitución del Estado Lituano y declaró la independencia el 16 de febrero de 1918. El nuevo Estado sobrevivió a los intentos de crear una república soviética lituano-bielorrusa y al afán polaco de volver a anexionarse su territorio. A finales de 1920 Polonia ocupó la región de Vilna, pero reconoció al resto de Lituania como un Estado independiente con la capital en Kaunas. Mediante el Tratado de Paz de Moscú, firmado el 12 de julio de 1920, Rusia reconocería también la independencia de Lituania, que en 1921 entraría a formar parte de la Sociedad de Naciones con la solución a la cuestión de Vilna todavía pendiente.

El 1 de agosto de 1922 Lituania aprobaría su Constitución definitiva que configuraba un régimen parlamentario. Pero, como en el caso de los otros países bálticos, aunque ciertamente antes, el 17 de diciembre de 1926, se produjo un golpe de Estado impulsado por el Partido Nacionalista y de los Cristianos Democráticos que llevó al poder a Voldemaras, que disolvió el Parlamento y asumió un gobierno dictatorial. La Constitución de 1928 reforzaría los poderes presidenciales en perjuicio del Parlamento *(Seimas)* e inició un período cada vez más autoritario. En 1938 se intentaría modificar esta deriva, pero la Segunda Guerra Mundial alteraría los planes de un retorno democrático.

En 1939, tras la ocupación de Polonia por los alemanes, Lituania volvió a la esfera de influencia rusa. El 15 de julio de 1940 fue completamente ocupada y una semana después se proclamó la República Soviética de Lituania. A este período le sucedió la ocupación alemana entre 1941 y 1944, durante la cual se produjo una fuerte represión y asesinatos masivos, sobre todo de la población judía. Pero el regreso del ejército soviético tampoco fue bien recibido por buena parte de los lituanos y la guerra partisana antisoviética, impulsada por el grupo conocido como los «hermanos del bosque», continuó hasta 1953.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial se reanudó el proceso de sovietización con mayor rigor. La agricultura fue colectivizada y la economía planificada al estilo de la URSS. Se produjeron numerosas deportaciones y los miembros de la Iglesia Católica fueron perseguidos y encarcelados. Los partidos políticos lituanos se disolvieron y el poder se concentró en el Partido Comunista de Lituania, rama del PCUS liderada por Anastasie Snieckus desde 1940 hasta 1974. Esto no obstante, durante los años sesenta y setenta se mantuvo vivo un movimiento disidente de cierta intensidad.

El inicio de la apertura soviética sirvió también para que se formase en Lituania el Sajudis, que aglutinó las corrientes independentistas. En marzo de 1989 este movimiento ganó las elecciones al Soviet Supremo, consiguiendo que el 18 de mayo aprobase una declaración de soberanía lituana que anteponía las leyes lituanas a las soviéticas. En las elecciones de febrero de 1990 el Sajudis volvió a obtener la mayoría, el Parlamento, llamado de nuevo Consejo Supremo o *Seimas,* eligió a Vitautas Landsbergis como Presidente y el 11 de marzo de 1990 declaró la restauración de la independencia, restableciendo el nombre anterior de República de Lituania y suspendiendo la Constitución soviética en su territorio.

Tras un período de tensiones e incertidumbres, con la suspensión forzosa de las anteriores decisiones, la situación se resolvió en el verano de 1991. El 6 de septiembre de este año la Unión Soviética reconoció la independencia de Lituania, que ese mismo mes entró a formar parte de Naciones Unidas. El día 31 de agosto de 1993 se retiraron las últimas tropas rusas presentes en Lituania, lo que fue celebrado como un acontecimiento histórico en todo el país.

4.3. Sistema constitucional

En el caso de Lituania la evolución constitucional ha sido más parecida a la de Estonia, separándose del caso letón. Así, tras el acceso a la independencia, Lituania aprobó una Constitución refrendada por el pueblo en el plebiscito de 25 de octubre de 1992 [26].

En ella se establecen los principios del Estado de Derecho, democrático y, como en el caso de Estonia, sin hacer una explícita referencia al carácter social entre los principios fundamentales. No obstante, puede encontrarse una referencia indirecta en el Preámbulo que menciona el esfuerzo por lograr «una sociedad justa y armoniosa» y entendiendo que el principio del Estado social inspira los Capítulos III y IV, dedicados, respectivamente, a las relaciones entre el Estado y la sociedad y a la economía nacional y el trabajo [27].

---

[26] La Constitución lituana ha experimentado varias reformas: el 20 de junio de 1996 en materia de extensión territorial de la competencia estatal (art. 47); el 12 de diciembre de 1996 y el 20 de junio de 2002 en lo relativo a la Administración local; el 20 de marzo de 2003 en cuanto a las competencias del Presidente y en materia de procedimiento penal, y el 13 de julio de 2004, el artículo 150 para incluir en el contenido constitucional la adhesión de Lituania a la Unión Europea. Las referencias pueden consultarse en la versión inglesa que ofrece la página oficial del *Seimas* lituano: www3.lrs.lt.

[27] Véase María Valvidares Suárez, «Breve aproximación a la Constitución de la República de Lituania», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 71, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, mayo-agosto de 2004, pp. 205 y ss. Esta autora destaca también la declaración formal de la Constitución como norma jurídica situada a la cabeza del ordenamiento que hacen los artículos 6 y 7; así como el hecho de que forman parte de la norma constitucional la Ley Constitucional de 11 de febrero de 1991, sobre el Estado de Lituania, y la Ley Constitucional de 8 de junio de 1992, sobre el no alineamiento de la República de Lituania con las alianzas del Este postsoviéticas (art. 150, que también menciona la Ley Constitucional de 13 de julio de 2004, por la que se autoriza a Lituania a formar parte de la Unión Europea).

En cuanto a la forma de gobierno, nos encontramos de nuevo con un régimen semipresidencial, en tanto que a la forma de gobierno parlamentaria se le suman varios elementos de refuerzo de la posición política que ocupa el Presidente de la República.

El Parlamento o *Seimas* se regula en el Capítulo V (arts. 55 a 76), con un carácter unicameral y compuesto por 141 miembros elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto. Como rasgo típico del sistema parlamentario y de la aplicación flexible del principio de separación de poderes, se permite la compatibilidad entre el cargo de Ministro y el mandato parlamentario.

La Constitución atribuye al *Seimas* en el artículo 67, y entre otras, la función legislativa, incluyendo la reforma de la Constitución; el control político del Gobierno; la aprobación del Presupuesto; el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional y de los jueces del Tribunal Supremo; ratificar o denunciar los Tratados Internacionales; dictar leyes de amnistía o decretar la ley marcial; declarar los estados de emergencia y adoptar decisiones acerca del uso de las Fuerzas Armadas. De manera especial nos interesan las competencias recogidas en los apartados 12 y 17, según los cuales corresponde al Parlamento la convocatoria de elecciones locales y la fijación de las divisiones administrativas de la República.

La relación de confianza con el Gobierno se establece mediante el procedimiento de investidura parlamentaria regulado en el artículo 92. De acuerdo con este precepto el Primer Ministro es nombrado por el Presidente de la República si consigue la confianza del *Seimas*. El Presidente nombra también a los Ministros, a propuesta del Primer Ministro. En el plazo de quince días, éste debe presentar tanto el Gobierno que ha formado como su programa, sometiéndolo a la aprobación del *Seimas*. De no conseguirla se disolverá el Parlamento y el Gobierno deberá dimitir de acuerdo con los artículos 58 y 101, correspondiendo al Presidente convocar nuevas elecciones. El Gobierno debe también someterse a la confianza del Parlamento en el caso que se haya producido una renovación que afecte a más de la mitad de los Ministros. Por otra parte, se regula también la cuestión de confianza que puede obligar a la dimisión del Gobierno en caso de su aprobación por votación secreta.

Se establece, entonces, un mecanismo de confianza típico de los sistemas parlamentarios, en el que el Gobierno es responsable ante el Parlamento de forma tanto colegiada como individual (arts. 96 y 101). Como es frecuente también en estos regímenes, se prevén mecanismos ordinarios de control a través de las preguntas e interpelaciones. Sin embargo, el artículo 61 establece una consecuencia extraordinaria para el supuesto de que la respuesta del Gobierno a una interpelación no sea satisfactoria, a juicio de la mitad de los miembros del *Seimas*. Esta mayoría puede expresar un voto de no confianza frente al Primer Ministro o frente un Ministro individualmente considerado, con la consecuencia antes expuesta de la necesaria dimisión.

El reforzamiento de la figura presidencial típica de los regímenes que estamos estudiando se contiene en el caso de Lituania, sobre todo, en el Capítu-

lo VI de la Constitución (arts. 77 a 90), dedicado al Presidente de la República. En particular, en el artículo 84, que recoge sus funciones, y en el sistema de elección directa por sufragio universal fijado en los artículos 78 a 82, estando prevista una segunda vuelta si no se alcanzan los requisitos de quórum determinados en el artículo 81, que exige el respaldo de la mitad de los votantes, siempre que haya participado la mitad del censo electoral. El cargo de Presidente de la República es incompatible con cualquier otro, incluido el mandato parlamentario, debiendo incluso suspender sus actividades dentro de los partidos políticos hasta el inicio de la campaña para una nueva elección presidencial. Su mandato dura cinco años y puede ser reelegido tan sólo una vez (art. 87).

Entre las atribuciones ordinarias del Presidente, dentro de la órbita clásica de los poderes formales de los Jefes de Estado, se encuentran las de dirigir la política exterior; firmar los Tratados Internacionales; nombrar al Primer Ministro y a los Ministros, de acuerdo con la fórmula que hemos detallado; proponer al *Seimas* los candidatos al Tribunal Supremo y a diversos órganos judiciales, así como proponer tres candidatos para su nombramiento como miembros del Tribunal Constitucional; la adopción de decisiones relativas a las Fuerzas Armadas en caso de agresión externa; la declaración de los estados de emergencia; la concesión de indultos; la sanción y promulgación de las leyes aprobadas por el *Seimas;* la convocatoria de sesiones parlamentarias extraordinarias; así como la convocatoria de elecciones en los casos previstos en la Constitución; la concesión de la ciudadanía lituana de acuerdo con el procedimiento establecido por las leyes, etc.

Por el contrario, tienen un mayor contenido político que no se ve mediatizado por la acción del Gobierno, otras facultades como el reconocimiento de la iniciativa legislativa en el artículo 68, la facultad de emanar decretos presidenciales que, en los casos del artículo 85 (sobre nombramiento de representantes diplomáticos, otorgamiento de rangos militares, declaración de estado de emergencia y decisiones en materia de ciudadanía), deben ser refrendados por el Primer Ministro o los Ministros correspondientes. Tales decretos pueden tener rango legal ya que, según el artículo 105, pueden ser objeto de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Además, al Presidente le corresponde la disolución anticipada del Parlamento y la convocatoria de elecciones en los supuestos ya examinados, y se le atribuye un derecho de veto suspensivo en los artículos 71 y 72. Veto que puede ser levantado por la mitad de los miembros del Seimas o, si se trata de una ley constitucional, por mayoría de tres quintos.

4.4. Organización territorial

Como en el caso de Estonia, la Constitución lituana contiene un capítulo dedicado enteramente a la organización territorial, el Capítulo X, titulado «Gobierno y Administración Local» (arts. 119 a 124). Además, dentro del Capítulo I, que regula las disposiciones generales, bajo el epígrafe el «Estado

de Lituania», el artículo 10 recoge el principio de unidad territorial prohibiendo la división del territorio en formaciones menores y estableciendo que las fronteras de Lituania sólo se podrán modificar por un Tratado Internacional ratificado por una mayoría de cuatro quintos del *Seimas*. El artículo 11, por su parte, establece una reserva de ley para la determinación de las unidades administrativas y sus límites territoriales en Lituania.

Debe señalarse, además, que Lituania ratificó la Carta Europea de Autonomía Local el 25 de mayo de 1999 sin formular ninguna reserva. La Carta entró en vigor el 1 de octubre del mismo año. De esta forma, el principio de autonomía local está garantizado y recogido de forma expresa en el artículo 119 de la Constitución, que lo reconoce para las unidades administrativas de todo el territorio del Estado, debiendo regularse por ley a través del establecimiento de los correspondientes Consejos municipales.

La autonomía se confirma por el artículo 120, que establece la obligación del Estado de sostener a los municipios y que dispone, dentro de los límites de las competencias asignadas por la Constitución y las leyes, que éstos actuarán libre e independientemente. La garantía de este derecho se refuerza con la posibilidad, establecida en el artículo 122, de que los Consejos municipales apelen a los tribunales ante la violación de sus derechos [28].

La legitimidad de las entidades locales procede de su carácter electivo recogido en el segundo párrafo del artículo 119, que establece el sufragio universal, igual, directo y secreto para la elección de los miembros de los Consejos municipales por los ciudadanos de la República de Lituania y los extranjeros que tengan su residencia permanente en la correspondiente entidad local.

Se establece también una reserva legal para la regulación de la organización y el funcionamiento municipales. Y se recoge, asimismo, el principio de autonomía presupuestaria en el artículo 121, que reconoce también la facultad de aprobar tasas y otros tributos de acuerdo con lo previsto en la ley.

La contrapartida de este amplio reconocimiento de la autonomía local se encuentra en los artículos 123 y 124, que establecen el principio de legalidad y la obligación de observar la Constitución y sus normas de desarrollo por las entidades locales, así como el respeto a la ley y al procedimiento establecido por ella en todas sus actuaciones. Se contempla la posibilidad de que, en los casos previstos por la ley, el *Seimas* pueda sustituir temporalmente a los gobiernos locales que incumplan sus obligaciones constitucionales y legales mediante el establecimiento de una administración directa en el territorio municipal. Asimismo, se contempla la posibilidad de acudir a los tribunales para el caso de que las normas o actuaciones de las entidades locales incurran en una violación de los derechos humanos.

---

[28] El reconocimiento de la autonomía local ha sido acompañado de las correspondientes garantías de tipo jurisdiccional, que en algunos de los países de la Europa del Este han estado vinculadas con el acceso a la justicia constitucional. Al respecto puede verse Tania Groppi, *Los nuevos rasgos de la Administración local en Europa,* Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Querétaro, México, 2004.

Sobre esta base constitucional tuvo lugar una reforma global de la Administración local lituana entre los años 1994 y 1995 que abolió el sistema de dos niveles de autonomía, estableciendo únicamente el escalón nacional y el municipal. Se aprobaron así, entre otras importantes normas, la Ley electoral de los Consejos municipales, de 7 de julio de 1994 (modificada en 1999); la Ley del gobierno de los Condados, de 15 de diciembre de 1994, y la Ley básica reguladora de la Asociación de municipios en Lituania, de 28 de marzo de 1995.

De este modo se sustituyó el antiguo sistema en el que convivían un total de 581 entidades locales por uno nuevo en el que se reconocían tan sólo 66: 10 Condados y 56 Consejos municipales (de ellos 44 Consejos regionales y 12 pertenecientes a las ciudades y villas). Estos Consejos tienen la posibilidad de dividir su territorio en distritos o barrios, pero ello no implica un nuevo grado de autonomía, sino que se trata tan sólo de subdivisiones municipales. Por otra parte, el número de Consejos municipales se amplió en 1999 con ocasión de las elecciones locales de marzo de 2000, pasando de 56 a 60. En estas elecciones se aplicó también el nuevo sistema electoral de listas abiertas que aumentó considerablemente la participación en los comicios locales [29]. Finalmente, se han aprobado la Ley de desarrollo regional en julio de 2000 y distintas reformas en la Ley de Autonomía local, la última a principios de 2004.

La principal consecuencia de la reforma, además de la reducción del número de entidades locales, es el aumento de su tamaño, que es considerablemente superior a la media europea, con un promedio de población de 58.000 habitantes [30]. En definitiva, se trata de un intento de superar los problemas que tenía la Administración local a causa de la atribución a entidades locales muy pequeñas y con pocos recursos de un gran número de competencias que les obligaban a prestar unos servicios para los que no estaban capacitados. Es, en buena medida, el mismo problema principal que existe en Estonia y Letonia y que Lituania pretende superar creando un nivel intermedio que garantice la descentralización de las competencias entre el Estado y las autoridades locales.

De este modo la Ley divide las competencias locales en cuatro categorías de acuerdo con el nivel de independencia con que pueden actuar los entes locales. Y este sistema se aplica al conjunto de materias que habitualmente se atribuyen a este nivel administrativo: educación, servicios sociales, salud, cultura, protección medioambiental, planificación territorial, servicios públicos

---

[29] En esta reforma se crearon los Consejos de Kalvarija, Kazlu Ruda, Pegege, Rietava y Elktrenai, desapareciendo el de Marijampole, que se dividió entre los dos primeros. Al mismo tiempo la ciudad de Vilna ganó territorio al Distrito del mismo nombre.

[30] Así se recoge en el Informe *The Governance of Employment and Economic Development in the Baltic States,* elaborado por la OCDE en el marco del LEED. Informe citado en nota 14. Otro dato inusual mencionado es el hecho de que no existan autoridades locales en poblaciones inferiores a 2.000 habitantes, siendo Neringe la menor de estas entidades con 2.400 habitantes. *Vid*. también *Report on the situation of Local and Regional Democracy in the Lithuania*, elaborado por el Congress of Local and Regional Authorities, en el seno del Consejo de Europa: www.coe.int.

esenciales, etc. En primer lugar están las que nosotros llamamos competencias exclusivas y que implican completa libertad de acción y decisión, como ocurre con la educación infantil preescolar. En segundo término se encuentran aquellas competencias compartidas entre el Estado y los entes locales que permiten a éstos un cierto grado de desarrollo y ejecución, por ejemplo, en cuanto al transporte escolar. Un tercer grupo engloba las competencias que se ejercen de forma pactada entre el Estado y las entidades locales *(agreed),* como sucede con el presupuesto. Y, finalmente, las competencias como la educación obligatoria, que son controladas completamente por el Estado [31].

En fin, con esta distribución de competencias, como puede imaginarse fácilmente, resulta esencial un mecanismo fluido de negociación entre el Estado y las autoridades locales, que están representadas en las negociaciones por la Asociación Lituana de Autoridades Locales.

V. CONCLUSIÓN

Como se ha puesto de relieve, Estonia, Letonia y Lituania han experimentado una evolución histórica muy similar que, en cierto modo, explica sus decisiones políticas actuales. Con la recuperación de su soberanía estos países han aprobado, o en el caso de Letonia restablecido, unos textos constitucionales que recogen los principios comunes del Estado social y democrático de Derecho. En ellos se configura la organización política de estas Repúblicas con distintas variantes de la forma semipresidencial de gobierno.

En cuanto a la organización territorial del poder, en los tres casos se establece la fórmula del Estado unitario, lógica consecuencia de las dimensiones y la unidad territorial de los países bálticos. Asimismo, en todos ellos el sistema se combina con el reconocimiento de un alto grado de autonomía local que resultaba obligado tras el papel desempeñado por las entidades locales en el proceso de separación de la Unión Soviética y la proclamación de la independencia.

Esta autonomía implica una descentralización administrativa muy intensa que incluye competencias normativas y de desarrollo y ejecución en el ámbito local. En Estonia y Letonia existen dos niveles de Administración local (regional y municipal), mientras que en Lituania la reforma ha simplificado el sistema en un solo nivel, buscando la solución de uno de los proble-

---

[31] Este sistema debe interpretarse de conformidad con lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, según los cuales: *«2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. 3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. 4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.»*

Respecto a la naturaleza de la Carta Europea de Autonomía Local como un Tratado vinculante puede verse J. Arozamena Sierra, *Los poderes locales en Europa,* Diputación de Barcelona-Marcial Pons, S. A., Madrid-Barcelona, 1999, pp. 28 y ss.

mas comunes a todos ellos: la existencia de numerosas entidades de pequeño tamaño, población y recursos que son incapaces de prestar por sí solas todo el conjunto de servicios que se les encomiendan. Otra de las vías con las que se pretende superar esta situación es la de la fusión de los pequeños municipios en mancomunidades o la creación de consorcios o agrupaciones entre ellos.

En definitiva, el nivel de autonomía local obtenido en estos países es bastante similar al que existe de forma generalizada en la mayor parte de los países europeos y puede considerarse satisfactorio conforme a los criterios exigidos por la Carta Europea de Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y suscrita por todos ellos.

Ana María Álvarez de Pablos ⋆

Países Nórdicos: La organización territorial en Dinamarca, Islandia y Noruega

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. DINAMARCA.—2.1. El marco normativo de la organización territorial en Dinamarca.—2.2. Antecedentes. La reforma del gobierno local de 1970: municipios y condados.—2.2.1. Nivel central.—2.2.2. Nivel local: municipios y condados.—2.3. El debate sobre la reforma del gobierno local.—2.4. El nuevo mapa de Dinamarca.—2.4.1. Los municipios.—2.4.2. Las regiones.—2.5. El reparto de competencias entre los niveles estatal, regional y local.—2.6. La composición y elección de los órganos de gobierno en municipios y regiones tras la reforma.—2.6.1. Consejos municipales (Consejos de Distrito).—2.6.2. Consejos regionales.—2.7. Sistema de financiación tras la reforma del régimen local.—2.8. Los territorios autónomos: Las Islas Feroe y Groenlandia.—III. ISLANDIA.—3.1. Antecedentes.—3.2. El marco constitucional y legal de la organización territorial en Islandia.—3.3. Tipología de entes locales.—3.4. Organización del gobierno local.—3.5. Reparto de competencias.—3.6. Relaciones entre el Gobierno central y las autoridades locales.—3.7. Participación ciudadana en el ámbito local.—IV. NORUEGA.—4.1. Los órganos de gobierno de municipios y condados.—4.2. Reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales.—4.3. La financiación de las entidades locales.—4.4. Relaciones entre el Gobierno central y los poderes locales.—4.5. El debate sobre la reforma de la organización territorial.

I. INTRODUCCIÓN

El llamado «modelo nórdico» de organización territorial, aplicable a Dinamarca, Islandia y Noruega, presenta algunos rasgos comunes y, al mismo tiempo, notables diferencias en su evolución.

El punto de partida es similar, pues en los tres supuestos nos hallamos ante Estados originariamente centralizados, que reconocen en sus Constituciones aprobadas tras la Segunda Guerra Mundial (en el caso de Dinamarca e Islandia) o en su legislación sobre régimen local (caso de Noruega) el principio

⋆ Directora de Relaciones Interparlamentarias del Senado.

de autonomía local; autonomía condicionada en su configuración a lo que el Parlamento decida a través de las leyes de desarrollo y en su ejecución a la supervisión del Gobierno central. Estos rasgos persisten en esencia, aunque modulados por lo dispuesto en los textos internacionales, en especial por lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por los tres países de referencia en los años ochenta.

La evolución de sus respectivas sociedades ha llevado, sin embargo, a distintos grados de desarrollo de la autonomía local (más intensa en Dinamarca y Noruega que en Islandia), al reconocimiento de distintos niveles territoriales y a diversas configuraciones del reparto de competencias y de las relaciones de colaboración y financiación entre el Gobierno central, las regiones (en Dinamarca se han creado recientemente y en Noruega existe un intenso debate sobre su implantación), los condados (que tras su supresión en Dinamarca sólo existen como nivel territorial en Noruega), los distritos rurales (que sólo perviven en Islandia) y los municipios. En todo caso, el municipio es el elemento central de la organización territorial de los poderes públicos en los tres países.

II. DINAMARCA

En octubre de 2002, con la creación de la *Comisión sobre la estructura administrativa*, se puso en marcha en Dinamarca un proceso de reforma que culminará con la entrada en vigor del nuevo sistema de organización territorial el 1 de enero de 2007. Tres son los pilares de la reforma: 1) un nuevo mapa de la organización territorial de Dinamarca, que incluye una nueva división del territorio en 89 municipios, suprime los tradicionales condados y crea cinco regiones; 2) una nueva distribución de tareas entre el Estado, las regiones y los municipios, y 3) un nuevo sistema de financiación, que refuerza los mecanismos tendentes a garantizar el equilibrio territorial.

La reforma no es aplicable a los territorios autónomos de Groenlandia e Islas Feroe. Aunque la Constitución del Reino de Dinamarca, que data de 1953, rige en ambos territorios, en virtud de una legislación especial han obtenido una autonomía relativamente amplia, denominada «gobierno local» *(hjemmestyre);* las Islas Feroe, el año 1948, y Groenlandia, el año 1979.

2.1. El marco normativo de la organización territorial en Dinamarca

Desde el punto de vista territorial, la Constitución de Dinamarca hace referencia a dos niveles de gobierno, el central y el local. No obstante, aunque son escasas las previsiones constitucionales sobre la materia, el gobierno

local ha sido considerado históricamente como un factor esencial del régimen democrático danés.

El principio de autonomía local está recogido en el artículo 82 de la Constitución del Reino de Dinamarca de 1953, en los siguientes términos:

> *«El derecho de los municipios a gestionar sus propios asuntos de forma independiente bajo la supervisión del Estado se establecerá por ley.»*

Si bien es cierto que el precepto constitucional atribuye a las autoridades locales capacidad de decisión sobre la gestión de los asuntos que les son encomendados, no es menos cierto que el principio está contemplado en términos muy generales y condicionado al sometimiento a la ley y a la supervisión del Gobierno.

Ha sido el desarrollo legislativo de este precepto constitucional y la tradición política de descentralización local la que, sumada a la adhesión de Dinamarca a instrumentos internacionales sobre esta materia, ha configurado uno de los sistemas comparados de organización territorial del poder que más peso confiere al ámbito municipal.

La reforma ha estado inspirada —por lo que se refiere al nivel municipal—, por una parte, en las Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre democracia local, especialmente en la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por Dinamarca en 1988, y, por otra parte, en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en el Derecho de la Unión Europea. Por lo que respecta al nuevo nivel regional, la reforma dista mucho de los estándares de autonomía descritos en la Carta Europea de Autonomía Local, y aún más de la autonomía política de las regiones con competencia legislativa existentes en Europa.

En resumen, los principios inspiradores de la autonomía local danesa serían los siguientes:

1) Participación ciudadana.

   El preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local destaca que *«el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa»,* y que es *«en este nivel local donde este derecho puede ser ejercido más directamente»*.

2) Proximidad en el ejercicio de las competencias.

   Además, desde la perspectiva del ejercicio de competencias por parte de las entidades locales y bajo la rúbrica «alcance de la autonomía local», el artículo 4.3 de la Carta Europea establece que «*el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de las tareas, o las necesidades de eficacia o economía*».

3) Autonomía política y responsabilidad en la gestión.

El artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local contiene un concepto de autonomía local ambicioso, al disponer que *«por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»*.

Desde el punto de vista material, el artículo 3.1 de la CEAL incorpora en la noción de autonomía local el derecho y la capacidad de «ordenar» una parte importante de los asuntos públicos o, lo que es lo mismo, atribuye a las entidades locales capacidad normativa sobre las competencias asignadas.

4) Subsidiariedad y proporcionalidad.

El Derecho de la Unión Europea ha incorporado los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como principios fundamentales del reparto de competencias en la Unión. Así, el artículo I.11 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa establece que el ejercicio de competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y añade:

«3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción considerada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción considerada, a escala de la Unión…

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución…»

En suma, el Tratado constitucional contempla la existencia de cuatro niveles de gobierno: europeo, estatal, regional y local, haciendo jugar al principio de subsidiariedad en todos ellos.

5) Participación en los instrumentos de planificación que les afecten.

En otro orden de cosas el artículo 4.6 de la Carta Europea de Autonomía Local prescribe que «*las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente*».

6) Suficiencia financiera. Sostenibilidad y equilibrio.

Respecto a los recursos financieros de las entidades locales, el artículo 9.1 de la Carta Europea de Autonomía Local dispone que

«*las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*».

El principio de suficiencia financiera de las entidades locales y el reconocimiento del principio de que las competencias sólo pueden ejercerse con un volumen de recursos financieros paralelo a la importancia de aquéllas ha sido también consagrado en la reforma. El criterio de la sostenibilidad económica de las unidades territoriales ha sido también determinante en el proceso de reorganización iniciado en 2002, y ha motivado el establecimiento de unidades municipales de mayor tamaño y población. Asimismo, el legislador danés, consciente de la diversidad de condiciones de partida y de los condicionamientos geográficos y poblacionales, ha introducido mecanismos de equilibrio e igualación como elementos fundamentales de la reforma.

2.2. Antecedentes. La reforma del gobierno local de 1970: municipios y condados

Con anterioridad a 1970, la organización territorial de Dinamarca se sustentaba sobre 86 ciudades y 1.386 parroquias, integradas en 25 condados. Esta división respondía a una clara diferenciación entre zonas urbanas y rurales, en un país en el que la mayoría de la población vivía en el campo. El crecimiento de la población urbana, la expansión de las ciudades y las nuevas formas de asentamientos urbanos en municipios originariamente rurales, así como el incremento gradual de servicios prestados por los poderes públicos en un Estado del Bienestar como el danés, motivó la reforma de su régimen local en 1970. Un factor decisivo para esta reforma fue la insuficiencia de las parroquias y los municipios para gestionar las tareas que les eran encomendadas, demasiado pequeños e infradotados desde el punto de vista de los medios personales y financieros. Insuficiencia compensada por el incremento del intervencionismo estatal, que se hizo cargo de la prestación y del coste de los nuevos servicios de educación, sanidad, asistencia social, transportes...

Conscientes de la necesidad de dotar de mayor tamaño y de medios suficientes a las entidades territoriales más cercanas al ciudadano, y con el firme propósito de fortalecer la descentralización del país, la reforma del gobierno local de 1970 redujo el número de condados a 14 y el de municipios a 275. La supresión de las parroquias, la reducción del número de divisiones territoriales y la instauración de mecanismos de cooperación entre municipios y condados permitieron rediseñar el reparto de tareas y de cargas entre el Estado, los condados y los municipios, atribuyendo a estos últimos más influencia y competencias en el ámbito de los servicios sociales y asistenciales.

2.2.1. *Nivel central*

Al igual que sucedía en otros muchos Estados europeos, el Gobierno central, directamente o a través de sus unidades periféricas, se reservaba las clásicas funciones de la Administración estatal, como la policía, la defensa, la administración de justicia, el servicio exterior, aduanas, educación superior e investigación, asilo...

El Gobierno central está integrado por el Gabinete del Primer Ministro y 18 Ministerios.

El Gabinete del Primer Ministro, está compuesto por el Subsecretario de Estado, la Secretaría del Primer Ministro y tres áreas diferentes: el área exterior, el área interior y el área administrativa. Asimismo competen al Gabinete los asuntos relacionados con las Islas Feroe y con Groenlandia, las relaciones con la Casa Real, las relaciones con la prensa, así como los asuntos relativos a cuestiones de Derecho político y constitucional, la distribución de competencias, el nombramiento de ministros, las destituciones, etc. Dependen del Ministerio el Comisario del Reino en las Islas Feroe y el Comisario del Reino en Groenlandia. Son los más altos representantes del Reino en esos territorios y funcionan como enlaces entre el Gobierno Territorial *(Hjemmestyret)* y las autoridades nacionales, además de administrar, en su carácter de Autoridad Superior, asuntos relacionados al Derecho de familia. El Gobierno Territorial debe informar al Comisario del Reino sobre las leyes y reglamentos aprobados por la Asamblea Territorial, así como también sobre toda legislación de carácter general promulgada por el Gobierno Territorial. Asimismo, son automáticamente miembros de las Autoridades Diocesanas y de los Consejos de Administración de los respectivos Fondos Culturales danés-feroense/groenlandés. Publican anualmente informes de situación sobre los territorios.

Los Ministerios son, en la actualidad: Asuntos Exteriores, Cultura, Defensa, Educación y Asuntos Eclesiásticos, Economía y Comercio, Trabajo, Finanzas, Alimentación, Agricultura y Pesca, Interior y Sanidad, Justicia, Refugiados, Inmigración e Integración, Ciencia, Tecnología y Desarrollo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Impuestos, Transportes y Energía, Medio Ambiente y Cooperación Nórdica, Familia y Consumo, y Cooperación.

La vigente Constitución del Reino de Dinamarca de 5 de junio de 1953 confirmó el sistema parlamentario como modelo para la composición del Gobierno y suprimió la Cámara Alta. Si bien es cierto que desde el año 1901 el Rey había aceptado que no podría nombrar un Gobierno que no contara con el apoyo de la mayoría parlamentaria, no sería hasta la Constitución de 1953 cuando se estableciese expresamente que el Gobierno debería contar con la confianza del Parlamento, y que en caso de retirársela se vería obligado a dimitir o convocar nuevas elecciones. El *Folketing* (Parlamento) está compuesto por 179 miembros como máximo, dos de los cuales son elegidos en Groenlandia y dos en las Islas Feroe (art. 28).

El poder judicial es uno de los poderes del Estado central. La independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones está garantizada por el artículo 64 de la Constitución, según el cual los jueces únicamente quedan sometidos a la ley. Contrariamente a los demás funcionarios del Estado, los jueces son inamovibles, no podrán ser trasladados contra su voluntad, salvo en caso de reorganización de los tribunales, y sólo podrán ser separados por sentencia.

Desde la reforma judicial de 1999, la Administración de los Tribunales se ha transferido del Ministerio de Justicia a la recién creada Dirección General de Justicia, una institución estatal autónoma independiente del Gobierno. El Consejo independiente que la dirige está a cargo de hacer llegar al Ministerio de Justicia las propuestas relativas al nombramiento de los jueces. Los juicios se tramitan generalmente en primera instancia ante los juzgados municipales (existen ochenta y dos jurisdicciones municipales, a las que hay que añadir un partido judicial en las Islas Feroe y dieciocho en Groenlandia), cuyas sentencias pueden ser objeto de apelación ante uno de los dos Tribunales de Apelación existentes (Audiencias territoriales occidental y oriental). El tribunal superior es el Tribunal Supremo (integrado por quince jueces), que únicamente conoce de los asuntos tramitados por los Tribunales de Apelación.

2.2.2. *Nivel local: municipios y condados*

Al gobierno municipal, a través de la legislación sectorial, se le encomendó a partir de la reforma de 1970 responsabilidad en los ámbitos de la educación primaria, el cuidado de niños y ancianos, atención primaria, fomento del empleo, garantía del suministro de agua y electricidad, vivienda, protección medioambiental, planificación urbanística, carreteras y transporte público local, ocio, deporte, actividades culturales... En suma, el sistema confería a los municipios la responsabilidad de la prestación de los servicios primarios de salud y bienestar, a la vez que les atribuía capacidad para establecer y recaudar impuestos, pero otorgándoles un amplio margen de maniobra a la hora de decidir qué competencias asumía cada uno de ellos y cómo gestionarlas.

El gobierno de los condados, por su parte, ha tenido atribuidas competencias sobre hospitales, seguridad social, enseñanza media-superior, protección de discapacitados, planificación regional, conservación de la naturaleza, autopistas, trenes regionales, servicio público de autobuses... y, en general, aquellas actividades que afectasen a territorios o a poblaciones de varios municipios.

El hecho de que los municipios y los condados pudiesen disponer de sus propios límites geográficos posibilitó en el transcurso de los años siguientes algunas adaptaciones: tres entidades territoriales han obtenido un estatuto especial, gestionando competencias municipales y algunas otras propias de los condados (Copenhague, Frederiksberg y Bornholm).

La descentralización de competencias, que se realizó de forma paralela a la reestructuración del sistema financiero con el objeto de que hubiese una mejor sintonía entre la capacidad de decisión y la responsabilidad financiera de municipios y condados, continuó en los años setenta y ochenta. Los gastos del gobierno local (municipios y condados) dejaron de ser financiados con reembolsos estatales y comenzaron a sufragarse con ingresos propios, procedentes del cobro de impuestos, de beneficios procedentes de la explotación de capital de su titularidad, precios públicos, tarifas, asignaciones presupuestarias y consignaciones procedentes del fondo de igualación entre municipios.

Pese al amplio nivel de autonomía en la gestión de sus propios asuntos y a la relativa libertad de que disponen para establecer las fuentes de sus ingresos procedentes de la imposición, el sistema regula algunos límites, ya que el Gobierno está habilitado para ejercer facultades de supervisión (art. 82 de la Constitución del Reino de Dinamarca). Estos poderes de supervisión sobre las autoridades locales son ejercitados por cinco gobernadores en cada condado, designados por el Ministro del Interior y Sanidad, que controlan la legalidad —no la sensatez o la eficacia— de las actuaciones locales (municipales y del condado). Entre los poderes de la autoridad de supervisión están la capacidad para anular las decisiones ilegales de las autoridades locales, suspender sus actuaciones, imponer el cumplimiento de decisiones vinculantes adoptadas por otras autoridades, imponer sanciones a las autoridades locales que no cumplan sus obligaciones locales. Las decisiones de la autoridad de control, así como las del Ministro, pueden ser recurridas por las autoridades locales ante los tribunales de justicia.

Ahora bien, la creciente demanda de servicios de calidad y la necesidad de contener y racionalizar el gasto público han puesto de manifiesto la debilidad del sistema de organización territorial de los poderes públicos, demasiado fragmentado para dar una respuesta eficaz a las nuevas demandas. Ello pese a que el tamaño de los municipios daneses ha sido históricamente uno de los más grandes en el contexto europeo y a la existencia de dos importantes asociaciones de ámbito nacional que agrupan, una a los municipios y la otra a los condados. Ambas asociaciones han jugado un importante papel en las negociaciones anuales relativas a la financiación de las entidades locales, cuyos acuerdos han sido tenidos en consideración a la hora de ajustar las economías locales a las directrices del Gobierno central, pese a no ser vinculantes.

2.3. El debate sobre la reforma del gobierno local

En el marco del debate sobre la simplificación y la mejora de la eficacia de la Administración, sobre la mejora del sistema sanitario y de protección social y sobre la contención del gasto público, el Gobierno danés puso en marcha, en octubre de 2002, la Comisión sobre la estructura administrativa. En la Comisión, compuesta por 12 miembros, se integraron representantes

de los gobiernos locales, de los ministerios, así como expertos en la materia, con el objeto de estudiar las ventajas y desventajas de distintos modelos de organización del sector público y hacer las recomendaciones oportunas para abordar una eventual reforma.

En enero de 2004, la *Comisión sobre la estructura administrativa* finalizó sus trabajos con la propuesta de seis modelos cuyos pros y contras fueron descritos.

En las conclusiones de su informe se destacaba el hecho de que el tamaño de los condados y los municipios era insuficiente para una eficaz prestación de los servicios que debían gestionar y se hacía hincapié en la necesidad de redistribuir las competencias entre el Estado, los condados y los municipios para acercar la Administración al nivel más cercano al ciudadano y evitar las «zonas grises» ocasionadas por una deficiente delimitación de responsabilidades, sobre todo en aquellos ámbitos de actuación en los que distintos niveles territoriales compartían competencias. En suma, recomendaba una reforma total de la organización territorial, que, a su juicio, debía incluir un cambio de los límites geográficos de las Administraciones locales y un reajuste de competencias entre el Estado, las regiones y los municipios.

Tras la publicación del informe, el Gobierno sometió las recomendaciones de la Comisión a un proceso de información pública en el que participaron, además de los condados y municipios, casi 500 organizaciones, asociaciones y expertos.

En abril de 2004 el Gobierno liberal-conservador presentó su propuesta de reforma a través del documento «Una nueva Dinamarca - un sector público cercano al ciudadano», basado en los análisis y recomendaciones de la Comisión. Esta propuesta constituyó la base de las negociaciones entre el Gobierno y los partidos de la oposición representados en el *Folketing*. En junio de de 2004, el gobierno, con la oposición de los socialdemócratas, alcanzó un acuerdo con el Partido del Pueblo Danés (conservador) en el que figuraban los criterios para una nueva división geográfica de municipios y regiones (supresión de los condados, creación de cinco gobiernos regionales, establecimiento de municipios con una población mínima de 20.000 habitantes, aunque el acuerdo manifestaba su preferencia por elevar la cifra a 30.000) y una nueva distribución de tareas entre los municipios, las regiones y el Estado. El acuerdo incluía una propuesta de reforma de la financiación en la que se esbozaban mecanismos de igualación y equilibrio territorial.

Sobre la base del acuerdo fueron presentados 50 proyectos de ley durante el otoño de 2004 y se instó a las entidades locales a tomar las riendas de sus propios procesos de fusión, solicitándoles que hiciesen las correspondientes propuestas, como veremos al analizar el nuevo mapa municipal de Dinamarca.

El Gobierno adelantó la fecha de las elecciones legislativas, previstas para septiembre de 2005, a febrero de ese mismo año con el fin de acometer, con el máximo número de apoyos parlamentarios posibles, la importante reforma estructural de la Administración pública.

El «paquete legislativo» de las reformas fue aprobado por el *Folketing* el 24 de junio de 2005. Entre las medidas legislativas más importantes destacan la Ley núm. 540 sobre la división de Dinamarca en municipios, la Ley núm. 542 sobre gobierno regional, las Leyes núms. 527 y 543 sobre financiación de municipios y regiones respectivamente, las Leyes núms. 537 y 545 a 547 sobre sistema sanitario, la Ley núms. 522 y 523 sobre empleo, la Ley núm. 551 sobre carnés de conducir y pasaportes, las Leyes núms. 519 y 561 a 563 en materia de cultura, las Leyes núms. 565 a 571 sobre medio ambiente, protección de la naturaleza y planeamiento, las Leyes núms. 427 a 431 sobre cuestiones fiscales, las Leyes núms. 573 a 575 en el ámbito de los servicios sociales, las Leyes núms. 581 a 583 en materia de transporte, la Ley núm. 584 sobre energía, las Leyes núms. 590 a 593 en el ámbito de la educación y, por último, las Leyes núms. 601 y 602 sobre promoción industrial y económica.

Para realizar las adaptaciones oportunas, se abrió un período transitorio de año y medio que finaliza el 1 de enero de 2007, fecha de entrada en vigor de las reformas. Esta transición ha estado marcada por las elecciones locales de 15 de noviembre de 2005 y por la preparación de la fusión de municipios y la puesta en marcha de las nuevas regiones.

Las Corporaciones municipales elegidas en localidades que no se han visto afectadas por la reorganización de los límites municipales han comenzado ya a ejercer sus nuevas funciones el 1 de enero de 2006. En cambio, los Consejos municipales (Consejos de Distrito) elegidos en las localidades afectadas por el proceso de fusión tienen previsto actuar como Comités de Integración en 2006. El mismo esquema se aplica a las nuevas regiones. Aquí, los nuevos Consejos regionales elegidos en 2005 actuarán como comités de preparación durante el año 2006, con la tarea de dirigir y adoptar las medidas necesarias para el establecimiento de las nuevas regiones. Los antiguos Consejos de Condado, con el objetivo de asegurar la continuada prestación de servicios, prolongarán su actividad hasta finales de 2006. Al igual que sucede con los municipios, las decisiones financieras adoptadas por los Consejos de Condado temporales que excedan cierto límite tienen que ser aprobadas por los comités de la preparación o por el Estado.

Durante este período de adaptación deben organizarse las transferencias de edificios, medios materiales y personal a las autoridades que resulten competentes. La adaptación a la nueva delimitación de tareas se hará en términos de compensación entre Administraciones y neutralidad a efectos de gasto público. El objetivo es acometer la reforma sin incrementar el gasto público, racionalizar la gestión, acercarla al ciudadano reforzando las asignaciones a los municipios, evitar duplicidades y aprovechar las sinergias que se ocasionen por el hecho de incorporar y reorganizar las unidades que prestan los servicios, beneficiándose de la economía de escala. Los mismos fondos con los que se financiaba el ejercicio de las competencias se adjudicarán a las nuevas Administraciones competentes. Por ejemplo, ante la desaparición de los condados, en 2005 se alcanzó un acuerdo entre el Gobierno, la Asociación Nacional de Autoridades Locales y la Asociación de los antiguos Consejos de Condado en virtud del cual se redistribuirán los fondos que se venían asig-

nando a los condados entre las regiones (a las que se transferirán el 60 por 100 de sus fondos), los municipios (30 por 100) y el Estado (10 por 100). Asimismo, existen estimaciones elaboradas por los Ministerios de Interior y de Salud sobre los costes y el ahorro que supondrá la reforma para los municipios, estimaciones realizadas sobre la base de la experiencia de la isla de Bornholm, cuyos cinco municipios y su condado se fusionaron voluntariamente (la fusión, acordada por las autoridades implicadas en el año 2000 y sometida a referendum en 2001, entró en vigor en 2002).

2.4. El nuevo mapa de Dinamarca

La reforma del gobierno local ha creado un mapa nuevo de Dinamarca. Los 271 municipios anteriores son sustituidos por 98 nuevos municipios. Los 13 condados preexistentes desaparecen y son reemplazados por cinco regiones.

2.4.1. *Los municipios*

Las principales pautas para la delimitación de los municipios, en términos geográficos y de reparto de competencias, fueron establecidas en el acuerdo sobre la reforma estructural alcanzado en 2004. En el acuerdo se instaba a los municipios existentes a fusionarse para crear unidades más grandes y económicamente sostenibles, y se marcaban los requisitos con respecto al tamaño de los nuevos municipios (se recomendaba que su población fuese no inferior a 20.000 habitantes, aunque se contemplaba la posibilidad de que en los municipios insulares no se llegase a esa cifra, si bien a cambio se les recomendaba suscribir acuerdos de asociación).

En el verano de 2004 se solicitó a todos los municipios que antes del 1 de enero de 2005 presentasen voluntariamente al Ministerio de Interior y de Sanidad propuestas sobre su integración en los futuros municipios sostenibles. Solamente cuatro de los 271 municipios presentaron propuestas que no cumplían las recomendaciones del acuerdo: los municipios de Farum, Værløse, Holmsland y Hvorslev. El Gobierno central apenas tuvo que intervenir y, cuando lo hizo, actuó a través de Comisiones de Arbitraje encargadas de resolver problemas suscitados por la delimitación de los límites municipales. También se convocaron, debido a la presión ciudadana, consultas populares en 24 de los viejos municipios.

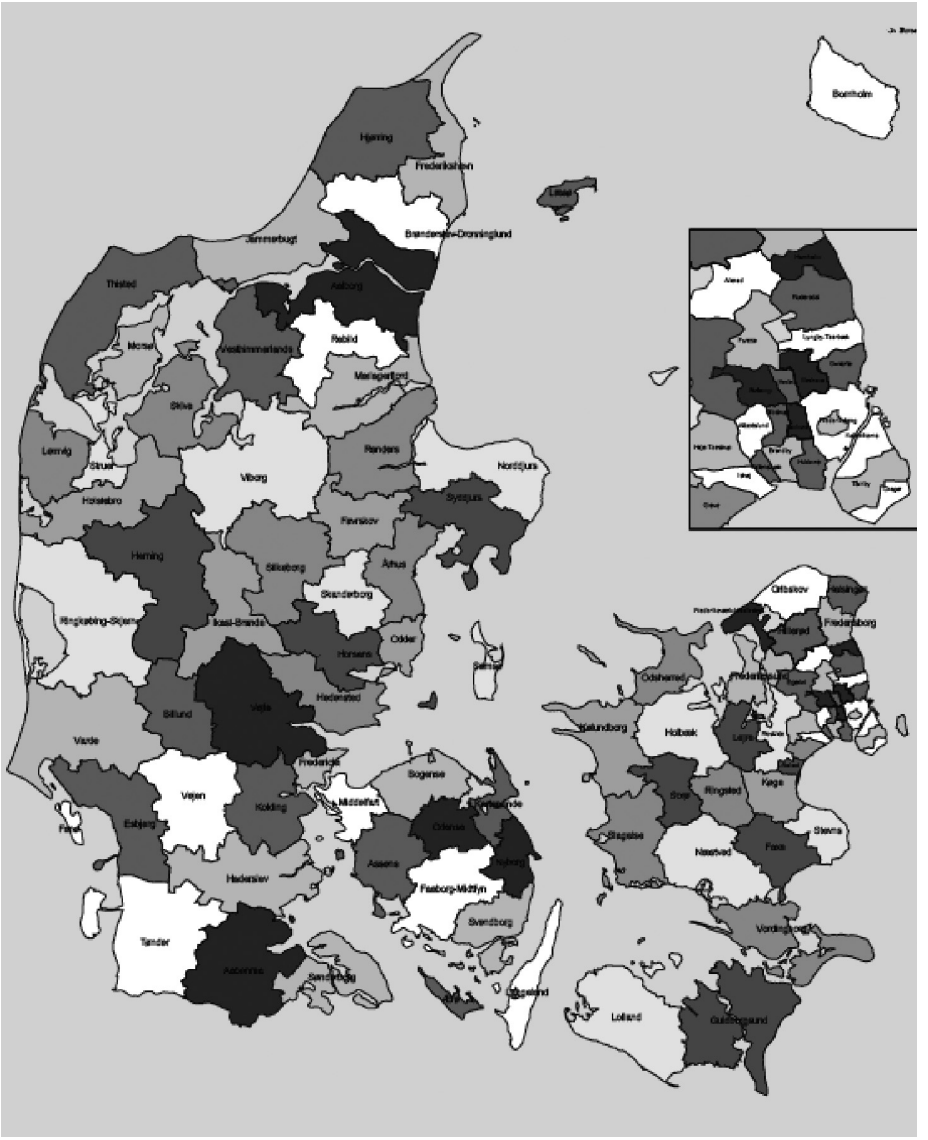
Finalmente, el 24 de junio de 2005, y como parte de la legislación aprobada para hacer efectiva la reforma, el *Folketing* adoptó el nuevo mapa de Dinamarca.

De los 98 municipios resultantes, 65 son fruto de procesos de fusión y 33 han mantenido sus límites geográficos (de ellos, siete con menos de 20.000 habitantes, aunque se han visto obligados a formalizar acuerdos de asociación con municipios limítrofes). Como resultado del proceso, los municipios son sensiblemente más grandes en población y territorio.

Antes de la reforma, 206 de los 271 municipios tenía menos de 20.000 habitantes. Con la nueva división el promedio ha pasado a superar los 55.000 habitantes por municipio.

El tamaño de los términos municipales ha pasado de una media de 159 a 440 kilómetros cuadrados (aunque el municipio más grande, Ringkøbing-Skjern, triplica la media con una superficie de 1.489 kilómetros cuadrados).

NUEVO MAPA MUNICIPAL DE DINAMARCA



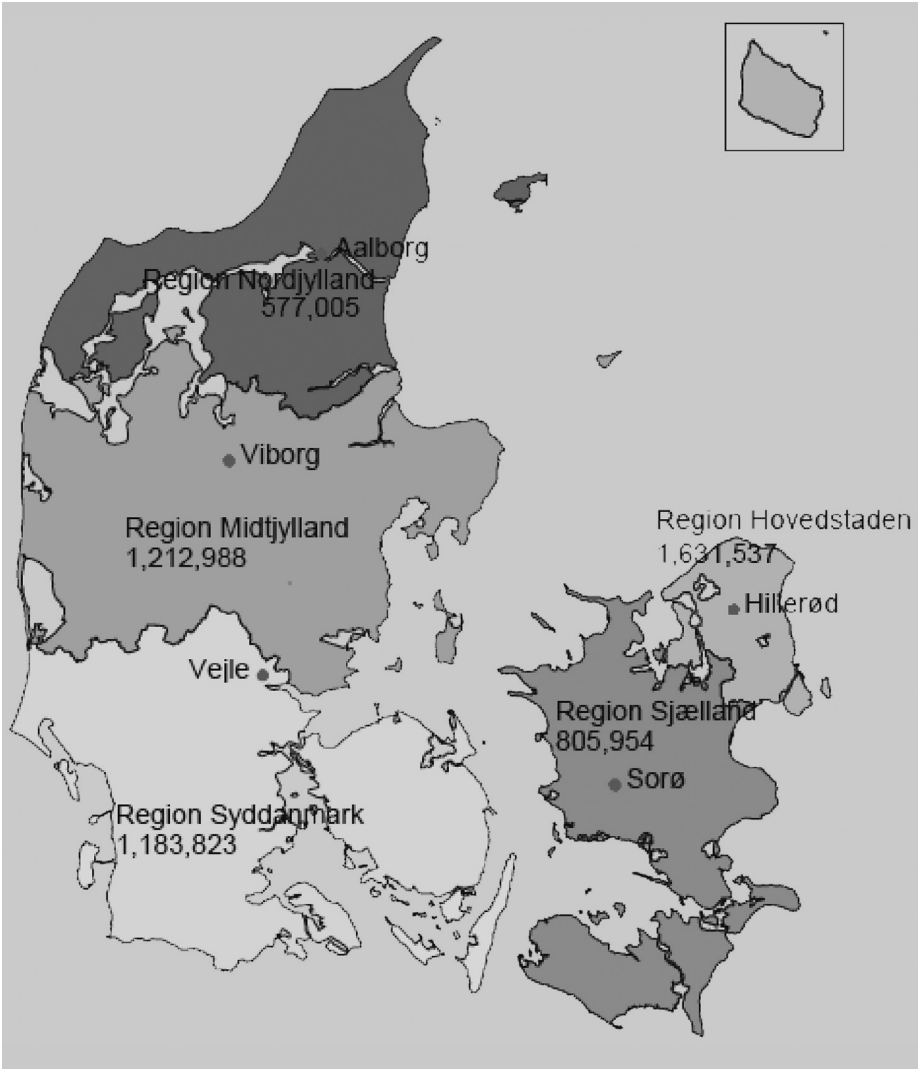
Fuente: Ministerio de Interior y Sanidad, Departamento económico, Dinamarca.

2.4.2. *Las regiones*

La supresión de los condados ha dado paso a la creación de cinco nuevas regiones. La mayoría de los condados se incorporaron a las regiones sin dividir su territorio. Las principales excepciones son los antiguos condados de Viborg y Vejle.

La población de las regiones oscila entre los 0,6 y los 1,6 millones de personas.

NUEVO MAPA MUNICIPAL DE DINAMARCA



Fuente: Ministerio de Interior y Sanidad, Departamento económico, Dinamarca.

Región	Capital	Población	Tamaño (km)	Densidad (por km²)	Antiguos condados
Hovedstaden (Región Capital-Copenhague)	Hillerød	1.631.635	2.561	637,1	Condados de Copenhague y Frederiksborg, municipios de Copenhagen, Frederiksberg y Bornholm
Midtjylland (Jutlandia Central)	Viborg	1.211.831	13.053	92,8	Ringkjøbing, zona sur de Viborg y zona norte de Vejle
Nordjylland (Jutlandia del Norte)	Aalborg	579.636	8.020	72,3	North Jutland, norte de Viborg y una pequeña parte del condado de Århus
Sjælland (Zelanda)	Sorø	805.954	7.273	110,8	Roskilde, Storstrøm y Vestsjælland
Syddanmark (Dinamarca Central)	Vejle	1.182.349	12.191	97,0	Fyn, Ribe, Sønderjylland y la mitad sur del condado de Vejle

2.5. El reparto de competencias entre los niveles estatal, regional y local

En términos generales, la entrada en vigor el 1 de enero de 2007 de la reforma territorial en Dinamarca creará un nuevo marco de organización de los poderes públicos, en el que el Estado se reserva la competencia legislativa y la prestación de determinados servicios, los municipios asumen la responsabilidad de la prestación de la mayoría de los servicios públicos al ciudadano (desarrollo normativo y ejecución) y las cinco nuevas regiones asumen la competencia de gestionar parte de la atención médica y la elaboración de los planes de desarrollo regional.

Competencias de los municipios:

— Asistencia social.
— Atención infantil.
— Educación primaria, incluyendo educación especial; educación especial para adultos (antes compartida con los condados).

— Cuidado de ancianos, centros de día...
— Atención sanitaria: promoción de la salud, rehabilitación y cuidados preventivos que no requieran hospitalización, tratamiento del alcoholismo y drogodependencia, cuidado dental y psiquiatría (competencias hasta ahora compartidas con los condados).
— Centros locales de trabajo y fomento del empleo (en colaboración con el Estado).
— Integración y educación de inmigrantes (fundamentalmente enseñanza del idioma).
— Colaboración en la recaudación de impuestos.
— Medio ambiente, tratamiento de basuras, abastecimiento de agua y planeamiento.
— Promoción de la cultura, bibliotecas, escuelas de la música, instalaciones deportivas.
— Promoción del turismo y de la actividad empresarial (incluidos los centros de negocio, cuya gestión compartían los municipios con los condados y con el Estado).
— Participación en compañías regionales de transporte.
— Transporte colectivo y red de viales de ámbito local.
— Otros servicios sociales que sean decididos por el municipio (el propósito es responsabilizar al gobierno local en la prestación de los servicios que se comprometa a prestar).
— Creación obligatoria de centros de atención al ciudadano (ventanilla única).

Competencias de las regiones:

Tras la reforma, las competencias de las regiones serán «competencias de atribución», de modo que sólo podrán intervenir si una ley así lo establece. La Ley de gobierno regional de 24 de junio de 2005 atribuye a las regiones la responsabilidad sobre las siguientes tareas:

— Asistencia médica hospitalaria (es la gran novedad del sistema. Para garantizar una correcta coordinación entre los niveles regional y local en actividades complementarias, municipios y regiones deberán participar obligatoriamente en comités de coordinación sanitarios).
— Planificación del desarrollo regional (que debe hacerse, con la participación de los agentes sociales y económicos, a través de foros regionales de crecimiento), que incluya ciudades, distritos rurales, empresas, turismo, empleo, medio ambiente, educación y cultura...
— Mantenimiento de ciertas instituciones de prestación de servicios sociales (incluye algunas que dependían de los antiguos condados, aunque debe tenerse en cuenta que gran parte de ellas han sido transferidas a los municipios en 2006).
— Transporte regional y coordinación del interregional.
— Educación especial para discapacitados.

En el ejercicio de sus tareas, debe actuar de forma coordinada con los municipios.

Competencias del Estado:

En términos generales, el Estado, único nivel territorial con competencia legislativa, se hace cargo de las tareas que, en principio, no pueden ser prestadas en régimen de descentralización.

— Policía.
— Defensa.
— Servicio exterior.
— Planificación general del sistema sanitario.
— Educación secundaria, educación superior, formación profesional e investigación (se exceptúa la educación primaria y especial). Control de ciertas instituciones culturales emblemáticas.
— Protección de desempleo y fomento del empleo («servicio de empleo» estatal, en colaboración con los municipios).
— Recaudación de impuestos (con el establecimiento de 30 centros en el país).
— Servicios sociales: planificación del sistema de salud, organización del sistema de conocimiento y asesoramiento nacional (VISO).
— Red viaria general y ferrocarriles del Estado.
— Medidas generales relativas a la protección de ciertos espacios naturales y planeamiento.
— Asilo.
— Subsidios y ayudas a la economía.

El reparto de competencias ha sido criticado desde algunos sectores que entienden que implica la transferencia hacia el Gobierno central de tareas antes atribuidas a los entes locales, sobre todo en los ámbitos de la salud, de la educación y del transporte.

2.6. La composición y elección de los órganos de gobierno en municipios y regiones tras la reforma

2.6.1. *Consejos municipales (Consejos de Distrito)*

Los Consejos de Distrito de los nuevos municipios que han surgido como fruto de procesos de fusión estarán integrados por un número de miembros que oscilará entre 25 y 31, siempre en número impar (con anterioridad a la reforma, los órganos de gobierno de la mayoría de los pequeños municipios que existían tenían un número de miembros que oscilaba entre 13 y 21 miembros).

En las elecciones de 2009, los municipios que no han sido fusionados y que han conservado sus límites geográficos y cuya población supera los 20.000 habitantes tendrán entre 19 y 31 miembros. Si la población es inferior a 20.000 habitantes, los Consejos tendrán entre 9 y 31 miembros.

El único municipio que, al igual que ocurría antes de la reforma, podrá superar el límite de 31 consejeros es la ciudad de Copenhague, cuyo Consejo de Distrito estará integrado por 55 miembros.

En cómputo global, el número total de miembros de los Consejos de Distrito se reducirá de 4.597 (número de miembros de los antiguos Consejos municipales) a 2.520 (en el nuevo sistema).

Las elecciones a los Consejos de Distrito, principal órgano de gobierno local, se celebran cada cuatro años y no pueden ser convocadas anticipadamente.

Su sistema político está concebido de forma que todos los grupos políticos tengan la posibilidad de ejercer influencia sobre la Administración. La división entre Gobierno y oposición que encontramos a nivel estatal sólo se encuentra de forma diluida en los municipios.

Corresponde a los Consejos de Distrito la adopción de las principales decisiones del municipio. Sus reuniones son públicas, salvo para tratar asuntos de carácter confidencial. El Consejo elige de entre sus miembros al Alcalde, que ostenta la presidencia del Consejo y dirige la Administración local. Cada Consejo establece sus órganos de trabajo y distribuye entre ellos las responsabilidades (generalmente crea entre cuatro y seis Comisiones, encargadas de preparar y poner en marcha las decisiones del Consejo de Distrito). La Comisión de Economía juega un papel central en la organización municipal. Puede ser directamente convocada por el Alcalde y su principal tarea es preparar, atendiendo las sugerencias del resto de las Comisiones, el proyecto de presupuesto del año siguiente. Dentro del respeto a la Ley de gobierno local, la organización administrativa de cada municipio es decidida por sus autoridades locales.

2.6.2. *Consejos regionales*

Los Consejos regionales estarán formados por 41 consejeros. Comparado con el número total de miembros de los antiguos Consejos de Condado, el número de miembros de los nuevos Consejos regionales se reduce de 357 a 205.

Las elecciones se celebrarán cada cuatro años. El 25 de noviembre de 2005 se han elegido los miembros que tomarán posesión el 1 de enero de 2007 y que durante el año 2006 actúan como Comités de integración, en colaboración con los antiguos Consejos de Condado, que han prolongado su mandato hasta finales de diciembre de 2006.

2.7. Sistema de financiación tras la reforma del régimen local

La reforma del gobierno local ha supuesto para los municipios recursos adicionales con los que financiar sus nuevas tareas (sobre todo en el ámbito sanitario), en base al principio de que los fondos siguen a la función, modulado por un sistema de igualación encargado de asegurar un adecuado equilibrio entre municipios ricos y pobres.

La mayoría de los ingresos de los poderes públicos provienen de los impuestos, sobre todo en el caso de los municipios, que en 2005 han obtenido el 56 por 100 de sus ingresos como consecuencia de la recaudación de impuestos municipales.

Las regiones, por su parte, y a diferencia de lo que sucedía con los condados, no pueden imponer impuestos, debiendo obtener sus fondos de los municipios y del Estado.

Los ingresos de los municipios son:

— Impuestos (impuesto sobre la renta, contribución territorial y una parte del impuesto de sociedades).
— Ingresos procedentes del capital (p. ej., plusvalías) y de la prestación de servicios.
— Reembolsos (procedentes del Estado, especialmente como consecuencia de la prestación de servicios sociales).
— Asignaciones generales de los Presupuestos del Estado, no vinculadas a un objetivo concreto.
— Préstamos (que pueden suscribirse en cuantía limitada).

Los ingresos de las regiones son:

— Asignaciones destinadas a la financiación de la salud (que procede de los fondos del Estado —75 por 100, obtenidos a través de una contribución estatal sanitaria y que son distribuidos entre las regiones atendiendo a criterios objetivos, demográficos y de estructura social, con el propósito de garantizar a los ciudadanos el acceso a la salud en condiciones de igualdad— y de los municipios que integran la región correspondiente —25 por 100, que persiguen la corresponsabilidad en la gestión de los servicios de salud—. Los municipios pueden vetar, si así lo deciden dos tercios de los integrantes de la región, iniciativas regionales sobre la materia que incrementen excesivamente las contribuciones municipales).
— Tarifas devengadas por la prestación de determinados servicios sociales que son de competencia regional.
— Reembolsos del Estado destinados a financiar la prestación de servicios de educación especial.

La ausencia de capacidad tributaria de las regiones ha sido condenada por el Consejo de Europa en su *Recomendación 164 (2005), sobre la democracia local y regional en Dinamarca*, que recomienda la aplicación a las nuevas regiones danesas de la Carta Europea de Autonomía Local, en concreto, el artículo 9.3,

relativo al derecho a obtener ingresos fiscales (autonomía financiera), y el artículo 10, relativo al derecho a asociarse a otras regiones para gestionar intereses comunes.

2.8. Los territorios autónomos: las Islas Feroe y Groenlandia

La integración existente entre Dinamarca, las Islas Feroe y Groenlandia, que conforman la llamada «Comunidad del Reino» *(«rigsfællesskabet»),* no es un fenómeno aislado en el contexto comparado, aunque sí algo peculiar.

La Constitución danesa de 1953 tiene validez en los tres territorios que integran el Reino, si bien las Islas Feroe y Groenlandia disponen de unos estatutos especiales que garantizan un amplio margen de autonomía a estos territorios noratlánticos.

Podríamos describir la Comunidad del Reino como la expresión político-jurídica de la colectividad que histórica, económica, lingüística y culturalmente integra estos tres territorios en un solo reino bajo la Constitución danesa. Además de en una serie de disposiciones de carácter fundamentalmente económico y cultural, esta integración queda patente en la existencia de una Casa Real, una moneda, un Derecho privado y un Derecho de familia comunes.

A todo ello hay que añadir que los asuntos de política exterior y de seguridad son competencia de las autoridades nacionales, es decir, del Gobierno danés, teniendo siempre muy en cuenta los intereses de las autonomías y contando con la participación de sus representantes en negociaciones internacionales. Pero, dentro de este marco y en virtud de los Estatutos de Autonomía de 1948 y 1979, respectivamente, los habitantes de las Islas Feroe y Groenlandia cuentan con amplia libertad para organizar sus asuntos internos como estimen más conveniente.

Desde un punto de vista histórico, la unión jurídica de los tres territorios se remonta a la unión dinástica de Dinamarca y Noruega en 1380, aunque el término «comunidad del Reino» es de fecha mucho más reciente. Al parecer, se empleó por vez primera en un escrito que la Secretaría General del Primer Ministro dirigió en 1975 a la Comisión Autonómica groenlandesa, y se ha mantenido desde entonces para recalcar la composición tripartita del Reino y subrayar que, a pesar de las notables diferencias, existe una integración nacional de los tres territorios.

LAS ISLAS FEROE: La unión dinástica de 1380 entre Dinamarca y Noruega puso las islas del norte del Atlántico —Groenlandia, Islandia y las Islas Feroe— bajo el dominio de la Corona danesa. Sin embargo, por el Tratado de Kiel de 1814, tras las guerras napoleónicas el rey danés tuvo que ceder Noruega a Suecia; la cesión únicamente afectó a la parte continental de Noruega, ya que las antiguas posesiones noruegas en el Atlántico septentrional continuaron en poder del rey danés.

Islandia se convirtió a partir de 1918 en Estado soberano confederado, en unión personal con Dinamarca, y en 1944 fue declarada República indepen-

diente. Ya en 1816 las Islas Feroe alcanzaron el estatus de provincia danesa, y la primera Constitución danesa, de 1849, también tuvo plena vigencia en las Islas, que de ese modo se convirtieron en parte integrante del Reino con representación permanente en ambas cámaras del *Rigsdag*.

A finales del siglo XIX se desarrolló en las Islas Feroe un movimiento nacionalista que, como punto de partida, deseaba defender la lengua feroesa, pero a más largo plazo aspiraba a un mayor grado de autodeterminación. Durante la Segunda Guerra Mundial, las Islas, ocupadas por los británicos, perdieron el contacto con Dinamarca. El resultado fue el actual Estatuto de Autonomía de 1948, que reconoce las Islas Feroe como comunidad autónoma dentro del Reino danés, con bandera propia y el feroés como lengua principal.

El sistema político de este territorio autónomo se sustenta sobre el *Lagting* o Parlamento local, y el *Landsstyre,* Gobierno de las Islas en asuntos internos. La población de las Feroe cuenta además con la representación de dos miembros elegidos por voto popular en el *Folketing* danés.

GROENLANDIA: Groenlandia, por el contrario, conservó su estatus de colonia de la metrópoli danesa hasta que en 1953 se aprobó la nueva Constitución que la convirtió en un territorio más de Dinamarca. Al igual que los feroeses, los groenlandeses comenzaron entonces a enviar dos representantes al *Folketing* danés. Sin embargo, los asuntos internos de la isla pasaron a ser competencia de un organismo especial con sede en Copenhague, el Ministerio de Groenlandia, y del gobernador danés en Nuuk *(Godthåb),* que ejercía como representante local de la Administración danesa.

Hasta 1979, con la instauración de un Estatuto de Autonomía muy semejante al feroés, Groenlandia no contó con su propio parlamento (el *Landsting*) y su propio Gobierno autonómico (el *Landsstyre*). También entonces se suprimieron el Ministerio de Groenlandia y la figura del gobernador, y el groenlandés pasó a ser la lengua principal.

Tanto las Feroe como Groenlandia reciben del poder central importantes sumas que administran sus respectivos Gobiernos autonómicos.

Aunque, desde un punto de vista formal, la política exterior es competencia de la Comunidad del Reino, cuando Dinamarca ingresó en la Comunidad Europea en 1973 se aceptó que las Islas Feroe decidieran mantenerse al margen. Groenlandia, sin embargo, tuvo que acompañar a Dinamarca en la Comunidad Europea, pero en 1982 un referéndum volvió a mostrar que la mayoría de los groenlandeses se oponían a la permanencia en la Comunidad y el Gobierno danés decidió aceptar su decisión. Groenlandia se retiró de la Comunidad Europea el 1 de febrero de 1985.

Tanto en Groenlandia como en las Feroe hay partidos independentistas bien articulados. Sin embargo, hasta la fecha el *Landsstyre* feroés ha sido el único en formular directamente ante el Gobierno danés su voluntad de negociar con la intención de retirarse de la Comunidad del Reino. Por el momento, el futuro a largo plazo de la Comunidad del Reino es difícil de predecir.

III. ISLANDIA

3.1. Antecedentes

La historia del gobierno local en Islandia se remonta a finales del siglo IX, época en la que se realizan los primeros asentamientos de población en la isla con colonos procedentes de Noruega, Suecia e Irlanda, sometidos al llamado *Grágás,* antiguo código normativo que contenía numerosas disposiciones relativas a las autoridades locales *(godar),* en aspectos básicos como su estructura, sus poderes y sus responsabilidades. Al no haber autoridad central, los jefes locales se sometieron a la autoridad del rey de Noruega en virtud del llamado «Pacto Viejo» (1264) acudiendo a su autoridad para resolver sus controversias, mantener la paz y asegurar las comunicaciones con el continente europeo.

Islandia estuvo sometida a la Corona noruega hasta 1383, año en que Noruega cayó bajo el dominio de Dinamarca. Sus instituciones (y de forma especial la asamblea denominada *Althingi*) mantuvieron ciertos poderes normativos hasta la instauración de la monarquía absoluta en Dinamarca en 1662, limitándose con posterioridad a ejercer funciones judiciales. El *Althingi* fue susprimido en 1800 y restablecido en 1845 como órgano consultivo. Poco después dio comienzo la lucha de los islandeses por su independencia. El 4 de mayo de 1872, en virtud del Real Decreto sobre gobierno local, se restablecían los poderes locales en Islandia, tomando como base los antiguos distritos comunales (*hreppar*) y no las antiguas parroquias de origen eclesiástico como sucedió en el Reino Unido o en los países escandinavos. En 1874 el rey promulgó una Constitución referente a asuntos de Islandia, concediendo al *Althing* poderes fiscales y legislativos, a reserva de la aprobación real. En 1904 los islandeses obtuvieron un régimen de autonomía con un Ministro islandés que residía en Islandia.

Islandia se convirtió en un Estado independiente y soberano en unión personal con Dinamarca (que siguió ocupándose de los asuntos exteriores de Islandia hasta 1944) en 1918. El 17 de junio de 1944, fecha de aprobación de su Constitución, se proclamó oficialmente la República de Islandia. Desde entonces Islandia se configura como un Estado unitario, que sitúa como centro del poder político al *Althingi* (Parlamento). El poder de las autoridades locales emana de las leyes.

3.2. El marco constitucional y legal de la organización territorial en Islandia

El principio que informa la configuración de los entes locales en Islandia es el principio de autonomía local, esto es, el derecho a gestionar sus propias competencias bajo su propia responsabilidad.

El artículo 78 de la Constitución de Islandia establece que «*las autoridades locales deben gobernar sus propios asuntos con autonomía, en la forma fijada por la ley.*

Los ingresos de los municipios y el derecho de los municipios a decidir cuándo y cómo utilizan sus ingresos, se regulará por ley».

La redacción de este precepto constitucional, que responde a la reforma de 28 de junio de 1995, es notablemente diferente a la redacción originaria del artículo 76 de la Constitución (de 17 de junio de 1944), en la que podía leerse: «*Se determinará por ley el derecho de autonomía de las entidades rurales y urbanas, bajo la supervisión del gobierno», r*edacción similar a la del artículo 82 de la Constitución danesa de 1953.

El desarrollo legal del régimen local de Islandia se encuentra sustancialmente en la Ley 45/1998, sobre régimen local, en cuyo artículo 1 se contempla que el país está dividido en municipios que deben gobernar sus propios asuntos bajo su propia responsabilidad en la Ley 4/1998, sobre financiación local, y en la Ley 5/1998, sobre elecciones locales. La legislación sectorial, o su parte, recoge numerosas referencias a la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales.

El principio de autonomía local se complementa con el de autonomía financiera, en virtud del cual las autoridades locales deben disponer de ingresos propios y libertad, dentro del respeto a la ley, para determinar por sí mismos los servicios que deben prestar y el coste de los mismos. Las principales fuentes de ingresos de los municipios son los impuestos directos locales (que suman el 70 por 100 de los ingresos municipales), los impuestos estatales sobre la propiedad (que constituyen el 14 por 100 de sus recursos) y las aportaciones del Estado, entre las que destacan los ingresos procedentes del Fondo de Igualación (instrumento de cohesión territorial que supone aproximadamente el 8 por 100 de los ingresos locales).

Debe tenerse en cuenta además que Islandia ha ratificado la Carta Europea de Autonomía Local el 20 de noviembre de 1985.

3.3. Tipología de entes locales

En Islandia, como sucedía en Dinamarca antes de la reforma de 1970, existen dos tipos de entes locales: las ciudades (que concentran el 90 por 100 de la población) y los distritos rurales (cuya población decrece y no alcanza ni el 10 por 100 de la población de la isla). Pero a diferencia de lo que sucedía en Dinamarca, donde se configuraban los condados como nivel territorial diferenciado, en Islandia existen veintitrés condados que son simples asociaciones jurídicas de distritos rurales, cuya función es la provisión de determinados servicios a los distritos rurales que agrupan, sin dar lugar exactamente a un nuevo nivel de organización administrativa.

La disminución de la población rural ha determinado desde los años cincuenta del siglo XX numerosos reajustes de los términos municipales, con el objeto de dotarlos de mayor dimensión territorial y poblacional para hacer más eficaz la gestión de las tareas que tienen encomendadas. El número de municipios ha descendido desde entonces de 229 a 101 y la tendencia continúa.

Si bien es cierto que los términos municipales de cada municipio no pueden ser modificados salvo por disposición legal (art. 3 de la Ley 45/1998), no

lo es menos que el Ministro encargado del gobierno local puede modificar los términos municipales, bien impulsando la fusión de municipios con escasa población (art. 88 de la Ley), o bien ratificando un acuerdo de fusión al que hayan llegado entre gobiernos locales (art. 90 de la Ley).

El artículo 6.1 de la Ley señala que el número mínimo de habitantes de un municipio deben ser cincuenta. El artículo 6.2 establece que en caso de que se produzca un descenso por debajo de ese número durante más de tres años consecutivos, el Ministro debe instar un proceso de fusión con (o división entre) municipios vecinos. El artículo 6.3 por su parte recoge una cláusula de excepción si concurren circunstancias excepcionales que hagan valorar al Ministro competente la posibilidad de que un pequeño municipio formalice un acuerdo de asociación con municipios vecinos.

Existe en Islandia un importante foro de cooperación local, la *Asociación de Autoridades Locales*, que fue creada en 1945 y que incorpora desde 1973 a todos los municipios y distritos rurales. Sus órganos rectores son elegidos cada cuatro años tras las elecciones locales. Se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y elabora sus informes y recomendaciones en cinco grandes órganos de trabajo: los Departamentos financiero, jurídico, de transporte, de información, e internacional y desarrollo. Con el propósito de formalizar mecanismos de relación entre el Gobierno central y las autoridades locales, la Asociación ha firmado un acuerdo de cooperación con el Estado dirigido a coordinar la ejecución de las políticas de alcance nacional y colaborar en la consecución de los objetivos económicos fijados por el Gobierno central en el ejercicio de sus competencias.

3.4. Organización del gobierno local

Todos los municipios, ya sean éstos ciudades o distritos rurales, tienen una estructura similar:

Consejo Municipal o de Distrito. El principal órgano del gobierno local es el Consejo local, elegido por sufragio universal y directo, y cuyo número debe ser impar. En las ciudades se denomina Consejo Municipal, mientras que en los distritos rurales recibe la denominación de Consejo de Distrito. Su función es la de gestionar las competencias propias de la localidad de conformidad con lo establecido en la ley.

El número de concejales varía en función de la población, desde los tres miembros que como mínimo pueden tener los Distritos de menos de 200 habitantes, hasta los quince que componen el Consejo de la capital, Reykiavik (el número máximo de miembros al que podría llegar es de 27).

El Consejo es elegido por cuatro años. El derecho de sufragio activo está atribuido a los mayores de dieciocho años, de nacionalidad islandesa y con residencia legal en el país. Ahora bien, los nacionales de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia que cumplan los requisitos señalados gozan del derecho de sufragio siempre que hayan tenido residencia legal en Islandia durante un período de tres años de manera continuada.

Conforme al artículo 19 de la Ley 5/1998, los Consejos locales pueden ser elegidos por una de estas dos vías:

— En los municipios con más población, el sistema de elección es proporcional, votándose listas cerradas de candidatos (el art. 20 de la Ley lo regula como modelo de general aplicación).
— En los municipios más pequeños, o si en el plazo de tres semanas antes del día de lección no hay listas de candidatos, las elecciones pueden ser abiertas, de forma que todos los electores son también candidatos.

Los Consejos adoptan sus decisiones en sesiones públicas. Sus órganos de funcionamiento básico son las Comisiones sectoriales permanentes (educación, servicios sociales, vivienda y planificación, económica...), elegidas por el Consejo correspondiente después de cada elección e integradas tanto por los representantes locales como por expertos designados. Juegan un papel trascendental en el gobierno local, especialmente en las ciudades y en los distritos de mayor tamaño. Llevan a cabo un primer estudio de la materia y emiten las correspondientes recomendaciones para que el Consejo en pleno adopte la decisión final.

Órgano ejecutivo. El Consejo local puede decidir, a través de una ordenanza municipal sobre el gobierno del municipio, elegir un órgano ejecutivo de entre los concejales locales, siempre que su número sea superior a cinco. En las ciudades, este órgano es conocido como *Junta Municipal* y en los distritos rurales *Junta de Distrito*. El mandato de estas juntas es de un año.

En los entes locales en los que el Consejo está formado por entre siete y nueve miembros, el órgano ejecutivo lo integrarán tres de sus miembros, mientras que cuando el Consejo del ente local esté formado por más de once miembros, entonces el número de integrantes será entre cinco y siete.

Sus principales funciones atañen a la gestión y administración financiera de la autoridad local, siempre y cuando dichas funciones no hayan sido delegadas a otras autoridades. También le corresponde la supervisión de la Administración local, la preparación de los proyectos presupuestarios y el control y supervisión interno de las cuentas del gobierno local (sin perjuicio de la auditoría externa a la que en virtud del artículo 74 de la Ley de Gobierno Local están sometidas todas las autoridades locales).

Durante el primer año de mandato, el gobierno local debe preparar una estimación presupuestaria plurianual que comprenda las previsiones de gasto de los tres años siguientes (hasta el fin del mandato).

Presidente de la autoridad local. En la primera sesión tras las elecciones locales, el Consejo deberá elegir de entre sus miembros un Presidente. La persona que obtenga la mayoría de los votos quedará automáticamente elegida por un período de un año. Sus funciones básicas son presidir los debates, supervisar las actas que se registran, así como las resoluciones y decisiones formales que se adoptan.

En las pequeñas localidades en las que no exista la figura del administrador municipal, el Presidente del Consejo se ocupará de la administración dia-

ria, además de la presidencia de las sesiones del Consejo y del órgano ejecutivo local.

Jefe de la Administración local. La mayoría de los municipios de más de quinientos habitantes nombran un «gerente» o administrador municipal, que puede ser contratado por el tiempo que dure el mandato del Consejo o por tiempo indefinido, en cuyo caso su empleo puede concluir en cualquier momento siempre y cuando sea notificado con tres meses de antelación.

Tiene derecho a asistir a las sesiones del Consejo, de las Comisiones y, en su caso, de la Junta, con voz pero sin voto, a menos que haya sido elegido de entre los miembros del Consejo. Además es responsable de hacer cumplir las decisiones adoptadas por los órganos locales. Autoriza los gastos comprometidos y es la máxima autoridad sobre los empleados de la Administración local.

3.5. Reparto de competencias

Competencias de las entidades locales:

Son las más relevantes, en los términos establecidos por las leyes:

— Bienestar social, que incluye la atención infantil y a mayores, las guarderías, los centros de día, así como la asistencia social.
— Sanidad (en colaboración con el Estado).
— Enseñanza primaria, que ha sido íntegramente transferida a las autoridades locales en agosto de 1996.
— Cultura (bibliotecas, museos, escuelas de música...) y deportes.
— Vivienda
— Infraestructuras (incluidos puertos) y medio ambiente.
— Empleo (en colaboración con el Gobierno central).
— Además hay que añadir todo lo concerniente a la ordenación del territorio, urbanismo, planificación general y regional, implantación de la legislación sobre edificación, protección civil, residuos, inspección de edificios, transporte, etc.

Los condados carecen de competencias propias y, al configurarse como asociaciones de distritos rurales dirigidas a garantizar la prestación de servicios en localidades con escasa población, sus funciones coinciden con las de los municipios.

3.6. Relaciones entre el Gobierno central y las autoridades locales

Al Gobierno central le corresponde tanto el desempeño de sus correspondientes tareas como la supervisión de las actuaciones de las autoridades locales.

La primera de estas funciones es desempeñada por el Comisionado del gobierno central en distrito (sýslumadur). El Gobierno divide el país en circunscripciones administrativas a efectos de la labor de supervisión, que no coinciden con áreas geográficas preestablecidas. Por ejemplo, hay ocho distritos médicos, nueve distritos impositivos, treinta y un distritos de seguridad social...

Aunque en la mayoría de las ocasiones las autoridades locales no se implican directamente en las competencias del Gobierno central, existen excepciones a esta regla. Por ejemplo, la autoridad local tiene el derecho a designar representantes en los órganos de gobierno de instituciones, tales como hospitales o centros de la seguridad social.

Por su parte, la labor de supervisión sobre los gobiernos locales es llevada a cabo por el Ministro de Asuntos Sociales. A él corresponde proporcionar asistencia a las autoridades locales y decidir el grado de implicación de los municipios en la ejecución de los programas nacionales, así como el montante de las transferencias procedentes del Fondo de Igualación Local. El control que ejerce sobre las actividades de competencia municipal es un control de legalidad, de modo que si el Ministro detectase una actuación ilegal de un gobierno local, deberá amonestarle e invitarle a corregir su actuación (art. 102 de la Ley de Gobierno Local). Si el gobierno municipal no atendiese el requerimiento del Ministro en el período fijado, éste podrá suspender los pagos a las arcas municipales provenientes del Fondo de Compensación Municipal hasta que el incumplimiento haya sido corregido. El Ministro puede también, mediante la acción judicial oportuna, exigir multas diarias de la persona responsable de la negligencia.

La resolución de los eventuales conflictos entre las autoridades centrales y locales corresponde a los tribunales ordinarios.

3.7. Participación ciudadana en el ámbito local

Referéndum local:

El artículo 104 de la Ley de Gobierno Local recoge que la autoridad local puede someter a referéndum cualquier cuestión relativa al gobierno local.

De conformidad con el artículo 104.5 de la Ley de Gobierno Local la autoridad local puede celebrar un referéndum en el municipio, o en parte de él, para conocer la voluntad de los habitantes con derecho de sufragio sobre cualquier materia de competencia local. El resultado del referéndum no es vinculante para la autoridad local, salvo que hubiera sido decidido con anterioridad a la convocatoria.

Sólo en los supuestos legalmente establecidos el referéndum es obligatorio. Tal es el caso previsto en el artículo 90 de la Ley de Régimen Local, que regula la fusión de municipios, completado por lo dispuesto en el artículo 91,

en el que se señala que no procederá la fusión si no recibe el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos afectados.

Otras formas de participación directa:

Las asambleas o reuniones públicas se han celebrado tradicionalmente en los distritos rurales. En la actualidad, el artículo 104.2 de la Ley de Gobierno Local establece que una asamblea pública debe ser convocada si lo solicita la cuarta parte de los ciudadanos con derecho a voto del municipio. Las decisiones de estas asambleas públicas no serán vinculantes para la autoridad local, pero en todo caso se espera que el Consejo municipal adopte una decisión acorde con lo que se ha adoptado en dichas asambleas, siempre y cuando la asamblea hubiera sido convocada mediante anuncio público, reflejando que la cuestión sería sometida a votación.

IV. NORUEGA

La Constitución noruega, que data de 1814, no prevé ninguna disposición relativa a la autonomía local. Esta autonomía local fue instaurada con la adopción en 1837 de la Ley sobre el Ejecutivo Local (*Aldermen Act*), en la que se transfería el poder de decisión sobre cuestiones de relevancia local de las manos del Gobierno central a las de autoridades elegidas a nivel local.

La organización territorial en municipios y condados está contemplada en la Ley sobre Gobierno Local de 1992, que ha intentado adaptar las estructuras de poder a las peculiaridades de su población y territorio. Noruega es un país extenso desde el punto de vista territorial, pero escasamente poblado, con sólo 4,5 millones de habitantes, de los que cerca de la mitad se asientan en la región del *Gran Oslo*.

El sistema de organización territorial en Noruega se articula desde 1976 en torno a dos niveles: el de los municipios (434, de los que alrededor de 250 cuentan con menos de 5.000 habitantes) y el de los condados (19 *fylkeskomm*). Los límites geográficos de los condados coinciden con la división territorial de la administración periférica del Gobierno central, a cuyo frente se sitúa el gobernador del condado, encargado de representar al rey y al Gobierno en el territorio, de aconsejar a las entidades locales y de controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por los municipios y los condados.

La capital, Oslo, tiene un régimen especial en la medida en que las funciones atribuidas a las autoridades municipales y del condado recaen en una única asamblea y estructura administrativa.

Noruega ratificó el 26 de mayo de 1989 la Carta Europea de Autonomía Local sin expresar ningún tipo de reservas.

Por lo que se refiere al proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional, Noruega ha manifestado que no es favorable a adherirse a un nuevo convenio internacional en el ámbito de la autonomía regional.

4.1. Los órganos de gobierno de municipios y condados

Los principales órganos de gobierno son la C*omisión de Gobierno* en el nivel municipal y el *Consejo de Condado* en los condados. Ambos órganos son elegidos por sufragio universal directo atendiendo a un sistema de representación proporcional.

La capacidad ejecutiva, salvo que se establezca otra cosa en los reglamentos municipales, puede ser delegada en una *Junta* (*municipal o de condado*, dependiendo del nivel territorial, e integrada en cada caso por al menos cinco miembros generalmente elegidos entre los representantes de distintos partidos políticos) o en los *Comités permanentes* (integrados por un mínimo de tres miembros elegidos entre las personas que forman parte de las Comisiones de Gobierno o de los Consejos de Condado).

La Comisión de Gobierno (o el Consejo de Condado) elige a su Presidente entre sus miembros, por un período de cuatro años. El Presidente preside tanto el órgano de gobierno como la Comisión ejecutiva. Puede asimismo asistir e intervenir en las reuniones de todos los demás Comités. El Consejo puede delegar al Presidente el poder de decisión en casos especiales o sobre cuestiones de trámite.

Los municipios y condados pueden designar, por un período de tiempo mínimo de seis años, un gerente o administrador principal que ostenta la jefatura de la correspondiente administración, siempre que no opten por un sistema de gestión política a través de los Comités o Juntas ejecutivas. Sus principales tareas son las de preparar y ejecutar las decisiones del órgano de gobierno. El administrador principal tiene el derecho de asistir y tomar la palabra en todas las reuniones de las Comisiones, Consejos y Comités.

Como foro de defensa de los intereses locales y de cooperación entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, existe en Noruega la *Asociación de Autoridades Locales* (en noruego *Kommunenes Sentralforbund*, KS), que, fundada en 1972, agrupa municipios, condados y empresas públicas de su propiedad. En febrero de 2000 firmó un acuerdo con el Gobierno central, previendo la celebración regular de cuatro reuniones consultivas al año.

4.2. Reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales

El principio fundamental que inspira la distribución de tareas entre los distintos niveles territoriales es el de que cualquier función no asignada por ley a otras instituciones es de la competencia de los municipios y los condados. Incluso competencias atribuidas por ley al poder central (por ejemplo, el alojamiento y la integración de los inmigrantes, los programas de empleo o la asistencia sanitaria a los presos) tienen delegada su ejecución en municipios y provincias, que actúan en estos casos como agentes del Gobierno central.

El principio de subsidiariedad inspira otra regla general según la cual, cuando una tarea supera la capacidad de un municipio y requiere una financiación que excede de sus posibilidades, la responsabilidad de su gestión debe confiarse al condado.

Es responsabilidad del Gobierno central:

— La seguridad social.
— Los servicios de salud especializados.
— La enseñanza superior universitaria.
— El mercado laboral.
— Inmigración y asilo.
— La red de carreteras nacionales y los ferrocarriles.
— La política agrícola y medioambiental.
— La policía, los tribunales y las prisiones.
— Las fuerzas armadas y la política exterior.

Es responsabilidad de los condados:

— La enseñanza media-superior.
— Los servicios sociales especializados (instituciones encargadas de la protección de niños y de la familia, y del tratamiento y reinserción de toxicómanos y alcohólicos).
— Los cuidados dentales.
— La planificación y el desarrollo regional.
— Las carreteras secundarias y los transportes públicos supramunicipales.
— La cultura (los teatros regionales, las galerías, los museos), el patrimonio cultural y los deportes.

En enero de 2002, la responsabilidad de los servicios hospitalarios (que representan cerca de un 60 por 100 de los recursos financieros y de tareas confiadas a los condados) se transfirió a agencias sanitarias gubernamentales. La transferencia de esta muy importante responsabilidad de manos de los condados a las del Gobierno central se ha argumentado en razones de calidad, economía y eficacia. En 2004 se ha producido también la transferencia de responsabilidades relativas a la protección de la infancia y a la lucha contra las drogodependencias de los condados al nivel central.

Es responsabilidad de los municipios:

— La enseñanza primaria y secundaria.
— Las guarderías y jardines de infancia.
— Los servicios sociales: cuidados a las personas mayores y minusválidas, asistencia social, protección de la infancia, lucha contra drogodependencias...
— El urbanismo local, la protección medioambiental y las infraestructuras (carreteras municipales, puertos).

4.3. La financiación de las entidades locales

Los municipios y los condados disponen de sus propios ingresos fiscales. Los ingresos percibidos por los municipios proceden principalmente del impuesto sobre la renta y de los impuestos sobre el capital que afectan a personas físicas y sociedades, mientras que los ingresos fiscales de los condados proceden exclusivamente del impuesto sobre la renta.

Los municipios tienen además el derecho a gravar con un recargo determinados impuestos sobre la propiedad.

Una parte importante de los ingresos de las colectividades locales proceden de las asignaciones del Estado (el porcentaje asciende aproximadamente a un 40 por 100 de sus fondos en el caso de los municipios y a más de un 60 por 100 en el de los condados), que pueden ser de carácter general o estar asignadas a proyectos específicos.

Señalar, por último, que existe en Noruega un Fondo de Compensación dirigido a equilibrar las diferencias de rentas de sus condados y municipios.

4.4. Relaciones entre el Gobierno central y los poderes locales

El control del Gobierno sobre los poderes locales tiene como principal objetivo garantizar la legitimidad de las decisiones adoptadas. El gobernador del condado, en el ejercicio de esta tarea, debe limitar su acción a un control de legalidad a menos que la ley le encomiende juzgar la oportunidad de la medida. El control de legalidad puede realizarse a instancia de al menos tres miembros del Consejo en cuestión o por propia iniciativa del gobernador de condado.

En el sistema noruego de control jurídico, a diferencia de lo que sucede en Islandia, cada Ministerio es el responsable último del control de legalidad de las decisiones de las colectividades locales en su propio ámbito de competencias, de forma que si la autoridad local no está de acuerdo con una decisión del gobernador, puede recurrir su decisión en vía administrativa ante el Ministro competente por razón de la materia. Contra la decisión del Ministro, en caso de discrepancia, a la autoridad local sólo le quedaría recurrir ante los tribunales.

Según lo dispuesto en el artículo 2.*b)* de la Ley sobre la Administración Pública (Ley de 10 de febrero de 1967), los ciudadanos pueden también recurrir en vía administrativa (en primera instancia ante la Comisión de gobierno o el Consejo por condado y en segunda ante el Ministerio o la agencia competente) e impugnar con posterioridad ante los tribunales las decisiones de las autoridades locales en la medida en que sus derechos, o los de los grupos en que se integran, se vean afectados.

4.5. El debate sobre la reforma de la organización territorial

Teniendo en cuenta el hecho de que en Noruega los municipios y condados garantizan los dos tercios de los servicios públicos, el Gobierno norue-

go ha iniciado un debate sobre la modernización y simplificación de la Administración local con el fin de garantizar una prestación más eficaz de servicios de calidad a sus ciudadanos.

La discusión sobre la conservación del segundo nivel territorial, el de los condados, es recurrente prácticamente desde su implantación en los años setenta, si bien no se ha llegado todavía a un consenso entre las distintas fuerzas políticas.

En julio de 2000 el *Comité para la delimitación de responsabilidades entre los distintos niveles territoriales* designado por el Gobierno presentó sus recomendaciones, centrándose fundamentalmente en el nivel supramunicipal. El *Comité* recomendaba la reducción a 10-15 el número de condados (frente a los 19 actualmente existentes) y reforzar sus competencias. El Gobierno (laborista) publicó en abril de 2001 un *Libro Blanco sobre la revisión de la distribución de las competencias entre el distintos niveles de gobierno* (núm. 31, 2000-2001) en el que convertía las autoridades de los condados en protagonistas del desarrollo regional. Proponía transferir la responsabilidad de las cuestiones agrícolas y medioambientales del gobernador del condado a la autoridad de condado, reforzaba sus poderes de planificación e impulsaba —sin imponerlas— las fusiones voluntarias de los condados. El Gobierno central debía reducir su intervención a la aprobación de las leyes, a la supervisión y a las cuestiones que requieren un enfoque nacional homogéneo.

El Parlamento aprobó las propuestas enunciadas en el Libro Blanco en junio de 2001, pero su entrada en vigor, prevista a partir del 1 de enero de 2003, no llegó a producirse, ya que las elecciones generales de septiembre de 2001 llevaron al poder un Gobierno de centro-derecha.

El nuevo Gobierno conservador propuso un nuevo *Libro Blanco sobre la distribución de competencias* en abril de 2002 (núm. 19, 2001-2002), con el objetivo declarado de modernizar el sector público delegando y descentralizando las responsabilidades en condados y municipios, reduciendo la burocracia, y aplicando criterios de gestión basados en la transparencia, la eficacia, la solidaridad y la subsidiariedad. Las recomendaciones propuestas son contrarias a las del año anterior: las responsabilidades sobre temas agrícolas y medioambientales no debían ser transferidas del gobernador a la autoridad del condado, sino a los municipios, pero bajo la supervisión del gobernador; la competencia sobre planificación de las autoridades de condado no debía ser reforzada; el papel de impulsor del desarrollo regional jugado por las autoridades de condado debería reforzarse.

El Parlamento aprobó estas propuestas del Libro Blanco en junio de 2002 y, pese a la falta de acuerdo entre los partidos políticos, se dieron algunos pasos tendentes a reducir la importancia de los Consejos de condado. El ejemplo más importante fue la retirada de las competencias de los condados sobre el sector hospitalario, y la asignación de esta competencia al Gobierno central.

Tras esta experiencia, y utilizando como argumento la necesidad de evitar duplicidades, el Gobierno decidió impulsar —con carácter voluntario— la unificación en el ámbito de los condados de las competencia de los Consejos y de los gobernadores, tal y como sucedía con anterioridad a la refor-

ma de 1976. El concepto de «condado reunificado» presentado en este segundo Libro Blanco consiste en fusionar el gobernador de condado (que representa el Estado central) y la autoridad de condado (órgano elegido) en una nueva unidad —la autoridad administrativa del condado— dirigida por una única autoridad.

También se ha mostrado favorable a impulsar procesos de fusión voluntarios —que hasta el momento no se han producido— que podrían dar lugar a una división regional del territorio.

El resultado de las elecciones generales celebradas el 12 de septiembre de 2005 ha posibilitado la formación de gobierno a los laboristas, por lo que nuevamente las reformas de la organización territorial se han visto paralizadas. El futuro de las reformas, que no tropiezan con obstáculos constitucionales ni emocionales, es incierto. En todo caso, los debates sobre la supresión o no de los condados como autoridades de gobierno local, o su reforma o transformación en autoridades regionales, están siendo utilizados en la vida pública de Noruega como catalizador de los temores sobre un drástico recorte de las prestaciones del *welfare state*.

Ana del Pino Carazo ⋆

Países Nórdicos: La organización territorial de Finlandia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL NIVEL ESTATAL: UNA BREVE REFERENCIA AL SISTEMA POLÍTICO DE FINLANDIA.—III. EL NIVEL REGIONAL: PROVINCIAS Y REGIONES.—3.1. Las Delegaciones Provinciales.—3.2. Los Consejos Regionales.—IV. EL NIVEL LOCAL: MUNICIPIOS.—4.1. La organización institucional municipal.—4.1.1. El Consejo municipal.—4.1.2. El Comité ejecutivo.—4.1.3. El Director municipal.—4.1.4. El Comité de Auditores y los expertos auditores.—4.1.5. Otros comités y comisiones.—4.2. Los poderes municipales.—4.3. La cooperación municipal.—4.4. La financiación municipal.—4.5. La participación ciudadana en el ámbito municipal.—4.6. El Área Metropolitana de Helsinki.—4.7. La Asociación de Autoridades Locales y Regionales Finlandesas.—V. LA PROVINCIA AUTÓNOMA DE ÅLAND.—5.1. La historia de la autonomía ålandesa.—5.2. La Ley de Autonomía.—5.3. La organización institucional de Åland.—5.3.1. El Parlamento de Åland.—5.3.2. El Gobierno de Åland.—5.3.3. La Delegación de Åland.—5.3.4. El Gobernador.—5.4. La distribución de competencias entre el Estado y las Islas Åland.—5.5. La participación de Åland en las instancias estatales.—5.6. Los asuntos internacionales y el estatus de Åland en la Unión Europea.—5.6.1. Åland y los asuntos internacionales.—5.6.2. Åland y la Unión Europea.—5.7. La financiación autonómica.—5.8. La cuestión lingüística.

I. INTRODUCCIÓN

De los tres países nórdicos, es Finlandia al que menos atención individualizada se le ha prestado en los análisis jurídicos, cuyas referencias suelen estar diluidas en los estudios generales de los sistemas nórdicos, quizá debido a que su pertenencia a Rusia, en su historia más reciente antes de su independencia, ha marcado algunas improntas que le alejan del modelo típico escandinavo.

Sin embargo, desde el punto de vista de la organización territorial, la articulación jurídica de las reivindicaciones de autogobierno de una parte del territorio —las Islas Åland— y su exitosa y pacífica implantación le hace merecedor de una cierta consideración. El reconocimiento de la autonomía

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid y Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

política de Åland obliga a catalogar a Finlandia como un país con una descentralización política, aunque sólo parcial, atendiendo a la extensión territorial de dicha descentralización.

Empero, dejando al margen la autonomía política de Åland, la base de su organización territorial la constituye el municipio, que goza de autonomía puramente administrativa, si bien se pueden distinguir tres niveles: el nivel estatal, el regional —constituido por las provincias y las regiones— y el nivel local, integrado por los municipios y otras figuras asociativas entre los diversos municipios, a cada uno de los cuales prestaremos nuestra atención.

II. EL NIVEL ESTATAL: UNA BREVE REFERENCIA AL SISTEMA POLÍTICO DE FINLANDIA

De acuerdo con su Constitución, Finlandia es una República democrática parlamentaria que garantiza la división de los tres poderes del Estado. La vigente Constitución, aprobada el 11 de junio de 1999 —aunque no entró en vigor hasta el 1 de marzo de 2000—, vino a fortalecer los elementos parlamentarios del sistema y a equilibrar los poderes estatales, despojando al Presidente de algunos de sus poderes que, con la nueva regulación constitucional, se otorgan al Parlamento o al Gobierno, según los casos.

El Poder Legislativo corresponde al Parlamento (*Eduskunta*), que tiene una estructura unicameral y se integra de doscientos diputados elegidos el tercer domingo de marzo de cada cuatro años con arreglo al sistema de representación proporcional D'Hondt. El país está dividido en quince distritos electorales, determinándose el número de escaños que corresponde cubrir en cada circunscripción en función del número de habitantes del distrito, salvo en el caso de las Islas Åland, que constituyen un distrito electoral único en el que se elige, en todo caso, a un representante.

El Parlamento elige al Primer Ministro conforme al siguiente procedimiento: sobre la base de las negociaciones entre los Grupos Parlamentarios y después de oír al Presidente del Parlamento, el Presidente de la República propone al Parlamento un candidato a Primer Ministro, para cuya investidura se precisa el voto favorable de más de la mitad de los votos emitidos. Si no se obtiene la mayoría requerida, se propondrá, siguiendo el mismo procedimiento, un nuevo candidato y si tampoco éste consiguiera la mayoría suficiente la elección la efectuará el Parlamento sin la designación previa de un candidato, resultando elegido el que obtenga mayor número de votos. El elegido es nombrado Primer Ministro por el Presidente de la República.

Como puede apreciarse el papel del Jefe del Estado en la investidura del Primer Ministro queda reducido al de propuesta de candidato y nombramiento del elegido por el Parlamento; lo que contrasta con la regulación constitucional anterior, y constituye, como ha advertido Nousiainen, «una de las enmiendas más importantes de toda la reforma, que alterará el sistema político del país [...]. La influencia del Presidente en la designación del Pri-

mer Ministro y el diseño de la coalición en realidad ya había ido disminuyendo con los vaivenes políticos, pero su facultad de intervenir seguía existiendo legalmente y era en suma una de las atribuciones más importantes del Jefe del Estado» [1].

El Gobierno y el Parlamento están ligados por una relación de confianza, explícitamente enunciada en el artículo 3 del Texto Constitucional, en virtud de la cual el segundo puede controlar políticamente al primero a través de mecanismo diversos, tales como peticiones de información, preguntas, informes anuales que el Gobierno ha de presentar ante el Parlamento, interpelaciones, comunicaciones y mociones de censura, que podrán ser propuestas al hilo del debate de las interpelaciones y comunicaciones del Gobierno.

El Poder Ejecutivo lo integran el Presidente de la República y el Gobierno, el último de los cuales ha visto reforzada su posición constitucional frente al primero.

El Presidente de la República es, desde la Ley Constitucional de 22 de julio de 1991, de elección directa mediante sufragio universal y por un período de seis años (con anterioridad a la citada Ley el mandato era de cinco años), no pudiendo permanecer en el cargo más de dos mandatos consecutivos, lo que pone fin a una larga constante del sistema político finlandés, caracterizado por una enorme estabilidad en el cargo presidencial [2]. Para ser elegido Presidente se requiere el voto favorable de más de la mitad de los votos emitidos. Si ninguno de los candidatos alcanzase dicha mayoría se realizará una nueva elección entre los dos candidatos más votados, resultando elegido el que obtenga más votos. En el supuesto de que sólo se presentase un candidato, será elegido Presidente sin necesidad de celebrar elecciones.

Los poderes presidenciales son ahora más moderados; de configurarse como el supremo poder ejecutivo ha pasado a compartirlo con el Gobierno y ejercerlo a propuesta de este último (art. 58 de la Constitución). Como regla general, las decisiones del Presidente se toman en el Consejo de Ministros sobre la base de la propuesta de éste. Si la decisión presidencial no es acorde con la propuesta del Gobierno, el asunto será analizado de nuevo por el Gobierno, debiendo decidir el Presidente según la nueva propuesta gubernamental.

No obstante lo anterior, el Presidente conserva su poder de decisión propio, sin necesidad de propuesta de decisión previa del Gobierno, en relación a los asuntos establecidos en la Ley de Autonomía de Åland —salvo los de

---

[1] Jaakko Nousiainen, «La nueva Constitución de Finlandia: de un régimen mixto al parlamentarismo», en *El ordenamiento jurídico de Finlandia*, Parlamento de Finlandia, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Justicia, Vammala, 2001, p. 27.

[2] El mejor ejemplo de esta afirmación lo constituye la presidencia de Urho Kekkonen, que se extendió de 1956 a 1981. Esta circunstancia fue posibilitada por el artículo 23 de la anterior Constitución, ya que con anterioridad a la Ley Constitucional de 1991 no existía ningún límite en cuanto al número de mandatos presidenciales. Sobre la estabilidad en el cargo presidencial y, en general, en la vida política finlandesa, véase la nota 37 del artículo de Jasone Astola Madariaga, «El sistema constitucional finlandés: una introducción», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 114, 2001, pp. 243-244.

carácter económico—, en materia de indultos, para la convocatoria de elecciones parlamentarias anticipadas y en cuanto al nombramiento de los miembros del Gobierno y la aceptación de sus dimisiones.

Además de lo concerniente a la elección de Primer Ministro, a lo que ya nos hemos referido, el peso de la institución presidencial se ha visto mermado en relación a su capacidad de nombramiento de funcionarios de la Administración del Estado, que se reduce al de los altos cargos. Por otra parte, el Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, pero las decisiones que en esta materia tome tienen que ser adoptadas de modo compartido con el Ministro de Defensa, circunstancia que ha sido introducida por la nueva Constitución, ya que anteriormente las decisiones en este campo eran tomadas únicamente por el Presidente.

Las facultades presidenciales en relación a la actividad legislativa tampoco son excesivamente amplias. La decisión gubernamental sobre la remisión al Parlamento de iniciativas legislativas, presupuestarias o sobre convenios internacionales se toma en sesión del Consejo de Ministros presidida por el Presidente, pero carece en este ámbito de facultades discrecionales, no pudiendo apartarse de la postura adoptada por el Gobierno. Al Presidente corresponde sancionar las leyes en el plazo de tres meses, pudiendo recabar previamente dictamen del Tribunal Supremo o del Tribunal Supremo Administrativo. Si opusiera su veto, la ley será devuelta al Parlamento, que puede levantar el veto si aprueba el texto de nuevo sin introducir enmiendas, en cuyo caso la ley entra en vigor sin sanción.

La política exterior, que anteriormente dirigía en exclusiva el Presidente, es ahora capitaneada conjuntamente por el Presidente y por el Gobierno. El modelo adoptado, según advierte Nousiainen [3], es el instaurado ya durante la presidencia de Mauno Koivisto (1982-1994) y continuado por Martti Ahtisaari, con arreglo al cual el Presidente sigue figurando como el director de la política exterior, pero actúa en estrecha colaboración con el Gobierno. La regla general es el consenso con las posiciones del Gobierno, no una decisión impuesta por el Presidente. Éste es el que decide sobre la guerra y la paz, eso sí, con el consentimiento del Parlamento, al cual también le corresponde aprobar los tratados internacionales y su denuncia.

El Gobierno (Consejo de Estado), que tiene la misión de ejecutar las decisiones del Presidente, así como decidir sobre los asuntos de gobierno y administración que no estén asignados expresamente al Presidente o a otra autoridad, lo compone el Primer Ministro, que tiene una posición preeminente, y la cantidad necesaria de ministros designados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro. Una vez formado el Gobierno, o en los casos en que su composición se modifique esencialmente, deberá remitir su programa político al Parlamento para obtener la confianza de la Cámara.

---

[3] Jaakko Nousiainen, «La nueva Constitución de Finlandia: de un régimen mixto al parlamentarismo», *op. cit.*, pp. 35-36. Como afirma el catedrático emérito en Ciencias Políticas, «el significado orientador de la nueva norma se reflejará también en los discursos y declaraciones del Presidente, quien ya no podrá expresarse tan libremente sobre la política exterior del país sin el respaldo del Gobierno».

III. EL NIVEL REGIONAL: PROVINCIAS Y REGIONES

3.1. Las Delegaciones Provinciales

Desde septiembre de 1997 [4] Finlandia está dividida en cinco provincias (*läänit* en finés) con autonomía administrativa, a las que hay que añadir las Islas Åland, que gozan de autonomía política. Dejando al margen Åland, que será objeto de nuestro estudio en un apartado especial por constituir una autonomía específica, la autoridad provincial es parte de la rama ejecutiva del Gobierno central. Al frente de cada provincia hay un Gobernador, elegido por el Presidente de la República a propuesta del Gobierno por un mandato máximo de ocho años. El Gobernador está a la cabeza de la Delegación Provincial del Estado, que actúa como entidad regional para siete de los ministerios estatales promoviendo los objetivos nacionales y regionales del Gobierno central en las siguientes materias: salud y servicios sociales, educación y cultura, administración judicial, servicios de rescate, asuntos de competencia y consumo, tráfico y policía.

Una de sus funciones esenciales es, junto con la coordinación de la preparación para situaciones excepcionales y la salvaguarda de la seguridad general, la evaluación de la prestación de los servicios básicos por parte de los municipios, con el objetivo de garantizar la accesibilidad y la calidad de los meritados servicios dentro de la provincia. Los resultados de la evaluación son publicados anualmente en un informe y discutidos ampliamente en diversos foros.

3.2. Los Consejos Regionales

Por otra parte, el nivel regional propiamente dicho se nutre de estructuras de cooperación entre los diversos municipios; se trata de agrupaciones municipales cuya creación viene impuesta por mandato legal. El sistema no deja de ser llamativo: la división territorial que goza de verdadera autonomía administrativa y financiera, con su propia capacidad impositiva y legitimación democrática directa es el municipio, que constituye el átomo sobre el cual se vertebran las divisiones territoriales de ámbito regional. Estas últimas carecen de fuentes de financiación propia y de órganos de gobierno de elección directa; por el contrario, su financiación y los órganos decisorios son provistos por los municipios que las integran.

En el plano regional existen tres tipos de entidades, en el primero de los cuales centraremos nuestra atención: los Consejos Regionales, los Distritos Hospitalarios Regionales y los Distritos Regionales para el cuidado de discapacitados.

---

[4] La reforma de 1997 redujo drásticamente a seis las doce provincias en que tradicionalmente se dividía el mapa finlandés. Las actuales provincias son: Laponia, Finlandia Oriental, Finlandia Occidental, Finlandia del Sur, Oulu y las Islas Åland.

Finlandia se organiza en diecinueve regiones [5] (*maakunta* en finés) que sirven de foro de cooperación para los municipios de la región. Como se indica en el artículo 1 de la Ley 1159/1997, de División en Regiones, el territorio de Finlandia se divide en regiones para el desarrollo regional y la planificación del uso del suelo. El número, así como el área territorial que comprende y el nombre de las regiones es decidido por el Gobierno estatal después de oír a los Consejos Regionales y a los municipios afectados.

Las cuestiones relacionadas con el desarrollo regional se regulan en la Ley 602/2002, de Desarrollo Regional, que configura al Consejo Regional como la autoridad responsable de la dirección de las funciones relacionadas con el desarrollo regional. Le corresponde la tarea de planificación mediante la elaboración del plan regional que fija los fines a conseguir en cuanto al desarrollo en la región, la elaboración y aprobación del programa estratégico regional que forma parte del primero y tiene carácter cuatrienal, y la elaboración —en cooperación con las autoridades estatales, municipales y otras partes implicadas en la financiación de los programas estratégicos— y aprobación de los planes anuales para el cumplimiento del programa estratégico. Por otra parte, en su papel de director del desarrollo regional puede promover la creación de subregiones y otras fórmulas de cooperación entre los municipios y entre las regiones y los organismos de Derecho público y de Derecho privado que puedan contribuir al desarrollo en la región.

Ahora bien, siendo importante el papel del Consejo Regional tampoco es desdeñable la intervención estatal en el desarrollo regional. Corresponde al Ministerio del Interior la formulación de los objetivos nacionales para el desarrollo regional en cooperación con otros ministerios y los Consejos Regionales. Además, el mencionado Ministerio coordina, dirige y controla la preparación y cumplimiento de los programas estratégicos regionales y otros programas previstos en la ley, junto con otros ministerios que pudieran verse implicados por razón de la materia y con los Consejos Regionales, pudiendo dictar instrucciones relativas a la preparación de los programas estratégicos regionales.

La Ley de Desarrollo Regional, en su artículo 38, contempla la posibilidad de crear subregiones por decisión del Ministerio del Interior después de consultar a los municipios relevantes y al Consejo Regional, así como otras divisiones territoriales con el fin de mejorar el desarrollo de esas áreas.

Los Consejos Regionales intervienen en las asuntos internacionales relativos a sus funciones. Desde que Finlandia entró en la Unión Europea, el papel internacional de los Consejos Regionales se ha incrementado, llegando a formar parte de su tarea diaria: participan en el desarrollo de la política regional comunitaria, elaboran los programas necesarios para la obtención de

[5] Actualmente las regiones finlandesas son: Laponia, Ostrobothnia, Ostrobothnia del Norte, Ostrobothnia Central, Ostrobothnia del Sur, Kainuu, Karelia del Norte, Karelia del Sur, Savonia del Norte, Savonia del Sur, Pirkanmaa, Satakunta, Finlandia, Finlandia Central, Uusimaa, Uusimaa del Este, Kymenlaakso, Tavastia y Päijänne Tavastia.

fondos estructurales de la Unión Europea para sus regiones e interviene parcialmente en su distribución. Asimismo, proponen a sus candidatos como miembros del Comité de las Regiones y muchos tienen sus propias representaciones permanentes en Bruselas, además de la representación de la Asociación de Autoridades Regionales y Locales Finlandesas. Algunos son miembros de organizaciones regionales europeas como la Asamblea de Regiones Europeas, la Conferencia de Regiones Marítimas Periféricas de Europa o la Asociación de Regiones Costeras de Europa.

Desde un punto de vista organizativo los Consejos Regionales se estructuran en una Asamblea, un órgano ejecutivo y una Oficina. La Asamblea es el más alto órgano de decisión del Consejo que normalmente se reúne dos veces al año, cuyos miembros son elegidos por los municipios que integran la región, en proporción a su población, por un período de cuatro años, coincidiendo con el mandato de los representantes locales. De acuerdo con la Ley de Gobierno Local la composición de la Asamblea debe reflejar la importancia cuantitativa de los grupos políticos existentes en la región, y sus miembros han de ser concejales de los correspondientes municipios.

El Comité ejerce las funciones ejecutivas y administrativas del Consejo, reuniéndose al menos una vez al mes. Sus miembros son elegidos por la Asamblea respetando la representación política de la región. En sus tareas administrativas es auxiliado por una Oficina encabezada por el director regional.

IV. EL NIVEL LOCAL: LOS MUNICIPIOS

El sistema de autonomía local en Finlandia, como afirma Sawicki [6], está en una fase de lenta y progresiva transformación. A este respecto, la Constitución de 1999 no representa una ruptura con el pasado, sino más bien una confirmación de una arraigada tradición municipal, cuyos logros han venido más de la mano de la legislación ordinaria que por la vía constitucional.

En efecto, la Constitución se limita a garantizar la autonomía municipal remitiendo a la ley la regulación de la misma. En concreto, el artículo 121, que lleva por rúbrica «Autonomía municipal y otras autonomías regionales», dispone *ad litteram*:

> «Finlandia está dividida territorialmente en municipios, cuya administración debe fundarse en la autonomía de sus habitantes. Los fundamentos generales de la administración municipal y las facultades concedidas a los municipios estarán regulados por Ley.

[6] Jan Sawicki, «Finland», en la obra colectiva *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, vol. I, Comité de las Regiones, Bruxelles, 2004, p. 226.

> Los municipios tienen derecho a recaudar impuestos. Los fundamentos de la obligación tributaria y de la fijación de los impuestos, así como la seguridad jurídica de los contribuyentes, estarán regulados por Ley.
>
> Las provisiones sobre autonomía en territorios administrativos mayores que un municipio serán establecidas por Ley. Los Sami tendrán autonomía lingüística y cultural en su región de residencia original de acuerdo con lo regulado por Ley.»

El gobierno local está experimentando en Finlandia rápidos cambios, lo que es bastante significativo desde el punto de vista de las competencias municipales que se le atribuyen para alcanzar una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos. Con la legislación actual, los municipios gozan de un alto nivel de autonomía, al menos en lo que se refiere a los instrumentos de que disponen para alcanzar ciertos objetivos, destacando entre ellos los mecanismos de coordinación y actuación conjunta.

No obstante, recientemente se ha planteado en Finlandia un debate político acerca de la reforma de la estructura municipal. El elevado número [7] de municipios se considera una rémora para la prestación de los servicios públicos, por lo que se ha sugerido la posibilidad de reducirlo. Un grupo de trabajo dirigido por el Ministro para Asuntos Regionales y Municipales ha planteado la creación de un sistema municipal a dos niveles con diferentes poderes. Sin embargo, la Asociación de Autoridades Regionales y Locales Finlandesas se muestra a favor de un sistema en donde los municipios constituyan unidades que aglutinen, al menos, veinte o treinta mil habitantes, lo que pondría fin a la situación actual de un considerable número de municipios finlandeses que cuentan tan sólo con unos cientos de habitantes.

4.1. La organización institucional municipal

4.1.1. *El Consejo municipal*

La Ley 365/1995, de 17 de marzo, de Gobierno Local, sienta como principio general que el más alto poder de decisión en cada municipio corresponde a un Consejo municipal elegido [8] por sufragio directo y secreto, el

---

[7] En el año 2005 el número de municipios en Finlandia ascendía a 432.

[8] La participación en las elecciones locales, como ha hecho notar Sandberg, ha sufrido un notable descenso en las últimas décadas. Del 78,1 por 100 de participación en las elecciones de 1980 se pasó al 70,9 por 100 en las de 1992, cayendo al 61,3 en 1996 y al 55,8 en el 2000. Ahora bien, existen considerables variaciones entre los diferentes municipios: como regla general se puede afirmar que en las grandes ciudades el descenso de la participación ha sido más brusco que en los pequeños municipios, teniendo en cuenta que tradicionalmente la participación en las elecciones locales ha sido inferior a la de las elecciones parlamentarias y presidenciales. *Vid*. Siv Sandberg, *Local government in Finland*, Institute for Comparative Nordic Politics and Administration, Abo, 2004, p. 19.

cuarto domingo de octubre cada cuatro años, de acuerdo con un sistema proporcional. En Åland las elecciones municipales se celebran, asimismo, cada cuatro años, pero no coinciden en el tiempo con las del resto de Finlandia [9].

En el sistema electoral finlandés los votantes otorgan su voto a candidatos individuales. Los candidatos aparecen incluidos en listas que pueden ser listas de partidos políticos, lo que constituye el supuesto más común, o listas de agrupaciones electorales. Los puestos son asignados a las listas antes que a los candidatos, teniendo en cuenta los votos totales de la lista mediante la suma de los votos obtenidos por todos los candidatos incluidos en ella.

El número de concejales a elegir está en función de la población existente el primer día del año electoral, de acuerdo con la siguiente tabla:

Población	**Núm. de Concejales**
Hasta 2.000	17
2.001-4.000	21
4.001-8.000	27
8.001-15.000	35
15.001-30.000	43
30.001-60.000	51
60.001-120.000	59
120.001-250.000	67
250.001-400.000	75
Más de 400.000	85

No obstante, en los municipios de menos de dos mil habitantes la Junta puede decidir que el número de concejales a elegir sea quince o trece, de lo que se dará cuenta al Ministerio del Interior.

El Consejo elige internamente, de entre sus miembros, y en una misma elección a un Presidente y el número necesario de Vicepresidentes para todo el mandato, salvo que el Consejo haya decidido que sea por un período más corto.

El Consejo municipal es responsable del funcionamiento y las finanzas del municipio, siendo competente para desarrollar las funciones relacionadas en el artículo 13 de la Ley de Gobierno Local que no constituye *numerus clausus*. Entre ellas se encuentra, por ejemplo, la decisión sobre los principales objetivos económicos y funcionales, elección de auditores, elección de miembros de los órganos municipales, fijar los principios financieros, aprobar el presupuesto y los estados financieros, fijar los principios de la remuneración de cargos electivos, establecer objetivos financieros y operativos para las empresas municipales, etc. En definitiva, al Consejo municipal, en tanto que

[9] En Åland las próximas elecciones tendrán lugar en el 2007, en tanto que en el resto de municipios de Finlandia será el cuarto domingo de octubre de 2008.

supremo órgano de decisión del municipio, le corresponde establecer las estrategias económicas y los objetivos a largo plazo, que vinculan y orientan la actuación de todos los demás órganos del municipio.

El gobierno local tiene capacidad de autoorganización de su propia administración, para lo cual el Consejo puede aprobar la normativa, que suele revisarse cada cuatro años, reguladora de las diversas autoridades municipales, sus funciones, su organización interna y los procedimientos de toma de decisiones. De acuerdo con la Ley de Gobierno Local la organización municipal comprende, además del Consejo, el Comité ejecutivo (que es responsable ante aquélla), las Comisiones y sus Subcomisiones, así como los Consejos de Dirección y sus Divisiones y Delegaciones. El Consejo, por su parte, está legalmente habilitado para crear una Comisión Auditora encargada de la planificación de las auditorías de la administración y las cuentas públicas durante el período de su mandato; asimismo, puede crear Comisiones de trabajo, bajo la dependencia del Comité ejecutivo, para el desempeño de tareas de carácter permanente. Teniendo en cuenta que el Consejo municipal se reúne, de media, entre ocho y diez veces al año, es fácilmente comprensible que las decisiones sobre asuntos cotidianos hayan de ser tomadas por los demás órganos municipales.

Además, el Consejo municipal puede delegar sus competencias en otros órganos, salvo en aquellas materias en que específicamente se requiera su decisión. Si se trata del ejercicio de la coacción administrativa la delegación sólo puede efectuarse en órganos municipales. En la práctica la delegación de competencias por parte del Consejo en órganos jerárquicamente inferiores (fundamentalmente en órganos de composición mixta política y administrativa) es una constante creciente en la vida municipal finlandesa. Como advierte Sawicki [10], el incremento de la delegación ha contribuido positivamente a la eficacia y la eficiencia en la actuación administrativa, pero, en contrapartida, ha generalizado la preocupación por la pérdida del carácter democrático de las decisiones adoptadas, fundamentalmente desde el punto de vista de la transparencia. Por tal motivo, la tendencia de los últimos años es la de intentar delegar en los cargos administrativos solamente aquellos asuntos cotidianos o de menor importancia o que, al menos, no impongan una obligación de asunción de responsabilidad a los órganos electivos.

Por otra parte, con frecuencia se considera [11] que la creciente delegación de asuntos debilita el papel del Consejo municipal, de ahí que en los últimos años se haya intentado fortalecer su importancia institucional por tres vías: *a)* enfatizando su papel estratégico, para lo que muchos Consejos incluyen como parte de su agenda de trabajo la celebración de seminarios estratégicos; *b*) restringiendo a los concejales y concejales suplentes la condición de elegible para ser miembro del Comité ejecutivo y de comisiones municipales específicas, posibilidad que deja abierta la Ley de Gobierno Local (art. 18)

[10] Sawicki, *op. cit.*, p. 228.

[11] *Vid*. Siv Sandberg, *Local government in Finland*, Institute for Comparative Nordic Politics and Administration, Abo, 2004, p. 22.

a la decisión del Consejo, y *c)* posibilitando (art. 21 de la Ley de Gobierno Local) la retirada de la confianza del Consejo en el Comité ejecutivo o en otros órganos decisorios, lo que es relativamente usual en la vida municipal finlandesa.

4.1.2. *El Comité ejecutivo*

El Comité ejecutivo es designado por el Consejo municipal, en la sesión que éste celebra en enero, por un período de dos años. No obstante, en la práctica el núcleo del Comité permanece invariable durante los cuatro años del mandato del Consejo. La elección se verifica de acuerdo con los principios de proporcionalidad, garantizando que los partidos políticos y otros grupos tienen representación en el Comité en proporción a la cuota de representación en el Consejo. Además, al igual que sucede para la designación de los miembros de otros órganos, se debe respetar el principio de igualdad entre hombres y mujeres establecido en la ley, de tal modo que si la paridad no puede ser absoluta, al menos no sea inferior al 40 por 100 de los miembros a designar.

En la actualidad el Comité ejecutivo tiene una posición central en la toma de decisiones municipales. Desde el punto de vista de la estricta legalidad vigente su función es la de preparar los asuntos que son sometidos a la decisión del Consejo municipal, así como la de ejecutar las decisiones adoptadas por este último órgano, velando por los intereses locales. Sin embargo, su papel trasciende del puramente preparatorio de los asuntos y meramente ejecutor de las decisiones del Consejo, ya que, *de facto*, un elevado número de asuntos cotidianos del municipio está en manos de la decisión del Comité, máxime si se tiene en cuenta el alto grado de delegación de facultades al que anteriormente aludíamos. A ello también contribuye, asimismo, el hecho de que, salvo disposición específica en contra, el Comité representa a la autoridad local y ejerce su derecho a ser oído.

4.1.3. *El Director municipal*

A diferencia de lo que constituye la regla general en los países europeos, en Finlandia no existe una figura equivalente a la del Alcalde en el sentido habitual del término que personifique al municipio. Tan sólo se ha previsto (art. 24 de la Ley de Gobierno Local) la institución del Director municipal, elegido por el Consejo por un período de tiempo determinado o con carácter indefinido, para dirigir la administración, la ejecución económica y otras funciones en subordinación al Comité ejecutivo, pudiendo verse obligado a dimitir por mayoría de dos tercios de los concejales cuando ya no goza de la confianza del Consejo municipal. Si el Director municipal es elegido para todo el mandato del Consejo puede, asimismo, ser elegido presidente del Comité ejecutivo.

4.1.4. *El Comité de Auditores y los expertos auditores*

Junto con el Consejo y el Comité ejecutivo, el Comité de Auditores integra el esquema institucional mínimo que por exigencia legal ha de poseer un municipio. Este Comité es elegido por el Consejo con la misión de evaluar la actividad y las finanzas del municipio, durante los años del mandato de aquél. Asimismo, valora el grado de cumplimiento de los objetivos funcionales y económicos establecidos por el Consejo, presentando anualmente un informe sobre el estado de los asuntos municipales.

Ahora bien, este Comité no está compuesto por expertos sino por políticos legos, siendo su Presidente y Vicepresidente concejales, lo que explica que el sistema de auditoría se complete con la elección por el Consejo de uno o más auditores oficialmente capacitados que han de ejercer sus funciones con imparcialidad. Estos auditores expertos auditan la administración y los estados económicos del municipio de acuerdo con las buenas prácticas de auditoría, controlando que se ajusta a la legalidad y a las decisiones del Consejo, y, en el caso de observar irregularidades, deben informar al Comité de Auditores y si fuera necesario también al Comité ejecutivo.

Cada año económico los auditores presentarán un informe al Consejo municipal con los resultados de su auditoría, pudiendo incluir advertencias cuando hubieran observado ciertas irregularidades, en cuyo caso el Comité de Auditores solicitará la explicación del órgano afectado por la advertencia y un informe del Comité ejecutivo, decidiendo finalmente al respecto el Consejo municipal.

4.1.5. *Otros comités y comisiones*

Como ya se ha puesto de manifiesto el Consejo municipal tiene una gran capacidad de decisión en cuanto a la organización interna del municipio, pudiendo crear comisiones y comités de diversa índole, de carácter permanente o temporal. No obstante, pueden señalarse con Sandberg [12] en la esfera local finlandesa dos grandes modelos que responden a una motivación diferente:

— El primero consiste en la creación de fuertes comités para cada uno de los tres grandes bloques sectoriales: educación y cultura, cuidado social y sanitario, y servicios técnicos. La elección de este modelo aparece motivado por el deseo de concentrar el poder de decisión en pocos órganos, siendo más fácil la coordinación entre ellos.
— El segundo, por el contrario, incluye gran cantidad de consejos y comités, con la consiguiente disminución de su ámbito material de actuación, lo que favorece la especialización.

[12] Siv Sandberg, *op. cit.*, p. 24.

4.2. Los poderes municipales

Siguiendo a Sandberg [13], pueden estructurarse en tres tipos las competencias municipales:

a) Competencias que asumen voluntariamente en el marco del autogobierno local, como sucede en materia de infraestructuras, ocio, política industrial y subvenciones a empresas, cuyos perfiles, no obstante, no están suficientemente delimitados.

b) Competencias en materias reguladas por el Estado, en las que los municipios se mueven con un considerable margen de discreción en la prestación de los servicios. Así sucede, por ejemplo, en relación a las actividades de promoción cultural, cuidado de ancianos, sector medioambiental o servicios de extinción de incendios y rescate.

c) Por último, una tercera modalidad competencial alude a sectores y servicios que son regulados por la legislación estatal y deben ser prestados conforme a los estándares previstos en dicha legislación, con lo que se reduce considerablemente el margen de decisión de los entes municipales. Tal es el caso de los cuidados infantiles, la educación y los servicios sanitarios.

La asunción de competencias municipales no supone, empero, que los servicios que los municipios han de proporcionar a sus ciudadanos provengan directamente de los entes locales. Precisamente, la recesión económica que sufrió Finlandia en los años noventa trajo consigo un movimiento privatizador, especialmente en la segunda mitad de la meritada década. Esta ola privatizadora fue sin duda más intensa en la esfera local, que ya había comenzado en los ochenta con los servicios de limpieza y la atención social para la tercera edad. Los municipios son responsables de los servicios públicos, pero cada vez se está incrementando su consideración como compradores, más que como productores de sus propios servicios.

La política privatizadora tiene su respaldo legal en la Ley de Gobierno Local que parte del principio general, enunciado en el artículo 2.3, de que las autoridades municipales son responsables de la prestación de los servicios públicos, sin perjuicio de que algunos de esos servicios puedan ser prestados por terceros, principalmente por empresas privadas. Sin embargo, el movimiento privatizador no se ha extendido, por regla general, a sectores esenciales, como el educativo o el de los servicios sanitarios, en los que las dificultades para la prestación de los servicios se han resuelto mediante otras fórmulas, especialmente con el recurso a los instrumentos de cooperación entre entes locales.

---

[13] Siv Sandberg, *op. cit.*, pp. 10 y 11.

4.3. La cooperación municipal

Cualquiera que sea la dimensión de los municipios, todos ellos gozan de las mismas competencias. Sin embargo, no todos poseen la capacidad y los medios suficientes para proporcionar los servicios públicos de su competencia por sí mismos, lo que ha obligado a recurrir a fórmulas cooperativas que constituyen, desde que en 1930 se creara la primera agrupación de municipios, una generalizada práctica en el sector municipal finlandés. La enseñanza primaria, el cuidado de niños y ancianos y servicios técnicos básicos son proporcionados fácilmente por los municipios, incluso por los pequeños. Por el contrario, la enseñanza secundaria, la educación profesional y los servicios sanitarios sólo los grandes municipios pueden prestarlos por sí mismos; los de menor tamaño han de crear agrupaciones de municipios.

La formación de estas agrupaciones, la mayoría de las cuales operan en el sector educativo (principalmente en lo concerniente a la formación profesional) y sanitario (fundamentalmente la asistencia primaria), es voluntaria y se constituye sobre bases contractuales, mediante la firma por todos los municipios miembros de un convenio, modificable con el consentimiento unánime de los miembros, en el que se determina el nombre, su domicilio, los municipios que la integran y sus funciones, y se marca la línea de actuación de aquélla, su financiación, la organización interna, así como el modo de disolución de la agrupación. El área geográfica que estas agrupaciones suelen abarcar no es muy extenso, estando integradas por pocos municipios (oscila entre dos y diez). La creación y disolución de las agrupaciones municipales debe ser comunicada a la Delegación Provincial del Estado de la provincia donde dicha agrupación esté domiciliada.

Tales agrupaciones, cuyo régimen se contiene en los artículos 76 a 86 de la Ley de Gobierno Local, tienen virtualidad jurídica propia, en el sentido de que disponen de un presupuesto propio y de órganos decisorios, pudiendo actuar con cierta autonomía respecto de los municipios que la integran. Desde la perspectiva organizativa e institucional, cada agrupación de municipios tiene una asamblea general en la que están representados todos los municipios miembros de la agrupación, y otros órganos de decisión en cuya composición se reflejan los resultados de las elecciones municipales.

En cuanto a su financiación, carecen, a diferencia de los entes locales que la integran, de potestad para recaudar impuestos y de fuentes propias de financiación. Su presupuesto se nutre de las arcas municipales, contribuyendo cada uno de los municipios con la tasa de reparto que se establece en el convenio de creación.

4.4. La financiación municipal

Difícilmente pudieran llevarse a cabo las competencias municipales si no se cuenta con los recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades económicas derivadas de la prestación de los servicios públicos.

El sistema de financiación de los entes locales en Finlandia se basa en principios singulares, algunos compartidos con los demás países nórdicos, pero que difieren significativamente del modelo que prevalece en el resto de Europa.

Como ya se ha señalado al Consejo municipal le corresponde la aprobación del presupuesto municipal, cuyos ingresos proceden de diversas fuentes, entre las que destaca por su importancia cuantitativa los impuestos, que junto con los ingresos corrientes y las ayudas estatales constituyen las tres principales fuentes de financiación municipal, por orden de importancia cuantitativa.

1. La fortalecida posición de los municipios en el sistema finlandés se debe a la autonomía fiscal de la que gozan, que les permite financiar la mitad de sus gastos con los ingresos procedentes de la recaudación de impuestos. En materia impositiva, como ha observado Sandberg [14], tradicionalmente se hacía hincapié en el impuesto sobre la renta. Sin embargo, la tendencia de los últimos gobiernos estatales de Finlandia ha sido la de poner mayor énfasis en otras fuentes impositivas, como los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (excluyendo la propiedad agrícola y forestal), que han devenido en una relativamente importante fuente de ingresos para los pequeños municipios, aunque su trascendencia es todavía reducida.

   En el capítulo impositivo debe también citarse el impuesto de sociedades, pese a que no es un recurso impositivo local propiamente dicho, habida cuenta de que es recaudado centralizadamente de acuerdo con el tipo impositivo fijado por el Estado y los ingresos son compartidos entre el Estado y las entidades locales. La fórmula con arreglo a la cual se verifica el reparto se fija anualmente en el presupuesto nacional; si bien a raíz de la reforma del sistema de financiación, operada en el año 2002, la cuota de reparto se ha reducido a la mitad para los municipios. La distribución de estos ingresos entre los distintos municipios se realiza en función del número de empresas y la fuerza de trabajo de las mismas en el municipio.
2. En términos generales, la segunda fuente de financiación municipal la constituyen los ingresos corrientes procedentes de la prestación de servicios a otros municipios o de las tasas derivadas de la prestación de servicios como el transporte público, el suministro de agua o los cuidados hospitalarios. La importancia de esta fuente de financiación para las arcas municipales varía de unos municipios a otros, si bien son los municipios más grandes los que dependen más de ella.
3. Por último, las transferencias estatales son de extraordinaria relevancia para los pequeños municipios. La concepción de estas ayudas estatales ha ido evolucionando desde su configuración inicial como una remuneración por los servicios públicos prestados en el ámbito local, con la consiguiente descarga para el Estado, hacia su consideración

[14] Siv Sandberg, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

actual como una compensación para minimizar las diferencias de capacidades financieras entre los diversos tipos de municipios. Estas transferencias de fondos estatales pueden ser de tres tipos:

— Transferencias estatales de carácter ordinario, que incluyen tres modalidades: las ayudas *per capita*, las ayudas para la educación y las ayudas para los cuidados sociales y sanitarios. El volumen de estas trasferencias se determina de acuerdo con indicadores objetivos que reflejan las necesidades del servicio y los costes estructurales, indicadores tales como la edad, la densidad de población, la tasa de mortalidad, el número de alumnos, etc. Aunque la cuantía de la transferencia se calcula para cada modalidad, queda a la discreción de los órganos municipales la determinación del uso de los fondos.
— Compensación por los ingresos derivados de los impuestos. En función de su nivel de ingresos procedentes de la recaudación de impuestos los municipios pueden recibir una compensación con el fin de igualar las diferencias entre su nivel de ingresos y la media nacional, mediante un sistema que trata de garantizar el principio de solidaridad entre los entes locales. Aquellos municipios que perciban, vía impuestos, menos del 90 por 100 de la media nacional recibirán una cuantía adicional para alcanzar la tasa media, en tanto que los que excedan del 105 por 100 de la media nacional verán reducida su parte de la transferencia estatal.
— Finalmente, se prevén ayudas estatales discrecionales para aquellos entes locales que tengan especiales problemas económicos de carácter excepcional o temporal.

4.5. La participación ciudadana en el ámbito municipal

La democracia municipal finlandesa es una democracia representativa en la que, no obstante, se intercalan algunos instrumentos de democracia directa previstos en el Capítulo 4 de la Ley de Gobierno Local (arts. 26 a 31), que parte del principio general de garantizar a los ciudadanos la oportunidad de participar e influir en la vida local, para lo que se reconocen los siguientes cauces:

— El derecho de iniciativa. Los residentes en el municipio tienen derecho a plantear iniciativas a las autoridades locales en las materias relacionadas con su actividad. Los ciudadanos que hayan ejercido su derecho de iniciativa deben ser informados de las medidas tomadas como consecuencia de ella.

  Al menos una vez al año el Consejo está obligado a informar de las iniciativas ejercidas y las medidas adoptadas al respecto. Además, si la iniciativa es respaldada por el 2 por 100 de los residentes con dere-

cho a voto el asunto debe ser sometido a la consideración del Consejo en un plazo no superior a seis meses.

— El referéndum municipal. La decisión sobre la celebración de un referéndum de ámbito local corresponde tomarla al Consejo, bien por propia iniciativa o bien a propuesta de los residentes que representen al menos el 5 por 100 de los ciudadanos con derecho a voto. En todo caso el referéndum es de carácter consultivo.

No obstante su regulación jurídica, la repercusión práctica de estos instrumentos de participación ciudadana es reducida, toda vez que la verdadera participación se canaliza por cauces informales a través de debates públicos con la participación de expertos, contactos personales con los políticos, participación en actividades de organizaciones de voluntariado, etc.

4.6. El Área Metropolitana de Helsinki

En 1970 se constituyó el Área Metropolitana de Helsinki (*Ytv*) integrada por cuatro municipios —la ciudad de Helsinki y las vecinas ciudades de Espoo, Vanita y Kauniainen— con el fin de coordinar las políticas municipales en ámbitos de gran trascendencia local como la gestión de residuos, medio ambiente, transporte público y planificación urbanística. El Área está regulada por la Ley de 1 de enero de 1996, que deroga la anterior de 15 de marzo de 1985 (Ley 253/1985).

Las decisiones del Área Metropolitana son adoptadas por una Asamblea, integrada por veintidós miembros: a Helsinki le corresponden once representantes, a Espoo y Vantaa cinco a cada una y uno a Kauniainen, designados por los propios municipios integrantes del Área, por lo que la composición política refleja, al menos en cierta medida, la composición de la corporación local. La Asamblea del Área Metropolitana tiene entre sus funciones la aprobación del presupuesto y la planificación económica, la aprobación de las cuentas anuales, la elección de un auditor y de los miembros de otros órganos (entre ellos el Consejo Ejecutivo) que integran la estructura organizativa del Área, así como la aprobación de reglamentos.

El Área se estructura en cinco departamentos: Departamento de Transportes, Oficina Medioambiental, Oficina de Planeamiento Urbanístico, Departamento de Gestión de Residuos y los Servicios Comunes. De todos ellos destaca el primero por la importancia que se le concede. Prueba de ello es que de los ciento ochenta millones de euros de presupuesto con que contó el Área Metropolitana en el año 2004, ciento veinticuatro corresponden al Departamento de Transportes.

Con el fin de no causar un agravio, el artículo 7 de la Ley efectúa, para aquellos casos en que los ingresos recaudados no sean suficientes, una distribución de los costes entre los distintos municipios integrantes del Área Metropolitana en función del uso que cada uno haga de sus servicios. En el supuesto de que no sea de aplicación esta previsión la ciudad de Helsinki cos-

teará la mitad y los demás integrantes del Área la otra mitad en proporción a su población el 1 de enero del año en cuestión, pero nunca menos del 3 por 100 cada uno.

4.7. La Asociación de Autoridades Locales y Regionales Finlandesas

Una institución a través de la cual cooperan los gobiernos locales es la Asociación de Autoridades Locales y Regionales Finlandesas (*Kuntaliitto*), de la que forman parte todas las ciudades y municipios finlandeses. La Asociación presta servicios no sólo a los municipios, sino también a otras autoridades e instituciones como los Consejos Regionales, hospitales regionales y organismos de formación profesional. Su actuación se extiende a todas las áreas de la actividad municipal, con especial énfasis en favorecer unas relaciones estables y consistentes entre el gobierno local y el central, la autonomía, la democracia, el empleo y el desarrollo regional.

La Asociación cumple también funciones de estudio e informe, proporciona asistencia e información a las autoridades locales e intenta influir en la legislación estatal sobre gobierno local.

Forma parte de diversos organismos internacionales, entre ellos del Consejo de las Regiones y Municipios de Europa. Presta servicios a las autoridades locales en asuntos internacionales y comunitarios y vela por los intereses regionales y locales en la Unión Europea. Por ello, tiene una oficina en Bruselas y actúa, asimismo, como Secretaría de la delegación finlandesa en el Comité de las Regiones de la Unión Europea, así como en el Congreso de Autoridades Regionales y Locales de Europa del Consejo de Europa.

V. LA PROVINCIA AUTÓNOMA DE ÅLAND

El archipiélago de Åland, situado en el mar Báltico, entre Suecia y Finlandia, está integrado por unas seis mil quinientas islas e islotes, de las que sólo sesenta y cinco se encuentran habitadas (la principal isla, Fasta Åland, concentra al 90 por 100 de los habitantes), con una población de 26.530 [15] habitantes, de los cuales el 40 por 100 (10.712) [16] vive en la capital, Mariehamn. Su localización geográfica y los avatares de la Historia ayudan a comprender su peculiar régimen jurídico-constitucional.

[15] Dato a fecha de 1 de enero de 2005. Fuente: página web del Consejo Nórdico.
[16] Dato a fecha de 1 de enero de 2005. Fuente: página web del Consejo Nórdico.

5.1. La historia de la autonomía ålandesa

Como señala Reilly [17], un exitoso ejemplo de cómo la autonomía ha ayudado a mitigar o, incluso, resolver conflictos internos o ha servido para sentar las bases de una pacífica coexistencia de comunidades diversas lo constituye Åland, donde una predominante población de habla sueca que se encuentra bajo la soberanía finlandesa ha disfrutado en gran medida de una autonomía cultural y política desde 1921 [18].

Las reivindicaciones autonomistas del archipiélago de Åland se explican por su larga dependencia respecto de Suecia, hasta el punto que comparten el mismo idioma y gozan de una cultura muy similar a la sueca. Åland (al igual que Finlandia) perteneció a la corona sueca desde el siglo XIII y durante algunos períodos disfrutó de autonomía hasta que en 1809 Suecia se vio obligada a ceder Finlandia y Åland a Rusia, pasando Åland a formar parte del Gran Ducado de Finlandia.

Cuando en 1917 el Imperio ruso comenzó a desintegrarse se solicitó por parte de Åland, con el respaldo de más del 96 por 100 de su población, su reunificación con Suecia, sin que se consiguiera. A raíz de la independencia de Finlandia, en diciembre de ese mismo año, y con el fin de apaciguar en alguna medida las reivindicaciones ålandesas, Finlandia propuso un cierto grado de autonomía interna para el archipiélago, que se materializó el 6 de mayo de 1920 con la aprobación por el Parlamento finlandés de una Ley de Autonomía que, sin embargo, no fue aceptada por los ålandeses.

La cuestión ålandesa adquirió un cariz internacional, lo que propició, a iniciativa de Gran Bretaña, la intervención de la Sociedad de Naciones, cuyo Consejo adoptó, en junio de 1921, un acuerdo con el fin de favorecer a las tres partes implicadas en el conflicto: Finlandia, Åland y Suecia. A la primera se le reconoció la soberanía sobre el archipiélago, pero tuvo que comprometerse a garantizar la lengua sueca, la cultura y las costumbres de la sociedad ålandesa, así como la autonomía que Finlandia ofreció a Åland en 1920. Esta resolución fue completada con un convenio suscrito entre Finlandia y Suecia con el fin de materializar las garantías anteriores. Además, la Sociedad de

---

[17] Esta afirmación del Profesor de la Universidad Nacional de Australia puede encontrarse en *Democracy and Deep-RootedConflict: Options for Negociators,* publicado en la página web http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/upload/chapter_4.pdf; fecha de acceso 10 de enero de 2006.

[18] En el mismo sentido se pronuncia la Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos constituida en el seno de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en el Informe de 2 de junio de 2004 elaborado con ocasión de la visita del Grupo de Trabajo sobre Minorías a Helsinki y Åland del 17 al 20 de enero de ese mismo año. En relación a Åland, el objeto de estudio estaba centrado en la implementación de la autonomía y, en particular, en la autonomía como mecanismo de resolución de conflictos, llegando a la conclusión de que los ochenta años de historia de la autonomía de Åland han probado que constituye un exitoso ejemplo de protección de las minorías en Finlandia, al desarrollar las partes implicadas un mecanismo común para la resolución pacífica de conflictos y una balanza equilibrada entre la protección de la minoría ålandesa y la soberanía e integridad territorial de Finlandia, erigiéndose de este modo en fuente de inspiración en otras partes del mundo.

Naciones supervisaría el cumplimiento del régimen de autonomía y la población del Archipiélago tendría el derecho de apelar a la Sociedad de Naciones si algún asunto afectase a dichas garantías.

Simultáneamente, y para evitar que en el fututo Åland supusiese una amenaza militar para la vecina Suecia, la Sociedad de Naciones acordó un convenio de desmilitarización y neutralidad para Åland, que, en cierta medida, venía a confirmar y ampliar la desmilitarización producida a raíz de la Paz de París celebrada en 1856 después de la Guerra de Crimea y en virtud de los compromisos unilaterales adquiridos por Rusia. Sin embargo, la Convención de 1921 sobre la desmilitarización y neutralidad de Åland no fue suscrita por Rusia, que esperó hasta el Tratado de Moscú sobre las Islas Åland, de 1940, para reconocerle dicho estatuto.

La Ley de Autonomía de Åland de 1920 se completó con la regulación de la adquisición de tierras y del derecho al voto, tras lo cual, en 1922, tuvieron lugar las primeras elecciones al Parlamento ålandés, que celebró su primera sesión plenaria el 9 de junio, fecha en que se conmemora la autonomía de Åland.

En 1945, tras la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas, a pesar de ser la heredera de la Sociedad de Naciones, no continuó su implicación en el problema de Åland. Sin embargo, Finlandia mantuvo la autonomía de Åland e incluso la reformó para reforzarla. La Ley de Autonomía de Åland ha sido completamente revisada en dos ocasiones: en 1951 y en 1991. Esta última fue aprobada por la Ley 1114/1991, de 16 de agosto, que entró en vigor el 1 de enero de 1993 y permanece vigente en la actualidad con ciertas reformas operadas por las Leyes 1556/1994, de 31 de diciembre; 520/1996, de 12 de julio; 75/2000, de 28 de enero, y 68/2004, de 30 de enero.

5.2. La Ley de Autonomía

El artículo 120 de la Constitución finlandesa, referente a la posición especial de Åland, señala *ad litteram*:

> «La provincia de Åland gozará de autonomía de acuerdo con lo que se establezca específicamente en la Ley de Autonomía de Åland.»

De la lectura del transcrito precepto puede concluirse que la determinación constitucional de la situación jurídica de las Islas Åland es ciertamente escueta y poco concluyente en la medida que se efectúa una remisión a la Ley de Autonomía que constituye la norma institucional básica de las Islas, fruto de un pacto entre las autoridades finlandesas y las del archipiélago.

La reforma o la aprobación de una nueva Ley de Autonomía requiere de la aprobación por el Parlamento nacional y el Parlamento autonómico de acuerdo con un procedimiento complejo descrito en el artículo 69 de la Ley de Autonomía. En el Parlamento finlandés el procedimiento es el mismo que para la reforma constitucional previsto en el artículo 73 de la Constitución;

es decir, primero se precisa la aprobación por mayoría simple, en cuyo caso la reforma quedará en suspenso hasta la celebración de las siguientes elecciones y la constitución de la nueva Cámara, tras lo que deberá ser aprobada en sesión plenaria por mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Por su parte, en la Asamblea Legislativa ålandesa la reforma sólo puede prosperar si recibe, asimismo, el respaldo de la mayoría de dos tercios de los votos.

Como puede apreciarse, se trata de mayorías muy cualificadas, que exigen un alto grado de consenso tanto en la instancia estatal como en la autonómica en torno a la reforma de la Ley de Autonomía. Por otra parte, el hecho de que la reforma quede en suspenso hasta la celebración de las elecciones al Parlamento finlandés puede tener una doble virtualidad no excluyente: de un lado, puede actuar a modo de período de «enfriamiento», permitiendo la decisión sosegada y desprovista del apasionamiento que en un momento dado puede generar este tipo de reforma; por otro, la mediación temporal de unas elecciones puede tener el significado, de alguna manera, de una consulta popular. Si bien es cierto que no se trata de la convocatoria de elecciones como consecuencia ligada inescindiblemente a la reforma, al modo del artículo 168 de la Constitución española, sino la celebración de las elecciones que de modo natural corresponde celebrar como consecuencia de la caducidad del mandato parlamentario, no cabe duda que, en función de la relevancia de la reforma propuesta, pudiera condicionar el voto ciudadano. Con razón afirma Martin Scheinin [19] que la Ley de Autonomía es más difícil de reformar que la propia Constitución finlandesa.

El contenido de la Ley de Autonomía se asimila bastante al de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas españolas. Tras la declaración de la autonomía de Åland, se delimita su territorio y se establece su esquema institucional —escuetamente regulado en el Capítulo 3—, así como los órganos de carácter mixto, que son desarrollados en el Capítulo 8. Ahora bien, la regulación que en la Ley de Autonomía se efectúa de las instituciones de autogobierno es especialmente parca, precisando de su posterior desarrollo normativo mediante leyes autonómicas, como por ejemplo sucede con el modo de designación del Gobierno ålandés, cuya determinación lo remite la Ley de Autonomía a una ley del Parlamento de Åland; de ahí que, como apunta Domínguez García [20], el poder de autoorganización autónomo que se manifiesta mediante leyes de contenido institucional aprobadas por el propio Parlamento autonómico es superior al de las Comunidades Autónomas.

Es de destacar la importancia que en la Ley de Autonomía se da, dedicándole un Capítulo entero —el segundo—, integrado por siete artículos, a la regulación del derecho al domicilio y las limitaciones que la ausencia de este derecho conlleva en relación a la adquisición de propiedades inmobiliarias, el

---

[19] Martin Scheinin, «Consitutional Law and Human Rights», en Pöyhönen (ed.), *An Introduction to Finnish Law,* Kauppakaari, Helsinki, 2002, p. 55.

[20] Fernando Domínguez García, *Las regiones con competencias legislativas*, Generalidad de Cataluña-Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 186-187.

ejercicio del comercio u otras profesiones o el servicio militar, reflejo de la extraordinaria relevancia que tradicionalmente se ha dado en este territorio a esta cuestión y que constituye un modo peculiar de preservar su idiosincrasia; hasta el punto de que, como tendremos ocasión de analizar, le han valido el establecimiento de un estatuto especial en la Unión Europea. Asimismo, se le otorga una relevancia significativa a la regulación de la cuestión lingüística a lo largo de los ocho artículos (del 36 al 43) que integran el Capítulo 6.

Sin duda alguna, el núcleo gordiano de la Ley de Autonomía lo constituye la distribución de competencias entre el Estado finlandés y el archipiélago de Åland, alejándose en este punto del modelo español de asignación de competencias. La principal diferencia estriba, al margen de las competencias concretas que se atribuyen a uno y otro ente territorial, en la norma que efectúa el reparto competencial. En España es la Constitución la que establece las competencias estatales, remitiendo al Estatuto de Autonomía la concreción de las competencias que la Comunidad Autónoma asume, con el único límite (una vez superado el plazo inicial de cinco años que establece el art. 148 de la Constitución para las Comunidades de régimen ordinario) de las competencias exclusivas del Estado, fijadas en el artículo 149. Sin embargo, en el caso finlandés la Constitución omite toda referencia a las competencias que en todo caso corresponden al Estado, siendo la propia Ley de Autonomía la que regula el reparto competencial, tanto de las competencias que corresponden a Åland como las que se atribuyen al Estado finlandés.

Por último, el contenido de la Ley de Autonomía se completa con las disposiciones relativas a la autonomía financiera, lo relativo a los tratados internacionales y los asuntos concernientes a la Unión Europea (que ha sido objeto de importante reforma por la Ley 68/2004, de 30 de enero), finalizando con unas disposiciones adicionales y transitorias.

5.3. La organización institucional de Åland

La organización institucional del autogobierno ålandés la componen el Parlamento, que representa al pueblo ålandés en las materias propias de su autonomía, y el Gobierno y su aparato administrativo sometido a él. Éstos son propiamente los únicos órganos institucionales autonómicos; a los que hay que añadir el Gobernador, institución configurada como el representante del Gobierno finlandés en Åland, y la Delegación Åland, órgano mixto Estado-Åland. Por otra parte, como es propio de las fórmulas descentralizadoras no federales, no existe un Poder Judicial autonómico sino único para todo el Estado.

5.3.1. *El Parlamento de Åland*

El Parlamento de Åland, denominado *Lagting* (anteriormente *Landsting*) encarna el Poder Legislativo de las Islas y se compone de treinta miembros.

Su elección se verifica el tercer domingo de octubre cada cuatro años, mediante sufragio universal, directo, igualitario y secreto, con arreglo al sistema D'Hondt. Para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo es indispensable tener dieciocho años, así como gozar de la ciudadanía ålandesa, que se obtiene por nacimiento, si uno de los padres la posee, o por residencia durante cinco años y conocimiento satisfactorio de la lengua sueca, perdiéndose tal ciudadanía por residencia fuera de Åland durante un período superior a cinco años.

El Parlamento puede ser disuelto anticipadamente por el Presidente de la República, después de realizar consultas con el Presidente de la propia Asamblea (art. 15 de la Ley de Autonomía de Åland).

La potestad legislativa de la provincia de Åland viene constitucionalmente reconocida en la Constitución finlandesa, cuyo artículo 75 contiene mención expresa a las leyes de Åland, sin mayor regulación que la remisión a lo que establezca al respecto la Ley de Autonomía.

Una vez aprobada la ley por el *Lagting,* de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento parlamentario, es sometida a la sanción del Presidente de la República. En concreto, debe ser remitida al Ministro de Justicia y a la Delegación de Åland, que emite su dictamen antes de que la ley sea sometida al Presidente. A éste se le reconoce derecho de veto sobre la legislación de Åland en dos supuestos específicos: que el *Lagting* se haya excedido en el ejercicio de sus competencias legislativas, o que la ley ålandesa afecte a la seguridad interior o exterior del Estado. En tales casos, el Presidente de Finlandia puede vetar total o parcialmente la ley en el plazo de cuatro meses desde su remisión al Ministro de Justicia.

Pudiera parecer que el veto presidencial actúa como instrumento de relativización de la amplitud de las competencias ålandesas. Sin embargo, esto no es así; el Presidente de la República carece de facultades discrecionales en la toma de su decisión de veto, toda vez que dicha decisión la adopta sobre la base del dictamen emitido por la Delegación de Åland y, en ocasiones, del Tribunal Supremo de Finlandia, que en este punto realiza funciones equivalentes a las de los Tribunales Constitucionales resolviendo los problemas derivados de la distribución de competencias entre el Estado finlandés y el archipiélago.

Además, se han previsto una serie de cautelas en defensa de la autonomía ålandesa. En primer lugar, el artículo 58 de la Constitución Finlandesa excluye indirectamente del poder presidencial de veto a las leyes ålandesas la necesidad de que se ejerza a propuesta del Consejo de Estado, salvo que se trate de asuntos económicos; es decir, el Presidente de la República decidirá o no interponer su veto sobre el asunto sin propuesta de decisión previa emitida por el Gobierno finlandés. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que los actos del Presidente de la República están sujetos a la fiscalización, por *mor* de lo preceptuado en el artículo 112 de la Constitución finlandesa, del Procurador General de Justicia y del Defensor del Pueblo. Una vez recibido el dictamen del primero, si el Presidente se hubiera excedido en el ejercicio de sus funciones, contraviniendo la ley, el Consejo de Estado deberá declarar que

la decisión no es ejecutable y propondrá al Presidente la modificación o la revocación de la misma. En tercer lugar, la propia composición de la Delegación de Åland, cuyo dictamen constituye la base de la decisión presidencial, es sumamente relevante, al tratarse de un órgano de composición bilateral integrado por miembros elegidos por el Gobierno finlandés y por el Parlamento de Åland. Por último, el artículo 20 de la Ley de Autonomía prevé que si el veto recayera únicamente sobre una parte de la ley, el Gobierno autonómico tiene en sus manos la capacidad de decidir si la parte no afectada por el veto entra en vigor o, por el contrario, si la ley es anulada en su totalidad.

Corresponde al Gobierno de Åland la publicación de las leyes en el Boletín Oficial (*Åland Statute Series*), entrando en vigor en la fecha determinada por el Parlamento ålandés o, en su defecto, en la fijada por el Gobierno autonómico. Si en la fecha establecida la ley no hubiera sido publicada, en aras de la garantía del conocimiento de las normas por los ciudadanos, entrará en vigor en la fecha de publicación.

En algunos supuestos se pude anticipar la entrada en vigor de la ley: cuando un crédito incluido en el presupuesto de Åland requiera la promulgación de una ley autonómica siendo precisa, por especiales razones, la inmediata entrada en vigor de la ley, el Parlamento de Åland puede autorizar al Gobierno del archipiélago para que así lo decida antes de que el Presidente de la República ejerza su derecho de veto. Si posteriormente el Presidente anulara la ley en cuestión, el Gobierno publicará una comunicación reseñando el cese de la vigencia de la ley en la fecha de publicación de tal comunicación.

Si razones de uniformidad y legalidad así lo aconsejaran, es posible que una ley autonómica contenga disposiciones en materias de competencia estatal, siempre y cuando sean, en su esencia, conformes con las correspondiente previsiones de las leyes estatales, y sin que ello suponga en ningún caso la alteración de la distribución de competencias entre el Estado y Åland.

5.3.2. *El Gobierno de Åland*

El Poder Ejecutivo lo ostenta el Gobierno (*Landskapsstyrelse*), que puede estar formado por un máximo de ocho miembros, a cuyo frente se encuentra el Presidente. Es elegido por el *Lagting* de acuerdo con los principios típicos del sistema parlamentario de gobierno, tras las negociaciones entre los diversos grupos políticos.

Al Gobierno se le otorga potestad reglamentaria para la aprobación de decretos en las materias de la competencia de Åland, a excepción de lo relativo a la creación de derechos y obligaciones individuales o en aquellas otras materias que según la Constitución o la Ley de Autonomía estén reservadas a la ley (art. 21). Los decretos que sean contrarios a las leyes autonómicas o estatales no serán aplicables.

Los conflictos de atribuciones entre las autoridades estatales y autonómicas sobre una determinada cuestión administrativa serán resueltos por el Tribunal Supremo, a instancias del Gobierno de Åland o del órgano estatal.

Antes de adoptar su decisión sobre el conflicto, el Tribunal Supremo recabará la opinión de las autoridades implicadas y de la Delegación Åland.

Como regla general, los actos y decisiones de las autoridades subordinadas al Gobierno de Åland o de las autoridades municipales son susceptibles de recurso ante el Tribunal Administrativo de Åland. Si el acto o decisión proviene del Gobierno de Åland, el recurso habrá de interponerse ante el Tribunal Supremo Administrativo, salvo las decisiones relativas a nombramientos, que no son recurribles.

5.3.3. *La Delegación de Åland*

La Delegación de Åland es un órgano mixto de composición paritaria integrado por representantes del Parlamento de Åland y del Gobierno finlandés. Cada una de estas instituciones designa a dos personas como miembro de la Delegación y a dos suplentes por cada miembro. La función de Presidente de la Delegación la realiza el Gobernador u otra persona designada por el Presidente de la República con el consenso del Presidente del Parlamento ålandés.

La Delegación tiene competencias de diversa naturaleza, en cuyo ejercicio puede solicitar la audiencia de expertos. En algunos casos actúa como órgano consultivo, debiendo emitir informe, con carácter general, cuando sea requerido por el Consejo de Estado, los ministros o el Gobierno de Åland, así como en relación al veto presidencial de la legislación ålandesa, sobre la propuesta de aprobación de decretos por los que se delegan poderes estatales en las autoridades ålandesas y en los conflictos de atribuciones entre órganos estatales y autonómicos en materia administrativa.

En otros supuestos funciona como órgano decisorio. En este sentido, le corresponde resolver las controversias surgidas entre el Estado y Åland en relación a la apertura de rutas de navegación comercial y en lo referente a la titularidad de las sedes de la Administración estatal en el territorio de Åland; así como decidir sobre diversas cuestiones en materia de aportación financiera del Estado al presupuesto autonómico (art. 56 de la Ley de Autonomía) y los conflictos relativos a la aplicación del Derecho comunitario.

5.3.4. *El Gobernador*

De conformidad con el artículo 4 de la Ley de Autonomía, el Gobernador es el representante del Gobierno finlandés en Åland. Sin embargo, el modo de su designación es un tanto peculiar y poco acorde con su carácter de representante del Estado, en la medida en que su designación no es unilateral por parte del Estado, sino que intervienen instancias autonómicas. Es elegido, de conformidad con lo estipulado en el artículo 54 de la Ley de Autonomía, de entre personas «con la necesaria cualificación para conducir la administración de Åland y atender la seguridad del Estado». La elección la efectúa el Presidente de la República, previo acuerdo con el Presidente del

Lagting. La participación de este último en el proceso de designación no es ni mucho menos desdeñable, habida cuenta que en el supuesto de no existir consenso en la designación, el Presidente de Finlandia sólo puede nombrar Gobernador de entre los cinco candidatos propuestos por el Parlamento de Åland. Además, el Presidente del *Lagting* debe ser oído antes de adoptarse decisión alguna en relación a la dimisión del Gobernador.

5.4. La distribución de competencias entre el Estado y las Islas Åland

Finlandia posee un curioso sistema de distribución de competencias entre el Estado y la provincia autónoma de Åland, consistente, como ya se apuntó, en que es la misma Ley de Autonomía la que efectúa la asignación competencial, no sólo de las competencias autonómicas, sino también de las estatales. El Capítulo 4 concreta los poderes de Åland, en tanto que el Capítulo 5 hace lo propio con los del Estado. Básicamente se sigue un sistema de dos listas —competencias estatales y competencias autonómicas— completado con sendas listas sobre las materias que son susceptibles de delegación del Estado en las autoridades ålandesas, y sobre las que son competencia de una de las instancias, pero que requieren de la negociación, la consulta o el acuerdo de la otra.

El artículo 18 de la Ley de Autonomía de Åland contiene una lista en la que, en veintisiete apartados, enumera, de modo no tasado, las materias en las que Åland tiene competencia legislativa, incluyéndose, además de la regulación de sus propias instituciones de autogobierno, materias de diversa importancia como la administración municipal; posesión y arrendamiento de tierras; protección de la naturaleza y el medio ambiente; protección del patrimonio con valor histórico y artístico; licencias para servir bebidas alcohólicas; urbanismo; sanidad; servicios sociales; educación; cultura y deportes; agricultura, ganadería y explotación forestal; caza y pesca; mantenimiento de la capacidad productiva de las granjas, bosques y aguas pesqueras; seguridad y orden público; correos; radio y televisión; impuestos municipales y otros impuestos adicionales; pensiones de los empleados de Åland y de los cargos representativos de su administración, así como de los profesores; promoción del empleo; estadísticas sobre las condiciones en Åland; carreteras, canales, tráfico rodado, ferroviario y marítimo; recursos minerales; la tipificación de infracciones, sanciones y medidas coercitivas en los asuntos que caen dentro de la competencia de Åland; bandera y escudo de armas de Åland, etc.

Por su parte, el artículo 27 relaciona detalladamente, en cuarenta y dos apartados, las materias sobre las que el Estado tiene competencia legislativa, como son: aprobación y reforma de la Constitución; derecho de residencia en el país, el de elección del lugar de residencia, el uso de la libertad de expresión, de reunión y de asociación, y el secreto de las comunicaciones; organización y actividad de la Administración estatal; relaciones exteriores; bandera y escudo de armas del Estado; Derecho de familia y sucesiones; asociaciones, fundaciones y corporaciones privadas; propiedad intelectual, competencia y

protección a los consumidores; comercio exterior; contratos de seguros; aviación y navegación mercantil; precios de los productos de la industria agrícola y pesquera y la promoción de la exportación de productos agrícolas; ciudadanía y extranjería; energía nuclear, aunque se requiere el consentimiento del Gobierno de Åland para la construcción y funcionamiento de centrales nucleares y el manejo y almacenamiento de materiales para ello en Åland; producción y estampación de metales preciosos y su mercado; unidades, reglas y métodos de medida; Derecho laboral, salvo los convenios colectivos sobre los salarios en Åland; Derecho penal, excepto lo que es competencia de Åland; procedimientos judiciales, investigaciones previas, ejecución de sentencias y extradición; privación administrativa de libertad; legislación en materia religiosa y Código eclesiástico; armas de fuego y municiones; defensa civil, sin perjuicio de que la decisión de evacuar a los residentes en Åland a otro territorio fuera del archipiélago sólo puede adoptarse con el consentimiento del Gobierno de Åland; enfermedades contagiosas en humanos, esterilización, aborto, inseminación artificial e investigaciones médicas forenses; la cualificación del personal sanitario, los servicios y productos farmacéuticos; enfermedades contagiosas en animales; prohibición de importación de animales y productos animales; fuerzas armadas, guardia costera y adopción de medidas para asegurar la seguridad y defensa del Estado; sustancias explosivas; impuestos, salvo los que son de competencia de Åland; emisión de papel moneda; estadísticas necesarias para el Estado; telecomunicaciones, sin perjuicio de que los permisos estatales para la contratación de telecomunicaciones en Åland requieren del consentimiento del Gobierno ålandés.

La asignación competencial no es estanca en la medida en que el artículo 29 de la Ley de Autonomía permite la delegación parcial o total de competencias legislativas estatales en las instancias autonómicas en materias relativas a los registros de población; registros mercantiles, de asociaciones y marítimos; servicios bancarios y de crédito; pensiones de empleados y cargos municipales y de otras personas; contratos de empleo, y legislación sobre bebidas alcohólicas. Ahora bien, la delegación, que ha de efectuare por ley, habrá de contar con el consentimiento del Parlamento de Åland.

Asimismo, en el ámbito administrativo, mediante Decreto promulgado por el Presidente de la República, previo informe de la Delegación de Åland y con el acuerdo del Gobierno autonómico, pueden ser transferidas a Åland, indefinidamente o por un período determinado, funciones pertenecientes a la Administración estatal. En este campo la delegación no es unidireccional, sino que igualmente es posible la delegación de funciones de la Administración ålandesa a las autoridades estatales.

Por último, el ejercicio de ciertas competencias requiere la intervención de la otra instancia con diverso grado de participación, bien mediante la emisión de su opinión, bien prestando su consentimiento o bien negociando las decisiones. Así sucede para el establecimiento de límites de velocidad, permisos de navegación, rutas de navegación mercante y otras cuestiones de importancia para Åland relativas a la navegación; en cuestiones concernientes al tráfico aéreo de especial trascendencia para Åland; archivos de las autoridades

estatales; decisiones del Banco de Finlandia que pudieran tener gran repercusión en el empleo o la vida económica de Åland; cambios en la regulación de la importación que incida de especial manera en la producción agrícola o en la industria pesquera en Åland; permisos para el ejercicio del comercio; clausura de instituciones u órganos del Estado en Åland; cuestiones todas ellas, cuya decisión corresponde al Estado, pero con la participación del Gobierno de Åland. En otros supuestos, como en lo relativo al derecho a practicar la navegación aérea y la concesión de permisos a los que no gozan de la ciudadanía ålandesa para la adquisición de propiedades o el ejercicio del comercio en Åland la competencia es ejercida por el Gobierno del Archipiélago, previa audiencia de las autoridades estatales.

5.5. La participación de Åland en las instancias estatales

Como es por todos conocido, la existencia de entes territoriales dotados de autonomía política conlleva, como regla general, la instauración de mecanismos de interconexión entre las instancias estatales y las autonómicas, regla general de la que no se aparta Åland, en relación a la cual el ordenamiento finlandés ha previsto diversos instrumentos de participación en el proceso de toma de decisiones estatales.

En primer lugar, la representación ålandesa en el Parlamento nacional se garantiza en el artículo 25 de la Constitución finlandesa al disponer que la provincia de Åland constituirá una circunscripción electoral propia para la elección de un Diputado en el Parlamento estatal, al que el artículo 36 del Reglamento de la *Eduskunta* le garantiza el derecho a asistir a las sesiones de la Gran Comisión.

Al mismo fin responde el artículo 22 de la Ley de Autonomía que otorga iniciativa legislativa al Parlamento ålandés en materias de competencia estatal. Ahora bien, la iniciativa no se articula como en el modelo español o en el italiano en el que se el derecho de iniciativa se ejercita directamente ante el Parlamento, sino a través de la intermediación del Gobierno central, quien, no obstante, debe someter la propuesta a la consideración del Parlamento finlandés. Asimismo, el Gobierno autonómico tiene reconocida capacidad de iniciativa igualmente en asuntos de la competencia estatal que sean de ámbito administrativo y afecten al territorio del Archipiélago.

Por otra parte, la Ley de Autonomía, en su artículo 28, prevé la intervención de Åland para la reforma constitucional o en relación a leyes estatales de especial importancia para Åland. En concreto, la reforma de la Constitución finlandesa o de una ley estatal no podrá entrar en vigor en el territorio de Åland sin el consentimiento del Parlamento del Archipiélago si afecta a los principios rectores del derecho a la posesión de propiedades inmobiliarias en Åland. Cuando se trate de otro tipo de leyes estatales, pero que sean de especial importancia para Åland, se requiere, no ya el acuerdo de la Asamblea Legislativa ålandesa, pero sí la consulta preceptiva, aunque no vinculante, de las autoridades ålandesas antes de su aprobación.

De modo análogo, en el ámbito no ya legislativo, sino gubernamental, el artículo 33 de la Ley de Autonomía ha previsto la necesidad de consulta al Gobierno de Åland con carácter previo a la toma de decisiones por parte del Presidente de la República, del Consejo de Estado, esto es, del Gobierno estatal, u otras autoridades estatales que sólo afecten a Åland o que revistan especial significación para el archipiélago.

5.6. Los asuntos internacionales y el estatus de Åland en la Unión Europea

5.6.1. *Åland y los asuntos internacionales*

Por lo que se refiere a los asuntos internacionales, de acuerdo con el artículo 27.4 de la Ley de Autonomía, las relaciones internacionales son competencia del Estado finlandés. Sin embargo, esto no significa una ausencia total de la influencia de Åland en los asuntos internacionales.

Si bien es cierto que Åland carece del comúnmente llamado en el Derecho internacional público *treaty making power*, también lo es que puede condicionar en buena medida la política internacional del Estado finlandés, al menos en lo que se refiere a la aplicación de los tratados internacionales en el territorio del archipiélago. En efecto, además de la capacidad de propuesta de negociación de tratados, y del derecho del Gobierno de Åland a ser informado de las negociaciones de los tratados internacionales sobre materias de competencia de Åland o de especial importancia para el archipiélago, de conformidad con lo estipulado en el artículo 59 de la Ley de Autonomía si un tratado u otra obligación internacional asumido por Finlandia contuviera disposiciones sobre materias de la competencia de Åland, el *Lagting*, o por delegación de éste, el Gobierno autonómico, debe dar su consentimiento para que tales disposiciones puedan ser aplicadas en Åland, e incluso si el tratado contuviera disposiciones contrarias a la Ley de Autonomía sólo pueden entrar en vigor en Åland si el *Lagting* lo autoriza por mayoría cualificada de dos tercios, siempre y cuando el tratado haya sido tramitado en el Parlamento nacional por el procedimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución, sobre aplicación de obligaciones internacionales con implicaciones constitucionales, es decir, con el voto favorable de, al menos, dos tercios de la Cámara. No obstante, si el tratado afectara únicamente al idioma a emplear en las comunicaciones entre las autoridades ålandesas y las autoridades extranjeras, se podrá autorizar en el Parlamento siguiendo el procedimiento ordinario.

5.6.2. *Åland y la Unión Europea*

Finlandia y, por lo que ahora nos interesa, Åland entró a formar parte de la Unión Europea el 1 de enero de 1995. Ahora bien, la incorporación de las Islas Åland a la Unión no fue una consecuencia ligada sin solución de con-

tinuidad a la adhesión de Finlandia. Fueron los ålandeses quienes, en virtud de su autonomía, tomaron la decisión de adherirse con posterioridad a que el Estado finlandés hiciera lo propio. La decisión del *Lagting* de entrar a formar parte de la Unión fue precedida de referéndum en el que el 74 por 100 votó a favor de la adhesión pero con un régimen especial, tras lo cual el Parlamento de Åland resolvió la incorporación por una holgada mayoría de 26 votos a favor y 4 en contra.

El reconocimiento internacional del que gozan las Islas Åland les ha hecho merecedoras de un especial estatuto en la Unión Europea, regulado en un protocolo especial, Protocolo número 2, conocido como Protocolo Åland [21], que forma parte del Tratado de Adhesión de la República de Finlandia a la Unión Europea, con lo que esta circunstancia conlleva desde el punto de vista de su rigidez y, en consecuencia, de su carácter irreformable por las decisiones de las instituciones de la Unión Europea.

De conformidad con dicho Protocolo, en las Islas Åland rigen las restricciones vigentes el 1 de enero de 1994 al derecho de las personas físicas que no tengan la ciudadanía ålandesa y de las personas jurídicas a la adquisición de bienes inmuebles o al establecimiento y prestación de servicios en el territorio de Åland sin el permiso de sus autoridades.

Asimismo, y con el objetivo expreso de «mantener una economía local viable en las Islas Åland», se incluyen alguna exenciones fiscales para este territorio, que, de este modo, adquiere la condición de tercer territorio, al quedar excluido de la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, a los impuestos especiales y a otras formas de fiscalidad indirecta, salvo los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales.

No obstante, en relación con esta exención fiscal se ha introducido en el Protocolo una cláusula de seguridad en virtud de la cual si la Comisión considerara que la meritada exención no está ya justificada, presentará al Consejo las propuestas adecuadas para la adopción de las medidas oportunas.

La incorporación de Åland a la Unión Europea ha llevado aparejada la reforma de su Ley de Autonomía con el fin de incorporar ciertas previsiones relativas a la participación de Åland en la toma de decisiones por las instancias estatales relativas a asuntos comunitarios. La reforma se materializó con la Ley 1556/1994, de 31 de diciembre, que introdujo el Capítulo 9a (arts. 59a, 59b y 59c) y el artículo 60a; capítulo que ha sido extensamente reformado mediante la Ley 68/2004, de 30 de enero, con el fin de reforzar la posición de Åland en esta materia.

Al Gobierno de Åland se le reconoce el derecho a participar en la preparación, en el seno del Consejo de Estado, de la posición nacional finlandesa, precedente a la toma de decisiones por las autoridades de la Unión Europea

[21] El Protocolo núm. 2 al Acta de Adhesión de Finlandia a la Unión Europea puede consultarse en *DOCE,* núm. C-241, de 29 de agosto de 1994.

en los asuntos que estén dentro de la competencia del archipiélago o que pudieran tener especial significación para Åland. Si la posición de Åland y del Estado no estuvieran armonizadas en consonancia con la Ley de Autonomía en las cuestiones que pertenecen a la competencia ålandesa, la posición de Åland, a requerimiento de su Gobierno, será expuesta ante las instituciones de la Unión Europea cuando Finlandia presente su posición, previsión que ha sido introducida como novedad con la reforma del año 2004.

La intervención de Åland no se produce sólo en la fase de formación de la posición estatal sobre las decisiones comunitarias, sino que también el Gobierno autonómico goza, asimismo, en los supuestos referidos, del derecho a acceder a la información sobre los asuntos que están en preparación en la Unión Europea, pudiendo el Gobierno del archipiélago reservarse la oportunidad de participar en los trabajos de la delegación finlandesa en aquellos asuntos que sean de la competencia de Åland (art. 59a, párrafo tercero, de la Ley de Autonomía).

Ahora bien, si la decisión a tomar en la Unión Europea se refiere, en todo o en parte, a la aplicación de una política comunitaria en el territorio de Åland, su participación llega aún más lejos, hasta el punto de que el Gobierno autonómico formulará la posición de Finlandia en relación a las cuestiones que estén dentro de los poderes de Åland, lo que sin duda alguna constituye un importante mecanismo de salvaguarda de la autonomía ålandesa.

En lo concerniente a la aplicación de las decisiones comunitarias, la regulación se orienta en el mismo sentido, pudiendo el Gobierno de Åland entrar en contacto directo con la Comisión de la Unión Europea en materias de la competencia de las Islas y relativas al cumplimiento en este territorio de las medidas comunitarias. El principio general que rige en este ámbito es la distribución de los poderes administrativos y legislativos entre Åland y el Estado de acuerdo con el reparto competencial establecido internamente en la Ley de Autonomía, debiendo ambas instancias consultarse mutuamente si sus medidas son interdependientes. Sin embargo, esta regla general conoce algunas excepciones:

— Si de acuerdo con el Derecho comunitario en cada Estado miembro sólo puede adoptarse una medida en un asunto administrativo que, sin embargo, cae dentro de la competencia de Åland y del Estado, la decisión sólo la tomará este último, si bien previa consulta a las autoridades ålandesas, cuya opinión deberá ser tomada en cuenta en la medida que sea posible. En caso de desacuerdo sobre las medidas a adoptar en estas situaciones el conflicto puede ser resuelto por la Delegación de Åland.
— En los supuestos en que conforme al Derecho comunitario los Estados miembros de la Unión pueden designar una única autoridad administrativa en asuntos en los que ambas instancias tienen competencia, la autoridad será designada por el Estado, aunque tal autoridad debe respetar la posición del Gobierno de Åland en los asuntos que sean de la competencia del archipiélago.

Por otra parte, se contempla, asimismo, la cooperación del Gobierno de Åland en la preparación de las alegaciones de Finlandia ante la Comisión o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte del Estado, cuando el cumplimiento de dichas obligaciones concerniere a Åland. El artículo 59d de la Ley de Autonomía, incorporado con la reforma de 2004, sienta el principio de responsabilidad interna de Åland frente al Estado si, como consecuencia de tal incumplimiento, Finlandia fuera condenada por las instituciones comunitarias al pago de una sanción económica, al reembolso de fondos europeos o a la indemnización de los daños causados a particulares.

Además, la participación se canaliza no sólo en el ámbito gubernamental, sino también en el parlamentario, para lo cual se ha reconocido al Diputado del Parlamento finlandés elegido en la provincia de Åland el derecho a asistir a las sesiones de la Gran Comisión del Parlamento, que es la competente para conocer de los asuntos relativos a la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la representación institucional Åland participa en el Comité de las Regiones de la Unión Europea a través de un representante designado por el Gobierno ålandes. Por otra parte, el Gobierno de las Islas tiene su propio asesor especial en la representación permanente de Finlandia en Bruselas.

5.7. La financiación autonómica

Como toda entidad territorial dotada de autonomía que se precie, Åland goza de autonomía financiera, regulada en el Capítulo 7 del La Ley de Autonomía (arts. 44 a 51), conforme a la redacción dada por la Ley 520/1996, de 12 de julio, de reforma de la Ley de Autonomía. Es el *Lagting* quien asume la función de aprobación del presupuesto, procurando que el nivel de los beneficios sociales de la población ålandesa sea, al menos, el mismo que el que disfruta el resto de la población del Estado.

Åland recibe anualmente una cantidad procedente de los fondos estatales para cubrir el coste de autonomía. Esta suma, denominada «cuota de compensación», se calcula con arreglo a un procedimiento específico, detallado en los artículos 46 y 47 de la Ley de Autonomía, consistente en multiplicar los ingresos estatales para cada año, excluyendo los nuevos empréstitos estatales, por un determinado índice (llamado «base de compensación»), que es el 0,45 por 100. No obstante, este índice puede ser alterado si cambian las bases de la cuenta final del Estado de tal manera que repercuta considerablemente sobre la cuota de compensación. La «base de compensación» se incrementará en los siguientes supuestos:

a) si los gastos de Åland aumentan como consecuencia de la transferencia de funciones administrativas del Estado a Åland; o porque mediante acuerdo con el Estado, Åland realice totalmente o en gran parte actividades en interés del Estado;

b) cuando la realización de los objetivos autonómicos produzca un incremento sustancial de los gastos;
c) cuando se produzcan otros gastos significativos por la administración ålandesa.

Por el contrario, la «base de compensación» disminuirá si como consecuencia de la transferencia de funciones administrativas al Estado los gastos de Åland hubieran decrecido. En cualquier caso, la modificación, ya sea para incrementarla o para reducirla, se debe efectuar por ley estatal con el consentimiento del Parlamento de Åland.

Si los ingresos y los impuestos que gravan la propiedad recaudados en Åland para contribuir a las arcas estatales exceden del 0,5 por 100 de los impuestos correspondientes al Estado en su conjunto, el exceso es reembolsado a Åland.

Asimismo, Åland, a iniciativa de su Gobierno, podrá recibir una ayuda especial de los fondos estatales para prevenir o remover las crisis económicas que afecten especialmente a Åland o para cubrir los costes de los desastres naturales, accidentes nucleares, vertidos de petróleo u otros accidentes similares.

5.8. La cuestión lingüística

A diferencia de lo que ocurre en el resto del país, en que, por expresa previsión constitucional en el artículo 17, existe la cooficialidad de dos lenguas: el sueco y el finlandés, Åland es un territorio monolingüe, con un único idioma oficial —el sueco [22]— (art. 36 de la Ley de Autonomía), por lo que todos los órganos administrativos, ya sean estatales, autonómicos o locales, situados en Åland deben usar el sueco, así como la Delegación Åland y el Tribunal Supremo en las decisiones que afecten a la provincia autónoma. Asimismo, los documentos oficiales que tengan su origen o su destino en Åland deben redactarse en dicho idioma.

Igualmente, la enseñanza en los colegios públicos o subsidiados con fondos públicos se realiza en el idioma sueco, salvo disposición en contrario de una ley autonómica.

Con el fin de favorecer el uso de su idioma oficial, no sólo en el ámbito de la Administración pública, el artículo 43 de la Ley de Autonomía impone al Consejo de Estado finlandés ciertas obligaciones en esta materia, en concreto: velar por la disponibilidad en sueco de las regulaciones que hayan de ser observadas en Åland, así como tomar las medidas necesarias para que la información sobre los servicios y productos distribuidos a los consumidores en Åland esté redactada en sueco.

No obstante lo anterior y a fin de evitar la imposición del monolingüismo, también se garantiza el que los ciudadanos finlandeses, en los asuntos que

[22] Más del 93 por 100 de la población de Åland habla el sueco como lengua materna.

a ellos les afecta, puedan hacer uso del finlandés ante los tribunales o con otros órganos estatales en Åland.

La posición predominante que el idioma sueco tiene en Åland, y que, como hemos visto, viene garantizada en la Ley de Autonomía, no se ha implantado en la sociedad finlandesa de forma forzada e imperativa, sino de modo natural, a lo que evidentemente contribuye el hecho de que el sueco es uno de los idiomas oficiales en la Finlandia continental.

A modo de conclusión puede afirmarse, como ha hecho notar el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas [23], que la experiencia ålandesa ha sido internacionalmente reconocida como positiva, máxime si se tiene en cuenta que la decisión tomada por la Sociedad de Naciones en 1921 en relación a la soberanía finlandesa sobre Åland no fue del agrado del archipiélago. Es cierto que la realidad histórica y las garantías internacionales han contribuido al éxito de la autonomía de Åland, pero también lo es que la voluntad política del Estado y la confianza lograda entre las dos partes ha hecho que la autonomía sea una realidad práctica que satisface a todos.

Sin duda el éxito se encuentra en la buena disposición de las dos partes para la búsqueda de una solución dialogada a la cuestión ålandesa, así como en el convencimiento mutuo de que la mejor forma de garantizar la singularidad de Åland es la autonomía.

[23] Véase el Informe de la Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos constituida en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, de 2 de junio de 2004, citado en la nota 18.

Tatiana Recoder Vallina ⋆

Países Nórdicos: La organización territorial de Suecia [1]

Sumario: I. HISTORIA.—1.1. Evolución hasta el siglo XIX.—1.2. La modernización de la organización territorial: siglos XIX a XXI.—II. ORGANIZACIÓN.—2.1. Distribución territorial.—2.2. Un concepto clave: la autonomía local.—2.3. Democracia local: sistema electoral.—III. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES.—3.1. El punto de partida: el Estado del bienestar.—3.2. Funciones.—IV. FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES.—V. COOPERACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE ADMINISTRACIÓN (ESTADO, AYUNTAMIENTO Y DIPUTACIONES).—5.1. Relaciones Estado-órganos de la Administración local.—5.2. Relaciones entre los entes locales.—VI. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA.—VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

Constituye Suecia uno de los países de Europa que, como tal Estado, goza de una más larga historia.

Desde el punto de vista constitucional, se caracteriza por una relativa tardanza en la asunción de la estructura democrática moderna, debido principalmente a los lentos avances sociales. La vigente Constitución sueca se compone de varios documentos, que codifican el Derecho público nacional: el Instrumento de Gobierno (*Regerings formen*) de 1974, que sustituyó al de 1809; la Ley de Sucesión (S*uccessionsordningen*), cuyo texto inicial data de 1810; la Ley sobre la Libertad de Prensa (*Tryckfrihetsförordningen*) de 1914, y la Ley del Parlamento (R*iksdagordningen*) en su versión de 1974.

Desde la perspectiva territorial, los acontecimientos históricos en los que se ha visto involucrado han tenido una notable influencia en su organización territorial, como tendremos ocasión de ver. Hoy Suecia es, desde el punto de vista geográfico, uno de los países escandinavos, con un territorio de 449.964 km^2, configurado como Estado unitario, dividido en 290 municipios, 20 Diputaciones Provinciales y un municipio, la isla de Götland, que

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid.

[1] Quiero agradecer a Olle Lundin, Joakim Nergelius y Ulf Savback, la ayuda que me han prestado para la elaboración del presente trabajo.

tiene las mismas competencias que una Diputación Provincial y realiza las tareas municipales y provinciales [2]. Lundin habla de la existencia de un sistema multinivel de Administración pública [3].

El punto básico del sistema de organización territorial es el reconocimiento del principio de autonomía municipal. Como se reconoce expresamente por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa en el informe «Local and regional democracy in Sweden» de 2005 [4], el gobierno local ha desempeñado un importante papel en la realización del Estado del bienestar, lo que ha propiciado no sólo la aparición de políticos de gran nivel, sino también una actitud positiva por parte de la ciudadanía respecto de este nivel de gobierno.

I. HISTORIA

1.1. Evolución hasta el siglo XIX

Hasta llegar al momento actual, y por lo que al presente trabajo interesa, Suecia presenta una historia marcada por una evidente preocupación por la extensión de su territorio y por la organización del mismo.

Dos acontecimientos serán importantes en la Edad Media. Por un lado, la llamada era de los vikingos, del siglo IX hasta mediados del XI, caracterizada por una fuerte expansión hacia el Este, en un afán bien comercial, bien de pillaje. Por otro lado, las misiones cristianas procedentes del imperio carolingio llegan a territorio sueco con Angsar, en el siglo IX, quedando cristianizada Suecia ya entrado el siglo XI. Conviene que hagamos aquí un inciso para resaltar un hecho relevante para la posterior organización territorial del Estado sueco. Al igual que en la mayoría de los Estados europeos, fueron las parroquias (*socknarna*) quienes desde los primeros tiempos asumieron tareas que sólo con el transcurrir de los siglos, y cuando se vean con el poder suficiente, ansiarán los Estados para sí mismos. Nos referimos a la enseñanza, la beneficencia o la creación de los archivos. Todo ello, con independencia de cuál haya podido ser la organización política existente en cada momento, es una muestra de que las parroquias eclesiásticas desarrollaron una cierta autonomía local, si bien dentro de la correspondiente jerarquía de la Iglesia estatal. El 1 de enero de 2000 se separaron la Iglesia luterana de Suecia y el Estado, lo que

[2] El tamaño y población de los municipios y Diputaciones Provinciales es diverso. El municipio más grande en territorio es Kiruna (19.447 km ^{2}) y Sundbyberg es el más pequeño (9 km ^{2}). En cuanto a población, Estocolmo tiene alrededor de 760.000 habitantes, mientras Bjurholm tiene, aproximadamente, 2.600. La mitad de los municipios tienen menos de 15.000 habitantes, superando los 100.000 sólo 11 de ellos. En cuanto a las Diputaciones Provinciales, la más grande es Estocolmo, con 1.850.000 habitantes, mientras que Jämtland, la más pequeña, cuenta con 130.000. Doce Diputaciones tiene entre 200.000 y 300.000 habitantes.

[3] O. Lundin, «Local Government Charters in Sweden from a Community Member´s Perspective», en *Local Gvernment Charters. European and American Regulations,* Zakamycze, 2005, pp. 625 a 635.

[4] Aprobado en la duodécima sesión plenaria del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa (31 de mayo-2 de junio de 2005).

motivó que las parroquias perdieran su posición entre los órganos de administración local. Hecha esta aclaración, retomemos la evolución histórica.

Finlandia quedará incorporada al imperio sueco a raíz de varias campañas realizadas en los siglos XII y XIII. Todos estos territorios, hasta el momento unidades independientes, quedarán unificados en torno al año 1000, con dos claros centros: la zona del lago Mälaren (con Uppland como núcleo central), por un lado, y las regiones de Västergötland y Östergötland, por otra parte. No obstante lo dicho, lo cierto es que los distintos territorios continuaron siendo unidades administrativas, con sus propias leyes, jueces y tribunales (*ting*).

Será en la segunda mitad del siglo XIII, cuando el rey comience a conseguir mayor influencia, gracias al surgimiento de fortalezas reales y a la introducción de una administración provincial, con la que podrá defender los intereses del poder central y aplicar sus leyes y ordenanzas en todos los territorios [5]. Se produce, pues, en Suecia el mismo proceso de centralización paulatina del poder que tiene lugar en el resto de Europa. En 1389 los territorios de Dinamarca, Noruega y Suecia quedaron bajo el poder de la reina regente Margarita, quien en 1397 decretó la llamada Unión de Kalmar. Esta unión real, que se prolongó hasta 1521, no impidió las luchas entre el poder central, representado por el rey, y la nobleza, así como también, a veces, ciudadanos y campesinos rebeldes. Fue durante el reinado de Gustavo Vasa (1523-1560) cuando quedaron fijadas las bases del Estado nacional sueco. La Administración fue organizada según el modelo alemán, concentrándose el poder en el rey, y la Iglesia fue nacionalizada. El poder real se reforzó aún más al convertirse el país en 1544 en una monarquía hereditaria.

1634 es un año clave en la historia de Suecia, puesto que fue cuando la nobleza, tras la batalla de Lützen dos años antes, consiguió aprobar en la *Regeringsform* una nueva forma de gobierno, que puso el poder en manos de las administraciones centrales creadas al mismo tiempo. No obstante, dicha constitución perdió vigencia pronto, en 1680, cuando las tierras fueron recuperadas por Carlos XI.

Desde la ruptura de la Unión de Kalmar, Suecia se había propuesto conseguir la hegemonía en el Báltico, lo que provocó numerosos enfrentamientos. Tras las guerras de 1634-1645 y 1657-1658, Suecia arrebató a Dinamarca las regiones de Escania, Halland y Blekinge y la isla de Gotland y, por otro lado, obtuvo de Noruega los territorios de Bohuslän, Jämtland y Härjedalen. Además de lo anterior, Suecia comprendía también Finlandia, ciertas provincias del norte de Alemania y las actuales Repúblicas bálticas. Desde las Paces de Westfalia en 1648 y Roskilde en 1658 se convirtió en una gran potencia, que llegó, incluso, a fundar una efímera colonia en Norteamérica. Pero Suecia carecía de los recursos necesarios para mantener a largo plazo esta posición dominante. Entre 1700 y 1721, tras las derrotas sufridas frente a Dina-

[5] En la época de Magno Eriksson (1319-1364) se sustituyeron las leyes territoriales por una ley nacional válida para todo el imperio.

marca, Polonia y Rusia, perdió la mayoría de las provincias del otro lado del Báltico.

1.2. La modernización de la organización territorial: siglos XIX a XXI

La pérdida de los últimos territorios del reino sueco se producirá durante las guerras napoleónicas, en las que le fueron arrebatadas las posesiones que mantenía en Alemania y Finlandia pasó a estar bajo la influencia rusa. No obstante, Suecia obtuvo Noruega en 1814, deshaciéndose esta unión, pacíficamente, en 1905.

Comienza Suecia el siglo XX con la delimitación definitiva de su territorio, pero la organización moderna del mismo había comenzado en el siglo anterior. En efecto, si ya apuntamos anteriormente la importancia de las parroquias desde la época medieval, tenemos que destacar ahora la relevancia que tuvieron también en el norte de Europa, las nuevas ideas que sobre el municipio surgen a raíz de la Revolución francesa y de las Leyes revolucionarias de 14 y 22 de diciembre de 1789. Las relaciones entre el Estado y los entes locales pasarán a regirse por el reconocimiento de dos sectores de actuación al municipio, uno caracterizado por su autonomía (los municipios son entes corporativos dotados de individualidad propia) y el otro por ser un sector delegado del Estado en el que éste podría intervenir (recordemos la existencia de una Administración central creciente y absorbente).

Indica Gidlund[6] que *«el desarrollo de la doctrina sueca del Derecho municipal puede ser visto, principalmente, como diferentes nivelaciones a través del tiempo en un campo de tensión entre la administración, por un lado, de los asuntos estatales («autoadministración») y, por otro, de los asuntos «propios» de los municipios («administración propia»)».* Ello no impide que otros autores hayan preferido emplear el concepto de «autonomía municipal» en sentido amplio, para referirse con él a ambos tipos de administración en el seno de las entidades locales. Pero sobre el tema de la autonomía municipal en Suecia volveremos posteriormente.

La modernización de la organización administrativa del territorio sueco tiene su punto de partida en los Decretos municipales de 1862. Estas normas se construyeron a partir de una serie de principios considerados importantes para el ejercicio del autogobierno local, concretamente el principio dual de división de poderes entre la asamblea, que toma las decisiones, y el poder público de los gobiernos locales, que deriva de la legislación especial; la idea de que el gobierno local debe desempeñarse por políticos no profesionales; el derecho de todos los miembros del gobierno local de poder recurrir cualquier decisión tomada por la asamblea o las comisiones, etc. Más concretamente, a través de los citados Decretos:

---

[6] J. Gidlund, «El Gobierno local en Suecia», en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno local en las democracias avanzadas,* Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals, Barcelona, 1996, p. 321.

— Se crearon las Diputaciones Provinciales, cuyo territorio equivale generalmente a la unidad de la Administración estatal a este nivel, la provincia (*län*).
— Se comenzó a diferenciar los asuntos civiles de los religiosos, los primeros pasaron a ser incumbencia de las ciudades, villas y municipios rurales, mientras que las parroquias mantuvieron los asuntos religiosos hasta el 1 de enero de 2000, fecha en la que, como vimos, perdieron su estatus como órganos de administración local.
— Se reguló el poder tributario de los municipios.
— Y se definieron las competencias de los entes municipales. Respecto de estos últimos, decían los Decretos que les corresponden los *«asuntos comunes de orden y administración»*. Con ello pretendían que los entes locales se ocupasen de los intereses comunes, en los que se implicasen tanto el municipio como los ciudadanos.

No es clara la doctrina a la hora de delimitar cuál fue la ideología que impulsó los Decretos de 1862. Básicamente, las diversas teorías pueden reducirse a dos grandes grupos:

Una primera postura sostiene que los Decretos establecieron un dualismo entre el Estado y el municipio. Sin embargo, para otros, los municipios quedaron integrados en la Administración pública, siendo todas las competencias municipales funciones estatales delegadas. Quienes apoyan esta postura, entre otros, Westerstal, Herlitz y Kauser, se apoyan en el informe del Comité que estudió las reformas, en el que se decía que los municipios eran *«partes integrantes del organismo de la Administración pública, y los fines comunes para los que trabajan debían considerarse asimismo fines públicos»,* y continuaba diciendo que *«ni podían ser considerados producto de un libre acuerdo, ni podían disolverse o ser cambiados. Recibían su autorización a través del Estado*». Los municipios son *«personalidades jurídicas autorizadas para hacer solicitudes y responder a las cuestiones en sus asuntos comunes»*. En cualquier caso, en opinión de Gidlund, lo importante es destacar que en aquellos momentos la actividad de los entes locales estaba muy limitada.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Suecia se va a ver inmersa en un proceso de ordenación territorial, que aún no ha cesado. Para una exposición más clara de los fenómenos que tendrán lugar a partir de entonces, podemos distinguir tres claras etapas:

a) *La reorganización municipal*

El primer paso hacia la modernización de la administración territorial comenzará a partir de 1948. En esa fecha, y sin duda relacionado con el Estado de bienestar, como luego analizaremos, el concepto de interés general sustituye al del interés comunitario en la delimitación de las competencias locales, lo que determinará que se amplíen las funciones de los municipios. Este

incremento de funciones se realizará simultáneamente con la reorganización del mapa territorial. Antes de iniciar la exposición de las fusiones municipales, conviene destacar que el desarrollo de la autonomía municipal está fuertemente vinculado a las ideologías de los partidos políticos. Mientras que los socialdemócratas tienden a primar la igualdad nacional frente a la autonomía municipal, los partidos de centro-derecha consideran a los municipios como relativamente autónomos y democráticos. Pues bien, teniendo en cuenta que desde 1932 hasta 1976 los socialdemócratas gobernaron ininterrumpidamente [7], puede entenderse mejor la evolución municipal.

Adentrándonos ya en las reformas citadas hay que destacar que, todavía en 1952, Suecia, manteniendo la tradición medieval, contaba con 2.281 municipios, 84 villas y 133 ciudades. Se consideró que gran parte de los municipios eran excesivamente pequeños para un correcto ejercicio de las funciones que les correspondían en un Estado de bienestar. Así el estudio estatal SOU 1945/38 decía que *«si la autonomía municipal ha logrado de este modo sus propósitos de ser un medio adecuado para la educación ciudadana, no ha podido en cambio […] como consecuencia de la creciente dependencia municipal de las ayudas estatales para sufragar sus actividades, defenderse ante una cada vez más dominante influencia estatal, que en muchas áreas ya convierte la autonomía local en algo ilusorio»*. Por ello, se realizaron dos fusiones municipales obligatorias, que no siempre contaron con el apoyo de todos los territorios. La primera unión de territorios logró reducir el número de municipios a 1.037 (esto es, en un 60 por 100), aproximadamente, tomando como base mínima de población 2.000-3.500 habitantes. Por lo general, los municipios rurales de población fluctuante quedaron anexionados a los municipios rurales más grandes, siguiendo principalmente criterios de mejor capacidad de atención al servicio social y la posibilidad de los nuevos municipios de autofinanciarse.

Durante la década de 1960 se consideró oportuno realizar una nueva reestructuración territorial. La reforma operada entre 1962-1974 estuvo motivada, entre otras cosas, por los grandes movimientos migratorios internos del campo a las ciudades, que desvirtuaron en muchos casos la solidez económica de los municipios menores. La nueva reforma tuvo como objetivo reforzar la capacidad de producción de servicios municipales, así como la mejora también de ciertos aspectos funcionales. Se estableció como objetivo que en 1975 los municipios tuviesen todos un carácter unificado y un mínimo de 8.000 habitantes. Los municipios resultantes se organizarían en torno a una población central rodeada por una zona económica y geográficamente continua, lo bastante amplia para que pudiera realizarse una efectiva planificación social y profesional. El resultado fue que los municipios quedaron reducidos a 278, si bien no todos lograron los límites mínimos ideales de población.

En general, se ha realizado una doble valoración de las fusiones. Se han considerado positivas desde el punto de vista económico y de la administración local. Sin embargo, un aspecto negativo ha sido la reducción del núme-

[7] Salvo cien días de gobierno provisional en 1936. Sin embargo, en las tres últimas décadas se ha producido la alternancia entre los dos grandes bloques.

ro de representantes electos. En efecto, una de las cuestiones que se ha planteado a nivel político y doctrinal es si la nueva estructura municipal derivada de las sucesivas unificaciones y que ha conllevado, entre otras cosas, un incremento de tamaño de los municipios o los cambios en las relaciones centro-periferia ha tenido alguna incidencia en la democracia local. Los aspectos estructurales se han analizado desde tres perspectivas de la democracia: los municipios como unidades comunitarias, su legitimación democrática y la participación política. A la vista de lo anterior concluye Nielsen [8] que las sucesivas fusiones han podido tener efectos negativos para la democracia y el citado autor sostiene que la división óptima, desde un punto de vista democrático, es la creación de pequeños municipios con sólo un área urbana en cada uno de ellos.

Posteriormente se han realizado nuevas modificaciones territoriales, pero de menor entidad. Desde 2003 nos encontramos ante un panorama de 290 municipios y 21 Diputaciones Provinciales, respecto de las cuales no se produjo una redistribución equivalente.

b) *El experimento de los municipios libres en la década de 1980*

A pesar de que la estructura territorial de Suecia ha quedado fijada básicamente en las citadas reformas, lo cierto es que el tema siguió candente posteriormente. En efecto, inaugurando lo que sería luego un proceso común a los demás países escandinavos, comienza Suecia a poner en práctica un experimento en materia de gobierno local a partir de 1983, conocido como experimento de municipios libres. Básicamente, estos experimentos consisten en dispensar a algunas autoridades locales previamente seleccionadas del cumplimiento de determinadas leyes y reglamentos nacionales al efecto de comprobar la posible mayor eficacia de otros modos de gestión de las tareas de administración local. La idea surgió en Suecia a raíz del debate público de un proyecto titulado «Municipios y el futuro». Posteriormente, la idea de poner en práctica las conclusiones de aquel debate se trasladaron a una Comisión gubernamental (*Stat-kommunberedning*) existente para asesorar en las relaciones entre las Administraciones central y local. Con pocos cambios, dicha Comisión asumió la misma idea, y el Ministro de Administraciones Públicas la propuso públicamente en febrero de 1984. El informe de la Comisión proponía que se realizara el experimento en algunos municipios y provincias, los cuales tendrían durante un período limitado de tiempo garantizada la exención del cumplimiento de unas normas legales y reglamentarias previamente seleccionadas. Los candidatos deberían someterse previamente a examen y aprobación del Gobierno estatal. Las conclusiones que se obtuvieran de estas pruebas serían posteriormente evaluadas y serían fundamentales para la pos-

[8] Peder Nielsen, *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner I Sverige,* Uppsala University Library, Uppsala, 2003. Disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_uu_diva-3794-1_fulltext.pdf.

terior toma de decisiones, con carácter general, para toda la nación. El Gobierno elevó la propuesta al Parlamento (*Riksdag*) de que fueran nueve municipios y tres provincias quienes se sometieran al experimento por ley.

La responsabilidad de emprender el programa a escala nacional recayó en las autoridades centrales. Al menos sobre el papel, dice Rose [9], los objetivos de estas prácticas eran comunes a todos los países escandinavos: incremento de la discrecionalidad local, permitiendo que las decisiones se atuvieran más a las condiciones y necesidades locales; un mejor aprovechamiento de los recursos; incremento de la coordinación y eficiencia; mejor organización del gobierno local; mejor prestación de servicios a los ciudadanos; incrementar la participación e influencia de los ciudadanos en la democracia local y mejorar las relaciones interadministrativas.

Todos estos objetivos enlazan con los valores que subyacen en el gobierno local sueco: autonomía, democracia y eficiencia. Un argumento que atrajo a muchos partidarios a realizar esta prueba fue que dejando de lado o al menos relajando la aplicación de ciertas normas nacionales, los gobiernos locales serían capaces de encontrar mejores y más eficientes soluciones a las tareas que tienen encomendadas. En un principio, todos los municipios y provincias tenían la oportunidad de presentarse como candidatos al experimento. En cualquier caso, las entidades que finalmente se seleccionaran tenían garantizado el respeto a los derechos individuales de sus ciudadanos, y el respeto de todos los servicios garantizados legalmente, así como también se garantizaba la democracia local y la ausencia de coste para el Gobierno nacional.

Una vez que se hubieron presentado las candidaturas, le correspondió decidir al nivel nacional, involucrando en este proceso a varios sectores. Básicamente fueron tres los criterios que se siguieron para tomar la decisión definitiva sobre los participantes: en primer lugar, se realizó una evaluación del contenido de las solicitudes, tanto sobre el asunto específico identificado para el experimento como sobre la calidad de las propuestas presentadas. En segundo lugar, se tuvieron en cuenta consideraciones distributivas. La intención era poder establecer unas bases amplias y representativas que permitieran posteriormente extender las experiencias obtenidas. El último criterio era que se consideraría deseable asegurarse de que al menos algunos de los municipios formaran parte de provincias que estuvieran también participando en el experimento. Finalmente, fueron elegidos los nueve municipios y tres provincias en el verano de 1985. Ya sólo quedaba delimitar las normas que quedarían exceptuadas. Se propusieron 284, de las cuales finalmente se eligieron cien, que afectaban a la organización local, temas urbanísticos, educación, transporte, medio ambiente, sanidad y protección social, mercado laboral, etc. En opinión de Bartholdsson, una vez eliminadas por innecesarias o duplicadas, todas las normas eximidas pueden reducirse a trece. Una vez puesto en

[9] L. E. Rose, «Nordic free-commune experiments: increased local authonomy or continued central control?», en *Challenges to local government»,* Desmond S. King y Jon Pierre (eds.), SAGE Modern Politics Series, vol. 28, SAGE Publications, London, 1990.

marcha el experimento, se decidió someterlo a una evaluación seria e independiente, involucrándose en ello a la Universidad de Goteborg, la Oficina Nacional de Auditoría, la Dirección de Asuntos Sociales y la de Educación, entre otras.

En cualquier caso, este experimento ha de verse en el marco del Estado social sueco. Suecia se enfrentaba con el problema de tener que ajustar su sistema de política administrativa para alcanzar un equilibrio entre la necesidad de proveer servicios colectivos, de un lado, y el problema de la burocratización y el control del coste derivado del desarrollo del estado de bienestar, por otro. Precisamente, como dice Rose [10], *«encontrar este equilibrio es un asunto crítico para el mantenimiento de la legitimidad política, no sólo para el partido o partidos gobernantes, sino para el sistema político considerado en su integridad»*. El gobierno local, debido al desarrollo del Estado de bienestar, ha ido conformando un carácter propio desde mediados del siglo XX. Las políticas de bienestar se han adoptado en el nivel nacional, pero se han implantado por las autoridades locales. Todo ello repercute en la mayor importancia macroeconómica que han adquirido los entes locales.

Para Rose, la apreciación más realista del experimento es que, por sí mismo, no ha incrementado la autonomía del gobierno local, ni en Suecia ni en los países que la imitaron. Según el citado autor, ello se ha debido principalmente al hecho de que estas experiencias de los «municipios libres» han garantizado sólo a pocos gobiernos una mayor autoridad discrecional, pero sujeta a ciertos límites rigurosos. Para que se hubiera producido un cambio en las relaciones entre la Administración central y los entes locales hubiera sido necesaria una adaptación de ambas partes, y no sólo de una de ellas. *«No sólo debía el gobierno central desear quitar importancia a su papel de controlador del gobierno local, sino que los entes locales debían querer ejercer mayor autoridad discrecional.»*

En cualquier caso, el experimento sirvió para sentar las bases de la nueva legislación municipal de los años noventa, al propiciar la adopción de normas sobre una organización por comités más libre en municipios y Diputaciones Provinciales.

c) *El actual proceso de regionalización*

Los últimos años del siglo XX y los pocos que llevamos del XXI se caracterizan en Suecia, en materia territorial, por el gran debate existente en torno a la regionalización o no del país. Los intentos llevados a cabo en esta materia son pasos importantes hacia lo que puede considerarse una reestructuración radical del sistema político sueco en su conjunto.

Como se ha constatado, las raíces del proceso de regionalización se remontan al período comprendido entre los siglos XVII y XIX. Históricamen-

[10] L. E. Rose, obra antes citada, pp. 227 y ss.

te, la estructura regional se creó con el objetivo principal de controlar el imperio creado en el mar Báltico. Suecia asumió un liderazgo político en esa zona, que para ser totalmente eficiente debía ser capaz de movilizar recursos y modernizar las estructuras administrativas previas. El resultado de todo ello fue la creación de una estructura, que resultó ser débil y fragmentaria, al estar fuertemente dominada por el centro político [11].

Tradicionalmente se ha empleado el concepto de *región* para referirse a escalas geográficas o físicas, y no a una separación de poderes entre cuerpos democráticamente elegidos en diferentes niveles territoriales. Consecuencia de lo anterior es que las Diputaciones Provinciales nunca han tenido una autoridad reguladora sobre los municipios. La distribución de competencias representa una división de trabajo y responsabilidad en el Estado unitario que es Suecia.

Desde la perspectiva actual podemos decir que, tras las reformas citadas de los años cincuenta a ochenta del siglo XX, se mantuvieron unos poderosos niveles central y municipal, mientras que se conserva, como recuerdo de los tiempos gloriosos, el reconocimiento del nivel regional, si bien ha permanecido en la práctica, como estructura también autónoma, pero débil y políticamente insignificante. Para Jerneck [12], *«en términos de legitimidad democrática y de capacidad de actuar independientemente, el Estado unitario sueco se asemeja a un reloj de arena. La cintura del reloj representaría el nivel regional, que ha sido siempre estrecho en comparación con la cima (el poder central) y la base (el autogobierno municipal)»*. En efecto, la realidad política nos muestra que el Estado unitario sueco no ha dejado un espacio para la existencia de un auténtico nivel intermedio de gobierno. La Administración periférica del Estado ha asumido cuestiones como el desarrollo regional, lo que ha motivado que haya sido el propio Estado quien se haya hecho cargo de la representación de la región, y no sus gobernantes, elegidos directamente por el electorado de la provincia o región correspondiente. Johansson [13] dice que el largo brazo del Gobierno se extiende por todo el país.

Pero, en cualquier caso, el debate sobre la cuestión regional ha adquirido en los últimos años en Suecia una especial relevancia. Debido a su doble responsabilidad, el Estado, en su vertiente regional o Administración periférica, se ha visto inmerso en un dilema. Por un lado, es protector de los intereses regionales frente al Gobierno nacional, pero, por otro lado, sus obligaciones relativas a ejecutar las funciones del Estado central en el ámbito regional han conllevado en ciertos aspectos regionales una limitación de la legitimación

[11] Desde el siglo XVII, Suecia comenzó a afirmarse como una de las monarquías absolutas más centralizadas de Europa. Su Administración estaba estrechamente controlada desde Estocolmo, dejando poco campo a los municipios y prácticamente ninguno al nivel intermedio, cuya dimensión regional fue anulada como individualidad reconocible.

[12] M. Jerneck y J. Gidlund, *Region-building. Democracy and changing policy-styles in Sweden,* en http://www.arena.uio.no/events/papers/jerneck%20and%20gidlund%20region-bui.pdf

[13] J. Johansson, «Regionalisation in Sweden», en la obra colectiva *Local an Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*, Gidlund y Jerneck (eds.), Chelteham: Edward Elgar, 2000, pp. 125 a 159.

democrática. Todo ello hace que el panorama regional haya de ser considerado muchas veces ambiguo.

A la vista de este panorama, a principios de la última década del siglo XX se intensificaron los debates sobre la cuestión regional. Se creó una Comisión para que estudiara el tema y, finalmente, en el informe que elaboró se plantearon tres alternativas para una futura organización de la administración regional:

a. Reforzamiento de las responsabilidades del Estado en el nivel regional.
b. Incrementar la cooperación intermunicipal.
c. Establecer un gobierno regional elegido directamente por los ciudadanos del territorio correspondiente. A favor de esta tesis se dijo que un Estado unitario que no haga esfuerzos para resolver el déficit democrático regional está abocado al fracaso.

En 1996, el Parlamento admitió a trámite un proyecto del Gobierno en el que se proponía la puesta en práctica de un experimento o proyecto piloto regional [14]. Dicho proyecto, del que se esperaba la creación de un sentimiento de identidad regional, comenzaría el 1 de julio de 1997 y finalizaría el 31 de diciembre de 2002. Inicialmente, el proyecto incluyó a las regiones de Skane, Kalmar y Gotland, si bien, un año después se añadió Västra Götaland. En 2001, el Parlamento sueco decidió continuar el proyecto piloto hasta 2010, pero limitado a Skane y Västra Götaland.

El objetivo principal de las cuatro regiones piloto era desarrollar una capacidad económica y política capaz de hacer frente a los problemas de desarrollo e integración regional, así como animar la participación democrática a nivel local, pero más allá del ámbito municipal. Es, por tanto, un *modelo asimétrico* [15] de gobierno local, en la medida en que se han establecido experimentos regionales en algunas partes del país, pero en otras partes se ha mantenido el viejo sistema en vigor, regulado por la Ley de Administración Local de 1991.

Para la puesta en práctica de estas regiones piloto, se les garantizó nuevas competencias en materias que antes estaban atribuidas a la Administración periférica del Estado (turismo, distribución de los fondos de la Unión Europea, infraestructuras de transporte regional, etc.). No obstante, el Estado central conservó la mayor parte de las competencias.

Como tendremos ocasión de ver, el experimento regional no ha creado regiones homogéneas. De hecho, el deseo de heterogeneidad estuvo presente en la selección de las regiones, pues se trata de territorios distintos tanto en las organizaciones de gobierno existentes como con diferencias en cuestiones de tamaño, localización geográfica y condiciones internas. A modo de síntesis podemos decir que si bien la actual delimitación territorial de la pro-

---

[14] Proposición 1996/97, p. 36; SFS 1996, 1414.

[15] «Strengthening regional and local democracy in the European Union», vol. II, CoR Studies E-1/2004, Bruselas, febrero de 2004, p. 448.

vincia de Skane data de 1997 [16], pero sus límites responden a contornos históricos y culturales; más artificial fue la constitución en 1998 de Västra Götaland, abarcando territorios de lo que habían sido tres provincias. Asimismo, esas dos regiones son predominantemente urbanas, situándose en ellas dos de las tres ciudades más grandes de Suecia (Gothenburg y Malmö). Gotland y Kalmar, por su lado, son zonas más rurales, orientadas hacia el este, lo que las hace frontera importante para las relaciones con el mar Báltico y las antiguas Repúblicas soviéticas.

Skane y Västra Götaland han creado una nueva organización política a raíz de las elecciones generales de 1998, consistente en Consejos regionales de elección directa; por su lado, Gotland ha optado por mantener la estructura política previa, esto es, una combinación de municipio y diputación provincial. El modelo adoptado en Kalmar está basado en un Consejo regional elegido por un sistema de representación indirecta, al ser los municipios y la Diputación Provincial quienes eligen a sus miembros.

En cuanto a las funciones atribuidas a las regiones, en Skane, Gotland y Västra Götaland el Consejo regional ha asumido todas las de la Diputación Provincial, mientras que en Kalmar coexisten la Diputación y la nueva organización.

Esta es la situación derivada del proyecto piloto, que como hemos dicho ha sido prorrogado hasta 2010 en los casos de Skane y Västra Götaland. Ahora bien, junto a estas regiones, lo cierto es que en otros territorios han surgido espontáneamente nuevas formas de organización regional. En efecto, el Parlamento permitió a algunas otras provincias que lo desearan organizar «Consejos de Desarrollo Regional», comprendiendo en ellos todos los municipios del área afectada y también, siempre sobre bases voluntarias, las pertinentes Diputaciones Provinciales. Ahora bien, más que ser proyectos piloto, estos cuerpos han adquirido carta de naturaleza. Así, en 2004 se habían puesto en marcha Consejos de este tipo en Blekinge, Halland, Östergötland, Södermanland, Uppsala y Dalarna, a los que se han unido las anteriores regiones experimentales de Kalmar y Gotland. Estos Consejos disfrutan de una forma de autonomía intermedia entre las regiones y las provincias tradicionales, puesto que legalmente hablando serían una autoridad común estatutaria (*kommunalförbund*), pero que carecen de asambleas electas. En cierto modo, gozan de mayores áreas de competencia sin control superior que las Diputaciones tradicionales, pero no gozan de una correlativa independencia respecto de sus partes constitutivas (especialmente, de los municipios).

En cualquier caso, y volviendo a las regiones, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el proceso de construcción regional estaba inspirado en sentimientos de autoconciencia regional, pero no en ideas de independencia o separatismo. Los orígenes de las nuevas tendencias pueden encontrarse en la política de reformas de la posguerra, pero también han influido las nuevas

[16] Había estado durante los dos siglos y medio anteriores, dividida en sendas unidades administrativas.

condiciones para el desarrollo regional y la competitividad, combinadas con las nuevas ideas europeas de cooperación entre lo público y lo privado, así como la mutua colaboración entre las instituciones europeas y las regiones, dice Jerneck. Por medio de la regionalización, el Estado espera poder optimizar la utilización de los recursos al objeto de lograr un desarrollo regional general.

Considera Vedung [17] que estamos ante un nuevo estilo político, si comparamos este proceso con otros esfuerzos realizados en Suecia para reformar la estructura territorial. Un punto clave es la existencia de una interacción constante entre los intereses del Estado y de las regiones. Pueden observarse, ahora, ciertas diferencias llamativas en relación con los otros procesos de reorganización territorial habidos en este país. En efecto, las fusiones municipales fueron rara vez iniciadas desde abajo, y se debieron, principalmente, a la necesidad de conseguir de una manera efectiva la realización del Estado de bienestar en la posguerra. Para ello se desarrolló una intensa política de la autoridad central, mediante extensivos programas nacionales, que debían ser implantados por las autoridades locales de forma uniforme. En la fijación de los nuevos límites municipales tuvieron poco que decir el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos o las tradiciones. Más importantes fueron los aspectos de eficiencia administrativa y las perspectivas funcionales inspiradas por el Estado. Cuando por parte de las autoridades municipales se trataron de poner obstáculos al proceso, el Parlamento decidió hacerlo obligatorio.

Frente a ello, el proceso de regionalización ha sido voluntario, y la iniciativa para su puesta en marcha ha partido de las propias regiones. Una diferencia sustancial entre las tempranas unificaciones municipales y el proceso de construcción regional es que lo primero fue una reforma dirigida, mientras que la actual se enmarca dentro de una experiencia piloto limitada a un cierto número de territorios. En opinión de Gidlund y Jerneck [18], la regionalización está pensada como política de estimulación del proceso de crecimiento desde dentro y sin recetas nacionales de estandarización.

La puesta en práctica de la experiencia piloto a la que nos estamos refiriendo tiene como objetivo preparar la futura organización regional de Suecia. Ahora bien, al menos en teoría, el Gobierno será formalmente libre de sugerir otras clases de estructura regional, si los resultados del experimento no son satisfactorios. Realmente, el problema está en determinar si existe o no una posibilidad de vuelta atrás.

Una cosa es clara: el mantenimiento del equilibrio es una cuestión clave para lograr la estabilidad del país. A partir de ahí surgen las presiones de un lado y de otro para establecer el citado equilibrio en un punto que favorezca a cada una de las partes implicadas en este proceso. El Estado, por un lado, está constantemente tratando de retener o recapturar la iniciativa política. Su

---

[17] E.Vedung, «Five observations on evaluation in Sweden», en la obra colectiva *Advancing public policy evaluation: Learning from internacional experiences,* J. Mayne, M. L. Bemnelsman-Videc, J. Hudson y R. Conner (eds.), Elsevier Science Publisher, Amsterdam-London, pp. 71-84.

[18] Jerneck y Gidlund, obra ya citada.

principal arma en este cometido es la financiera. Pero lo cierto es que no puede perderse de vista que el proceso de reforma se inspira en los ideales de emancipación regional. Recordemos que junto a las regiones piloto están surgiendo manifestaciones regionales en otros puntos del país. Gidlund habla de la existencia de *«contagio o efectos colaterales»*. En este punto, y como tendremos ocasión de analizar posteriormente, están desempeñando un papel significativo la integración europea y los homólogos europeos de las regiones suecas. Si bien en las bases del experimento las competencias de las regiones participantes están delimitadas, a veces muy estrechamente, lo cierto es que el proyecto ha sido suficiente para estimular un proceso general de movilización regional. Es precisamente ahora cuando tras siglos de debilidad congénita las regiones suecas están comenzando a emerger. El poder central se mantuvo en las reformas territoriales de la posguerra, con el argumento de que las mismas se realizaban para superar la situación complicada en la que se encontraba el país en ese momento, lo cual sólo podía haberse llevado a cabo a través de una dirección única que orientara todo el proceso de reestructuración. Hoy, superado aquel momento de crisis, la situación es distinta. Para muchos autores suecos, el proceso de regionalización es irrevocable. Lo cual no impide que sigan surgiendo voces discrepantes, principalmente de agencias estatales, cuyo temor es perder su actual posición y quedar subordinadas a las regiones. Estas maniobras obstruccionistas han sido eficazmente manejadas, desde la perspectiva de la política central, mediante la actuación legislativa del *Riksdag*, que, entre otras cosas, ha ofrecido a los gobernantes de las regiones un importante papel en el proceso en que están inmersos. Así, un campo relevante en el que se está animando a participar a las autoridades regionales es el de la distribución de los fondos estructurales de la Unión Europea, así como permitiendo también una cierta participación en dichos acuerdos a las manifestaciones regionales que no son partes en el proyecto piloto. En definitiva, podemos hablar de la existencia de una cierta ambigüedad en la actuación del Gobierno central respecto al fenómeno regional.

Se pueden observar hoy cuatro áreas en las que pueden plantearse conflictos:

I. En primer lugar, el tema de la *distribución de los recursos* (económicos, pero también en el ámbito de la toma de decisiones), no sólo entre el Estado y las regiones, sino también entre estas mismas.
II. Especial importancia tiene el tema de la *jurisdicción*, en la medida en que si la nueva estructura regional prevé que los nuevos poderes tengan capacidad legislativa en determinados ámbitos, pueden producirse conflictos constitucionales, cuya solución no es fácil en la actual configuración del sistema jurisdiccional sueco.
III. En tercer lugar, surge la cuestión del *reparto de la responsabilidad política*. Dos hechos han limitado la soberanía del Estado en Suecia: por un lado, la integración en la Unión Europea; por otro, el fenómeno de la regionalización interna y su capacidad para responsabilizarse de la gestión de determinados ámbitos.

IV. Por último, surge la cuestión de la *representación internacional* de las regiones, dando lugar a un fenómeno de «microdiplomacia» en algunos campos. Este aspecto será analizado posteriormente.

Parece, pues, que el fenómeno de las regiones está rompiendo aquel principio de homogeneidad que fue visto como necesario en los años cincuenta, sesenta y setenta del pasado siglo. El aumento de la autonomía regional junto con la existencia de contactos internacionales y la cooperación interregional son ahora cuestiones que se han de tener presentes en la política sueca. Suecia está inmersa en un proceso común a muchos otros países de su entorno. Precisamente, los países que han conseguido con mayor éxito la implantación de estas nuevas formas de organización de su territorio muestran que un modelo estable de interacción entre los tres niveles territoriales (estatal, regional y local) garantiza la existencia de un sistema más fluido, pero también menos jerárquico y, a veces, difícil de gobernar, en la medida en que existen competencias coincidentes en muchos ámbitos y que obligan a continuos procesos de negociación entre todos los niveles. Para Baldersheim [19], *«las regiones y los municipios están ambos tanteando terrenos y buscando válvulas de seguridad para los problemas derivados de la integración europea. En consecuencia, las relaciones entre los Estados por un lado y las regiones y municipios por otro están incrementando entre ellas las medidas de compañerismo más que las de jerarquía».*

II. ORGANIZACIÓN

2.1. Distribución territorial

El artículo 7 del Instrumento de Gobierno de 1974 dispone [20], dentro de los principios de la Constitución del Estado del Capítulo I, que:

> *«El Reino está dividido en municipios y diputaciones provinciales. En ellos, el poder de decisión se ejercerá por asambleas electivas.»*

Por otra parte, en el Capítulo VIII, «De las leyes y otras disposiciones», artículo 5, se prevé que:

> *«Se establecerán mediante ley las normas relativas a la modificación de la división del Reino en municipios, así como a los principios de organización y formas de funcionamiento de las entidades municipales y al régimen tributario local. Se adoptarán igualmente por medio de ley los preceptos referentes a las demás competencias de los municipios y a las obligaciones de éstos.»*

Suecia es, pues, un Estado unitario descentralizado en tres niveles. El desarrollo legislativo de los entes locales se rige, en la actualidad, por la Ley de

---

[19] H. Baldersheim, «European regionalism-reconstructing or deconstructing the Nation-State? Evidence from Norden», paper to be presented al Arena, University of Oslo, 23 de octubre de 2000, p. 3.

[20] En el mismo sentido se pronuncia la Sección 1.ª del Capítulo I de la Ley de Administración Local de 1991.

Administración Local de 1991, en vigor el 1 de enero del año siguiente [21], si bien ha de tenerse en cuenta diversa legislación especial para determinadas materias [22].

A **nivel nacional** está el Gobierno central, que a su vez se estructura en diversos departamentos ministeriales, que realizan sus funciones en relativa pequeña escala, y administraciones independientes. Las agencias, por lo general, son grandes y con una fuerte independencia respecto a los departamentos ministeriales.

En un segundo escalón, o nivel intermedio, se situarían las provincias. Éstas comenzaron a ganar peso cuando sustituyeron a las regiones medievales, a partir del siglo XVII. No obstante, y como hemos visto en la evolución histórica de la organización territorial, este nivel intermedio se ha caracterizado en Suecia por su debilidad frente a los municipios y al Estado. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que Suecia, siguiendo una tendencia existente en todo Occidente, se está involucrando en un proceso de descentralización interior, en el que las regiones parecen estar reclamando un papel. Hoy, las regiones serían un tercer tipo de unidad geográfica, pero de carácter histórico y sin importancia política. Realmente, puede indicarse que las regiones suecas están fragmentadas en muchos municipios y, por lo general, también en varias Diputaciones Provinciales.

Es importante tener en cuenta que en el sistema sueco de organización territorial no existe relación jerárquica entre los distintos niveles de gobierno local, lo que implica que ninguno pueda ejercitar control sobre otro. Es más, las regiones piloto citadas no son distintas de otros niveles de gobierno local, y han de ser consideradas simplemente como unas Diputaciones Provinciales que han asumido, a modo de prueba, algunas de las responsabilidades de la correspondiente Administración periférica del Estado. Los autores del informe «Democracia local y regional en Suecia», de junio de 2005, dicen haberse encontrado con la existencia de un interesante debate en torno a la cuestión regional en este país. Básicamente existen dos actitudes diferentes en relación con el tema de las regiones. Por un lado, la de los políticos de la región, para quienes se trata de auténticas regiones con órganos electos de gobierno y un amplio campo de responsabilidades que supera las tradicionales Diputaciones Provinciales. Por otro lado, el Ministerio de Finanzas considera que las dos regiones son simplemente variedades de las Diputaciones Provinciales, en la medida en que el Instrumento de Gobierno no reconoce ninguna forma de gobierno regional. La conclusión a la que se llega en el citado informe es que, si bien desde un punto de vista estrictamente constitucional las regiones de Västra Götland y Skane [23] son poco más que *«super-*

[21] Esta Ley vino a sustituir a una previa de 1977.

[22] Así, la Ley de Servicios Sociales 2001/453; la Ley de Servicios Médicos y Sanitarios 1982/763; el Código de Medio Ambiente 1998/808; la Ley de Educación 1985:1100, etc.

[23] La región de Skane ha obtenido un éxito considerable en el desarrollo de la sanidad, combinando lo que en otros lados son funciones repartidas entre la Administración periférica del Estado y la correspondiente Diputación Provincial.

diputaciones provinciales», la realidad indica que desde las perspectivas funcional y política estamos en presencia de fenómenos más afines a lo que en otros países son llamadas regiones. Es más, cuentan con legitimidad democrática al ser los Consejos elegidos por las urnas. En dicho informe se concluye que está abierta la discusión acerca de si sería posible en Suecia, como está ocurriendo en otros países europeos, establecer un modelo asimétrico, que combinara regiones y Consejos de cooperación regional.

Sin perder de vista lo ya dicho respecto de las regiones, nos referiremos ahora a la organización de los entes locales, tal y como se deriva del Instrumento de Gobierno de 1974 y de la Ley de Administración Local de 1991.

En el **nivel provincial** coexisten dos tipos de organización administrativa: por un lado, la llamada Administración provincial coordinada por el Estado, y por otro, la Diputación Provincial.

La **Administración provincial estatal** es dirigida por un gobierno civil (*länsstylrelse*), a la cabeza del cual está el gobernador civil o provincial (*landshövding*). Corresponde al Gobierno del Estado nombrar al gobernador civil por un período de seis años y, generalmente, lo hace entre personas que previamente han detentado cargos políticos destacados. El resto de los miembros, desde 2003, son designados por el Gobierno central, frente a la situación anterior en la que también participaban las Diputaciones Provinciales. El gobierno civil sería el equivalente a la Administración periférica en España, representante del poder público central en las provincias. Le corresponde, entre otras cosas, ejercer la vigilancia sobre los municipios, así como planificar cuestiones relacionadas con la infraestructura y el desarrollo de la política económica, medioambiental, defensa del patrimonio cultural, utilización del suelo, tráfico, etc.

Las **Diputaciones Provinciales** [24] (*landstingfullmäktige*) se componen de políticos elegidos cada cuatro años por sufragio universal directo de los ciudadanos de la provincia. Es importante poner de manifiesto que estos entes son heterogéneos. En efecto, la Diputación Provincial más grande es Estocolmo, con 21 municipios y una población aproximada de un millón ochocientas mil personas, mientras que la más pequeña tiene unos ciento cincuenta mil habitantes, siendo la media de población de todas las Diputaciones cuatrocientas cincuenta mil personas.

El **nivel** más cercano a los ciudadanos es el **municipal**. Como ya vimos, las sucesivas reformas han dividido todo el territorio sueco en 290 municipios (*Kommun*), tratando de establecer un modelo unificado de los mismos. La media de población es de treinta mil habitantes por municipio, no obstante, el municipio más grande es Estocolmo con cerca de ochocientos mil habitantes y el más pequeño es Bjurholm con menos de tres mil.

---

[24] Las Diputaciones Provinciales son las siguientes: Blekinge (la provincia con menor superficie cuenta con cinco municipios), Dalarna, Gotland (es la provincia menos poblada del país, con unos 58.000 habitantes), Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Skane, Estocolmo, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, Orebro y Östergötland.

Antes de adentrarnos en la organización de estos niveles de administración, hemos de hacer referencia a los debates que se han suscitado en Suecia en torno a la cuestión regional.

La Unión de Diputaciones Provinciales Sueca, en el Congreso de Halmstad de 1992, mostró una posición unánime favorable a la necesidad de existencia de regiones en Suecia, cuya función principal es fomentar el desarrollo regional. Se consideró que la distribución del trabajo entre municipios, regiones y Estado debe de basarse en el principio de subsidiariedad. Más concretamente, la Unión de Diputaciones Provinciales estimó que la división debe partir principalmente de la instancia en que reside la responsabilidad de financiación y suministro, y no de aspectos de producción. La propuesta formulada en el citado Congreso establecía que las nuevas regiones fueran dirigidas por el delegado regional, elegido mediante elecciones directas y con medios propios de financiación de las tareas que le fueran encomendadas. Los Consejos provinciales serían administraciones intermedias entre el Estado y los demás entes locales y con funciones principalmente de control y seguridad jurídica. Para Gidlund, se trataría de *«una estructura que es una especie de modelo de Diputación Provincial expandido; el delegado de la Diputación Provincial se convertiría en delegado regional y las fronteras provinciales en nuevas divisiones funcionales "construidas desde abajo" (es decir, complejos de desarrollo regionales), las cuales deberían ampliar considerablemente su territorio; sus tareas aumentarían sensiblemente a costa del Estado […] pero también a costa de los municipios»* [25]. En definitiva, la Unión de Diputaciones Provinciales, no considera necesario que Suecia adopte un modelo de Estado federal pero si estima conveniente que se creen regiones de mayor tamaño, que aprovechen lo positivo de la actual división provincial. En este marco es donde puede situarse la experiencia de las regiones.

Frente a esta postura, la Unión Nacional de Municipios Suecos se mostró en el Congreso de Umea, también de 1992, contraria a la regionalización. Por el contrario, propuso como alternativa lo que se conoció como *«Municipios en cooperación»*. En virtud de ella, en las tareas que exijan cooperación más allá de las fronteras municipales, la colaboración se debe adaptar a las necesidades que haya que salvaguardar. Se prevén para ello mecanismos variados, tales como las uniones municipales y las sociedades anónimas o la creación de fundaciones o asociaciones, en la medida en que ciertos municipios tomen el liderazgo y los demás alcancen acuerdos. La colaboración puede ser voluntaria (quizá lo preferible) o bien estar establecida a nivel normativo. Este modelo implica que las Diputaciones Provinciales sean suprimidas y que algunas de sus funciones pasen a ser desempeñadas directamente por los municipios. En el informe «Apuesta por los municipios», elaborado por la Unión Nacional de Municipios en 1993, se resaltó que el Estado debía seguir responsabilizándose del desarrollo en todo el país y *«garantizar que las personas, en todo el país, disfruten de unas condiciones de vida similares»*. En el modelo

[25] Gidlund, obra ya citada, p. 329.

propuesto, los políticos municipales responderían de las cuestiones regionales ante los ciudadanos. Se considera que el sistema democrático local se vería reforzado, al incrementarse la relación entre los partidos políticos locales y los ciudadanos. El logro de una autonomía municipal bien desarrollada en Suecia conlleva que se rechace por los municipios la existencia de entes intermedios entre ellos y el Estado. En efecto, una vez que se ha logrado que este último delegue sus funciones en unos entes de larga tradición histórica en Suecia, no se quiere que surjan elementos intermedios que puedan interponerse en su ejercicio.

Ambos modelos se formulan con el objetivo de que bien los municipios, bien las Diputaciones Provinciales, no sólo subsistan, sino que vean incrementado su poder a costa del otro nivel. Para la doctrina sueca, el punto débil de la propuesta formulada por la Unión de Diputaciones Provinciales es que, si en más de cien años de su existencia las Diputaciones no han logrado consolidarse, intentar que ahora asuman ese mayor poder supone sobrevalorar la posibilidad de desarrollar una democracia regional efectiva. Por lo que respecta a la propuesta de los municipios, no tiene en cuenta el importante valor de la política de desarrollo regional. Ya durante los años cincuenta los municipios habían desarrollado una enorme variedad de formas de cooperación, que, sin embargo, no resultaron ser del todo efectivas. De hecho, se consideró que las posteriores fusiones municipales fueron una manifestación de que la libre colaboración no servía como mecanismo para la resolución de los problemas. Posiblemente haya de considerarse que las dos soluciones propuestas son insuficientes para solventar la cuestión territorial en este país escandinavo [26]. Un hecho claro es que lejos de organizarse los municipios como regiones funcionales, lo que realmente ha sucedido es que los municipios han llevado a cabo divisiones municipales internas.

En cuanto a la **estructura orgánica local,** se dice que es el resultado de la combinación entre las tres exigencias básicas en la política local: el ente local como sistema jurídico, como comunidad autónoma y como productor de servicios para los ciudadanos. Conviene, no obstante, que hagamos un tratamiento conjunto de la misma, siguiendo la estructura establecida en la Ley de Administración Local.

La Ley de Administración Local de 1991, en vigor el 1 de enero de 1992, establece un amplio marco para la actividad municipal y provincial y tiene por finalidad reforzar la autodeterminación local. Se trata de una norma muy general y, en cierto modo, vaga en cuanto a su contenido. Otorga mayor

---

[26] Un modelo alternativo es el de los metromunicipios (*metrokommunerna*), ideado por Gidlund en su obra *Freia ¨msbetsverk eller självständiga kommuner (Administraciones libre o municipios independientes)*, Estocolmo, Liber Secretariatet för framtidsstudier. Proponía este autor la creación de un nuevo tipo de dirección urbana, cuyo objetivo era *«dar una capacidad local para una descentralización continua y una solución efectiva de los problemas en las regiones municipales»*. El metromunicipio consistiría en el establecimiento de agrupaciones municipales en las que un municipio abarcaría una región municipal íntegra y, simultáneamente, dividir los municipios anteriores en una gran cantidad de unidades menores. Con ello se evitarían algunos de los problemas del trabajo conjunto dentro de una región que depende de un municipio dominante, cuando éste solucione tareas junto con muchos municipios suburbanos.

libertad a municipios y Diputaciones para organizar ellos mismos su estructura y actividad conforme a las necesidades de cada uno, lo que provocó, al entrar en vigor, una reestructuración de este nivel de la Administración. Se destaca, además, la importancia de la posibilidad que se otorga a los ciudadanos del correspondiente territorio para seguir e influir en la toma de decisiones.

Conforme a la sección 1 del Capítulo III de la Ley de Administración Local, cada municipio tiene una asamblea u órgano decisorio, que es el pleno del Ayuntamiento o Consejo municipal (*Kommunfullmäktige*) en el municipio, y la asamblea o el pleno de la Diputación (*Landstingfullmäktige*) en la provincia.

Los integrantes de las respectivas asambleas de Ayuntamientos y Diputaciones son elegidos, junto a sus suplentes, en elecciones democráticas celebradas cada cuatro años el mismo día que las elecciones nacionales al Parlamento (*Riksdag*) [27]. La votación en estas elecciones se hace siempre por partidos, si bien desde 1998 existe la posibilidad de votas por personas.

En virtud del principio de autonomía de organización previsto en la Ley de Administración Local, el Ayuntamiento decide el número de sus miembros, partiendo de unos parámetros, como el número de habitantes (un mínimo de 31 miembros para los municipios con menos de 12.000 habitantes con derecho a voto, y un mínimo de 61 miembros para los municipios de más de 36.000 habitantes con derecho a voto). En el caso de las Diputaciones Provinciales, el número de miembros oscila entre un mínimo de 31 en las que tienen menos de 140.000 habitantes y 101 para aquellas que cuentan con más de 300.000 electores [28]. En el supuesto de que estos órganos decidieran variar el número de sus miembros, deberán esperar para ponerlo en práctica a la siguiente legislatura.

La asamblea elige, de entre sus miembros, un Presidente y un Vicepresidente. Asimismo, le corresponde establecer la duración del mandato de estos cargos.

Los plenos celebran sesiones públicas, por lo general, una vez al mes en el caso de los municipios y cada dos meses en las Diputaciones Provinciales. Corresponde a la asamblea determinar su calendario de sesiones ordinarias, si bien pueden solicitar reuniones la Comisión ejecutiva, el Presidente de la asamblea y un tercio de sus miembros.

Asimismo, como ya dijimos, la Ley de Administración Local reconoce a Ayuntamientos y Diputaciones autonomía para determinar su organización. Corresponde, por tanto, a las asambleas de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales decidir qué comisiones han de tener y cuáles serán las competencias de cada una (Capítulo III, Secciones 3.ª a 6.ª, de la Ley de 1991). La determinación del número y atribuciones de cada comisión suele tener una base política y sus miembros se distribuyen proporcionalmente entre los par-

[27] Siempre el 1 de noviembre.

[28] En total, hay unos 14.000 miembros de Ayuntamientos (una media de 47 por municipio) y 1.800 de las Diputaciones Provinciales (con una media de 77 por Diputación).

tidos que hayan logrado representación. Cualquiera que sea la organización elegida, corresponde a las Comisiones:

— Velar porque las actividades dentro de su respectivo campo se realicen de conformidad con los objetivos y las directrices fijadas por el Ayuntamiento o Diputación, y según las normas legales especiales que rijan dicha materia.
— Decidir sobre las cuestiones que el Ayuntamiento o pleno de la Diputación les haya delegado.
— Preparar los asuntos que vayan a decidirse por el Ayuntamiento o el pleno de la Diputación.

Con independencia de lo establecido con carácter general en la Ley de 1991, ésta dispone también la posibilidad de que existan normas específicas que atribuyan determinadas funciones a Comisiones concretas que se hayan creado (Capítulo III, sección 3.ª). Así, las Comisiones de sanidad habrán de atenerse también a lo dispuesto en la Ley 2003/192, reguladora de la Salud y los Servicios Sociales. Por otro lado, existen materias reguladas también por leyes especiales, que no pueden delegarse a las Comisiones. Es el caso de las funciones atribuidas a los gobiernos municipal y provincial por la Ley de Defensa Civil 1994/1720.

Corresponde a estas entidades, según la sección 9 del capítulo III, la toma de las decisiones en sus campos respectivos. Establecen objetivos y directrices para las actividades, deciden qué comisiones debe haber y cómo deben ser su organización y actividad. Además, tienen atribuida potestad presupuestaria y tributaria, y otras cuestiones relevantes como la determinación de las cuantías de las tasas municipales.

No obstante la regulación por la Constitución y por la Ley de Administración Local de las competencias de los entes locales, se presupone que la Ayuntamientos y Diputaciones tienen atribuidas potestades normativas, sin perjuicio de que su mayor o menor rango y ámbito dependa de unos u otros entes. Lo importante es tener presente que, al efecto de respetar la autonomía local, la legislación nacional permite, en mayor o menor grado, la existencia de normativa local. Ahora bien, y aunque sea adelantar cuestiones, el gobierno local carece de competencia legislativa autónoma, puesto que esta está regulada por la Constitución. En efecto, el Capítulo VIII del Instrumento de Gobierno contiene un esquema detallado de la delegación del poder legislativo desde el Parlamento al Gobierno y a los diferentes cuerpos de la Administración. En este contexto, señala Lundin [29], los gobiernos locales son tratados como parte de la Administración estatal y puede serles delegado poder legislativo desde el Parlamento vía el Gobierno. No olvidemos que desde una perspectiva constitucional de Suecia, todos los poderes para aprobar normas emanan en principio del Parlamento (el Gobierno tiene algún poder normativo autónomo, pero que, sin embargo, es mínimo). De lo dicho se des-

[29] O. Lundin, obra ya citada, p. 633.

prende que, por supuesto, los entes locales necesitan contar con el reconocimiento de un cierto poder normativo. La organización del mismo dependerá, de forma significativa, de la estructura que cada uno de estos entes adopte.

Las asambleas municipales y provinciales son quienes designan, proporcionalmente, a los miembros de los Consejos y Comisiones, a través de los cuales se desarrolla su actividad. Dos Comisiones son obligatorias, la ejecutiva y la de gestión de crisis.

La Comisión permanente o ejecutiva, conforme a lo dispuesto en la sección 2.ª del Capítulo III de la Ley de Administración Local, es elegida por el Ayuntamiento o la Diputación correspondiente. El número mínimo de miembros (y sus sustitutos) son cinco, aunque la media oscila entre 11 y 17. Es práctica habitual que los Ayuntamiento y Diputaciones asignen a uno o varios de sus representantes electos a jornada completa, siendo el presidente de la Comisión permanente uno de ellos.

Como ha quedado expuesto, la Ley de Administración Local ha permitido una sustancial libertad de organización, respetando la existencia de la Comisión ejecutiva o permanente (*kommunstyrelsen*), que, a su vez, elige un grupo de auditores. Partiendo de estos órganos, la libertad para organizarse es, en principio, total, lo que garantiza al gobierno local la posibilidad de adaptar la organización a las condiciones locales. Las previsiones legales son cumplidas por el gobierno local a través de esta Comisión, que es responsable de todas ellas, si bien es posible asignar a la Comisión también la responsabilidad de importantes áreas de servicio público, creando un tipo de supercomisión encargada de múltiples áreas.

Las decisiones adoptadas sobre su propia organización, vinculan a las autoridades, en el sentido de que si, por ejemplo, se crea una Comisión o Consejería en materia de urbanismo, le corresponderá a ella la responsabilidad exclusiva sobre esta materia, pudiendo sólo el Consejo de gobierno alterar esta situación. Además, las decisiones de la Comisión ejecutiva son obligatorias para todos los órganos y pueden ser únicamente cambiadas y anuladas por la propia Comisión ejecutiva.

Conforme a la Sección 1.ª del Capítulo VI de la Ley de Administración Local, la Comisión permanente o ejecutiva de cada Ayuntamiento y Diputación ha de dirigir la Administración correspondiente y supervisar las actividades de las demás Comisiones, es, pues, algo así como el gobierno del correspondiente ente local. Corresponde a este gobierno local seguir atentamente las cuestiones que puedan influir en el desarrollo y economía del municipio o Diputación, así como presentar propuestas de presupuestos municipales. También puede desempeñar tareas administrativas y vigila las sociedades públicas. La mayoría de las decisiones tomadas por el Ayuntamiento o por el pleno de la Diputación deben ser previamente preparadas por la Comisión permanente, a los efectos de poder coordinar las actividades de estos entes en su totalidad.

A la vista de las posibilidades abiertas por la Ley de Administración Local, básicamente, son tres las direcciones existentes en las que se ha producido la transformación de la organización municipal:

a) Hay municipios que han perseguido el objetivo de conservar la organización lineal en forma de una organización sectorial (*sektoriell organisation*), por medio de administraciones sectoriales y comités sindicales [30]. Este modelo ha sido adoptado, aproximadamente, en un tercio de los municipios. A favor del mismo se arguye que es más responsable, favorece las funciones profesionales dentro de áreas específicas y proporciona seguridad jurídica. Sin embargo, se le critica por favorecer un pensamiento muy sectorial y tecnocrático, haciendo más complicado tener una visión general de la Administración municipal.

b) Otros municipios han optado por desarrollar una organización territorial (*territoriell organisation*), en la que las Comisiones parten de la previa realización de una división del municipio correspondiente en varios distritos. En efecto, se trata de una opción que ya se permitió en la legislación sobre órganos locales de 1980. Concretamente, está prevista la posibilidad de que los Ayuntamientos tengan una organización descentralizada, con comisiones de distritos municipales, a las que corresponde la responsabilidad de cierto número de campos de actuación en una parte determinada del municipio. En la práctica es frecuente que este tipo de organización se haya combinado con una estructura sectorial [31]. Como argumentos a favor de este sistema se ha dicho que permite adoptar soluciones de conjunto y la colaboración entre distintas áreas, permitiendo, también, una mayor aproximación a los ciudadanos. No obstante, no ha cumplido con todas las expectativas que en sus inicios se esperaron de este modelo. Un dato objetivo es que en las actividades municipales se ha producido un aumento de las diferencias existentes entre las diversas partes del municipio, favoreciendo a las áreas con población de mayores recursos. En la actualidad existen unos veinte Ayuntamientos que han adoptado este sistema, entre ellos los tres municipios más grandes del país (Estocolmo, Gotemburgo y Malmö).

c) También existe la posibilidad de adoptar la forma de organización conocida como modelo comitente-ejecutor, consistente en introducir mecanismos de mercado que abran las actividades públicas a una mayor competencia. Es el modelo de organización de orientación funcional (*funktionell orienterad organisation*). También subyace en este modelo la idea de separar más claramente los papeles desempeñados por los representantes electos (a quienes corresponde representar a los habitantes y hacer pedidos a las administraciones y los contratistas propios) y los funcionarios empleados (quienes asumen la responsabilidad de la administración corriente). Más de cuarenta municipios han

[30] Es el caso, por ejemplo, de Älvkarleby, que junto a la Delegación y el Consejo municipal tiene una decena de comités o consejos.

[31] Es el caso de Uppsala, donde más de diez comisiones se encargan de las principales áreas de actividad municipal, junto con la Delegación municipal, el Consejo municipal y los comités sindicales.

introducido este modelo, total o parcialmente, durante los años noventa [32].

Por lo que respecta a la organización de la Diputación Provincial, antes de la vigente Ley de Administración Local sólo estaba integrada por la delegación y el consejo de la Diputación. No obstante, en los últimos años fueron introduciéndose también comisiones, comités y delegaciones. No obstante, existen diferencias entre las estructuras orgánicas de las distintas Diputaciones suecas. Es significativo destacar que la orientación funcional ha logrado un cierto éxito en muchas Diputaciones, pero sin perder de vista que también existe una orientación territorial al dividir la provincia en distintas áreas de asistencia sanitaria, cada una con sus respectivos Consejos territoriales.

No podemos dejar de aludir, hablando de la organización de los entes locales, al personal al servicio de los mismos, puesto que, como se verá, se ha producido un cambio significativo en las últimas décadas. En efecto, con anterioridad a los años cincuenta, en gran parte de los municipios rurales existía una Administración no profesional, desempeñando los cargos electos la mayoría de las tareas administrativas. En las ciudades, al ser más compleja su gestión, sí existía un personal especializado. Frente a esta situación, los tiempos recientes han sido testigos de un importante crecimiento del personal administrativo en los entes locales. Se trata de personal bien preparado que, en la década de los ochenta y en los principales municipios, superaba en una proporción de diez a uno a los cargos políticos [33]. En torno a una cuarta parte del número de empleados del país lo están en los Ayuntamientos y Diputaciones, que suelen ser los mayores empleadores de sus respectivos niveles territoriales [34]. Entiende Lundin [35] que la ausencia de referencias a este colectivo en la Ley de Administración Local de 1991 ha de considerarse que está indicando que son los cargos políticos electos quienes asumen la responsabilidad de las actividades del gobierno local.

2.2. Un concepto clave: la autonomía local

Antes de adentrarnos en el estudio de las funciones que tienen atribuidas los entes que integran la Administración local, conviene que nos centremos en el análisis de la autonomía local en Suecia, tema de honda raigambre en

---

[32] Linköping es uno de ellos. Junto a la Delegación y al Consejo municipal, tiene cinco comisiones de encargo (infancia y juventud, cultura y ocio, educación, asistencia y técnica), tres comisiones de autoridad (urbanismo, medio ambiente y asuntos sociales), un consejo de producción, consejo consultivo, comité electoral y revisión municipal.

[33] Entre 1970 y 1990 el personal de las entidades locales ha pasado de 176.000 a 435.000 en las Diputaciones y de 365.000 a 596.000 en los municipios, si bien, gran parte del personal está empleado a tiempo parcial.

[34] El mayor Ayuntamiento tiene alrededor de 50.000 empleados, y la Diputación más grande 45.000.

[35] O. Lundin, obra ya citada, pp. 627 y 628.

este país y al que nos hemos venido refiriendo desde el principio de la exposición.

La Constitución establece en su Capítulo I, artículo 1 que:

> *«Todo poder público en Suecia emana del pueblo. La democracia sueca se basa en la libre formación de la opinión y en el sufragio universal e igualitario, y se ejerce a través de un régimen representativo y parlamentario y de la autonomía municipal.»*

Se considera que el gobierno local realza la democracia y hace más eficiente y efectiva la sociedad sueca. Así, el principio de autogobierno local, como hemos visto, está recogido en el Capítulo I, Sección 1.ª, del Instrumento de Gobierno desde 1974, dentro de los «Principios de la Constitución del Estado», y, por tanto, como una parte importante de su sistema democrático.

No podemos dejar de mencionar que Suecia ratificó tempranamente, en 1989, la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, aceptando por ella los principios fundamentales de las relaciones entre el Estado y los gobiernos de los niveles inferiores. De hecho, la mayoría de la legislación sueca ya se adaptaba a lo dispuesto en muchos preceptos de la Carta [36].

Sin embargo, como tendremos ocasión de analizar, el grado con el que la autonomía local está protegida legalmente puede ser cuestionable. En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que en este país escandinavo nos encontramos con una paradoja en relación con la realización del autogobierno local: por un lado, hemos dicho que existe un reconocimiento fuerte del principio de autonomía local, tanto a nivel constitucional como legal. Pero, por otro lado, como señala el informe «Democracia local y regional en Suecia» del Congreso de Autoridades Locales y Regionales, hemos de tener presente que Suecia es un Estado unitario con una larga tradición de igualitarismo y generosas previsiones de bienestar social, desarrolladas en gran parte por las autoridades locales, si bien de una forma estandarizada y regulada por el Parlamento nacional. En efecto, son leyes especiales aprobadas por el *Riksdag* las que especifican y regulan las funciones a desarrollar por la Administración local. La cuestión que se plantea es si la promulgación de estas leyes especiales socava en la práctica la autonomía local reconocida por la Constitución y la Ley de Administración Local.

El Instrumento de Gobierno, si bien reconoce la autonomía local, es ambiguo en su regulación. En efecto, no contiene ninguna previsión especí-

---

[36] Es el caso, por ejemplo, de lo establecido en los siguientes artículos de la Carta Europea de Autonomía Local: 2 (fundamento constitucional y legal de la autonomía local, recogido en el Capítulo I, Sección 1, del Instrumento de Gobierno y en la Ley de Administración Local), 3 (regula el concepto de autonomía local, que es el mismo en el que se inspiran la Constitución y la Ley de Administración Local), 4.6 (consulta a las entidades locales antes de la adopción de los asuntos que les afecten, aspecto que constituye el espíritu del funcionamiento del sistema territorial sueco), 6 (adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las entidades locales, principio éste del que parte la regulación de la Ley de Administración Local) y 9 (derecho a contar con recursos financieros, previsto en el Instrumento de Gobierno de 1974). La anterior legislación de Administración local de 1977 ya recogía gran parte de estos principios.

fica de cuáles sean las tareas y funciones de los niveles inferiores al Estado. En el Capítulo VIII, parágrafo 5.º, se dispone que:

> *«Se establecerán mediante ley las normas relativas a la modificación de la división del Reino en municipios, así como a los principios de organización y formas de funcionamiento de las entidades municipales y al régimen tributario local. Se adoptarán igualmente por medio de ley los preceptos referentes a las demás competencias de los municipios y a las obligaciones de éstos.»*

Se autoriza, por tanto, al Parlamento para intervenir en los asuntos de las autoridades locales, a veces, de una manera bastante detallada. Esto puede contravenir lo establecido en el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, en virtud del cual:

> *«Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.»*

La referencia que este artículo de la Carta hace a la Ley no debe, sin embargo, interpretarse en el sentido de que las autoridades del Estado puedan disminuir la autonomía local, utilizando para ello el mecanismo de promulgar legislación detallada.

En 1974 se elaboró por el Parlamento sueco un estudio titulado «El trabajo preparatorio provincial» (SOU 1974/84), en el que, entre otras cosas, se realizaba una enumeración de los principios que deben guiar el reparto de obligaciones dentro del sector público sueco, al objeto de su aplicación al ámbito local. Dichos principios pueden resumirse en los siguientes:

I. Todos los ciudadanos del país han de tener garantizado un nivel mínimo en ciertas materias esenciales, como son la protección, la seguridad y el bienestar. Se considera una cuestión de interés nacional que el Estado sueco debe asumir.
II. En segundo lugar, se destaca la importancia del que, siguiendo la terminología empleada en el ámbito de la Unión Europea, se denomina principio de subsidiariedad. Estaríamos ante un principio clave en todo Estado descentralizado, y que supone, en la medida de lo posible, acercar la Administración al ciudadano. El nivel superior de Administración sólo debiera actuar cuando no fuera posible que lo realizare otro inferior.
III. El anterior principio, sin embargo, no impide la existencia de un nivel importante de uniformidad en todo el territorio nacional, puesto que todas aquellas cuestiones que necesiten de un tratamiento global deben ser adoptadas por el nivel central de Administración. El principio de uniformidad es básico para garantizar la unidad estatal. Este principio tiene especial aplicación en las políticas de bienestar en Suecia.

IV. Complemento de los principios anteriores es el consistente en que aquellos asuntos que precisen de un importante conocimiento local deben ser descentralizados. Junto a lo anterior debe tenerse en cuenta que, siempre que se obtenga mayor efectividad, resulta conveniente que aquellas cuestiones que estuviesen estrechamente relacionadas entre sí sean ratificadas al mismo nivel de decisión. En definitiva se trata de que aquellas autoridades que puedan tener un mejor conocimiento de los asuntos públicos sean la que tomen las decisiones finales, y que lo hagan, además, de una forma coordinada.

En opinión de Gidlund [37], *«estos principios dan una cierta orientación en cuanto al punto de vista de los poderes públicos sobre la autonomía municipal»*.

Los anteriores principios se ven complementados con la delimitación de las funciones que no deben ejercerse en el ámbito de la autonomía local y que el Parlamento estableció a la luz del trabajo conocido como «Economía municipal y balance económico social» (SOU 1991/98):

a) Aquellas actividades públicas que se caractericen por tener una conexión predeterminada con todo el país. Es el caso, por ejemplo, de la política exterior, con independencia de que pudiera otorgarse algún papel a las entidades locales, como se ha hecho en algunos países, pero siempre bajo el amparo de la Administración estatal.

b) En la medida en que se desea garantizar un mínimo de servicio público a todos los ciudadanos, con independencia de donde residan, las políticas de redistribución corresponden al nivel central de Administración.

c) Por último, son competencia del Gobierno estatal, las funcione relacionadas con las responsabilidades superiores relacionadas con lo que en Suecia se conoce como el necesario equilibrio en la economía social. Basándose en este punto, el Estado limitó el aumento de los impuestos municipales durante la década de los noventa.

Una de las principales críticas que se hace por la doctrina a la autonomía local en Suecia es la debilidad de su protección. En efecto, estamos ante un sistema confuso en la teoría y débil en la práctica, dice Lundin. La Constitución recoge el principio de que el autogobierno local es controlado por los representantes elegidos por los ciudadanos. Se declara en el Capítulo I, Sección 7.ª, del Instrumento de Gobierno que la competencia para tomar las decisiones pertenece a las asambleas elegidas democráticamente. Esta regla ha sido acogida en la Ley de Administración Local, quien declara único órgano competente para decidir las cuestiones fundamentales del respectivo territorio a la asamblea correspondiente.

Son conocidos los esfuerzos que han realizado las autoridades nacionales y locales suecas para aplicar los principios subyacentes en la Carta. Ahora bien, las autoridades locales mismas han llamado la atención del Congreso

[37] V. Gidlund, obra ya citada, p. 326.

Europeo de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, respecto a una serie de supuestos en los que dichos principios no son íntegramente respetados. Así, por ejemplo, no resulta claro si el ordenamiento jurídico sueco garantiza el cumplimiento de lo establecido en el art. 11 de la citada Carta, en virtud del cual:

> *«Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.»*

En efecto, no existe un tribunal especial que trate cuestiones constitucionales, y el acceso a los tribunales está sólo garantizado a los particulares. Un ente local que quiera tratar una cuestión relacionada con la autonomía local no cuenta con ninguna institución a la que acudir.

Asimismo, puede indicarse que durante los años noventa del pasado siglo se produjo una atenuación de la autonomía local en aspectos tales como:

- La orientación al mercado de la Administración municipal.
- La demanda social de una legislación sobre derechos individuales.
- La ausencia de acciones claras de protesta ante los cambios en la autonomía municipal.
- La congelación de los tipos impositivos municipales en el bienio 1991-1993. Estamos ante uno de los supuestos que más polémica suscitó en Suecia por poder ser restrictivo de la autonomía municipal. Pese a contar los entes locales con poder tributario reconocido a nivel constitucional, el *Riksdag* aprobó una Ley de igualación impositiva intermunicipal, a los efectos de equilibrar las diferentes economías locales y asegurar que todos son capaces de proporcionar un cierto nivel de servicios públicos. El problema constitucional que se planteó es que los gobiernos locales sólo tienen competencia para imponer tributos a sus ciudadanos con el propósito de mantener el sector local dentro de su territorio. El sistema de igualación tributaria es, por ello, difícil de conciliar con la regla constitucional. Sin embargo, el Tribunal Supremo sueco ha considerado en el *caso NJA de 1998* que este sistema tributario es constitucionalmente aceptable.
- A todo lo anterior añade Lundin [38] cómo el control por los tribunales administrativos de las normas y actuaciones de los gobiernos locales supone un control indirecto del Estado sobre éstos.

Los últimos años también han sido testigos de la imposición de nuevas restricciones económicas introducidas como resultado del cambio de la escena financiera internacional, en la que el Gobierno central está obligado a aplicar una estricta política fiscal. Ello tiene como consecuencia que se tenga que realizar un estrecho control sobre las finanzas públicas (y en con-

[38] O. Lundin, obra antes citada, p. 627.

secuencia, sobre las políticas públicas) de todos los niveles de gobierno. En este contexto, el informe emitido por la Comisión sobre responsabilidades del sector público (nombrada por el Gobierno central para examinar la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno) destacó la tendencia creciente a la mayor centralización y regulación. Así, la mayoría de los proyectos del Gobierno que entre 1993 y 2003 clarificaron la responsabilidad de las diferentes partes de la Administración pública, en general, llevaban aparejada una reducción de la libertad de los municipios y Diputaciones. Serían vías de control del Gobierno central sobre los entes locales, por ejemplo:

— El establecimiento y determinación de la cuantía de las subvenciones generales concedidas por el Gobierno central.
— La publicación por el Estado de las previsiones que han de cumplir las Administraciones locales para equilibrar sus presupuestos.
— La utilización de mecanismos de coordinación financiera, por los cuales Estado y entes locales comparten un presupuesto común.
— A través de planes de acción nacionales, que suelen prever subvenciones específicas para su puesta en práctica, etc.

En definitiva, no cabe duda de que estas prácticas son extremadamente importantes para el desarrollo de la democracia local y regional en Suecia.

En cualquier caso, lo cierto es que una vez adquirida conciencia de las presuntas vulneraciones de la autonomía local se ha tratado por las autoridades de ponerle remedio. Prueba de lo dicho fue el experimento de las comunas o municipios libres, cuyas conclusiones dirigidas a garantizar mayor libertad local fueron incorporadas a la Ley de Administración Local de 1991.

2.3. Democracia local: sistema electoral

Conforme al artículo 1 del Capítulo I del Instrumento de Gobierno de 1974, *«todo poder público en Suecia emana del pueblo»*. El autogobierno municipal junto con el juego parlamentario constituyen las unidades básicas de la democracia sueca.

El actual sistema democrático sueco comenzó a configurarse a finales del siglo XIX y principios del XX. Si bien se considera posible encontrar las raíces de los modernos partidos políticos suecos siglos atrás, lo cierto es que éstos han comenzado a ejercer una fuerte influencia en la vida política local recientemente. Desde los primeros momentos se optó por un sistema proporcional y no existieron listas elaboradas por los partidos hasta la década de 1930, en línea con lo que ocurría con otros países europeos. La interferencia de los partidos políticos en la vida local alcanza su cima en los años setenta. Suele estimarse que ello contribuyó a aumentar la participación popular en

las elecciones, pero también contribuyó a *«contaminar la administración local con la política nacional»* [39].

Hasta 1970, las elecciones locales eran cada cuatro años y se celebraban separadas de las elecciones nacionales. La reforma constitucional operada en esa década previó que las elecciones al Parlamento y las de los niveles locales se celebraran el mismo día.

El derecho de sufragio activo se reconoce hoy, en las elecciones locales, a todo ciudadano sueco empadronado en un municipio y en la zona jurisdiccional de una Diputación que tenga dieciocho años de edad el día de las elecciones. También los ciudadanos de otros países de la Unión Europea o de Islandia y Noruega pueden ejercer el derecho a votar. Respecto a otros ciudadanos no incluidos en los supuestos anteriores, podrán votar si han estado empadronados en Suecia un mínimo de tres años consecutivos antes de las elecciones. El sufragio pasivo a la Diputación y al Ayuntamiento se reconoce a toda persona que cumpla los requisitos para tener derecho a votar.

La Ley de Administración Local de 1991 regula en el Capítulo IV el sistema electoral, estableciendo un marco amplio para la actividad local, que tiene como principal finalidad reforzar la autodeterminación local. Se ha tratado de impulsar la posibilidad de los ciudadanos municipales de influir en la toma de decisiones, teniendo en este campo los partidos políticos locales especial importancia. Los partidos que han obtenido representación tienen derecho a que se les concedan una serie de subvenciones por los Ayuntamientos y Diputaciones correspondientes.

Se caracteriza la Administración local sueca porque, en general, se puede hablar del carácter profano o no profesional de los representantes electos, idea esta que tiene su origen en los Decretos de 1862. En la actualidad existen unos 66.500 cargos representativos en los Ayuntamientos y 7.100 en las Diputaciones.

Desde 1977 está prevista la posibilidad de que se celebren *referendos locales*, siempre con carácter consultivo. Se trata de un mecanismo de democracia directa, para fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Un 5 por 100 de los electores de un municipio o Diputación Provincial pueden solicitar al Ayuntamiento o al Pleno de la Diputación la celebración de un referéndum sobre una cuestión concreta. La decisión final sobre su celebración la tomará el órgano al que se le haya solicitado su convocatoria.

No podemos olvidarnos en este epígrafe de hacer una referencia a la necesidad de respeto de las instituciones democráticas en el proceso de construcción regional en el que, como hemos analizado, está inmersa Suecia. Son varios los autores que han notado la existencia de carencias democráticas en algunas regiones, lo cual plantea un auténtico problema político. Las políticas regionales, entendidas como un ámbito específico dentro del nuevo proceso de gobernanza, crean problemas de legitimidad democrática. Es muy distin-

[39] «Strengthening regional and local democracy in the European Union», vol. II, CoR Studies E-1/2004, Bruselas, febrero de 2004, p. 461.

ta la regionalización de las tradicionales descentralización y autonomía local. En efecto, los municipios, como componentes básicos del Estado de bienestar, han desarrollado tradiciones políticas, procesos y estructuras que se caracterizan por la existencia de procesos internos públicos de toma de decisiones. Los temas relacionados con la implantación de políticas de bienestar son predominantemente discutidos en términos ideológicos tradicionales entre representantes de partidos políticos. La diferencia de condiciones entre las políticas locales y regionales hace la discusión sobre la adecuada estructura institucional en el nivel regional algo difusa. Por otra parte, la identificación regional parece ser bastante baja entre las ciudades, incluso existiendo fuertes intereses regionales funcionales. Esto podrían ser buenos argumentos para la adopción del principio federal con representación indirecta, como en Kalmar. Por otro lado, si las Diputaciones Provinciales afectadas por el proceso regional, con sus importantes funciones en temas de bienestar en salud y cuidados médicos, están integradas en las nuevas estructuras regionales, hay buenas razones para el mantenimiento de asambleas elegidas democráticamente, como ocurre en Escania. En cualquier caso, el problema que existe es que la existencia de un auténtico sentimiento regional entre los ciudadanos es débil, el nivel regional como tal está poco bien definido. La existencia de embriones de sentimiento de regiones en Suecia está principalmente anclado en el nivel local y no en el provincial.

III. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

3.1. El punto de partida: el Estado del bienestar

Antes de adentrarnos en el estudio de las funciones asumidas por los municipios y provincias en Suecia, conviene que nos detengamos brevemente en el análisis de un concepto que tiene gran importancia en este país y que está estrechamente relacionado con la expansión municipal del siglo XX: el Estado de bienestar [40]. No se trata de un término acuñado por el pensamiento sueco, pero sí es este país escandinavo el que ha alcanzado un mayor grado de desarrollo práctico del mismo. De hecho, el artículo 2, párrafo segundo, del Capítulo I (Principios de la Constitución del Estado) del Instrumento de Gobierno, dispone que:

---

[40] Como antecedentes remotos del Estado de bienestar suelen ser citados la legislación de pobres inglesa de 1601; el sistema de Speenhamland que se puso en marcha en 1795 también en Gran Bretaña; la legislación fabril británica de la primera mitad del siglo XIX es ya un antecedente más claro; los talleres nacionales surgidos en París a raíz de la revolución de 1848; la política desarrollista y la legislación sobre trabajadores de Napoleón III; los planteamientos de Lassalle y Marx; la legislación social de Bismarck; la doctrina social de la Iglesia católica (encíclica *Rerum Novarum* de 1891), etc., pero será la teoría de Keynes el punto de partida real de lo que conocemos como estado de bienestar, siendo todo lo anterior precedentes de este concepto. Para mayor detalle, ver artículo de R. García Cotarelo, «Origen y desarrollo del Estado del Bienestar», en *Sistema, Revista de Ciencias Sociales,* noviembre de 1987, pp. 5 y ss.

«El bienestar personal, económico y cultural de los individuos deberá constituir el objetivo primordial de las actividades públicas. Corresponderá, especialmente a la autoridad pública, asegurar el derecho al trabajo, a la vivienda y a la instrucción y actuar a favor de la previsión y de la seguridad social y de un marco favorable de vida.»

El Estado de bienestar es un concepto muy vinculado al pensamiento keynesiano y a la «ruptura del techo de la intervención pública en la economía» [41]. Partamos de un concepto de Estado de bienestar entendido como conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia [42]. Mishra [43] señala que los rasgos para identificar la existencia del Estado de bienestar en un territorio se concretan en los siguientes:

— Lucha contra el desempleo
— Provisión universal pública de determinados servicios sociales.
— Garantía de un nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos.

Paradigma de la implantación del Estado de bienestar será Suecia. Para Esping-Andersen [44], el caso sueco es el mejor ejemplo de modelo socialdemócrata en términos de Estado de bienestar, en la medida en que en él se ha alcanzado el más elevado grado de bienestar e igualdad colectivos. A los efectos del presente trabajo, es importante destacar la importancia que tuvo el hecho de que los municipios obtuvieran pronto un papel clave en la política de mercado laboral.

El punto de partida del Estado de bienestar sueco se encuentra en el histórico pacto de *Saltsjobaden* de 1938. Se trataba de un acuerdo entre los sindicatos y la patronal, o lo que es lo mismo, un pacto entre el trabajo y el capital, y que afectaba al Gobierno en la medida en que a él le correspondería poner en práctica la parte que le afectaba. Básicamente, dice Arnaud [45], el citado pacto se concretaba en los siguientes acuerdos:

— Aceptación de la empresa privada como medio esencial de producción.
— La empresa privada ha de producir beneficios.
— El Estado (en sus distintos niveles) ha de contribuir a la regulación de las actividades económicas.
— El Estado puede registrar déficit en períodos de recesión, que serán compensados con los excedentes de ingresos que se obtienen en los períodos de prosperidad.

---

41 Huerta Carbonell, en el prólogo al libro *Crisis y futuro del Estado de bienestar,* de Ramón Muñoz de Bustillo y otros, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

42 Muñoz de Bustillo, *ibidem,* p. 12.

43 R. Mishra, *The Welfare State in crisis,* Harvester Press, 1984.

44 Esping-Andersen, *Welfare states in transition,* SAGE, 1998.

La expansión del Estado de bienestar sueco se logró rápidamente tras la Segunda Guerra Mundial. En opinión de Olsson [46], los pasos que se han seguido en la consecución de lo que él denomina una «política social universal» se concretan en los siguientes:

a) Tras la guerra, lo primero que se estableció fueron programas de vivienda y de empleo; pensiones básicas; asistencia a menores y el subsidio por incapacidad laboral.
b) En la década de los cincuenta se introdujeron las pensiones complementarias, determinadas según niveles de rentas salariales.
c) Los años sesenta supusieron la expansión de los servicios públicos de sanidad y educación.
d) Desde los años setenta se procedió a ampliar los derechos a prestaciones y a mejorar el nivel de los mismos.

Todo lo anterior fue posible gracias a que las organizaciones empresariales suecas estaban centralizadas y fueron capaces de llegar a acuerdos sociales con unos sindicatos fuertes, centralizados y con amplio apoyo. Pero no menos importante fue el hecho de que los municipios se convirtieron en las estructuras más importantes para la puesta en práctica de la política estatal social y educativa, y no tardaron en responsabilizarse de la planificación urbana y de la construcción de viviendas para alojar a la gente que emigraba de las áreas rurales. Pierson [47] habla de Suecia como *«claro exponente de Estado de bienestar derivado del poder sindical de la clase obrera»*. Pero a lo anterior hay que añadir la existencia de una estrecha relación entre el poder sindical y los gobiernos socialdemócratas. Como destaca Tilton [48], la socialdemocracia sueca ha estado y está a favor del mercado, pero teniendo que existir un cierto control sobre el mismo. Entre los principios inspiradores de este Estado de bienestar encontramos la idea de Olof Palme de «democracia integral» y el *folkhemmet* o el Estado como el hogar del pueblo, del que hablara Hanson. El Estado, los municipios y las Diputaciones Provinciales sobresalen como grandes productores de servicios y normas, con la función de servir al bienestar de los ciudadanos. Un elemento clave en la configuración sueca de este modelo de Estado es que se considera que tanto la financiación como la producción del bienestar han de realizarse bajo la dirección pública.

A partir de la crisis de los años setenta se empezó a hablar en Suecia, como en otros países, de la crisis del Estado de bienestar. Tras diferentes reformas efectuadas a partir de entonces puede, no obstante, decirse siguiendo a Lindbom [49], que Suecia, a principios del siglo XXI, sigue siendo un Estado de bienestar de trayectoria socialdemócrata, si bien es importante tener en cuen-

---

[45] J. Arnaud, *El socialismo sueco. Una sociedad mixta,* Península, Barcelona, 1974, pp. 22 y ss.
[46] S. E. Olsson, *Social policy and welfare state in Sweden,* Lund, Arkiv, 1990.
[47] P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?,* Cambridge University Press, 1994.
[48] T. Tilton, *The political theory of the Swedish Social Democracy,* Clarendon, 1990.
[49] A. Lindbom, «Dismantling the Social Democratic Welfare Model?», en *Scandinavian Political Studies,* núm. 24-3, 2001.

ta que, como dice Sánchez de Dios [50], al realizar un estudio comparativo, *«el esquema consensual desde el que se ha montado el Estado de bienestar sueco hace que las reformas sean complicadas, ya que goza de un gran apoyo y legitimidad, resultado de la adaptación de expectativas de la población»*. En cualquier caso, como resalta Milner [51], Suecia no representa el único modelo de Estado de bienestar, pero es una expresión real de los principios básicos que subyacen en ese ideal.

3.2. Funciones

Dejando de lado el estudio de las funciones del nivel estatal de la Administración, que en términos generales son las mismas que en otros países, nos centraremos en el análisis de las funciones de los entes locales.

El gobierno civil o provincial tiene como misión coordinar y velar por los distintos intereses dentro de la provincia correspondiente. Asimismo, presta servicios, actúa como instancia de apelación y supervisa ciertos ámbitos, además de velar por el cumplimiento en la provincia de los objetivos nacionales planteados por el Gobierno. Las principales funciones del gobierno civil de cada provincia son los servicios de emergencia y protección civil, la conservación del medio ambiente, el desarrollo regional, las actividades cinegéticas, la planificación social, las comunicaciones, la igualdad de oportunidades, la promoción cultural y la atención social. Además, en las regiones del norte de Suecia, el gobierno civil tiene atribuida la gestión de los asuntos relacionados con la cría del reno y la preservación de las zonas montañosas.

Descendiendo ya al nivel estrictamente local, hemos de partir del hecho de que los entes locales tienen reconocidas unas competencias relativamente amplias y generales, con el fin siempre de satisfacer los intereses y proporcionar los servicios requeridos por los miembros de su comunidad. Así, el Capítulo II, Sección 1.ª, de la Ley de 1991 establece, con carácter general y sin perjuicio de lo establecido en disposiciones específicas, que:

> *«Los municipios y diputaciones provinciales deben atender por sí mismos a los asuntos de interés general que estén conectados con el área del municipio o diputación o con sus ciudadanos y que no deban ser prestados exclusivamente por el Estado, por otro municipio o diputación provincial o por cualquier otro sujeto.»*

Podemos decir que, en términos generales, las funciones que tienen atribuidos municipios y Diputaciones Provinciales pueden clasificarse en dos grupos:

---

[50] M. Sánchez de Dios, «Estudio comparado de *path dependence* del estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España», *Revista de Estudios Políticos,* 124 (nueva época), abril-junio de 2004, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

[51] H. Milner, *Sweden: social democracy in practice,* Oxford University Press, 1989, p. 213.

a) Por un lado, aquellas que la Ley de Administración Local de 1991 considera que entran en el marco de competencia general de Ayuntamientos y Diputaciones.
b) Por otro lado, estarían aquellas competencias que encuentran su base en leyes especiales.

El punto de partida para la atribución de tareas bien a los municipios, bien a las provincias ha venido siendo el principio de que las que requieren una gran base demográfica deben corresponder a las Diputaciones (como sería el caso, por ejemplo, de la asistencia médico-sanitaria).

La Ley de Administración Local parte del hecho de que los Ayuntamientos y las Diputaciones deben hacerse cargo de los asuntos de interés general relacionados con sus respectivas zonas jurisdiccionales que no sean competencia de ninguna otra entidad. Sería el caso, entre otras, de las políticas de vivienda, redes viarias, aguas, etc. En cuanto a las tareas de regulación especial, en muchas ocasiones obligatorias para los Ayuntamientos, se encuentran la educación, los servicios sociales, la asistencia a los mayores y discapacitados, la ordenación del territorio, algunos aspectos medioambientales y de salvamento. Por su lado, las Diputaciones tienen encomendadas, entre otras, las funciones de asistencia médico-sanitaria y odontológica.

En cualquier caso, a la hora de asignar funciones a los entes locales es esencial tener presente el llamado *principio de financiación*. En virtud del mismo, no se deben asignar nuevas tareas a Diputaciones y Ayuntamientos, si no pueden costear las mismas sin subir los impuestos. Si el Gobierno central, por ley, impone nuevas tareas a las autoridades locales, debe proveerles con fondos iniciales para su realización, si bien no existe la obligación para el nivel central de continuar con la financiación en los años sucesivos. En el caso de que el Gobierno o el Parlamento Nacional adopten alguna decisión sobre aspectos que impliquen que los Ayuntamientos puedan ofrecer servicios por un coste más bajo, verán reducidas también las subvenciones estatales que reciben, en la medida correspondiente.

Competencias de los Ayuntamientos

La educación [52] es, sin duda, una de las principales tareas que desempeñan los municipios [53]. En la práctica, prácticamente toda la educción infrauniversitaria es gestionada por los municipios. Concretamente, los Ayuntamientos asumen la responsabilidad en las siguientes cuestiones:

— Las clases para párvulos de seis años.

---

[52] El Capítulo II del Instrumento de Gobierno, titulado «Libertades y derechos fundamentales», dispone en el artículo 21 que «a todos los niños cubiertos por la escolaridad obligatoria se les garantizará una educación básica en un colegio público. Corresponderá al Estado ocuparse de que existan estudios superiores».

[53] En el curso 2003-2004, el sistema escolar municipal comprendía 1.784.350 alumnos.

— La educación general básica obligatoria desde los siete hasta los dieciséis años de edad.
— El bachillerato, que según datos estadísticos, es cursado por un 90 por 100 de los adolescentes.
— La educación para adultos y la enseñanza de sueco para inmigrantes.
— La enseñanza especial para niños y jóvenes, así como para adultos disminuidos psíquicos.

Existe también la posibilidad de que la educación sea impartida por escuelas libres [54], si bien han de ser aprobadas por el Estado y reciben subvenciones a cargo de los Ayuntamientos.

Corresponden también a este nivel de la Administración local las actividades preescolares, funciones que han crecido de forma considerable en los últimos cuarenta años. Concretamente, corresponde a los Ayuntamientos la obligación de garantizar a todos los niños a partir de su primer año de vida, si los padres realizan una actividad remunerada o estudian, o si el niño tiene una necesidad especial de apoyo, la realización de las citadas actividades preescolares bien en guarderías, bien mediante la custodia en hogares particulares, bien en centros preescolares en régimen abierto. A los niños en edad escolar los Ayuntamientos tienen que ofrecerles asistencia en centros de actividades extraescolares o custodia en hogares particulares [55]. En los últimos años han proliferado centros de asistencia infantil en régimen privado, pero con apoyo municipal.

Todos los habitantes del municipio que lo precisen pueden solicitar la actividad social de los Ayuntamientos. Conforme a la Ley de Servicios Sociales, corresponde a este nivel de la Administración local la obligación de prestar apoyo y servicios en los ámbitos delimitados por esta norma. Básicamente, se encomienda a los Ayuntamientos la protección de los grupos desprotegidos, la cual consta de:

— Concesión de subsidios sociales o apoyos al sustento.
— Adopción de medidas preventivas y trabajos de estudio y tratamiento de orientación individual para niños, jóvenes y distintos tipos de adicción.
— Otros tipos de apoyo, tales como el asesoramiento familiar y la fijación de la paternidad.

Muy importante en la tarea que desempeñan los municipios en relación con las personas con discapacidad funcional o psíquica [56], para tratar de lograr que puedan realizar una vida lo más normal posible. Para ello, se les ha de facilitar una ocupación y una modalidad de vivienda adaptada a su necesidad.

---

[54] Durante el curso escolar 2001-2002 había 488 escuelas libres de educación primaria y 149 colegios de bachillerato del mismo régimen.

[55] Los datos de 2002 muestran que en esa fecha había 729.640 niños de entre 1 y 12 años inscritos en guarderías, hogares de custodia particulares y centros de actividades extraescolares.

[56] Se calcula que son más de 51.500 personas las que se benefician de estas prestaciones municipales.

Según la Ley propia de este sector, la mayoría de las funciones de este campo están atribuidas a los Ayuntamientos, mientras que algunas se atribuyen también a las Diputaciones Provinciales.

La asistencia a personas mayores también es tarea municipal y tiene como objetivo general tratar de facilitar que aquellas de estas personas que lo deseen puedan vivir solas en condiciones seguras. A tal fin, se ha establecido un servicio domiciliario, actividades de día y otros servicios sociales, además de la previsión de viviendas adaptadas. A lo anterior ha de añadirse la obligación de los Ayuntamientos de establecer un buen sistema de asistencia médico-sanitaria.

Los municipios asumen también la política de ordenación local del territorio y de la concesión de licencias relacionadas con la construcción; la protección contra incendios y las operaciones de salvamento en caso de accidentes; la defensa civil y la planificación para los estados de alerta. Significación especial tiene la actividad de los Ayuntamientos en relación con la protección del medio ambiente en su territorio, en el marco de la Agenda 21 [57].

Los Ayuntamientos tienen previstas diversas formas de apoyo a la industria y el comercio locales, si bien no está permitido que subvencionen directamente a empresas aisladas.

Para finalizar la exposición de las actividades de los Ayuntamientos, no podemos olvidarnos de la obligación que tienen de prestar las infraestructuras necesarias para el municipio (instalaciones de abastecimiento de aguas y alcantarillado, recogida de residuos, suministro de energía, cuidado de jardines...) y su apoyo a las actividades culturales y de recreo. Respecto de esto último pueden destacarse los siguientes datos: los municipios son los propietarios de casi la mitad de los treinta mil instalaciones deportivas existentes en el territorio sueco, sin perder de vista que, respecto del resto, son muchas las instalaciones privadas que reciben ayudas municipales; municipales son unas 1.500 bibliotecas, un centenar de museos y unos 1.350 centros de ocio.

Competencias de las Diputaciones Provinciales

Como ya se dijo, el papel de las Diputaciones es en cierto modo residual, respecto a los niveles estatal y municipal. Esto queda puesto de manifiesto claramente en las funciones que le han sido atribuidas a la provincia.

La principal tarea de las Diputaciones es la asistencia médico-sanitaria. Prácticamente todos los hospitales de Suecia son gestionados por ellas [58], de forma directa en la mayoría de los casos.

---

[57] Conforme a la Agenda 21, tratada en la Conferencia de la ONU celebrada en Río de Janeiro en 1992, los Ayuntamientos trabajan para adaptar las actividades municipales desde la perspectiva medioambiental y para actuar como impulsores de la transformación de la sociedad en aras a conseguir una utilización ecológicamente sostenible de los recursos naturales renovables del municipio.

[58] Se exceptúan un pequeño número de hospitales privados.

Asimismo, las Diputaciones gestionan cierto número de universidades públicas y responden de parte de la enseñanza secundaria en los sectores asistenciales y de agricultura, silvicultura y horticultura.

A nivel provincial, las Diputaciones apoyan las actividades culturales y trabajan también para lograr el crecimiento y desarrollo de su territorio, dando, entre otras cosas, ayudas a la industria y el comercio.

Por último, no podemos olvidarnos de la responsabilidad conjunta de Diputaciones y Ayuntamientos en los transportes públicos locales y provinciales, que es frecuente que se gestionen por compañías de propiedad común. Se trata de un supuesto de cooperación entre ambos niveles territoriales, lo que da pie a que analicemos este punto en el siguiente apartado.

Un dato significativo a tener en cuenta en relación con la prestación de servicios por las entidades locales es que desde mediados de la década de 1980 se han creado en la mayoría de los municipios y en todas las Diputaciones Provinciales unidades de evaluación de las políticas por ellos desarrolladas.

IV. FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

La importancia de la financiación de los entes locales se pone de manifiesto si, por ejemplo, tomamos en consideración los datos del año 2001: el gasto total del Gobierno central en dicho año ascendió a 79 billones de euros, el de los municipios a 46,5 billones de euros y el de las Diputaciones Provinciales a 19,3 billones de euros. Así pues, tomados conjuntamente, los municipios y Diputaciones controlan casi la misma cantidad de gasto que el Gobierno central, lo que es clara muestra de su importancia en el sistema político y administrativo sueco [59]. La pregunta que surge a continuación es: ¿de dónde obtienen sus ingresos los entes locales?

Conforme al Capítulo I, Sección 7.ª, párrafo 2.º, del Instrumento de Gobierno sueco, desarrollado por el Capítulo VIII de la Ley de Administración Local, se establece que:

> *«Los municipios y las diputaciones provinciales podrán establecer impuestos para el ejercicio de sus atribuciones.»*

No obstante, no podemos perder de vista que el artículo 4 del Capítulo I del Instrumento de Gobierno también establece que el Parlamento (*Riksdag*) establece impuestos, lo que, como veremos, puede afectar a la autonomía local.

Las entidades locales obtienen sus ingresos por cinco vías:

— Impuesto municipal sobre la renta: representan el 67 por 100 del total del presupuesto municipal y el 69 por 100 del de las Diputaciones

[59] Datos obtenidos del informe ya citado, «Local and regional democracy in Sweden», del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Provinciales, siendo por ello su principal fuente de ingresos. Es una manifestación de la autonomía local, si bien limitada, en la medida en que los Ayuntamientos y las Diputaciones sólo tienen reconocido el derecho a fijar sus propios tipos impositivos. Así, en el año 2005, el tipo impositivo medio fue del 31,56 por 100 (con un 20,84 para los Ayuntamientos y un 10,76 para las Diputaciones) [60]. Hay que destacar que en la última década las diferencias en los tipos de los distintos Ayuntamientos han disminuido.

Es de gran interés para el Estado controlar la presión fiscal total en la sociedad, aunque, como muchos han sostenido, esto puede entrar en conflicto con la garantía constitucional de autonomía local. Entre 1991 y 1994, el Parlamento adoptó la decisión de congelar el nivel de los tipos impositivos locales. En los dos años siguientes, dichas restricciones fueron abolidas, lo que conllevó una casi automática subida de los tipos. En los años 1997 y 1998, para controlar las citadas subidas, se estableció que aquellos Ayuntamientos y Diputaciones que subieran los impuestos en comparación con el nivel de 1996 perderían en subvenciones estatales el equivalente a la mitad de lo que hubiera supuesto la subida fiscal. A partir del año 2000 se han suprimido las restricciones relativas al nivel de cobro de impuestos, siendo 2003 el año en que se hizo la mayor subida de impuestos municipales en los últimos veinticinco años (un 0,65 por 100).

— Redistribución de impuestos. El sistema de nivelación o de igualación existente en Suecia se basa en el principio básico de que todos los Ayuntamientos y Diputaciones han de poder ofrecer a sus habitantes *«un mínimo estándar a un mismo precio»*, y ello a pesar de las distintas condiciones estructurales que se puedan dar bien en la base impositiva, bien en la estructura geográfica y demográfica. Los niveles de tipos impositivos han de reflejar las diferencias en el grado de ambición, eficacia y nivel de gasto. La conocida como nivelación de ingresos supone que el Estado garantiza a todos los Ayuntamientos y Diputaciones un 115 y un 110 por 100, respectivamente, del poder impositivo medio. Los Ayuntamientos y Diputaciones que quedaran por debajo del nivel garantizado reciben un suplemento de poder impositivo. Por el contrario, los Ayuntamientos y Diputaciones que queden por encima del citado nivel han de pagar una cuota que les bajará dicho nivel. Hay quien ha querido ver en este sistema una posible vulneración del principio de autonomía local, en la medida en que, si el poder tributario se reconoce a estos entes para financiar sus actividades, no sería correcto que se recaudaran impuestos también para pagar las tareas asumidas por otros entes locales. Pero lo cierto es que la Carta Europea de Autonomía Local, en su artículo 9.5 dispone que *«la protección de las entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción*

[60] El tipo más alto fue del 34,24 por 100 y el más bajo del 28,90 por 100.

de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia». Es por ello que si bien la discrecionalidad de las autoridades locales no disminuirá en su propio ámbito de competencia, el Estado tiene que asumir un papel relevante en este campo de la nivelación. Así, el Estado sueco, para costear gran parte de esta financiación, acude a la subvención estatal general. Es importante no perder de vista que la nivelación de gastos ha de compensar las diferencias estructurales de necesidades y gastos. Lo anterior supone que los entes locales con condiciones desfavorables reciben subvención estatal, siendo la suma de estas subvenciones igual a las cuotas cobradas a los entes locales que no las reciben. Son las condiciones del país las que determinan que se considera favorable o desfavorable. Desde el 1 de enero de 2005 se han introducido cambios significativos en el sistema de igualación, pero manteniéndose sus finalidades [61].

— Subvenciones estatales. Han sufrido en los últimos tiempos una importante reforma, que, en términos generales, han supuesto la sustitución de las subvenciones con fines especiales por la entrega de una subvención general. Con ello trata de adecuarse la normativa sueca a lo establecido en el artículo 9.7 de la Carta Europea de Autonomía Local, en virtud del cual, *«en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia».*

— Tasas por servicios realizados, que alcanzarán su importe máximo que permita a los municipios cubrir gastos sin ningún tipo de beneficios. Su papel es doble: por un lado, costear la actividad y, por otro, controlar la demanda de los servicios de que se trate. En los últimos años ha decrecido la importancia en la economía municipal de estas tasas [62], puesto que diversas decisiones estatales han impuesto restricciones a la cuantía de lo que los Ayuntamientos pueden cobrar como tasas en determinadas actividades (asistencia a mayores, centros preescolares).

— Deuda pública. En 2003, los gastos de Diputaciones y Ayuntamientos ascendieron al 20.1 por 100 del PIB. Para el período 2004-2006, las autoridades económicas suecas han estimado que el consumo de estos entes locales crezca en más de medio punto porcentual al año.

---

[61] Para más información, ver el informe ya citado «Local and regional democracy in Sweden».

[62] En 1997 las tasas suponían el 9 por 100 de los ingresos municipales, mientras que en 2003 son sólo el 7 por 100.

V. COOPERACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN (ESTADO, AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES)

Las competencias de cada uno de los niveles territoriales no son compartimentos estancos. Existen sectores que pertenecen claramente a un nivel territorial, pero son muchos los ámbitos en los que los límites son difusos. En cualquier caso, es un principio básico de cualquier Administración moderna que todos los niveles mantengan relaciones de coordinación y/o cooperación entre sí, tanto en aquellos sectores en los que la delimitación competencial sea clara como en los que presenten mayores dificultades.

5.1. Relaciones Estado-órganos de la Administración local

En términos generales, las relaciones entre el Estado, de un lado, y los entes locales, de otro, se caracterizan por una colaboración continua en una serie de materias. Partiendo del hecho de que la distribución de funciones entre los tres niveles de organización territorial es cambiante, se ha considerado necesario establecer una serie de mecanismos de coordinación. Corresponde al Estado, por medio de los poderes ejecutivo y legislativo, fijar el marco de las distintas actividades públicas. Todo ello sin perjudicar el amplio margen de libertad que se garantiza a Diputaciones y Ayuntamientos para establecer y dirigir sus actividades.

Un primer mecanismo del Estado para dirigir y controlar a los órganos de la Administración local lo encontramos en su capacidad para dictar leyes, ordenanzas y directrices, así como a través de la vigilancia que las autoridades estatales ejercen sobre dichos órganos.

Existe un Comité de responsabilidades que tiene encomendada la revisión de la estructura y la distribución de tareas en la organización social. Este Comité presentó en la primavera de 2004 un informe, que se remitió a varias instancias para conocer su opinión. En junio de 2004, el Comité recibió nuevas directrices, para, entre otras cosas, presentar propuestas sobre qué tareas deben ser responsabilidad de los órganos de Administración local. Además, el Comité deberá proponer una organización general de la sociedad, así como los principios que rijan la relación entre el Estado y los entes locales.

Otro mecanismo de control del Estado sobre los entes locales se ejerce por la vía de los tribunales contencioso-administrativos, a quienes corresponde velar por la legalidad de las resoluciones adoptadas por los entes locales.

5.2. Relaciones entre los entes locales

Existe una creciente necesidad en Suecia de cooperación entre las Diputaciones y los Ayuntamiento. Generalmente, las formas de colaboración se suelen determinar en un convenio. Para los casos en los que se considere con-

veniente una cooperación más profunda y organizada, la legislación sueca prevé la posibilidad de crear una asociación de órganos de administración local. En dicho marco pueden cooperar una o varias Diputaciones con uno o más Ayuntamientos. Incluso está previsto que las asociaciones de este tipo puedan hacerse cargo del ejercicio de funciones de autoridad. En julio de 2004 existían 84 asociaciones de este tipo.

Otra modalidad de cooperación consiste en la creación de una Comisión conjunta para gestionar determinada cuestión. Pueden participar en ella dos o más Ayuntamientos o Diputaciones. En 2004 se estimaba que había en funcionamiento 22 de estas Comisiones. En 2003 fue promulgada la Ley (2003/192) sobre Comisiones Conjuntas en el Campo Asistencial, que ha aumentado la posibilidad de crear comisiones de este tipo. Además, se ha abierto a ambos tipos de entes locales la posibilidad de cooperar con las Oficinas de Empleo y las Cajas de la Seguridad Social en el campo de la rehabilitación mediante la coordinación económica.

Existe también la posibilidad de que los entes locales creen sociedades anónimas o fundaciones comunes, si bien en estos casos, salvo que una ley lo prevea, no pueden ejercer autoridad. En los municipios y provincias existen alrededor de 1.600 sociedades y fundaciones de este tipo, la mayoría de ellas íntegramente propiedad de Ayuntamientos y Diputaciones. Las empresas municipales se rigen, salvo excepciones, por el mismo régimen que las privadas. No obstante, es importante destacar que, a diferencia de aquéllas y salvo excepciones, en éstas rige el principio constitucional de publicidad, lo que implica que el público en general puede examinar la documentación de estas empresas.

Tanto Ayuntamientos como municipios se han organizado desde hace largo tiempo en asociaciones. Por un lado, los municipios fundaron la Federación de Municipios de Suecia (*Svenska kommunförbundet*), cuyo primer objetivo era salvaguardar los intereses municipales, fomentar la cooperación y prestarles servicio. Por otro lado, la Federación sueca de Diputaciones Provinciales (*Landstingsförbundet*) se creó con la idea de reforzar la vitalidad y el bienestar provincial, así como la autonomía a su nivel jurisdiccional.

En mayo de 2003, los congresos de ambas organizaciones acordaron crear una nueva Federación que aunara a todos los niveles inferiores al Estado (Ayuntamientos, Diputaciones y Regiones), y que tomó el nombre de Ayuntamientos y Diputaciones de Suecia (*Sveriges kommuner och Landsting*). Si bien las primitivas federaciones seguirán existiendo hasta 2007, desde el 1 de enero de 2005 esta nueva Federación tiene una secretaría conjunta encargada de vigilar los intereses, prestar servicio, asesorar y hacer trabajos de desarrollo.

VI. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

La internacionalización general en la que estamos inmersos también tiene su repercusión en la organización territorial sueca. Es un hecho evidente que las entidades locales quieren lograr cada día un mayor protagonismo

en la vida política nacional e internacional, siendo, sin duda, la Unión Europea un punto de referencia exterior prioritario para las entidades locales suecas.

El proceso de construcción regional en el que, como hemos visto, está inmersa Suecia está motivado no sólo por factores internos, sino también, y de forma importante, por motivos exógenos. Concretamente, el ingreso en 1995 en la Unión Europea ha sido un factor clave en el desarrollo del regionalismo sueco. Como en muchos otros países miembros de la Unión Europea, las políticas estructurales comunitarias han sido un incentivo para las regiones suecas. Pero, incluso, el principio de subsidiariedad al que ya hemos aludido ha funcionado de acelerador del proceso. Jerneck y Gidlund [63] consideran que *«la subsidiariedad puede operar como caballo de Troya para los Estados centralizados de Europa»*. El proceso de integración europea y las consiguientes transformaciones económicas están presentes en el desarrollo de la competitividad regional. Existen claramente unas regiones más desarrolladas en términos de recursos y de poder de influir en el exterior. Para tratar de estar en este grupo, los entes subnacionales suecos tratan de crear infraestructuras avanzadas. Asimismo, las regiones suecas son conscientes de que si quieren participar en el desarrollo europeo es preciso que tengan una adecuada estrategia internacional. Respecto de esta última es significativo el hecho de que los representantes locales y regionales hayan incluido en sus agendas la creación de oficinas de información y la elaboración de campañas regionales en diversos lugares, todo ello pensando en la vinculación de estas entidades con centros de desarrollo estratégicos ubicados en diferentes partes del mundo. En el ámbito europeo, primero lo hicieron en aras a participar como grupos de presión en materia económica, si bien en una segunda fase han incorporado los intereses políticos a su campo de presión. Las representaciones regionales suecas desean cooperar con representantes de otros países, puesto que con ello logran el acceso a importantes redes y políticas comunitarias. Lo anterior es una muestra de que las regiones en Suecia han incorporado los asuntos europeos a su agenda diaria.

Lejos de haberse visto afectada, la autonomía local sueca puede decirse que se ha reforzado tras la entrada de este país en la Unión Europea. Los recursos procedentes de los fondos estructurales comunitarios han incrementado las posibilidades de los Ayuntamientos y Diputaciones de incrementar el desarrollo local. Asimismo, se ha ampliado la colaboración con entidades similares de otros países. La democratización de los países del este de Europa ha incrementado el compromiso internacional de los entes locales suecos, puesto que, por ejemplo, Ayuntamientos y Diputaciones de Suecia se han comprometido en la labor de desarrollo en los Estados ribereños del mar Báltico y en la región rusa de Barent.

---

[63] Jerneck y Gidlund, obra ya citada.

VII. CONCLUSIONES

Comenzábamos esta exposición haciendo una alusión a la larga historia de Suecia como Estado y a las repercusiones que su propia evolución han tenido en la configuración actual de su organización territorial. De todo lo dicho, podemos señalar como datos más significativos de Suecia en el panorama comparado su mantenimiento como Estado unitario, pero descentralizado de manera significativa, gracias al reconocimiento de una importante autonomía local. Dentro de esta descentralización adquieren un papel protagonista los municipios, agentes básicos en la puesta en práctica del tradicional Estado de bienestar sueco. El nivel provincial también existe, si bien es un hecho que mantiene una posición difusa, con unas atribuciones muy parcas, si lo comparamos con los niveles estatal y municipal. No obstante, pese a ello, es importante destacar el creciente empuje del fenómeno regional en Suecia, que si bien aún no ha logrado obtener un reconocimiento jurídico como tal, los experimentos que se han desarrollado ponen de manifiesto cómo existe un futuro posible para ellas. La articulación de los entes locales en Suecia nos muestra, pues, una organización más fuerte e institucionalizada que en otros muchos países de su entorno. Sin embargo, ello no impide la existencia de tensiones entre los diversos niveles de gobierno (en materia de gasto público, por ejemplo), que se solucionan a través de los mecanismos constitucionales previstos, que permiten configurar el propio sistema democrático sueco.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

I. *Libros y artículos*

ARNAUD, J., *El socialismo sueco. Una sociedad mixta,* Península, Barcelona, 1974, pp. 22 y ss.

BALDERSHEIM, H., «European Regionalism-reconstructing or deconstructing the Nation-State? Evidence from Norden», paper to be presented at Arena, University of Oslo, 23 de octubre de 2000.

ESPING-ANDERSEN, *Welfare states in transition,* SAGE, 1998.

GARCÍA COTARELO, R. «Origen y desarrollo del Estado del Bienestar», en *Sistema, Revista de Ciencias Sociales,* noviembre de 1987, pp. 5 y ss.

GIDLUND, J., «El Gobierno local en Suecia», en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno local en las democracias avanzadas,* Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals, Barcelona, 1996, p. 321.

HUERTA CARBONELL, en el prólogo al libro *Crisis y futuro del Estado de bienestar,* de Ramón MUÑOZ DE BUSTILLO y otros, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

JERNEK, M., y GIDLUND, J., *Region-building, democracy and changing policy-styles in Sweden,* en http://www.arena.uio.no/events/papers/jerneck%20and%20gidlund%20region-bui.pdf.

LINDBOM, A., «Dismantling the Social Democratic Welfare Model?», en *Scandinavian Political Studies,* núm. 24-3, 2001.

LUNDIN, O., «Local Government Charters in Sweden from a Community Member´s Perspective», en *Local Gvernment Charters. European and American Regulations,* Zakamycze, 2005, pp. 625 a 635.

MAQUEDA ABREU, C. (coord.), *Encuentros históricos España-Suecia. Poder, Derecho y Legislación,* Fundación Berndt Wistedt-INED-Marcial Pons, 2001.

MILNER, H., *Sweden: social democracy in practice,* Oxford University Press, 1989.

MISHRA, R., *The Welfare State in crisis,* Harvester Press, 1984.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R., y otros, *Crisis y futuro del Estado de bienestar.*

NIELSEN, P., *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner I Sverige*, Uppsala University Library, Uppsala, 2003. Disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.diva-portal.org/diva/get Document?urn_nbn_se_uu_diva-3794-1__fulltext.pdf.

OLSSON, S. E., *Social policy and welfare state in Sweden,* Lund, Arkiv, 1990.

PIERSON, P., *Dismantling the Welfare State?,* Cambridge University Press, 1994.

PRANGE, H., *Explaining varieties of regional innovation policies in Europe,* Technical University Munich, Chair for Political Science, en http://www.prange-gstoehl.de/Heiko/Data/Varieties%20of%20RIPs_fin.pdf.

ROSE, L. E, «Nordic free-commune experiments: increased local authonomy or continued central control?», en *Challenges to local government,* Desmond S. King y Jon Pierre (eds.), SAGE Modern Politics Series, vol. 28, SAGE Publications, London, 1990.

SÁNCHEZ DE DIOS, M., «Estudio comparado de *path dependence* del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 124 (nueva época), abril-junio de 2004, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TILTON, T., *The political theory of the Swedish Social Democracy,* Clarendon, 1990.

VEGGELAND, N., «Regional Partnership building and EU Multilevel Governance games: on new democracy optios and threats», *The Comparative Politics Conference: SAMPOL-KONFERANSEN. Future Europe: Democracie in change,* Bergen, 23-24 de septiembre de 2003.

Dictamen del Comité de las Regiones de 15 de enero de 1997 sobre «La ordenación del territorio en Europa».

Dictamen del Comité de las Regiones de 19 de noviembre de 1998 sobre el tema «La cooperación transfronteriza y transnacional entre las entidades locales».

II. *Informes y otros documentos*

«Local and regional democracy in Sweden», del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Recommendation 163 (2005) on local and regional democracy in Sweden, adoptada en la 12.ª sesión plenaria del Comité de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, Estrasburgo, 31 de mayo-2 de junio de 2005.

«Los entes regionales y locales en Europa: educación y juventud, cultura, salud pública, redes transeuropeas y política regional y estructural». Estudios del CDR E-4/2002, Bruselas, abril de 2002.

«Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union», vol. II, CoR Studies E-1/2004, Bruselas, febrero de 2004.

«Local government in Sweden: organisation, activities and finance». Regeringkansliet, Finansdepartement.

«North/South cooperation: the action of Europe's local government Associations», Consejo de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa.
«Local an regional government and employment», The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR).

III. *Principales páginas web consultadas*

http://www.sweden.se/
http://www.swedenabroad.com/pages/start_9624.asp
www.skl.se
http://www.fritzes.se/
http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp
http://www.coe.int/
http://www.europa.eu.int/index_es.htm
http://www.cor.eu.int/es/index.htm

Manuel Fernández-Fontecha Torres ⋆

La organización territorial en Polonia

En el ámbito de la Teoría del Estado existen tres categorías acuñadas para definir los Estados desde un punto de vista de la organización horizontal de poder, lo que Jellinek llamó la «estructura del Estado» por contraposición a la «forma del Estado»: el Estado unitario, la Confederación y la Federación. Estas estructuras tienen una naturaleza diferente a las alianzas de los anteriores reinos medievales o a las Uniones de Estado, pues constituyen una entidad estatal o federal superior a la suma de sus componentes. Y en la historia la evolución de una a otra ha sido en general unidireccionales, es decir, las Uniones de Estados han dado paso en ocasiones a la Confederación y ésta en otras ocasiones al Estado federal. Por el contrario, la evolución del Estado unitario hacia el Estado confederal es menos frecuente.

Se crean los Estados federales por una cooperación mayor en el modelo confederal o por una decisión en el seno del Estado unitario, como en Estados Unidos y en Alemania, del mismo modo que se descentraliza el modelo de Estado unitario al reconocer una autonomía limitada a la gestión de intereses intermedios. La propia evolución en el tiempo de sistemas o modelos muy definidos en principio es un ejemplo de adaptación a las circunstancias, como es el caso de la inicial limitación de la Federación en el caso norteamericano y su posterior fortalecimiento sobre todo a raíz de la guerra civil, de la concentración del poder económico y de la crisis de la gran depresión.

Las restantes formas de organización del Estado se han producido en camino hacia una de las formas ya mencionadas, dotadas de mayor estabilidad, o han sido contratos entre Estados que no han salido del ámbito del Derecho internacional público, incluyendo desde la simple alianza hasta agrupaciones con mayor estabilidad pero que en ningún caso han llegado a crear un órgano estable de gobierno. Hay casos de entidades intermedias o superiores que adquieren cierto protagonismo pero sin la generalidad de ejercicio de las competencias de la Confederación, en la que para algunas materias los propios confederados delegan el ejercicio de competencias importantes en esos órganos confederales.

⋆ Letrado de las Cortes Generales.

La caída de los regímenes comunistas fue seguida de una renovación constitucional orientada a la dem ocracia liberal pero por regla general en el marco de Estados descentralizados. Con independencia de los nombres la verdadera realidad política permite más hablar de descentralización que de federación, incluso en el caso de la ex Unión Soviética, donde nominalmente existen nombres de repúblicas o regiones autónomas que podrían hacer pensar en una Federación.

Esta descentralización ha tenido el efecto de imponerse desde el centro y de mantener controles en el lado estatal, que en algunos casos se mantienen como controles de oportunidad. Es en ese sentido una descentralización cauta, incluso para algunos en la hora actual demasiado cauta y sobre todo en determinados países en proceso de parcial reversión.

Los retos asumidos por los Estados del este europeo tras la caída de los regímenes comunistas han sido de diferente naturaleza. Por un lado, se trataba de crear las condiciones para que los métodos y valores democráticos arraigaran en territorios sometidos hasta ese momento a esquemas políticos de socialismo de Estado, en cualquiera de sus modalidades, más o menos rígido, donde la propia existencia de poderosos partidos únicos convertía a éstos en la verdadera correa de transmisión del poder. Por otro lado, esa misma configuración implicaba la necesidad de recrear las condiciones de una nueva organización territorial del poder al margen de ese peculiar sistema de control vertical desde arriba, organizando un sistema de ejercicio de poderes por entes locales y regionales que discriminara entre competencias centrales y competencias locales y regionales.

Posiblemente en este último caso donde las dificultades eran mayores debido a la estricta centralización que los regímenes comunistas implicaban en la articulación centro-periferia, al margen de la nominal construcción de la Constitución. El caso paradigmático de alejamiento de norma y realidad del poder era el de la Unión Soviética, donde a pesar de que existían entidades cuasinacionales era el Partido Comunista el que realmente dominaba esas organizaciones.

En este caso existía una constelación de entidades de base territorial, algunas con poder cuasi soberano, que determinaban una Unión con amplia base que sin embargo era unificada férreamente por el control del Partido. Este modelo de poder fue exportado con matices a los países del antiguo bloque comunista, con la secuela de que al producirse el derrumbe del sistema una de las preguntas insólitas que hubo que plantearse es si se resucitaban modelos de autonomía local en sentido normativo, es decir, con competencias no nominales realmente ejercitadas con arreglo a los principios de libertad, representación y autonomía del *self government*.

Pregunta sin duda curiosa desde el momento en que al menos formalmente nunca desapareció el principio de autogobierno al nivel local, al menos con carácter generalizado y uniforme, aunque la superestructura del partido único y director convertía en nada la garantía institucional en que de forma más o menos acrítica ha sido incardinada la mencionada autonomía local. La teoría de los círculos concéntricos de intereses públicos a atender en

función de las colectividades de menores a mayores nunca fue formalmente abolida en los regímenes comunistas.

El caso de Polonia no ha sido diferente. A pesar de tímidos avances en la era comunista que luego serán glosados, no es sino a partir del éxito de las candidaturas de oposición cuando se constituye un comité especial para tratar de la autonomía local para en un segundo paso decisivo dar origen al actual régimen de autonomía administrativa. La división en *gminas,* condados o distritos y regiones es fruto de una evolución donde el papel asignado a las primeras, comunidades locales estrictas, es el de impulsar el proceso de afianzamiento de la devolución de poderes tras el reconocimiento en la propia Constitución de la autonomía local. Son las comunidades locales, los municipios en nuestra terminología, los ejes de desarrollo de ese principio que culminará con la gran reforma constitucional y territorial de 1997.

La evolución de lo que podemos llamar el mapa autonómico de la Polonia poscomunista permite diferenciar el período de ruptura con el antiguo régimen, que se concreta en la reforma constitucional de finales de 1989 y la etapa de la constitucionalización explícita de los tres niveles de poder: *gminas,* condados y regiones. En la primera fase la decisión de descentralizar se confina al límite municipal sin constituir nuevas unidades con una diferente organización y funciones.

Como principales hitos cronológicos en esas reformas y además de la reforma constitucional del comienzo de la transición hay que citar los siguientes:

— Marzo de 1990: Ley de autonomía local.
— Mayo de 1990: Ley de distribución de poderes.
— Enero de 1991: Ley de impuestos locales.
— Octubre de 1991: Ley de referéndums locales.
— Diciembre de 1991: Ley de financiación local.
— Enero de 1994: inicio programa experimental.
— Abril de 1997: nueva Constitución.
— Enero de 1999: inicio nueva organización territorial.

De las reformas de 1990 y 1998 pueden extraerse los datos esenciales con arreglo a una descripción general del actual sistema de gobierno territorial, el reconocimiento del principio de autonomía local, la constitución y los poderes de los asambleas locales o ayuntamientos; las estructuras administrativas internas de las autoridades locales, las condiciones en las que se ejerce la responsabilidad a nivel local; los recursos financieros de que disponen; las relaciones institucionales entre poderes locales y Administración central y, por último, el derecho de las autoridades locales a una defensa de sus competencias.

Los principales momentos de las reformas pueden ser ordenados con arreglo a los siguientes capítulos:

— Restablecimiento efectivo de las *gminas.*
— Gobierno de los distritos.

— Gobiernos regionales.
— Administración estatal al nivel regional.
— División administrativa de la nación.
— Elecciones.
— Reparto de las competencias administrativas.
— Finanzas públicas.

Los principales problemas detectados de la etapa anterior se resumían en una centralización excesiva, una burocracia enorme pero poco eficiente, un sistema muy opaco de transferencias de poder entre entidades y en la gestión de las finanzas públicas y una ausencia de control por los ciudadanos de la actividad administrativa

Las reformas debían seguir las líneas generales de democracia, subsidiariedad, eficacia, transparencia, responsabilidad, agilidad y carácter evolutivo. A raíz de la reforma de 1999 las *gminas* no son ya las únicas receptoras de poder descentralizado, pues junto a ellas se sitúan los distritos o provincias, *powiats*, y las regiones, *voïvodies*.

De este modo se han establecido 2.489 *gminas*, entre ellas 65 ciudades con los mismos poderes que los distritos, que representan el nivel elemental de las Administraciones territoriales, con amplios poderes de gestión relacionados con las necesidades colectivas y cuyas atribuciones, como veremos, no se han visto disminuidas en las reformas de 1998 y 1999, agrupando de media cada *powiat* unas ocho *gminas*, aunque no existe poder de tutela del *powiat* sobre las *gminas*.

En el segundo nivel se sitúan los *powiats* que en virtud del principio de subsidiariedad consagrado en la legislación detentan las competencias que no puedan ser funcionalmente atribuidas a las *gminas*, en función de la posibilidad de un ejercicio solvente de determinadas competencias. Es decir, en el sistema las competencias en principio son asignadas al ente más cercano, siempre que las pueda ejercer y en principio bajo reglas de autonomía funcional y ejecutiva.

Las 16 *voïvodies* son o pueden ser calificadas sin forzar los conceptos de regiones autónomas, con personalidad jurídica propia, presupuesto propio y unas funciones orientadas a la instrumentación de políticas en el ámbito de la economía y desarrollo regional. Son unas regiones de poderes específicos de planificación regional, evaluación de recursos y coordinación de las prestaciones de los diferentes niveles de descentralización, aunque distan mucho de tener un poder político propio, al menos entendido éste en un sentido amplio.

La capital tiene un régimen muy singular. Conforme a la legislación de 1994 la compone 11 *gminas*, que disponen de amplios poderes, eligen a sus representantes directamente, cuentan entre ellas con la correspondiente aVarsovia centro y forman una comunidad en sentido amplio regida por un consejo municipal que las coordina. Por otro lado, en la nueva Ley de 2002 se prevé introducir una modificación consistente en la trasformación de *gminas* y barrios en 17 entidades auxiliares. Este rasgo hace coincidir la reforma en

Polonia con varias de las reformas en los diversos países ex comunistas, donde la cuestión de la capital ha generado múltiples intentos de organización y diversos modelos accesibles. La doble vía del uniformismo o el estatuto especial como capital de la propia ciudad o de ella y su entorno han permitido manejar diversas propuestas no siempre coincidentes.

Comenzando por la descripción de la regulación constitucional, su artículo 15 dispone que la organización territorial de la República garantiza la descentralización de los poderes públicos, remitiendo a la ley las sucesivas divisiones que a tal efecto se introduzcan. Su artículo 16 atribuye a los habitantes de cada colectividad así definida el poder de constituir entes regionales conforme a la ley, añadiendo un principio de responsabilidad fiscal de esos entes en el mantenimiento de las cargas públicas.

El artículo 169 de la Constitución dispone que las colectividades locales ejercerán sus competencias mediante órganos deliberantes y órganos ejecutivos, establece como base de elección el sufragio igual y secreto, mientras que el apartado 3 de ese mismo artículo remite a la ley, como se hará en muchas otras materias, las cuestiones relativas a los procedimientos de nombramiento y cese de los órganos ejecutivos. La Ley Electoral es de 16 de julio de 1998, reformada por otra de 2002.

Además de singularidades en materia de referéndum, el propio artículo 163 y también el 164 articulan el principio de subsidiariedad de forma muy rígida atribuyendo en principio las competencias a las *gminas* salvo aquellas atribuidas por ley a los *powiats* y a las entidades regionales. Esta conexión funcional de entidades con ámbitos accesibles de administración es una elemento esencial de la Constitución y de la regulación legal, que se expresa ya desde el preámbulo y que se concreta en los artículos 15 y 16.

Estos principios son igualmente desarrollados por los artículos 87.2 y 166.1, reforzándose extraordinariamente la obligatoriedad y el rango y valor normativo de las disposiciones de las entidades legales dictadas con arreglo a procedimiento y en el ámbito de sus actuaciones, atribuyéndoles carácter ejecutivo sin perjuicio del sistema de recursos.

Ese principio de subsidiariedad rígidamente asignado en la Constitución y en las leyes, especialmente las promulgadas sobre *gminas* y *powiats*, impide a las regiones vulnerar la autonomía de las citadas entidades y las confina al ejercicio de competencias tasadas y en general menos ambiciosas que las atribuidas al nivel local. De todos modos, existen disposiciones específicas de la Constitución que se refieren a la coordinación y una Ley de 7 de julio de 1994 ha dispuesto mecanismos de típica coordinación en relación con la materia de planificación general, económica y social, con la previsión de una comisión mixta permanente a tal efecto entre Estado y entidades de base territorial.

La modificación, creación o fusión de *gminas* se regula igualmente, con una modalidad de referéndum en cuestiones locales, remitiéndose en ambos casos a la legislación ordinaria para precisar casos, supuestos y medios. Las *gminas* tienen amplios poderes de autorregulación en el marco de la ley, normalmente por el órgano deliberativo a propuesta del órgano ejecutivo, sien-

do denominadas reglas o normas organizativas de procedimiento. Naturalmente esto no supone un poder libre de organización, sino una facultad de ordenar esa materia sometida a la ley y muy especialmente a las leyes sobre *gminas* y *powiats*.

El personal funcionario de las mencionadas entidades locales se selecciona por regla general por método de oposición o concurso-oposición, muy especialmente en el caso de los administradores de Hacienda y presupuestarios. En las leyes municipales y provinciales se regula minuciosamente este tema, incluyendo numerosas disposiciones sobre incompatibilidades en relación con los cargos electos. Se sigue al menos nominalmente el modelo de funcionariado profesional que ejercita sus funciones en ejecución de los acuerdos de los órganos políticos, deliberantes y ejecutivos.

Un aspecto muy importante de todo modelo de organización territorial es el control del poder local. Estudiado con gran atención se ha distinguido desde hace muchos años entre un control de legalidad, en general aceptado, y un control de oportunidad que es percibido como un control mucho más discutible si se reconoce la autonomía de las entidades o entes territoriales. El control de oportunidad en principio no tiene otro límite para ser aplicado que la efectiva constatación de incumplimiento en las competencias, fundamentalmente en las competencias y servicios obligatorios, por lo que debe someterse a reglas de actuación y sobre todo a un *self-restraint* que impida regular de forma agotadora todas las actividades de los entes locales, sobre todo los inferiores.

En el caso de Polonia la Constitución, en su artículo 171, atribuye un control de legalidad que se atribuye al Primer Ministro y *voïvode* o delegado del Gobierno en la entidad correspondiente, ciñéndose a ese control de legalidad pero recurriendo a cláusulas abiertas, como la violación flagrante como supuesto de disolución.

El artículo 184 por su parte contiene la atribución de competencia a los Tribunales, en especial los denominados administrativos, en cuanto a la Administraciones Públicas, entendiendo expresamente a las colectividades locales en cuanto a reglamentos y decisiones. Se puede distinguir entre un control interno y un control externo, siendo ejercido el primero por el consejo municipal, el consejo del *powiat* o la cámara regional, con convocatoria de la denominada comisión de control y remisión de la documentación a los órganos deliberantes en su caso y a la Cámara de Cuentas.

Existe una distinción en lo que se refiere a la dualidad control de legalidad-control de oportunidad entre competencias propias y competencias transferidas, pudiendo ser declaradas nulas las decisiones ilegales, así como suspendidas. Si se declara nula existe un peculiar procedimiento de revisión del acuerdo en el que interviene la autoridad de control remitiendo la cuestión para revisión o reforma al órgano local y en su caso a la decisión del juez administrativo.

En el caso de las competencias transferidas se puede ejercer un control de oportunidad añadido al de legalidad, donde igualmente interviene *voïvode* con facultades de suspensión y anulación, que le convierten en pieza esencial

del procedimiento de revisión y en su caso reforma de los actos y disposiciones que emanen de las colectividades locales.

La subsistencia del mandato de una corporación electa puede desaparecer si el Estado ejerce su poder de disolución. Dejando bien clara la diferencia entre modificación del ente, ya estudiado, y la disolución del órgano deliberativo o de gobierno, siempre que éste adopte con carácter reiterado decisiones contrarias a la los principios constitucionales o a las leyes, se atribuye este poder al Parlamento estatal a petición del Primer Ministro, con posibilidad de nombrar un órgano de administración provisional.

Existe otro control que podríamos denominar de eficacia y que alude a la posible suspensión de funciones de los órganos de un ente local por medio de la designación de un comisario o interventor por el Primer Ministro, decisión que puede ser apelada en los Tribunales por las autoridades concernidas.

Las autoridades locales y regionales disponen de medios procesales de recurso contra esas decisiones. Es un garante efectivo de la autonomía local frente a los poderes de control, considerado como imprescindible si realmente se necesita un equilibrio entre control de legalidad y autonomía.

En este sentido, los entes locales tienen derecho al recurso ante los Tribunales administrativos, con legitimación prevista para agrupaciones de *gminas* y *powiats* cuando exista una acumulación de intereses en un asunto concreto que habilite a actuar procesalmente de consuno. Los Tribunales tienen a su vez la facultad de suspender la decisión del órgano de control sin perjuicio de la revisabilidad de esta decisión en una apelación por motivos de Derecho.

Siendo cuestión esencial la administración de los fondos públicos que permiten a su vez sostener el ejercicio de las competencias por las entidades locales, se constituyen cámaras regionales de cuentas, órganos muy peculiares que unen facultades de supervisión y revisión material y contable a otros poderes de revisión y reforma, que se articulan y coordinan con los de la autoridad ejecutiva de control y que a su vez distingue entre violaciones graves de la legalidad y lo que la ley denomina violaciones o vulneraciones menores. Esta estructura de revisión culmina a nivel estatal con el Tribunal de Cuentas regulado por el artículo 203.2 de la Constitución y en la Ley de 23 de diciembre de 1994.

Esta última institución ejerce supervisión sobre la aplicación de fondos de las autoridades locales y regionales, sobre la base de los criterios de legalidad, buena gestión económica y fiabilidad, a los que se añaden para las competencias y funciones transferidas por el Estado, como ya hemos notado, los criterios de oportunidad y eficacia.

Partiendo de que las Administraciones regionales y locales tienen personalidad propia, tienen también patrimonio y tesorería propia, garantizándose en la Constitución la suficiencia financiera para el ejercicio de sus tareas, propias o delegadas. Esquemáticamente cabe señalar que la propia Constitución, siguiendo un patrón muy común, dispone que para proveer los bienes públicos y en general para el ejercicio de las competencias las entidades locales y regionales disponen de sus propios ingresos y recursos, las dotaciones que el

Estado asigne y las subvenciones específicas incluidas en los presupuestos generales del Estado, consagrando además el principio de suficiencia en lo que se refiere a las competencias ampliadas.

Puede indicarse que la financiación en proporcionada en forma de dotaciones y subvenciones finalistas o no finalistas, por lo que buena parte de los recursos de las Haciendas locales viene del propio presupuesto estatal. Éste es uno de los aspectos en que a pesar de la modificación del modelo de descentralización parece seguir teniendo un gran peso el modelo anterior, al no haberse previsto mecanismos complejos de distribución que afiancen la autonomía territorial de las entidades, que por su propia naturaleza tienen una potestad tributaria derivada o de segundo orden.

Las leyes promulgadas sobre *gminas* y *powiats* distinguen entre dominio público, patrimonio y recursos de tesorería, debiendo añadirse que existe una garantía constitucional de proporcionalidad o equilibrio entre competencias y recursos que despliega su capacidad limitativa en relación al principio de capacidad económica en lo que se refiere a tasas, contribuciones especiales e impuestos locales.

En este aspecto la ley habilita a las entidades locales a fijar los tipos de gravamen de impuestos locales predeterminados por la ley, sin que puedan crear o extinguir impuestos diferentes a los establecidos. Se trata por tanto de un poder tributario secundario o inferior, que admite límites.

Por otro lado, a las *gminas* cuyo esfuerzo fiscal por habitante sea inferior a la medida nacional se atribuye una compensación o recurso compensatorio, del mismo modo que a los *powiats* y las *voïvodies* se les asignan una cantidad de fondos destinados a compensar desigualdades o al menos a paliarlas. Es éste un aspecto donde la norma revela ciertas insuficiencias a la hora de precisar los criterios de distribución y los medios de aportación, que pueden variar desde transferencias incondicionadas de fondos a programas finalistas con asignación a sectores o dominios de producción determinados. La referencia que se contiene en documentos aprobados en ejecución de tales normas a una perecuación financiera son muy amplias y la realidad de Polonia es la de profundas diferencias de renta y riqueza entre regiones que convierten esta cuestión en muy relevante.

En lo que se refiere al control judicial, además de las intervenciones que ya hemos señalado debemos indicar que es el propio texto constitucional el que remite la solución de las diferencias derivadas del ejercicio del poder local a los Tribunales administrativos, con la previsión singular del recurso al Tribunal Constitucional en determinadas cuestiones de mayor calado en conflictos entre las autoridades del Estado y las entidades locales y regionales.

Hay una cuestión que requiere una mayor concreción y es la relativa a las competencias, al tejido de potestades públicas ejercidas en alguno de los cuatro niveles.

Puede decirse que las competencias de los municipios se rigen por el principio de cláusula general en materia de asuntos locales y más concretamente de satisfacción de las necesidades de carácter local.

En este sentido la legislación se refiere a competencias o servicios obligatorios y prevé servicios voluntarios, situando dentro de las primeras:

— Abastecimiento de agua, gas, electricidad y calor.
— Educación a nivel elemental.
— Gestión urbanística.
— Nivel inferior de la planificación del territorio.
— Carreteras y caminos locales.
— Transporte público local.
— Servicios de salud.
— Protección del medio ambiente.

Los *powiats*, distritos o provincias si se quiere, creados el 1 de enero de 1999, ejercen competencias sobre las siguientes materias:

— Gestión de la enseñanza secundaria.
— Gestión de los hospitales.
— Supervisión en materia sanitaria y epidemiológica.
— Orden público y seguridad, aunque con carácter limitado.
— Promoción de instituciones culturales cuyas actividades sobrepasen el marco municipal.
— Construcción y mantenimiento de las carreteras de distrito.
— Planificación del territorio y catastro.
— Gestión del agua y protección del medio ambiente.
— Prevención de catástrofes naturales.
— Medidas contra el paro y fomento del empleo.
— Protección de los derechos del consumidor.
— Mantenimiento de los establecimientos y servicios públicos a nivel de distrito.

Las regiones, tal y como han sido definidas, tienen competencias sobre las siguientes materias:

— Promoción del desarrollo económico.
— Servicios públicos de naturaleza regional.
— Protección del medio ambiente y gestión de los recursos naturales.
— Desarrollo de la infraestructura regional.

El principio de subsidiariedad fue inscrito en el propio preámbulo de la Constitución, siendo considerado por reforma de la descentralización en Polonia como un fundamento del sistema democrático. Si se entiende por descentralización la transferencia de competencias y recursos de modo efectivo, por contrario al proceso de desconcentración, el principio de subsidiariedad revierte la secuencia jerárquica incluso en materia de controles. Es el órgano más próximo al problema el competente para abordarlo y solamente cuando fracasa o actúa al margen de la legalidad interviene los órganos del *powiat,* la *voïvodies* o el propio Estado.

Desde esa perspectiva puede y debe evaluarse un proceso de descentralización. De acuerdo con Colman hay cuatro posibles medidas alternativas de evaluación del proceso descentralizador:

— la amplitud e importancia de las funciones públicas,
— la amplitud del poder que trasfieren las leyes,
— la extensión en que pueden obtener ingresos públicos,
— la extensión en que dependen de la Administración central.

Otro modelo de evaluación, propuesto por Rhodes, sitúa los criterios para evaluar la política descentralizadora en las variables constitucional, política, financiera, jerárquica y profesional.

Bajo alguno de estos modelos puede decirse algo sobre la situación actual y sobre sus posibilidades o necesidades de reforma. De acuerdo con algunos expertos en los al menos similares en cuanto al origen, se está produciendo o al menos incoando un fenómeno recentralizador. Existen dudas si éste es un fenómeno derivado de la prolongada supresión de la autonomía o de un cierto desencanto ante las reformas, pero lo cierto es que se han contemplado actuaciones de reversión de las medidas de autonomía local y regional que en general consisten en la designación de delegados por parte del poder central en las regiones, incluso aquellas que nominalmente pueden tener una cualidad política superior en el marco de una Federación.

A pesar de ello puede afirmarse que en Polonia los fundamentos legislativos de la descentralización han sido en general correctamente interpretados y ejecutados, observándose una aplicación efectiva del diseño de poder de la Constitución y de las leyes sobre las *gminas* y los *powiats*. Los requisitos generales para llamar a un sistema descentralizado se cumplen tanto desde la perspectiva política como financiera y competencial. Es algo más discutible la fórmula regional, pues hasta el momento tiene competencias más abstractas y menos vinculadas a las decisiones diarias, como también es evaluable el efectivo cumplimiento y ejercicio de sus competencias por las *gminas*.

Un aspecto importante a destacar es el de la modestia de las funciones de las regiones en el ámbito administrativo, compensadas por un más relevante papel en la economía, su gobierno y su planificación. Incluso y a pesar de ello han sido consideradas piezas esenciales en los procesos de integración comunitaria, por su adaptación a las políticas regionales de la propia Comunidad Europea.

Este primer rasgo se completa con una cierta indeterminación del orden constitucional y legal de competencias. Al margen del problema de la financiación de las acciones de los gobiernos, lo que sí es cierto es que el principio de subsidiariedad por definición requiere una delimitación precisa de las competencias a ejercer y de las cláusulas generales que resuelven los casos complejos.

Por lo hasta aquí visto, existe otro elemento muy importante que es la relevancia de las funciones de los *powiats*. Esta relevancia de ese nivel de gobierno puede plantear dudas sobre una posible compresión de las compe-

tencias de los municipios, más aún si se tiene en cuenta la formulación abstracta del principio de subsidiariedad.

Otra cuestión difícil es la relativa a la extensión y ambición del sistema de control de las autoridades locales en base al principio de oportunidad o los amplios poderes de suspensión otorgados a la autoridad central.

Como punto a estudiar en un proceso de adopción de decisiones públicas en un modelo descentralizado es el relativo a la coordinación y cooperación, donde órganos conjuntos como los descritos pueden ayudar a que las competencias sean asignadas en cada nivel sin merma de la cooperación de otros niveles en base al propio principio de subsidiariedad. Los mecanismos previstos en la Constitución y las leyes municipales y provinciales tienen que ser suficientes para que la acción pública sea completa y eficaz.

Un problema específico al que cabe dedicar atención es la existencia de una desigualdad regional y provincial acusada que determine políticas regionales, además de las técnicas fiscales, para producir una igualación de niveles de vida. En este aspecto existe en la organización administrativa de Polonia un conjunto de autoridades de desarrollo regional junto a las tradicionales poderes, que fueron evaluadas en determinados momentos del proceso de adhesión para determinar si eran o no suficientes. La integración en los mecanismos de financiación y ayuda de la Unión Europea plantea, como lo planteó en España, la atribución de competencias a municipios, provincias y regiones para gestionar y controlar estas ayudas y otros métodos de financiación de carácter esencial para un determinado nivel de inversión pública y servicios básicos.

Las diferencias interregionales son uno de los problemas del proceso de desarrollo económico y de la integración de Polonia en la economía europea. La adhesión supone acceder a una serie de sistemas de reforzamiento de la cohesión, como ha ocurrido en España, que deben conducir a ayudar a superar ese limitado poder de financiación de las entidades locales y regionales que se ha señalado. Esta armonización e igualación es sabido que es una de las principales políticas europeas, con programas específicos derivados de la existencia de una voluntad de parificación entre regiones y unidades territoriales menores.

En la definición y evaluación de esas diferencias tiene un papel clave el Estado, que retiene procedimientos de impulso de las actividades de las entidades locales y regionales y sobre todo una competencia general sobre definición de la planificación territorial al más alto nivel, en la que confluyen a su vez competencias del Gobierno y competencias del Parlamento.

Esteban Greciet García ⋆

Una sinopsis del sistema regional portugués

Nação porque reincarnaste,
Povo porque ressuscitou
Ou tu, ou o de que eras a haste-
Assim se Portugal formou.
*(*Fernando Pessoa, *Viriato, de Mensagem)*

«No es verdad. El viaje no acaba nunca. Sólo los viajeros acaban.
E incluso éstos pueden prolongarse en memoria, en recuerdo, en relatos […].
Hay que volver a los pasos ya dados,
para repetirlos y para trazar caminos nuevos a su lado.
Hay que comenzar de nuevo el viaje. Siempre.
El viajero vuelve al camino»
*(*José Saramago, *Viaje a Portugal)*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN PORTUGUESA DE 1976.—II. EVOLUCIÓN Y CLASES DE AUTONOMÍA.—2.1. Cronología del proceso: de 1976 a 2004.—2.1.1. Caracteres generales del régimen político-administrativo.—2.1.2. Estatutos.—2.1.3. Poderes y competencias de las regiones autónomas.—2.1.4. Límites de los poderes.—2.1.5. Cooperación de los órganos de soberanía y los regionales.—2.1.6. Representación de la soberanía de la República.—2.1.7. Órganos de autogobierno; las instituciones regionales.—2.1.8. Competencia de la Asamblea Legislativa regional.—2.1.9. Firma y veto del Ministro de la República.—2.1.10. Disolución (y suspensión) de los órganos regionales.—2.2. Descentralización política y regionalización administrativa. Las diferencias entre los archipiélagos y el Continente.—III. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES.

⋆ Director de Informática y Tecnología; Letrado de la Asamblea de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN PORTUGUESA DE 1976

Distinto del Estado unitario centralizado, «aquel en el que toda actividad pública emana del centro y converge hacia él», el Estado unitario descentralizado, diferenciable del federal dentro de los tipos ideales en sentido weberiano, así como de las Confederaciones de Estados, «es aquel en el que ciertas entidades territoriales —prescindimos aquí de la descentralización por servicios— tienen una esfera de competencia que les es propia y que ejercen a través de órganos propios expresión de su voluntad y no a través de agentes del poder central» [1]. Esta sucinta pero exacta definición del Maestro García-Pelayo nos sirve de punto de partida para intentar el anclaje del sistema territorial de la República Portuguesa en la misma, con todas las precisiones y matizaciones que resulten necesarias.

A las peculiaridades de la formación histórica del Estado portugués se ha referido, entre nosotros, López Mira: «nos referimos a una realidad estatal que, posiblemente, sea la más antigua de Europa […] es hecho olvidado con frecuencia que, en algunos rasgos prototípicos de los *modernos* Estados-nación, el caso portugués es anterior a las unitaristas Francia, Inglaterra o España del siglo XV; concretamente el trazado fronterizo que permite delimitar el ejercicio de la noción de soberanía resulta ya manifiesto en pleno siglo XII, continuando de forma ininterrumpida prácticamente hasta nuestros días» [2]. Sin embargo, es una realidad contrastada que «salvo en Estados de reducido tamaño territorial y con unas connotaciones muy específicas […], no existen Estados unitarios altamente centralizados, y con un alto nivel de concentración de poderes, pues aún *[sic]* los más marcadamente unitarios han estado sujetos a una cierta descentralización aunque ésta sólo fuera de raíz local» [3].

Al repasar los problemas fundamentales de la Historia del constitucionalismo portugués, Gomes Canotilho constata cómo la misma «refleja también el choque de la ideología de la soberanía nacional con ciertos poderes periféricos que ya habían ofrecido resistencia a la centralización del poder real. Uno de ellos es el problema del poder local o poder administrativo municipal» [4]. En la misma dirección, López Mira sintetiza esa Historia «subrayando, de un lado, la constante presencia de una fuerte impronta uniformista, de inspiración napoleónica, lógica hasta cierto punto en un Estado relativamente pequeño, sin apenas fracturas étnicas y/o lingüísticas y siempre temeroso de

---

[1] García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado,* Alianza, Madrid, 1999, p. 242.

[2] López Mira, «La regionalización en Portugal», en *Revista de las Cortes Generales,* núm. 53, segundo trimestre 2001, p. 112.

[3] Núñez Rivero (coord.), Goig Martínez y Núñez Martínez, *Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano,* 1.ª ed., UNED-Editorial Universitas, Madrid, 2002, p. 65. Estos autores caracterizan a Portugal como un Estado regional con un grado territorialmente parcial de descentralización, enmarcándolo dentro de aquellos países que, partiendo de regímenes autoritarios, introdujeron la regionalización en sus procesos de transición política (*ibidem*, pp. 68-69).

[4] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituiçâo,* 7.ª ed., Livraria Almedina, Coimbra, 2003, pp. 119-120. Las citas incluidas de la bibliografía en lengua portuguesa han sido vertidas libre y directamente por el autor de este artículo.

las intenciones expansionistas de su poderoso vecino peninsular; de otro, ese uniformismo estuvo casi siempre acompañado de una clara centralización en su organización territorial. Aunque a este respecto, cabría añadir que, en relación con sus entidades locales, existió un auténtico movimiento pendular en los sucesivos períodos históricos, ora más centralizadores, ora más descentralizadores» [5].

Así, según el Profesor de Coimbra, la nueva organización administrativa implantada por el Decreto de 16 de mayo de 1832 —la legislación de Mouzinho da Silveira— vendría luego a demostrar que «la dialéctica del binomio territorio-Estado, unitaria y centralizadamente concebido, tendría que enfrentarse con esquemas de descentralización, íntimamente ligados a problemas nucleares del poder político. El *septembrismo* [6], por ejemplo, exigirá la descentralización local —"el poder administrativo es popular y no del trono"—, y lo mismo hará el movimiento republicano y la Revolución del 25 de abril de 1974». Coincidiendo con lo ya señalado por el Profesor de la Universidad de Vigo, destaca que, a lo largo de esa Historia, tanto en los esquemas constitucionales y políticos como en el plano de la legislación ordinaria y administrativa, la descentralización acompañará las fases o momentos democráticos, mientras que la centralización marcará los momentos de involución autoritaria. Además, menciona, «como problema de *invención del territorio,* pero ya en un contexto diferente», la *cuestión ibérica,* esto es, el movimiento favorable a una unión con España (1850-1870) [7].

El siguiente paso importante vino dado con la Constitución republicana de 21 de agosto de 1911. «Uno de los credos republicanos, en la versión jacobina, era el de la "República una e indivisible". El carácter unitario e indivisible de la República iba, de este modo, ligado a la idea de la soberanía popular, a la de participación directa de los ciudadanos y a la del centralismo administrativo. No sorprende que los *republicanos representativos* considerasen la República una e indivisible como "una dictadura permanente, ejecutada en nombre de la multitud por los jefes de su elección", y defendiesen, como forma de organización de la República, una *federación democrática,* la *república democrática federativa»,* destacándose que «el *republicanismo federativo* era también una manifestación de la corriente republicano-socialista que, encauzando la ideología proudhoniana, vinculaba el republicanismo con el reformismo social» [8]. Entre los principios del texto de 1911 figura el de la República descentralizada: este texto consagraba el carácter unitario de la Repúbli-

---

[5] *Ibidem*, p. 127.

[6] Movimiento liberal que cuajó en la Revolución de septiembre de 1836, dando lugar a la Constitución moderada de 1838. *Vid*. Núñez Rivero (coord.), Goig Martínez y Núñez Martínez, *op. cit.*, pp. 153-154.

[7] Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 120. Un juicio bastante negativo sobre el iberismo, desde la perspectiva española, es el proporcionado por De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *Portugal en la Edad Contemporánea (1807-2000). Historia y documentos,* UNED, Madrid, 2000, pp. 203-205; en pp. 278-281 dan cuenta del iberismo republicano surgido en abril de 1931, fecha en la que coincidieron la proclamación de la II República Española y la revuelta acaecida en los archipiélagos de Madeira y las Azores y en Guinea-Bissau contra la dictadura ya instaurada en Portugal.

[8] *Ibidem*, pp. 166-167.

ca portuguesa, pero estableció las bases a las que debía obedecer la organización de la vida local.

El propio Gomes Canotilho, siguiendo en este punto a Fernando Catroga, señala que «el propio rechazo, por la Constituyente, de la fórmula *República democrática,* en favor de *Estado unitario,* radicó en la necesidad de negar acogida a la idea federalista», para a continuación enumerar los principios en que se plasma aquel intento de descentralización, en su artículo 66: prohibición de injerencia del Ejecutivo en la vida de los cuerpos administrativos, anulación contenciosa de los actos ilegales de éstos, distinción de los poderes municipales en deliberativo y ejecutivo, representación de las minorías, consagración del referéndum y autonomía financiera de esos mismos cuerpos administrativos [9].

En cuanto a la experiencia histórica concreta de las regiones insulares, de las que nos ocuparemos con un mayor grado de detalle, cabe destacar que «ni los mismos [los precedentes jurídicos] ni los vigentes Estatutos de Autonomía son fruto del azar. Antes al contrario, su fundamento posee hondas raigambres, especialmente en el caso azoriano. Su condición de periferia estuvo secularmente más marcada que la mayoría de las posesiones y conquistas posteriores, aquellas que formarían parte del Imperio colonial portugués. Su insularidad y escasa importancia económica, más que su lejanía o el peculiar dialecto azoriano […] provocarían situaciones esperpénticas, como el dominio sobre Madeira en varias ocasiones, a principios del siglo XIX, por parte del tradicional aliado inglés, o dramáticas, como la sangría humana que sufrieron con la emigración unos azorianos abocados a la miseria en su propia tierra» [10].

Ya en la dictadura (1926-1974), el carácter férreamente centralizado del *Estado Novo* no obstó a la existencia de regiones objeto de planificación en el territorio portugués, de acuerdo con las tendencias de intervención del Estado en la economía entonces en boga, que el régimen de Salazar pudo tomar de su vecino peninsular, pero que siguieron reflejándose claramente en el texto de 1976. Asimismo, Caetano suscribió un proyecto de federalización del Imperio portugués en febrero de 1962, en un documento que, curiosamente, cita como ejemplos a los EEUU, Suiza y Brasil [11].

Llegados ya al actual Estado democrático, un dato esencial del que el mismo parte, que rebasa la dimensión puramente territorial, y que conviene recordar, es que la Revolución de los Claveles de abril de 1974 surgió como una reacción de las Fuerzas Armadas portuguesas a los altos costes humanos y materiales de las guerras coloniales, siendo así que el origen de la actual democracia portuguesa trae causa de una liberación de la metrópoli, ligada a la independencia de los países colonizados. Tras más de cuarenta años de

---

[9] *Ibidem*, pp. 167 y 174. Se ciñe al ámbito local, sin que pueda hablarse de regionalización.

[10] López Mira, *op. cit.*, pp. 133-134.

[11] *Vid*. De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *op. cit.*, pp. 459-461. Sin embargo, como bien señala Fernando Amâncio Ferreira, no podían considerarse dotadas de descentralización política las «regiones autónomas» en que se convirtieron las «provincias ultramarinas» con motivo de la última reforma de la Constitución de 1933, por la Ley de 16 de agosto de 1971 *(As Regiões Autónomas na Constituiçao Portuguesa,* Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p. 45).

experiencia autoritaria bajo la República Unitaria Corporativa de António de Oliveira Salazar y Marcelo Caetano [12], en el Programa del *Movimento das Forças Armadas* «se ponía de manifiesto el deseo de poner término al *Estado Novo* y de institucionalizar un nuevo sistema político de corte esencialmente diferente del hasta entonces vigente» [13], lo que no podía dejar de afectar a la organización territorial.

De Vergottini sitúa el caso portugués entre aquellos en los que ha tenido lugar un «procedimiento constituyente provisional»; esto es, «preceden a la nueva Constitución hechos y actos encaminados a desarrollar un papel limitado en el tiempo, en cuanto momentos terminales» de tales procedimientos; dentro de estos supuestos, es un ejemplo de los que «implican un hecho revolucionario que ponga fin al ordenamiento constitucional precedente […]. En todos estos casos *la naturaleza constituyente del acontecimiento se aprecia en la afirmación de una concepción del derecho y del Estado inconciliable con la anteriormente vigente que lleva a la introducción de un fundamento diverso sobre la validez del ordenamiento positivo».* Dada esta definición, puede establecerse la sucesión de hechos que, tras la revolución pacífica de los capitanes de abril, desemboca en el texto constitucional: Programa del MFA (abril de 1974); «Plataforma de acuerdo constitucional con los partidos políticos» (abril de 1975); y una segunda «Plataforma», de febrero de 1976, cuya diferencia con los anteriores actos radica en su naturaleza bilateral [14].

En consonancia con ello, el Preámbulo de la Constitución de 2 de abril de 1976 reza, en su segundo párrafo: *«Liberar Portugal de la dictadura, la opresión y el colonialismo representó una transformación revolucionaria y el inicio de un giro histórico de la sociedad portuguesa.»* Según Gomes Canotilho, «la Constitución de 1976 es un texto profundamente original en el plano comparado. La especificidad de la Revolución del 25 de abril de 1974 y sus desarrollos ulteriores corroborarán soluciones desgarradamente innovadoras en el texto constitucional, en relación con los textos constitucionales extranjeros» [15]. Esta norma fundamental representa una *discontinuidad* más dentro del constitucionalismo luso; en ella, a las dos influencias alemana —en el sistema de los derechos fundamentales— y francesa —en la configuración y organización del poder político— se une, en el asunto que aquí vamos a tratar, la de la Cons-

---

[12] Para un breve esbozo de la influencia del fascismo italiano en el franquismo y el salazarismo, *vid.* De Vergottini, *op. cit.*, pp. 866-867: «ambos ordenamientos se caracterizaron por el fortalecimiento del concepto de Estado, por la tendencial concentración del poder en el Ejecutivo monocrático con la correspondiente marginación de las asambleas y del Poder Judicial, por el partido único y por la introducción de instituciones corporativas», si bien señala asimismo las diferencias con los modelos fascista y nacionalsocialista y, en relación con el régimen portugués, la que le separa del español: una Constitución formal, la de 11 de abril de 1933, frente a las siete Leyes Fundamentales aprobadas entre 1938 y 1967.

[13] Núñez Rivero (coord.), Goig Martínez y Núñez Martínez, *op. cit.*, p. 157. Un relato del movimiento revolucionario, de abril de 1974 a finales de 1975, incluyendo documentos relevantes, puede verse en De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *op. cit.*, pp. 367-381 y 501-522.

[14] De Vergottini, *Derecho Constitucional Comparado,* 1.ª ed., trad. Claudia Herrera, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-*Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche,* México, 2004, pp. 146-147.

[15] *Op. cit.*, p. 199.

titución italiana de 27 de diciembre de 1947: los Estatutos de las regiones autónomas vendrían a ser un trasunto de los *Estatutos especiales* del texto transalpino [16].

En lo que respecta a los archipiélagos atlánticos, «las reivindicaciones azorianas, que estallaron tras el triunfo de la Revolución de los Claveles […], venían incubándose —y manifestándose— desde hacía tiempo, y no puede sorprender que alguna de ellas adoptara tonos maximalistas, como la petición de independencia reclamada por el Frente de Liberación de las Azores en 1975, en paralelo a claras solicitudes de autonomía política, como las del amplio, política y socialmente, Movimiento para la Autonomía del Pueblo Azoriano […]. Para el caso de Madeira se pueden reproducir idénticas argumentaciones, pero de manera menos traumática: menor lejanía del continente, menor atraso económico e, incluso, menor dispersión de sus islas (también con un número más reducido y sin discusión en lo tocante a cuál es la más importante) en el Atlántico. Además, las reivindicaciones autonomistas también contaban con un menor apoyo social» [17].

Así pues, estamos ante «una de las más profundas innovaciones del ordenamiento jurídico constitucional portugués. El tema, por tanto, asume una relevancia política innegable y un interés jurídico que la doctrina no ha dejado de destacar» [18]. No tiene exactamente la misma visión Gómez Fortes, para quien «el contexto revolucionario fue aprovechado por las elites de ambos archipiélagos levantando el fantasma de la independencia, sobre todo en las Azores. El poder central cedió a dichas aspiraciones y se vacunó ante la previsible creación de partidos políticos separatistas prohibiendo la formación de partidos de ámbito regional […]. La preocupación por los movimientos independentistas de las Azores se puede observar en la declaración de voto del Partido Socialista en la Asamblea Constituyente que saludaba la constitucionalización del Estado unitario porque "representaba una forma extremadamente positiva de consolidar, en este momento, la unidad nacional en relación a las Azores y Madeira"» [19], lo que explica,

---

[16] *Ibidem*, p. 199, coincidiendo en esta apreciación Gómez Fortes, «La Constitución contorsionista de Portugal», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *Portugal: democracia y sistema político,* Siglo XXI de España Editores, Madrid, mayo 2003, pp. 57-58. Para Gomes Canotilho, pueden enumerarse las siguientes características formales de la Constitución de 1976: constante de un solo texto; rígida, con el sentido de garantizar la identidad de la Constitución sin impedir el desarrollo constitucional; larga, como resultado de una comprensión de la misma como Ley material fundamental de un Estado supervisor de una sociedad pluralista y compleja; programática, por la presencia de lo que denomina *normas-tarea* y *normas-fin;* y de compromisos entre principios ideológicos contrapuestos, de los que aquí nos interesa el que concilia unidad y autonomía regional y local (*op. cit.*, pp. 215-219).

[17] López Mira, *op. cit.*, p. 134. En p. 135 señala este autor los antecedentes de la descentralización administrativa de estas islas bajo el régimen salazarista, siempre bajo el férreo control del Gobierno de Lisboa, a través de la figura de los Gobernadores Civiles de los Distritos Autónomos. *Vid*. asimismo F. A. Ferreira, *op. cit.*, pp. 46-49, donde se ahonda en los precedentes normativos, remotos e inmediatos, y pp. 49-52, en las que se aborda la discusión de la cuestión en la Asamblea Constituyente.

[18] M. S. d'Oliveira Martins, «La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas», *REP,* núm. 60-61 (nueva época), abril-septiembre 1988, p. 891.

[19] «La Constitución…», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, p. 61. Sobre el concepto de *autonomía progresiva* puede leerse el discurso de inauguración de la nueva sede de la Asamblea

según veremos, la asimetría de la solución descentralizadora adoptada en la norma constitucional.

En el presente estudio nos limitaremos a un examen del régimen de autonomía de estos archipiélagos y las diferencias entre el mismo y el potestativo de las regiones administrativas del Portugal continental, haciendo tan sólo puntuales alusiones al sistema local y municipal, que de por sí merecería un artículo aparte [20]. Conviene destacar que las divisiones territoriales en entidades supramunicipales no dotadas de autonomía política no han tenido, en nuestro país vecino, una trayectoria muy afortunada, «ya que el talante centralizador del poder no les permitió nunca desarrollar todas sus potencialidades, hasta el punto de conseguir atrofiarlas» [21].

Sin embargo, no cabe afirmar lo mismo de los municipios: «anteriores a la organización del propio Estado, […] son, históricamente, la expresión más genuina de la participación de la nación en la consolidación del poder político central y el reflejo más fiel de la esencia de los regímenes políticos vigentes» [22], lo que, sin duda, puede anudarse a un vínculo en el que no dejaremos de insistir: el existente entre el principio democrático y el de autonomía en su versión tanto de autogobierno como de participación ciudadana: «El curso de la historia constitucional portuguesa revela que el régimen jurídico de las autarquías locales tradicionales —los municipios y, en un plano accesorio, las aldeas o pedanías— tradujo la posición que a estas instituciones le es reconocida en el conjunto del ordenamiento jurídico-administrativo y el grado de intervención que el Estado les confía en un determinado período histórico. La participación de los ciudadanos en la vida local se desarrolló en directa relación con el grado de autonomía de las autarquías frente al Estado, tanto si esa autonomía se manifestaba en la forma de designación de los órganos autárquicos como en su mayor o menor capacidad administrativa» [23].

La primera plasmación efectiva de la decisión constitucional básica sobre el régimen de la **autonomía** en Portugal figura en el artículo 6.1 de la Constitución de 1976, en cuya virtud el Estado es unitario y respeta, en su organización, los principios de autonomía de las autarquías locales y de ***descentralización democrática*** de la Administración pública.

Resaltamos esa expresión por su originalidad, al suponer que un mayor grado de descentralización comporta una mayor profundización en el prin-

---

madeirense, pronunciado por el Presidente de la Región, Alberto Joâo Jardim, el 3 de diciembre de 1987 (*vid*. De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *op. cit*., pp. 544-545).

[20] Para mayor profundización, cfr. Freitas do Amaral, *Curso de Direito administrativo,* Almedina, Coimbra, 2002, pp. 417-520; López Mira, *op. cit*., p. 129; M. S. d'Oliveira Martins, «El principio de subsidiariedad y la organización administrativa», en *Documentación Administrativa,* núm. 257-258, mayo-diciembre 2000, *Tendencias actuales del Derecho administrativo en Portugal,* pp. 77-93.

[21] López Mira, *op. cit*., p. 128, con cita expresa de Ramires Fernandes, *A problemática da Regionalizaçâo,* Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pp. 14-15.

[22] Rebordâo Montalvo, «El poder local y la participación de los ciudadanos», *REP,* núm. 60-61 (nueva época), abril-septiembre 1988, p. 431. *Vid*. también López Mira, *op. cit*., p. 150.

[23] *Ibidem*, p. 432. El marco jurídico de la participación en el ámbito local está definido, siguiendo a este autor, en los artículos 267 y 268 de la Constitución de 1976, relativos, respectivamente, a la estructura de la Administración y los derechos y garantías de los administrados.

cipio democrático, ligándolo además al funcionamiento de la Administración. La reforma de 1997, además de introducir la mención al régimen autonómico insular, vinculó el respeto de estos principios y de dicho régimen no sólo a la organización, sino también al funcionamiento del Estado, añadiendo a todo ello un principio tomado del Derecho de la Unión Europea: el de **subsidiariedad** [24]**,** con lo que el texto portugués se adelantaba, en cierto modo, a las Leyes de reforma de la Constitución italiana, que también lo incorporaron a ésta [25]. Según M. S. D'Oliveira Martins, «se trata, sin duda, de una alteración original en el contexto del Derecho constitucional portugués y, posiblemente, en el Derecho constitucional comparado», si bien desliga el principio de su homónimo comunitario: «por haber pasado a figurar en la Constitución, y en esa óptica poder asumirse también como una subsidiariedad interna, se posiciona en el ámbito del reparto vertical de poderes (que se distingue de la división de poderes, considerada horizontal) entre el Estado y otros entes distintos a él, creados o existentes en su seno, pero en el marco de un Estado unitario» [26].

Gomes Canotilho vincula ambos principios, el de descentralización democrática y el de subsidiariedad, caracterizando este último como principio *relacional* y *de preferencia* [27]. Para el mismo autor, el de unidad es un «principio estructurante del Estado […]. Se trata de un principio ordenador fundamentalmente orientado a la vertebración organizatorio-territorial del poder del Estado. La Constitución no define el Estado unitario, pero teniendo en cuenta los elementos históricos y de Derecho comparado así como la unidad sistemática de la ley fundamental, podemos caracterizar como Estado unitario aquel que, en un determinado territorio y para la población que en él vive, tiene un soporte único para la *estatalidad»,* lo que se traduce en la existencia de una sola organización política y jurídica a la que se imputa de manera exclusiva la totalidad de las competencias estatales; la existencia de una sola *soberanía* interna y externa; la *inmediatez* de las relaciones jurídicas entre el poder central y los ciudadanos; y la *indivisibilidad* territorial [28], aludida en el artículo 3 de la Constitución.

El artículo 6.2 es esencial para la comprensión de dicha autonomía, al disponer que los archipiélagos de las Azores y Madeira constituyen regiones

---

[24] Introducido en el artículo 7.6, a su vez incorporado en la reforma de 1992, en punto a la posición del Estado portugués en las relaciones internacionales, y en el ámbito de la UE en particular. Sobre la vertiente supraestatal de la eventual regionalización del Continente portugués, su impacto sobre la relación con Galicia y el llamado Eje Atlántico, *vid*. López Mira, *op. cit.*, pp. 179-182.

[25] En concreto la Ley Constitucional 3/2001, de 19 de octubre, modificativa del Título II de la Parte V de la Constitución, en la redacción que dio a sus artículos 118 y 120. Curiosamente, el llamado *debate territorial* en España rara vez pasa por la discusión sobre el alcance y significado de este principio; menos aún trata su aplicación real y efectiva, lo que debemos atribuir, sin temor a equivocarnos, a que ello obligaría a entrar en escena a la autonomía local, dotándola de un protagonismo compartido con la *política* de las Comunidades Autónomas, que, no lo olvidemos, no es la única con relevancia constitucional, aunque ésta pueda considerarse superior a la que se predica de aquélla.

[26] «El principio de subsidiariedad…», *op. cit.*, p. 78.

[27] *Op. cit.*, p. 361.

[28] *Ibidem*, p. 359.

autónomas dotadas de Estatutos político-administrativos propios; el artículo 161.*b)*, ya en la Parte III, atribuye su aprobación a la Asamblea de la República. En la reforma de 1982 se añadió un inciso a dicho artículo 6.2, reconociendo que las regiones estarían también dotadas de sus propios órganos de Gobierno.

Según el propio Gomes Canotilho, «la suma de todas las características apuntadas del modelo de Estado unitario condujo a la identificación […] con el *Estado centralizado* sin apertura política a formas de autonomía regional y de descentralización territorial. La Constitución Portuguesa avanzó en sentido contrario: el carácter unitario del Estado es compatible con la autonomía regional y la descentralización territorial, debiendo considerarse estas dimensiones como elementos constitucionales de la organización y funcionamiento del propio Estado unitario». Ello hasta el punto, continúa, de que el régimen de autonomía político-administrativa de los archipiélagos constituye uno de los límites materiales a la revisión de la Constitución [art. 288.*o)*], configurándose como una cláusula de intangibilidad: «existe un núcleo estable e irreformable fundamentalmente reconocido a la autonomía político-administrativa; un régimen jurídico-autonómico insular entendido como un complejo normativo contenido en la Constitución, en los Estatutos regionales y en el bloque de legalidad regional, y específicamente atinente a la organización, competencias y funcionamiento de los órganos de autogobierno de las regiones autónomas» [29].

Además, «el régimen autonómico insular engloba varias *autonomías:* autonomía como expresión de autonomía política y existencia de órganos de autogobierno de las Regiones Autónomas […]; autonomía como autonomía normativa, es decir, competencia legislativa y reglamentaria para dotarse de un ordenamiento jurídico autónomo […]; autonomía de administración […], traducida en un abanico de competencias y funciones distintas de las de la Administración central; […] autonomía económica y financiera […], lo que implica la garantía de los recursos financieros suficientes para la prosecución de las tareas autónomas indicadas en la Constitución y en los Estatutos; autonomía como libertad de decisión dentro del abanico de competencias constitucional y estatutariamente definidas sin ninguna tutela o control de los órganos del Gobierno central», lo que, en síntesis, supone un fuerte *componente regional* en la organización unitaria del Estado. Se ha señalado esta paradoja como característica del sistema luso: en «el Estado más centralizado y centralista de Europa occidental en la actualidad» pervive un régimen de autonomías singulares, «lo que, realmente, apenas tiene parangón en el contexto europeo […], ni siquiera en los modelos federales» [30].

---

[29] *Ibidem*, p. 360. *Vid*. también pp. 779-780. El intérprete de la Constitución debe armonizar dicha cláusula con otras presentes en el mismo precepto, similar, por otra parte, a los artículos 89 de la Constitución de la V República Francesa, de 4 de octubre de 1958, o 139 de la italiana de 1947; en concreto en las letras *a), b)* y *n)* del citado artículo 288: la independencia nacional y la unidad del Estado; la forma republicana de Gobierno; y la autonomía de las autarquías locales.

[30] López Mira, *op. cit.*, pp. 112-113.

Así pues, se desecha la definición del Estado como regional o federal y se opta por su carácter unitario [31], bien que corregido por los otros principios que se mencionan. «Se trata, sin embargo, de un régimen autonómico con carácter de excepción, que en ningún modo justifica la caracterización del Estado unitario portugués como *Estado regional* o como *Estado unitario regional»* [32]. Una clara manifestación del principio es la ausencia de un Senado como Cámara territorial asimilable al que sobre el papel configura el artículo 69 de la CE, con lo que el texto luso de 1976 se aparta de buena parte de su propia tradición constitucional, si bien conviene recalcar que en esa Historia la segunda Cámara era más bien de carácter corporativo [33].

Sin embargo, no ha sido ésta cuestión pacífica entre la doctrina lusa: «El Estado unitario portugués ha sido calificado por unos como Estado unitario regional, en función de la alteración cualitativa introducida en la propia estructura del Estado, mientras otros rechazan tal calificación por entender que la regionalización política abarca solamente una pequeña parte del territorio nacional» [34].

Por su parte, M. S. D'Oliveira Martins opina que la subsidiariedad interna del artículo 6.1 no es aplicable a las regiones autónomas sino a título, valga la redundancia, meramente subsidiario: «tratándose de entes infra-estatales resultantes de un fenómeno de descentralización política del Estado que se traduce en la atribución de una autonomía político-administrativa acentuada, sucede que el régimen de esa autonomía está configurado por la Constitución de tal forma que uno de sus poderes más relevantes —el

---

[31] En 1976 no podía preverse la aparición de formas de descentralización que dieran lugar a otras clases de Estado que enriquecieran esta tipología; nos referimos al Estado compuesto español, con el régimen de autonomías territoriales que nace de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, esencialmente de sus artículos 2 y 137, de su Título VIII y de las normas que conforman el *bloque de constitucionalidad,* y que el constituyente portugués, en las diversas ocasiones en que ha ejercido su poder, ha tenido como modelo vecino. No nos es dado entrar, por ahora, en las razones históricas, políticas, jurídicas o de otra índole por las que el sistema español no ha sido, al cabo, *exportado* en sus términos a Portugal, si bien intuitivamente cabe apuntar a la superficie del país luso, comparable a la de alguna de las CCAA españolas más extensas; la inexistencia de hechos diferenciales que lo justificaran, salvo los insulares; y una tradición republicana unitaria en la que difícilmente arraiga una paulatina *federalización* como la experimentada en España, ya más próxima a los sistemas alemán o austríaco que al *Estado integral* de la II República Española o al Estado regional de la Constitución italiana de 1947.

Cfr. González Encinar, *El Estado unitario-federal,* Tecnos, Madrid, 1985; Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional,* 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1986; Aja Fernández, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales,* 2.ª ed., Alianza, Madrid, 2003; Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión «ruritana»,* Alianza, Madrid, 2005.

[32] Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 360-361.

[33] *Ibidem*, pp. 631-632. Ello concuerda con el carácter parcial de la descentralización territorial portuguesa, circunscrita exclusivamente a los archipiélagos. Para M. S. d'Oliveira Martins la no participación formal y directa de las regiones en el ejercicio del poder constituyente ni en las revisiones constitucionales no es óbice para reafirmar su autonomía, ni se deduce de ello que ésta «esté sujeta al poder constituido en manos de los órganos centrales del poder político» («La división de competencias…», *op. cit.*, p. 897).

[34] *Ibidem*, p. 893. Para esta autora puede hablarse de una síntesis entre unidad y autonomía: «la eventual conflictividad entre dos principios antitéticos opuestos […] se resolvió en el sentido de que el segundo no afecta ni cuestiona al primero, pero también en el sentido de que el primero no destruye al segundo» (*ibidem*, p. 897).

poder legislativo regional— está medido de forma minuciosa y ponderada por la Constitución, alejando así la aplicación de un criterio de medida flexible y casuística no definido por la Constitución como el principio de subsidiariedad» [35]. Sin embargo, cabría efectuar alguna corrección de esta afirmación a la vista de la reforma de esa potestad legislativa, en la que ha desaparecido la guía que suministraba la noción de *interés específico regional,* según veremos.

En conclusión, aunque *prima facie* pudiera sostenerse que las diversas facetas del principio de autonomía lo configuran de manera semejante a la CE de 1978, de manera que la diferencia entre las CCAA y las regiones portuguesas sería de grado, puede descartarse esta consideración, dado que en modo alguno el artículo 2 de la CE ni su Título VIII, ni, sobre todo, el desarrollo que ha alcanzado el Estado autonómico, autorizan a defender hoy que España sea un Estado unitario, ya que el principio de unidad se halla imbricado con el de autonomía y el de solidaridad como resultante dialéctica de ambos, por lo que el primero no es el único rector de la estructura del Estado.

Además de esta delimitación del principio de autonomía, un aspecto esencial que queremos resaltar en este primer apartado es su claro vínculo con otro que preside el régimen constitucional portugués: la **participación democrática,** o el Estado democrático en su consideración más amplia. «La democracia participativa es esencial en el nuevo Estado que derivó de la revolución de 25 de abril. De este modo la Constitución portuguesa se preocupa de citar entre las misiones fundamentales del Estado la de asegurar y estimular la participación democrática de los ciudadanos en la resolución de los problemas nacionales» [36] [art. 9.*c)*].

Con carácter general, aparte de la consagración del primado del Estado democrático de Derecho en el Preámbulo, el artículo 1 proclama que *«Portugal es una República soberana, basada en la dignidad de la persona humana y en la voluntad popular, y empeñada en la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria»,* añadiendo el artículo 2: *«La República Portuguesa es un Estado de Derecho democrático, basado en la soberanía popular, en el pluralismo de expresión y organización política democráticas, en el respeto y la garantía de la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y en la separación e interdependencia de poderes, persiguiendo la realización de la democracia económica, social y cultural y la profundización de la democracia participativa.»* En estos dos preceptos capitales se condensa la esencia del sistema político del país vecino, siendo así que, de la misma forma que los dos primeros preceptos de la CE de 1978 despliegan su conteni-

---

[35] «El principio de subsidiariedad…», *op. cit.*, p. 79.

[36] Sarmiento Méndez, «La técnica legislativa y XXV años de Derecho constitucional: un análisis comparativo en Portugal», en *Direito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela,* vol. 13, núm. 1, 2004, pp. 319-320, donde destaca la importancia del artículo 114 de la Constitución a estos efectos. El artículo constituye un interesante estudio sobre el desarrollo, en Portugal, de principios como los enunciados en el artículo 9.3 de la CE: legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica, publicidad de las normas… así como de la experiencia portuguesa en punto a la evaluación legislativa.

do a lo largo de todo el resto del texto, podemos examinar cómo ocurre lo propio con aquéllos en la Constitución de 1976.

En principio, podría bastarnos con poner énfasis en el *principio republicano,* sin desmerecer las modernas versiones del mismo que, más allá de su configuración como promotor de una determinada forma de Estado basada en la presidencia del mismo por una Magistratura electiva, unipersonal o colegiada, provista de determinados poderes y funciones, activos y pasivos, trata de recuperar viejas pero actualizadas corrientes de pensamiento, que se remontan a la Antigüedad clásica pero que reviven en el Renacimiento italiano, la Revolución parlamentaria inglesa o los antecedentes directos del constitucionalismo norteamericano [37]. En el constitucionalismo portugués, «en primer lugar, la *República* significa una comunidad política, una "unidad colectiva" de individuos que se *autodetermina* políticamente a través de la creación y conservación de instituciones políticas propias asentadas en la decisión y participación de los ciudadanos en el Gobierno de los mismos *(self-government).* No interesa saber si los principios de autodeterminación y autogobierno de la comunidad política se configuran como *pre-condiciones* […], como bases procesales o como momentos de un consenso fundador de la República. Basta destacar que la República sólo es soberana […] cuando sea autodeterminada y autogobernada. Para que exista un autogobierno […] republicano se impone la observancia de tres reglas: (1) una *representación territorial;* (2) un *procedimiento justo* de selección de los representantes; (3) una *deliberación* mayoritaria de los representantes limitada por el reconocimiento previo de derechos y libertades de los ciudadanos» [38].

Enlazando con esta dimensión, la concepción del Estado constitucional portugués se desdobla en dos nociones estrechamente ligadas entre sí, cuales son las de Estado de Derecho y Estado democrático: éste en sus dos vertientes *representativa* y *directa o participativa,* siendo así que la autonomía es una de sus manifestaciones privilegiadas y que no es planteable, al menos en el campo que aquí cultivamos, un conflicto entre democracia y constitucionalismo, ya que «el Estado constitucional sólo es constitucional si es democrático» [39]; aquél en sus dimensiones formales y materiales de juridicidad, constitucionalidad, sistema de derechos fundamentales, división de poderes y, en lo que

---

[37] Como observa Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 223. Para una síntesis apretada de tales doctrinas de la filosofía política *vid.* la «Introducción. La alternativa republicana», de F. Ovejero, J. L. Martí y R. Gargarella, *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad,* Paidós, Barcelona, 2004, pp. 11-73, citándose al final una completa bibliografía.

[38] Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 224; a renglón seguido relaciona el principio republicano a la soberanía popular y a la noción habermasiana de democracia deliberativa. En pp. 225-227 lo refiere a la dignidad de la persona y a sus libertades básicas en un claro sentido rawlsiano, y en pp. 228-230 desarrolla la «densificación de la forma republicana de Gobierno».

[39] *Ibidem*, p. 231. Cuestión distinta es que el conflicto se suscite en el plano teorético o especulativo. Nos remitimos a obras como las de E.W. Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia,* trad. Rafael de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, 2000; Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática,* 8.ª ed. (revisada, 6.ª reimpr.), Taurus, Madrid, 1988; Aragón Reyes, *Constitución y democracia,* Madrid, Tecnos, 1989; Prieto Sanchís, «Constitución y democracia», en *Justicia constitucional y derechos fundamentales,* Trotta, Madrid, 2003, pp. 137-174.

importa al objeto del presente artículo, garantía de la Administración autónoma local [40]. Nuestra intención será simplemente ir desgranando algunos de los más importantes preceptos del texto de 1976, en su versión actual, donde se proyecta el principio democrático, en especial si también guardan relación con el de autonomía y, desde luego, sin perder de vista el relativo al imperio del Estado de Derecho.

En primer lugar, el artículo 51 de la Constitución portuguesa es acaso el más prolijo, en el Derecho comparado europeo, en la regulación de los **partidos políticos,** siendo ésta acaso una de sus novedades más reseñadas [41]. Más allá de reglas generales similares a las del artículo 6 de la CE de 1978, y de otras que es raro encontrar en otros textos constitucionales, el apartado 4 interesa muy especialmente a nuestro asunto, al ser fiel proyección de los principios de la República, pues prohíbe la constitución de partidos que, por su denominación u objetivos programáticos, tengan índole o ámbito regional. Concuerda con el artículo 10.2 de la propia Constitución: *«Los partidos políticos concurren a la organización y expresión de la voluntad popular, dentro del respeto a los principios de independencia nacional, unidad del Estado y democracia política.»*

La prohibición contrasta muy vivamente con el sistema español y es reflejo del unitarismo que, al cabo, impregna la organización territorial del Estado portugués. Entre los derechos de los partidos debemos subrayar los reconocidos en el artículo 40, que corresponden a los partidos representados en las Asambleas Legislativas en el ámbito de la respectiva región: se trata de la disposición de *tiempos de antena* en el servicio público de radio y TV, de acuerdo con su representatividad, así como el derecho de respuesta o réplica política a las declaraciones políticas del Gobierno, de duración y relevancia iguales a las de los tiempos de antena y las declaraciones del Gobierno, recogiéndose idéntico *derecho de antena* para el período electoral.

En el ámbito de los mecanismos de **democracia directa,** el artículo 52.1 reconoce a los ciudadanos, muy ampliamente, el derecho de petición individual o colectiva, pudiendo los mismos ejercitarlo, entre otras instituciones, ante los órganos de autogobierno de las regiones autónomas, que examinaremos *infra;* el artículo 52.2 remite a la ley la fijación de las condiciones en que las peticiones presentadas colectivamente a la Asamblea de la República y a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas son apreciadas en sesión plenaria.

En lo que hace a la disciplina del referéndum, el artículo 115.4 contiene restricciones objetivas que se imponen a su eventual convocatoria y celebra-

---

[40] Gomes Canotilho, *op. cit*., pp. 243-254; en pp. 287-291 desarrolla el principio democrático en todas sus facetas, partiendo de su complejidad hasta su caracterización como informador del Estado y de la sociedad, organizador de la titularidad y ejercicio del poder y orientador de la función de los derechos fundamentales. En pp. 293-301 *vid*. los apartados acerca de la democracia representativa y semidirecta en la Constitución portuguesa; y en pp. 301-328 sobre el derecho de sufragio, el sistema electoral, los partidos políticos y el *derecho de oposición,* remitiéndonos a las mismas.

[41] Cfr. García-Pelayo, *El Estado de partidos,* en *Obras completas. II,* Madrid, CEC, 1991, pp. 1991 y 1996-1999.

ción: se excluyen de su ámbito las alteraciones de la Constitución, lo que supone una garantía del principio de autonomía y, en lo que aquí nos interesa, las materias previstas en los artículos 161 y 164, con algunas excepciones, de manera que no pueden ser sometidas a referéndum las más importantes cuestiones objeto de la competencia política y legislativa de la Asamblea de la República, muchas de ellas, como los Estatutos de autonomía o el régimen electoral propio, concernientes a las regiones autónomas. Una segunda especie de restricciones viene dada por las temporales, *ex* artículo 115.7: se excluye la convocatoria y efectividad de los referendos entre la fecha de convocatoria y la de realización de elecciones a los órganos de soberanía, de autogobierno de las regiones autónomas y del poder local, así como de los Diputados al Parlamento Europeo.

En punto a las reglas de la **democracia representativa,** conviene que nos detengamos en el artículo 113, que contiene los principios generales del Derecho electoral: en concreto, en sus dos primeros apartados. Según el apartado 1, el sufragio directo, secreto y periódico constituye la regla general de designación de los titulares de los órganos electivos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local; el apartado 2 declara obligatorio, permanente y único el censo electoral para todas las elecciones por sufragio directo y universal, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 15.4 y 5 —capacidad electoral activa y pasiva de los ciudadanos extranjeros y comunitarios residentes en Portugal para las elecciones locales y al Parlamento Europeo— y 121.2 —derecho de sufragio de los portugueses en el extranjero, debiendo tenerse en cuenta la existencia de lazos de vinculación efectiva con la comunidad nacional—. Los principios relativos a las notas que ha de reunir el sufragio, así como el sistema electoral de representación proporcional, se erigen en cláusulas materiales de intangibilidad [art. 288.*h)*].

Por otra parte, el apartado 6 del mismo artículo 113 impone una importante limitación a una de las potestades del Presidente de la República, ya que establece que, en el acto de disolución de los órganos colegiales basados en el sufragio directo, ha de ser señalada la fecha de las nuevas elecciones, que se realizará en los sesenta días siguientes y por la Ley electoral vigente al tiempo de la disolución, so pena de inexistencia jurídica de aquel acto. La fecha de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas es fijada por el Presidente de la República, de acuerdo con la Ley electoral [art. 133.*b)*].

Por su originalidad en el Derecho comparado y por su gran importancia para la plena y efectiva realización de los principios del Estado democrático, nos permitimos reproducir, en su integridad, el artículo 114:

> *«1. Los partidos políticos participan en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su representatividad electoral. 2. Se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática, en los términos de la Constitución y la ley. 3. Los partidos políticos representados en la Asamblea de la República que no formen parte del Gobierno gozan, señaladamente, del derecho de ser informados regular y directamente por el Gobierno sobre la marcha de los principa-*

les asuntos de interés público, gozando de igual derecho los partidos políticos representados en las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas y en cualesquiera otras asambleas elegidas por elección directa con respecto a los correspondientes ejecutivos de los que no formen parte.»

Por otra parte, el artículo 116.1 proclama el principio general de publicidad de las sesiones de los órganos de las Asambleas que funcionen como órganos de soberanía, de las regiones autónomas o del poder local; y el artículo 118 el de renovación de los cargos políticos. Distinta de aquélla es la publicidad de los actos normativos y resoluciones (art. 119.1), entre los que se incluyen, prácticamente, todos los tipos imaginables de aquéllos que emanan de los órganos regionales, y que iremos analizando, así como las decisiones del Tribunal Constitucional y los resultados de elecciones y referendos de cualesquiera ámbitos; *ex* artículo 119.2, la sanción de la falta de publicidad, a salvo este último supuesto, es la ineficacia jurídica.

II. EVOLUCIÓN Y CLASES DE AUTONOMÍA

2.1. Cronología del proceso: de 1976 a 2004

El estudio de la materialización de la autonomía en las regiones portuguesas ha de partir de un dato fundamental: la Constitución de 1976, aun siendo escrita y de carácter rígido según la tradicional clasificación de Bryce, ha sufrido al menos cinco revisiones relevantes en el tiempo que lleva vigente, merced al curioso sistema de reforma que se incluía ya en los artículos 286 y ss. del texto original [42]. Esta peculiaridad, unida a la extensión del mismo —siempre en torno a los 300 artículos—, que lo aproxima a las Constituciones iberoamericanas en este rasgo formal, más a que a las de sus vecinos europeos; a los cambios de numeración de los artículos, que se verifican en cada reforma; y a la variedad de influencias recibidas cada vez que se acomete una revisión, pone al jurista ante un reto un tanto engorroso, pero también ante la Constitución más dinámica de los Estados de la Unión Europea, en constante adaptación a nuevas realidades.

Así pues, se impone un análisis que tenga en cuenta esta perspectiva diacrónica, que marque los hitos que se han ido sucediendo con cada Ley Cons-

[42] El artículo 286.1 atribuía poderes de revisión constitucional a la Asamblea de la República en su II Legislatura, configurando así la previsión de un poder constituyente constituido de obligado ejercicio, que se realizó con la primera revisión, de 1982. A continuación, el artículo 287.1 autorizaba la reforma transcurridos cinco años desde la fecha de publicación de la última ley de revisión, si bien el artículo 287.2, inmediatamente, posibilitaba la auto-atribución del poder de reforma por la propia Asamblea en cualquier momento, por mayoría de 4/5 de los Diputados en plenitud de funciones. Cabe apuntar, junto a todo ello, los límites materiales o cláusulas de intangibilidad del artículo 290, y los circunstanciales del artículo 291. Este régimen se ha mantenido, en lo sustancial y con ligeros cambios de numeración en los preceptos, hasta el momento actual. *Vid*. De Vergottini, *op. cit.*, pp. 164-165; Gómez Fortes, «La Constitución…», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, pp. 56-57.

titucional de revisión, y que nos sirva asimismo para examinar la evolución de los Estatutos de las regiones autónomas, así como el intento de regionalización del Portugal peninsular, que abordaremos en el siguiente epígrafe. En éste observaremos el discurrir del proceso de autonomía justo hasta la penúltima de las reformas, verificada por la Ley Constitucional núm. 1/2004, de 24 de julio, la cual ha supuesto una profundización en la autonomía político-administrativa de las respectivas regiones; dicha circunstancia y su carácter reciente justifican aquí la remisión al próximo subapartado, donde trataremos asimismo de esbozar alguna perspectiva de futuro de dicha autonomía.

Como proemio a todo ello conviene recordar que la Constitución de 1976 reflejaba opciones políticas e ideológicas derivadas del período revolucionario que siguió a la ruptura con el anterior régimen autoritario, consagrando la transición al socialismo, resuelto en la nacionalización de los principales medios de producción y manteniendo la participación del *Movimento das Forças Armadas* en el ejercicio del poder político, a través del Consejo de la Revolución [43], el cual era considerado, en el texto original, como uno de los órganos de soberanía. Al establecer una tipología de gobiernos militares, De Vergottini sitúa este caso entre los de *«gobierno militar directo en sectores de intervención reservados* […], de modo que se establece una *competencia reservada militar* […]. Los órganos constitucionales civiles y los órganos constitucionales militares son *separados pero coordinados* entre sí por otro órgano (el jefe del Estado)»; así pues, la Constitución «reconocía a un órgano militar (el Consejo de la Revolución) una reserva de competencia en las materias relativas a la seguridad, estructurándolo de modo que se vincule directamente al jefe del Estado que lo preside. Existían, pues, en esta Constitución dos estructuras paralelas: una encabezada por el Gobierno y otra por el Consejo de la Revolución, entre ambas *[sic]* coordinadas por el Presidente de la República» [44]. Por su parte, Richard Gunther habla de un proceso discontinuo que envolvió una doble transición: «el régimen semidemocrático que nació con la promulgación de una nueva Constitución en abril de 1976 se hizo posible gracias al contragolpe de noviembre de 1975, llevado a cabo por oficiales del ala más moderada del Movimiento de las Fuerzas Armadas» [45].

La primera y más importante Ley Constitucional, la núm. 1/1982, de 30 de septiembre, procuró disminuir esa carga ideológica de la Constitución, flexibilizar el sistema económico y redefinir las estructuras de ejercicio del

---

[43] Las observaciones efectuadas sobre la Constitución y sus reformas están tomadas del sitio web de la Asamblea de la República, http://www.parlamento.pt/constitucionalismo/estadodemocratico/index.html#1 bajo la rúbrica *A Constituiçâo de 1976 e as Leis de revisâo.* Las mismas han sido objeto de traducción libre por el autor y no tienen otra finalidad que la de caracterización general de las diferentes fases por las que el constitucionalismo portugués ha atravesado en los últimos treinta años.

[44] *Op. cit.*, pp. 888-889 y 892-897. António de Araújo apunta una concepción triádica de sus funciones en esa primera etapa: Jefe de Estado, Presidente del Consejo de la Revolución y Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, añadiendo la presencia, en la máxima magistratura del Estado, de tres legitimidades: electoral, castrense e histórica [«El Presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhâes (dirs.), *op. cit.*, p. 85].

[45] «La democracia portuguesa en perspectiva comparada», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhâes (dirs.), *ibidem*, pp. 11-12.

poder político, con la desaparición del Consejo de la Revolución y la creación del Tribunal Constitucional. Por su parte, con la Ley Constitucional núm. 1/1989, de 8 de julio, se dio mayor apertura al sistema económico, señaladamente poniendo término al principio de la irreversibilidad de las nacionalizaciones directamente efectuadas después del 25 de abril de 1974.

A continuación, merced a las Leyes Constitucionales núm. 1/1992, de 25 de noviembre, y núm. 1/1997, de 20 de septiembre, se adaptó el texto constitucional a los principios de los sucesivos Tratados comunitarios de Maastricht y Amsterdam, consagrando igualmente otras alteraciones referentes, sobre todo, a la capacidad electoral de los ciudadanos extranjeros, la posibilidad de creación de distritos uninominales y el derecho de iniciativa legislativa de los ciudadanos, y reforzando asimismo los poderes legislativos exclusivos de la Asamblea de la República. En la reforma de 1997, «las regiones autónomas obtuvieron más poder, más presupuesto, consolidaron su participación directa en las distintas instituciones de la Unión Europea y aunque no consiguieron la desaparición de los Ministros de la República […], sí que lograron reducir sus poderes. A todo ello hay que añadir también la abertura *[sic]* de una línea directa entre el Presidente y las regiones autónomas» [46].

Finalmente, por la Ley Constitucional núm. 1/2001, de 12 de diciembre, se permitió que Portugal ratificase el Estatuto de Roma, por el que se crea la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, lo que supuso la reforma de las reglas de la extradición [47].

En síntesis y como conclusión, reproducimos las palabras del sociólogo antes citado: «no podemos decir que subsistan herencias fácilmente identificables de la revolución portuguesa en las instituciones políticas centrales del actual régimen. Las instituciones que examinamos evolucionaron sustancialmente con el paso de los años y Portugal se colocó al mismo nivel de las democracias consolidadas del Occidente europeo, a pesar de la naturaleza profundamente atípica de la transformación política del país» [48].

Las sucesivas reformas del texto constitucional, o, mejor dicho, la frecuencia y periodicidad con que se producen, pueden atribuirse, según Gómez Fortes, a factores de diversa índole: «es una Constitución de compromiso, inicialmente entre las fuerzas militares revolucionarias de abril y los partidos políticos y en las posteriores revisiones constitucionales entre los principales grupos políticos portugueses […]. Las *decisiones políticas condicionantes* que habían influido tanto en la forma en que se organizaron los pode-

---

[46] Gómez Fortes, «La Constitución…», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, p. 73. La revisión de 2004 sí ha supuesto la sustitución de los Ministros por los Representantes de la República, aunque con competencias muy desdibujadas, según veremos.

[47] A propósito de esta reforma hace Gómez Fortes una interesante comparación entre lo que denomina la *cultura revisionista* o *contorsionista* portuguesa y la *inmutabilidad* de la CE de 1978; sin obviar las prácticas políticas viciadas a que conduce la primera, cree existente en ella, para Portugal, «una virtud fundamental para su consolidación democrática: el debate no produce miedo y no se teme que las reglas del juego democrático puedan ser quebradas con una simple revisión constitucional» [«La Constitución…», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, p. 77].

[48] Richard Gunther, «La democracia…», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, p. 24. *Vid*. asimismo la «Introducción», pp. 1-9.

res políticos como en el tema económico provenían de acuerdos políticos extraparlamentarios entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los partidos políticos […]. Uno de los factores explicativos más potentes […] se encuentra en este momento fundador cuando la Asamblea llevaba a cabo sus trabajos condicionada por un órgano externo, el Consejo de la Revolución» [49]. En suma, estos elementos, presentes al inicio de la vida de la Constitución de 1976, explicarían su posterior adaptación a cánones democráticos homologables a las de los Estados vecinos, una vez superadas las circunstancias históricas en que la misma nació. Para este autor y en el tema que nos ocupa aquí, «los organismos autónomos de Madeira y Azores aprovechan cada apertura del proceso de reforma para aumentar su poder con relación al continente» [50], de manera que otra posibilidad de estudio, que aquí desechamos en principio, consistiría en examinar el acompasamiento de las revisiones de la Constitución y las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía; por el contrario, preferimos un examen separado de ambos extremos o, si se quiere, bloques normativos.

Amén de la proclamación del carácter único e indivisible de la soberanía, que reside en el pueblo, en el artículo 3.1 [51], la primera referencia, bien que indirecta, a la autonomía en el texto de 1976, se encuentra en su artículo 5, que propiamente regula el territorio de la República. Según este precepto [52], Portugal comprende el territorio históricamente definido en el continente europeo y los archipiélagos de las Azores y Madeira; el Estado no puede enajenar ninguna parte del territorio portugués, o de los derechos de soberanía que ejerce sobre él, sin perjuicio de la rectificación de fronteras. Se remite a la ley la definición de la extensión y límite de las aguas territoriales, la zona económica exclusiva y los derechos de Portugal sobre los fondos marinos contiguos [53]. Finalmente, hasta la reforma de 1989 el último apartado de este precepto establecía que el territorio de Macao, bajo Administración portuguesa,

---

[49] «La Constitución…», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, pp. 48-49; con cita de Rubio Llorente, *La forma del poder,* CEPC, Madrid, 1997, p. 16. En pp. 57-58 profundiza en las características de la Constitución: «su longitud y su pretendido barroquismo no se deben tanto a razones histórico-culturales, como la tradición positivista del constitucionalismo portugués o la inspiración de los pensamientos utópicos todavía sin disolver desde mayo del 68, sino a una búsqueda consciente de un compromiso, con límites e imposiciones, que no impiden calificar a la Constitución portuguesa como una Constitución *compromisoria*». A similar resultado se llegó en el proceso español: «ningún partido logró imponer su proyecto de Constitución, ni ningún partido dejó de aportar parte de su ideario a la misma». El autor profundiza posteriormente en lo que llama «la querella constitucional» portuguesa o las dificultades para un mantenimiento del consenso inicial (pp. 64-75).

[50] *Ibidem*, p. 61.

[51] De manera semejante a lo que hace el artículo 1.2 de la CE de 1978. El apartado 3 de este artículo 3, incluido en la reforma de 1982, con la finalidad de reafirmar el carácter normativo de la Constitución, dispone que la validez de las leyes del Estado, de las regiones autónomas y del poder local, así como de cualesquiera otras entidades públicas, depende de su conformidad con aquélla.

[52] Ciertamente prolijo y detallado respecto de lo que suele ser habitual en el Derecho comparado. Por ejemplo, el elemento territorial del Estado está presente en la CE de 1978, pero no existe un artículo ni siquiera similar al aquí citado.

[53] No es baladí esta disposición cuando las regiones autónomas portuguesas son insulares; es más, las mismas tienen reconocido un poder de participación en la definición de las políticas concernientes a estas materias [actual art. 227.1.*s)* de la Constitución].

se regiría por un Estatuto adecuado a su situación especial, el cual, según el antiguo artículo 164.*c)*, correspondía aprobar a la Asamblea de la República [54].

Aquí conviene hacer hincapié en ese carácter insular de las dos regiones autónomas portuguesas, que constituyen archipiélagos según la definición del artículo 46.*b)* de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982: *«un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal»*. Ovejero Puente ha criticado que, en este importante Tratado internacional, «el tratamiento de los estados archipielágicos no se reconoce de forma expresa a las Islas o archipiélagos que forman parte dependiente de Estados. En estos casos, carentes de regulación específica, parece aplicarse el mismo régimen que a las islas aisladas, que no forman archipiélagos […]. Por lo tanto, siguiendo el tenor literal de la Convención, los archipiélagos de Madeira, Azores, o las Islas Canarias no tienen automáticamente reconocido como parte de su territorio las aguas archipielágicas, porque no constituyen —a la luz de la Convención— un Estado-Archipielágico independiente» [55].

La propia autora constata que ello no ha impedido que algunos Estados, y es el caso de Portugal, hayan aplicado el régimen de «aguas interiores archipielágicas», incorporándolo a su Derecho interno [56], sin que ello haya provocado conflicto internacional alguno. «En conclusión, en virtud de la Constitución Portuguesa y los Estatutos de las Regiones Autónomas de Madeira y Azores, estas regiones Autónomas *[sic]* ejercen su autonomía política, administrativa sobre las aguas interinsulares consideradas como aguas territoriales, aplicando las reglas de la Convención del mar. De este modo, se hace extensiva a este caso la consideración de "mar territorial" como espacio donde se aplica el Ordenamiento Jurídico del Estado portugués, en virtud de la distribución de competencias que la propia Constitución tiene diseñado *[sic],* haciendo viable, como mantiene Pizzorusso, la confluencia en el mismo espacio físico (mar territorial) de distintas actuaciones jurídico-públicas provenientes de los distintos poderes públicos con competencias de Gobierno, que operan en diferentes dimensiones (dimensión autonómica regional, estatal o internacional)» [57].

---

[54] Los caracteres fundamentales de este Estatuto han figurado, desde esa reforma, en el artículo 292, el cual ha sido suprimido por el artículo 43.1 de la Ley Constitucional 1/2004.

[55] «Notas en torno a la problemática del mar territorial en archipiélagos dependientes de Estados compuestos», en *Cuadernos de Derecho Público,* 21, enero-abril 2004, pp. 168-169.

[56] *Ibidem*, pp. 170-171: en la UE, además de las Islas Feroe, bajo soberanía danesa, los dos archipiélagos portugueses, que se benefician de este tratamiento, «gozan de estatutos constitucionales específicos que les reconocen un alto nivel de autonomía o algún grado de derecho al autogobierno». El Derecho portugués en la materia «define expresamente las aguas interinsulares como aguas territoriales de sus archipiélagos y, por tanto, bajo la soberanía portuguesa».

[57] *Ibidem*, p. 172. El tema no puede pasarse por alto, supuesto que la posición geoestratégica de los archipiélagos atlánticos portugueses resulta difícil de exagerar. Cfr. Carlos Gaspar, «Portugal y la Unión Europea», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, pp. 231-246.

Al margen de las previsiones de los Tratados comunitarios sobre las islas y archipiélagos, en preceptos concretos que tratan de las políticas públicas que les conciernen, cuestión distinta es la consideración, por parte de la Unión Europea, de las Azores y Madeira como regiones ultraperiféricas [58], conteniéndose este régimen específico, en lo esencial, en el artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, en su versión consolidada tras la adopción y ratificación, por los Estados miembros, del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001:

«Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el segundo párrafo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el segundo párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes.»

La misma consideración recibían estas regiones en el artículo III-424 [59] del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y, en el momento en que se escriben estas líneas, sumido en un incierto proceso de ratificaciones por los Estados miembros; sin embargo, nos permitimos la transcripción del precepto:

«Teniendo en cuenta la situación social y económica estructural de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica respecto de un reducido número de productos, fac-

[58] Puede consultarse el siguiente enlace, para extraer más información sobre estas regiones: http://es.wikipedia.org/wiki/Regiones_Ultraperiféricas.

[59] Se trata de la primera de las *Disposiciones comunes* contenidas en el Título VII de la Parte III del Tratado.

tores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Los actos contemplados en el primer párrafo abarcarán, en particular, las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo adoptará los actos contemplados en el primer párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias particulares de las regiones ultraperiféricas, sin menoscabar la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluidos el mercado interior y las políticas comunes.»

En este contexto puede anotarse, asimismo, la pertenencia de las Azores y Madeira a la Conferencia de Regiones Marítimas y Periféricas de Europa, encuadrada dentro del fenómeno de la asociación interregional de ámbito europeo, el cual, a su vez, es consecuencia de que «los entes regionales se han percatado de que la defensa de sus puntos de vista no sólo debía depender de su asunción por parte de las respectivas autoridades estatales, sino que la fuerza que da la asociación de entes regionales iba a permitir un camino alternativo, representado por su fuerte capacidad de influencia global en cuanto que entes asociados en una colectividad representativa de un grupo» [60]. Los objetivos de estos foros «consisten en actuar como grupo de presión a los efectos de conseguir el reconocimiento de la realidad diferenciada y la problemática específica que se da en diversas entidades regionales y, por tanto, la defensa coordinada de los intereses de aquéllas, sobre todo con vistas al proceso de construcción europea, habida cuenta de la insuficiencia de los mecanismos institucionales previstos de representación de los puntos de vista regionales» [61].

En la actualidad, esta Conferencia está integrada por 150 regiones, pertenecientes a 25 Estados, en las que habitan más de 170 millones de personas. Sus tres objetivos esenciales son: abordar las desventajas con las que tropieza la periferia europea, promover la dimensión marítima europea, y explotar los beneficios de la proximidad a los ciudadanos europeos; y sus seis principales actividades se centran en los siguientes ámbitos: cohesión territorial; competitividad equilibrada; asuntos marítimos; gobernanza; desarrollo sostenible y cooperación exterior; y política de vecindad. Funcionalmente, se divide en seis Comisiones geográficas, formando parte las dos regiones portuguesas, junto con las dos CCAA insulares españolas, de la Comisión de Islas.

---

[60] Navarro Méndez, *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias. Marco teórico y praxis,* Tirant lo Blanch-Parlamento de Canarias, Valencia, 2003, p. 216.

[61] *Ibidem*, p. 216.

Ésta «fue creada por la CRPM en el año 1980 en el transcurso de una Conferencia celebrada en Nuoro (Cerdeña), siendo la más antigua de las Comisiones geográficas que integran aquella organización. La causa que provocó su constitución fue la evidencia de la existencia de temas específicos de las islas dentro del contexto global de las regiones marítimas y periféricas, de manera que se creyó conveniente crear este foro al margen de la Asamblea General de la CRMP, que, no obstante, debe ratificar los acuerdos tomados por la Comisión de Islas […]. Sus objetivos fundamentales son dos: por un lado, conseguir el reconocimiento de la situación especial de las islas por parte de las autoridades nacionales y, muy especialmente, por las autoridades e instituciones comunitarias, mediante la puesta en marcha de políticas que se adapten a las dificultades que impone el hecho insular y a la situación especial de las islas; por otro lado, promover la cooperación interregional entre las regiones insulares de la Unión Europea, a través de redes de carácter científico y técnico […]. A través de su actividad se persigue que en el proceso de construcción europea no se olviden los intereses específicos de las regiones insulares, de manera que en la práctica aquella Comisión actúa como *lobby,* lo cual implica que el éxito de sus planteamientos va a depender de la capacidad de influencia que sus miembros puedan tener respecto de las autoridades comunitarias» [62], de manera que su relación, formal e informal, con las instituciones de la Unión, es todo lo estrecha que exige la persecución de sus objetivos, siendo así que la Conferencia y la Comisión de Islas han cumplido con creces el papel que se habían asignado a sí mismas. En un punto posterior mencionaremos las competencias de las Azores y Madeira en relación con las cuestiones comunitarias europeas.

Además del antes comentado artículo 6, ya en la Parte III de la Constitución de la República Portuguesa, que regula la organización del poder político, el artículo 111.2, después de la proclamación de los principios de soberanía e interdependencia de los poderes públicos en el apartado 1 del precepto, dispone: *«Ningún órgano de soberanía, de región autónoma o de poder local puede delegar sus poderes en otros órganos, salvo en los casos y en los términos expresamente previstos en la Constitución y en la ley.»* Así pues, a la distribución *horizontal* del poder entre los órganos de soberanía enumerados en la propia Constitución se suma la *vertical* o territorial [63], que incluye una dimensión negativa al prohibir cualquier forma de cesión de competencias a otros órganos, con la lógica excepción final, la cual, a su vez, comprende una remisión expresa no sólo al mismo texto constitucional, sino también a las Leyes. Esta observación es importante en el momento de delimitar las fuentes del régi-

---

[62] *Ibidem*, pp. 217-219. Puede obtenerse información más amplia en el sitio web de esta Conferencia: http://www.crpm.org/index.php.

[63] «Con prevalencia del primero [principio de reparto horizontal o diferenciación de funciones], dada la estructura unitaria (cfr. art. 6.1) del Estado portugués» (Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 556). Sobre el principio de separación de poderes se pregunta este autor si no habrá un *núcleo esencial* caracterizador del mismo y absolutamente protegido por la Constitución, respondiendo que «en general, se afirma que a ningún órgano le pueden ser atribuidas funciones de las que resulte el vaciamiento de las funciones materiales especialmente atribuidas a otro» (*ibidem*, p. 559).

men por el que las regiones portuguesas gozan de la autonomía estatutariamente prevista.

Más adelante trataremos sucintamente el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las regiones; por ahora quede subrayado que el reparto vertical de funciones emerge como una de las manifestaciones modernas del principio de separación e interdependencia de poderes, a la vez que del pluralismo jurídico y del fenómeno de la *descentralización regulativa,* «y se conecta con los problemas del federalismo, la autonomía regional y la autonomía local […], asumen decisiva relevancia las estructuras *autónomas regionales* y las estructuras *autónomas locales* (art. 6.2) que, dejando de ser, por un lado, simples "instituciones de auxilio técnico del Estado", y, por otro, meras instituciones anti-estatales, societariamente fundadas, han pasado a disfrutar de una legitimidad pública y democrática para ejercer funciones normativas y administrativas (y también legislativas, como en el caso de las regiones) separadas y autónomas de los órganos centrales de soberanía. La autonomía local y regional es, pues, hoy una expresión importante del principio de separación de poderes» [64].

Siguiendo en la Parte III, cabe subrayar los poderes del Presidente de la República en su relación con otros órganos. Como ha destacado entre nosotros Sarmiento Méndez, «la unidad del Estado portugués se refleja también de forma clara en la configuración de su ordenamiento jurídico-constitucional. El hecho de que Portugal se proclame como "una República soberana" en el artículo 1.º de la Constitución no es sino el antecedente clave de la plasmación de la unidad del Estado que se simboliza en la figura del presidente de la República» [65], como muestra el artículo 120 de la misma al definir una Jefatura del Estado que, en lo que aquí nos interesa, tiene asignado un rol muy semejante a las de los Estados de nuestro contexto cultural-jurídico, así monárquicas como republicanas: *«El Presidente de la República representa a la República Portuguesa, garantiza la independencia nacional, la unidad del Estado y el regular funcionamiento de las instituciones democráticas y es, con carácter inherente, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.»*

El artículo 136 contemplaba tres de esas funciones en sus letras *i), j)* y *l):* disolver o suspender los órganos de las regiones autónomas, oído el Consejo de la Revolución, y con pronunciamiento de la Asamblea de la República, *ex* artículo 166.*c)*; nombrar al Presidente de la Comisión Consultiva para los asuntos de las regiones autónomas, dos de cuyos miembros eran designados por la Asamblea [art. 166.*d)*]; y nombrar a los representantes del Estado en las mismas. Con la reforma de 1982 desapareció esta Comisión Consultiva [66],

---

[64] *Ibidem*, pp. 561 y 703-704.

[65] *Op. cit.*, pp. 314-315.

[66] Regulada en el artículo 236 del texto original de 1976, se trataba de un órgano cercano al Presidente de la República, compuesto por un ciudadano de reconocido mérito, designado por el mismo y que la presidía; y cuatro ciudadanos de reconocido mérito y comprobada competencia jurídica, siendo dos designados por la Asamblea de la República y uno por cada Asamblea Legislativa regional (apartado 2). El apartado 1 enunciaba sus competencias, esencialmente consultivas, sobre la legalidad de los *diplomas* emanados de los órganos regionales a petición del Ministro de la República, y acerca de la con-

pero también el Consejo de la Revolución, que hasta ese momento fue uno de los órganos de soberanía [67], de manera que la facultad de disolución —ya no de suspensión—, a la que también volveremos a referirnos en detalle, pasaba a serlo del Presidente, por iniciativa propia o a propuesta del Gobierno, oídos la Asamblea de la República y el Consejo de Estado [arts. 145.*a)* y 163.*g)*]. A este mismo órgano [68] se le atribuía idéntica facultad de audiencia previa al nombramiento y cese de los Ministros de la República para las regiones autónomas [art. 145.*c)*]. Con la revisión de 1997, el ahora artículo 133 desarrolla estas funciones del Presidente y, además, en su letra *d),* menciona la de dirigir mensajes a las Asambleas Legislativas regionales.

A su vez, éstas son titulares de la iniciativa legislativa en lo que afecta a las regiones autónomas, según establece el artículo 167.1, con las limitaciones indicadas en el artículo 167.2 y con la caducidad de la proposición de ley al término de la Legislatura respectiva [69], si bien el artículo 170.2, introducido en la misma reforma, confiere a esas Asambleas un poder de iniciativa para que la Asamblea de la República declare de urgencia la tramitación de una proposición de ley que hayan presentado. Asimismo, el artículo 176.4, tras la reforma de 1997, dispone que las Asambleas Legislativas regionales pueden solicitar prioridad para asuntos de interés regional de resolución urgente; por su parte, según el artículo 178.7, en las reuniones de las Comisiones parlamentarias en las que se discutan proposiciones de ley regionales pueden participar representantes de la Asamblea proponente, en los términos del Reglamento.

Además de estas disposiciones, es interesante observar la evolución del Título VII de la misma Parte III, específicamente dedicado a las regiones autónomas, a lo largo de las sucesivas revisiones de la Constitución de 1976; el análisis de cuestiones puntuales que afectan a la autonomía de las mismas, como las finanzas públicas, su control por el Tribunal de Cuentas, la planificación económica y, sobre todo, el papel de las regiones en relación con el Tribunal Constitucional, se ceñirá exclusivamente al actual texto, resultante de las reformas adoptadas por las Leyes Constitucionales núm. 1/2004, de 24 de julio, y núm. 1/2005, de 12 de agosto; si bien conviene incidir en que ésta última se limita a agregar un artículo, el 295, que posibilita la convocatoria y celebración de un Tratado que tenga como fin la construcción y la profun-

---

formidad de las Leyes, de los reglamentos y de otros actos de los órganos soberanía con los derechos de las regiones, consagrados en los Estatutos, en este caso a solicitud de los Presidentes de las Asambleas regionales.

[67] Teniendo en cuenta que venía a cumplir un papel *sui generis* de garante de la Constitución, el artículo 229.2 de la Constitución de 1976, previamente a la reforma de 1982, establecía una facultad de las Asambleas regionales, consistente en solicitar del Consejo de la Revolución la declaración de inconstitucionalidad de normas jurídicas emanadas de los demás órganos de soberanía, por violación de sus derechos consagrados en la Constitución.

[68] Del cual forman parte los Presidentes de los Gobiernos de las regiones autónomas, desde la revisión de 1982 [actual art. 142.*e)*].

[69] Caducan al término de la Legislatura de la Asamblea de la República sólo aquellas que hayan sido objeto de aprobación de totalidad, según inciso introducido en el artículo 170.7 —actual art. 167.7— por la reforma de 1989.

dización de la Unión Europea [70], de modo que para esos puntos concretos nos centraremos en el texto que trae causa de la primera de dichas Leyes de revisión.

Así pues, aquí nos ocuparemos de los cambios y alteraciones que el Título VII [71] ha ido experimentando al menos hasta la reforma de 2001, remitiéndonos al siguiente epígrafe para hacer una contemplación general de la situación de las regiones autónomas tras la de 2004. Para ello y con un propósito de claridad expositiva —esperemos que conseguido—, dividiremos nuestro examen en los principales aspectos que engloba el régimen de autonomía.

2.1.1. *Caracteres generales del régimen político-administrativo*

El artículo 227 de la Constitución —actual art. 225— fundamenta tal régimen en su apartado 1, respecto de los archipiélagos de las Azores y Madeira, en los condicionamientos geográficos, económicos y sociales y en las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares. La reforma de 1982 cambió el término *condicionamientos* por *características,* y añadió las culturales.

En punto a estas bases, en presencia de un régimen de descentralización política, ya en los comienzos de la actual etapa constitucional se afirmaba que «los fundamentos tendrán, necesariamente, que ser más profundos y envolventes» que con la existente bajo el *Estado Novo.* «Habrá que buscar en la esencia de las realidades azoriana y madeirense, descubrir las razones de su atraso económico y social, evaluar los contratiempos derivados de la insularidad, indagar en las dificultades de las comunicaciones entre las islas que constituyen los archipiélagos y entre ellas y el continente y la forma de vencerlas, escrutar las posibilidades de arraigo de las personas en la tierra donde nacieron y considerar la creación de atractivos que desincentiven a partir a los elementos de sus comunidades técnicamente más preparados para la gestión de los negocios públicos y privados», incidiéndose especialmente en el principio de solidaridad como objetivo de la autonomía y comparándose la redacción del texto con la de la CE de 1978 [72].

---

[70] Sin perder de vista que la aprobación de la Ley Constitucional se ha producido en un contexto de cierta paralización del proceso constitucional europeo, se entiende el circunloquio que emplea este nuevo precepto, sólo indirectamente alusivo al II Tratado de Roma. La bibliografía sobre el particular es ingente y su proximidad temporal nos exime de cualquier cita individualizada.

[71] Título VI en el texto resultante de la reforma de 1982, al desaparecer el Consejo de la Revolución y no existir aún una regulación detallada del Tribunal Constitucional, que pasa a ser objeto del Título VI sólo a partir de la revisión de 1989. Además, el Título I de la Parte IV se dedica a la *fiscalización de la constitucionalidad* como garantía de la Constitución, mediante la más importante función del Tribunal en la configuración del ordenamiento portugués. No podemos detenernos en un examen detallado de este órgano de soberanía, siendo una vez más el referente Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 883-1053.

[72] F. A. Ferreira, *op. cit.*, pp. 55-57.

Mientras que en dicho apartado se establece la base u origen fáctico del régimen de autonomía, el siguiente adquiere una naturaleza menos descriptiva y más propiamente normativa, al proclamar la finalidad de este régimen, que viene a suponer una realización, a escala regional, de los principios de la Constitución portuguesa. Según el apartado 2 del precepto, la autonomía de las regiones persigue la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico y social y la promoción y defensa de los intereses regionales, así como el refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses. Si aquí se engarzan el principio de autonomía y el democrático, ligándose además el primero a unos objetivos que, a su vez, enlazan con las bases de dicha autonomía, la relación dialéctica que se intuye entre ésta, la unidad y la solidaridad no puede dejar de recordarnos al artículo 2[73] de la CE de 1978, en el que estos mismos principios se proclaman como marco de reconocimiento y ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que conforman España. En consonancia con todo ello, el apartado 3 del artículo dispone que la autonomía político-administrativa regional no afecta a la integridad de la soberanía del Estado y se ejerce en el marco de la Constitución.

Se ha subrayado la relevancia de este carácter merced a la naturaleza no originaria, sino derivada de los poderes de las regiones autónomas: «desde este presupuesto, la autonomía se configura en toda su extensión, y en particular en lo que a su vertiente legislativa hace referencia, en la exacta medida de los preceptos constitucionales […], no teniendo más límite o restricciones que las que se deriven de la ley fundamental»[74], sin que el *interés nacional* sea una cláusula o título válido para jugar como limitación genérica de dicha autonomía, con arreglo al principio de oportunidad. Veremos después cómo la Ley Constitucional 1/2004 ha potenciado y avanzado en la profundización del autogobierno de las regiones insulares.

2.1.2. *Estatutos*

Sobre la naturaleza de estas normas se ha señalado que «son la dimensión normativa de un proceso dinámico anclado en un principio abierto: el principio de autonomía regional. […] si las regiones autónomas fueron creadas en 1976 por la Constitución, los marcos normativos de la autonomía político-administrativa no fueron condensados en la Ley Fundamental, dejándose un amplio margen a los Estatutos para la concreción del régimen político-administrativo propio de los archipiélagos de las Azores y Madeira. Ya por aquí puede intuirse la importancia político-constitucional de la llamada **función estatutaria,** pues a los Estatutos compete la definición de los esque-

[73] *«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»*

[74] M. S. d'Oliveira Martins, «La división de competencias…», *op. cit.*, p. 897.

mas organizatorios fundamentales de las regiones autónomas, así como la regulación jurídica del ejercicio de los poderes regionales […]. No se trata, ciertamente, de un auténtico "poder constituyente" ni de una "fase estatutario-constituyente" como, en ocasiones, se dice en alguna doctrina iusregionalista, pues las Regiones son "entes constituidos"» [75].

Siguiendo todo el paralelismo posible con el Título VIII de la CE de 1978, el artículo 226 —anterior art. 228— se ocupa de estas normas rectoras de la autonomía, señalando su apartado 1 que los proyectos de Estatutos político-administrativos serán elaborados por las Asambleas regionales y enviados para su discusión y aprobación a la Asamblea de la República. Se trata, pues, de un procedimiento bifásico [76] en el que la iniciativa se restringe a unos órganos preexistentes, de tal suerte que éstos aparecen como estatuyentes [77] y no sólo como instituciones de autogobierno que traen causa de los Estatutos [78], a diferencia de lo que sucedía en España en el momento preautonómico, en el que el ejercicio de la autonomía nacía del llamado *principio dispositivo* para el acceso a la misma, cuya vigencia, según se ha visto, descarta Gomes Canotilho para las regiones insulares portuguesas.

Este autor considera las dos tesis hábiles para explicar los poderes de la Asamblea de la República en el procedimiento, inspirándose, a pesar de lo antes señalado, en la doctrina española: *libertad de conformación* o existencia de un *poder estatutario autonómico,* reconociendo que, si bien el Parlamento nacional puede aprobar los Estatutos o sus reformas, rechazar los mismos o introducir enmiendas, tiene que existir algún límite de ese poder estatutario: «la Constitución no lo dice, pero parece que la idea de autonomía regional presupone que, al menos en sus dimensiones esenciales, la Asamblea de la República no puede introducir alteraciones al proyecto de Estatuto manifiestamente rechazadas por una determinada región autónoma. La competencia legislativa de la Asamblea de la República se extiende a la conformación intrínseca del Estatuto, pues el Estatuto es una ley de la República y no de la región autónoma, además de producir efectos irradiantes para toda la comunidad nacional. […] Una vía aproximativa para el abordaje del problema

---

[75] Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 774. En igual sentido, *vid.* Afonso d'Oliveira Martins, «La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal», en *Documentación Administrativa,* 257-258, mayo-diciembre 2000, *Tendencias actuales del Derecho administrativo en Portugal,* pp. 97-98.

[76] En el que el citado autor distingue dos momentos: el *impulsivo* y el *deliberativo* (*ibidem*, p. 775), teniendo las Regiones autónomas, por medio de sus Asambleas, una *reserva de iniciativa legislativa,* pero sin que pueda hablarse de autonomía estatutaria de las mismas (*ibidem*, p. 780).

[77] Desde la revisión de 1982, el apartado 4 del precepto declara aplicable este régimen a las reformas de los Estatutos, lo que marca otra diferencia con el sistema español, integrado por los arts. 147.3 y 152.2 de la CE, donde la regla de remisión a los propios Estatutos sólo tiene como límites la necesaria aprobación por Ley Orgánica y, en el caso de los elaborados siguiendo el procedimiento del artículo 151, la celebración de referéndum, siendo así que los Estatutos adquieren una rigidez, en algunos casos, superior a la de la Constitución, sin que nos sea dado detenernos en las disparidades en la iniciativa de reforma y en los poderes de los Parlamentos autonómicos en el curso de su tramitación en las Cortes Generales.

[78] Si bien debe tenerse en cuenta la existencia de Estatutos *provisorios,* lo que contrasta con la existencia de los órganos asamblearios que elaboraron los proyectos de los Estatutos de Autonomía *ex* artículos 146 y 151.2 de la CE

podría ser ésta: *el derecho de elaboración de los Estatutos y el derecho a la alteración de los Estatutos son una dimensión nuclear de la autonomía regional.* Esta autonomía regional comprende un poder estatutario, esto es, un poder para que las regiones autónomas "hagan" sus propios Estatutos. Utilizaremos aquí las expresivas [palabras] de T. Martines/A. Ruggeri diciendo que los Estatutos son el "primer producto de la situación jurídica activa" constitucionalmente reconocida a las regiones», y esto sobre una doble perspectiva: jurídico-formal y axiológico-política [79]. Con todo, «la densificación material del Estatuto goza de un espacio de discrecionalidad limitado por las siguientes dimensiones materiales» [80]: el *«favor» regionalis* y el *«favor» republicano,* esto es, la libertad de conformación del legislador regional futuro y la capacidad de intervención del legislador estatal.

El carácter concertado del procedimiento queda resaltado en el apartado 2, en el que se confiere al Parlamento nacional una capacidad de veto o enmienda a los proyectos, cuya consecuencia jurídica se cifra en la devolución a la respectiva Asamblea Legislativa regional para su apreciación y la emisión de su parecer, elaborado el cual, dice el apartado 3, la Asamblea de la República procederá a su discusión y deliberación final, expresión que desde 1982 sustituye a la original *tomará la decisión final.* Por tanto, se establece un reparto de papeles, entre el órgano regional y la Asamblea de la República, que guarda ciertas semejanzas con el sistema español, si bien en éste puede subrayarse, sin que podamos extendernos en tales diferencias, no sólo la existencia de diversos procedimientos de reforma estatutaria en función de cuál fue el de acceso a la autonomía y aprobación del Estatuto, sino incluso singularidades predicables de algunas Comunidades Autónomas, que condicionan la regulación de tal reforma.

Por lo que hace a su posición en el sistema de fuentes, sin que exista en Portugal una noción reconocible de *bloque de constitucionalidad,* sí es cierto que los Estatutos«ocupan una posición jerárquica privilegiada […]. Aunque no tengan valor constitucional, deben considerarse como *leyes reforzadas* con valor paramétrico en relación con los *diplomas* legislativos regionales (Decretos legislativos regionales y Decretos reglamentarios regionales) y las restantes Leyes de la República […]. En este sentido, se les ha denominado "la más reforzada de las leyes ordinarias reforzadas" (Paulo Otero)» [81].

En cuanto a la reforma de los Estatutos, «puede ser impuesta, como fue el caso entre nosotros, por la necesidad de adaptar Estatutos provisionales preconstitucionales a las normas de una Constitución posterior o de compatibilizar normas estatutarias con revisiones constitucionales posteriores. Los Estatutos pueden contener, así, esquemas normativos en disconformidad con la Ley fundamental, imponiéndose su supresión o compatibilización a través de la vía de la alteración estatutaria […]. Como se ve, la rigidez estatutaria que, al fin y al cabo, podría funcionar como garantía de autonomía, coloca, en esta

[79] *Ibidem*, p. 776.
[80] *Ibidem*, p. 779.
[81] *Ibidem*, p. 781.

hipótesis, el *amending process* de los Estatutos en la disponibilidad de las Asambleas legislativas regionales. La *prohibición de modificabilidad unilateral* vale también ante las regiones», planteándose aquí el problema de la *inercia regional* o la *inercia parlamentaria,* de la Asamblea de la República, muy diferente a los que se dan en España y en el que no nos es dado entrar.

2.1.3. *Poderes y competencias de las regiones autónomas*

El artículo 229.1 —actual art. 227.1— define a las regiones autónomas como personas jurídicas, lo que no presenta ninguna particularidad dentro del reconocimiento de tal capacidad a las Administraciones, si bien cabe matizar que, hasta la reforma de 1997, se las calificaba de *personas jurídicas de Derecho público,* pasando entonces a ser *personas jurídicas territoriales;* ello apuntaría acaso a la diferente naturaleza de uno u otro tipo de personalidad, más próxima a la Administración institucional o instrumental en el primer caso, lo que habría dado paso a su condición de entes políticos primarios [82] por mor de dicha reforma.

Sin embargo, se descarta tal hipótesis por parte de F. A. Ferreira, quien califica a las regiones autónomas de entes dotados de personalidad jurídica, carácter público, territoriales y dotados de autonomía legislativa: «ninguna duda subsistiría acerca del tipo de personificación jurídica de las regiones, a la vista de los poderes que les han sido atribuidos, como sujetos autónomos operando en el ordenamiento jurídico, con objetivos específicos y órganos propios» [83], con lo que no sirven a los intereses de una entidad principal de la que dependen y con la que guardarían una relación o vínculo instrumental o vicarial, sino que son portadoras de intereses propios, suyos.

En cuanto a esos «poderes que se les atribuyen», el precepto citado efectúa una enumeración ciertamente prolija y prácticamente exhaustiva, sin que vayamos a parar aquí en el análisis de cada función, sino a destacar tres aspectos: primero, se remite la definición de los poderes a los respectivos Estatutos, por lo que se ha dado en llamar *reserva de estatuto regional* [84]*;* segundo, a las regiones no se les asignan competencias de diferente categoría o alcance cuyo objeto sea una materia determinada, sino más bien potestades públicas que se concretan en el ejercicio de ciertas competencias o funciones, lo que parece *a priori* un método jurídicamente más seguro y apropiado; tercero, cada revisión constitucional ha implicado la progresiva incorporación de nuevos poderes, con el consiguiente aumento del listado que vienen a conformar [85]. Aunque no sea difícil discernirla, prescindiremos de la tipología de los pode-

---

[82] Expresión utilizada en España a partir de Santamaría Pastor. *Vid*. sus *Principios de Derecho Administrativo,* vol. I, 3.ª ed., CEURA, Madrid, septiembre 2000, pp. 371-373.

[83] *Op. cit*., pp. 52-53.

[84] Según el Acuerdo del TC 162/1999, de 10 de marzo.

[85] De las once letras que integraban el apartado 1 en el texto de 1976 se pasó a las veintiuna en el resultante de la reforma de 2001, sin perjuicio de que aludamos más adelante a la de 2004.

res regionales propuesta por algunos autores, quienes los clasifican en propios político-normativos y administrativos, por un lado, y de participación en actos de competencia del Estado, por otro, añadiendo a ellos los denominados poderes de garantía de las regiones, que se concretan en las diferentes modalidades de legitimación de sus órganos ante el Tribunal Constitucional [86].

Para Gomes Canotilho las competencias de las regiones constituyen un ejemplo de *competencias constitucionales,* concurrentes con las estatales, frente a las de configuración legal, de tal suerte que se predican de ellas dos principios, su indisponibilidad y su tipicidad: «serán, en regla, sólo las expresamente enumeradas en la Constitución; […] no pueden ser transferidas a órganos diferentes de aquellos a los que la Constitución se las ha atribuido. Estos principios justifican la prohibición de alteración de las reglas constitucionales de competencia de los órganos de soberanía (y de autogobierno de las regiones autónomas), incluso en el caso de *excepción constitucional* (art. 19.7)» [87].

De entre los mismos, uno se ha mantenido casi incólume desde el texto original hasta la reciente reforma de 2004, figurando en la primera letra de este apartado: legislar, con respeto a la Constitución —mención que desapareció con la reforma de 1997— y a las leyes generales de la República —con respeto por sus principios fundamentales, desde dicha reforma—, en materias de interés específico para las regiones que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía; y, desde la revisión de 1989, legislar, con autorización de la Asamblea de la República, sobre esas mismas materias. Así pues, el interés regional y la inexistencia de competencia estatal eran los dos elementos que, con carácter general, definían la potestad legislativa de las regiones [88], en el primer supuesto con unos límites ciertos y en el segundo con una fórmula en la que cabía detectar algún lejano eco del artículo 150.2 de la CE de 1978, pero también del esquema bases-desarrollo sobre el que se articula buena parte del reparto de competencias legislativas en España. Sobre esta base se ha hablado de un *poder legislativo primario* de las Asambleas regionales, limitado positiva y negativamente por el juego de los principios de jerarquía y competencia [89]; y de un *poder legislativo autorizado* pero con límites específicos [90].

---

[86] M. S. d'Oliveira Martins, «La división de competencias…», *op. cit.*, pp. 893-896, con cita expresa de Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional,* tomo III, Coimbra, 1983, pp. 229 y ss., y Gomes Canotilho y Vital Moreira, *Constituiçao da República Portuguesa. Anotada,* 2.ª ed., vol. 2, Coimbra, 1985, p. 357.

[87] *Op. cit.*, pp. 546-547.

[88] Sobre este particular conviene resaltar la siguiente definición: «La ley regional consiste en el acto proveniente de la Asamblea regional que, asumiendo forma de decreto legislativo regional, incide en materias de interés específico para la región y es aplicable en el ámbito de esa misma región» (M. S. d'Oliveira Martins, «La división de competencias…», *op. cit.*, p. 898), sin que este acto normativo, por adoptar dicha forma, pueda confundirse con los siguientes, en especial con los Decretos Legislativos regionales que precisan autorización de la Asamblea de la República.

[89] Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 805-806; en pp. 809-810 explica la noción de *interés específico regional,* citando jurisprudencia constitucional.

[90] *Ibidem*, pp. 812-813.

Tales Asambleas son, pues, «titulares de una competencia legislativa reservada, no usurpable por los órganos de poder legislativo de la República» [91], y que las regiones autónomas «disponen, así, de más que de una simple autonomía reglamentaria y administrativa típica de las autarquías locales. Gozan de verdaderos poderes legislativos, aunque no posean poderes constituyentes, como se verifica en los *Estados miembros* de un *Estado federal»* [92].

Con todo, dicho esquema bases-desarrollo ha aflorado *stricto sensu* en la letra *c)* del apartado desde la misma reforma de 1989, con igual acotación objetiva que las dos anteriores y con remisión, además, a las materias previstas en algunas de las letras del artículo 165.1. El concepto de *bases,* a salvo lo que señalaremos tras la reforma de 2004, es semejante al español, si bien presupuesto que se trata de normas con rango de ley, de actos legislativos, lo que anularía la polémica sobre su naturaleza material o formal: «las leyes de bases son leyes consagradoras de principios vectores o bases generales de un régimen jurídico, dejando a cargo del Ejecutivo [en este caso, a los órganos regionales] el desarrollo de esos principios o bases»; si bien en ocasiones «sólo se sugieren los fines, dejando entera libertad […] para escoger los medios», supuesto en el que se aproximan a las leyes de autorización o delegación legislativa [93].

El actual artículo 227.2 señala que las proposiciones de ley de autorización deben ser acompañadas del anteproyecto de Decreto Legislativo regional a autorizar, aplicándose a las Leyes de autorización lo dispuesto en el artículo 165.2 y 3 [94]. Salvo interpretación más acertada, ello debe entenderse referido a las materias objeto de competencia legislativa de las regiones previa autorización de la Asamblea de la República, articulándose un mecanismo *sui generis* de delegación inversa, en el que el órgano *delegado* remite el anteproyecto del texto ya elaborado al *delegante* o autorizante, empleando para ello su poder de iniciativa legislativa. «Las leyes de autorización tienen un carácter *normativo material.* No se trata, pues, de simples "normas sobre producción jurídica" o de normas "organizatorio-competenciales" […]. Por otro lado, el carácter de materialidad de las leyes de autorización se conecta

---

[91] *Ibidem*, p. 899. Esta autora exponía su opinión doctrinal en 1988, momento en el que la definición de la competencia de las regiones se fundaba en la noción de *interés específico,* quedando limitada por las leyes generales de la República, sin que existiera entonces un clausulado de materias sobre las que pudieran legislar con base en su Estatuto. Ello explica su discrepancia, total o parcial, con los autores que cita, con respecto a la posición de la ley regional en el sistema de fuentes del Derecho portugués.

[92] Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 805.

[93] *Ibidem*, pp. 752-753. Para las diferencias entre leyes de autorización y leyes de bases, *vid*. p. 764.

[94] Se trata de normas que recuerdan la regulación de la legislación delegada *ex* artículo 82 de la CE, siendo en este caso de ámbito territorial distinto los órganos delegante y delegado, además de tratarse éste de un órgano parlamentario y no ejecutivo. Así, las Leyes de autorización legislativa deben definir el objeto, sentido, extensión y duración de la autorización, la cual puede ser prorrogada; y las autorizaciones no pueden ser utilizadas más de una vez, sin perjuicio de su ejecución parcial, cesando con su utilización por el órgano destinatario de la delegación o por caducidad, y siendo dudoso si cabe una revocación, explícita o implícita, de la autorización por parte del delegante. Gomes Canotilho denomina *cláusula da junçao* —unión— a esta obligación de acompañamiento de las proposiciones de ley (*ibidem*, p. 813).

con sus *efectos externos,* pues la autorización legislativa debe volver previsibles y transparentes para el ciudadano las hipótesis en las que el Gobierno o la Asamblea Legislativa regional harán uso de la autorización e incluso el contenido (objeto, sentido, extensión, alcance) que, con fundamento en la autorización, pasarán a tener las normas autorizadas» [95]. Además, del ya comentado artículo 111.2, y de los principios jurídicos que rigen toda delegación, se infiere la prohibición de subdelegación legislativa en autoridades distintas de las que la propia Constitución consiente [96].

Dichas autorizaciones, continúa el artículo 227.3, caducan con el término de la Legislatura o la disolución, bien de la Asamblea de la República, bien de la Asamblea Legislativa regional a la que hubieran sido concedidas; según el artículo 227.4, los Decretos Legislativos regionales previstos en las letras *b)* y *c)* del apartado 1 deben invocar expresamente las respectivas Leyes de autorización o Leyes de bases, siendo aplicable a los primeros lo dispuesto en el artículo 169 [97], con las necesarias adaptaciones.

Sin que quedase aún completamente clara la diferencia entre los dos supuestos de las letras *a)* y *b)* del artículo 227.1 [98], el artículo 228, introducido por la reforma de 1997 bajo el título *Autonomía legislativa y administrativa,* establecía que para los efectos de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 112 [99] y de las letras *a)* a *c)* del apartado 1 del artículo 227, eran materias de interés específico de las regiones autónomas, señaladamente: valoración de los recursos humanos y de la calidad de vida; patrimonio y creación cultural; defensa del medio ambiente y equilibrio ecológico; protección de la naturaleza y de los recursos naturales, así como de la sanidad pública, animal y vegetal; desarrollo agrícola y piscícola; recursos hídricos, minerales y termales y energía de producción local; utilización del suelo, vivienda, urbanismo y ordenación del territorio; vías de circulación, tráfico y transportes terrestres; infraestructuras y transportes marítimos y aéreos entre las islas; desarrollo comercial e industrial; turismo, folklore y artesanía; deporte; organización de la Administración regional y de los servicios insertos en ella; y otras materias que concernieran exclusivamente a la respectiva región o que asumieran en ella una particular configuración.

---

[95] *Ibidem*, p. 765. *Vid.*, en p. 768, los posibles criterios de definición del sentido y extensión de la autorización.

[96] *Ibidem*, pp. 766-767.

[97] Este precepto regula la apreciación parlamentaria de actos legislativos, en concreto de los Decretos-Leyes. De hecho, puede subrayarse el paralelismo existente entre esta modalidad de la potestad legislativa de las regiones, verificada por medio de los Decretos Legislativos, y el régimen de la función legislativa del Gobierno de la República, contenido en el artículo 198 de la Constitución.

[98] Las dudas a este respecto han sido resueltas —creemos— con la reforma de 2004, según veremos. Con la redacción previa a esta revisión sólo quedaba claro que en un caso se trataba del ejercicio de una potestad legislativa directa, y en el otro delegada o previa autorización de la Asamblea de la República.

[99] *«Los Decretos Legislativos regionales versan sobre materias de interés específico para las respectivas regiones y no reservadas a la Asamblea de la República o al Gobierno, no pudiendo disponer nada contra los principios fundamentales de las leyes generales de la República, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra* b) *del apartado 1 del artículo 227».*

«La inserción de un catálogo de materias de interés específico por la LC 1/1997 (art. 230) se destina a establecer una presunción a favor de la autonomía legislativa de las Regiones Autónomas en los casos de leyes de *principios* de la República, de leyes de autorización y de leyes de desarrollo. No se persigue establecer una reserva de competencia en favor de los órganos legislativos de las Regiones Autónomas» [100]. No obstante, siendo conscientes de la profundización del autogobierno y, por ende, de esta potestad legislativa, que se ha producido como consecuencia de la reforma constitucional de 2004, la autonomía de las regiones estaba ya asentada con anterioridad a la misma: «El carácter dependiente [de estas leyes, *materialmente condicionadas]* no significa prohibición de regímenes autonómico-normativos *innovadores.* Si algún sentido tiene la vinculación apenas a *principios, autorizaciones* y *bases,* ése sólo puede ser el de permitir un soplo de *autonomía* legiferante a los órganos legislativos de las Regiones Autónomas. Precisamente por ello, si no hay, en rigor, un *reparto horizontal de competencias,* pues no existen campos de legiferación distintos […], se asiste a la tendencia de creación de un bloque autonómico de legalidad» [101].

Si a este carácter polifacético de la potestad legislativa de las regiones añadimos su poder de iniciativa ante la Asamblea de la República, llegamos a una conclusión muy semejante a la que postula la doctrina española [102] en relación con el concepto de ley y la función de legislar: «el significado teorético-constitucional de la ley se compadece con un concepto de ley tendencialmente vacío en el plano material y apenas caracterizable por la forma, procedimiento y fuerza jurídica. […] Es, en primer lugar, una forma y un procedimiento indispensables de hacer de entidades a las que se reconoce constitucionalmente competencia legislativa […]; es una cierta competencia ejercida mediante cierta forma y de acuerdo con un determinado procedimiento el que procura un contenido constitucionalmente ajustado. […] La ley, en el Derecho constitucional portugués, es un acto normativo intrínsecamente abierto que puede ser editado por las diversas entidades (Asamblea de la República, Gobierno, Asambleas Regionales) a las que la Constitución atribuye competencia legiferante». Además, al igual que en España, en el ordenamiento jurídico portugués «existe pluricentrismo legislativo porque existe un *centro estatal y republicano* de producción de actos legislativos y dos *centros regionales* de producción de actos legislativos (arts. 227 y 228)», de la misma forma que existe una «plurimodalidad de actos legislativos» [103], lo que

---

[100] Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 814.

[101] *Ibidem*, p. 815.

[102] Cfr. De Otto, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes,* 2.ª ed., 7.ª reimpr., Ariel, Barcelona, julio 1999, pp. 149-151 y 243-283; Rubio Llorente, «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho» y «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», ambos en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución,* 2.ª ed., CEPC, Madrid, 1997, pp. 253-281 y 283-296; Aragón Reyes, «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en *Estudios de Derecho Constitucional,* CEPC, Madrid, 1998, pp. 253-274.

[103] Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 553-554 y 696-697.

remite, al cabo, a las nociones de *fuerza de ley* y *valor de ley* de los diferentes tipos normativos de los que se predican ambas.

Por lo demás, la limitación de la facultad de delegación o autorización legislativa de la Asamblea de la República es una de las proyecciones del llamado *privilegio* o *supremacía* legislativa del Parlamento nacional portugués; ya que «la regla de parametricidad aparece sobre todo en los casos de *esquemas relacionales específicos* en los que una ley es presupuesto normativo de otras leyes (art. 112.3). Es lo que sucede con las leyes de autorización […] y las leyes de bases […]. El parámetro presupone, en estos casos, un esquema referencial concreto: es una ley de autorización (arts. 112.2, 165.2, 3 y 4) que autoriza […] un determinado Decreto legislativo autorizado [art. 227.1.*b)*]. Es una ley de bases […] que precisa […] de un Decreto legislativo regional de desarrollo [art. 227.1.*c)*]. El *desvalor paramétrico* se traduce en una inconstitucionalidad (violación del art. 112.2) o una ilegalidad (violación de una ley con valor paramétrico)» [104].

Al cabo, el sistema de fuentes del Derecho portugués trae causa de la unidad del ordenamiento jurídico, la cual «se refleja en la clara enumeración de los actos legislativos: leyes, decretos-leyes y decretos legislativos regionales. Además, se describe dentro del propio texto constitucional el valor que, dentro del único ordenamiento jurídico existente, tienen esas clases de actos legislativos, con expresa prohibición a que ninguna ley pueda crear otras categorías de actos legislativos ni conferir a actos de otra naturaleza el poder de integrar e interpretar, modificar o revocar cualquiera de sus preceptos con eficacia externa» [105], reflejo de lo cual, en efecto, es el artículo 112 de la Constitución.

De otra parte, se atribuye a las regiones una potestad reglamentaria limitada en similares términos; iniciativa legislativa y de enmienda en el sentido ya indicado; iniciativa estatutaria, en virtud del artículo anterior, lo que hoy cabría entender referido a la reforma de los Estatutos; el ejercicio de su propia potestad ejecutiva, así como de poderes de creación, tutela y extinción de las autarquías locales; y algunas potestades administrativas esenciales, sobre el propio patrimonio y en la realización de los actos y contratos en que tengan interés.

En el plano económico-financiero, se añade a ello el ejercicio de potestad tributaria propia, así como la adaptación del sistema fiscal nacional a las especialidades regionales, en los términos de una ley-marco de la Asamblea de la República; disponer de ingresos fiscales de acuerdo con los Estatutos y con la Ley de finanzas de las regiones autónomas, así como de una participación en los ingresos tributarios del Estado, establecida de acuerdo con un principio que asegure una efectiva solidaridad nacional [106], y de otros que les

---

[104] *Ibidem*, pp. 635 y 698.

[105] Sarmiento Méndez, *op. cit.*, p. 315. En p. 317 destaca «el papel central que la Asamblea de la República ostenta en relación con la construcción del ordenamiento jurídico portugués […]. Como vemos, la autonomía política se concibe de una forma claramente condicionada a la unidad política y jurídica de Portugal», según señala en referencia al artículo 225.2 de la Constitución.

[106] Inciso introducido en la reforma de 1997, que clarifica la redacción anterior.

sean atribuidos, y afectar sus propios gastos; la superintendencia de los servicios, institutos públicos y empresas públicas y nacionalizadas que ejerzan su actividad exclusiva o predominantemente en la región, y en otros casos en que el interés regional lo justifique; la aprobación del plan de desarrollo económico y social, el presupuesto regional y las cuentas de la región, participando en la elaboración de los planes nacionales, lo que sin duda trae causa del componente planificador que el texto portugués tiene desde su redacción inicial; la definición de actos ilícitos de mera ordenación social y sus respectivas sanciones; la participación en la definición y ejecución de las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiaria, siempre con miras al desarrollo económico y social.

En el terreno internacional, las regiones tienen reconocida la participación en las negociaciones de los Tratados y acuerdos internacionales que directamente les conciernan, así como en los beneficios de sus resultados; pueden establecer relaciones de cooperación con otras entidades regionales extranjeras y participar en organizaciones que tengan por objeto fomentar el diálogo y la cooperación interregional, de acuerdo con las orientaciones definidas por los órganos de soberanía con competencia en materia de política exterior; pronunciarse, a iniciativa propia o por consulta de los órganos de soberanía, sobre las cuestiones de competencia de éstos que se refieran a ellas, así como, en materias de su interés específico, en la definición de las posiciones del Estado Portugués en el ámbito del proceso de construcción europea, en el cual pueden participar mediante la representación en las respectivas instituciones regionales, así como en las delegaciones implicadas en los procesos de decisión comunitaria cuando estén en juego materias de su mismo interés específico [107].

2.1.4. *Límites de los poderes*

Hasta la reforma de 1997 el entonces artículo 230 establecía una serie de prohibiciones dirigidas a las regiones autónomas, a las que se vedaba: restringir los derechos legalmente reconocidos a los trabajadores; establecer restricciones al tránsito de personas y bienes entre ellas y el resto del territorio nacional, salvo, en cuanto a los bienes, las dictadas por exigencias sanitarias; reservar el ejercicio de cualquier profesión o el acceso a cualquier cargo público a los naturales o residentes en la región. No extraña la supresión al tantas veces citado Gomes Canotilho, para quien el precepto «no añadía nada que no se considerase ya un corolario lógico del valor paramétrico de los

[107] Llama la atención la presencia del papel de las regiones autónomas en los procesos comunitarios de toma de decisiones, lo que conecta a la Constitución portuguesa con los textos europeos que también reconocen un sistema de descentralización territorial, tales como la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949, o la Constitución italiana. Una vez más, en aquellos aspectos de la reforma constitucional en que la normatividad debe ya ajustarse a la normalidad, por utilizar la terminología de García-Pelayo, los juristas españoles seguimos condenados a la melancolía.

principios generales del ordenamiento republicano tal como se encuentran plasmados en la Constitución de 1976» [108].

2.1.5. *Cooperación de los órganos de soberanía y los regionales*

El anterior artículo 231 y actual artículo 229 precisa una de las finalidades esenciales de la autonomía, al establecer su apartado 1 que los órganos de soberanía aseguran, en cooperación con los órganos de Gobierno regional, el desarrollo económico y social de las regiones autónomas, persiguiendo, en especial, la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad. Para Sarmiento Méndez «la cooperación también limita el principio de autonomía en el plano político, puesto que son los órganos de soberanía estatal los que desarrollan las actuaciones básicas tendentes a la corrección de los problemas que pueden surgir» en ese desarrollo. Con todo, continúa, esta autonomía, «a pesar de su carácter cualitativamente inferior al español, tiene profunda presencia en la regulación sustantiva de los derechos subjetivos de los ciudadanos portugueses. Así en el momento de regularse aspectos como la acción popular o el marco constitucional del urbanismo y la vivienda el texto constitucional toma en consideración el papel de estas instituciones regionales para la efectividad de los derechos de los ciudadanos» [109].

Se establece, en el apartado 2, un derecho de audiencia de los órganos de gobierno regional en lo relativo a las cuestiones de competencia de las regiones autónomas. Por fin, el apartado 3, incluido en la reforma de 1997, señala que las relaciones financieras entre la República y las regiones autónomas serán reguladas a través de la Ley prevista en la letra *t)* del artículo 164 [110].

2.1.6. *Representación de la soberanía de la República*

Hasta la revisión de 1997, el artículo 232.1 disponía que *«la soberanía de la República está especialmente representada, en cada una de las regiones autónomas, por un Ministro de la República, nombrado y cesado por el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo de Estado»* [el Consejo de la Revolución en el texto de 1976], con un mero cambio de redacción en dicha reforma, al comenzar el precepto por *«El Estado es representado, en cada una de las regiones*

---

[108] *Op. cit.*, p. 807-809, donde profundiza en esta idea y en la categoría normativa de las *leyes generales de la República* y la *densificación* de los principios contenidos en las mismas, lo que en otro contexto nos retrotrae a los Preámbulos de las Constituciones de la IV y V República francesa, de 27 de octubre de 1946 y 4 de octubre de 1958, respectivamente; aunque, como apunta el Profesor de Coimbra, en el sistema regional portugués se diferencian de los principios constitucionales *estructurantes,* y para que pueda predicarse su dimensión de *fundamentalidad* se exige su incorporación positiva a las Leyes y Decretos-Leyes.

[109] *Op. cit.*, pp. 321-322.

[110] La Ley sobre el régimen de las finanzas de las regiones autónomas, comparable a nuestra Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.).

autónomas…». Por lo demás, concordaba con los artículos 133.*l)* y 145.*c)* de la Constitución.

El anterior artículo 232.2 ofrecía un completo perfil funcional del cargo, al disponer que le competía la coordinacion de la actividad de los servicios centrales del Estado en lo tocante a los intereses de la región, disponiendo para ello de competencia ministerial y teniendo asiento en el Consejo de Ministros en las reuniones que tratasen de asuntos de interés para la respectiva región. Con ello se podía asimilar fácilmente el Ministro de la República con sus homólogos de otras Constituciones, como el Delegado del Gobierno en la CE de 1978 o el ya suprimido Comisario del Gobierno en la Constitución italiana de 1947, dentro de las figuras de neta inspiración en el Prefecto francés; sin embargo, más escuetamente se ha referido a él, desde la citada reforma, el artículo 230.3, en virtud del cual el Ministro de la República, mediante delegación del Gobierno, podía ejercer, de forma no permanente, competencias de superintendencia en los servicios del Estado en la región. El anterior artículo 232.3 le confería esas competencias de manera incondicionada —*«… supervisa las funciones administrativas ejercidas por el Estado en la región…»*—, además de atribuirle las de coordinación con las ejercidas por la propia región, que luego también desaparecieron, lo que sólo autorizaba a entenderlas tácitamente incluidas en su ámbito de funciones o a pensar que, por no encontrarse expresamente mencionadas, fueron desmembradas del mismo, habiéndose producido un debilitamiento de esta institución [111].

Finalmente y en cuanto al *status* del cargo, el artículo 230.2 precisaba su mandato, de la misma duración que el del Presidente de la República, finalizando con la toma de posesión del nuevo Ministro de la República, siempre salvo el caso de destitución; y el artículo 230.4 señalaba que en caso de vacante del cargo, así como en los casos de ausencia o impedimento, el Ministro de la República sería sustituido por el Presidente de la Asamblea Legislativa regional.

2.1.7. *Órganos de autogobierno; las instituciones regionales*

La Asamblea regional es justamente la primera de las instituciones autónomas, a cuya competencia legislativa aludiremos *infra,* uniéndose a ella el Gobierno regional como órgano ejecutivo.

---

[111] Compárese con el artículo 154 de la CE: *«Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad».* González Escudero considera a su homólogo portugués una «figura de escasa trascendencia», fijándose en el Comisario italiano y en el Comisionado alemán como posibles referentes, al cabo descartados, de la Administración periférica del Estado en España. *Vid.* «Órganos territoriales», en *Asamblea. Especial Monográfico,* vol. II, *«Gobierno y Administración del Estado (Comentarios a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado)»,* junio 2004, pp. 248-250.

La regulación general de estos órganos, en el anterior artículo 233 y actual artículo 231, es fácil de resumir: elección de la Asamblea por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con el principio de representación proporcional; responsabilidad política del Gobierno; nombramiento de su Presidente y de los restantes miembros del mismo por el Ministro de la República —como representante del Estado— , teniendo en cuenta los resultados electorales en el caso de aquél y a propuesta del propio Presidente en el de éstos; remisión al Estatuto político-administrativo para la regulación del estatuto de los titulares de los órganos de autogobierno; y, como novedad introducida en 1997, la declaración de la competencia exclusiva del Gobierno regional sobre la materia concerniente a su propia organización y funcionamiento, de la misma forma que el Gobierno de la República *ex* artículo 198.2.

2.1.8. *Competencia de la Asamblea Legislativa regional*

El actual artículo 232 —anterior art. 234— viene a recoger el contenido que en el texto de 1976 figuraba en el artículo 233.3, estableciendo una suerte de reserva de ley referida a algunas de las atribuciones mencionadas en los apartados y subapartados del precepto dedicado a las competencias, así como la aprobación del presupuesto y del plan de desarrollo económico y social regional, que han ido ampliándose con las sucesivas reformas de la Constitución: desde la de 1982, la aprobación de las cuentas de la región, y desde la de 1989, la adaptación del sistema fiscal nacional a las especialidades de la misma. A ellas se unen, obviamente, el ejercicio de la potestad legislativa en las modalidades recogidas en las tres primeras letras del actual artículo 227.1; el desarrollo de las Leyes generales emanadas de los órganos de soberanía que no reserven a éstas la respectiva potestad reglamentaria [112]; el ejercicio de la iniciativa legislativa; y algunas relativas a las autarquías locales y a la potestad sancionadora.

Desde la revisión de 1997, en virtud del artículo 232.2, compete a la Asamblea Legislativa regional presentar propuestas de referendo regional, a través del cual los ciudadanos censados en el respectivo territorio puedan, por decisión del Presidente de la República, ser llamados a pronunciarse directamente, a título vinculante, acerca de cuestiones de relevante interés específico regional [113], aplicándose, con las necesarias adaptaciones, lo dispuesto en el artículo 115, que en su apartado 13 se remite a este precepto especial. El artículo 227.3 reconoce la autonomía reglamentaria de la Asamblea Legislativa, si bien la misma se contrae a los límites determinados por la Constitución y el Estatuto político-administrativo; el artículo 227.4 declara aplicable

[112] Una nueva facultad de desarrollo de las leyes estatales que no responde exactamente al referido a la legislación básica. Gomes Canotilho se esfuerza por distinguir el segundo del que llama *poder legislativo densificador* de las leyes generales de la República (*op. cit.*, pp. 811-812).

[113] Desde el punto de vista objetivo, cabría entender circunscrito ese interés a las materias enumeradas en el artículo 228.

a la Asamblea Legislativa y a los respectivos Grupos Parlamentarios, con las necesarias adaptaciones, lo dispuesto en algunos preceptos relativos a la Asamblea de la República, que se enuncian de manera expresa, lo que también supone una cierta modulación de aquella autonomía.

2.1.9. *Firma y veto del Ministro de la República*

Según el artículo 233.1 [114], compete al Ministro de la República firmar y mandar publicar los Decretos Legislativos y reglamentarios regionales.

El artículo 233.2, introducido en la reforma de 1997, señala que en el plazo de quince días, contados desde la recepción de todo Decreto de la Asamblea Legislativa regional que le haya sido enviado a la firma, o de la publicación de una decisión del Tribunal Constitucional que no se pronuncie por la inconstitucionalidad de una norma que la comprenda, el Ministro de la República debe firmarlo o ejercer su derecho de veto, solicitando una nueva apreciación del *diploma* en mensaje fundado; de este modo se instituye una suerte de control de oportunidad sobre las normas regionales, a través de un mecanismo que existía en otros sistemas como el italiano, pero que se ha eliminado con las últimas reformas. Si la Asamblea Legislativa regional confirmase el voto, por mayoría absoluta de sus miembros en plenitud de sus funciones, el Ministro de la República deberá firmar el *diploma* en el plazo de ocho días, a contar desde su recepción (art. 233.3).

En cuanto a las normas reglamentarias, el artículo 233.4 dispone que en el plazo de veinte días, contados desde la recepción de todo Decreto del Gobierno regional que le haya sido enviado para la firma, el Ministro de la República debe firmarlo o rehusar la firma, comunicando por escrito el sentido de su rechazo al Gobierno regional, el cual podrá convertir el Decreto en proposición para su presentación ante la Asamblea Legislativa regional. Por último, el artículo 233.5 reconoce también el derecho de veto del representante del Estado, en los términos de los artículos 278 y 279. Según el artículo 278.2, los Ministros de la República pueden solicitar al Tribunal Constitucional la apreciación preventiva de constitucionalidad de toda norma constante de Decreto Legislativo regional o reglamentario de una ley general de la República que les hayan sido enviados a la firma. El artículo 279.1 le obliga, si el Tribunal Constitucional se pronunciara por la inconstitucionalidad de una norma que comprenda todo Decreto, a vetar el *diploma,* siendo el mismo devuelto al órgano que lo hubiera aprobado, el cual puede aprobarlo de nuevo o expurgar la norma declarada inconstitucional. Si volviera a ser reformulado por las mayorías indicadas en el artículo 279.2, el Ministro de la República podrá solicitar la apreciación preventiva de constitucionalidad de cualquiera de sus normas (art. 279.3), lo que sólo puede interpretarse como un reinicio del procedimiento.

---

[114] La regulación de este precepto sustituye al que en el texto de 1976 era el artículo 235.

2.1.10. *Disolución (y suspensión) de los órganos regionales*

La Constitución de 1976 reconocía ambas facultades, en manos del Presidente de la República, en su artículo 234, oídos el Consejo de la Revolución y la Asamblea de la República, por la práctica de actos contrarios a la Constitución por parte de los órganos de las regiones autónomas; así pues, en ello se concretaba la coacción de los órganos centrales sobre los autónomos, propia de los sistemas federales o descentralizados, similar a la de los artículos 37 de la *Grundgesetz* alemana o 155 de la CE de 1978, con la particularidad de ser ejercitada directamente por la máxima magistratura del Estado portugués. En punto a la suspensión de los órganos regionales, el antiguo artículo 234.3 obligaba a efectuarla por plazo fijo, sin exceder de quince días y sin que pudieran verificarse más de dos suspensiones durante cada Legislatura de la Asamblea regional.

Con la revisión de 1982, se mantuvo únicamente la disolución, previa audiencia de la Asamblea de la República y del Consejo de Estado, si bien con unas consecuencias jurídicas distintas: si en el texto de 1976 ello implicaba la realización de nuevas elecciones en un plazo máximo de noventa días, rigiéndose por la Ley electoral vigente al tiempo de la disolución, bajo sanción de nulidad del respectivo Decreto, tras la mencionada reforma el artículo 236.2, luego 234.2, se limitaba a disponer que *«el Gobierno de la región es asegurado por el Ministro de la República»,* lo que también figuraba en el texto original tanto para la disolución como para la suspensión.

Nos queda mencionar, en este epígrafe y a modo de cierre, algunos preceptos relevantes para determinar el perfil constitucional de las regiones autónomas portuguesas.

— En lo concerniente a la **intervención del Estado en la actividad económica,** cabe constatar la supresión de las llamadas *regiones-plano* con la revisión de 1989, no obstante lo cual aquélla no deja de tener relevancia en lo que a las regiones atañe, prueba de la cual es la subsistencia teórica del modelo de las Comisiones de Coordinación Regional.

Así, el artículo 81 de la Constitución señala, como incumbencias prioritarias del Estado en el ámbito económico y social, entre otras, las de promover la cohesión económica y social de todo el territorio nacional, orientando el desarrollo en el sentido de un crecimiento equilibrado de todos los sectores y regiones y eliminando progresivamente las diferencias económicas y sociales entre la ciudad y el campo y entre el litoral y el interior, cuestión ésta muy relevante en cuanto a la creación e institución de las regiones administrativas continentales; y promover la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad de las regiones autónomas e incentivar su progresiva integración en espacios económicos más vastos, en el ámbito nacional o internacional, como ha quedado consignado con anterioridad. No resulta difícil encontrar el parecido entre esta redacción y la de algunos preceptos del Título VIII de la CE de 1978, tales como los artículos 138, 139 y 158.

Además, el artículo 90 conserva buena parte de ese ingrediente planificador típico del texto constitucional portugués, con una redacción que recuer-

da algunas de las disposiciones de la llamada *Constitución económica* española, en concreto los artículos 130 y 131, que forman parte de su Título VII, seguramente inspirados en aquella norma, así como del artículo 45, situado en sede de los principios rectores de la política social y económica. Establece aquél que los planes de desarrollo económico y social tienen por objetivo promover el crecimiento económico, el desarrollo armonioso e integrado de sectores y regiones, el justo reparto individual y regional de la renta nacional, la coordinación de la política económica con las políticas social, educativa y cultural, la defensa del mundo rural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del medio ambiente y de la calidad de vida del pueblo portugués. En relación con ello podemos citar, igualmente, el papel de los poderes públicos regionales en los ámbitos administrativos de la vivienda y el urbanismo [art. 65.2.*b)* y 4]. Por lo demás, el artículo 91.3 proclama el principio de descentralización regional y sectorial en la ejecución de los planes nacionales.

El artículo 92 prevé la participación del **Consejo Económico y Social** en la elaboración de los planes, configurándose como órgano consultivo de las grandes decisiones económicas (apartado 1). Su apartado 2 remite a la ley la fijación de su composición, imponiendo que en la misma se incluya a representantes de las regiones autónomas y autarquías locales, entre otros.

En cuanto al **patrimonio y la Hacienda Pública,** el artículo 84.2 remite a la ley la definición de cuáles son los bienes que integran el dominio público de las regiones autónomas y el de las autarquías locales, así como su régimen, condiciones de utilización y límites [115]. Por otra parte, el artículo 107.3.*e)*, entre los informes que han de acompañar el proyecto de presupuesto estatal, preceptúa uno sobre transferencias de recursos a las regiones autónomas y autarquías locales. Entre las materias objeto de competencia legislativa absoluta de la Asamblea de la República, el artículo 164 menciona el régimen general de elaboración y organización de los presupuestos de las regiones autónomas y de las autarquías locales, así como el régimen o sistema de finanzas de las primeras, el cual habrá de conjugarse con la autonomía que en este aspecto la propia Constitución les reconoce.

Debemos citar, para terminar con la materia pública económica, la existencia de un **Tribunal de Cuentas,** al que, de manera similar al artículo 136 de la CE, el artículo 214.1 del texto portugués define como el órgano supremo de fiscalización de la legalidad del gasto público y de juicio de las cuentas que la ley ordene someterle, competiéndole, entre otras, dar su parecer sobre las cuentas de las regiones autónomas de las Azores y Madeira. El artículo 214.3 posibilita que funcione descentralizadamente, por secciones regionales, en tanto que el artículo 214.4 ordena que en las mencionadas regiones autónomas haya secciones del Tribunal con competencia plena en razón de la materia en la respectiva región, en los términos que señale la ley.

[115] El artículo 52.3.*b)* recoge la acción popular para la defensa de estos bienes.

2.2. Descentralización política y regionalización administrativa. Las diferencias entre los archipiélagos y el Continente

Como ya señalábamos con anterioridad, resulta difícil exagerar la importancia de la revisión de 2004 en la profundización de la autonomía político-administrativa de las regiones autónomas portuguesas, en un contexto europeo de profundización en la descentralización que en modo alguno puede soslayarse; a no ser por la regionalización pendiente en la Península, ello situaría a Portugal en la línea de las reformas constitucionales acometidas, en similar sentido, en un Estado progresivamente federalizado como Italia, o, por qué no, en la siempre evolutiva andadura de nuestro Estado de las autonomías.

La Ley Constitucional 1/2004, de 24 de julio, ha supuesto, sobre todo, un aumento de los poderes de las respectivas Asambleas Legislativas regionales [116], así como la supresión del cargo del Ministro de la República, creándose el del Representante de la República; cabe añadir a ello su repercusión en los Estatutos de autonomía, cuya adaptación parece obligada, para acomodarse a las novedades que presenta el texto constitucional [117]. Otros aspectos relevantes de la reforma, que no incumben directamente a la materia aquí tratada, son los relativos a las relaciones y al Derecho internacionales, tales como la vigencia de los Tratados y normas de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico interno; y el refuerzo de los principios de limitación de los mandatos, señaladamente de los titulares de cargos políticos ejecutivos, y de no discriminación, sobre todo la debida a la orientación sexual.

Centrándonos en el Título VII de la Parte III, que hemos examinado en las redacciones anteriores a la Ley Constitucional 1/2004, la primera reforma importante afecta al artículo 226, que pasa a situarse bajo la rúbrica ***Estatutos y leyes electorales.*** Según su apartado 1, los proyectos de Estatutos político-administrativos y de las leyes relativas a las elecciones de los Diputados a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas serán elaborados por éstas y enviados para su discusión y aprobación a la Asamblea de la República; antes de la reforma, no se incluían las leyes electorales autonómicas dentro de esta facultad de iniciativa, sino sólo los Estatutos, y en concordancia con la misma, el régimen previsto en el precepto se declara aplicable a las reformas de ambos tipos de normas.

La **potestad legislativa de las Asambleas regionales** experimenta notables cambios. El artículo 227.1.*a)* les atribuye la potestad de legislar, en el ámbito regional, en las materias enunciadas en el respectivo Estatuto político-administrativo y que no estén reservadas a los órganos de soberanía; debe tenerse en cuenta que el artículo 168.6.*f)* exige la aprobación por mayoría de 2/3 de los Diputados presentes, que a su vez superen la mayoría absoluta de

---

[116] Al margen de sustituir su denominación, a lo largo de todo el articulado de la Constitución, por la de *Asambleas Legislativas de las regiones autónomas,* y su correspondiente singular.

[117] Como muestran las Disposiciones Transitorias contenidas en los artículos 46 y 47 de la Ley Constitucional 1/2004, relativas, respectivamente, al ámbito material de la competencia legislativa de las regiones y a las reformas de las correspondientes Leyes electorales regionales.

los Diputados en efectividad de funciones, de las disposiciones de los Estatutos que enuncien las materias que integren el respectivo poder legislativo.

El artículo 227.1.*b)* concreta la otra modalidad, antes vista, de capacidad legislativa, al referirla a las materias de reserva relativa de la Asamblea de la República, mediante autorización de ésta, con excepción de las previstas en las letras del artículo 165.1 que se enumeran expresamente. Con ello parece mejor delimitado el alcance de tal potestad: en el primer supuesto, con la remisión a las materias estatutariamente prefijadas y la exclusión señalada; en el segundo, al diferenciar claramente aquellas sobre las que recae, ampliando su ámbito objetivo y resolviendo posibles dudas interpretativas.

En el ejercicio de sus competencias de fiscalización, compete a la Asamblea de la República, *ex* artículo 162.*c)*, apreciar, para efecto de la cesación de su vigencia o alteración, los Decretos Legislativos regionales previstos en la letra *b)* del artículo 227.1.

También se produce un profundo avance en el artículo 227.1.*c)*, al atribuir a las regiones la potestad de desarrollar, en su ámbito, los principios o las bases generales de los regímenes jurídicos contenidos en la ley a la que las mismas se circunscriban. Así pues, se deslinda este campo de los dos anteriores: se trata, «en ciertos asuntos, que precisan necesariamente de desarrollo, de limitar la competencia legislativa […] de las Asambleas Legislativas regionales al desarrollo de un parámetro normativo fijado, básica y primariamente, por Ley de la Asamblea de la República. […] Las normas regionales de desarrollo dependen de la iniciativa del legislador nacional o del mayor o menor grado de concreción conferido por éste a las Leyes de bases. De ahí que los Decretos legislativos de desarrollo estén subordinados a las bases, pudiendo sólo actuar, desarrollar, integrar, *secundum* o *praeter legem,* pero nunca *contra legem* […]. El poder de desarrollo legislativo regional de las leyes de bases es, no obstante, un poder garantizado constitucionalmente, no estando permitido al legislador nacional excluirlo o admitirlo» [118]. Sin embargo, no puede escapársenos la importancia de la modificación que se ha operado en esta potestad legislativa de desarrollo: si antes se escindía en función de que la materia no estuviera reservada a la Asamblea de la República o fuera objeto de reserva relativa en favor de la misma, ahora adquiere una textura o alcance, en principio, más amplios.

La principal característica de estas modificaciones radica, pues, en la eliminación de la norma según la cual las materias sobre las que las regiones pueden legislar son las de su *interés específico* según la lista tasada o establecida en la Constitución, sustituyéndose ese requisito objetivo por un reenvío al respectivo Estatuto, lo que redunda en favor de su autonomía [119].

Ello viene confirmado por la modificación del artículo 228, ahora titulado ***Autonomía legislativa,*** la cual, según su apartado 1, incide sobre las mate-

[118] Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 755 y 761.

[119] Sin embargo, el artículo 232.2 de la Constitución no ha sido reformado en este sentido, y sigue haciendo referencia a las *cuestiones de relevante interés específico regional* como potencial objeto de referéndum.

rias enunciadas en el respectivo Estatuto político-administrativo que no estén reservadas a los órganos de soberanía; el apartado 2 consagra el principio de supletoriedad del Derecho estatal, al disponer que en ausencia de legislación regional propia sobre materia no reservada a la competencia de los órganos de soberanía, se aplican en las regiones autónomas las normas legales en vigor, que lógicamente sólo pueden ser las del Estado, con lo que se ratifica que el ordenamiento jurídico estatal reviste la condición de ordenamiento *general,* que cubre los vacíos dejados por los espacios normativos autónomos [120].

Se modifica también la letra *d)* del artículo 227.1, sobre la **potestad reglamentaria,** que puede ejercerse respecto de las leyes emanadas de los órganos de soberanía que no reserven para éstos dicha potestad, sin que se ciña ya a las *leyes generales* [121]*;* la letra *e)* se acomoda a la nueva redacción que recibe el artículo 226, al prever la iniciativa sobre la legislación electoral propia. No cambian el resto de letras de este apartado 1 del artículo 227, salvo la *x),* que ahora confiere a las regiones un **poder de participación en el proceso de construcción europea,** mediante la representación en las respectivas instituciones regionales y en las delegaciones implicadas en procesos de decisión de la U.E., cuando estén en juego materias que les conciernan —en lugar de aquéllas de su interés específico—, así como trasponer actos jurídicos de la Unión, en los términos del artículo 112 [122].

En el artículo 229 los cambios consisten en la sustitución, en su apartado 1, de la expresión *órganos de Gobierno regional* por ***órganos de gobierno propio* [o *autogobierno*],** además de en la adición de un nuevo apartado 4, que prevé la posibilidad de otras fórmulas de cooperación entre el Gobierno de la República y los Gobiernos regionales: señaladamente, actos de delegación de competencias, estableciéndose en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros y los mecanismos aplicables de fiscalización [123].

En cuanto a la sustitución del Ministro por el **Representante de la República** para cada una de las regiones autónomas [124], el mismo es nom-

---

[120] *Ibidem*, p. 701.

[121] Sobre esta categoría de leyes hace interesantes observaciones el mismo autor, al señalar que la reforma de 1997 había implicado la *«quiebra de la* unidad legislativa de la República», traduciéndose ello en la degradación del *legislador de la República* en *legislador del Continente:* «por un lado, las *leyes generales de la República* serán sólo las que expresamente dispongan su extensión a las regiones autónomas (art. 112.5). […] Las leyes regionales sólo tendrán que respetar los *principios* fundamentales de las leyes generales de la República [art. 227.1.*a)* y *b)*], que, incluso así, podrán ser derogados a través de autorización de la Asamblea de la República» (*ibidem*, p. 213).

[122] Su apartado 8 regula la forma que asume la transposición de los actos jurídicos de la Unión Europea al Derecho interno, dentro de las categorías de actos normativos, correspondiendo aquí la de Decreto Legislativo regional en los términos del apartado 4 del mismo precepto.

[123] Compárese esta norma con los artículos 145.2 o 150.2 de la CE, en el bien entendido de que el primero de ellos es el único, en nuestro texto constitucional, que regula formas de cooperación horizontal entre las CCAA, la cual no figura en la Constitución portuguesa, que sí prevé, sin embargo, la cooperación de sus regiones con otras entidades e instituciones regionales extranjeras.

[124] El régimen de Derecho transitorio figura en el artículo 45 de la Ley Constitucional 1/2004, diferenciándose en él las funciones de los actuales Ministros, que pasan a ser las de los Representantes de la República, de su eventual sustitución, que sigue el régimen anterior a la citada Ley Constitucional.

brado, igualmente, por el Presidente, oído el Gobierno [arts. 133.*l)* y 230.1], de manera que se elimina la audiencia al Consejo de Estado, que se preveía para la designación de su antecesor. En lo demás, se mantiene el *status* del Ministro en los mismos términos, desapareciendo cualquier mención a las funciones del Representante en este precepto, lo que sólo cabe interpretar en el sentido de que dejan de tener relevancia constitucional, y de ese modo quedaría su régimen implícitamente deferido a la Ley; lo que contrasta con el perfil que presentaba hasta la fecha, en virtud del cual ejercía «misiones características de un Jefe de Estado de una República parlamentaria en el ámbito regional» [125].

El artículo 233 continúa ocupándose de la firma y derecho de veto que ostenta sobre las normas regionales ya citadas, siendo las modificaciones de estilo o de adaptación a la nueva denominación de las instituciones; y el artículo 278 mantiene, en sus apartados 2 y ss., su facultad de requerir del Tribunal Constitucional la apreciación preventiva de constitucionalidad de las normas constantes de Decreto Legislativo regional que le sean enviadas a la firma.

El artículo 231.3 sigue haciendo mención de su potestad de nombrar al Presidente del **Gobierno Regional** y a este mismo con los mismos requisitos que se imponían a su predecesor, de forma que se mantiene un sistema de designación similar al del Gobierno nacional (art. 187). En el mismo artículo 231 se incorpora un nuevo apartado 5, según el cual dicho Gobierno tomará posesión ante la **Asamblea Legislativa de la región autónoma;** en el artículo 232.4 se modifican las remisiones a los preceptos que, referidos a la Asamblea de la República, son de aplicación a la Asamblea regional correspondiente.

El artículo 234 conserva la **potestad de disolución** [126] por parte del Presidente de la República, pero ya sólo de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas, oídos el Consejo de Estado y los partidos representados en las mismas (apartado 1). Sin embargo, según el apartado 2, dicha disolución acarrea la dimisión del Gobierno Regional, que adquiere un *status* similar al del Gobierno en funciones [127], quedando limitado a la práctica de los actos estrictamente necesarios para asegurar la gestión de los asuntos públi-

---

[125] López Mira, *op. cit*., p. 130.

[126] Dentro de las reacciones del Estado compuesto al incumplimiento de obligaciones constitucionales por un ente territorial, Vírgala Foruria clasifica el caso portugués entre los de disolución directa de los órganos territoriales, junto con los supuestos de las Constituciones italiana y austríaca y en contraste con los de intervención federal a petición de un Estado miembro (EEUU, México, Australia) y la coacción federal de raíz alemana, en la que se inspira parcialmente el artículo 155 de la CE de 1978 («La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *REDC,* núm. 73, enero-abril 2005, pp. 60-61). Se trataría, según De Araújo, de una competencia de *indirizzo* político del Presidente de la República («El Presidente…», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhâes (dirs.), *op. cit*., p. 89).

[127] Cuyo régimen aparece fijado en detalle en el artículo 186.5: *«Antes de la apreciación de su programa por la Asamblea de la República, o después de su dimisión, el Gobierno ha de limitarse a la práctica de los actos estrictamente necesarios para asegurar la gestión de los asuntos públicos.»* Sin embargo, el Gobierno dimite con el inicio de la Legislatura, no simplemente con la disolución de la Asamblea de la República [arts. 195.1.*a)*].

cos, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno después de la celebración de elecciones [128].

En congruencia con todo ello, se modifica, dentro de las funciones del Presidente de la República en relación con otros órganos, el artículo 133.*j)*, que ahora le confiere dicha potestad disolutoria, oídos el Consejo de Estado [art. 145.*a)*] y los partidos representados en las Asambleas regionales, observando lo dispuesto en el artículo 172, con las necesarias adaptaciones [129]. Por tanto, además de un instrumento de garantía de la Constitución, la disolución de los órganos legislativos regionales es un medio de preservación del principio democrático dentro de la forma de Gobierno semipresidencial de la Constitución de 1976 [130], al comportar de suyo la apertura del correspondiente proceso electoral. Precisamente, el artículo 234.3 reproduce la norma que para la Asamblea de la República prevé el artículo 172.3, al disponer que la disolución de la Asamblea Legislativa de la región autónoma no perjudica la subsistencia del mandato de los Diputados, ni de la competencia de la Comisión Permanente [131], hasta la primera reunión de la Asamblea después de las siguientes elecciones.

En relación justamente con estos extremos, «la figura constitucional de la forma de Gobierno autonómica es poco clara. Es seguro que no se trata de una forma de Gobierno mixta parlamentaria-presidencial o semipresidencial, como acontece con el Gobierno de la República. Todos los elementos constitucionalmente relevantes apuntan a una *forma de Gobierno parlamentaria*. En realidad, el Gobierno regional sólo depende del Parlamento regional, no siendo políticamente responsable ni dependiendo de la confianza política de cualquier otro órgano, o sea, del Presidente de la República o del Ministro

---

[128] Lo que supone una mayor autonomía, en contraste con las funciones asignadas al Ministro de la República con anterioridad a la reforma de 2004.

[129] Según su apartado 1, la Asamblea de la República no puede ser disuelta en los seis meses siguientes a su elección, en el último semestre del mandato del Presidente de la República o durante la vigencia del estado de sitio o del estado de emergencia; esta disposición sería aplicable, entendemos, a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas. El apartado 2 del precepto señala que la inobservancia de lo dispuesto en el número anterior determina la inexistencia jurídica del Decreto de disolución, consecuencia idéntica a la que se predica de la falta de refrendo ministerial en el ejercicio de esta potestad (art. 140), de manera que se trata de un poder presidencial compartido, no exclusivo.

[130] Gomes Canotilho llama el modelo portugués «estructura mixta parlamentaria-presidencial» (*op. cit.*, pp. 591-592 y 595-613), dentro de la tipología de las formas de Gobierno; De Vergottini lo sitúa sin dificultad dentro de los sistemas de Ejecutivo dualista (*op. cit.*, pp. 430-436). Sin embargo, un sector de la doctrina lusa cuestiona la caracterización de su sistema constitucional como semipresidencial después de la revisión de 1982: así los autores que cita De Araújo, «El Presidente…», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhâes (dirs.), *op. cit.*, pp. 87-88; entre ellos el propio Gomes Canotilho. El mismo De Araújo reputa inadecuada la idea dualista para tal sistema, subrayando del Presidente su «papel político activo y conformador aunque no ejerza funciones ejecutivas directas […]. En realidad, se aproximan mucho más a la idea de un poder neutro o un poder moderador tal como fue concebida por Benjamin Constant» (p. 88); para considerar dicho sistema como «semipresidencial» a conciencia de serlo, cuando el concepto había surgido en la teoría y práctica francesa, pero persistiendo, aún hoy, las dificultades para delimitar sus contornos y determinar su contenido (pp. 99-107).

[131] Órgano de naturaleza y funciones muy similares a las de la Diputación Permanente regulada en el artículo 78 de la CE, y cuyo modelo se ha trasladado a las Asambleas y Parlamentos autonómicos españoles. La Comisión Permanente de la Asamblea de la República Portuguesa aparece regulada en el artículo 179 del texto de 1976.

[ahora Representante] de la República. […]. No se trata, a pesar de todo, de un *parlamentarismo de asamblea* […]. Pero no es esta "disolución-sanción" [la del art. 234] la que aleja la caracterización del parlamentarismo de asamblea. Es antes el esquema sistémico de estabilidad previsto en los Estatutos […], donde se contempla una especie de "auto-disolución" o "disolución automática" en caso de ocurrir dos dimisiones del Gobierno en la misma legislatura, provocadas por el rechazo del Programa del Gobierno, la no aprobación de una cuestión de confianza o la aprobación de una moción de censura […]. Después de la última revisión, en la que el Ministro de la República quedó con un estatuto constitucional menos político, existen objeciones de bulto en cuanto a la posibilidad de "disolución ministerial"» [132], suponiendo que se está refiriendo a la reforma de 1997, siendo así que cabría afirmar lo mismo tras la Ley Constitucional 1/2004.

Muy importante es, para completar este apartado, hacer mención del papel que juegan las regiones y los productos normativos emanados de ellas en relación con el **Tribunal Constitucional,** en especial teniendo en cuenta el peculiarísimo sistema de jurisdicción constitucional vigente en Portugal. El artículo 223.1 establece su competencia general para apreciar la inconstitucionalidad y la ilegalidad, en los términos de los artículos 277 y ss.; en tanto que el artículo 223.2, en sus letras *f)* y *g),* enuncia dos de sus competencias adicionales, que pueden calificarse de contencioso-electorales en sentido amplio: verificar previamente la constitucionalidad y legalidad de los referendos nacionales, regionales y locales, incluyendo la apreciación de los requisitos relativos al respectivo universo electoral, y juzgar, a requerimiento de los Diputados, en los términos que fije la ley, los recursos relativos a la extinción del mandato y a las elecciones realizadas a la Asamblea de la República y, en lo que aquí nos interesa, a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas.

En el ámbito de la fiscalización concreta de la constitucionalidad de las normas [133], debemos reproducir el artículo 280.2, que regula un recurso contra las decisiones de los Tribunales:

a) Que rechacen la aplicación de una norma constante de acto legislativo con fundamento en su ilegalidad por violación de una ley con valor reforzado;

b) Que rechacen la aplicación de una norma constante de *diploma* regional con fundamento en su ilegalidad por violación del Estatuto de una región autónoma;

---

[132] Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 612-613.

[133] Relativamente similar a nuestra cuestión de inconstitucionalidad, si bien el artículo 280.1 la caracteriza, en general, no como un proceso de naturaleza incidental, sino como un recurso contra las decisiones de los Tribunales que rechacen la aplicación de cualquier norma con fundamento en su inconstitucionalidad, o bien apliquen una norma cuya inconstitucionalidad haya sido suscitada durante el proceso, ostentando legitimación activa, en este caso y en el del apartado 2.*d)*, únicamente la parte que así lo haya suscitado (art. 280.4).

c) Que rechacen la aplicación de una norma constante de *diploma* emanado de un órgano de soberanía con fundamento en su ilegalidad por violación del Estatuto de una región autónoma;
d) Que apliquen una norma cuya ilegalidad haya sido suscitada durante el proceso con cualquiera de los fundamentos referidos en las letras *a), b)* y *c).*

Igualmente, en cuanto a la fiscalización abstracta, el Tribunal aprecia y declara, con fuerza obligatoria general, según dispone el artículo 281.1:

a) La inconstitucionalidad de cualesquiera normas;
b) La ilegalidad de cualesquiera normas constantes de acto legislativo con fundamento en la violación de una ley con valor reforzado;
c) La ilegalidad de cualesquiera normas constantes de *diploma* regional, con fundamento en la violación del Estatuto de una región autónoma;
d) La ilegalidad de cualesquiera normas constantes de *diploma* emanado de los órganos de soberanía con fundamento en la violación de los derechos de una región consagrados en su Estatuto.

Por tanto, se consagra, como parámetro del juicio de constitucionalidad o de legalidad, en todas las combinaciones posibles en estos procesos constitucionales, un conjunto normativo ciertamente similar al *bloque de constitucionalidad* en España, dado que, como se percibe, el juicio de legalidad va siempre referido a Leyes con valor reforzado o a Estatutos de autonomía, que quedan así preservados ante eventuales vulneraciones de sus preceptos por parte de otras, estatales o regionales, siendo especialmente llamativa la alusión que efectúa el artículo 281.1.*d)* a los *derechos,* en lugar de a las *competencias* de las regiones.

Tienen legitimación activa en este recurso abstracto, entre otros sujetos, *«los Representantes de la República, las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas, los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas, los Presidentes de los Gobiernos regionales o un décimo de los Diputados de la respectiva Asamblea Legislativa, cuando la solicitud de declaración de inconstitucionalidad se fundara en violación de los derechos de las regiones autónomas o la solicitud de declaración de ilegalidad se fundara en violación del respectivo Estatuto».* Es curioso constatar que, en este supuesto, los derechos de las regiones aparecen como parámetro de inconstitucionalidad, lo que daría a entender que esos derechos se hallan explícita o implícitamente recogidos en la Constitución, mientras que se mantiene la posición del Estatuto en el sistema de fuentes a efectos del control de constitucionalidad de otras normas. De ser así, sólo podríamos entender efectuada la remisión a los artículos 227, 228 y 232, que regulan los poderes, autonomía legislativa y competencia de la Asamblea de la respectiva región.

Por último, hemos de subrayar un instituto típico del sistema portugués de jurisdicción constitucional, que sólo ha encontrado ecos lejanos en otros Tribunales de Estados europeos, donde ha ido penetrando por vía jurispru-

dencial: la inconstitucionalidad por omisión, que regula el artículo 283, y que implica la apreciación del incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer ejecutivas las normas constitucionales, pudiendo instarse, en lo que aquí nos interesa, por los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas con fundamento en violación de los derechos de éstas.

La Constitución de 1976, en su redacción primera, previa a las reformas comentadas, preveía, además de la celebración de las primeras elecciones a los órganos de las regiones autónomas por ella creadas, un régimen estatutario transitorio para las mismas, en los términos establecidos en los aps. 2 y 3 de su artículo 302: *«antes del 30 de abril de 1976, el Gobierno, mediante propuesta de las Juntas regionales, elaborará por Decreto-Ley, sancionado por el Consejo de la Revolución, Estatutos provisionales para las regiones autónomas, así como la Ley electoral para las primeras Asambleas regionales»;* estos Estatutos *«estarán en vigor hasta que sean promulgados los Estatutos definitivos, a elaborar en los términos de la Constitución».* Esta vigencia transitoria fue conservada por el artículo 294, tras la revisión de 1982, y, después de la de 1989, por el artículo 297 ya en relación sólo con el Estatuto de la región autónoma de Madeira, hasta la desaparición de esta disposición por mor de la reforma de 1997.

Aquí sólo podemos dar somera noticia de los dos Estatutos de sendas regiones insulares, sin que nos sea dado profundizar en su contenido y en la dinámica política vivida por ambas [134].

En cuanto al **Estatuto político-administrativo de la Región Autónoma de las Azores,** fue tempranamente aprobado por la Ley núm. 39/1980, de 5 de agosto, y modificado por las Leyes núm. 9/1987, de 26 de mayo, y núm. 61/1998, de 27 de agosto. Consta de 6 Títulos y 115 artículos. El Título I contiene sus principios generales, comenzando por la delimitación de las islas y territorio marítimo que conforman la región y los caracteres del régimen político-administrativo; los principios fundantes de los órganos de autogobierno o *instituciones autonómicas regionales,* la representación de la región, sus símbolos, la representación del Estado; las *materias de interés específico* que delimitan las competencias regionales según lo explicado; la organización judicial y la potestad tributaria regional.

El Título II aborda la disciplina de los órganos regionales. La Asamblea Legislativa está regulada en su Capítulo I, comprendiendo su definición, composición y régimen electoral, el estatuto de los Diputados, su mandato de cuatro años y la disolución de la Asamblea; los poderes, que engloban sus competencias política, legislativa, de fiscalización y reglamentaria; la forma de sus actos; la organización y el funcionamiento de la Asamblea. El Capítulo II se ocupa del Gobierno regional: su definición, constitución y responsabilidad política, el Programa del Gobierno, su dimisión y *status* en funciones, el estatuto de sus miembros; las competencias de las que es titular, la forma de sus actos y su funcionamiento; el Presidente y los Departamentos del Gobierno;

[134] Para lo cual nos remitimos a López Mira, *op. cit.*, pp. 139-148.

la obligación que tiene éste de visitar anualmente cada una de las islas que forman el archipiélago; y el estatuto de los titulares de cargos políticos.

El Título III regula en detalle la representación del Estado en la región, cuestión ésta que habrá de ser objeto de reforma para acomodarse a la última revisión constitucional, según lo ya visto, ya que su Capítulo I regula la extinta figura del Ministro de la República.

El Título IV contiene disposiciones especiales sobre las relaciones entre los órganos de soberanía y los órganos regionales, articulando una consulta o vía de audiencia a estos últimos en las *materias de interés específico;* el aseguramiento de la ejecución de los actos legislativos en el territorio de la región a cargo del Gobierno regional, en el ámbito de las competencias regionales; un protocolo de cooperación con el Gobierno de la República en *materias de interés común;* y la participación y representación de la región en acuerdos y tratados internacionales [135].

El Título V se ocupa del régimen de la Administración regional sobre la base del territorio de cada isla, teniendo tal fundamento geográfico los órganos y competencias instituidos; y los servicios y funcionarios regionales que constituyen tal Administración.

Finalmente, el Título VI comprende el régimen económico y financiero de la región. El Capítulo I contiene líneas de orientación específica en la política de desarrollo económico y social, el plan de desarrollo y sus objetivos; y, entre otros elementos y principios, la autonomía financiera y la potestad recaudatoria, los ingresos regionales y los de las autarquías locales, la solidaridad nacional, los fondos de la UE; las relaciones con los Departamentos nacionales en cuanto a la promoción externa del país, los beneficios derivados de tratados y acuerdos internacionales, la transferencia de fondos para inversiones previstas en el plan de desarrollo; el Presupuesto anual y la deuda pública. El Capítulo II regula los bienes de la región.

El **Estatuto político-administrativo de la región autónoma de Madeira** es mucho más prolijo. Aprobado por Ley núm. 13/1991, de 5 de junio, ha experimentado dos reformas: una profunda y sustancial, por la Ley núm. 130/1999, de 21 de agosto, y otra relativa exclusivamente a las circunscripciones electorales a la Asamblea regional, por la Ley núm. 12/2000, de 21 de junio.

Su estructura es similar, con leves diferencias, respecto de la del Estatuto de las Azores, si bien es un texto más extenso: consta de 5 Títulos y 154 artículos. El Título I contiene los principios fundamentales de la autonomía, comprendiendo igualmente la enumeración de las islas y mar territorial correspondiente, las bases del régimen autonómico, la autonomía política, administrativa, financiera, económica y fiscal, aquellos en los que se basan las instituciones y órganos de autogobierno; la representación y símbolos de la

[135] Sorprende, en todo caso, el contraste con los Estatutos de Autonomía de nuestras CCAA en este Título y en el anterior, los cuales contienen disposiciones que es raro encontrar en aquéllos, al menos las relativas a la representación de la Administración del Estado en la respectiva región o Comunidad.

región; el referéndum regional; y los principios de continuidad territorial, subsidiariedad y regionalización de servicios.

El Título II regula los órganos de autogobierno y la Administración pública regional en la misma sede normativa. En lo que concierne a los primeros, el Capítulo I se ocupa de la Asamblea Legislativa, su definición, elección y composición; el estatuto de los Diputados, incluyendo el mandato de cuatro años, previendo su sustitución temporal por un máximo de 30 días; las competencias política, legislativa, de fiscalización y reglamentaria; las *materias de interés específico;* la forma de sus actos; y su funcionamiento, incluyendo la organización de la Asamblea en la misma Sección. El Capítulo II aborda la regulación del Gobierno regional: su definición, composición, nombramiento, responsabilidad política; el Programa del Gobierno, su dimisión y *status* en funciones; el estatuto de sus miembros, incluyendo la responsabilidad civil y criminal, entre otros extremos; su competencia y la forma de sus actos; su funcionamiento; el Presidente del Gobierno regional y las Secretarías o Departamentos regionales. El Capítulo III contiene un *estatuto remuneratorio* de los titulares de cargos políticos; y el Capítulo IV los principios de la Administración regional, sus servicios e institutos públicos y la función pública.

El Título III se ocupa de las relaciones entre el Estado y la región, comenzando, en sus Capítulos I y II, por la representación del Estado, necesitada de idéntica adaptación, y siguiendo por las relaciones entre los órganos de soberanía y de autogobierno, que se organizan sistemáticamente de manera distinta: en primer lugar, las que vinculan a la Asamblea de la República con la regional, en el ejercicio de la potestad legislativa; la audiencia de los órganos de autogobierno y las formas complementarias de participación en el ejercicio de las competencias regionales; los protocolos de interés común y la colaboración en materias de Derecho internacional; y la participación de la región en negociaciones internacionales y la integración europea. El Capítulo III contiene la configuración de la región en cuanto al Tribunal Constitucional, debiendo interpretarse, por tanto, de conformidad con los preceptos constitucionales ya citados, y comprendiendo todas las modalidades estudiadas de fiscalización de la constitucionalidad y la legalidad.

El Titulo IV aborda el régimen económico, financiero y fiscal, empezando por los principios generales de su Capítulo I: cooperación, participación, solidaridad, ultraperifericidad, autonomía financiera, desarrollo económico y potestad tributaria propia. En cuanto al régimen financiero, se regulan los ingresos regionales en su Capítulo II, incluyendo los derivados de los empréstitos públicos, las transferencias presupuestarias del Estado, el Fondo de Cohesión para las regiones ultraperiféricas; y los apoyos especiales a proyectos de interés común; además de las relaciones financieras entre la región y las autarquías locales. El Capítulo III, sobre régimen económico, contiene los objetivos de la economía regional, así como la concreción de los principios generales de solidaridad y continuidad territorial en transportes, telecomunicaciones, energía y otras áreas específicas. El régimen fiscal figura en el Capítulo IV, con sus principios generales y la regulación de las competencias tributarias, comprendiendo las legislativas, reglamentarias y administrativas

sobre los impuestos, tasas y precios públicos, además de los beneficios y los incentivos fiscales. El Capítulo V regula el patrimonio de la región; y el Capítulo VI el Centro Internacional de Negocios de la Región. Por último, el Título V es el dedicado a las Disposiciones finales y transitorias del Estatuto.

Gomes Canotilho destaca que «la creación de las regiones autónomas de las Azores y Madeira fue una "decisión" del poder constituyente de 1976. A diferencia de lo que sucede en relación con las llamadas "regiones administrativas" (art. 255 de la Constitución de la República Portuguesa), no se abandonó la creación de las regiones autónomas ni al *principio de libertad* de conformación legal ni al *principio dispositivo* o de *voluntariedad de creación* por parte de las "poblaciones del área regional"» [136].

La utilidad de la distinción entre regiones autónomas y administrativas es subrayada por López Mira, que recuerda la definición genérica de *región* aportada por la Resolución núm. 67 de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa: *«una comunidad humana localizada sobre el territorio, caracterizada por una homogeneidad de orden histórico, cultural, geográfico y económico, que confiere a la población una cohesión en la consecución de objetivos y de intereses comunes»,* a la par que añade, a título descriptivo, otras definiciones de diversas instituciones europeas que, en esencia, coinciden en una base territorial, elementos comunes de diferente índole, representatividad política democrática, la personalidad jurídica como dato variable y, sobre todo, el que la región es portadora de intereses específicos cuya salvaguardia está encomendada al ente regional respectivo [137]. Según el Profesor de Vigo, «tras la caída del régimen salazarista, la creación de regiones administrativas era considerada como una necesaria descentralización y paralela reforma administrativa que incentivaría la democratización de las instituciones. Como señala Armando Pereira, "todo esto se contemplaba, además, en el contexto más general del desarrollo económico y social del país y de la reducción de las asimetrías regionales existentes a nivel territorial"» [138].

Sin ánimo de invadir el espacio de las ponencias generales del presente volumen [139], sí traemos a colación las observaciones de este autor en cuanto puedan ser útiles a nuestros efectos: «en un imaginario *continuum* de grados de descentralización estatal, la regionalización administrativa ocuparía un peldaño inferior a la regionalización política. La primera no se aleja demasiado, salvo por el ámbito territorial, de una mera desconcentración de la gestión del poder unitario […] una auténtica descentralización debe reconocer la titularidad de las competencias y correspondientes mecanismos de defensa por parte de los entes territoriales destinatarios de las mismas. Normalmente, al referirse a la regionalización administrativa, se hace en términos de des-

[136] *Ibidem*, p. 774.

[137] *Op. cit.*, pp. 115-117.

[138] *Ibidem*, p. 148.

[139] No obstante lo cual no nos resistimos a remitirnos a la magistral exposición de García-Pelayo sobre las formas de descentralización territorial, en la que distingue entre la *puramente administrativa* y la *regional* (*op. cit.*, pp. 243-244).

centralización, no de mera desconcentración funcional, aunque admite también distintos grados según los supuestos. En cuanto a la regionalización política podemos decir que subsume a la administrativa, pero da un paso más en el camino de la descentralización estatal, ya que implica la aparición del concepto de autonomía» [140], reconocida en las Constituciones en términos que, por ser típicos del Estado autonómico en España, nos abstendremos de recordar.

En similar sentido, Afonso d'Oliveira Martins opina que «lo que la Constitución contempla es un fenómeno de *descentralización territorial,* o sea, de transferencia de responsabilidades o atribuciones de un ente público de base popular y territorial a la esfera de otros entes públicos de la misma naturaleza, pero con un ámbito popular y territorial más reducido […]. El principio de descentralización obliga a respetar los avances ya conseguidos en este terreno (dimensión estática) como a llevar la descentralización a todos los niveles de la Administración mediante la definición legal de cada momento (dimensión dinámica)» [141]. En contraste con ello, ya en 1980, F. A. Ferreira subrayaba que las regiones-plano respondían al principio de desconcentración, y situaba a las regiones administrativas peninsulares en su contexto jurídico-político: «La Constitución portuguesa consagró, al lado de las tradicionales autarquías locales —feligresía y municipio—, una nueva autarquía, la denominada *región administrativa,* pero sólo en el continente (art. 238, núms. 1 y 2) […]. La región administrativa se presenta como una verdadera *autarquía,* una forma de descentralización administrativa, no como una manifestación de la desconcentración de servicios del Estado» [142].

---

[140] López Mira, *op. cit.*, pp. 119-120. Son muy interesantes las anotaciones de este autor (pp. 121-125) sobre la autonomía regional como instrumento para la atención a las demandas de los movimientos sociales e instrumento «para paliar —y hasta superar— la frustración y el desencanto que se observa en la contemporaneidad de los sistemas políticos democráticos», aunque alguna de las mismas merecería alguna matización.

Sobre las carencias e insuficiencias de las democracias actuales y sin ánimo de exhaustividad, cfr. Jürgen Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política,* trad. J. C. Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca, Paidós, Barcelona, 1999; así como la recopilación de textos efectuada por F. Ovejero, J. L. Martí y R. Gargarella, *op. cit.*, Paidós, Barcelona, 2004. En esta Revista, *vid.* Velasco Arroyo, *Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas, Asamblea,* núm. 9, diciembre 2003, pp. 3-21; Rodríguez Palop, *El republicanismo débil: una condición de posibilidad para los nuevos derechos, Asamblea,* núm. 11, diciembre 2004, pp. 79-96, y, de esta misma autora, *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación,* Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid, 2002, así como la bibliografía citada en todos estos trabajos. Puede leerse también a Bobbio, *El tiempo de los derechos,* trad. Rafael de Asís Roig, Sistema, Madrid, 1991; y *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política,* trad. José F. Fdez. Santillán, 1.ª ed. en español (6.ª reimpr.), Fondo de Cultura Económica, México, 1998. El repertorio de obras sobre la necesidad de fortalecimiento de la democracia en su más amplio sentido y el impacto de la *globalización* en la titularidad y el ejercicio del poder político es tan amplio que nos excusa, por lo demás, de cualquier cita particular.

[141] *La descentralización territorial…, op. cit.*, p. 96.

[142] *Op. cit.*, pp. 42-44. En el artículo 236.1 se configura a la feligresía como un tipo de Entidad Local, y de los preceptos que le siguen deducimos su carácter inframunicipal. De este modo, encontraría paralelismo en las Entidades que enumera *ad exemplum* el artículo 45.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; también, en el Concejo abierto de los artículos 140 de la CE y 29 de la LBRL, pues, según el artículo 245.2 de la Constitución de 1976, *«La ley puede determinar que, en las feligresías de población pequeña, la Asamblea de feligresía sea sustituida por el plenario de los ciudadanos electores.»* Sin perjuicio de ello, también conviene reparar en las *organizaciones de moradores* (arts. 263-265).

Matiza estas afirmaciones Freitas do Amaral: «La regionalización no es un refuerzo del poder local. Eso es otra tarea, que es necesaria en la descentralización del poder, pero que no es, en rigor, regionalización […]. Pero la regionalización no se sitúa al nivel del municipio, se sitúa a un nivel más elevado, entre el municipio y el Estado, al nivel de la región administrativa. Tampoco la regionalización es desconcentración […], que tiene que ver con una transferencia de poderes dentro del propio Estado, de los órganos centrales del Estado a los órganos periféricos del Estado» [143], subrayando a continuación unos caracteres generales de las regiones administrativas continentales que, hasta cierto punto, las asimilan a las insulares, lo que el propio autor desmiente, como veremos, al enumerar un conjunto de diferencias entre ambas categorías de entidades públicas. La opinión de este autor es claramente proclive al proceso regionalizador: «todo esto significa una gran apuesta por la capacidad de los ciudadanos y de las fuerzas vivas de las regiones en Portugal, porque es una apuesta por su capacidad de asumir la decisión sobre sus problemas y de pasar a tratar esos problemas en régimen de auto-administración […] es, en mi opinión, la más profunda transformación política y administrativa introducida en nuestro país desde el período de centralización del poder real, en los siglos XIV y XV» [144].

En cualquier caso, aparece aquí de nuevo el vínculo entre autonomía y descentralización democrática [145], ya comentado [146], por cuanto que este Título de la Parte III de la Constitución va encabezado por su artículo 235.1: *«La organización democrática del Estado comprende la existencia de autarquías locales»,* añadiendo el artículo 235.2 la definición de éstas: *«son personas jurídicas territoriales dotadas de órganos representativos, que buscan la prosecución de intereses propios de las poblaciones respectivas»* [147]. Es, como se expuso en la Asamblea constituyente, una garantía constitucional del pluralismo territorial del Estado, en la que soberanía de la República y poder local operan limitándose mutuamente. El artículo 236.1 enuncia, así, los tipos de autarquías locales existentes en el Continente: municipios, feligresías y regiones administrativas, sin que se dé la presencia de estas últimas en los archipiélagos (art. 236.2), lo

---

143 *Op. cit.*, pp. 541-543, donde defiende un modelo descentralizador que supere los procesos fracasados en el siglo XIX portugués, y destaca el protagonismo de las regiones a partir de la transferencia de funciones y competencias que se verifique hacia las mismas, de aquellas de que sean titulares municipio y Estado.

144 *Ibidem*, p. 543.

145 En lo sucesivo seguimos la redacción vigente de cada precepto constitucional, sin perjuicio de que la legislación de desarrollo traiga causa de textos anteriores a las últimas revisiones de la Constitución.

146 Hemos de tener presente el artículo 266, que contiene los principios fundamentales de la Administración portuguesa, con una redacción que consideramos muy afortunada: *«1. La Administración Pública tiene como fin la prosecución del interés público, dentro del respeto por los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos. 2. Los órganos y agentes administrativos están subordinados a la Constitución y a la ley, y deben actuar, en el ejercicio de sus funciones, con respeto por los principios de igualdad, proporcionalidad, justicia, imparcialidad y buena fe.»*

147 En estos caracteres ve Afonso d'Oliveira Martins la explicación de su naturaleza jurídica de entes descentralizados: su consideración como centros de promoción de esos intereses públicos; su personalidad jurídica; y el tratarse de entidades dotadas de órganos representativos *ex* artículo 239.

que marca una primera e importante distinción y separación, ya que no cabe la articulación de una *segunda regionalización* de naturaleza exclusivamente administrativa en el territorio insular de las regiones que sí gozan de autonomía político-administrativa, a salvo el supuesto del artículo 236.3: «*en las grandes áreas urbanas y en las islas, la ley podrá establecer, de acuerdo con sus condiciones específicas, otras formas de organización territorial autárquica*».

El principio de **descentralización administrativa** está consagrado en el artículo 237, si bien el artículo 267.2 lo contempla, junto con la desconcentración, con carácter instrumental, de una manera ciertamente similar al artículo 103.1 de la CE de 1978, pues se dirige a la realización de los principios estructurales rectores de la actuación de la Administración pública *ex* artículo 267.1: evitación de la burocratización, proximidad de los servicios a las poblaciones y aseguramiento de la participación de los interesados en su gestión efectiva, sin perjuicio de la necesaria eficacia y unidad de acción de la Administración y de los poderes de dirección, supervisión y tutela de los órganos competentes.

Desde una perspectiva formal, el elemento diferenciador esencial radica en la **ubicación sistemática** de ambas clases de regiones en el texto constitucional: si a las autónomas se les consagra, según lo ya analizado, el Título VII, las administrativas aparecen en el Capítulo IV del Título VIII (arts. 255-262), esto es, el dedicado al poder local, lo que no deja de ser sintomático; «se configuran en la Constitución como unos peculiares entes locales, previstos para implantar simultáneamente en la totalidad del territorio continental portugués, carentes de autonomía política en el sentido de capacidad legislativa, pero dotadas de órganos de Gobierno (ejecutivos, más que de dirección política) y representación propia (Asamblea regional, Junta regional y Consejo regional) elegidos democráticamente, por lo que, en realidad, sí habría que hablar de organizaciones políticas, de órganos políticos» [148]. Otro detalle interesante es que el menor grado de autonomía lleva aparejada, curiosamente, una regulación constitucional mucho más sucinta que la minuciosa de las regiones insulares, provistas, en cambio, de mayores poderes.

Adoptando un punto de vista sociopolítico, en una República históricamente unitaria como Portugal, la regionalización, incluso meramente administrativa, del territorio peninsular, nunca ha dejado de suscitar recelos. Nuestro estudio se centrará aquí en el cuatrienio del primer Gobierno socialista de António Guterres (1995-1999), y los avatares por los que atravesó su proyecto descentralizador hasta el referéndum que, celebrado finalmente en diciembre de 1998, tuvo un resultado de rechazo al mismo; pero las resistencias habían partido del transversal Movimiento Portugal Único, que desde el comienzo de la Legislatura se manifestó contra la regionalización con un lema tan expresivo como *Junte-se a nós, contra um Portugal dividido* [149].

---

[148] López Mira, *op. cit.*, pp. 130-131.

[149] *Vid.* el documento reproducido por De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *op. cit.*, pp. 550-551.

Así, «en cuanto a la *región,* todavía no existe en nuestro país y nunca existió, aunque se le pueda encontrar un antepasado en la *provincia.* No se sabe todavía con certeza cuándo habrá regiones, dado el proceso —complejo, moroso y en cierto sentido aleatorio— de su creación, así como la falta de voluntad política que ha existido para impulsarla» [150]. Una evolución histórica de la división provincial portuguesa desde el primer constitucionalismo, pasa, siguiendo en este punto nuevamente a Freitas do Amaral [151] y a grandes rasgos, por las siguientes etapas:

— La organización del Ejército decretada en 1816, que dividió el país en 7 provincias: Miño, Trás-os-Montes, Duero, Beira, Extremadura, Alentejo y Algarve. Los generales que comandaban cada una de estas provincias tenían también atribuciones civiles; sobre todo, policía y orden público.
— Con la Revolución liberal y la Constitución de 23 de septiembre de 1822, se dota a las provincias de órganos administrativos propios, siendo las mismas salvo la del Duero.
— En la Carta Constitucional de 29 de abril de 1826 se conserva la división provincial de 1822; pero poco después se genera una gran polémica: en las Cortes reunidas después del otorgamiento de la Carta, se enfrentaron, en 1828, los partidarios de la división del reino en provincias y aquellos que, temiendo los poderes de los gobernadores de éstas, preferían la división en comarcas o distritos.
— El Decreto núm. 23, de 16 de mayo de 1832 (Mouzinho da Silveira), dividió el país en provincias, comarcas y concejos, y colocó al frente de la provincia a un órgano ejecutivo todopoderoso, el Prefecto. Había entonces 8 provincias: Miño (con capital en Braga), Trás-os-Montes (Vila Real), Duero (Oporto), Beira Alta (Viseu), Beira Baja (Castelo Branco), Extremadura (Lisboa), Alentejo (Évora) y Algarve (Faro). En 1835, tras otra controversia sobre si la autarquía supramunicipal debía ser la provincia o la comarca, se llegó a un compromiso con la Ley de 18 de julio, de Rodrigo da Fonseca, que dio lugar al nacimiento del *distrito;* se mantiene la provincia, pero no como autarquía local o circunscripción administrativa relevante, sino a los efectos de encuadrar la localización de varios distritos, siendo éstos 17.
— Los Códigos de 1836 y 1842 mantuvieron esta estructura. Ya la Ley de 26 de junio de 1867 (Martins Ferrão) procuró, manteniendo el distrito, reducir su número a 11; pero la tentativa de volver a las provincias duró poco. En 1872, el Código Administrativo de Rodrigues Sampaio mantiene el distrito, pero pasando por primera vez a ser una autarquía local, lo que dura hasta 1892.
— De 1892 a 1913, el distrito vuelve a perder la personalidad jurídica y a ser una mera circunscripción administrativa, a los efectos de la actua-

[150] Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 521.
[151] *Ibidem*, pp. 523-528.

ción de los Gobernadores Civiles, representantes locales del poder central. Ya bajo la **Constitución de la I República, de 1911,** de 1913 a 1917, el distrito recupera su condición de autarquía local, y en 1914 hay un intento, debido a António José de Almeida, de restaurar la división en provincias, manteniendo simultáneamente la división en distritos.

— En el *Estado Novo,* con la **Constitución de 1933,** aparecen dos entidades por encima del municipio: el distrito y la provincia. Pero el distrito deja de nuevo de ser una autarquía local, siendo la provincia la autarquía supramunicipal. En las primeras décadas del siglo XX se desarrolló un gran movimiento regionalista a favor de las provincias.

— Así, el Código Administrativo de 1936-1940 tuvo por base jurídica el proyecto del Prof. Marcelo Caetano, y por base geográfica la división del territorio trazada por el Prof. Amorim Girâo; pasó a haber 11 provincias: Miño, Duero Litoral, Trás-os-Montes y Alto Duero, Beira Alta, Beira Baja, Beira Litoral, Extremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Bajo Alentejo y Algarve. En este Código, mientras que el distrito era una simple circunscripción administrativa sin carácter de autarquía local, que funcionaba como área de jurisdicción territorial del Gobernador Civil, la provincia sí tenía ese carácter, definiéndose como *«la asociación de concejos con afinidades geográficas, económicas y sociales, y destinada a ejercer atribuciones de fomento, coordinación económica, cultura y asistencia».* Los órganos de la provincia eran dos: el Consejo provincial y la Junta de provincia. En la práctica, la falta de recursos y de servicios, a la vez que la fuerte centralización del Estado salazarista, llevó a que en la revisión constitucional de 1957 se sustituyese la provincia por el distrito como autarquía supramunicipal; el legislador intentó, sin éxito, que el distrito se configurase como instrumento de apoyo de los municipios.

«Al elaborarse la Constitución de 1976, ni una sola voz se levantó en la Asamblea Constituyente para defender el distrito […]. Se creó así la *región,* o *región administrativa,* figura entre tanto ennoblecida por el movimiento de regionalización en curso en varios países europeos, señaladamente Italia y Francia, y por la experiencia iniciada el 25 de abril en las Islas Atlánticas, organizadas en regiones autónomas» [152], además de las regiones de planeamiento económico que, habiendo iniciado su andadura en 1969 bajo el régimen de Oliveira Salazar, fueron recogidas en el actual texto constitucional como forma de desconcentración de la acción del Estado y no como consecuencia de ninguna clase de descentralización.

Entre tanto, la disposición materialmente provisional del artículo 263.1 [153] de la Constitución, en su redacción originaria, y que ha pasado por diferentes ubicaciones a lo largo de las diferentes reformas, ya es formalmente tran-

[152] *Ibidem*, p. 528.

[153] *«En tanto las regiones no estuvieran instituidas, subsistirá la división distrital.»*

sitoria, pudiendo encontrarse en la actualidad en el artículo 291.1 [154], discutiéndose si el distrito es o no una autarquía local [155], si bien «se sabe que está destinado a desaparecer una vez sean instituidas las regiones […]. Entre tanto, de 1976 para acá, han aparecido varias propuestas de división regional del Continente portugués, un Libro Blanco sobre Regionalización preparado por el Gobierno, y un proyecto de ley-cuadro sobre regiones administrativas elaborado por el Ministerio de Administración Interior» [156]. Los principales hitos han sido, además y justamente, la aprobación parlamentaria, por unanimidad, de la Ley núm. 56/91, de 13 de agosto, o Ley marco de las regiones administrativas y, por parte de la Asamblea de la República, de su Resolución núm. 16/1993, por la cual se constituyó una Comisión eventual para la reforma del ordenamiento administrativo del País.

De las observaciones anteriores, Freitas do Amaral extrae estas conclusiones: «la tendencia permanente a organizar el espacio nacional en media o una docena de grandes unidades supramunicipales. Por otro lado, cumple notar la progresiva estabilización de la división del territorio, que a esos efectos ha venido a consolidarse a lo largo de los tiempos. En tercer lugar, de subrayarse la alternancia entre la autarquía provincial y la autarquía distrital, que han venido a disputarse entre sí la condición de autarquía supramunicipal». Para este autor, la provincia aparece más como una entidad de base histórica y geográfica y carácter económico y social, mientras que el distrito se configura como una autarquía de carácter político y administrativo, «no consagrada por la evolución histórica, sino impuesta por la revolución o la reforma legislativa, y muy controlada por el Gobierno […]. En cuarto lugar, debe acentuarse la quiebra total, desde el punto de vista administrativo, ya de la provincia, ya del distrito, en la historia de nuestra Administración Pública de los siglos XIX y XX» [157].

Así las cosas, y prescindiendo de otros detalles del actual régimen local portugués, la definición que este autor aporta de las **regiones administrativas** es la de *«autarquías locales supramunicipales, que persiguen la prosecución de aquellos intereses propios de las respectivas poblaciones que la ley considere que sean mejor gestionados en áreas intermedias entre la escala nacional y la escala municipal […].* Creemos que la Constitución de 1976 quiso acentuar el carácter de autarquía local de las regiones continentales para alejar cualesquiera veleidades de que éstas, una vez instituidas, vinieran a querer tener un estatuto legal y un protagonismo político semejante a los de las regiones autónomas de las Azores y Madeira».

---

154 Añadiendo *«en el espacio comprendido por ellas»,* estableciéndose, para cada distrito, una Asamblea deliberativa, compuesta por representantes de los municipios (art. 291.2); correspondiendo al Gobernador Civil, asistido por un Consejo, representar al Gobierno y ejercer los poderes de tutela en el área del distrito (art. 291.3).

155 En opinión de Afonso d'Oliveira Martins, «los distritos no son *autarquias locais,* sino simples circunscripciones administrativas a efectos de la Administración periférica del Estado» (*op. cit.*, p. 105).

156 *Ibidem*, p. 529.

157 *Ibidem*, pp. 529-530.

La ley debe atribuir a las regiones la gestión de «aquellos intereses públicos cuyo *nivel óptimo de decisión* no sea ni el municipal ni el nacional, sino un estadio intermedio entre ambos» [158]. Es por ello que la Ley marco de las regiones administrativas, de acuerdo con los artículos 257 y 258 de la Constitución, concreta las directrices marcadas por éstos, si bien se remite, en su artículo 17, a los «términos de la Ley de creación de cada región administrativa»; el artículo 1 de dicha Ley marco define la región administrativa como una *«persona jurídica territorial, dotada de autonomía administrativa y financiera y de órganos representativos, que busca el fomento de los intereses propios de las poblaciones respectivas como factor de cohesión nacional»*.

De esta forma, el artículo 257 ordena que a las regiones administrativas les sean conferidas, señaladamente, la dirección de los servicios públicos y tareas de coordinación y apoyo a la acción de los municipios con respeto a la autonomía de éstos y sin limitación recíproca de sus respectivos poderes, mientras que, según el artículo 258, elaboran planes regionales y participan en la elaboración de planes nacionales. Esto es, existe un mínimo de servicios regionales, cuya transferencia a las regiones administrativas está prevista desde cualquiera de los otros dos niveles territoriales, además de una capacidad planificadora en doble grado en razón del ámbito al que alcance el plan, y con relevancia en el campo económico y social, debiendo coincidir el territorio de estas regiones con el de las regiones plano, suprimidas por la reforma de 1989 [159].

Sin entrar en las materias objeto de la competencia de las regiones administrativas, su atribución debe regirse por el **principio de subsidiariedad,** si se considera que la región ocupa un lugar secundario en el Continente portugués, siendo los principales los del Estado y los municipios; con todo, Freitas do Amaral considera inconstitucional el artículo 4.1 de la Ley marco, al subordinar de esa manera la autonomía administrativa y financiera de las regiones administrativas, entendiendo que el legislador ha efectuado una errónea traslación normativa de los principios de subsidiariedad y descentralización, y, además, que tal precepto vulnera los artículos 6.1 y 267.1 de la Constitución de 1976, además de que «en todo el Título VIII de la Parte III de la Constitución (arts. 237 a 262) no se encuentra un solo atisbo de secundarización de la región en relación con el Estado» [160]. Diferente es la opinión de Afonso d'Oliveira Martins: «en su doble condición de entes infraestatales y supramunicipales, […] desarrollan sus atribuciones respetando las funciones

---

158 *Ibidem*, pp. 531-532.

159 López Mira, *op. cit.*, p. 151.

160 Freitas do Amaral, *op. cit.*, pp. 534-537. Coincide con esta opinión López Mira, *op. cit.*, p. 156. Según M. S. d'Oliveira Martins, aquí sí resulta aplicable el principio de subsidiariedad «en el marco de las relaciones entre el Estado y los entes infra-estatales resultantes de descentralización administrativa», esto es, los entes locales, categoría dentro de la cual debemos entender englobados todos los tipos de autarquías regulados por el Título VIII de la Parte III de la Constitución, que enumera su artículo 236.1 («El principio de subsidiariedad…», *op. cit.*, p. 79). En consonancia con ello, la autonomía regional «no puede interferir negativamente en la esfera de atribuciones y competencias de los municipios y sus órganos. Por otro lado, la actuación de sus órganos y responsables debe ser acorde, obviamente, al Derecho estatal» (Afonso d'Oliveira Martins, *op. cit.*, p. 104).

del poder central, de los municipios y de la iniciativa privada, buscando la reducción de las desigualdades de desarrollo del territorio continental portugués» [161]. Para López Mira, se trataría de «crear un nivel territorial intermedio de poder político democrático entre el Estado y las entidades locales menores […] que, atendiendo a los intereses de su ámbito, sirvan simultáneamente para descentralizar la estructura administrativa portuguesa, resolviendo los problemas regionales existentes» [162].

En lo atinente a los **órganos** de las regiones administrativas, son la Asamblea regional y la Junta regional (art. 259): la primera «*es el órgano deliberativo de la región y está constituida por miembros electos directamente y por miembros, en número inferior al de aquéllos, electos por el sistema de representación proporcional y el método de la media más alta d'Hondt, por el colegio electoral formado por los miembros de las Asambleas municipales de la misma área designados por elección directa*» (art. 260); la segunda «es el órgano ejecutivo colegiado de la región» (art. 261), siendo su Presidente y miembros elegidos por aquélla [163]. Ello plasma, a nivel regional, la organización genérica que para las autarquías locales prevé el artículo 239, consistente en *«una Asamblea electa dotada de poderes deliberativos y un órgano ejecutivo colegial responsable ante ella»* (apartado 1), siendo la primera elegida por sufragio universal, directo y secreto siguiendo un sistema de representación proporcional (apartado 2), y remitiéndose a la Ley el sistema y el proceso electoral del segundo y su Presidente, con posibilidad de elección separada de la Asamblea (apartado 3).

Las regiones administrativas disponen de **potestad reglamentaria** supramunicipal, de conformidad con el artículo 241, *«en los límites de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos emanados de las autarquías de grado superior o de las autoridades con poder tutelar»* siendo así que los primeros son precisamente los regionales, que se imponen a las feligresías y municipios. Por otra parte, les son aplicables el resto de preceptos que rigen para todas las autarquías, esto es: personal (art. 243), patrimonio y hacienda propios (art. 238); y posibilidad de someter a referéndum popular materias incluidas en las competencias de sus órganos (art. 240).

La presencia de un órgano periférico de representación de la Administración estatal se personifica, según el artículo 262, en *«un representante del Gobierno, nombrado en Consejo de Ministros, cuya competencia se ejerce igualmente junto a las autarquías existentes en el área respectiva»:* es el **Gobernador civil regional,** sin que el inciso final nos aclare, *a priori,* cómo se deslinda su ámbito de actuación con respecto a otros órganos de la Administración periférica, máxime porque, además, su existencia es potestativa y no preceptiva —*«puede haber…»*—. Sin embargo, Afonso d'Oliveira Martins señala que «se trata del

---

161 *Op. cit.*, p. 104.

162 *Op. cit.*, p. 165.

163 Según López Mira, «la denominación de regiones administrativas no se corresponde en puridad con el carácter de órganos políticos de las Asambleas y Juntas Regionales […], además de configurarse como meros ejecutivos y no, propiamente y en principio, como órganos de dirección política […]. En supuestos como éste, por más que se hable de autonomía administrativa, no cabe posibilidad de eludir el cariz político que la embarga» (*ibidem*, p. 159).

Gobernador civil que tiene competencias administrativas y policiales que afectan también a las *autarquias locais* infrarregionales, o sea, los municipios y *feligresías* de la región autónoma» [164]. Además, a las regiones administrativas les son aplicables los mecanismos de tutela administrativa que para las autarquías locales diseña, con carácter general, el artículo 242 de la Constitución.

Fijada esta regulación abstracta y estática de las regiones continentales portuguesas, nos corresponde ahora tratar los **intentos de creación** de las mismas, teniendo en cuenta lo ya señalado. «El proceso de regionalización [...] en el Continente portugués ha sido muy lento, dadas sus dificultades objetivas y también debido a la circunstancia curiosa de que los mayores partidos portugueses serán normalmente pro-regionalización cuando están en la oposición y anti-regionalización cuando están en el Gobierno... [...]. La institución, en concreto, de cada región depende —por fuerza de la propia Constitución (v. gr., arts. 255 y 256)— del siguiente procedimiento» [165], que nosotros detallamos conforme a la vigente redacción [166]:

— En punto a su **creación,** el artículo 255 dispone: *«Las regiones administrativas son creadas simultáneamente, por ley, la cual define los respectivos poderes, la composición, la competencia y el funcionamiento de sus órganos, pudiendo establecer diferenciaciones en cuanto al régimen aplicable a cada una.»* La Ley marco ya existente abría el camino a esta Ley de creación [167], tratándose de instrumentos normativos diferentes; se exige, en este caso, una definición de la división del territorio continental en regiones, sin perjuicio de la diversidad de regímenes entre cada una de las mismas, lo que introduce un elemento de heterogeneidad y asimetría que no se compadece muy bien con la tradición unitaria e igualitaria de la República Portuguesa [168].

— En punto a su **institución** en sentido estricto, el precepto de referencia es el artículo 256: *«1. La institución en concreto de las regiones administrativas, con la aprobación de la ley de institución de cada una de ellas, depende de la ley prevista en el artículo anterior y del voto favorable expresado por la mayoría de los ciudadanos electores que se hayan pronunciado en con-*

---

[164] *Op. cit.*, p. 105.

[165] Freitas do Amaral, *op. cit.*, pp. 539-540. Con él coincide López Mira, *op. cit.*, pp. 168-169.

[166] Para lo cual debe tenerse en cuenta que el artículo 164.*n)* reserva de manera absoluta a la competencia exclusiva de la Asamblea la legislación sobre creación, modificación y extinción de autarquías locales y su respectivo régimen, sin perjuicio de los poderes de las regiones autónomas; cabiendo además, *ex* artículo 165.1.*q),* autorización al Gobierno, por reserva relativa, para la regulación del estatuto de las autarquías locales, incluyendo el régimen de sus finanzas.

[167] Las disposiciones relativas a la delimitación territorial de las regiones administrativas continentales deben ser aprobadas en Pleno por mayoría absoluta de los Diputados de la Asamblea de la República en efectividad de sus funciones, *ex* artículo 168.5 de la Constitución.

[168] Freitas do Amaral, *op. cit.*, pp. 544-546, donde expone la dicotomía, en función de su número y tamaño, entre región-comarca y región-provincia, que considera el *talón de Aquiles* del proceso regionalizador. La solución de la disyuntiva dependería, respectivamente, de la prevalencia de criterios de planificación económica o de carácter histórico-político, viendo en la región-provincia la ventaja de poder prescindir de los distritos, que serían, en su caso, subdivisiones de las cuatro o cinco grandes regiones-comarca.

sulta directa, de alcance nacional y relativa a cada área regional. 2. Cuando la mayoría de los ciudadanos electores participantes no se pronunciaran favorablemente en relación a la pregunta de alcance nacional sobre la institución en concreto de las regiones administrativas, las respuestas a las preguntas que hayan tenido lugar relativas a cada región creada en la ley no producirán efectos. 3. Las consultas a los ciudadanos electores previstas en los números anteriores tendrán lugar en las condiciones y en los términos establecidos en una ley orgánica, por decisión del Presidente de la República, mediante propuesta de la Asamblea de la República, aplicándose, con las debidas adaptaciones, el régimen derivado del art. 115», esto es, el previsto con carácter general para los referendos en la Constitución portuguesa. Para estos efectos se aprobó la LO núm. 15-A/98, de 3 de abril, del Régimen del Referendo.

Debe subrayarse que esta redacción del artículo 256 proviene de la revisión de 1997, que, en lo concerniente a esta categoría de regiones, fue muy profunda; el texto anterior contenía un solo apartado, en virtud del cual la institución en concreto de cada región administrativa, que sería hecha por ley, dependía de la ley prevista en el artículo 255 y del voto favorable de la mayoría de las Asambleas municipales que representasen la mayor parte de la población del área regional. Así pues, se ha sustituido esta legitimidad indirecta del proceso de regionalización, contando con este juego de mayorías, por otra de carácter directo, por cuanto que el actual artículo 256.2 contiene una limitación de la aprobación de ámbito regional, nítidamente marcada por el voto desfavorable de alcance nacional.

Ello comporta la aclaración del régimen de la institución concreta de las regiones, una vez superado el primer requisito, que se cifra en la aprobación de la Ley de creación simultánea *ex* artículo 255 [169]: a nuestro juicio, la interpretación sistemática más correcta de los dos preceptos constitucionales arroja la siguiente secuencia, ciertamente compleja: Ley marco-Ley de creación simultánea-referéndum nacional relativo a cada área regional-aprobación de las Leyes de institución de las regiones en concreto. Esta revisión constitucional hace necesaria, por último, la reforma de la Ley marco de 1991 [170].

Hasta la fecha, la activación de este procedimiento puede resumirse como el relato de una frustración: «la novedad de esta institución precisa de un amplio acuerdo que, sobre todo en la configuración territorial de cada región, no existió —ni existe— en ningún momento entre las fuerzas políticas, salvo para el caso del Algarve. A mayores […], es también absolutamente necesario el consenso con las entidades locales ya efectivas, lo hace necesario un concierto partidario de alcance. Además, habría que invocar la falta

[169] López Mira es muy crítico con esta reforma al no afectar también al requisito de la simultaneidad en la creación de las regiones administrativas, achacando la misma, además, a la falta de acuerdo político, y reprobando la privación de legitimidad que, a su juicio, se opera para con las Asambleas municipales, cuando los municipios evolucionaron desde la hostilidad inicial hacia el apoyo a la creación e institución de las regiones (*op. cit.*, pp. 154-155).

[170] *Ibidem*, p. 159.

de voluntad política de la inmensa mayoría de los sucesivos Gobiernos portugueses […]. Por fin, es evidente que la propia Constitución impone una fuerte traba a la creación de regiones administrativas al exigir la simultaneidad» [171]. «Los principales considerandos que se han esgrimido para *justificar* el incumplimiento de las cláusulas constitucionales relativas a la regionalización administrativa son una buena muestra de que, lo que en el fondo ocultan, es un inconfeso deseo de reformar la Constitución en este punto, sin atreverse a manifestarlo con claridad, y de continuar operando con el modelo centralista pre-constitucional en los niveles organizativos de la Administración» [172]. El contexto político en el que desarrolló el proceso de 1998 [173] no resultó fácil para el Gobierno Guterres: la férrea oposición de muchos sectores políticos y sociales hizo de la Ley Orgánica antes citada una norma *ad hoc,* a la vez que convirtió el número y dimensión de las regiones, la fijación de sus capitales y, en definitiva, la división resultante del Continente portugués, en el principal objeto de controversia; todo ello, en medio de la indiferencia generalizada del cuerpo electoral.

Dando cumplimiento a las previsiones de los artículos 255 y 256 de la Constitución, los cuales habían sido objeto de revisión un año antes, la aprobación y publicación de la Ley 19/1998, de 28 de abril, de creación de las regiones administrativas, fue seguida de la convocatoria de referéndum mediante Decreto 39/1998, de 1 de septiembre, del Presidente de la República, tras la Resolución de la Asamblea 36-B/98. La Ley enumeraba las regiones continentales que se proponía crear: Entre Duero y Miño; Trás-os-Montes y Alto Duero; Beira Litoral; Beira Interior; Extremadura y Ribatejo; Lisboa y Setúbal; Alentejo; y el Algarve. Se les atribuían los poderes previstos en la Ley marco de 1991, con remisión a la misma para sus competencias y la composición y funcionamiento de sus órganos. A continuación, los sucesivos artículos de la Ley 19/98 fijaban el territorio de cada región por distritos y, dentro de cada uno de éstos, mediante enumeración de los respectivos municipios.

---

171 *Ibidem*, p. 152.

172 *Ibidem*, p. 160. El propio López Mira desgrana y refuta los argumentos expuestos para demorar el proceso regionalizador: riesgo de quiebra de la unidad nacional portuguesa; falta de tradición regional; dificultad de la división territorial; riesgo de una mayor burocratización; incremento de la cifra de cargos públicos políticos; pequeñez territorial del Estado portugués; agravación de los problemas económicos y sociales del país (*op. cit.*, pp. 160-164). A continuación enumera los favorables a la regionalización: la necesidad de resolución de problemas de Administración pública «de idiosincrasia nítidamente regional»; exigencia de articulación de políticas públicas «a través de estructuras administrativas de radio más amplio que los municipios, pero no tan grandes que las transforme en ineficaces»; la estructuración de la Administración periférica portuguesa en razón de organigramas regionales (*op. cit.*, pp. 165-167).

173 Para el cual nos basamos en Afonso d'Oliveira Martins, *op. cit.*, pp. 106-107. *Vid.* también López Mira, *op. cit.*, pp. 175-179 y 182-191. Este autor cita una decisión del Tribunal Constitucional sobre la Ley de regionalización, pero no menciona a qué Ley se refiere ni hemos sido capaces de localizar aquélla. Por lo demás, su postura es muy crítica con el decurso del proceso, incluyendo el referéndum y las consecuencias de sus resultados, al considerarlos contrarios a la voluntad del primer constituyente, favorable a su creación. Aquí aflora un conflicto latente entre expresión democrática del pueblo portugués y normatividad de su Constitución en cuyas entrañas no nos es dado entrar: el Profesor de Vigo, a la vista de esos resultados, habla, por ello, de una «auténtica mutación constitucional».

La propuesta de referéndum efectuada por la Asamblea de la República indicaba las preguntas que debían hacerse, cuestión ésta regida por el artículo 115.6 en cuanto a los requisitos de objetividad, claridad y precisión que ha de reunir su formulación y las respuestas de *sí* o *no.* La primera se dirigía a todos los electores del ámbito nacional, y preguntaba acerca del acuerdo de los ciudadanos con la institución concreta de las regiones administrativas; la segunda se dirigía sólo a los electores de cada región creada por la Ley 19/1998, y preguntaba acerca del acuerdo de los ciudadanos en relación con la institución en concreto de región administrativa respectiva. De acuerdo con las previsiones del artículo 115.8, el Presidente de la República sometió la propuesta a fiscalización preventiva obligatoria del Tribunal Constitucional, dando resultado favorable, en el Acuerdo 532/1998, de 29 de julio. En consecuencia, el Presidente convocó el referéndum sobre la regionalización para el 8 de noviembre de 1998.

Debe tenerse en cuenta que la participación en el mismo fue del 49,16 por 100 de los electores, de manera que el referéndum quedaba rebajado a la categoría de consulta al no llegar a la mitad de los inscritos en el censo, umbral exigido para que adquiera carácter vinculante *ex* artículo 115.11 de la Constitución. Sus resultados fueron los siguientes: la primera pregunta, de ámbito nacional, fue respondida negativamente en el 63,52 por 100 de los votos válidamente emitidos; en la segunda también las respuestas fueron negativas en todas las regiones, salvo en el Alentejo, donde el *sí* consiguió un 50,69 por 100 de los votos, siendo significativos los resultados favorables en las grandes ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas: de este modo, se totalizó un 64,01 por 100 de votos negativos para esa segunda pregunta.

Los autores coinciden en destacar el carácter transversal de las opciones postuladas por los partidos en el referéndum, sin que cupiera identificar *sí* o *no* con las posiciones de unos u otros, unívocamente; incluso el *no* tuvo partidarios de una regionalización diferente de la que se sometía a votación.

Para Afonso d'Oliveira Martins, «los sectores favorables al *sí* subrayaron que la regionalización administrativa constituía un proceso democrático por el que se transfería una capacidad de decidir desde el Estado a niveles de poder local; asimismo, que era posible la adopción de decisiones públicas de modo más rápido, por quien mejor conoce los problemas y con reducción de la burocracia; que se trataba de un proceso que había tenido lugar de modo generalizado en los países más desarrollados de Europa, de modo que, como regla general, constituía una fuente de desarrollo equilibrado, de progreso y de calidad de vida de los ciudadanos; que permitía una mejor representación de Portugal en el Comité de las Regiones de la Unión Europea y consecuentemente una mayor capacidad de negociación», además de otros argumentos como la racionalización del gasto público o la ausencia de riesgo de desintegración o quiebra de la unidad de la República. Por su parte, los partidarios del *no* arguyeron que la regionalización «iba en contra de la tradición municipalista que obliga a un proceso distinto de la profundización de la descentralización a favor de los municipios»; otras razones aducidas apuntaban a la errónea configuración del mapa regional, que perjudicaba

al interior, señalando incluso que las regiones fronterizas caerían bajo la dependencia de las CCAA españolas limítrofes con ellas; al aumento de las desigualdades interregionales; a la posible creación de una nueva clase política y una estructura de poder muy costosa. «Por otra parte, la regionalización abriría un espacio de mayor conflictividad política (entre el poder central y poder municipal) y posiblemente, para la formación incluso de partidos políticos de ámbito regional» [174], proscritos constitucionalmente, según hemos visto.

La interpretación de López Mira es similar: «la regionalización fue empleada, exclusivamente y por la práctica totalidad de la elite política portuguesa, como arma arrojadiza de los diversos partidos contra el contrario», poniendo de manifiesto la tibieza del Gobierno, teóricamente proclive al proceso regionalizador y las contradicciones que, a su juicio, pueden detectarse en las respectivas posiciones de los partidos, así como las consecuencias de haber transferido la materialización de una decisión constitucional al pueblo luso: «la consulta popular ha expresado el desencanto y hasta la frustración incentivados por su clase política. No se ha hablado en serio sobre los beneficios —o los inconvenientes— de las regiones administrativas, dando pábulo al triunfo del tópico fácil, el eslogan y el lugar común» [175]. Todo ello teniendo en cuenta que una futura reforma constitucional podría pasar por la supresión de estas regiones, por su *desconstitucionalización* o por la puesta en marcha de una reforma meramente administrativa que sólo afectase a la Administración periférica del Estado —al estilo de la LOFAGE en España—; ya que la creación de las regiones encuentra un serio escollo, según este autor, en su preceptiva simultaneidad y en un referéndum llamado a repetirse tantas veces cuantas sea necesario hasta que su resultado termine por activar la institución de aquéllas. Con todo, poco después de la celebración del referéndum de 1998, lo más granado de la doctrina constitucionalista portuguesa mostraba una opinión más sosegada sobre el proceso así abortado.

Un punto esencial con el que queremos terminar, y para el cual volvemos a acudir al tantas veces citado Freitas do Amaral, es el del contraste, teórico pero llamado a tener realidad en algún momento, entre las regiones continentales y las autónomas insulares, si bien a estas alturas, en función de lo relatado respecto de ambas, no resulta difícil discernir en qué aspectos se encuentran las **diferencias entre ambas categorías de entes regionales.**

En primer lugar, este administrativista cita las semejanzas: «ambas son personas jurídico-públicas, disponiendo, por tanto, de personalidad jurídica y patrimonio propio; ambas son personas jurídicas de población y territorio, o de tipo territorial; ambas constituyen un factor de descentralización; ambas disponen de potestad reglamentaria y de autonomía administrativa y financiera; en fin, ambas tienen o pueden tener a su cargo la dirección de los servicios públicos del Estado con sede en su área (servicios periféricos)» [176]. Con

[174] *Op. cit.*, pp. 107-108.

[175] *Op. cit.*, pp. 185-187.

[176] Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 533.

todo, el mismo autor constata que son muchas más las diferencias, resumiendo las mismas en que «las regiones administrativas continentales son una *entidad administrativa,* que ejerce funciones de *auto-administración;* mientras que las regiones autónomas insulares son una *entidad política,* que ejerce funciones de *autogobierno»* [177]*:*

— Las regiones continentales son autarquías locales, mientras que las regiones autónomas insulares son verdaderas regiones político-administrativas.
— Las regiones continentales se regulan por el Derecho administrativo estatal, mientras que las regiones autónomas, además de por la Constitución, se regulan por los Estatutos político-administrativos elaborados por ellas mismas y aprobados por la Asamblea de la República.
— Las regiones continentales sólo tienen poderes administrativos; las autónomas tienen, además de éstos, poderes legislativos, y participan parcialmente en el ejercicio de la función política del Estado.
— Las regiones continentales apenas intervienen en la elaboración del plan regional, mientras que las autónomas insulares lo elaboran ellas mismas.
— Las regiones continentales tienen órganos administrativos y su Ejecutivo es una *Junta regional,* en tanto que las autónomas tienen *órganos de autogobierno,* y su Ejecutivo es un auténtico *Gobierno regional*.
— La disolución de los órganos regionales en el Continente compete al Gobierno; la de los órganos de las regiones insulares al Presidente de la República.
— Junto a las regiones continentales hay un representante del Gobierno, nombrado en Consejo de Ministros; mientras que, en los archipiélagos autónomos, hemos visto la evolución constitucional del Ministro al Representante de la República.

III. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES

En lo que atañe a las **regiones insulares,** la revisión constitucional de 2004 abre la vía a reformas de sus respectivos Estatutos que amplíen sus poderes. Ha quedado claro que uno de los principales designios de aquélla ha sido el aumento del nivel de autonomía de los archipiélagos de las Azores y Madeira, teniendo presente que el autogobierno ha de acompasarse tanto con las circunstancias geográficas, sociales y políticas que lo justifican, señaladamente la insularidad, genuino *hecho diferencial* de ambas regiones, como con los principios fundantes de una República unitaria con un altísimo grado de homogeneidad cultural y lingüística y un pasado histórico cuyas más destacadas señas de identidad nacional han sido una férrea unidad metropolitana

[177] *Ibidem*, pp. 533-534.

inclinada hacia la fachada atlántica y las otrora posesiones coloniales y una actitud hacia el vecino ibérico que ha ido evolucionando del recelo a la confianza mutua, y que debe seguir avanzando en esa misma dirección.

En cuanto a la **regionalización administrativa del Portugal continental,** a nuestro juicio y sin perjuicio de que la decisión final ha de ser adoptada por las instituciones y el pueblo portugueses, urge el cumplimiento de las previsiones constitucionales al respecto. La fortaleza de los entes regionales es cada vez mayor en el contexto de la Unión Europea, en la que se van imponiendo esquemas de *gobierno multinivel* donde el protagonismo de las Administraciones autonómicas, regionales y locales va despojándose de su dimensión vicarial para adquirir una veste cada vez más auténticamente *política* en el mejor sentido de la expresión.

Aquí podemos hacer nuestras las palabras de uno de los autores citados en nuestro estudio, sobre lo ocurrido en el país vecino en el proceso de 1998: «La respuesta […] no puede ser más que la falta de voluntad política para poner en marcha una descentralización participativa, la aprensión ante una pérdida de peso específico del poder central (que, en realidad, debería dedicarse a resolver problemas de calado y coordinar livianamente los otros) y un temor, quizás, a que los ciudadanos portugueses comparen las políticas públicas una vez instaurada la regionalización, pues no se puede desatender el fenómeno del aumento de la valoración y del sentimiento sobre la propia región por parte de sus habitantes una vez que se regionalizan los Estados, como si las regiones —o los municipios o las parroquias— fuesen rivales, como si no siguieran siendo Estado» [178].

Si al final se produce la implantación de las regiones peninsulares portuguesas, lo será, seguramente, con vocación de tener un protagonismo en instituciones de cooperación e integración interregional y supranacional, de la índole del Comité de las Regiones. Los vínculos transfronterizos con las Comunidades Autónomas españolas son un capítulo de la máxima relevancia en este punto, teniendo concreción en áreas comunes de actuación de forma análoga a la que se ha visto en la relación entre las Canarias y los archipiélagos atlánticos portugueses. La experiencia pasada de las regiones-plano ha de ser valorada, creemos, como un precedente digno de aprovechamiento en este sentido.

En definitiva, nos cumple concluir con una cita de S. Martín-Retortillo Baquer, que resume muy bien lo que queremos expresar como parecer nuestro al respecto: «La ordenación de los diferentes niveles de Gobierno en los distintos sistemas europeos expresa un inequívoco movimiento de distribución del Poder del centro hacia la periferia. Fenómeno fácilmente observable, que responde a un proceso de carácter general cuyas distintas manifestaciones convergen en el reconocimiento político de distintas instancias de carácter regional. Y habré de advertir que utilizo esta expresión en sentido convencional, habida cuenta la heterogeneidad de supuestos que comprende,

[178] López Mira, *op. cit*., p. 190.

refiriendo con ella los niveles políticos infraestatales de carácter territorial más amplio, cuyo reconocimiento aparece básicamente determinado por criterios de unidad histórica, cultural o económica. Un fenómeno que en cierto sentido aproxima la organización política de Estados que venían siendo claramente deudores de fórmulas centralizadoras —Italia, Portugal, España, Bélgica, entre otros—, a la de aquellos en los que el pluralismo de los distintos centros del Poder aparecía consagrado a través de fórmulas de carácter federal. El fenómeno que refiero tiene auténtico carácter general desde la II Guerra Mundial» [179].

Por último y dada la pretensión sinóptica, como reza su título, del presente artículo, nos permitirá el lector curioso y deseoso de ampliar sus conocimientos la inclusión de un listado de algunos de los sitios web que hemos utilizado en su elaboración y/o hemos considerado útiles, donde puede encontrarse más información sobre todo lo atinente a la descentralización en Portugal:

Sobre el tránsito de la dictadura a la democracia, puede consultarse el enlace http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3258.htm Sobre Historia de Portugal, véase http://www.arqnet.pt/

En general, absteniéndonos de citar las páginas de los órganos de soberanía y los de autogobierno de las regiones autónomas, por su fácil localización en la Red, incluiremos otras de carácter institucional o bien documentos de interés que pueden encontrarse en aquéllas:

— http://www.parlamento.pt/par por 1002Djbmotaamaral/intervencoes/2002/universidade-carlosIII.html, conferencia pronunciada por el Presidente de la Asamblea de la República, Joâo Bosco Mota Amaral, bajo el título «Evolução recente do Estatuto Constitucional das Regiões Autónomas Portuguesas», en la Universidad Carlos III de Madrid, el 26 de septiembre de 2002, durante su visita oficial a España, acompañado de una delegación parlamentaria, los días 24 a 28 de ese mes;
— http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Territorio/, explicación sucinta de los espacios territoriales de la República Portuguesa, que puede hallarse en el sitio web del Gobierno;
— http://www.stape.pt/, del Secretariado Técnico de los Asuntos para el Proceso Electoral, dependiente del Ministerio de Administración Interior, que contiene información similar a la de la página anterior;
— http://www.cne.pt/index.cfm, de la Comisión Nacional de Elecciones —semejante a la Junta Electoral Central—, en la que pueden consultarse los resultados del referéndum del 8 de noviembre de 1998 con todo grado de detalle, aparte de documentación relativa al mismo;
— http://www.alra.pt/25anos.html, conmemorativa de los 25 años de autonomía de las Azores, dentro del sitio web de su Asamblea Legis-

[179] «Reflexiones sobre las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno: divergencias y convergencias en los sistemas administrativos europeos», en la *REDA,* núm. 73, 1992, *Estudios,* pp. 5-15.

lativa, donde puede descargarse el texto de su Estatuto político-administrativo, entre otros documentos de naturaleza legislativa y reglamentaria;
— http://www.alra.pt/comissao.html, página dedicada a los actuales trabajos de reforma del Estatuto político-administrativo de la región de las Azores;
— http://www.dre.pt/pdfgratis/1999/08/195A00.PDF#page=2, para el texto consolidado del Estatuto político-administrativo de la región de Madeira, al que sólo habría que añadir el artículo 15.2, resultante de la reforma de 2000: http://www.dre.pt/pdfgratis/2000/06/-142A00.PDF#page=7;
— http://www.gov-madeira.pt/joram/1serie/Ano%20de%202005/-ISerie-057-2005-06-01.pdf, enlace a la proposición de ley aprobada recientemente por la Asamblea Legislativa de Madeira, para la revisión de su Estatuto político-administrativo y la alteración de su Ley Electoral;
— http://www.dre.pt/pdfgratis/1991/08/185A00.PDF#page=3, para el texto de la Ley Marco de las regiones administrativas;
— http://www.dre.pt/pdfgratis/1998/04/098A00.PDF#page=2, para el texto de la Ley de creación de las mismas, inmediatamente anterior al referéndum;
— http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980532.html?impressao=1 para el texto del Acuerdo del Tribunal Constitucional 532/1998, de 29 de julio.

No podemos pasar por alto los documentos del Comité de las Regiones, a los que nos remitimos:

— http://www.cor.eu.int/document/documents/portugal_en.pdf, esquema gráfico sobre la descentralización en Portugal.
— http://www.cor.eu.int/document/documents/cdr171_2004_vol2_-etu_en.pdf, Volumen II del estudio *Strengthening regional and local democracy in the European Union,* que dedica a Portugal sus pp. 227 a 295.

Para finalizar, los vínculos relacionados con las regiones marítimas, insulares y ultraperiféricas de la UE son abundantes:

— http://europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/rup_es.htm, dentro del portal de la UE, sobre políticas comunitarias en relación con este tema;
— http://www.mae.es/mae/MINISTERIO/muestra.jsp?catId=3979-&catalogName=publishing/ADMARTICULO, del Ministerio de Asuntos Exteriores de España;
— http://www.interreg-mac.org/es/interregindex.jsp, sobre una iniciativa, también comunitaria, que implica a las Azores, Madeira y las Canarias;

— http://www.eurisles.com/default2.asp?Langue=ES, página web que lleva el título de *European Islands System of Links and Exchanges,* ligada a la Comisión de Islas de la Conferencia de Regiones Marítimas y Periféricas;
— http://www.eurisles.org/Textes/ultraperi/es/, interesante estudio de Fernando Fernández Martín, «Islas y regiones ultraperiféricas de la Unión Europea».

Blanca Cid Villagrasa y María Teresa González Escudero ⋆

Reino Unido

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE RESEÑA HISTÓRICA.—III. INTRODUCCIÓN AL PROCESO DE DEVOLUCIÓN.—3.1. Los intentos de descentralización del Gobierno laborista entre 1974 y 1979.—3.2. Los Libros Blancos de 1997.—3.3. El caso de Irlanda del Norte.—IV. ESCOCIA: LA SCOTLAND ACT DE 1998.—4.1. Organización institucional.—4.1.1. El Parlamento.—4.1.2. El Ejecutivo escocés.—4.2. Reparto de competencias.—4.3. El sistema de financiación.—V. IRLANDA DEL NORTE: LA NORTHERN IRELAND ACT 1998.—5.1. Organización institucional.—5.1.1. La Asamblea.—5.2. El Ejecutivo.—5.3. Otras instituciones.—5.4. Reparto de competencias.—5.5 Sistema de financiación.—VI. GALES: THE GOVERNMENT OF WALES ACT 1998.—6.1. Organización Institucional: La Asamblea Nacional.—6.2. Reparto de competencias.—6.3. El sistema de financiación.—VII. INGLATERRA.—7.1. La organización regional en Inglaterra.—7.2. La Greater London Authority.—VIII. EL GOBIERNO LOCAL. THE LOCAL SELF GOVERNMENT.—IX. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Con el triunfo del Partido Laborista se ha iniciado uno de los más ambiciosos cambios constitucionales llevados a cabo en el Reino Unido durante el último siglo. El sistema político británico está sometido a una profunda revisión desde 1997, de tal manera que la descentralización no es más que uno de los puntos de la reforma del sistema político constitucional británico, ya que aparecen otros, de también enorme trascendencia, como es la reforma de la Cámara de los Lores, la incorporación de la Convención de Derechos humanos al ordenamiento jurídico e incluso la reforma del sistema electoral.

En cualquier caso, y centrándonos en la reforma que afecta a la organización territorial del Reino Unido, debemos destacar que a través de la deno-

⋆ Blanca Cid Villagrasa, Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. María Teresa González Escudero, Letrada de las Cortes Generales.

minada «*devolution*» el clásico modelo británico de gobierno fuertemente centralizado ha sido sustituido por un sistema de descentralización política bastante más cercano al federalismo [1].

Es obligado, sin embargo, realizar con carácter previo al estudio de este fenómeno, una serie de matizaciones que suavizan esta rotunda afirmación.

La primera precisión, aunque conocida no de menor importancia, es la relativa a la ausencia de un único texto constitucional en forma escrita en el Reino Unido. La principal singularidad que presenta el sistema constitucional británico, además de su flexibilidad, es la de contar con una Constitución consuetudinaria y no escrita en su mayor parte. Es más, en Gran Bretaña, diría Sir Ivor Jennings, la historia forma parte de la propia Constitución. Si en los países con Constituciones escritas la Historia permite interpretar la letra de la Norma Fundamental, en Gran Bretaña el texto de la Constitución es la Historia misma. Estas palabras resumen la importancia de la Historia en la formación y desarrollo del sistema constitucional británico, circunstancia que nos obliga a recurrir a aquÉlla, para comprender éste.

La segunda matización debe intentar explicar qué se entiende actualmente por «United Kingdom». Esta tarea, que en principio parece ser una precisión puramente terminológica, hunde sus raíces en la aparición del Estado como sujeto jurídico político y en la circunstancia de que este concepto no haya tenido significación jurídico-práctica en el Derecho anglosa-

---

[1] *Vid*. Josefa Cantero Martínez, «La devolución de poderes en el Reino Unido: tres modelos diferentes de descentralización para Escocia, Gales e Irlanda del Norte», en *Revista de las Administraciones Públicas,* núm. 155, mayo-agosto de 2001, p. 261.

[2] Hay que recordar, siguiendo a García Pelayo, que la Corona o el Rey (por cuanto que ambos conceptos, en el aspecto jurídico-público, son empleados por los ingleses indistintamente), son susceptibles de una doble significación:

— Un significado general o amplio, que permite calificar a la Corona como la forma británica de la idea continental de Estado.

— Y un significado particular técnico-jurídico, que considera a la Corona en tanto uno de los poderes que integran la estructura constitucional.

La Corona como forma de la comunidad jurídico-política puede incardinarse dentro del concepto de *trust*; el rey es un *truster* por cuenta de su pueblo, un *public trust,* según Burke. Con ello se viene a significar que entre la Corona y el pueblo existe una relación de confianza mutua, en la que la Corona es sujeto activo, y el pueblo sujeto pasivo.

En definitiva, y en la línea apuntada por Maitland, es posible que no haya gran diferencia entre el pueblo, el Estado y la Corona; y ello, en atención a la individualidad histórico-política de Gran Bretaña, en donde sólo tardía y fragmentariamente ha penetrado la idea continental de Estado. En consecuencia, junto a las significaciones más tradicionales, la Corona es para el Reino Unido:

— La unidad frente al pluralismo jurídico-político. La Corona aparece en el Derecho inglés como el vínculo de los tres poderes capitales. Tal es el sentido de que al Ejecutivo se le llame rey en Consejo, al Legislativo rey en Parlamento (*King in Parliament*), y al Judicial rey en su Tribunal (*King in his Court*)

— Un centro de imputación de actos, que en el modelo continental son imputados al Estado.

— Y es expresión del principio de neutralidad, que asegura la continuidad de la ordenación política inglesa por encima de los cambios constitucionales y de las variaciones de la opinión.

Pero, por encima de lo anterior, de la Corona destaca su aspecto emocional; el hecho de que, como apuntara Jennings, suministra el enfoque conveniente para el patriotismo. La Corona, vinculada ahora indisolublemente a la persona del rey, es la encarnación de la unidad y la existencia política del pueblo británico.

jón, ya que, lo que para otros países es Estado, para el Reino Unido es Corona [2] y, por ello, los ciudadanos británicos tienden a referirse al derecho de la tierra o del lugar y no al derecho estatal. Según Michael Keating [3], el Reino Unido más que un Estado-Nación a la francesa, es la unión de cuatro Naciones, o como entiende Munro [4], sería erróneo hablar de un derecho británico o del Reino Unido, pues éste no existe. Para este autor el Reino Unido comprende tres sistemas legales diferenciados hasta un cierto punto: el inglés, el escocés y el norirlandés [5]. La Corona, vinculada indisolublemente a la persona del rey, es la encarnación de la unidad y la existencia política del pueblo británico, comprendiéndose en este concepto, no sólo el Reino Unido, sino también a otros territorios, como son las Islas de Man y del Canal y a los demás miembros de la *Commonwealth*; no en vano, la *Commonwealth Declaration* de 1949 reconoció al monarca inglés como Jefe de la *misma* (*Head of the Commonwealth*) y símbolo de la libre asociación y de la independencia de las naciones miembros, que cooperan en la prosecución de la paz, de la libertad y del progreso [6].

En este sentido, el estudio de la organización territorial del Reino Unido abarca, en principio, sólo a la entidad entendida como «Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte», denominación ésta que fue formalmente adoptada tras la secesión del sur de Irlanda en 1922. El título precedente era el de «Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda» y lo recibió del Tratado de la Unión de 1801, con el que Gran Bretaña e Irlanda pasaron a formar un sólo Reino, de hecho el término Gran Bretaña comprende Escocia, Inglaterra y Gales, nombre que se asumió cuando dos reinos independientes, Esco-

---

[3] *Vid*. Michael Keating, «La descentralización del Reino Unido», *Anuario de las Colectividades Locales,* Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2004.

[4] *Vid*. C. Munro, «Constitutional Law», Editorial Wartterworths, London, Edimburgh, Dublin, 1999, p. 15.

[5] No alude a Gales porque aunque a partir de 1998 se sustanció el proceso de devolución de competencias o poderes a las distintas regiones británicas, se puede hablar de un ordenamiento galés, parcialmente distinto del inglés. Pero, como la mayor parte de las competencias de la Asamblea de Gales son ejecutivas y no legislativas, es fácil comprender que los dos ordenamientos siguen siendo en gran medida similares.

[6] Esta especificidad en la configuración del *«Estado británico»* permite mejor comprender lo complicado que es delimitar su estructura territorial y lo difícil que es afirmar de forma categórica su carácter de Estado unitario o de Estado federal. No se puede olvidar que junto a lo que denominamos Reino Unido existen otros regímenes territoriales difícilmente comprensibles para el Estado continental. Tal es el caso de la Commonwealth, de la que podríamos decir que inicialmente podía considerarse una unión monárquica de Estados, en cuanto que todos sus integrantes reconocían institucionalmente, como su Jefe del Estado, al titular de la Corona británica, pero que a partir de 1949, y con el fin mantener a la India dentro de ella, se admitió la forma de gobierno republicana, con el reconocimiento genérico de la Corona sólo como Jefe de la *Commonwealth*. Desde este momento, es posible distinguir dos círculos concéntricos de miembros integrantes: monárquicos y republicanos. Entre los primeros subsiste la unión monárquica; para los segundos, la Corona es símbolo exterior de cooperación y colaboración, es decir, cabeza de la *Commonwealth*.

En la actualidad, unos 49 Estados son miembros de la *Commonwealth*, muchos de ellos, constituidos tras la Segunda Guerra Mundial, adoptaron la forma republicana. Con ello, la *Commonwealth* se presenta como una unión de Estados de carácter multirracial, con tenues vínculos jurídicos, constitutiva de un bloque económico, tutelado por normas preferenciales, e integrada por miembros con plena libertad de comportamiento en las relaciones internacionales.

cia, por un lado, e Inglaterra y Gales, por otro, se unieron en 1707, después de haber compartido monarca desde 1603. Gales, por su parte, había sido previamente conquistada por el reino de Inglaterra a finales del siglo XIII e integrada legal y administrativamente desde el siglo XVI por el Act of Union de 1536. No obstante, tal y como señalábamos anteriormente, existen otros territorios, como la Isla de Man y las Islas del Canal, que desde un punto de vista jurídico no forman parte del término Reino Unido, si bien se consideran posesión de la Corona [7]. Para hacer referencia al conjunto de estos territorios, es necesario utilizar la expresión «Islas Británicas» de acuerdo con la «Interpretation Act de 1978» [8].

---

[7] También es destacable la relación jurídica entre las Islas de Man y del Canal con el Reino Unido, ya que no forman parte de éste ni tiene la consideración de colonia, es más, a decir de S. A. de Smith su *status* es «único».

Históricamente, la Isla de Man permaneció bajo dominio normando hasta 1266, cuando pasó a formar parte del reino de Escocia. En el siglo XIV quedó bajo el rey de Inglaterra, para que, finalmente, a través de la Isle of Man Purchase Act de 1765, pasase a formar parte de la Corona británica. Desde el punto de vista institucional, la Isla de Man posee su propio órgano legislativo formado por dos Cámaras con competencias plenas para legislar en materias que afectan únicamente a la Isla. Ahora bien, estas Leyes han de ser sancionadas por el rey, quien puede negarse a ello a sugerencia del Ministro del Interior por considerarse inaceptables para el Gobierno del Reino Unido, de hecho el principal medio de comunicación entre este territorio y el Reino Unido es este ministro. Así mismo, el Poder Ejecutivo se ejerce por un Gobernador que representa a la Corona en la isla y es asesorado por un Consejo Ejecutivo que está fundamentalmente formado por los presidentes de los órganos de la Cámara Baja (Tynwald). Finalmente, posee su propio régimen administrativo, fiscal (incluso después de la entrada del Reino Unido en la Comunidad Europea) y jurídico, contando con su propia administración de justicia, sin perjuicio de que la última instancia en la resolución de controversias pueda ser la Judicial Committee of the Privy Council. La Isla de Man no cuenta con representantes en Westminster y las Leyes aprobadas en este Parlamento no son de aplicación inmediata en su territorio, sino que necesita una Order in Council. Sin embargo, las cuestiones relativas a las relaciones internacionales y a la defensa las asume plenamente el Reino Unido. Se ha dicho que tanto este régimen como el de las Islas del Canal siguen el modelo del Gobierno local británico, lo que es más evidente en el ámbito de estas últimas, donde apenas si se diferencia el Poder Legislativo del Ejecutivo. Las Islas del Canal pertenecían al Gran Duque de Normandía cuando este se convirtió en el Rey de Inglaterra, en el año 1066, y en dicho reino se mantuvieron una vez que el Rey Juan perdiera el Ducado. En la actualidad las Islas de Canal se dividen en dos Condados: Jersey y Guernsey, dentro del cual están las dos Islas del Canal con una población algo más destacable; éstas son: Alderney y Sark, la primera de ellas está totalmente integrada en Guernsey desde 1948, mientras que Sark, *where time stands still*, es sustancialmente autónoma. Desde el punto de vista institucional tanto Jersey como Guernsey son básicamente idénticas. La primera de ellas tiene un Gobernador nombrado por la Reina y los oficiales insulares, elegidos también por la Corona de entre sus habitantes y después de celebrar una consulta popular, posee, así mismo, un Parlamento unicameral (los Estados) cuya composición es de lo más peculiar, pues actúa como presidente el sherif de la isla, es miembro de él con voz pero sin voto el Dean de Jersey y, además, lo son doce senadores elegidos por seis años y 28 diputados elegidos por tres, finalmente, también forman parte de este órgano doce «*condestables*» elegidos por las distintas parroquias. La Isla de Guernsey tiene dos Cámaras separadas, *los Estados de Deliberación* y los *Estados de Elección*. En todo caso, el Parlamento de Westminster mantiene su potestad de legislar sobre estos territorios, bien directamente, bien a través de una Order in Council que extienda los efectos de una Ley británica a los mismos. Esta afirmación debe verse matizada, sin embargo, por la convención constitucional que determina que para que el Parlamento central legisle en exclusiva para estos territorios o determine que una Ley británica debe aplicarse en ellos, ha de contar con su consentimiento, lo que sin duda ha tenido especial relevancia en el proceso de adhesión del Reino Unido a la Comunidad Europea, ya que a través de un protocolo se dejó estos territorios al margen de la política de armonización fiscal europea.

[8] No obstante, la «British Nationality Act 1981» las incluye en el Reino Unido a efectos de legislación sobre nacionalidad.

La tercera matización a tener en cuenta, está en los dos principios contradictorios que gobiernan este Reino Unido [9]. El primero es el de la supremacía parlamentaria y el segundo es el principio de nacionalidad, según el cual las naciones tienen derecho a la autodeterminación, de hecho aunque la descentralización, o más correctamente la *devolution,* se produjo a partir de los años 90, desde la unión de todas estas regiones, cada una, en mayor o menor grado, ha mantenido sus propias instituciones, lengua, elementos culturales y derechos históricos, aunque sometidas al mismo Parlamento de Westminster y a la Corona. Dicha contradicción se debe a la existencia de dos doctrinas: la corriente unionista que reconoce la realidad plurinacional del Reino Unido y la diversa idiosincrasia de cada territorio, lo que permite una descentralización administrativa, pero no una capacidad de autogobierno para las regiones. Y la corriente defensora de la autonomía política o «home rule», partidaria de la autonomía política de las naciones [10], una autonomía política que ya preconizaba el primer ministro William E. Gladstone en el siglo XIX.

Pues bien, después de más de cien años de debates entre unionistas y autonomistas se ha aprobado la *«devolución»* a Escocia, Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra, lo que, como dice Zoco Zabala [11], parece reconocer la realidad plurinacional del Reino Unido, abriendo un proceso en virtud del cual éste se muestra sensible a las tradiciones históricas distintas de cada región y les otorga potestades ejecutivas y legislativas, pero, al mismo tiempo, parece no aceptar una verdadera autonomía política, pues Westminster es soberano y conserva el derecho de cambiar el sistema unilateralmente, cuestión sobre la que volveremos al explicar el concepto de *«devolution»*.

Ahora bien, la convivencia de estos dos principios contradictorios deja patente que la devolución de poderes otorgada por Westminster se ha hecho en función del desarrollo de la conciencia de nacionalidad y especificidad en las regiones, así como de la capacidad y voluntad de gestión de los intereses propios de cada una de ellas [12]. Por eso, lo que caracteriza al Reino Unido es ser un reino homogéneo dentro de la heterogeneidad que le da su carácter de Estado multinacional o como dijera la Comisión Kilbrandon en el año 1968, *dentro del Reino Unido existen países, regiones y naciones con una separada identidad nacional*.

En definitiva, acontece que el contenido concreto del proceso de descentralización ha sido consecuencia directa de las peculiaridades políticas, culturales e históricas de cada uno de estos territorios que forman el Reino Unido.

---

[9] *Vid*. Michael Keating, «Descentralización del Reino Unido», para el *Anuario de las Colectividades Locales*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2004.

[10] *Vid*. V. Bogdanor, *Devolution,* Oxford University Press, Oxford 1979, pp. 10 a 41 o también, *Devolution in the United Kingdom,* Oxford University Press, Oxford 1999.

[11] *Vid*. Cristina Zoca Zabala en *Las reformas constitucionales sobre regiones y nacionalidades en el proceso de aprobación de la Constitución Europea, Francia, Italia y Reino Unido.*

[12] *Vid*. M. Cuchillo Foix, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico,* Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 23.

Así, mientras Escocia se articula en un sistema bastante parecido al de nuestras Comunidades Autónomas, en la medida en que se le ha dotado de un Parlamento (con competencias en materia impositiva) y un Ejecutivo, Gales lo hace a través de una Asamblea con funciones meramente ejecutivas. Pero tal vez el caso más peculiar sea el de Irlanda del Norte, pues su configuración está estrechamente ligada al proceso de paz en Ulster, hasta el punto de que, por un lado, la falta de avance en el proceso de desarme ha impedido su puesta en marcha y, por otro, sus Instituciones pretenden garantizar la participación de las dos Comunidades enfrentadas: los protestantes unionistas y los católicos republicanos. Finalmente, la organización de Inglaterra ha quedado reducida prácticamente al ámbito local con la aprobación de la Ley del Gran Londres y el intento de constitución de algunas Asambleas regionales cuyas competencias, sin embargo, están poco definidas, sobre todo, tras el fracaso de los referendos al proyecto de ley sobre las mismas; en realidad la falta de identidad de las regiones que constituyen el territorio de Inglaterra ha supuesto el abandono de cualquier intento serio de descentralización.

Por todo ello, hemos considerado que resultaría interesante conocer cómo se han ido desarrollando estos distintos modelos de descentralización. De ahí que en las siguientes páginas nos propongamos realizar una breve reseña histórica, para luego analizar los antecedentes inmediatos de la *devolution* y, finalmente, explicar ésta, distinguiendo entre Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, por cuanto que cada una de ellas ha evolucionado de manera diferente.

II. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, como su nombre sugiere, fue formado por la unión entre los distintos territorios que coexistían en las Islas [13], ocupados por distintos grupos de nativos y de invasores. Los más tempranos habitantes que se asentaron en lo que hoy conocemos como Inglaterra fueron arrollados por los celtas y los Iberos en los siglos previos al nacimiento de Cristo.

La ocupación romana de lo que hoy se conoce como Inglaterra y Gales comenzó en el año 43 d.C.; dicha dominación duró hasta el siglo V cuando empezó a ceder ante las incesantes incursiones de los invasores del norte de Europa, entre ellos los Anglos, de cuyo nombre se deriva Inglaterra, los Sajones, los Jutos, los Noruegos y los Daneses. A lo largo del siglo IX los vikingos daneses dominaban grandes partes del norte y este de Inglaterra, pero el rey Alfredo «El Grande» los repelió a la zona suroeste (Wessex). Cuando el biznieto de Alfredo reinó (959-975) lo hizo sobre un territorio cuyas fronteras no eran muy distintas a la de la actual Inglaterra. Así que, desde el siglo X prácticamente ha habido un único rey de Inglaterra, aunque estos reyes permi-

[13] *Vid.* Colin R. Munro, «Naciones y Regiones en el Reino Unido», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 261, enero-marzo, 1994.

tieron siempre la convivencia de las distintas costumbres locales que prevalecieron en las distintas áreas, incluso tras la conquista normanda en 1066.

El territorio que hoy conocemos como Gales nunca existió como una entidad política unificada, a pesar de los intentos de muchos de sus caudillos. Uno de ellos, Llewellyn up Griffith, consiguió, sin embargo, que, en 1267, el rey de Inglaterra Enrique II le reconociera el título de Príncipe de Gales, pero, tras verse involucrado en una guerra contra el rey Eduardo I de Inglaterra, perdió su territorio y la vida. Por virtud del Estatuto de Gales de 1284 esas tierras pasaron a pertenecer al rey de Inglaterra, pero aun así no se unificó jurídicamente hasta 1536 y 1543, bajo el reinado de Enrique VIII.

En 1746 se promulgó una Ley del Parlamento británico que, aunque permitió el uso de su lengua y garantizó la representación del territorio de Gales en el Parlamento de Westmister, explícitamente dispuso que todas las referencias legislativas a Inglaterra serían tenidas como hechas también a Gales. Sólo a partir del siglo XIX, con el resurgimiento de una conciencia nacional, se reconoció una cierta especificidad a este territorio y se legisló separadamente para él.

Escocia, por contra, se unificó en un solo reino desde comienzos del siglo XI y reafirmó su independencia tras la batalla de Bannockburn (1314), aunque no existió como verdadero reino hasta 1469, con el traspaso de las Islas de Okney y Shetland por parte de Dinamarca. En el año 1603, cuando el rey escocés Jaime VI sucedió también al trono inglés, los dos países tuvieron el mismo monarca. En 1707 se llegó a un Tratado de Unión ratificado por leyes de ambos Parlamentos. Este Tratado de Unión creó el Reino Unido de Gran Bretaña, que sustituyó a los dos Parlamentos existentes y estableció un sistema sucesorio común a la Corona. La unión no generó una completa asimilación, sino que se establecieron disposiciones que aseguraron que el sistema judicial y el derecho privado de Escocia se mantuvieran separados, así como que la Iglesia presbiteriana de Escocia continuara siendo la Iglesia oficial en la parte norte del Reino, mientras que la Iglesia episcopaliana de Inglaterra mantuviera semejante estatus en el sur. Así mismo, este Tratado reguló la representación escocesa en el Parlamento británico y estableció que la dirección política y de gobierno de Escocia estuviera a cargo del Lord Advocate hasta 1885, cuando fue sustituida por el Secretario de Estado para Escocia.

Por su parte, Irlanda [14] quedó sometida al dominio ingles durante el período de los Plantagenet. A finales del siglo XIII se creó un Parlamento irlandés, aunque su representación quedó en manos de los colonos ingleses con exclusión de la población autóctona. Durante el reinado de Enrique VII (1485-1509) las reglas inglesas en Irlanda sólo se aplicaban en una zona denominada el Pale, una estrecha línea de tierra situada a cincuenta millas del Norte de Dublín y veinte millas mar adentro; de hecho, las leyes del Parlamento inglés sólo serían aplicables a Irlanda una vez que el Parlamento irlandés lo

[14] *Vid*. J. F. McEldowney, *Public law,* Sweet & Maxwell, 1998, London, pp. 18 y ss.

ratificase; por contra, las proposiciones legislativas irlandesas debían ser aprobadas por el Rey de Inglaterra y su Consejo. La ruptura de Enrique VIII con la Iglesia Católica agravó aún más la situación al favorecerse a los colonos británicos frente a la población nativa que se negaba a rechazar la autoridad de Roma; finalmente, el Parlamento irlandés se vio obligado a reconocer a Enrique VIII como rey de Irlanda, al tiempo que crecía un espíritu nacional que era romano católico y anti-inglés, lo que no se suavizó ni con la firma del tratado de Kirkcenny en 1649, bajo el gobierno de Oliver Cronwell, por medio del cual se garantizaba la tolerancia religiosa y un Parlamento independientes para Irlanda.

En 1783 se reconoció la autoridad del Parlamento irlandés sobre toda Irlanda, aunque algunas cuestiones eran competencia exclusiva del Parlamento de Inglaterra. En 1800 se constituye el nuevo Estado del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, desapareciendo el Parlamento de este país y a cambio nombrando 100 representantes en Westminster. Pero sobre todo la principal consecuencia de esta norma fue que la cuestión irlandesa entró de lleno en la política británica. A partir de ese momento se suceden los intentos por establecer un sistema de autogobierno para el territorio, en especial a partir del gobierno de Gladstone. En 1914 el estallido de la Primera Guerra Mundial frustró lo que parecía un principio de acuerdo con la aprobación de una ley que reconocía cierto autogobierno a todo el territorio de Irlanda. En 1920 una Ley de partición, que suponía la división del territorio y la creación de dos Parlamentos separados y subordinados al de Londres, uno en Belfast para los seis condados del norte y otro en Dublín para los restantes veintiséis, intentó dar otra solución al conflicto; sin embargo, tampoco llegó a tener plena eficacia, porque el Partido Revolucionario Independentista, el Sinn Fein, creó un Gobierno provisional para un Estado libre irlandés en Dublín. El intento del Gobierno británico de reprimir este movimiento fue baldío y provocó dos años de auténtica guerra civil. Finalmente, el Gobierno británico transigió y estableció un Estado irlandés en 1922. El tratado permitió que los seis Condados del norte, lo que conocemos como Ulster, pudieran optar, por medio de una votación, si querían salir de ese Estado o permanecer en el Reino Unido bajo las condiciones de la Ley de 1920, cosa que en efecto hicieron. A partir de entonces el Estado se convirtió en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, mientras que el resto de la Isla se fue disociando del Reino Unido separándose de la Commonwealth y finalmente convirtiéndose en un País totalmente independiente: La República de Irlanda.

The Government of Ireland Act de 1920 se aplicó, pues, sólo en una parte del territorio de la Isla hasta 1972, momento en el que, ante la grave situación de enfrentamiento existente en el Ulster, el Gobierno Británico se vio obligado a suspender dicha autonomía quedando configurado el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte como el actual estado unitario que conocemos, y que con el proceso de *devolution* ha iniciado una nueva etapa en la que cada territorio ha seguido su propia evolución.

III. INTRODUCCIÓN AL PROCESO DE DEVOLUCIÓN

La breve historia reseñada y fundamentalmente el problema irlandés nos rebelan el sentimiento nacionalista que existe en los distintos territorios o regiones del Reino Unido. Sentimientos que el Parlamento de Westminster no ha podido desoír. A partir de la década de los sesenta se iniciaron importantes corrientes regionalistas y nacionalistas, impulsadas por el considerable ascenso electoral de los partidos nacionalistas galés y escocés, que se unieron a las ya existentes críticas al centralismo británico. En contra de éste se esgrimía la necesidad de una organización del Estado más racional y una mayor participación o acercamiento de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones.

Así, el Gobierno laborista de Tony Blair se embarcó en la reforma constitucional de la planificación regional, modernización del gobierno local y la «Devolution» o descentralización política del Reno Unido [15], pero asentada sobre el supremo y soberano Parlamento de Westminster, que como afirma Bogdanor [16] *sigue «siendo el sol alrededor del cual los planetas giran»*.

El término *devolution*, según aparece definido en el Dictionary of Modern legal Usage [17], significa meramente el *traspaso de poder o autoridad de una persona o entidad a otra*. Y en estos términos empezó a usarse por Edmund Burke en su discurso pronunciado en la Cámara de los Comunes en 1774 [18]. En él Burke trató de demostrar cómo era perfectamente posible conciliar las demandas de autogobierno provenientes de las colonias americanas con los derechos imperiales de Gran Bretaña. La lógica sobre la que se basaba su argumentación giraba en torno al concepto de «delegación» del poder para legislar. De esta forma Burke buscaba la concesión del máximo de autonomía posible a las colonias, pero sin debilitar con ello el poder imperial, mediante la división del mismo, que implicaba, por ejemplo el sistema federal. Su planteamiento, aunque desoído para el caso de las colonias británicas, se convirtió en la política seguida por el Gobierno Británico para Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Sudáfrica, donde a raíz de estos planteamientos, se les concedió un Parlamento con competencia para legislar para la paz, el orden y el buen gobierno, lo que fue el primer paso para acceder a la condición de «dominion» dentro del conjunto de las naciones de la Commonwealth [19].

No obstante, la *devolution* de Burke influyó decisivamente en el concepto de «Home rule» acuñado por Gladstone para solucionar la cuestión irlandesa a finales del siglo XIX.

---

[15] La clasificación se ha sacado de la obra L. J. Sharpe, «Regional Government in Britain. The Furtive Tier», en *Dix ans de Regionalisation en Europe. Bilan et perspectives (1970-1980),* Instituto Universitaire European, Cujas, 1982, p. 77.

[16] *Vid*. V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom,* ob. cit., p. 1.

[17] *Vid*. 2.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 273.

[18] *Vid*. E. Burke, «Speeches and letters on American Affairs», *Everyman,* London, 1961, p. 60.

[19] La condición de «dominion» en 1921 significaba, en esencia, los plenos poderes en cuanto a la política interna, pero no la posibilidad de legislar con efectos extraterritoriales; las restricciones a los poderes legislativos de los Parlamentos de los «dominions» fueron suprimidas por el Statute of Westminster de 1931.

En efecto, William E. Gladstone en el siglo XIX acuñó el concepto «Home rule all Round», esto es, autogobierno o gobierno en autonomía o doméstico, lo que luego se extendió a los demás territorios.

Ya en el siglo XX la *devolution* se erigió en el mecanismo para satisfacer las demandas de autogobierno que llegaban desde Escocia, Gales e Irlanda del Norte, si bien hay que esperar hasta finales de la década de los sesenta para que los dos partidos más importantes en Gran Bretaña, el Laborista y el Conservador, los cuales además mantenían una actitud dubitativa respecto a las fuerzas nacionalistas de los territorios periféricos, intentasen avanzar en el proceso de descentralización. Así, en abril de 1969, se constituyó la «Royal Commission on the Constitution», con el encargo genérico de examinar las funciones del Parlamento y el Gobierno Central en relación con las distintas nacionalidades y regiones del Reino Unido y de pronunciarse sobre la oportunidad de cambio en la distribución territorial del poder dentro del mismo.

El informe de la Comisión, conocido como el informe Kilbrandon, tras concluir que el sistema de descentralización administrativa basada en departamentos ministeriales específicos para Escocia y Gales había llegado tan lejos como razonablemente podía llegar, sólo alcanzó un Acuerdo en 4 puntos concretos:

1.º Fue rechazada la posible independencia y consiguiente secesión de Escocia y Gales, porque no era demandada por la mayoría de los habitantes de dichos territorios y porque atentaba contra la unidad política y económica del Reino Unido.
2.º Se desechó la solución federal, al considerarse que el Reino Unido no era un Estado idóneo para adoptar este modelo.
3.º Se articuló la descentralización o *devolution* sobre la base de la concesión a Escocia y Gales de órganos autónomos y, en concreto, una Asamblea, aunque no se llegó a un Acuerdo sobre sus competencias. Finalmente, el término *devolution* se definió como *«delegación de poderes del Gobierno central sin renuncia de la soberanía»*.
4.º Se acordó la necesidad de adoptar un sistema electoral proporcional para la elección de las futuras Asambleas Regionales.

En todo lo demás las posiciones de los distintos comisarios fueron discrepantes, lo que provocó que el informe final de la Comisión, tras un corto debate en la Cámara de los Comunes, fuese olvidado.

3.1. Los intentos de descentralización del Gobierno laborista entre 1974 y 1979

Tras las elecciones de febrero de 1974 la cuestión de la descentralización territorial del Estado reviviría. La mayoría relativa obtenida por el laborista Wilson se volvió a preocupar por el tema, publicando, en junio de 1974, un documento de consulta (Green Paper) bajo el nombre de «Devolution within the United Kingdom: Some alternatives for Discussion», que recogió

algunas propuestas de la Royal Commission. Unos meses más tarde, en septiembre del mismo año, también se haría público un Libro Blanco (White Paper), «Democracy and Devolution: proposals for Scotland and Walles», en el que se sentaban los principios generales a seguir de los que el Gobierno laborista ya no se separaría. Tales fueron: la adopción del modelo de *legislative devolution* para Escocia, la financiación estatal a través de transferencias del Tesoro a las nuevas Autonomías (block grant), la no reducción de la representación escocesa y galesa en Westminster y el mantenimiento de la Scottish Office y la Welsh Office. La descentralización generalizada de las regiones inglesas era, en cambio, pospuesta para su consideración posterior.

La ausencia de una mayoría absoluta en los Comunes frustraría el desarrollo legislativo de tales propuestas. Reelegido el laborista Wilson por mayoría absoluta, su Gobierno comenzó a poner los andamios para materializar los principios generales del Libro Blanco; a tal efecto, publicó uno nuevo en el que su mayor novedad fue atribuir al Ministro Central para Escocia el carácter de «Secretary of State for Scotland», con funciones para poder proponer y nombrar al jefe del Ejecutivo autónomo escocés, y con derecho de veto sobre las leyes de la Asamblea escocesa, cuyo ejercicio no era revisable en sede jurisdiccional y podía accionar cuando lo considerara conveniente por razones puramente políticas. Las quejas del pueblo escocés no tardaron en llegar, hasta el punto de que el partido nacionalista de Escocia tachó el Libro Blanco de «afrenta a Escocia» y declaró que «los ciudadanos escoceses habían sido decepcionados y que ellos no se esperaban ser insultados» [20].

El Gobierno laborista se vio obligado a lanzar un nuevo Libro Blanco en agosto de 1976. En él desaparecería ya la cláusula que facultaba al Secretary of State for Scotland para bloquear las leyes del Parlamento escocés, se remitía a los órganos judiciales (concretamente al Comité Judicial del Privy Council) la decisión sobre el carácter *ultra vires* de las mismas, y se incluía en las competencias atribuidas a Escocia no sólo su legislación civil, sino también el control y la responsabilidad sobre la Agencia de Desarrollo escocesa que se acababa de crear.

Una vez solucionada la controversia sobre el Libro Blanco, el Gobierno laborista decidió desarrollarlo legislativamente mediante la redacción de un sólo proyecto de ley en el que se recogiera la autonomía tanto de Escocia como de Gales. Pero el Scotland and Walles Bill, como así se le bautizó, no consiguió la mayoría parlamentaria para su aprobación (fundamentalmente por los laboristas disidentes) y el 22 de febrero de 1977, el Gobierno se vio obligado a dar carpetazo al proyecto de ley, que fue definitivamente aparcado. Este fracaso supuso un duro golpe para los laboristas, que perdieron el apoyo de los partidos nacionalistas y casi perdieron el poder. Tuvieron que asociarse al partido liberal, con el que pactarían en marzo de 1977.

Consecuencia de ello fue que el Gobierno laborista presentó ante los Comunes dos proyectos de ley distintos y separados, uno para Escocia y otro para Gales.

---

[20] *Vid.* op. cit., V. Bogdanor, *Devolution,* Oxford University Press, Oxford, 1979, p. 153.

El Scotland Bill y el Wales Bill se aprobaron no sólo con el apoyo de los liberal-demócratas, sino también de los propios laboristas disidentes en la votación de febrero de ese mismo año. Así, los dos proyectos se convirtieron en Ley en julio de 1978 bajo los nombres de Scotland Act 1978 y Walles Act 1978.

No obstante, las leyes de descentralización, que fueron muy enmendadas durante su tramitación, para ser aplicadas exigían su aprobación en referendos por el cuarenta por ciento del electorado escocés y galés, respectivamente, de modo que si no se alcanzaba dicho umbral, el Gobierno central presentaría Órdenes de revocación de las mismas ante Westminster, como así sucedió.

El resultado de los referendos destruyó la credibilidad del proceso de *devolution*. La consulta popular que tuvo lugar el 1 de marzo de 1979 fue un desastre. En Gales, sólo el 20 por 100 de los que asistieron a las urnas votó a favor de una Asamblea para Gales, lo que representaba únicamente un 12 por 100 de su cuerpo electoral. En Escocia un 51,6 por 100 de los votos emitidos fue a favor, lo que representaba exclusivamente el 32,8 por 100 del Cuerpo electoral escocés.

El Gobierno laborista se vio obligado a presentar sendas Órdenes en Westminster que derogaron las leyes descentralizadoras. Asimismo, los liberal-demócratas retiraron su apoyo al Gobierno, lo que desembocó en una moción de censura destructiva y la convocatoria de nuevas elecciones. Los conservadores alcanzaron la victoria con Margaret Thacher.

Bajo los Gobiernos conservadores (1979-1997) los intentos de transferir competencias a las Regiones fueron rechazados. De hecho, el período conservador se caracterizó por una creciente centralización de la toma de decisiones en Westminster, afectando también a las autoridades locales a causa de diversas medidas impositivas establecidas para su financiación (Caso del Poll Tax o Community Charge, creado para la financiación de las autoridades locales mediante la *Local Government Finance Act 1988* y la *Local Government Housing Act 1989,* sustituidas tras el fracaso del sistema por la *Local Government Finance Act 1992)* [21].

3.2. Los libros blancos de 1997

Ahora bien, durante este Gobierno de los conservadores se había creado una Comisión independiente con el nombre de «*Constitution Unit»,* con el objeto de hacer una revisión crítica a las *Scotland Act y Wales Act* de 1978.

Dicha Comisión informó en abril de 1996 mediante la publicación de un documento para Escocia (Scotlands Parliament: Fundamentals for the New Scotland Act) y otro para Gales, en los que recomendaban optar por el conocido como *retaining model,* o la simple enumeración de las materias cuya com-

[21] *Vid*. J. F. Mceldowney, *Public Law,* Sweet & Maxwell, London, 1998, pp. 402 a 407.

petencia correspondía al Estado, entendiéndose delegadas a Escocia y Gales todas las demás, frente al denominado *transfering model,* adoptado por las leyes de 1978 que listaba directamente las materias traspasadas.

Los laboristas habían anunciado públicamente durante los años de gobierno conservador que una victoria electoral les daría suficiente autoridad y legitimación para dar impulso definitivo a sus propuestas sobre la devolución. Así, el partido, tras la muerte de Hogn Smith en 1995, pasó a ser liderado por Tony Blair y se enfrentó a los comicios generales de 1997 con el compromiso de someter a sendos referendos sus propuestas de autonomía para Escocia y Gales, de manera que si el resultado de los mismos era favorable, introduciría en Westmisnster proyectos de ley para la creación de órganos de autogobierno en ambos territorios en un plazo no superior a un año.

Las elecciones generales celebradas el 1 de mayo de 1997 dieron como resultado la abrumadora victoria del Partido Laborista. En cumplimiento de su promesa electoral, el Gobierno laborista publicó en julio del mismo año dos libros blancos con los nombres de «Scotlands Parliament» y «a voice for Wales». Dichos libros blancos establecían que si el electorado escocés y el galés respectivamente le prestaban su conformidad en referendos, el Gobierno introduciría para finales del mismo año 1997 sendos proyectos de ley en Westminster que les diera definitiva implantación.

La estrategia de los laboristas en 1997 difirió de esta forma, en relación con la utilizada en 1979:

1.º En 1997, los escoceses y galeses se debían pronunciar no sobre una ley ya aprobada por Wesminster, sino sobre un libro blanco.
2.º Los escoceses debían responder afirmativa o negativamente acerca de la constitución de un Parlamento escocés y manifestar su posición acerca del poder del Parlamento de variar los impuestos. En Gales sus electores debían señalar en una casilla su acuerdo o desacuerdo acerca de la constitución de una Asamblea galesa.
3.º Escocia y Gales celebraron sus referendos en distintos días. Escocia el 11 de septiembre y Gales una semana más tarde.
4.º No se puso umbral mínimo a sobrepasar, como en 1979, que se exigió el voto favorable del 40 por 100 del electorado.

Así, el 74,3 por 100 asintió en que debería haber un Parlamento escocés y el 63,5 por 100 en que este Parlamento debería tener poder para variar el impuesto sobre la renta. En Gales, por contra, los resultados fueron muy ajustados, un 50,30 por 100 se manifestó a favor de la Asamblea regional, frente a un 49,69 por 100 en contra.

En cumplimiento de su promesa de terminar lo que se había dado en llamar «asuntos inacabados» en materia de devolución, el Gobierno laborista introdujo tres meses más tarde en el Parlamento de Wesminster el *Scotland Bill* y el *Wales Bill*.

El paso por la Cámara de los Comunes de ambos proyectos de ley fue rápido. Sin embargo, el texto fue más debatido en la Cámara de los Lores. Pero los Lores se vieron limitados por los resultados electorales de los refe-

rendos y por «la convención Salinsbury», la cual les prohibía rechazar e incluso enmendar una medida que había sido incluida en el programa electoral del Gobierno. De este modo la Cámara Alta, aunque lo intentó, no pudo introducir alteraciones significativas en los proyectos de ley.

Los esfuerzos por transferir poderes a Escocia y Gales, finalmente, se concretaron en la Scothland Act, de 19 de noviembre de 1998, y la Government of Wales Act, de 31 de julio de 1998.

Según Agustín García Ureta [22], el cambio de actitud y la rápida adopción de la normativa que lo sustenta puede situarse en el contexto europeo. De hecho fue el Reino Unido, durante el período del Partido Conservador, el que más insistió en aplicar el principio de subsidiariedad en el Tratado de la Comunidad Europea (actual art. 10 TCE). El creciente proceso de transferencia de competencias a la Unión y el incremento legislativo comunitario ha supuesto una progresiva pérdida de competencias de Westminster a favor de Bruselas. Esto supuso un reclamo por parte de los nacionalistas y autonomistas de la aplicación de un principio semejante en el propio Reino Unido. Igualmente, la creación de la Europa de las Regiones ha hecho aumentar la necesidad de favorecer los vínculos directos de éstas con las instituciones europeas.

3.3. El caso de Irlanda del Norte

Por lo que respecta al proceso de devolución de Irlanda del Norte, y tal y como ya apuntábamos en la referencia histórica anterior, éste no puede ser entendido si no se tiene en cuenta una premisa previa, cual es la cuestión del conflicto [23] existente en la Isla de Irlanda primero y, posteriormente, tras la independencia de una parte de ella, en el territorio del Ulster [24], afirmación ésta, por otro lado, que no hace sino sustentar una constante en el estudio del derecho anglosajón, cual es la inevitable referencia a la historia para poder, siquiera, intentar comprenderlo.

Pero es que, además, el proceso de descentralización de Irlanda del Norte tiene especificidades propias, ya que, por un lado, puede considerarse el de más larga tradición, pues desde su completa incorporación al Reino Unido ha experimentado varios ensayos de autonomía y, por otro, desde el siglo XX se considera una pieza fundamental, bien para el logro de la paz en el territorio, bien como moneda de cambio si ésta no se produce.

---

[22] *Vid*. Agustín García Ureta, «La transferencia de poderes a las regiones en el Reino Unido: el caso de Escocia», en *Revista Vasca de las Administraciones Públicas,* núm. 55, 1999, p. 42.

[23] Este conflicto es a un tiempo religioso, ya que hay un claro enfrentamiento desde Enrique VIII entre anglicanos y protestantes contra católicos y nacionalistas, ya que incluso bajo el reinado de María Tudor, defensora de catolicismo, existieron enfrentamientos entre el poder real situado en Inglaterra y el pueblo irlandés, en este sentido, esta reina utilizó la política de introducir colonias de ingleses en la isla como método para dominar el territorio.

[24] En realidad el territorio que permaneció en el Reino Unido tras la independencia de Irlanda se corresponde con 6 de los 8 Condados que componen el Ulster.

De esta historia se observa que el autogobierno de Irlanda es una constante en el siglo XX, interrumpido, en todo caso, por los brotes de violencia que han impedido el desarrollo pacífico de su derecho de autodeterminación.

En efecto, tras varios intentos por aprobar una norma que regulase las especificidades del territorio irlandés, en 1914 el Parlamento británico aprobó la Home Rule Act, que regulaba el autogobierno para todo el territorio de Irlanda y reconocía la existencia de un Parlamento sometido a la supremacía del británico. Sin embargo, esta norma nunca llegó a entrar en vigor ya que no contó con el apoyo de ninguno de los grupos afectados. El levantamiento republicano de la Pascua de Dublín en 1916, duramente represariado por el Gobierno británico, propició la creación del IRA y, finalmente, llevo, en 1920, a la concesión a 26 condados de la isla, de una autonomía moderada primero, la constitución de un dominio de la Corona después como Estado Irlandés libre (1922) [25] y, finalmente, a la proclamación de la República de Irlanda en 1949. Este proceso dividió la isla de Irlanda quedando el norte de la misma, de mayoría protestante, bajo el dominio británico, con la correspondiente modificación del Acta de Unión de 1801, ahora referida al Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte.

A partir de este momento, la evolución de ambas zonas es diferente, si bien se hace imposible separarlas de forma plena, Irlanda aprueba su constitución en 1937, pero no es reconocida oficialmente por Reino Unido hasta la Ireland Act de 1949. Esta Ley establecía en su artículo 1 que Irlanda del Norte seguirá formando parte de los dominios de su Majestad y que sólo todo el territorio o una parte del mismo podría dejar de formar parte del Reino Unido con el consentimiento de su Parlamento. Por su parte, la constitución irlandesa del 37 contenía una reclamación explícita sobre Irlanda del Norte, reclamación modificada como consecuencia de los acuerdos de Viernes Santo, de tal manera que en la actualidad se reconoce el derecho de cualquier persona nacida en la isla a formar parte de la nación irlandesa y expresa el deseo de ésta de unir a todos los ciudadanos que viven en la isla, si bien esta pretensión sólo podrá llevarse a cabo por medios pacíficos y con el consentimiento de la mayoría del pueblo democráticamente expresado.

Separada ya definitivamente de la nueva República de Irlanda, la provincia del Ulster fijó su capital en Belfast, y se le dotó de determinadas instituciones dentro del sistema constitucional británico. La Home Rule aplicable en el norte de Irlanda y vigente hasta 1972, año en que fue suspendida como consecuencia de la grave situación de enfrentamiento entre las dos comunidades de la zona, reconocía la existencia de un Primer Ministro con su ejecutivo y un Privy Council, que canalizaba las relaciones con el Gobierno

[25] La Home Rule Parliament Act de 1920 establece dos Parlamentos, uno para Irlanda del Norte, otro para el sur y un órgano común, el Council of Ireland, que no llegó a operar en la práctica. Es con la firma del tratado que incluía al estado libre de Irlanda en la Commonwealth con *status* similar al de Canadá, definitivamente ratificado en enero de 1922, cuando queda clara la exclusión de las seis provincias del Ulster.

central a través del Home Office [26], un Parlamento con dos Cámaras elegidas por un sistema de representación proporcional, lo que garantizaba a la minoría católica representación en el mismo, y una Corte Suprema de Justicia. Conforme a esa norma el Parlamento de Irlanda del Norte tenía competencias para aprobar leyes en favor de la paz, el orden y el buen gobierno de las seis provincias, si bien al mismo tiempo el Parlamento del Reino Unido mantenía plenos poderes legislativos sobre el territorio de Irlanda del Norte y los poderes de su ejecutivo eran potencialmente ilimitados, ahora bien, en lo referido a las materias trasferidas, la política del gobierno central fue la de intervenir sólo en aquellos casos en los que se solicitó expresamente por el Gobierno norirlandés. En todo caso, pronto las medidas recogidas en la Home rule tendentes a evitar situaciones discriminatorias para las dos comunidades, en especial la católica, desaparecieron tanto en el ámbito local (en 1922) como en el Parlamento (en 1929), quedando el territorio bajo un claro dominio del Partido Unionista de Ulster, que también tenía a la mayoría de los 13 representantes en Westminster, lo que fue fomentando la sensación de que la minoría católica y nacionalista no podría nunca alcanzar el poder por vías constitucionales.

El final de la década de los sesenta es de una crudeza extrema en el enfrentamiento entre las dos comunidades que además se había institucionalizado a través, por un lado, del IRA (Irish Republican Army) y, por otro, por el Ulster Defence Association y el Ulster Volunteer Force. Ni siquiera la Downing Street Declaration, de 19 de agosto de 1969, que establecía el fin de una serie de normas y situaciones discriminatorias para la colectividad católica, pudo apaciguar este enfrentamiento.

La suspensión de la Home Rule en 1972 se convierte ya en una constante en la historia de Irlanda del Norte que se gobernará, y aún todavía lo hace, por la Direct Rule, es decir, a través de la Northerm Ireland Office presidida por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, manteniendo su representación en Westminster que, eso sí, pasa de 13 a 18 comunes.

Pero si el Gobierno Directo es una constante, también lo es los intentos de proceder a la devolución, como es el ejemplo de la Northern Ireland Constitution Act de 1973, la cual, durante un período de cinco meses (de enero a mayo de 1974), actuó como intento de reponer el autogobierno en el territorio, esta vez con un Parlamento unicameral, claramente sometido al británico y un Gobierno compartido por los Unionistas del Ulster y los Laboristas socialdemócratas, además se mantenía la figura del Secretario de Estado para Irlanda del Norte que hacía las veces de Gobernador del territorio. Por su parte, el Sunningdale Agreement entre el Gobierno británico e Irlandés fue otro claro antecedente de lo que es ahora el sistema de *devolution,* ya que pretendía crear el Consejo Irlandés (Ireland Council) que fomentase la cooperación entre los dos territorios de la Isla. Sin embargo, el miedo a que éste fuera el primer paso hacia la unificación le llevó también al fracaso.

[26] La figura del Ministro de Irlanda del Norte no se crea hasta 1972.

Además, para entender la estructura territorial de Irlanda del Norte hay que no perder de vista el desarrollo de la República de Irlanda como Estado independiente: su Constitución de 1937, que reclamaba que el Norte de Irlanda es de la República, su participación a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en el desarrollo institucional del autogobierno del Ulster, que adquirió visos formales con el Acuerdo Anglo-irlandés de 1985, por el que el gobierno de Dublín pasaba a tener una intervención regular en asuntos políticos, jurídicos, de seguridad y fronterizos de Irlanda del Norte, y su papel decisivo en el proceso de *devolution* con modificación constitucional incluida que suaviza la reclamación territorial del 37, son claros ejemplos de ello.

Parece, incluso, que, según la orientación política de los ejecutivos irlandeses, los avances en la pacificación y establecimiento del autogobierno en Irlanda del Norte han progresado más o menos, que Mary Robinson fuera elegida Presidenta de la República irlandesa en 1990 y que en noviembre de 1994 cayera el Gobierno de Reynols del partido Fianna Fáil (nacionalista conservador) y subiera al poder Bruton del partido conservador (Fine Gael) apoyado por los laboristas y la izquierda democrática, no ha hecho sino ayudar al proceso de diálogo [27] que desembocaría en el acta de devolución, en los acuerdos de Belfast y en el proceso de desarme.

En realidad, la década de los noventa es para Irlanda del Norte un momento decisivo: la Downing Street Declaration de 1993, entre el Gobierno británico e irlandés, es un hito de importancia en este proceso, ya que se recogía el compromiso de fomentar el autogobierno norirlandés y permitió el anuncio del cese de actividades violentas por el IRA, retomar los diálogos y llegar al Acuerdo del Viernes Santo o de Belfast, el cual establece las bases para la puesta en funcionamiento del autogobierno en Irlanda del Norte, que luego se plasmarían la Northerm Ireland Act de 1998, pero también sienta las bases para la institucionalización de la dimensión irlandesa de esta cuestión, ya que crea instituciones de cooperación que han de servir para dar cauce a las relaciones de Irlanda del Norte con la República Irlandesa, así como a las existentes entre el Reino Unido y la República de Irlanda.

Por lo que respecta a la base institucional de la autonomía norirlandesa, el Acuerdo de Belfast señala que ésta contará con una Asamblea y un Ejecutivo que tendrán las características siguientes:

1.º La Asamblea estará formada por 108 miembros elegidos por un sistema proporcional y voto único transferible sobre la base de las circunscripciones existentes para las elecciones generales. En sus normas de funcionamiento deberá contemplarse una serie de salvaguardas para las distintas comunidades representadas, salvaguardas entre las que destacan la creación de una Comisión de la Igualdad, la exigencia de reparto de los puestos en comisiones entre las comunidades o el método de adopción de determinados acuerdos denominado cross-community. Dicho sistema obliga a que los acuerdos se tomen,

[27] En esta época se incluye en las negociaciones al Sinn Fein.

bien por mayoría de unionistas y nacionalistas presentes, bien por un 60 por 100 de los votos emitidos que correspondan al cuarenta por ciento de los votos nacionalistas y unionistas [28].

2.º El Ejecutivo estará formado por un Primer Ministro, un Vice primer ministro y diez Ministros, que forma el Consejo de Ministros (Executive committee), la elección de los dos primeros cargos habrá de ser conjunta, mientras que la de los Ministros se repartirá proporcionalmente entre los partidos con representación en la Asamblea, si bien se reconoce la moción de censura individual.

3.º Junto a estas instituciones básicas hace referencia a otras tales como: el Forum Cívico Consultivo o el papel que debe desempeñar el Secretario de Estado para Irlanda del Norte [29].

Por lo que a la dimensión más «internacional» de la situación se refiere, también el acuerdo de Viernes Santo definió una base institucional nueva:

1.º Se crea, así, el Consejo Ministerial Norte/Sur que pretende reunir a los órganos que tengan competencias ejecutivas en el Gobierno de la República de Irlanda y en el de Irlanda del Norte con el fin de desarrollar la cooperación y la acción común en la Isla de aquellas materias de interés mutuo y de la competencia de ambas administraciones.

2.º Así mismo, se crea el Consejo Británico Irlandés, con el fin de promover el desarrollo de los habitantes de las islas. Dicho Consejo estará formado por representantes de los Gobiernos de los dos Estados (británico e irlandés), así como por los de las instituciones de los territorios descentralizados (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) y los de las Islas de Man y del Canal.

3.º Finalmente, se regula la Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa, que viene a sustituir tanto al Consejo Intergubernamental Anglo-Irlandés como a la Conferencia Intergubernamental, establecidos bajo el Acuerdo de 1985 y cuyo objetivo será promover la cooperación bilateral a todos los niveles de interés entre los dos Gobiernos, sin que ello suponga ninguna cesión de soberanía por uno u otro.

Por último, el Acuerdo de Belfast regula otros aspectos de importancia en el proceso de la autodeterminación norirlandesa, como son el reconocimiento de los derechos humanos, el desarme, las materias relacionadas con las competencias de policía y justicia, o la situación de los presos y de las vícti-

---

[28] Las materias que necesitarían este apoyo serían según el acuerdo: la elección del Presidente de la Asamblea, la del Primer Ministro y Vice primer ministro, el Reglamento de la Asamblea, las asignaciones presupuestarias o cualquier otra materia si así lo solicitan 30 diputados.

[29] El Secretario de Estado para Irlanda del Norte es el responsable de las materias no devueltas a la autonomía, a él corresponde la presentación de proyectos en materias reservadas, debe defender los intereses de Irlanda del Norte en el Gobierno del Reino Unido y, por último, puede comparecer ante la Asamblea cuando así sea invitado.

mas. Todos ellos, en definitiva, nos conducen a destacar las diferencias que presenta la autonomía de Irlanda del Norte, con respecto a la de Gales y Escocia. En efecto, aunque en el ámbito de las competencias aquélla esta próxima a esta última, su peculiaridad histórica ha precisado de un sistema político que busca el máximo consenso: todas las decisiones han de adoptarse por la mayoría de las dos comunidades existentes e incluso sus instituciones procuran preservar, en cuanto a su composición, este equilibrio, lo que, en cierto modo, cercena su capacidad de desarrollo y le da cierto aspecto de provisionalidad dependiente tanto de la evolución del conflicto político social subyacente como de sus relaciones con la República de Irlanda.

IV. ESCOCIA: LA SCOTLAND ACT DE 1998

La Stotland Act se encuentra dividida en cuatro títulos (Parts) y nueve Anexos (Schedules). El Título I, bajo el epígrafe «The Scotish Parliament», se ocupa del nuevo Parlamento escocés, así como de sus normas relativas al sistema de elección de sus diputados, su organización, funcionamiento, competencias y poderes de los que disfruta.

El Título II, bajo el epígrafe «The Scotish Administration», versa sobre el nuevo Gobierno autónomo y su administración, prestando especial atención a su órgano superior, el Ejecutivo escocés, del que regula su composición y nombramiento, funcionamiento y competencias. Completa su contenido el establecimiento de las bases para fijar las relaciones entre esta nueva institución de autogobierno y las centrales del Reino Unido.

El Título III, «Finalcial Provisions», regula lo relativo al sistema de financiación para Escocia, lo que a su vez se ve completado con el Título IV, «The Tax-varing Power», respecto a la facultad del Parlamento para variar la cuota del Impuesto sobre la Renta de Escocia.

El Título V, bajo el epígrafe «Miscelaneans and General», se ocupa de materias heterogéneas, tales como: el estatuto de personal de los parlamentarios, y de los miembros del Ejecutivo, la representación escocesa en Westminster, la interpretación de las leyes escocesas, etc. Finalmente el Título VI, bajo el epígrafe «Supplementary», recoge cuestiones tales como la legislación delegada, modificación por el Parlamento escocés de leyes aprobadas por Westminster, entrada en vigor, fuentes para la interpretación de la Scotland Act, etc.

Por su parte, los nueve Anexos versan, respectivamente, sobre circunscripciones electorales [30], el Scottish Parliamentary Corporate Body, el Reglamento de la Cámara, las leyes de Westminster (consideradas legislación básica y no

[30] Recordar que la Scottish Parliament (Constituencies) Act 2004 deroga el Anexo 1 de la Scotland Act 1998 y lo sustituye por esta nueva Ley, estableciendo que provisionalmente se aplicara la Sección 16 de la Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, hasta que se produzca la transferencia de las funciones de la Boundary Commission for Scotland a la Comisión electoral y se confieran funciones a la Bounday Committee for Scotland.

modificable por el Parlamento escocés), las materias de competencia exclusiva del Reino Unido, los conflictos de competencia, el procedimiento para dictar legislación delegada, leyes de Westminster que han sido modificadas por la Scotland Act y las leyes derogadas por la misma.

En alguna de estas materias la Scotland Act establece una regulación completa y detallada, mientras que en otras se limita a establecer los criterios básicos que posteriormente deben ser desarrollados por otras disposiciones. Además, la Scotland Act prevé su propia reforma, con el objeto de poder ajustarse a las exigencias del futuro.

Para algunos autores [31] la Scotland Act es «la nueva Constitución escocesa» porque reúne la mayoría de las características que deben exigírsele a una Constitución escrita. Porque, según estos autores, no es clara en la práctica la diferenciación entre devolución y federalismo. Esto es, si distinguimos en el concepto de devolution entre su dimensión política y constitucional, el sistema de devolución inglés se acerca considerablemente al federalismo. Desde el punto de vista constitucional, la devolución, es una mera delegación de poder de un ente territorialmente superior y soberano a otro ente territorialmente inferior. Pero desde el punto de vista político, la devolución tendría mayores implicaciones, en la medida en que supone una atribución de poderes reales y efectivos a los nuevos entes descentralizados. En concreto, el fuerte arraigo del sentimiento nacionalista escocés; la aprobación de la Scotland Act por referéndum y la existencia de un nuevo Parlamento democráticamente elegido, hace muy difícil que al Gobierno del Reino Unido le interesase entrar en conflicto con Escocia. Por estas razones, la Scotland Act, más que transferir poderes, lo que hace es dividir el poder de legislar para Escocia entre Westminster y Edimburgo. Desde esta perspectiva, y sólo desde ésta, cabe entender la Scotland Act como una Constitución escocesa y, por tanto, que las relaciones entre ambos entes territoriales son muy cercanas al federalismo. Calvert [32] habla de que «la Scotland Act es una Constitución completamente rígida desde la perspectiva escocesa, pero absolutamente flexible desde el Estado».

No es ésta, sin embargo, nuestra opinión, porque si recordamos con Nomberto Bobbio que «el conocimiento de un ordenamiento jurídico parte siempre de la enumeración de las fuentes del derecho» vemos que las dos principales fuentes que forman el derecho del Reino Unido son la jurisprudencia y la ley, seguidas de la costumbre, la doctrina y la razón» [33]. Si bien es la ley la que al menos en teoría goza de prelación sobre las cuatro restantes,

---

[31] *Vid*. V. Bogdanor, «Descentralization or Desintegration», en *The Political Quarterly,* vol. 70, núm. 2, 1999, p. 118; o también su artículo *Devolution in the United Kingdom,* Oxford University Press, 1999, p. 287. R. Hazell, *Reinventing the Constitution, Can the State Servive*, p. 88; A. Page, «Constitutionalism, Judicial Review and the Evident Utility of de subjects Within Scotland», en AAVV, L. Farmer y S. Veitch (coords.), *The State of Scots law: law and Gobernment after the Devolution Seetlemen,* Butterworths, London, 2001, p. 11.

[32] *Vid*. H. Calvert, *Constitutional law in Northern Ireland,* Stevens & Sons, London, 1968, p. 53.

[33] *Vid*. Miguel Duro Moreno, en *Introducción al Derecho inglés*, Edisofer, S. L. Libros jurídicos, Madrid, 2005, p. 645.

incluida la primera, el problema radica en que no existe distinción formal entre leyes constitucionales y ordinarias, unas y otras se elaboran y aprueban por el mismo procedimiento. Argumento éste con suficiente peso como para no encorsetar al Reino Unido en las teorías existentes que, si bien ya son difíciles de encajar en la Europa continental, mucho más lo serán en este país donde la Revolución francesa no dejó mella alguna y quedó virtualmente intacto el viejo Common-law.

Como decía Bryce, «en el Reino Unido las llamadas leyes constitucionales sólo difieren de las otras por la materia, pero no son de jerarquía superior en modo alguno» [34]. Esta flexibilidad técnico-jurídica permite también una gran flexibilidad política, ya que Westminster no se encuentra con obstáculos para adaptarse a las nuevas situaciones, si a esto le unimos que en el Reino Unido desde el siglo XVIII se asienta el dogma de la carencia de límites del Parlamento [35], podemos afirmar con rotundidad que en cualquier momento Westminster puede aprobar por procedimiento ordinario reformas legales, sean o no normas con rango constitucional [36].

El Parlamento de Westminster es y continuará siendo soberano en todos los ámbitos y, precisamente en uso de su soberanía, se ha procedido a la «devolución» de poderes. Devolución que no es más que eso, delegación de materias objeto de competencia del Gobierno de su Majestad y delegación de la competencia de legislar a favor del Parlamento escocés.

Ahora bien, el no considerar a la Scotland Act como una Constitución *Stricto sensu* no significa que se trate de una ley desprovista de todo significado constitucional. Antes al contrario, como afirma Esteban Campos [37], la Scotland Act es una norma constitucional de primera magnitud, pero no dentro de un hipotético ordenamiento constitucional escocés, a modo de norma suprema del mismo, sino una pieza más dentro de ese rompecabezas, en que se concreta lo que se conoce como Constitución del Reino Unido.

4.1. Organización institucional

La Scotland Act dedica sus dos primeros Títulos a las instituciones de autogobierno, el Parlamento y el Ejecutivo.

---

[34] De aquí elaboró este autor su famosa teoría de las constituciones rígidas y flexibles. En donde la Constitución británica es el arquetipo de las segundas.

[35] Esto no significa que el Parlamento actúe sin control y prescindiendo de la opinión pública, todo lo contrario una reforma de una pieza medular del sistema jurídico británico no podría llevarse a cabo sin el consentimiento y aprobación del pueblo.

[36] Tal es el caso del Tratado de la Unión de 1707 que si bien ha sido considerada una norma de rango constitucional, resoluciones judiciales tales como Gibson & Lord Advocate 1975, 1992, SLT221 y Murray & Rogers 1992, SLT 221 han desestimado el carácter fundamental de los preceptos y confirmado la validez de las sucesivas modificaciones y derogaciones de que ha sido objeto.

[37] *Vid*. Carlos Gustavo Esteban Campos, *op. cit., Devolución y forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 61.

4.1.1. *El Parlamento*

El Título I, bajo la rúbrica «The Scottish Parliament», regula todo lo relativo al Parlamento escocés.

El Parlamento es unicameral, con sede en Edimburgo y compuesto por 129 diputados, elegidos de conformidad con los artículos 1 a 8 de la Scotland Act y el Anexo 1.

De acuerdo con la Representation of the People Act de 2000, gozan del derecho al sufragio activo los nacionales del Reino Unido, la República de Irlanda, de los países de la Commonwealth y los ciudadanos comunitarios que residan en Escocia. Residencia que se acredita mediante la inscripción en el registro electoral de la correspondiente circunscripción.

El derecho al sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento de Escocia se rige por las mismas normas que rigen para las elecciones a la Cámara de los Comunes, extendiéndola a los sacerdotes, lores y ciudadanos comunitarios residentes en el Reino Unido (art. 16 de la Ley).

El sistema electoral combina la fórmula de la mayoría simple (utilizada en Westminster) con una proporcional, denominada «Additional member system» con una barrera legal del 6 por 100, que copia en gran medida el sistema utilizado en Alemania desde 1949 a 1982 para la elección del Bundestag [38].

El sistema se concreta en que 73 diputados son elegidos de acuerdo con el sistema electoral inglés tradicional, uninominal mayoritario a una sola vuelta, conocido con el nombre «first past the post».

Si bien las circunscripciones electorales en que se divide Escocia para los comicios de su Parlamento coinciden con las del Parlamento de Westminster por «la Parliamentary Constituencies (Scotland) Order de 1995», las islas Okney y Shetland para las elecciones al Parlamento Escocés constituyen dos circunscripciones separadas.

Los candidatos pueden presentarse, bien a título individual, bien en representación de un partido político.

Los 56 parlamentarios restantes son elegidos 7 por cada una de las regiones en que Escocia se divide para las elecciones al Parlamento Europeo (8 son las regiones). La fórmula electoral conocida con el nombre «additional member system» consiste en que el primer escaño es adjudicado a aquel partido con un cociente mayor, después de dividir el número total de votos obtenidos en cada región, para el voto regional, por el número de escaños ganados por los distritos uninominales incluidos en la misma, más uno. El segundo y siguientes hasta el séptimo se distribuyen de la misma manera. Si bien, en cada división que se haga, el miembro regional ganado por cada partido se añadirá al número de diputados obtenidos por las circunscripciones uninominales, más uno, a la hora de formar el divisor, antes de realizar la división. Por tan-

[38] *Vid*. K. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana,* CEC, Madrid, 1987, pp. 545 y ss.

to, estos 56 parlamentarios son elegidos por circunscripciones plurinominales, con listas cerradas y bloqueadas y voto único.

Por lo demás, el artículo 5 de la Scotland Act (a diferencia de Westminster) prohíbe las candidaturas dobles, salvo por circunscripción uninominal y por región, y cuando el candidato se presenta por ambas dentro de la misma región y por el mismo partido.

La distinción entre parlamentario elegido por circunscripción uninominal y diputados elegidos por regiones, es exclusivamente a efectos de elección y no acarrea diferencias en su estatus jurídico, todos tienen los mismos derechos y están sometidos a las mismas obligaciones. Sin embargo, el régimen político británico se articula sobre la base de una estrecha relación entre el parlamentario y sus electores. La existencia de varios representantes (por la elección de los diputados regionales mediante el sistema de listas) ha hecho que el Parlamento Escocés aprobase el «Código de Conducta de 6 de julio de 2000» en el que se dice que el elector puede dirigirse indistintamente a cualquiera de los 8 diputados elegidos por su región. No obstante, cuando la cuestión esté relacionada con una determinada circunscripción uninominal se debe remitir al diputado elegido por la misma y, en el caso de que verse sobre materia de competencia de Westminster al parlamentario nacional respectivo.

La Scotland Act, en su artículo 2, establece que la legislatura será de cuatro años y las elecciones se celebrarán el primer jueves de mayo de cada cuatro años, salvo que dicha fecha no se considere adecuada. En tal caso, el Presidente de la Cámara podrá proponer al Monarca un día alternativo que no exceda de un mes antes o un mes después del primer jueves de mayo, sin que quepa disolución anticipada a voluntad del Primer Ministro escocés.

Ahora bien, aunque el Ejecutivo no pueda disolver el Parlamento, la Scotland Act sí prevé la posibilidad de disolución anticipada de la Cámara en dos supuestos: el primero, cuando el propio Parlamento lo decida, por mayoría de dos tercios de sus miembros. El segundo, cuando el Parlamento sea incapaz de designar un candidato como Primer Ministro, dentro del plazo de los 28 días a contar desde la celebración de las elecciones o desde la dimisión o muerte del Primer Ministro. Pero ni la Scotland Act ni el Reglamento de la Cámara regulan el procedimiento para promover estas disoluciones. Previendo exclusivamente el que se atribuya la cuestión de disolución del Parlamento escocés y convocatoria de nuevas elecciones a la Corona, a través de la expedición de las «royal proclamations», previa propuesta del Presidente del Parlamento.

De esta forma el Ejecutivo escocés carece de un verdadero instrumento para reforzar la mayoría de los parlamentarios que le apoyan y los denominados Whips, encargados de mantener la disciplina parlamentaria, se hacen aún más trascendentales de lo que ya lo son en el sistema parlamentario británico [39].

---

[39] En las primeras elecciones, celebradas el 6 de mayo de 1999, los escaños obtenidos por cada partido, con diferencias importantes en las circunscripciones individuales y regionales, fueron los siguientes: Partido Conservador, 18; Partido Laborista, 56; Partido Liberal Demócrata, 7; Partido Nacionalista

A) *Órganos de gobierno del Parlamento*

La Scotland Act ha roto de alguna manera con la tradición británica de dirección individual de la Cámara en la persona del Speaker al atribuir la dirección del Parlamento de Escocia no sólo a su Presidente, «Presiding Officer», como se le conoce, sino también a un órgano colegiado, el Bureau. Ahora bien, el Presidente y el Bureau constituyen órganos distintos y bien diferenciados a los que se le conceden además funciones muy distintas. El Presidente se configura en la Scotland Act como órgano unipersonal e independiente del Bureau. La distinción es, además, patente desde un punto de vista funcional, ya que mientras en el oficio de Presidente predomina el ejercicio de funciones directivas *stricto sensu,* las funciones del Bureau se orientan más a la programación de las tareas parlamentarias.

Los poderes del Presidente no se agotan en la función de dirección, sino que se extienden a otros aspectos de la vida de la Cámara, como la representación de la mismas en sus relaciones con otras instituciones, que no comparte, como en otros sistemas parlamentarios, con la Mesa o el Bureau. En resumen, la Scotland Act ha configurado un modelo de dirección de la Cámara al que podríamos calificar de dual más que de colegial al atribuir separadamente funciones directivas y de programación a dos órganos distintos e independientes, el Presidente y el Bureau, de ahí que debamos referirnos por separado a ellos.

El Presidente

El Presidente de la Cámara se elige junto con dos Vicepresidentes, la elección del mismo se realiza en la sesión constitutiva del Parlamento, dentro de los siete días siguientes a la celebración de las elecciones. Esta sesión será presidida por el Presidente del Parlamento cesante (a los solos efectos de la elección del nuevo Presidente), tomando éste, inmediatamente que es elegido, el asiento de su predecesor.

La elección del Presidente y de los dos Vicepresidentes tiene lugar mediante votaciones separadas y sucesivas para cada uno de ellos. La propuesta de candidatos se atribuye directamente a los Parlamentarios. El Reglamento parlamentario exige el cumplimiento de dos requisitos: de un lado, el apoyo a la candidatura por parte de al menos dos Diputados; de otro, que la persona propuesta ostente la condición de parlamentario. Tras el obligatorio jura-

---

Escocés, 35, otros, 3 (1 independiente, 1 socialista escocés, 1 verde). El Parlamento inició sus sesiones en julio de 1999 y se organizó en 16 Comisiones con funciones legislativas y de control al Gobierno. En su composición se respetó la proporción de los escaños de los Grupos Parlamentarios que también se tuvieron en cuenta para designar a los Presidentes. En enero de 2000 las Presidencias de las Comisiones se repartían así: 8 laboristas; 4 nacionalistas; 2 liberal demócratas, y 2 conservadores.

Como estas elecciones no dieron mayoría a ningún Partido, para asumir el Gobierno se formó una coalición entre el Partido Laborista y los Liberal Demócratas. Los líderes respectivos Donal Deward y Jim Wallace fueron elegidos Primer Ministro y Viceprimer Ministro. El nuevo Ejecutivo tenía once Ministros (9 laboristas y 2 liberal demócratas) y 11 Secretarios de Estado en la misma proporción. El Gobierno se organizó en 6 Departamentos Ministeriales.

mento o promesa de fidelidad a la Corona por parte de los candidatos, se procederá a la votación secreta por papeletas y separada de cada uno de ellos.

Finalmente, si son más de dos los candidatos en liza, será elegido en primera votación aquel que reciba un número de votos que exceda de la suma de los votos recibidos por los otros contrincantes. Si ninguno alcanza dicha mayoría, el Reglamento prevé un sistema de ballotage, mediante el cual el candidato o candidatos con el menor número de votos serán eliminados, pasando los demás a sucesivas rondas de votaciones hasta que uno de los candidatos resulte elegido. En caso de empate entre todos los candidatos, ninguno de ellos resultará elegido, de lo que se deduce que las votaciones se sucederán indefinidamente hasta que el empate quede dirimido.

Hay que hacer notar, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la Cámara de los Comunes, que el Monarca no juega ningún papel en el nombramiento del Presidente del Parlamento escocés.

El Presidente ostenta la Presidencia del Parlamento y ejerce las funciones típicas que se atribuyen a una institución de este tipo en otros órganos parlamentarios: convoca y preside las reuniones de Pleno, del Bureau y de la Corporación Parlamentaria, modera los debates, ejerce la potestad disciplinaria y de policía en el interior de la Cámara, interpreta y suple el Reglamento, etc. Corresponde también al Presidente (sin ánimo exhaustivo) las siguientes funciones: introducir alteraciones en el Orden del Día del Pleno cuando lo impongan circunstancias extraordinarias, declarar la admisibilidad de las enmiendas formuladas a las mociones y de las preguntas dirigidas al Ejecutivo, tomar juramento a las personas llamadas por el Parlamento para prestar declaración, designar y destituir los miembros de la Corporación Parlamentaria en las causas establecidas en el Reglamento, etc. Además, se le confiere el derecho de voto en las reuniones que presida, que será de calidad en caso de empate.

Los artículos 31.2 y 32.1 de la Scotland Act atribuyen al Presidente una participación activa tanto al comienzo como al final del proceso legislativo: de un lado, estará obligado a realizar, a la entrada de cada proyecto de ley en la Cámara, una declaración escrita sobre si aquél se encuentra dentro del marco competencial atribuido a Escocia; de otro, es el encargado de someter a sanción real los proyectos de ley una vez aprobados.

La Presidencia de la Cámara adquiere una fuerte relevancia institucional debido, fundamentalmente, a la duplicidad de funciones que se le encomienda, relacionadas, de una parte, con el desarrollo de los trabajos parlamentarios y relativas otras, a las relaciones de la Cámara con otros órganos del Estado. El artículo 32 de la Scotland Act atribuye al Presidente representar al Parlamento en sus discusiones y relaciones con cualquier institución parlamentaria, gubernativa o administrativa, ya sea dentro o fuera del Reino Unido.

El artículo 3.5 del Reglamento de la Cámara regula la responsabilidad política del Presidente siguiendo así lo que se prevé para el Speaker en la Cámara de los Comunes. En efecto, la revocación parlamentaria del cargo también va seguida de la posibilidad de un control sin sanción por parte de los parlamentarios a su Presidente: se prevé las preguntas parlamentarias al

Presidente del Parlamento, sobre «cualquier materia relativa a la Corporación Parlamentaria o al personal del Parlamento», lo que habilita al Parlamento para el seguimiento y control de la actuación de su Presidente en estas áreas de su responsabilidad. Por su parte, la remoción del cargo ha sido prevista también en el artículo 3.5 del Reglamento, que establece el procedimiento de destitución.

Finalmente, el desarrollo en Escocia de algunas «Convenciones constitucionales» existentes en el Parlamento de Westminster han venido a reforzar la independencia del Presidente escocés. Sir David Steel parece haber iniciado una de ellas, al seguir, tras su elección como tal, el ejemplo del Speaker de los Comunes, puesto que, una vez que fue nombrado, se desvinculó totalmente de su partido, el Laborista, al que dejaría días después de su nombramiento, en aras a no intervenir en los debates del Pleno perteneciendo a un partido político y tampoco quiso participar de ninguna de la Comisiones parlamentarias. Dichas limitaciones convencionales no han alcanzado, en cambio, a los Vicepresidentes que han seguido perteneciendo a sus respectivos partidos políticos, han intervenido en los debates, en el trámite de preguntas e incluso han pertenecido a alguna Comisión.

La Mesa o Bureau

La Mesa o Bureau, a diferencia de lo que ocurre en el Parlamento de Westminster, sí existe en el Parlamento de Escocia; es un órgano colegiado que representa a la mayoría de los partidos políticos presentes en la Cámara y que funciona como lugar de encuentro para el establecimiento del calendario de trabajo del nuevo Parlamento.

De este modo estará integrado por el Presidente y por un portavoz de cada partido político con más de cinco diputados, designado por el líder parlamentario del Partido. Además, y con el objeto de dar cabida a todas las opciones políticas de la Cámara, los parlamentarios que representen a partidos con menos de cinco representantes y aquellos que no representen a partido alguno podrán unirse para formar un grupo de cinco o más a los efectos de designar un representante en el Bureau.

Las decisiones en el seno del Bureau son adoptadas, como se ha dicho, mediante el sistema de voto ponderado.

Corresponde al Bureau proponer al Pleno el calendario de trabajo y el Orden del Día de un determinado período de sesiones. En la elaboración del Calendario de la Cámara, el Bureau no es totalmente libre, sino que tendrá que tener en cuenta la declaración realizada por el Primer Ministro al comienzo de cada año parlamentario, al objeto de apartar suficiente tiempo para el desarrollo de su objetivos políticos y legislativos.

En cuanto a las funciones de ordenación de los trabajos parlamentarios, al Bureau corresponde promover la creación de las Comisiones y Subcomisiones determinando su composición, duración y objeto, decidir cuál es la comisión competente para entender de un determinado proyecto de ley, y cuando éste caiga dentro del objeto de varias comisiones, a cuál debe ser enviado. El Bureau interviene también en el ejercicio de la potestad disciplinaria al

proponer al Pleno la duración de la prohibición de entrada en la Cámara de un parlamentario que haya infringido las reglas de la cortesía parlamentaria en la misma.

A la vista de las competencias que se le atribuyen el Bureau se erige, así, en el órgano de dirección política del Parlamento. Su encaje en el derecho parlamentario comparado presenta algunas dificultades, puesto que por su composición se parecería a las Mesas en España pero por sus funciones y competencias cabría equipararlo con la Junta de Portavoces.

Llama la atención en el Bureau la discrecionalidad y el secretismo con que desempeña sus funciones; hasta abril de 2001 no ha comenzado a publicar el contenido de sus reuniones. El Bureau se configura, según B. K. Winetrobe, como un órgano «irresponsable» ante la Cámara y el propio electorado [40].

La Corporación parlamentaria

Distinto de los órganos anteriores es la llamada Corporación Parlamentaria escocesa. El Parlamento de Escocia no es un órgano con personalidad jurídica propia. Esta carencia de personalidad jurídica, y, por tanto, de capacidad jurídica y de obrar, le imposibilita para ser titular de derechos, intervenir en la conclusión de contratos, asumir obligaciones, etc. Para remediar este defecto de capacidad, la Scotland Act prevé la creación de una corporación, que gozando de plena personalidad jurídica, pueda, en nombre del Parlamento, cumplir tales funciones. Con tal fin ha nacido la Corporación Parlamentaria escocesa. El artículo 21 de la Scotland Act se refiere a la creación de la Corporación Parlamentaria escocesa, que representará al Parlamento en todas aquellas cuestiones que sea necesario el que ostente dicho Parlamento una personalidad jurídica. Este sistema de organización de los aspectos administrativos y jurídico-privados de la Cámara no es original, sino que está fuertemente influenciado por medidas similares adoptadas en el Parlamento del Reino Unido. La Corporación Parlamentaria estará integrada por el Presidente de la Cámara y cuatro Diputados elegidos por la misma que recibirán el nombre colectivo de miembros designados. El procedimiento establecido para la elección de estos miembros designados, se contiene en el artículo 3 del Reglamento de la Cámara y deberá tener lugar dentro de los diez días siguientes a la celebración de elecciones. La elección de los cuatro cargos se realizará mediante votaciones separadas y públicas en las que se exigirá sólo la mayoría simple, estableciéndose un sistema de ballotage para el caso de que sean más de dos los candidatos en liza y ninguno de ellos hubiera obtenido la citada mayoría. En última instancia, y en el caso de que cualquiera de los cuatro cargos no hubiera resultado elegido mediante dicho procedimiento, se establece una cláusula de cierre que asegura la composición de este órgano al atribuirse al Presidente el nombramiento directo del cargo vacante.

En cuanto al funcionamiento de la Corporación Parlamentaria, la Scotland Act atribuye su presidencia al Presidente de la Cámara. Las funciones de

[40] *Vid.* B. K. Winetrobe, «Realising the Vision: a parliament vith purpose. An Audit of the First year the Scottish Parliament», *Constitution Unit,* London, 2001, p. 44.

la Corporación tienen una dimensión interna o *ab intra,* centrada en el gobierno interior de la Cámara, y, otra, externa o *ab extra,* que se materializa en la representación de la misma ante los órganos del Poder Judicial.

B) *Organización y funcionamiento del Parlamento*

El Parlamento de Escocia funciona en Pleno y en las Comisiones. Al Pleno del Parlamento le corresponde los debates de gran contenido político, y la última palabra en la decisiones más importantes que ha de adoptar la Cámara, mientras que se reserva a las Comisiones y Subcomisiones las discusiones y tareas más técnicas. El Pleno toma su decisiones, como regla general por mayoría simple, salvo en los contados casos en que la Scotland Act o el Reglamento exigen una mayoría cualificada que son exclusivamente: la mayoría de dos tercios para la autodisolución de la Cámara, mayoría absoluta para la destitución del Presidente del Parlamento y para la modificación del Reglamento Parlamentario.

Respecto a las Comisiones, el Reglamento del Parlamento de Escocia distingue dos tipos de Comisiones, las obligatorias o «Mandatory Committees», cuya existencia, como su nombre indica, es imperativa, gozando de carácter permanente, y las denominadas «Subject Committees», con una duración temporal cuya creación, composición, objeto y duración se deja a la voluntad de la Cámara y que suelen corresponder con los distintos departamentos ministeriales. El Reglamento, sin embargo, es bastante flexible y permite la creación de las llamadas Comisiones de Estudio para una materia concreta. Aparte de estos dos tipos de Comisiones y de las de Estudio, cuenta con otras de gran importancia. Nos referimos al «Convenors Liaison Committee», que agrupa a los Presidentes de las 16 Comisiones para discutir las cuestiones que puedan afectar a más de una de ellas.

Las Comisiones estarán compuestas por no menos de cinco y no más de quince miembros, elegidos por el Pleno sobre la base de una moción del Bureau. El Bureau deberá tener en cuenta, a la hora de confeccionar las listas de los miembros de cada Comisión, la importancia numérica de cada partido político representado en la Cámara.

Una de las grandes innovaciones que presenta el sistema de Comisiones del Parlamento de Escocia es su configuración como titulares de la iniciativa legislativa, facultad de la que carecen las comisiones en el Parlamento de Westminster. En efecto, la atribución de la misma a un órgano parlamentario no conoce precedentes en el Derecho parlamentario británico y responde, al deseo de convertir a las Comisiones en piezas claves del nuevo organigrama institucional. No obstante, el ejercicio de la iniciativa legislativa por las Comisiones ha sido mínimo durante la primera legislatura con sólo una proposición de ley de este origen [41].

[41] Este proyecto de ley es el Protection from Abuse (Scothland Bill) presentado por la Comisión de Justicia el 4 de junio de 2001.

La organización y funcionamiento de las Comisiones en el Parlamento de Escocia está basada en los principios de publicidad, transparencia y agilidad en el desempeño de sus funciones. Las Comisiones están presididas por un Convener, elegido por y de entre sus miembros. Los Conveners cumplen las mismas funciones del Chairman de las Comisiones en el Parlamento del Reino Unido, esto es, serán las personas encargadas de convocar la Comisión, de presidir sus reuniones, conducir sus votaciones, determinar su agenda, velar por el cumplimiento de los requisitos procedimentales y proporcionar documentos al resto de sus miembros en coordinación con el Secretario de la Comisión. El nombramiento del Convener y los Vicepresidentes sobre los que en la práctica el Convener delega o comparte gran parte de sus funciones se prevé en el Reglamento.

4.1.2. *El Ejecutivo escocés*

La regulación del Ejecutivo escocés se encuentra en el Título II de la Scotland Act bajo la rúbrica «The Scottish Administration». Dicho Título se encarga de la regulación de la Administración escocesa a la que configura como el instrumento de gobierno de Escocia en las materias que le han sido delegadas. Dicha Administración está integrada en su cúspide por el Ejecutivo escocés (The Scottish Executive), concebido como órgano al que se transfiere la potestad ejecutiva y que asume el roll y las funciones que hasta 1999 había venido desempeñando la Scottish Office, si bien amplía estas últimas de manera considerable. La administración también comprende los conocidos como Junior Scottish Ministers or Deputy Ministers, un número indeterminado de cargos no ministeriales y, finalmente, un cuerpo de funcionarios o staff, incluidos dentro del Home Civil Service.

La regulación del Ejecutivo escocés se encuentra contenida en los artículo 44 y siguientes de la Scotland Act de los que podemos entresacar las siguientes notas generales que le caracterizan:

— El Ejecutivo estará compuesto por un Primer Ministro o «First Minister», un Viceprimer Ministro o Vice Primer Ministros, en su caso, un número indeterminado de ministros y dos Law Officers (el Lord Advocate y el Solicitor General for Scotland).
  Todos ellos forman lo que la Scotland Act llama Scottish Executive. No forman, en cambio, parte del Gobierno escocés, en sentido estricto, los Junior Scottish Ministers.
— No obstante las definiciones legales, el Scottish Executive no es, de lejos, el único detentador de la potestad ejecutiva en Escocia, ya que las funciones de carácter ejecutivo en materias reservadas permanecen bajo la competencia exclusiva del Gobierno de la Corona del Reino Unido.
— El Ejecutivo es designado por la mayoría presente en la Cámara: los ministros son escogidos de entre los parlamentarios como expresión

del sistema de gobierno parlamentario. Aunque es cierto que en Escocia el procedimiento de investidura, y en general la articulación de las relaciones Gobierno-Parlamento, están reguladas por una norma de rango legal (art. 44 y siguientes de la Scotland Act), y no, como ocurre en Londres, por normas no escritas basadas en una convención.

— La responsabilidad de los Scottish Ministers frente al Parlamento de Escocia es solidaria, lo que les obliga a dimitir en el caso de que la Cámara apruebe una moción de censura contra el Ejecutivo.

A) *El Primer Ministro escocés*

La Scotland Act ha bautizado al líder del Ejecutivo escocés con el nombre de First Minister. Elude intencionadamente, de esta forma, el término de Prime Minister, que está reservado, en el parlamentarismo británico, al Primer Ministro del Gobierno de Su Majestad. Esta distinción terminológica no obsta, sin embargo, para que el First Minister pueda ser considerado a todos los efectos como el Primer Ministro escocés, como lo demuestra el ejemplo de la Scotland Act, que lo ha convertido en el titular del llamado «sello escocés», que tradicionalmente ha representado el poder legítimo del reino de Escocia y cuyo detentador asume la suprema autoridad ejecutiva dentro de su territorio, atribuida, con anterioridad al proceso de devolution, al cargo de Secretary of State for Scotland.

Como suele ocurrir en un modelo parlamentario de gobierno, el Primer Ministro escocés es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. El proceso de investidura del Primer Ministro puede descomponerse para su exposición en los siguientes aspectos: se inicia de acuerdo con el artículo 46.1 y 2 de la Scotland Act, y 4.1.2 del Reglamento de la Cámara, distinguiendo según que la investidura sea consecuencia de la celebración de elecciones o de alguna otra causa. En el supuesto de ser consecuencia de elecciones, la investidura del Primer Ministro comenzará dentro de los catorce días siguientes a la fecha de la celebración de elecciones y el plazo que se concede a la Cámara para depositar su confianza en un candidato es de 28 días contados desde la celebración de las elecciones. Para el caso de que la investidura se active por las restantes causas, esto es, fallecimiento del Primer Ministro, cese como miembro del Parlamento, dimisión voluntaria o forzosa, el Reglamento no establece un plazo determinado dentro del cual deban comenzar las votaciones y se limita a señalar que la fecha y la hora de las mismas serán determinadas «por el Parlamento sobre una moción del Bureau».

La iniciativa para la presentación de candidatos corresponde a los propios parlamentarios, *uti singuli,* tan sólo se requiere para la validez de esta candidatura presentada por un parlamentario que cuente con el apoyo de otro miembro de la Cámara y, en todo caso, que se presente con una antelación mínima de 30 minutos a la hora señalada para el inicio de las votaciones.

Tras la presentación formal de candidaturas y el obligatorio juramento o promesa de fidelidad a la Corona por parte de los candidatos, se pasará a la votación separada de los mismos mediante el sistema de voto electrónico, en su defecto, por el de papeletas, el verbal u otro que determine el Presidente de la Cámara. El Reglamento nada dice respecto del carácter público o secreto de la votación.

La mayoría requerida para otorgar la confianza parlamentaria depende del número de candidatos en liza. En el caso de que sólo se presente uno, éste será elegido si el número de votos a su favor supera el de votos en contra. Esto es, por mayoría simple. Si se presentan dos resultará elegido el que obtenga el mayor número de votos. Finalmente, si son más los candidatos en liza, será elegido en primera votación aquel que reciba un número de votos que exceda de la suma de los recibidos por los otros contrincantes. En todo caso, se exige un quórum de votación de una cuarta parte de los miembros de la Cámara.

En el supuesto de que ninguno de ellos obtuviera la mayoría requerida en la primera votación, se prevé, como para la elección del Presidente del Parlamento, un sistema de ballotage. Si ningún candidato es elegido en una elección o escogido en un proceso de selección, el Presidente del Parlamento ordenará que se celebre otro proceso de selección lo antes posible, y en caso de empate si iniciará un nuevo procedimiento de investidura con la posibilidad de nuevas propuestas.

Una vez recaída la confianza del Parlamento sobre un candidato en la forma expresada, corresponde al Presidente de la Cámara el traslado de la propuesta del candidato al Monarca para su nombramiento formal como Primer Ministro Escocés. Tanto el acto de traslado de la propuesta realizada por el Presidente del Parlamento como el nombramiento regio son actos debidos, sin que quepa discrecionalidad alguna para bloquear la decisión parlamentaria.

Por otra parte, la Scotland Act ha establecido como cláusula de salvaguardia y sanción frente a una eventual incapacidad del Parlamento para consensuar un candidato, la disolución automática de la Cámara. Así, su artículo 3 establece que si transcurren veintiocho días sin que ninguno de los candidatos hubiera obtenido la confianza parlamentaria, el Rey estará obligado a disolver la Cámara y decretar la celebración de nuevas elecciones, elecciones extraordinarias, sobre la base de la propuesta que reciba del Presidente del Parlamento.

En principio, la sola exigencia de mayoría simple y no de mayoría absoluta para depositar la confianza en un candidato deja la puerta abierta a la posibilidad de instauración de gobiernos minoritarios. Lo que parece claro es que la Scotland Act deposita en el Parlamento escocés la responsabilidad de realizar elecciones viables. Sobre la Cámara descansará una obligación constitucional de proponer al Monarca un candidato a Primer Ministro que sea capaz de comandar a la mayoría parlamentaria, cuya sanción en caso de incumplimiento dentro del plazo legal de 28 días será su disolución.

Aunque la Scotland Act atribuye la casi totalidad de las funciones ejecutivas al órgano colegiado, el Primer Ministro no queda absorbido totalmente por aquél, sino que disfruta de poderes propios, tanto ejecutivos en sentido estricto como gubernamentales, independientemente de los que le corresponden en su condición de jefe del órgano colegiado de gobierno, que en todo caso serán imputables directamente al Colegio.

El Primer Ministro escocés asume la organización del Gabinete, ya que es el único competente para determinar la estructura administrativa del Ejecutivo mediante la adjudicación de las carteras y la fijación de los títulos de los departamentos, delimitando, por ende, las funciones que corresponden a cada uno (art. 45.7 de la Scotland Act).

Por lo demás, se atribuye al Primer Ministro escocés otros poderes; unos de carácter simbólico, como es el ser el guardián del «Sello Escocés»; otros, como el de la facultad de proponer la designación de los jueces de primera instancia y los de la Court of Session, la de constituir el vehículo de comunicación con el Gobierno de la Corona y las demás que le sean atribuidas en exclusiva por las leyes [42].

Por lo que respecta a los poderes del Primer Ministro en cuanto miembro del Ejecutivo, le corresponden todas las que las leyes le atribuyan al órgano colegiado bajo los nombres Scottish Executive o Scottish Ministers, dado el principio de solidaridad en el ejercicio de sus funciones que rige entre los miembros del Ejecutivo. Ahora bien, la situación del Primer Ministro en el seno del Gabinete no es la de un miembro más, sino que goza de la cualidad de Director Político-Ejecutivo del mismo. En su virtud, ejercerá la presidencia y dirección del Gabinete, convocando y presidiendo sus reuniones, fijando su agenda semanal y resolviendo los conflictos que puedan suscitarse entre su miembros. De este elenco de funciones se desprende que se debe hablar de un gobierno de Primer Ministro más que de un gobierno de Gabinete.

Por lo que respecta a la duración del cargo de Primer Ministro, el artículo 45.3 de la Scotland Act señala, como regla general, que ejercerá su cargo hasta que el Parlamento designe a otro en su lugar. Junto a esta regla general, la Scotland Act recoge una serie de supuestos de cese en el cargo; tales son los siguientes:

— La dimisión voluntaria del Primer Ministro, en el apartado 2 del artículo 45.
— Cese en su condición de parlamentario, por causa distinta a la disolución del Parlamento.
— La pérdida de la confianza parlamentaria, a través de la moción de censura.
— Su nombramiento como Ministro del Gobierno de su Majestad.

[42] Sobre las funciones del Primer Ministro escocés *vid.* N. Burrows, «Unfinished Business: The Scotland Act 1998», *Modern Law Review,* vol. 62, 1999, pp. 253 y ss.

Finalmente, el hecho de que la Scotland Act señale que el Primer Ministro es nombrado por el Monarca, permitiría también, en teoría, su destitución por decisión real.

Los Vice Primer Ministros escoceses o Deputy First Minister no aparecen recogidos en la Scotland Act, pero han sido creados, de hecho, en virtud del ejercicio por parte del Primer Ministro de su facultad de organizar y conformar la estructura de su Ejecutivo. Se trata, por tanto, de un órgano de creación voluntaria por el Primer Ministro, cuyo *status* será como el de cualquier otro ministro; así, deberá reunir la condición de parlamentario y su nombramiento estará sometido a la doble aprobación parlamentaria y real.

Por su parte, «el Scottish Ministerial Code» otorga al Vice Primer Ministro cierta participación en el proceso de formación del Gobierno; en primer término, después de reconocer que la designación de los Ministros y de los Juniors Ministers corresponde al Primer Ministro, obliga a éste, antes de realizar el nombramiento, a consultar con el Vice Primer Ministro, lo que, además, parece dar a entender que éste será nombrado antes que el resto de los miembros del ejecutivo; en segundo lugar, también le confiere un papel relevante en la adjudicación de las carteras ministeriales al configurar esta función como una cuestión a decidir entre el Vice Primer Ministro y el Primer Ministro.

La Scotland Act le encomienda al Primer Ministro escocés también la designación y el nombramiento formal de sus Ministros, que, junto a su persona y a los dos Law Officers formarán el Ejecutivo escocés. En efecto, el artículo 47.1 y 2 de la Scotland Act señalan que el Primer Ministro puede, con la aprobación de la Reina, designar a Ministros de entre los miembros del Parlamento. El Primer Ministro no buscará la aprobación de la Reina para dichos nombramientos sin el consentimiento del Parlamento. El ejercicio de esta facultad por parte del Primer Ministro se encuentra, como vemos, limitada en varios sentidos: en primer lugar, porque el Primer Ministro estará obligado a buscar a sus Ministros entre las filas del Parlamento; y en segundo lugar, porque los candidatos propuestos tienen que obtener la aprobación tanto del Parlamento como del Monarca.

La Scotland Act es bastante clara al exigir que el Primer Ministro se dirija en primer lugar al Parlamento y obtenga su consentimiento (el consentimiento parlamentario no hace falta que sea individual para cada Ministro, sino que en una misma moción puede presentarlos a todos), entendiéndose otorgado mediante el voto favorable de la mayoría simple de los parlamentarios presentes. Una vez que ha obtenido la conformidad del Parlamento, debe buscar también la conformidad del Monarca. Por lo que respecta a la aprobación por el Monarca de los nombres elegidos por el Primer Ministro, aquél podría gozar de la misma facultad convencional en relación con la designación de los Ministros en el Gobierno de la Corona, en virtud de la cual se haya habilitado para transmitir al Primer Ministro sus comentarios o incluso sus objeciones a nombres en particular; pero, en último término, deberá aceptar la decisión final del Jefe del Ejecutivo.

En donde ni la Scotland Act ni el Reglamento han marcado límite alguno es en lo relativo al número de miembros del Ejecutivo, cuestión que se deja, por tanto, al arbitrio del Primer Ministro escocés: y es que los únicos cargos cuya existencia es necesaria, según el artículo 44 de la Scotland Act, son los dos Law Officers.

En cuanto a los Ministros, éstos asumen la doble condición de miembros del Ejecutivo y de titulares de un Departamento o Ministerio, siendo apoyados y pudiendo descargar parte de sus funciones en los llamados Juniors Scottish Ministers. En su primera condición, esto es, como miembros del Ejecutivo, les corresponderán todas las funciones que colectivamente se asignan a éstos. Entre ellas destacan las de ejercitar la iniciativa legislativa, asumiendo la total responsabilidad en la tramitación de los proyectos de ley que presentan, y la de dictar legislación delegada. En cuanto a titulares de un Ministerio, dirigirán el mismo, determinando sus directrices políticas, aunque siempre dentro del marco general de la política fijada por el Gabinete.

El Primer Ministro, en uso de su potestad de organización del Ejecutivo escocés, puede también nombrar Ministros sin cartera, que no asumen la titularidad de ningún Departamento, sino que reciben funciones de índole más política en áreas determinadas de la acción gubernamental o coordinan, en general, la acción del Ejecutivo en relación con otros órganos, como, por ejemplo, el Parlamento.

En cuanto a las causas de cese en el ejercicio de las carteras ministeriales, la Scotland Act establece taxativamente las siguientes, en su artículo 47.3:

— Por decisión del Primer Ministro.
— Por dimisión voluntaria, en cualquier momento.
— Por la aprobación de una moción de censura contra el Ejecutivo.
— Por pérdida de la condición de diputado por causa distinta a la disolución del Parlamento.

Como vemos, los Ministros sólo pueden ser movidos de sus puestos por el Primer Ministro, y en ningún caso por el Monarca o por el Parlamento. Aunque es muy difícil de entender que si para su nombramiento necesitan autorización del Parlamento no lo necesiten para su posterior remoción de sus puestos.

Finalmente, hemos de hacer notar que los Ministros no están obligados a dimitir en caso de cese del Primer Ministro. Es más, la Scotland Act, salvo el caso de aprobación de una moción de censura, no contempla ningún otro supuesto de dimisión colectiva del Ejecutivo.

Respecto a los Law Officers, para Escocia son el Lord Advocate y el Solicitor General for Scotland. Ambas figuras se remontan siglos atrás en la historia: el cargo del Lord Advocate data por primera vez de 1483 y el del Solicitor General de 1578 [43]. Tras la unión anglo-escocesa de 1707, tanto el Lord Advocate como el Solicitor General pasaron a ser ministros del Gobierno de

[43] *Vid. The Laws of Scotland: Star Memorial Encyclopeadia,* vol. 5, Waterwoths, Edimburgo, 1987, pp. 275 y ss.

la Corona, con funciones de asesoría jurídica en materias relativas al Derecho escocés y de Dirección del Sistema de Acusación Pública en Escocia.

La Scotland Act, al devolver a Escocia la competencia legislativa y ejecutiva sobre materias tales como el derecho penal, procesal y civil, áreas típicas de responsabilidad de los citados puestos, ha recolocado coherentemente a los mismos dentro de Ejecutivo escocés y los ha desgajado del Gobierno central, para el cual ha creado un nuevo cargo, el Advocate General, que los sustituye en las materias que no han sido transferidas.

Los Law Officers tienen una naturaleza híbrida en cuanto miembros del Poder Ejecutivo, al que asesoran jurídicamente, y al mismo tiempo titulares de la Fiscalía General para Escocia. La reunión en estos cargos de dos vertientes difícilmente conciliables, lo político-gubernamental, de un lado, y la judicial, de otro, ha llevado a la Scotland Act a insertar en su articulado diversas normas que tratan de proteger su tradicional independencia.

En primer lugar, mediante su nombramiento y destitución: los Law Officers escoceses son nombrados directamente por el Monarca. Pero es, sin duda, en las normas que regulan su destitución donde se observa, de manera más nítida, el especial blindaje que se concede a estos órganos. Así el artículo 48.1 de la Scotland Act señala que corresponde al Primer Ministro proponer al Monarca la destitución del Lord Advocate y del Solicitor General for Scotland; para ello, deberá solicitar previamente el consentimiento del Parlamento.

Con ello se dota a tales cargos de una especial inamovilidad, que redunda en definitiva en un mayor grado de independencia y autonomía en su actuación dentro del Ejecutivo.

La autonomía dentro del Gobierno de los Law Officers en su condición de fiscales generales para Escocia también se manifiesta desde un punto de vista competencial. En efecto, el artículo 52.3 de la Scotland Act, que es la norma general en la que se atribuyen las funciones a los distintos ministros y en la que se dice que cualquier Ministro puede ejercitar los poderes atribuidos a cualquiera de sus colegas de Gabinete. Sin embargo, se ve excepcionado por el Lord Advocate, cuyo ejercicio es exclusivo y con carácter independiente de cualquier otra persona y, en concreto, de cualquier otro Ministro, puesto que es la máxima autoridad del sistema de acusación pública en Escocia (art. 48.5 de la misma Ley).

El carácter separado e independiente de las funciones de Law Officers, en su condición de última instancia del sistema acusatorio escocés, también afecta a las posibilidades de control parlamentario de las mismas. Así, el artículo 27.3 de la Scotland Act coarta la capacidad del Parlamento escocés para indagar en la actuación como fiscales de los cargos que comentamos, al facultarles para declinar cualquier pregunta parlamentaria o rehusar la entrega de cualquier documento en relación con el funcionamiento del sistema de Acusación Pública, si consideran que ello puede perjudicar procedimientos penales en curso o puede ser contrario al interés público.

Una última singularidad, que distingue a los Law Officers del resto de los miembros del Ejecutivo, consiste en la no exigencia por parte de la Scotland Act en los primeros, de la condición de parlamentarios.

Por lo que respecta a las funciones de los Law Officers, asumen la misma condición de Ministros, de un lado, y de Jefes del sistema de Acusación Pública en Escocia, de otro.

Lord Hardie, primer Lord Advocate tras el proceso de devolución, intentó clarificar el papel del nuevo cargo en un mensaje dirigido a la Comisión de Justicia del Parlamento de Escocia:

— Función de asesoría jurídica al Ejecutivo escocés.
— Representación y defensa del Ejecutivo escocés en los conflictos de constitucionalidad.
— Máxima autoridad del sistema de Acusación Pública e investigación de crímenes en Escocia.

Por su parte, el Solicitor General for Scotland será el subordinado inmediato del Lord Advocate, al que asistirá en el desempeño de sus funciones y sustituirá cuando no pueda ejercerlas personalmente. También goza de la condición de miembro del Ejecutivo y su *status* es el mismo que el del Lord Advocate.

4.2. Reparto de competencias

En el caso escocés, la Scotland Act ha optado por un modelo denominado «Retaining Statut», que se caracteriza esencialmente por concretar los poderes retenidos por Westminster, de tal manera que todas aquellas materias o competencias que no le estén expresamente reservadas a Westminster pasan a ser de la competencia del nuevo Parlamento. Este modelo, que fue también el utilizado en Irlanda del Norte en 1920, supone la plena libertad del Parlamento escocés para dictar leyes, a excepción, naturalmente, de las materias expresamente reservadas al Parlamento del Reino Unido [44].

[44] La parte Uno del Anexo establece concretamente una reserva general de materias, entre las que se incluyen la Constitución, y dentro de este epígrafe se especifican las materias relacionadas con la Corona, la sucesión en el Trono, la unión de los Reinos de Escocia e Inglaterra, el Parlamento del Reino Unido, la política exterior, la relaciones internacionales, comercio internacional y relaciones con la Comunidad Europea, defensa del territorio, Tesoro Público.

La Parte Dos del Anexo enumera doce apartados de materias reservadas y dispone, como cláusula general, que todas las materias incluidas en esta parte están reservadas a Westminster, en concreto en 18 páginas que ocupa esta segunda parte se incluyen determinadas materias relativas a asuntos económicos y financieros, asuntos internos, comercio e industria, energía, transporte, seguridad social, regulación de las profesiones, empleo, salud y medicina, medios de comunicación y cultura y, por último, se cierra el listado con un título competencial que actúa como un cajón de sastre y donde se recogen materias heterogéneas, tales como la remuneración de los Jueces, el principio de igualdad de oportunidades recogidas en diversas normas, el control de las armas, inspección, fijación del calendario y viajes al espacio etc. No obstante, la lista es más compleja de lo que aparenta ser, toda vez que en ocasiones se reserva una materia con carácter general, mientras que en otras la reserva se especifica por medio de una referencia a una o varias leyes concretas de Westminster.

Las materias reservadas a Westminster aparecen en el Anexo 5 de la Scotland Act, que se articula en tres partes bien diferenciadas.

Sin embargo, este sistema adoptado por la Scotland Act suscita numerosos problemas en la determinación de los sectores que el Parlamento escocés puede regular por medio de una ley. Así se ha venido a sostener que, puesto que la enumeración de competencias atribuye todas a Escocia, salvo las que se consideran como reservadas, se debería adoptar una interpretación restrictiva de dichas materias. Esta posición tendría sentido en la medida en que la Scotland Act establece un principio general de transferencia a aquella región, por lo que se podría entender que las materias reservadas son excepciones al mismo y, por lo tanto, han de ser interpretadas restrictivamente. En este punto tiene interés la exégesis que puedan hacer los tribunales de la lista de materias reservadas, de acuerdo con la posición constitucional de la Scotland Act.

Hubiese sido muy relevante para los tribunales que la Scotland Act hubiese tenido, como dice Brazier, un preámbulo en el que se hubiese plasmado alguno de los aspectos fundamentales del paso que se estaba dando por Westminster al transferir a Escocia determinadas competencias y al fijar que será el Parlamento de esta región el que tenga que regularlas con independencia del de Westminster, pero carece de él. Sin embargo, en nuestra opinión, aunque carezca de preámbulo, los jueces pueden acudir a los Diarios de Sesiones del Parlamento de Westminster para saber las verdaderas intenciones del Parlamento del Reino Unido al fijar dichas materias reservadas. No obstante, esta referencia sólo sirve de ayuda para determinar el sentido de aquellas cláusulas que puedan resultar ambiguas u oscuras y en la medida en que dichos debates puedan coadyuvar a ese propósito.

Por otra parte, el canon de interpretación que se siga incide también a la hora de determinar si una ley del Parlamento escocés se ciñe o no a las competencias atribuidas sin invadir las reservadas. Durante el debate de la Scotland Act, el Gobierno británico sostuvo la necesidad de utilizar un enfoque que analizase la naturaleza del texto normativo en su conjunto. De esta manera, si la esencia de la ley se encuentra en el contexto de las competencias delegadas, la misma se situará *«intra vires»* aunque incidentalmente afecte a cuestiones situadas fuera de las materias atribuidas al Parlamento escocés, aspecto éste que será inevitable en algunas materias. De hecho, el propósito de la Scotland Act es que las leyes del Parlamento escocés puedan ser declaradas normalmente *«intra vires»*. Así, el artículo 101.2 de la Scotland Act esta-

---

La cuestión se complica aún mucho más porque estas fórmulas van acompañadas de excepciones, con lo cual se permite al Parlamento escocés legislar también dentro de las materias reservadas, en las excepciones, pero a su vez estas excepciones establecen nuevas excepciones. En la mayoría de las materias se incluyen también cláusulas interpretativas, destinadas a clarificar el alcance del título competencial reservado, algunas de las cuales incluyen además ejemplos, como ocurre en materia de seguridad social.

La tercera parte del Anexo cierra el reparto competencial, en ella se establece una serie de prescripciones generales para aclarar la interpretación de determinadas materias previstas en las dos partes anteriores. A través de ellas se establece concretamente cómo han de entenderse las referencias que se hacen a las instituciones o cuerpos que están relacionados con las materias reservadas al Parlamento Central.

blece como regla de interpretación que la propia ley, sea considerada, en la medida de lo posible, de una manera que la haga acorde con las competencias transferidas.

Este modelo de delegación de competencias sitúa al sistema británico [45] en el polo opuesto al denominado federalismo de ejecución alemán.

Por otro lado, la Scotland Act prevé que en el futuro se puedan transferir facultades concretas al Gobierno escocés que ahora figuran en la lista de materias reservadas sin que vayan acompañadas de la función legislativa (art. 63 de la Scotland Act), pero se trata de una previsión muy genérica. Constituye, en cambio, una excepción importante la previsión de transposición de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario de forma conjunta por los Ministros competentes del Reino Unido y Escocia (art. 57.1 de la Scotland Act). Pero esta apertura queda compensada, porque tanto en el ámbito comunitario como en el Internacional los ministros británicos tienen cierto poder de tutela sobre sus equivalentes escoceses, ya que pueden obligarles a actuar o abstenerse de hacerlo si se produce una interpretación contradictoria de la norma comunitaria o internacional (art. 58 de la Scotland Act).

Sin embargo, donde el sistema británico demuestra de forma clara que en nada se parece a un Estado federal es en la debilidad de las garantías otorgadas a las competencias escocesas. El Parlamento escocés no puede legislar, por supuesto, mas allá de los límites consustanciales de las competencias transferidas, ni vulnerar las normas que se imponen a todo el ordenamiento británico (la Convención Europea de Derechos Humanos o la normativa comunitaria), límites éstos naturales que se imponen en todos los Estados descentralizados; pero, además, la Scotland Act en su artículo 28.7 establece la posibilidad de que el Parlamento del Reino Unido continúe legislando sobre materias no reservadas y, por tanto, transferidas a Escocia. Además, tal como dice el Anexo, las materias reservadas pueden ser ampliadas o reducidas por Order in Council, lo que genera una inseguridad en el futuro de las competencias de Escocia.

Parece que de nuevo el Parlamento del Reino Unido quiere dejar clara su soberanía sin el menor resquicio de duda.

Hecha así la transferencia de materias y competencias, parece claro que es de gran interés saber cómo se controlan las normas emanadas por el Parlamento escocés y en concreto su compatibilidad con las leyes aprobadas por el Reino Unido.

Hay que distinguir, por un lado, los controles previos a la aprobación de una iniciativa legislativa y aquellos otros que se llevan a cabo con posterioridad.

Estos controles no se localizan únicamente en sede jurisdiccional, sino que cabe la intervención de distintos órganos, incluyendo al propio Gobierno británico que puede paralizar la promulgación de una ley.

---

[45] *Vid*. Pi Sunyer, «Informe sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea», en *La Devolution a Escocia, Gales e Irlanda del Norte,* por Eliseo Aja Fernández, Fundació Carles Pi i Sunyer d´Estudis Autonomics i Locals, 2003.

La Scotland Act en sus artículos 100 y 101 establecen que el Gobierno escocés en el caso de los proyectos de ley, y el Presidente de la Cámara escocesa en todos los casos, deben manifestar por escrito que la iniciativa legislativa se encuentra en el marco de competencias del Parlamento escocés. Aunque estas declaraciones no suponen una paralización de la tramitación de la iniciativa en cuestión, si ofrecen argumentos posteriores para que los Tribunales puedan decidir.

A su vez, antes de su entrada en vigor, el control puede entrar en funcionamiento tras la aprobación por el Parlamento de una ley, pero antes de que la misma sea objeto de promulgación por parte de la Reina (art. 103 de la Scotland Act).

Están legitimados para suscitar este conflicto el Lord Advocate y el Advocate General, el Judicial Committee del Privy Council [46], el cual es la instancia final para decidir y conocer de los conflictos que surjan a raíz de la posible violación por una Ley del Parlamento escocés de las competencias atribuidas [47] y, los ministros del Gobierno central.

De acuerdo con estos controles, los artículos 33 a 35 de la Scotland Act establecen que el Presidente del Parlamento escocés no puede remitir un proyecto para su promulgación en los siguientes casos:

1.º Durante un período de 4 semanas desde la aprobación por el Parlamento del proyecto o proposición de ley, para que el Advocate General o el Lord Advocate puedan considerar si el mismo es o no conforme con las competencias que tiene transferido el Parlamento.

2.º Si la cuestión de conflicto se ha planteado ante la Judicial Committee hasta que la misma decida.

3.º Si algún Ministro británico ha dictado una Order por la que se prohíba al Presidente de la Cámara remitir la ley para ser promulgada, siempre y cuando se dé cualquiera de las dos siguientes causas:

- La existencia de razones suficientes para entender que la ley es incompatible con cualquier obligación Internacional o con los

---

[46] Recordar que en el Anexo 16, de la Constitutional Reform Act de 2005, ha modificado la composición de este órgano del Privy Council, así como ha modificado las Judicial Committee Act de 1833 y de 1915 y ha derogado la Judicial Committee Act de 1881.

[47] Como nos recuerda Agustín García Ureta, la Judicial Committee, aunque es parte del Privy Council, en realidad, es un tribunal que asesora sólo al Gobierno de Su Majestad, y está constituido tras la Constitutional Reform Act de 2005 por miembros natos del Privy Council, quienes tienen o han tenido un alto cargo judicial, entendiendo por alto cargo judicial, lo mismo a que se refiere el Título III de esta Ley. Este Judicial Committee es también la última instancia en el caso de recursos contra decisiones adoptadas en las Islas del Canal y de Man, puede emitir dictámenes sobre cualquier asunto a petición de la Corona, e igualmente conoce de los recursos que provengan de Estados miembros de la Commonwealth, en la medida en que sigan reconociendo su jurisdicción. Algunos, incluso después de su independencia, siguen manteniendo esta vía, tal es el caso de Nueva Zelanda, Bahamas Gambia, Barbados, Malasia, etc. *Vid.* Agustín García Ureta, «La transferencia de Poderes a las Regiones, *RVAP,* núm. 55, 1999, pp. 161 y 162.

interesas de la defensa o seguridad nacional (art. 35 de la Scotland Act).

- Que introduzca modificaciones en las normas relativas a las materias reservadas que tengan, en opinión del Ministro, efectos adversos en la aplicación de la normativa sobre dicha materia.

Si se genera una Order del Ministro de la Corona o la Judicial Committee considera que efectivamente la ley en cuestión excede de las competencias transferidas a Escocia, el Parlamento escocés tiene que reconsiderar la ley que ha aprobado. La ley en cuestión deberá ser objeto de una nueva votación.

Aparte de los controles anteriores a la entrada en vigor de una ley escocesa, el artículo 98 de la Scotland Act y el Anexo 6 regulan los supuestos en los que cabe plantear ante un tribunal una cuestión acerca de la compatibilidad de una ley adoptada por el Parlamento con las competencias transferidas.

Si la cuestión es planteada ante los Magistrates Courts, sus resoluciones pueden ser presentadas ante la instancia superior, esto es, la Inner House of the Court of Session, la cual también podrá presentarlo ante el Judicial Committee del Privy Council.

Y si el conflicto de competencias se recurre ante la Cámara de los Lores, órgano supremo del Reino Unido, éste deberá plantearlo también ante el Judicial Committee, salvo que considere más adecuado que ella misma sea la que resuelva.

La Scotland Act nada aclara sobre cuándo debería remitirse al Privy Council, estableciendo exclusivamente el Anexo 6, que el Lord Advocate y el Advocate General podrían solicitar a cualquier Tribunal que presente el conflicto de competencias ante el Privy Council.

De acuerdo con el artículo 103 Scotland Act, la decisión que adopte la Judicial Committee tiene carácter vinculante en cualquier procedimiento judicial. Esto significa que si la Judicial Committee se pronuncia sobre una ley que todavía no cuenta con la promulgación de la Reina, la misma habrá de ser necesariamente modificada. De igual manera, si un tribunal considera que una ley no respeta las competencias atribuidas, puede suspender la aplicación de la ley o permitir su aplicación bajo ciertas condiciones, hasta que la ley sea objeto de modificación. Para ello, el artículo 102.3 de la Scotland Act impone al tribunal la obligación de tomar en consideración, aquellas personas, que no sean parte en el proceso judicial y que podrían verse afectas de manera negativa por la ley. En este supuesto, el artículo 107 de la Scotland Act, establece la previsión de las conocidas como «cláusulas de Enrique VIII», por las que podrá corregir la ley por medio de normas subordinadas. Dicha cláusula se prevé para supuestos ocasionales y circunstancias extraordinarias.

Las materias objeto de competencia de Escocia no sólo pueden ser objeto de regulación por ley, sino que, como ha hemos visto, algunas además de su regulación por ley del Parlamento escocés pueden ser objeto de desarrollo por Reglamento del Ejecutivo y otras (como ocurre en España), objeto de desarrollo por orden ministerial.

Los artículos 52 a 58 de la Scotland Act regulan las potestades del Ejecutivo escocés y, entre otras, reconoce la capacidad de dictar normas reglamentarias, que igualmente vendrán establecidas en las leyes que vaya aprobando el Parlamento escocés. Es de gran importancia el artículo 53 de la Scotland Act porque atribuye a los Ministros escoceses las funciones que corresponden a los Ministros del Gobierno del Reino Unido respecto de las materias objeto de su competencia.

Por su parte, el artículo 54 de la Scotland Act especifica qué casos se sitúan fuera de la competencia del Gobierno escocés, a saber:

1.º Dictar cualquier norma subordinada que se encuentre fuera de las competencias del Parlamento en el caso de insertarse en una ley.
2.º Confirmar o aprobar cualquier tipo de norma subsidiaria que contuviese tal disposición.

Ahora bien, aunque el artículo 54 de la Scotland Act equipara las atribuciones transferidas a los Ministros escoceses con aquellas de carácter legislativo que tiene el Parlamento escocés, otros artículos de esta ley amplían considerablemente las competencias del Ejecutivo escocés en materias que no son competencia legislativa del Parlamento escocés:

1.º El artículo 63 de la Scotland Act otorga al Gobierno escocés funciones de carácter «ejecutivo» en materias objeto de competencia del Reino Unido que, en condiciones normales, serían ejercidas por el Gobierno de Londres en Escocia por medio de una Order in Council que debe ser aceptada por los Ministros escoceses.
2.º El artículo 108 de la Scotland Act permite la «compartición» de atribuciones entre el Gobierno de Londres y el de Edimburgo. Tal es el caso de lo previsto tanto en los artículos 56 y 57 de la Scotland Act, como el Anexo 5 que prevén de manera compartida entre el Gobierno de Londres y su homólogo de Edimburgo el velar por el cumplimiento, la observancia y trasposición del Derecho comunitario, de acuerdo con el artículo 2.2 de la «European Communities Act de 1972», lo que implica que la responsabilidad por infracción del Derecho comunitario es solidaria.

Por su parte, el Gobierno escocés también está sometido a control por el desarrollo de su actividad, no sólo por el Parlamento escocés, sino también por el Gobierno central; así, el artículo 58 de la Ley distingue dos supuestos:

Por una parte, el Ministro de su Majestad puede ordenarle que no adopte ninguna actuación que sea incompatible con cualquier obligación internacional. Igualmente puede obligarle a adoptar una determinada actuación por idéntico motivo.

El segundo supuesto se plantea si la norma subsidiaria que apruebe el Ejecutivo escocés contiene disposiciones respecto de las que el Gobierno de Londres tenga motivos razonables para creer que son incompatibles con cualquier obligación internacional, o con los intereses de la defensa y seguridad

nacional, o introduzcan modificaciones en el Derecho aplicable a las materias reservadas.

La consecuencia de dictar una Orden Ministerial desde Londres, al igual que en el supuesto del artículo 35 de la Scotland Act para el Parlamento escocés, supone la obligación para el Ejecutivo escocés de modificar las decisiones que ha acordado, respecto a lo que pueda afectar a los intereses anteriormente mencionados.

4.3. El sistema de financiación

Como último punto a tratar hemos de referirnos a la financiación escocesa porque en buena medida ha sido unos de los principales elementos paralizadores de la *devolution*.

Como no podía ser de otra forma, la financiación de la Administración escocesa sigue el mismo esquema que el resto de sus competencias, esto es, se nutre casi por completo de transferencias del Gobierno del Reino Unido articuladas de la siguiente manera:

El Gobierno de su Majestad transfiere el denominado «Bloque de fondos» o «Fondo consolidado» (art. 64 de la Scotland Act), cuya cuantía se considera que puede financiar los servicios públicos que son de competencia de la Administración escocesa, en un nivel cuantitativo y cualitativo equivalente al que presta el Gobierno del Reino Unido en Inglaterra.

La Administración escocesa no tiene posibilidad de establecer nuevos impuestos o modificar los existentes, salvo las previsiones de los artículos 73 a 79 de la Scotland Act, en donde el Parlamento escocés cuenta con la posibilidad de establecer un recargo en el impuesto sobre la renta, limitado al 3 por 100, hacia arriba o hacia abajo, respecto al tipo impositivo básico del país y con un límite cuantitativo en cuanto a la recaudación por este instrumento.

Ahora bien, la potestad de administrar este bloque de transferencias es absolutamente libre por parte de la Administración escocesa, sin que influya en sus decisiones de ningún modo el modelo de distribución de gastos que haya elegido el Gobierno central para proveer en Inglaterra los servicios que se consideran comparables [48].

El volumen global de transferencias que el Gobierno central debe aportar a Escocia, sigue la *fórmula barrants* y el mismo esquema que se emplea en el Reino Unido para determinar la financiación de las autoridades locales. Cuya base, aunque no en la misma cuantía, son las transferencias de libre disposición (el 75 por 100 aproximadamente de sus fondos). Esta valoración se hace servicio por servicio, en general multiplicando el número de personas que recibirán este servicio por un coste unitario estimado, considerando una

[48] *Vid.,* a este respecto, David Patiño Rodríguez, José Miguel Herrera Maldonado en «El sistema de financiación de Escocia y Gales», en la obra *Sistema de financiación en países federales y las posibles aplicaciones al caso español, con especial referencia a la definición de asignaciones de nivelación,* Grupo de Investigación, Economía del Sector Público de la Junta de Andalucía.

serie de costes adicionales para tener en cuenta particularidades territoriales. La estimación de los costes se hace basándose en un análisis de regresión que pondere factores tales como el clima, la densidad de población, etc., que puedan influir en los costes unitarios. La valoración del coste de los servicios, la realiza el ministerio responsable de cada servicio en Escocia, consultando a las autoridades locales. Al final se suma el coste de todos los programas de gasto que deban prestar las autoridades locales.

Para el caso de Escocia, esta previsión presupuestaria calculada sobre la base de la población y teniendo en cuenta las cuestiones económicas y geográficas del territorio han hecho que el gasto público percápita sea mucho más alto que en Inglaterra.

La política fiscal, la política macroeconómica en general y la distribución del gasto público en todo el territorio del Reino Unido son materias reservadas, es decir, la responsabilidad sobre las mismas pertenece al Gobierno central que la acomete a través del Tesoro.

Por esta razón, la financiación de los presupuestos de la administración descentralizada se determina por medio de las revisiones de todos los ministerios del Gobierno del Reino Unido dentro del proceso presupuestario. Una vez que el Parlamento de Westminster determina el nivel de transferencias de las administraciones descentralizadas, de éste, establece la provisión de fondos necesaria para la financiación de la actividad del Secretario de Estado para Escocia. Éste asigna la transferencia al Parlamento escocés, a través del Fondo Consolidado escocés. De dicha provisión de fondos también salen los fondos para sufragar los costes de la Oficina del Secretario de Estado para Escocia.

Estos fondos no constituyen la totalidad del presupuesto de Escocia. La financiación de los presupuestos totales escoceses se completa por medio de otros elementos que son los siguientes:

1.º El impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial.
2.º El tipo variable, del 3 por 100, del Impuesto sobre la Renta.
3.º El endeudamiento para financiar sus gastos de capital, cuya fiscalización corresponde al organismo del Gobierno central llamado United Kingdom Public Sector Net Cash Requierement.
4.º Fondos procedentes de la Comisión Europea.

El presupuesto total de Escocia está, por tanto, compuesto por dos categorías de fondos: los límites de gasto por Ministerio (DEL: Departamental Expediture Limits) establecidos cada tres años, y Gastos Dirigidos Anualmente (AME: Annually Manage Expenditure) establecido anualmente.

Dentro del DEL, o de los fondos de los límites de gastos por Ministerio, se encuentran: «las partidas del presupuesto asignado», que son de libre distribución por el Parlamento escocés, y las partidas que constituyen lo que se denomina «el presupuesto no asignado» y que se deben destinar a la finalidad del gasto concreto que fije el Reino Unido (y la partida más importante de este grupo está constituida por el gasto en Asistencia Social o los Hill Livers-

tock Compensatoria Allowances, o compensación a los ganaderos de zonas montañosas cuyas directrices de distribución los fija la Unión Europea).

Dentro del AME, o los fondos de gasto dirigidos anualmente, está el llamado gasto autofinanciado que son las partidas de gasto que son financiadas por la propia Escocia, de modo directo o a través de las autoridades locales. Estos fondos son finalistas y no pueden ser destinados a financiar servicios distintos de los indicados por el Gobierno de Su Majestad. Sólo el tipo variable escocés sobre la renta, si el Parlamento escocés lo modifica, puede Escocia distribuirlo como considere apropiado. Entre estas partidas se incluyen, principalmente, prestaciones a la política agraria, intereses de la deuda, dotación de fondos del apoyo a viviendas, pensiones de profesores, etc.

Como vemos, las decisiones sobre las prioridades o necesidades que deben ser satisfechas por medio del gasto público en Escocia, al igual que en el resto del Reino Unido, son tomadas por el Gobierno Central, salvo el tipo variable del impuesto sobre la renta o los impuestos locales que son competencia de la Administración escocesa. Sin perjuicio, de que, dentro de su ámbito competencial, Escocia tenga libertad para distribuir su presupuesto del modo que desee.

Las críticas a este sistema han sido muy variadas, pero cabe citar dos en particular [49]. Una de ellas alega que supone una amenaza para la creación de empleo y para los niveles de inflación, ya que si se eleva el tipo básico del impuesto sobre la renta, aumentan también las peticiones de equivalentes incrementos salariales, afectando a las empresas. La segunda, es la que tiene que ver con la capacidad de maniobra del Parlamento escocés, que es, claramente, muy limitada. El tiempo dirá si este sistema de financiación es adecuado o no.

V. IRLANDA DEL NORTE: LA NORTHERN IRELAND ACT 1998

Por lo que respecta a Irlanda del Norte, sin duda, la Ley de 1998 se constituye en un importante punto de inflexión en su proceso de autonomía, si bien su virtualidad hasta el momento es escasa y su efectividad está todavía por probar, ya que apenas si ha entrado en vigor, pues desde un principio, y como consecuencia de la conexión entre el proceso de desarme y el proceso de autonomía, este régimen se ha suspendido en varias ocasiones y en la actualidad sigue suspendido a pesar de las perspectivas esperanzadoras que se observan [50].

Centrándonos, pues, en la mencionada norma, ésta parte de una declaración de principios cual es la de que Irlanda del Norte pertenece al Reino

---

[49] *Vid*. A. Midwinter, y M. McVicar, *The Devolution Proposals for Scotland, an Assessment and Critique,* 1996, Public Money and Management, p. 13.

[50] De hecho, el artículo tres de la Ley señala que corresponde al Secretario de Estado para Irlanda del Norte apreciar si la puesta en marcha del acuerdo de Belfast ha logrado un avance suficiente,en cuyo caso puede éste presentar ante el Parlamento británico un Reglamento que fije la entrada en vigor de las Partes II y III de la Ley, referidas al Poder Legislativo y Ejecutivo respectivamente.

Unido y no dejará de formar parte de él salvo que la mayoría de sus ciudadanos así lo decida en un referéndum convocado al efecto. En este supuesto, además, es necesario que tal iniciativa se presente por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte ante el Parlamento de Westminster y que ambos Gobiernos, el británico y el irlandés, así lo acuerden.

Sobre la base de esta premisa, los aspectos más destacables de la norma a la hora de estudiar el sistema de *«devolution»* en este territorio son, a nuestro entender, sus instituciones y el reparto de competencias que se articula entre el Parlamento de Westminster y la Asamblea norirlandesa.

5.1. Organización institucional

5.1.1. *La Asamblea*

Tal y como señalábamos con anterioridad, los criterios básicos sobre la Asamblea de Irlanda del Norte ya se establecieron en el acuerdo de Belfast, a pesar de lo cual el Título IV de la Ley (arts. 31 y siguientes) regula determinados aspectos de esta institución.

En este sentido, la Ley establece la duración de la legislatura en cuatro años, de manera que, en principio, se celebrarían elecciones el primer jueves de mayo y siguiendo la tradición británica, el plazo entre el fin de una legislatura y la siguiente habría de ser el mínimo (minimun period) [51].

Sin embargo, y a pesar de esta determinación, la legislatura puede verse modificada y, por tanto, celebrarse las elecciones en fecha diferente en los siguientes supuestos: cuando el Secretario de Estado para Irlanda del Norte decida adelantar o retrasar en dos meses las fechas de las elecciones, siempre y cuando no se disponga que éstas se celebren en día festivo, cuando la Asamblea apruebe, por mayoría de dos tercios, una resolución que determine su disolución y, finalmente, se disolverá la Cámara si no es elegido el primer ministro y el vice primer ministro en el período de seis semanas establecido en el artículo 16.

Por lo que al Régimen electoral se refiere, en la Ley se regula el voto unitario transferible, es decir, que en cada circunscripción electoral se elegirán a seis miembros y cada voto indicará el orden de preferencia de los candidatos dentro de cada circunscripción, con posibilidad de ser trasferido a la opción siguiente cuando ese voto no sea necesario para alcanzar la cuota de votos mínima exigida o cuando la primera opción haya sido eliminada de la lista de candidatos por insuficiencia en el número de votos.

Esta Asamblea unicameral cuenta con 108 escaños, número desproporcionadamente alto en comparación con las otras autonomías, pero comprensi-

[51] Según el propio artículo 31.6, esta expresión debe venir determinada por la orden del Secretario de Estado para Irlanda del Norte.

ble si se tiene en cuenta que se introdujo en los acuerdos de Belfast con el fin de lograr la representación de los grupos minoritarios [52].

Corresponde al Secretario de Estado para Irlanda del Norte las competencias relacionadas con el censo, el control electoral de las candidaturas e incluso el sistema de sucesión en las vacantes que a lo largo de la legislatura ocurran en la Asamblea, si bien la ley permite dos sistemas: el de sustitución y el de elecciones parciales.

Por lo que respecta al régimen de incompatibilidades sigue en principio vigente The Northem Ireland Assambly descualification Act de 1975, aunque en la Ley del 98 se hacen algunas referencias concretas tanto a causas de inelegibilidad como la de incurrir en incompatibilidad para ser elegido Diputado, como a excepciones a dichas causas, que en cierto sentido no dejan de ser curiosas, como no considerar causa de exclusión de la Asamblea norirlandesa el sólo hecho de ser miembro del Senado de la República de Irlanda.

Sin perjuicio de que las normas de funcionamiento de la Asamblea deban ser reguladas por su Reglamento, la Ley del 98 establece una serie de premisas básicas que en todo caso deben cumplirse en lo que se refiere a la organización y funcionamiento de la misma:

En este sentido, se regula la figura del Presidente y los vice presidentes (art. 39), destacando, por un lado, la necesidad de que sean elegidos por el sistema de *cross-community support* y, por otro, el apartado 6 de dicho artículo que deja al Reglamento de la Cámara la posibilidad de definir la participación del Presidente en sus procedimientos, incluida la posibilidad de votar. Por su parte, el artículo 29 establece un sistema de Comisiones Estatutarias formadas por 11 diputados cuya principal función es la de apoyo y control a los ministerios.

---

[52] Curiosamente las primeras elecciones a la Asamblea se celebraron antes de la aprobación de la Ley, en marzo de 1998, arrojando el resultado siguiente:

— El Partido Unionista del Ulster (UUP), protestante, obtuvo 28 escaños.
— El Partido Socialdemócrata y Laborista (SDLP), católico, 24.
— El Partido Unionista Democrático (DUP), protestante, 20.
— Sinn Fein, brazo político del IRA, 18.
— Partido de la Alianza (AP), protestantes y católicos, 6.
— Partido Unionista del Reino Unido (UKUP), protestante, 5.
— Partido Unionista Progresista (PUP), brazo político de la fuerza voluntaria del Ulster, 2.
— Coalición de Mujeres, 2.
— Independientes, 3.

Por lo que a las últimas elecciones, celebradas el 26 de noviembre de 2003, se refiere el resultado fue siguiente:

— El Partido Unionista del Ulster (UUP), protestante, obtuvo 27 escaños.
— El Partido Socialdemócrata y Laborista (SDLP), católico, 18.
— El Partido Unionista Democrático (DUP), protestante, 30.
— Sinn Fein, brazo político del IRA, 24.
— Partido de la Alianza (AP), protestantes y católicos, 6.
— Partido Unionista del Reino Unido (UKUP), protestante, 1.
— Partido Unionista Progresista (PUP), brazo político de la fuerza voluntaria del Ulster, 1.
— Coalición de Mujeres, 0.
— Independientes, 1.

Así mismo, la Ley hace referencia a un órgano de extremada originalidad para el derecho parlamentario continental, cual es la Comisión de la Asamblea. Este órgano está compuesto por el Presidente y el número de miembros que la propia Cámara determine, aunque parece que la Ley sugiere el de 5 [53], sus competencias son, siempre siguiendo instrucciones dadas por la Asamblea, las de dotar a ésta del personal, los servicios y bienes necesarios para su funcionamiento y representarla en juicio. En concreto, la tabla 5 de la ley establece las competencias de dicho órgano, destacando sobre todo las referidas al personal de la Asamblea, pues a ella le compete su contratación, fijación del sueldo, determinación de puestos, etc., y las referidas al tráfico jurídico, ya que es la Comisión la que tiene capacidad jurídica y de obrar (es la que ejerce la propiedad, puede perfeccionar contratos, solicitar créditos, etc.). Así mismo, por Reglamento de la Corona esta Comisión puede pasar a ser a órgano de la corona «Crown Body», considerándose a todos los efectos como agente de la Corona británica.

5.2. El Ejecutivo

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, su regulación viene recogida en el Título III de la Ley (arts. 16 y siguientes).

El Ejecutivo de Irlanda del Norte se ejerce por un órgano colegiado cuya composición es la de Presidente, vicepresidente, nombrados por la Asamblea y los ministros, lo cual no sorprende nada en comparación con cualquier otro Gobierno de un sistema parlamentario; su especialidad viene dada nuevamente por el necesario equilibrio que hay que encontrar entre las dos comunidades.

Conforme al artículo 16, el Ejecutivo está presidido por un Primer Ministro y un Vice-primer ministro elegidos por la Asamblea de entre sus miembros en el plazo de seis semanas a contar desde su primera reunión y que gozan de un *status* prácticamente igual. La candidatura debe presentar dos nombres, uno para cada uno de los cargos, y ser elegidos por la mayoría de los votantes, siempre que representen a la mayoría tanto de los votos nacionalistas como unionistas.

Su mandato dura desde que prestan juramento hasta la elección de su sucesor, si bien puede cesar, además de por renuncia al cargo, cuando pierda la condición de miembro de la Asamblea, salvo que dicha pérdida se deba a la disolución de la misma.

Corresponde al Primer Ministro y al Vice primer ministro determinar el número de ministerios, así como las funciones que va ejercer cada uno, con las limitaciones establecidas en la Ley, la cual fija en 10 el número máximo de ministerios, y exige la ratificación de estas cuestiones por la Asamblea mediante resolución, además de que corresponde a la misma aprobar una Ley

[53] El artículo 40 utiliza la expresión «the prescribed number in acordance with the standing orders» y añade a continuación que esta expresión significa 5 u otro número determinado por el Reglamento.

que se refiera a la previsión para el establecimiento de ministerios y la disolución de los actuales [54].

No corresponde ni al Primer Ministro ni al Vice primer ministro, sin embargo, la elección de los ministros [55], sino que ésta se produce por un procedimiento expresamente establecido en el artículo 18, según el cual corresponde su nombramiento al «nominating officer» [56] de cada partido, según la fórmula S/1+M, siendo S el número de escaños que tiene el partido en el momento de constitución de la Cámara y M el número de ministerios que corresponden a dicho partido. Así, el que haya obtenido mayor número de escaños le corresponderá mayor número de ministerios y prioridad en la elección de éstos, el empate en el número de escaños se salva con la ficción de considerar mayoritario el que más votos haya obtenido en las últimas elecciones [57]. En todo caso, el ministro elegido debe ser miembro de ese partido y parlamentario.

Las causas de cese de un ministro son las establecidas para el Primer Ministro y además la de ser cesado por su «nominating officer». Por su parte, la Asamblea puede cesar tanto a los Ministros como a los Junior Minister, por considerar que no condenan la violencia o que han incumplido alguno de los puntos que señala el juramento que hacen al tomar posesión, pero, es más, la propia Asamblea puede, por estas mismas causas, excluir de la posibilidad de ocupar un ministerio a un Partido político, dicha decisión debe adoptarse por la Asamblea mediante la aprobación, por el cross-community support, de una resolución presentada por 30 diputados, por el Primer Ministro y el Vice primer ministro o por el Presidente de la Cámara, quien, a su vez, puede actuar a iniciativa propia o a petición del Secretario de Estado para Irlanda del Norte.

En cuanto a las funciones, los ministros dentro de su competencia, y siempre en nombre de su Majestad la Reina, ejercen la potestad reglamentaria

---

[54] Los Ministerios existentes son los siguientes:
- — Agricultura y desarrollo rural.
- — Cultura, arte y ocio.
- — Educación.
- — Empresa, Comercio e inversiones.
- — Medio Ambiente.
- — Financiación y Personal.
- — Salud, Servicios Sociales y Seguridad Pública.
- — Educación y aprendizaje.
- — Desarrollo regional.
- — Desarrollo social.

[55] La Ley permite el nombramiento de los Junior Minister así como la determinación de sus funciones (artículo 19).

[56] Según el artículo 18.13, en los supuesto de partidos políticos registrados según la Ley de partidos de 1998 por «nominating officer» se entiende el que aparezca registrado como tal o el parlamentario designado al efecto por éste, en relación con otros partidos políticos es la persona que aparece ante el Presidente de la Cámara como líder del partido o diputado designado por él.

[57] Los integrantes del primer Gobierno quedaron repartidos de la manera siguiente:
- — UUP 3 más el Primer Ministro.
- — SDLP 3 más el Vice primer ministro.
- — Sinn Fein 2.
- — DUP 2.

para el desarrollo de las materias transferidas con los claros límites de no poder adoptar decisiones contrarias ni a la Convención de Derechos Humanos, ni la Legislación comunitaria, ni, por supuesto, ser discriminatorias. Por otra parte, cualquier Reglamento aprobado por un Ministro de Irlanda del Norte que esté relacionado con las materias calificadas como reservadas o exceptuadas será inmediatamente revocado por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte (art 25), al igual que los que se consideran incompatibles con alguna obligación internacional, con la defensa o seguridad nacional, afectan al orden público o bien pueden tener efectos negativos sobre el mercado único de bienes y servicios en el Reino Unido; en estos casos la orden del Secretario de Estado para Irlanda del Norte tendrá efectos retroactivos.

Sin embargo, esta relación no es sólo negativa, también lo es positiva, pues si el Secretario de Estado para Irlanda del Norte considera que una posible actuación de un departamento norirlandés puede dar cumplimiento a alguna obligación internacional, favorecer la defensa, seguridad nacional o el orden público o bien puede tener efectos positivos sobre el mercado único de bienes y servicios en el Reino Unido, puede ordenar una actuación, generalmente la presentación de un proyecto de Ley, a ese departamento.

Por lo demás, cabría la posibilidad de hablar, en ejercicio de las funciones del Ejecutivo norirlandés, de cierta tutela administrativa de los Ministros de Londres sobre los del mismo ramo en Irlanda del Norte, ya que se prevé de forma expresa que cualquier otro ministro del Reino Unido puede dictar órdenes directas a los ministerios norirlandeses para adoptar las actuaciones necesarias que permitan dar cumplimiento a una obligación comunitaria, si bien en estos casos la orden debe contemplar únicamente el resultado a obtener y el plazo para lograrlo [58].

Finalmente, en el marco de estas relaciones, se regula la posibilidad de firma de acuerdos de cooperación entre los ministerios británicos y los norirlandeses. Aunque criticados, su origen se encuentra en el proceso de descentralización con el fin de asegurar la continuidad y eficacia de los servicios públicos. Éstos, además, pueden ser de carácter multilateral; de hecho, el Joint Ministerial Committee, presidido por el Primer Ministro británico e integrada por los tres Secretarios de Estado para las tres regiones más el Primer Ministro de cada una de ellas, se ha convertido en la base sobre la que se desarrolla una amplia actividad convencional tanto unilateral como bilateral [59].

5.3. Otras instituciones

Aunque podamos afirmar sin temor que tanto la Asamblea como el Ejecutivo de Irlanda del Norte se configuran en las dos principales instituciones

[58] *Vid*. Cantero Martínez que además asimila esta relación a la tradicional directiva comunitaria.

[59] Sobre este tema ver «La Devolution a Escocia, Gales e Irlanda del Norte», por Eliseo Aja Fernández, en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea,* Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals, 2003.

que han de hacer posible el proceso de descentralización, también es cierto que la ley hace referencia a otras de enorme importancia.

En un primer momento, no podemos olvidar al Secretario de Estado para Irlanda del Norte, que lejos de desparecer mantiene un papel de gran trascendencia en la nueva situación, pues es evidente que esta figura ha perdido su poder ejecutivo, reconvirtiéndose en un órgano de desarrollo de las relaciones entre el Gobierno central y el Gobierno «autonómico», al mismo tiempo que asume un papel de control sobre las instituciones descentralizadas [60].

Además, el artículo 56 de la Ley hace referencia a otra institución recogida ya en el Acuerdo de Belfast, cual es el Foro Cívico, órgano de carácter consultivo compuesto por representantes de los sindicatos, la patronal y el Gobierno y con competencias consultivas en materias sociales, culturales o económicas.

Pero, sobre todo, dentro de este entramado institucional debemos hacer referencia a lo que hemos denominado dimensión internacional de la cuestión irlandesa, que se refleja en la creación de instancias de colaboración permanente que se prefiguraron en el Acuerdo de Stormont para sustituir las creadas en el Acuerdo anglo-irlandés de 1985:

El Consejo Ministerial Norte/Sur está integrado por miembros de los Gobiernos de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda para consulta y colaboración en asuntos que afectan al conjunto de la isla, si bien su puesta en marcha se realizará separadamente por cada Gobierno. Puede reunirse conforme a varios formatos: en plenario dos veces al año y presidido por los Primeros Ministros; en reuniones sectoriales con la presencia de los Ministros competentes en el ramo; y con un formato transversal cuando se traten materias que afecten a diferentes sectores, a las relaciones con la Unión Europea o existan desacuerdos.

En concreto, los artículos 52 y 53 regulan la participación del Ejecutivo norirlandés en este órgano, de manera que corresponde al Primer Ministro y al Vice primer ministro conjuntamente la designación del Ministro o Secretario de Estado que participe en sus reuniones, y se establece la obligación de informar, tanto al Consejo de Ministros como a la Asamblea, de los resultados y posibles acuerdos. Además, será necesaria una Ley para transferir facultades propias de un Ministro a aquellos órganos de nueva creación que puedan surgir de sus acuerdos.

La Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa desarrolla la colaboración bilateral de los dos Gobiernos dirigidos por sus Primeros Ministros en todas las materias consideradas de interés común siempre que se refieran a cuestiones que no se han transferido al Gobierno de Irlanda del Norte, en especial las que hacen referencia a derechos, justicia, prisiones y policía en este territorio. Será co-presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores irlandés y el Secretario de Estado para Irlanda del Norte.

---

[60] Según John Hopkins en «Devolution from a comparative perspective», *European Public Law,* esta figura se parece a los ministros para las regiones de Azores y Madeira de Portugal.

El Consejo Británico-Irlandés reúne a los representantes de los Parlamentos y Asambleas de Londres, República de Irlanda, Irlanda del Norte, Gales y Escocia, así como a los representantes de las islas de Man y del Canal, para desarrollar políticas de interés común, aunque sus acuerdos no son vinculantes. Al igual que el Consejo Ministerial Norte/Sur, puede celebrar su reuniones siguiendo tres formatos: el plenario, dos veces al año, el sectorial y el transversal. Sus acuerdos deben ser tomados por consenso y se establece que corresponde a los Gobiernos británico e irlandés dotar a dicha institución de un secretariado, sin perjuicio del apoyo que puedan aportar los demás participantes.

5.4. Reparto de competencias

Por lo que se refiere al reparto de competencias, y tal y como decíamos al inicio de la exposición, es éste uno de los aspectos más destacables de la norma, de ahí que el legislador recoja dicho reparto en el título preliminarde la norma y haga bascular sobre el mismo gran parte de la regulación que afecta a la Asamblea norirlandesa. Así, el artículo 4 habla de competencias exceptuadas (enumeradas en la tabla 2 de la ley), materias reservadas (enumeradas en la tabla 3 de la ley) y materias transferidas, que son todas las no exceptuadas ni reservadas. El criterio es que son competencia de Irlanda del Norte todas las materias que sean expresamente transferidas por el Parlamento, siempre que no estén en la lista de reservadas o exceptuadas, ahora bien, se introduce cierta flexibilidad, ya que se permite legislar sobre materias en principio reservadas al Parlamento de Londres con el consentimiento del Secretario de Estado para Irlanda del Norte y del posterior control parlamentario.

En general, nos encontramos ante una complicada enumeración de materias que se complementan unas con otras, esto es, la plena definición de las materias reservadas y de las materias exceptuadas no puede ser entendida sin el análisis conjunto de ambas, lo que permite, no sin dificultad, comprender el esquema de competencias regulado [61].

---

[61] En concreto, este artículo señala «Transferred matter means any matter which is no an excepted or reserved matter». Por otra parte, atendiendo a las tablas 2 y 3 se consideran materias exceptuadas las siguientes:

- — La Corona incluidas sucesión y regencia, pero excluyendo en este punto lo relativo al Ejecutivo de Irlanda del Norte y sus propiedades o recursos naturales.
- — El Parlamento incluido el régimen electoral general de éste, de la Asamblea de Irlanda del Norte, del Parlamento Europeo y de las entidades locales y Régimen de Partidos Políticos.
- — Las relaciones internacionales incluidas las de la Unión Europea y sus instituciones o las relaciones con organismos internacionales, así como las competencias en materia de cooperación internacional; sin embargo, se consideran reservadas y no exceptuadas las relativas a la puesta en marcha de obligaciones surgidas de los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo Ministerial Norte/sur o en el Consejo Británico Irlandés, ni tampoco la puesta en marcha de obligaciones surgidas del Convenio de Derechos Humanos o de la normativa comunitaria.
- — Política de Defensa y seguridad.
- — Títulos y honores.
- — Nacionalidad y política inmigración.

A ello hay que añadir el hecho de que es difícil saber cuál es la diferencia entre materia reservada y exceptuada, ya que no existe una definición clara. Parece, sin embargo, según lo establecido en este artículo 4, que las materias reservadas pueden convertirse en materias transferidas y viceversa por un procedimiento que se regula en dicho artículo, según el cual el Secretario de Estado para Irlanda del Norte puede presentar un proyecto de Reglamento ante el Parlamento británico para modificar la enumeración de la tabla 3, siempre a propuesta de la Asamblea irlandesa, manifestada a través de una resolución aprobada por el sistema de cross-community [62].

Por otra parte, en el Título II de la Ley se regula la competencia legislativa de la Asamblea de Irlanda del Norte, definiéndose su alcance y límites en los artículos 5 a 8, lo que permite precisar aún más el reparto de competencias establecido y las relaciones que éste crea entre las distintas instituciones del Reino Unido.

Así, de la regulación que en el Título II de la Ley se hace de la potestad legislativa de la Asamblea, se deduce la existencia de relaciones entre el Parlamento de Londres y la Asamblea Norirlandesa que, en todo caso, están presididas por el principio de supremacía del Parlamento inglés. Este principio tiene su máxima expresión en la supresión de la devolución que en la actualidad rige en Irlanda del Norte, hasta el punto de no haber sido posible iniciar realmente el régimen autonómico del territorio, sin embargo, aceptada esta posibilidad máxima y en todo caso extrema, la siguiente cuestión que se plantea es en qué se refleja dicha superioridad dentro de una relación normal entre el territorio autónomo y el poder central, en este sentido, el artículo 5.6 de la Northern Ireland Act señala *que la potestad legislativa norirlandesa no afecta a la potestad del Parlamento del Reino Unido para aprobar Leyes que producen plenos efectos en Irlanda del Norte, pero, al mismo tiempo, una Ley de la Asamblea puede modificar cualquier regulación hecha por una ley del Parlamento, en la medida en que se refiera al Derecho norirlandés*. Según este artículo parece, como solución más lógica y respetuosa con la autonomía concedida, que, por un lado, el Parlamento de Westminster sólo tiene competencia para legislar sobre materias

— Normativa fiscal.
— Seguridad social.
— Nombramiento y remoción de los Jueces.

Respecto a las materias reservadas se enumeran entre otras:
— El reparto de funciones entre los Ministros de Irlanda del Norte.
— Navegación marítima y aérea.
— Régimen de privilegios y de incompatibilidades de los miembros de la Asamblea.
— La Ley Penal, el mantenimiento del Orden Público y la defensa civil.
— Declaración de los estados de emergencia.
— La regulación del poder judicial a excepción de lo enumerado como exceptuada.
— Pesos y medidas.
— Legislación bancaria.

[62] Según el apartado 5 del artículo 4 el cross-community support implica que para ser aprobada una materia es necesario, bien el apoyo de la mayoría de los diputados votantes que a su vez representen a la mayoría de los votos nacionalistas y a la mayoría de los votos unionistas, o bien que la iniciativa sea apoyada por el 60 por 100 de los diputados votantes que a su vez representen el 40 por 100 de los votos de cada una de las comunidades.

de la competencia de la Asamblea norirlandesa en situaciones extraordinarias y, por otro, que en el supuesto de competencias trasferidas el Parlamento no podría recuperar la materia ni legislar sobre la misma, ya que la competencia ha sido asumida por el Derecho norirlandés.

Por su parte, una previsión en la Ley norirlandesa no tendrá validez si excede de sus competencias, lo cual puede ocurrir en los supuestos siguientes:

- Porque se regule con una normativa de otro país o territorio distinto al de Irlanda del Norte.
- Porque regula materias exceptuadas que no son desarrollo de materias reservadas o transferidas [63], en concreto, para estos supuestos y para los que se regulan materias reservadas es necesario solicitar la correspondiente autorización del Secretario de Estado para Irlanda del Norte.
- Que sea incompatible con la Convención de Derechos Humanos o con el Derecho comunitario.
- Que modifique normas como el acta de adhesión a las Comunidades Europeas de 1972; la Ley sobre derechos humanos de 1998; la normativa de oficiales pensionistas y autoridades locales dictadas entre 1898 y 1919; o que afecte a determinadas previsiones recogidas en la propia ley que ahora analizamos, como la obligación del Gobierno norirlandés de informar al Tesoro Público cuando así se le requiera, la previsión recogida en el artículo 43 sobre el Reglamento de la Asamblea o la modificación del artículo 98 en el que se establece el significado de algunos de los términos utilizados en la Ley, etc.

Por último, este Título II también regula distintos medios de control para el adecuado ejercido de estas competencias.

En este sentido, en el artículo 9 se hace referencia al control que deben ejercer los ministros de Irlanda del Norte, quienes tienen la obligación de acreditar que un proyecto presentado por su ministerio queda dentro del ámbito de la competencia de su autonomía, para lo cual han de emitir una declaración al respecto.

En el artículo 10 se establece la obligación de que el Reglamento de la Asamblea regule un procedimiento por el cual se evite que un proyecto presentado ante ella pueda exceder sus competencias. En todo caso, este procedimiento debe contemplar que es el Presidente el que tiene que ejercer esta competencia, tanto en el momento de su presentación, como antes de la tercera lectura, al mismo tiempo, a él corresponde solicitar al Secretario de Estado para Irlanda del Norte el consentimiento para tramitar una ley en aque-

---

[63] En concreto, el artículo 6.2 b señala «a provision is outside that competence if any of the following paragraphs apply: (b) it deals with an excepted matter and is not ancillary to other provisions (whether is in the Act or previously enacted) dealing with reserved or transferred matters», y el apartado 3 de ese mismo artículo establece que «for the purposes of this Act, a provision is ancillary to other provision if it is a provision: (a) which provides for the enforcement of those other provisions or is otherwise necessary or expedient for making those other provisions effective, or (b) which is otherwise incidental to, or consequential on, those provisions.»

llos casos que esta materia pueda estar dentro de los supuestos el artículo 8 [64], salvo que el Presidente entienda que la materia del proyecto, aunque sea reservada o exceptuada, está relacionada directamente con una materia trasferida, o que el proyecto ya se presentó con el consentimiento expreso y previo del Secretario de Estado para Irlanda del Norte. Por su parte, éste puede también oponerse al proyecto una vez ya ha finalizado su tramitación en la Asamblea por considerarlo incompatible con alguna obligación internacional, con la defensa o seguridad nacional, porque afecta al orden público o bien porque pueda tener efectos negativos sobre el mercado único de bienes y servicios en el Reino Unido.

El artículo 15 regula el control que puede ejercer sobre una ley norirlandesa el Parlamento británico, bien antes de su promulgación, bien con posterioridad a ella si el Secretario de Estado para Irlanda del Norte considera que por razones de urgencia debe someterse al consentimiento real y luego al control del Parlamento de Wensminster; en estos casos, para que la ley quedase derogada sería necesaria la aprobación de una Order in Council de la Reina. En cuanto al procedimiento en el Parlamento, éste es el siguiente: el Secretario de Estado para Irlanda del Norte somete al conocimiento de ambas Cámaras el proyecto o la ley; éstas tienen un plazo de 20 días para presentar, con la firma de al menos 20 miembros de la Cámara, una moción de rechazo al proyecto que posteriormente debe ser aprobada.

Un tercer control es el ejercido por el Judicial Committee a petición del Fiscal General para Irlanda del Norte, que lo podrá ejercer o bien en el plazo de 4 semanas a contar desde que el proyecto fue aprobado por la Asamblea o bien en este mismo plazo pero a contar a partir de su aprobación después de cada una de las tres lecturas [65]. En todo caso, la Asamblea puede solicitar al Fiscal que retire el recurso cuando el Judicial Committee ha presentado a su vez un recurso ante el Tribunal de la Unión Europea sobre la misma materia y dicho recurso está pendiente de resolución.

Así mismo, el Presidente de la Asamblea tiene la obligación de remitir el proyecto para sus correspondientes controles a la Comisión creada en su seno de conformidad con el artículo 11 del Acuerdo de Belfast y a la Comisión de los Derechos Humanos de Irlanda del Norte que analiza su compatibilidad con éstos.

Con carácter posterior a su aprobación uno de los medios de control competencial de una norma lo ejerce el Secretario de Estado para Irlanda del Norte que puede no ejercer su potestad de sometimiento de la norma a sanción real por alguna de las siguientes circunstancias: ser incompatible con una

---

[64] Según este artículo se requiere el consentimiento del Secretario de Estado para Irlanda del Norte en relación con aquellos proyectos de Ley cuyo contenido: (a) afecta a una materia exceptuada pero que es necesaria para la entrada en vigor o es consecuencia de otra previsión relacionada con una materia transferida o reservada; (b) es una regulación relacionada con materias reservadas.

[65] En este sentido, el artículo trece establece que los proyectos de ley son tramitados por el procedimiento de tres lecturas, la primera se corresponde con un debate general sobre los principios del proyecto, la segunda con el debate del articulado y la tercera o «final stage» se corresponde con una votación final sobre el conjunto del proyecto, el cual sólo puede ser aprobado o rechazado en su totalidad.

obligación internacional, con la defensa y seguridad del Estado o con el orden público, así como cuando considere que puede afectar al libre mercado en el Reino Unido. Sin embargo, el control por excelencia es el control ejercido a través de los jueces y tribunales que tienen potestad para enjuiciar los «excesos de competencia» y los conflictos con el Derecho comunitario o con el Convenio Europeo de los Derechos Humanos. La última instancia es, en todo caso, el Judicial Committee antes mencionada que actúa casi como un Tribunal Constitucional al estilo continental que recoge incluso hasta un procedimiento equivalente a la cuestión de constitucionalidad española, ya que el Fiscal General para Irlanda del Norte puede solicitar a cualquier tribunal que presente ante este Comité una cuestión surgida en el proceso sobre esta materia.

5.5. Sistema de financiación

Por lo que respecta al sistema de financiación para Irlanda del Norte, la Ley del 98 recoge una serie de previsiones generales en sus artículos 57 y siguientes.

Con carácter general, la financiación se llevará a cabo a través del Fondo Consolidado para Irlanda del Norte, correspondiendo a la Asamblea la determinación del destino de sus fondos a los distintos servicios públicos. Este destino debe ser determinado, con carácter anual, por una Ley de la Asamblea, si bien se prevén dos supuestos extraordinarios de convalidación posterior.

El primero de éstos se produce si la Asamblea no ha aprobado, al menos tres días antes de que finalice el año en curso, la Ley para el año siguiente, en este caso corresponderá al Ministerio de finanzas autorizar fondos concretos para servicios determinados, que no podrán exceder el 75 por 100 del total autorizado para el año anterior.

Por su parte, si la Ley no ha sido aprobada antes del mes de julio del año en que debe ser aplicada, corresponderá al mencionado ministerio autorizar fondos concretos para servicios determinados, ampliándose el porcentaje del 75 por 100 al 95 por 100 del total autorizado para el año anterior.

En uno y otro supuesto dichas autorizaciones deberán ser convalidadas por Ley de la Asamblea. De hecho, a ésta le corresponde también la competencia de dictar normas que regulen tanto el control que en materia financiera debe ejercer el Auditor General para Irlanda del Norte, como las competencias que en esta materia pueden ejercer los departamentos ministeriales, en especial el de finanzas. Todas estas resoluciones y cualquier otra que afecte al sistema de financiación, deberán ser aprobadas por el cross-community support, lo que incluye el Proyecto de Ley de Presupuestos, cuya iniciativa además corresponde al Ministerio de Finanzas.

Junto a este sistema general de financiación a través del fondo consolidado, la ley, en su artículo 61, permite que el Secretario de Estado para Irlanda del Norte conceda préstamos a esta autonomía no superiores a 250 millones

de libras, siempre que así lo autorice el Tesoro Público y se respeten los criterios de devolución (intereses, plazo del préstamo, etc.) que éste determine.

Finalmente, la ley regula los sistemas de control, entre los que cabe destacar los siguientes:

- El control parlamentario, ya que se establece que el Reglamento de la Cámara debe contemplar la creación de una Comisión Parlamentaria que controle las cuentas generales.
- El control que puede ejercer el Tesoro Público, ya que se le autoriza a reclamar información financiera a los distintos ministerios norirlandeses.
- Y, de manera principal, el que se encomienda al Controlador y Auditor General para Irlanda del Norte, el cual es nombrado por la Reina a propuesta de la Asamblea que es, además, la única que puede removerlo de su cargo por mayoría de dos tercios.

VI. GALES: THE GOVERNMENT OF WALES ACT 1998

Por lo que respecta al modelo de *«devolution»* para Gales, éste es completamente distinto del utilizado para Escocia e Irlanda del Norte. Ello se debe principalmente a que, más que una forma de quasi-federalismo como la que se establece para aquellos territorios, la Goverment of Wales Act de 1998, no delega en la Asamblea la potestad de dictar leyes, sino que más bien acaba instituyendo una nueva forma de regionalismo hasta ahora desconocido dentro del Reino Unido [66].

Este grado inferior de autonomía viene avalado por la opinión pública galesa, como lo demuestran los resultados del referéndum, una voluntad política de autogobierno menor que en Escocia, con una vieja guardia laborista recelosa de la autonomía y una población prácticamente dividida en tres tercios: favorables, contrarios e indiferentes.

Por ello, la Government of Walles Act más que proponer la creación de una institución representativa, lo que pretende es acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos, para lo cual se dirige esencialmente al establecimiento de una Asamblea Nacional y a la reforma de los organismos públicos. Es por esta razón, por la que la ley galesa, no genera los problemas que en este sentido ocasionan las leyes escocesa o norirlandesa. Ahora bien, el esquema devolutivo que sigue plantea la dificultad de determinar concretamente las facultades de actuación que tendrá la nueva Asamblea, como veremos más adelante.

La Government of Walles Act de 1998 es una ley, por tanto, que recoge en todos sus títulos cuestiones relativas a la Asamblea Nacional Galesa, ello se debe al hecho de que teóricamente el Parlamento opera mediante el nombramiento de un Primer Ministro (Primer Secretario) a quien, conjuntamen-

[66] *Vid*. Vernor Bogdanor, *Devolution in..., op. cit.,* p. 255.

te con otros Ministros (Secretarios) seleccionados por éste, delega poder. Ello refleja el hecho de que el Parlamento galés, a diferencia de sus equivalentes escocés o norirlandés, forma una única entidad con el Ejecutivo; así, no existe separación formal entre ejecutivo y legislativo. Siguiendo con ello el modelo para la devolución de poderes del Gobierno local.

Sin embargo, el buen funcionamiento que hasta la fecha han tenido estas nuevas instituciones de autogobierno ha llevado hacia una mayor distinción entre el Parlamento como Legislativo y la Administración como Ejecutivo. Estas razones han dado como resultado que se esté tramitando actualmente en la Cámara de los Comunes el proyecto de ley «The Government of Walles Bill 2005» (el cual ya ha tenido su primera lectura el 8 de diciembre de 2005) fruto del informe de la Comisión Richard [67].

El nuevo proyecto de ley va dirigido principalmente a modificar la Ley de Gales de 1998 en el sentido de llegar a la verdadera separación de poderes: Legislativo, por un lado (en la National Assembly for Wales), y Ejecutivo, por otro (en la Welsh Assembly Government). Esto es, se pretende con ello que Gales obtenga un tipo de devolución de poderes análogo al de Escocia [68].

Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer porque el proyecto de ley ve necesario el someter esta reforma a referéndum y a su aprobación por las dos Cámaras del Parlamento de Westminster y por la mayoría de dos tercios de la Asamblea Nacional Galesa.

En consecuencia, y por el momento, vamos a centrar el estudio de la autonomía de Gales en The Government of Walles Act 1998, la cual está constituida por 159 artículos divididos en 7 Títulos (Parts) que a su vez se dividen en capítulos y 18 Anexos (Schedules).

El Título I, bajo el epígrafe «The National Assembly of Wales», se refiere a la nueva Asamblea de Gales, su composición, derecho de sufragio pasivo, y activo, sistema electoral, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de sus diputados, el estatuto de sus miembros, y duración de la legislatura.

El Título II, «Assembly functions», versa sobre las competencias y poderes de los que disfruta esta Asamblea Nacional de Gales.

El Título III, bajo el epígrafe «Assembly Procedure» recoge lo relativo a la organización y funcionamiento de la Asamblea, completado su contenido con el Reglamento de la Cámara y sus sucesivas reformas.

Pero quizá, lo más interesante de este Título III es el procedimiento de elección y nombramiento del Ejecutivo galés y en concreto de su Primer Secretario. Este Título finaliza con el Capítulo «Miscellaneous» que regula

---

[67] Esta Comisión fue creada en julio del año 2002. Su presidente Lord Richard, antiguo líder del Partido Laborista en la Cámara de los Lores, fue elegido por el Primer Ministro galés, siendo cuatro miembros de la Comisión nombrados conjuntamente por los líderes de los cuatro partidos políticos de la Asamblea y cinco mediante un proceso de selección público finalizado con una entrevista personal.

[68] *Vid*. Richard Cornes, *Reino Unido, Informe de las Comunidades Autónomas,* 2004, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005. Este autor señala en su p. 869 que «la devolución en el Reino Unido está presenciando el tipo de dinámica usual en España en la que los arreglos institucionales asimétricos actúan como espuela para las naciones con menos poder en la persecución de mayores cotas de autonomía».

cuestiones varias tales como: la relación de la Asamblea con el Secretario de Estado para Gales, la difamación, el desacato, las prácticas corruptas, etc.

El Título IV, «Assembly finance», regula todo lo relativo al sistema de financiación de Gales y en concreto la creación de la «Auditor General for Wales».

El Título V, bajo el epígrafe «Other provisions about the Assemly», regula cuestiones tan dispares como las funciones de la Asamblea ante el Derecho comunitario, derechos humanos y obligaciones internacionales; el Defensor del Pueblo en Gales, la Health Service Commissioners Act 1993; relaciones con el Gobierno local o con las ONGs (quangos); publicación de documentos, igualdad de oportunidades, los idiomas inglés y galés, etc.

El Título VI, «Reform of Welsh Public Bodies», regula las reformas que la Asamblea galesa debe llevar a cabo en los organismos públicos galeses para su adaptación a la nueva situación.

Y finalmente, el Título VII, «Supplementary», en nueve artículos establece cuestiones tales como: modificaciones de la normativa aprobada por el Parlamento galés; entrada en vigor, fuentes para la interpretación de la Government of Walles Act 1998; definición de conceptos, normativa provisional; legislación derogada, etc.

Por su parte, los 18 anexos versan respectivamente sobre: circunscripciones electorales; materias cuyas funciones deben ser transferidas por orden del Gobierno de Su Majestad; transferencias; funciones y demás; Instituciones u organismos públicos a reformar por la Asamblea; Instituciones y oficinas recogidas en el artículo 74; la escuela oficial de inspectores de Su Majestad en Gales; la Comisión de silvicultura; ediciones de la *«devolution»* en Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda del Norte; la Administración del Defensor del Pueblo; Minor and Consequential ammendments; la Agencia de desarrollo galesa: land provisions; la Agencia de Desarrollo galesa: other ammendments; la Agencia de Desarrollo Rural galesa; Housing for Gales; la financiación y auditoría de los organismos públicos galeses; y la normativa derogada.

Finalmente, hemos de señalar que la ley actualmente en vigor hace continuo hincapié en el carácter oficial del idioma galés y la consiguiente obligación de traducir todos los debates y documentos tanto al inglés como al galés.

6.1. Organización institucional: La Asamblea Nacional

Como hemos dicho, la Government of Walles Act no distingue formalmente entre Legislativo y Ejecutivo, por lo que sólo cabe hablar de la Asamblea Nacional de Gales [69], de carácter unicameral con sede en Cardiff y compuesta por 60 diputados, elegidos de conformidad con los artículos 1 a 8 de la Ley y el Anexo 1.

---

[69] El artículo 1 de la Ley dice que habrá una Asamblea para Gales que será conocida como «la Asamblea Nacional de Gales» o en gaélico «Cynulliad Gened Lacthol Cymru».

Al igual que para Escocia, tienen derecho al sufragio activo los ciudadanos de Gales, esto es, los que acrediten su residencia en el territorio de Gales. El derecho al sufragio pasivo corresponde a todo nacional del Reino Unido, permitiéndose incluso la dualidad de mandato como miembro de la Asamblea y o del Parlamento de Westminster (salvo los jueces), del Parlamento Europeo o los representantes municipales.

El sistema electoral es el mismo que para Escocia, combina la fórmula de la mayoría simple, con la proporcional denominada «Additional Member System». De acuerdo con este sistema, 40 diputados son elegidos por el sistema uninominal mayoritario a una sola vuelta.

Las circunscripciones electorales en que se divide Gales para la elección de su Asamblea coinciden con las del Parlamento de Westminster por «La Parliamentary Constituencies (Wales) Order de 1994».

Los 20 parlamentarios restantes son elegidos 4 por cada una de las cinco regiones en que Gales se divide para las elecciones al Parlamento Europeo [70].

La legislatura será de cuatro años y las elecciones se celebrarán el primer jueves de mayo, en el cuarto año civil salvo que dicha fecha no se considere adecuada, en tal caso, el Secretario de Estado para Gales puede dictar una «Order» para que las elecciones se celebren en día distinto, siempre que no exceda de más de un mes antes o después del primer jueves de mayo, sin que quepa disolución anticipada.

La Asamblea Nacional de Gales se considera en el artículo 1, apartado 1, de la ley, un órgano corporativo, por lo que goza de personalidad jurídica, lo que comporta, a diferencia de Escocia y el Parlamento de Westminster, que puede ser titular de derechos y obligaciones; y en el apartado 2 se la considera como un órgano de la Corona, lo que significa que la Reina o, en su defecto el Secretario de Estado, son los encargados de la primera sesión constitutiva después de cada elección.

Por otro lado, la Government of Walles Act al distinguir entre legislación primaria y secundaria, centra mucho su atención en aquélla. Así, el artículo 50 prevé el procedimiento de elaboración del primer Reglamento de la Asamblea, como legislación primaria, estableciendo que el Secretario de Estado nombrará a una Comisión (de no menos de 5 y no más de 9 miembros), que se encargará de redactar un proyecto que tendrá efecto cuando la Asamblea tenga su primer encuentro. Una vez que este primer Reglamento esté elaborado por los Comisionados lo presentarán al Secretario de Estado, éste podrá hacer las modificaciones que estime pertinentes y redactará un Reglamento que tenga fuerza vinculante pero que podrá ser modificado por la mayoría de dos tercios de la Asamblea, una vez que ésta haya sido válidamente constituida.

---

[70] En las primeras elecciones celebradas el 6 de mayo de 1999, los escaños se repartieron de la siguiente manera: laboristas, 28; Plaid Cymsu, 17, liberales demócratas, 6; conservadores, 9. Destaca el avance del partido nacionalista que casi triplicó sus votos aunque los laboristas mantuvieron su hegemonía.

Ahora bien, aunque la Cámara sea la única que pueda y deba modificar el Reglamento parlamentario, una vez que haya sido celebrada la primera sesión de las primeras elecciones de la Asamblea, no significa que tenga verdaderos poderes de autonormación, porque las leyes de Westminster (por las que transfiere a la Asamblea Nacional galesa «la subordinate legislation») se remiten al Reglamento parlamentario para que fije el procedimiento para su emanación. Lo que significa la necesaria puesta en conocimiento, y en su caso aceptación, del Secretario de Estado para Gales y del Parlamento de Westminster de las modificaciones del Reglamento que se pretendan aprobar.

A) *Organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional galesa*

El Título III de la Ley de Gales, bajo la rúbrica «el funcionamiento de la Asamblea», estructura, en su artículo 52, la organización de la misma en las figuras del Presidente, «Presiding officer», y los vicepresidentes, «Deputy presiding officer». Nada dice la Ley respecto al procedimiento para su elección, o al número de los mismos, estableciendo que debe ser el Reglamento de la Cámara quien lo regule. El único requisito que se exige es que el Presidente y los Vicepresidentes no pueden pertenecer al mismo Grupo Parlamentario.

El artículo 1 del Reglamento de la Asamblea de Gales, modificado el 22 de febrero de 2005, establece que en la sesión constitutiva de la Asamblea se elegirá un Presidente y un Vicepresidente Primero. Hasta que el Presidente sea elegido la Asamblea será presidida por el Letrado Mayor de la Cámara, quien sólo aceptará aquellas candidaturas que vengan avaladas por al menos otro diputado.

Una vez presentadas las candidaturas se procede en primer lugar a la elección del Presidente. Si se ha presentado una sola candidatura, el Letrado Mayor propondrá que el miembro propuesto sea elegido Presidente. En caso de oposición o de presentarse más de una candidatura, el Letrado Mayor lo someterá a votación secreta por papeletas.

Si son dos los candidatos que se han presentado resultará elegido aquel que hubiese obtenido la mayoría de los votos. Si son más de dos y ninguno ha obtenido la mitad de los votos, se excluirán a los candidatos que hubieran obtenido menor número de votos y el resto será sometido a una segunda votación o ballotage. Si en la siguiente votación se produjera un empate, se someterá a sucesivas votaciones hasta su elección [71].

Por lo que a las funciones de estos órganos se refiere, el Presidente, y en su caso, el Vicepresidente dirigen y presiden el pleno de la Asamblea, interpretan sus normas en caso de duda y las suplen en caso de omisión. Es a su vez el máximo órgano de la Administración parlamentaria y deberá actuar en todas las cuestiones de manera objetiva y con absoluta imparcialidad. El Presidente, y en su caso el Vicepresidente, tienen voto de calidad y no pueden

[71] La elección de los vicepresidentes se desarrolla de forma análoga a la del Presidente.

delegar sus funciones salvo en supuestos extraordinarios y nunca más de un cuarto de hora; en caso contrario, la sesión deberá ser suspendida hasta que algunos de los dos vuelva.

Junto a estas figuras, la Asamblea se organiza, como es habitual, en Pleno y Comisiones. El primero, constituido por todos los diputados, ejerce las funciones propias de este órgano como son la de control del ejecutivo, la de debate de las iniciativas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, así como la de aprobación de las normas de desarrollo o ejecución de las leyes adoptadas por Westminster.

Respecto a las Comisiones, el artículo 54 de la Ley establece que la Asamblea funcionará también a través de Comisiones, que estarán constituidas por un número de diputados entre siete y once, elegidos en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos Parlamentarios en la Cámara.

La organización y funcionamiento de las mismas se regula en el artículo 8 del Reglamento, que establece que se organizarán en torno a un (Chair) presidente y que adoptarán sus acuerdos por unanimidad o consenso, y si esto no fuera posible, por votación.

Sus debates serán públicos, salvo que se declaren secretos y pueden ser bilingües, ya que los diputados podrán expresarse, indistintamente, en inglés o galés. Para el mejor ejercicio de sus funciones, pueden formar en su seno subcomisiones o encargar determinados asuntos a una ponencia o a expertos en la materia.

En la Asamblea se constituirán las siguientes Comisiones:

— Las Subject Committee, que tendrán responsabilidad en cada uno de los campos o materias sobre los que la Asamblea tiene competencia. Ello significa que habrá tantas Comisiones como materias en las que la Asamblea tenga competencia (art. 57 de la Ley y 9 del Reglamento).
— La Legislation Committee o «The subordinate legislation Scrutiny», que es la encargada de proponer al Pleno de la Asamblea la aprobación de «Assembly Orders», o Reglamentos e informar a la Cámara de aquellas leyes de transferencia que pueden suscitar algún problema, por recaer en cuestiones o previsiones de detalle, hasta ahora desconocidas por la Asamblea, de difícil interpretación, por poder tener efectos retroactivos, soterrar conflictos jurídicos, etc. (arts. 58 y 59 de la Ley y 11 del Reglamento).
— Regional Committees: Habrá 4 Comisiones regionales (la del Norte, Medio, Sureste y Suroeste de Gales). Cada una de ellas, se debe corresponder con las circunscripciones regionales electorales. La finalidad de estas Comisiones es asegurar que las opiniones de todas las regiones se tengan en cuenta. Dichas Comisiones son un órgano asesor y no tienen atribuidos poderes para tomar decisiones (art. 61 de la Ley y 10 del Reglamento).
— La Audit Committee: Se encarga del control interno de las cuentas de la Asamblea y lo realizará un Auditor General for Wales que presenta-

rá su informe ante esta Comisión de Auditores; sin embargo, el control externo se realiza por la Comisión de Auditores públicos dependiente del Parlamento británico. Ningún miembro del Gobierno de Gales, puede ser diputado de esta Comisión (arts. 93 y 94 de la Ley y 12 del Reglamento).

— The Business Committee: es la Comisión encargada de fijar los asuntos a tratar en el Pleno, así como aconsejar sobre la tramitación de las distintas iniciativas a tratar por la Cámara. Sus sesiones son secretas y debe estar constituida por un miembro de cada grupo parlamentario, junto con un chair o presidente. Podría decirse que es una mezcla de lo que en el Derechos parlamentario español conocemos como Junta de Portavoces, con alguna función de Mesa (art. 13 del Reglamento).
— Committee on Equality of Opportunity: Comisión que sería la encargada de tramitar las peticiones, haciéndose cargo de toda reclamación de la opinión pública que suponga una discriminación por razón de la raza, sexo, opinión o cualquier otra razón fundada en derecho (art. 14 del Reglamento).
— Committee of European and External Affairs, o la Comisión de Derecho europeo e internacional (art. 15 del Reglamento).
— Committee on Standards of Conduct: que sería la Comisión encargada del estudio, vigilancia y control del estatuto de los diputados, el cumplimiento del Reglamento y el buen ejercicio y funcionamiento de las labores encargadas al Presidente de la Asamblea, tanto como órgano político, como de representación de la Administración parlamentaria.
— Las Planning Decision Committee (art.17 del Reglamento).
— La House Committee: encargada de todo lo relativo a la Administración de la Cámara; funcionarios, contratos, publicaciones, salarios, pensiones, permisos, licencias, etc. (art. 18 del Reglamento).
— The Committee for the Scrutiny of the First Minister (art. 18A del Reglamento). Es la encargada de controlar al Ejecutivo de Gales.

Pero sin duda, la Comisión de mayor importancia es *The Executive Committee o Assembly Cabinet*, ya que se configura en el verdadero Poder Ejecutivo de Gales, de ahí que el Reglamento de la Cámara se refiera a sus miembros como Primer Ministro y Ministros y no como primer secretario y secretarios. Sus funciones serán, por tanto, las propias de un Ejecutivo y, en concreto, las de administrar Gales, elaborar su proyecto de presupuesto, dirigir las distintas oficinas regionales, elaborar la legislación subordinada, etc. Siempre bajo la estrecha mirada de la Asamblea que lo controla y a la que corresponde la elección de su Presidente (Primer Secretario) de forma análoga al Presidente de la Asamblea [72].

[72] El Primer Ministro o Primer Secretario elegido en 1999 fue el laborista Alun Michaels, que designó al Gobierno, aproximándose al sistema de gabinete previsto para Escocia e Irlanda del Norte y fue sustituido en marzo de 2000 por Rhodor Morgan, también laborista, que es uno de los que ha llevado a cabo, de hecho, la separación entre Legislativo y Ejecutivo presentando un Libro Blanco.

La Comisión estará formada por los secretarios o ministros que se hacen cargo de las diferentes áreas de trabajo, a modo de carteras ministeriales, en un esquema de funcionamiento que recuerda al del Gabinete del Parlamento británico. Dichos secretarios o ministros serán los presidentes de las Comisiones en que se organice la Asamblea por razón de la materia (que no podrán exceder de 9), más algunos otros (no más de dos) que se elegirán libremente por el Primer Ministro. En este sentido, la responsabilidad del ejecutivo se articula a través del control parlamentario por medio de las preguntas formuladas por los demás miembros de la Cámara, pero, sin embargo, no se regula la posibilidad de la destitución de la Assembly Cabinet por medio de una moción de censura a su responsable, ni éste tampoco puede disolver la Asamblea. El Reglamento de la Asamblea determina las funciones que ésta debe realizar por sí misma y cuáles puede delegar en el Ejecutivo o los ministros de este órgano.

Importante es también referirse a las oficinas regionales que se ven representadas en las Comisiones Regionales y que han sido creadas principalmente para suprimir a los quangos u organismos públicos independientes, asumiendo sus funciones [73].

Asimismo, existe un Comisionado parlamentario o Defensor del Pueblo que investigará las quejas de los administrados acerca del funcionamiento de la Asamblea y ante la cual presentará su informe (art. 111 de la Ley y el Anexo 9). El personal administrativo que prestaba sus servicios en la Welsch Office ha sido traspasado a la Asamblea, pero sigue formando parte del Home Civil Service, el cuerpo estatal de funcionarios.

6.2. Reparto de competencias

El modelo empleado por el legislador para la atribución de competencias a la nueva Asamblea de Gales es completamente distinto del utilizado para Escocia e Irlanda del Norte. Si aquéllos se caracterizaban por los amplios márgenes de que disponía el legislador, éste se caracteriza por estar sometido ya desde el principio a importantes limitaciones, toda vez que sólo podrá dictar normas sobre aquellas materias que específicamente le hayan sido transferidas. Es decir, se trata de una atribución de competencias realizada materia por materia. A ello hay que añadir que la Asamblea únicamente tendrá competencia para dictar «subordinate legislation», es decir, para dictar normas que desarrollen las previamente aprobadas por Westminster y que son conocidas como

[73] *Vid*. Neus Oliveras, «La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte», en *La Organización territorial de los Estados,* Ministerio de Educación y Cultura, «la forma de Estado». Este autor nos recuerda que el Gobierno central dotó de poderes a la Asamblea para evitar la duplicidad de organismos públicos independientes (quangos) y su proliferación. Para ello, transfirió a la Asamblea poderes de reforma de estos organismos, incluyendo la posibilidad de suprimirlos y asumir sus funciones o asignarlas al Gobierno local.

Assembly Orders. Sin embargo, estas leyes se remiten al Reglamento de la Asamblea, para que fije el procedimiento de emanación de la normativa [74].

Dicho esto, de conformidad con el Título II de la Ley, entendemos que la Asamblea tiene poderes ejecutivos que comprenden tanto la elaboración de legislación subordinada a la del Parlamento de Westminster, como la aplicación de ésta y la ejecución de las políticas del Gobierno central. Según el artículo 22 de la Ley, la delegación de estas competencias se realizará mediante una ley de transferencia (Order in Council), elaborada por el Secretario de Estado, que debe ser aprobada por el Parlamento británico. [75]

Dentro de sus competencias normativas, la Asamblea de Gales puede dictar Reglamentos y normas de legislación secundaria, aunque también legislación de urgencia ante supuestas emergencias. Además, puede sugerir al Parlamento de Westminster la adopción de nuevas leyes o dar su opinión sobre las que pretenda promulgar. Pero sólo tendrá competencias sobre las materias que por ley le hayan sido transferidas. La transferencia puede ser de muy distinta manera: así, es posible que se transfiera en exclusiva alguna materia a la Asamblea, de tal forma que el ejercicio de dicha competencia y su responsabilidad la asuma en exclusiva la Asamblea. Puede ser que la transferencia de la competencia sea para que se ejercite conjuntamente por la Asamblea y el Ministro de la Corona y, finalmente, la Order puede disponer que la competencia sólo la pueda ejercer el Ministro competente de la Corona con el consentimiento de la Asamblea, o tras haber sido oída previamente la Asamblea.

El problema principal que este sistema de devolución genera es que las potestades de la Asamblea van a depender directamente de la forma en que Westminster decida legislar. Además los presupuestos básicos para la legislación de Gales serán preparados por Westminster, pero una vez diseñados, el Gobierno central no será el responsable del desarrollo que de los mismos se haga en Gales, rompiéndose de esta forma el vínculo crucial que deberá existir siempre entre legislación y ejecución.

---

[74] *Vid*. Josefa Cantero Martínez, *op. cit.,* «La Devolución de Poderes en el Reino Unido», pp. 371 y 372. Esta autora añade además que es preferible no traducir el término «subordinate legislation» porque es de difícil encaje en el sistema jurídico español. Este término abarca las normas con rango de ley hechas fuera del Parlamento, normalmente por los Ministros, por el Privy Council, por las autoridades locales o por otras personas jurídicas. Este poder o facultad es únicamente ejercitable si ha sido previamente conferido a través de una ley emanada por el Parlamento. Es habitual que la ley establezca los principios y bases generales que después permita al ministro o a la autoridad correspondiente su desarrollo a través de la «subordinate legislation», aunque en ocasiones incluso le permite modificar otras leyes (cláusula de Enrique VIII). Pues bien, aunque esta normativa sería equiparable a nuestra potestad reglamentaria, dada la extensión de sus titulares, prefiere utilizar directamente el término inglés y obviar su traducción.

[75] Las competencias más relevantes de la Asamblea son las siguientes: desarrollo económico; agricultura, pesca y alimentación; industria; educación y formación profesional; gobierno local; servicios sociales y salud; vivienda; medio ambiente; planificación del territorio; carreteras y transportes; arte, cultura y lengua galesa; patrimonio histórico; deportes y ocio, etc. Cada una de estas competencias y funciones vienen delimitadas y concretadas en la ley. En todo caso, el Gobierno central se reserva aquellas materias que afectan a la totalidad del Reino Unido, como son: las relaciones internacionales, defensa, impuestos, política fiscal, macroeconomía, seguridad social, etc.

Para resolver los conflictos de competencia que se susciten, hay que recurrir al Anexo de la Ley, que se encuentra bajo el epígrafe «devolution issues». La «devolution issues» consiste en dilucidar si el ejercicio de alguna de las funciones que pretende realizar la Asamblea se halla dentro de su ámbito de competencias; para ello hay que tener en cuenta, además de la ley de delegación, que este ejercicio de competencias no sea contrario al Derecho comunitario, ni sea incompatible con los derechos de la Convención Europea.

Estas cuestiones surgirán generalmente en el contexto de un proceso judicial, donde deban aplicarse las normas dictadas por la Asamblea. Cuando el órgano judicial implicado considere que existen dudas sobre el ejercicio de las funciones de la Asamblea debe notificarlo al Fiscal General (Attorney General), y a la Asamblea galesa. Además, si considera que la Asamblea se ha extralimitado en sus competencias, puede anular o limitar el efecto de su actuación, o dejarla en suspenso hasta la corrección de los defectos en que hubiera incurrido; también puede interponer un recurso ante el órgano jurisdiccional superior correspondiente. En estas diversas fases interviene el Fiscal General, quien puede confirmar la decisión del juez o magistrado, o presentar una apelación. En caso de que la cuestión surja en la Cámara de los Lores, esta Cámara puede resolver por sí misma, o decidir remitir la cuestión al Judicial Committee of de Privy Council, en estos casos la decisión del Judicial Committee es vinculante.

Existe otra vía para cuestionar el ejercicio de las competencias de la Asamblea. El Fiscal General puede requerir a cualquier tribunal que remita al Judicial Committee alguna cuestión que haya surgido en el proceso que se está suscitando y en el que es parte. También puede el Fiscal General elevar una consulta al Judicial Committee acerca del uso de una determinada competencia de la Asamblea, aunque no sea objeto de un proceso judicial. La interposición de la consulta debe ser notificada a la Asamblea, la cual, mientras decide el Privy Council, no podrá ejercerla en la forma prevista.

6.3. El sistema de financiación

Una de las pretensiones del Gobierno central era que, mediante la Asamblea, el país de Gales fuera capaz de superar sus problemas económicos; Westminster entendió que el liderazgo de la Asamblea, junto con el poder de controlar a los organismos independientes y en colaboración con las autoridades locales, supondría un sector público fuerte que contribuiría a mejorar el nivel de vida de la población galesa. De ahí que la distribución del Presupuesto para Gales se haya dejado en manos de la Asamblea.

Así pues, Gales, al igual que Escocia, se encarga de elaborar y ejecutar los presupuestos del Reino Unido para Gales y debe asignar los recursos económicos al Gobierno local y demás organismos públicos independientes. Sin embargo, como en Escocia es el Gobierno central quien transfiere el bloque de fondos cuya cuantía considera que puede financiar los servicios públicos de Gales en un nivel cuantitativo y cualitativo equivalente al que presta el

Gobierno central en Inglaterra. Además, Gales carece del poder de Escocia de establecer un impuesto y sólo puede administrar el presupuesto que le haya sido transferido a través de la *fórmula barrants,* sin verse influenciado en sus decisiones por el modelo de distribución de gastos que haya elegido el Gobierno central para proveer en Inglaterra los servicios que se consideran comparables.

VII. INGLATERRA

Mientras que aproximadamente un 15 por 100 de la población del Reino Unido se beneficia del proceso de descentralización política o *devolution,* Inglaterra, con el 85 por 100 restante, continúa siendo únicamente gobernada por Westminster y Whitehall (la sede del Ejecutivo del Reino Unido). Ello no significa que el debate de la *devolution* no se haya trasladado a esta zona. Los problemas han sido, sin embargo, otros muy distintos.

En efecto, la organización territorial en Inglaterra se ha basado en los condados, territorios con los que la población tradicionalmente se ha identificado, dejando las regiones para cuestiones meramente administrativas [76].

Ya en los años setenta, las reivindicaciones nacionalistas de Escocia y Gales se trasladaron a Inglaterra, lo que generó un debate conocido como la «English Question» para estudiar cómo debía llevarse a cabo la descentralización política de Inglaterra, dotando de poderes de gobierno a las distintas regiones.

Sin embargo, el Gobierno conservador no llevó a cabo ninguna medida y habría que esperar a 1994 para que se creasen las oficinas de Gobierno regionalistas, directamente responsables ante el Gobierno central.

La victoria laborista en 1997 significó un nuevo impulso de la «English Question». A tal fin, el Gobierno de Tony Blair reforzó las Oficinas de Gobierno regional inglesas y creó los siguientes organismos:

— Las Agencias de Desarrollo Regional (Regional Development Agencies), mediante la Ley de las Agencias de Desarrollo Regional de 1998, como organismos públicos departamentales para el desarrollo económico y la regeneración de las regiones, promoviendo el empleo, la eficiencia, inversión y competitividad empresarial, y contribuyendo al desarrollo sostenible. Estas Agencias son responsables ante el Gobierno y el Parlamento.
— Las Cámaras Regionales (Regional Chambers), como organismos voluntarios cuya finalidad será la de controlar la actividad de las Agencias de Desarrollo Regional. Sus miembros entre cuarenta y cien

[76] *Vid*. Ramón Galindo Calvés en «Las Asambleas regionales en Inglaterra y su impacto sobre el gobierno local», en *Anuario del Gobierno local, 2002,* Fundación Democrática y Gobierno Local, Institut DE, Dret Públic, Barcelona. Este autor nos recuerda en la p. 338 que las regiones se han utilizado a lo largo del siglo pasado como unidad de descentralización, por ejemplo, durante las dos guerras mundiales.

(dependiendo de la región) no son elegidos directamente: un 70 por 100 se compone de concejales de las autoridades locales y un 30 por 100 por representantes de los intereses de la región, ya sea del sector empresarial, organizaciones voluntarias o grupos medioambientales. Estos representantes se eligen de forma indirecta. La mayor parte de su financiación proviene de las autoridades locales.

— La Autoridad del Gran Londres (Greater London Authority), que aunque se trata de una autoridad local, con competencias propiamente locales, a la que nos referiremos posteriormente, cumple también funciones de ámbito regional, ya que es la responsable del diseño de diferentes estrategias para todo el área metropolitana de Londres, según lo establecido por su Ley de creación, la Greater London Authority Act 1999.

7.1. La organización regional en Inglaterra

La creación de estos organismos, sin embargo, no satisfizo las demandas de los regionalistas, en especial el sentimiento de la región de North East, que ya en 1992 inició una campaña consistente en establecer «constitutional conventions» inspiradas en «la Scottish Constitutional Convention», en pro de la creación de la Asamblea del Norte, a la que le siguieron, en 1999, Yorkshire and Humber y North West.

Para dar salida a esta presión regionalista, el Gobierno publicó el Libro Blanco «Your Region, Your Choice. Revitalising the English Regions», en mayo de 2002, el cual se centraba muy especialmente en la creación de Asambleas Regionales y la determinación de los límites territoriales de dichas regiones.

En relación con este ultimo punto, se proponía que los límites territoriales coincidieran con los de las Agencias de Desarrollo Regional y otros organismos estatales. En total se constituían ocho regiones con una extensión y una población elevada, con el fin de no socavar el papel de los gobiernos locales. Por otra parte, propugnaba que cada Asamblea regional eligiera su propia capital, previa consulta a las Cámaras regionales preexistentes.

Por lo que a dichas Asambleas se refiere, el Libro Blanco proponía una única regulación marco, de tal manera que estos órganos tendrían poderes ejecutivos y de control. El poder ejecutivo lo ejercerían a través de un *leader* y un equipo de gobierno elegido por ella misma, con al menos seis miembros responsables del desarrollo y ejecución de las políticas a seguir. En todo caso, la Asamblea podría reemplazar al ejecutivo por mayoría simple, según el sistema conocido como el modelo de «leader and cabinet executive», que además permite el control de éste a través de las Comisiones que en su seno constituya la Asamblea.

El número de miembros para cada Asamblea se fijaba entre 25 y 35, dependiendo de la población de cada región y la elección de sus Diputados por el sistema electoral «Addittional member system», cada cuatro años y con una barrera legal del 5 por 100.

Por otra parte, el Libro Blanco hacía referencia a otros aspectos de importancia en relación con estos órganos, y así señalaba que las Asambleas tendrían competencias sobre: el desarrollo económico; la planificación urbanística; la vivienda; el transporte; la cultura; el turismo y deporte; la política rural; el medio ambiente; y la seguridad ciudadana. En este sentido, podían exigir responsabilidades a las Agencias de Desarrollo Regional y a los organismos públicos y privados de la región y hacer recomendaciones al Gobierno central sobre materias relacionadas con su región, así como ser consultadas en determinadas cuestiones por otros organismos y el propio Gobierno. Finalmente, a ellas correspondía el nombramiento de cargos en distintos organismos y la realización de actividades coordinadas con los distintos agentes relevantes que operan en su territorio.

Por lo que a su financiación se refiere, ésta se preveía a través de transferencias del Gobierno central, sin perjuicio de que la distribución del presupuesto lo llevara a cabo la Asamblea de la forma que considerase más oportuna, de hecho correspondía al Ejecutivo presentar un proyecto de Presupuestos para su aprobación por el Pleno de la Asamblea. Así mismo, el libro blanco permitía la obtención de recursos mediante la *council tax,* aunque con las limitaciones que pudiera imponer el Gobierno central para evitar un excesivo aumento de la presión fiscal.

Sobre la base de estas premisas, el Gobierno laborista consideró que, en todo caso, era necesario someter a referéndum la posible modificación del sistema regional de Inglaterra, de tal forma que sólo donde existiese un consentimiento popular claro se realizarían las reformas oportunas para establecer estas Asambleas regionales. En consecuencia, el 14 de mayo de 2003 se aprobó la «Regional Assemblies (Preparations) Act 2003». Esto es, la Ley que establece las provisiones necesarias para la celebración de referendos en las ocho regiones inglesas, dejando fuera al Gran Londres que ya tenía su regulación específica.

La Ley constaba de 31 artículos y estaba dividida en cinco Títulos (Part). El primero, relativo a los referendos; un segundo, «Local Goverment Reviews» sobre las revisiones del gobierno local; un tercer Título, «Advice of electoral Commission», relativo a la Comisión electoral; el siguiente, «Funding for Regional Chambers», asignando presupuesto a las Cámaras regionales, y el último, «General», que regulaba aspectos menores.

Por lo que respecta a los referendos, la Ley establecía que éstos debían celebrarse antes de dos años (art. 1.6), pudiendo coincidir el mismo día que cualquiera de las demás elecciones, previa consulta de la Comisión electoral. En el caso de un resultado negativo no podría, sin embargo, volverse a celebrar otro referéndum hasta que hubiesen transcurrido siete años. Finalmente, la pregunta que había de contestarse por el electorado era la siguiente: *Should there be an elected assembly for the (insert name of region) region? (artículo 3.1)*[77].

[77] El resto de los aspectos concernientes a ellos se regula por La Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

Ahora bien, del Título II de la Ley se observaba que esta reforma no sólo afectaba al nivel regional sino también al sistema de Gobierno local que existiese en ese territorio; de hecho, en el artículo 3.2 se sometía también a referéndum el tipo de Gobierno local que sería necesario implantar para el caso de que se optase por el establecimiento de una Asamblea regional. En este sentido, la Ley establecía la obligación de que, antes de que se celebre el referéndum, el Secretario de Estado encargara al «Boundary Committee» [78] una revisión del Gobierno local con el fin de tender hacia una estructura unitaria, pues el objetivo de la reforma no podía, en modo alguno, significar la adición de un nuevo nivel de gobierno en el sistema existente, de tal forma que el Boundary Committee sólo haría recomendaciones cuando pudiera haber dos niveles de Gobierno local.

En suma, el proceso de revisión por el Boundary Committee constaría de las siguientes fases:

— El Gobierno encarga al Committee la revisión del Gobierno local en una o varias regiones.
— El Committee elabora unas recomendaciones, y éstas se hacen públicas, se distribuyen en la región y se explican.
— Finalmente, después de estudiar las respuestas de las recomendaciones, se elabora por el Committee un Informe final, reflejando sus conclusiones y recomendaciones finales.

Una vez superada esta fase, el Gobierno central convocaría referéndum en la región, que si fuera positivo obligaría al Parlamento de Westminster a aprobar una ley que trasladase los contenidos del Libro Blanco ya analizado.

La primera región en celebrar un referéndum de conformidad con la ley de las Asambleas Regionales de 2003 fue la Región Noreste. Pero el paladín del gobierno regional inglés en el Gobierno, John Prescott (Vice primer Ministro) tuvo que admitir el 5 de noviembre de 2003, ante el recuento de los votos del referéndum, que había sufrido una enfática derrota. Ante una participación del 47,8 por 100 de los 1?9 millones de electores de la región, el 78 por 100 votaron en contra de una Asamblea regional electa y sólo el 22 por 100 estuvo a favor.

Según Richard Cornes [79], los dos principales factores que jugaron en contra del voto favorable fueron una combinación del coste (con los opositores llevando a cabo una efectiva campaña afirmando que la Asamblea sería un elefante blanco de 20 millones de libras) y la creación de una Asamblea que no tendría poderes significativos como para comportar un cambio destacable en la forma de gobernar la Región Noreste.

---

[78] El Boundary Committee for England, sustituyó en abril de 2002 al local Goverment Committee for England. Es una Comisión electoral que cumple las funciones de control de aspectos electorales y financiación de los partidos, cuya principal finalidad será aconsejar al Gobierno Central sobre los consejos del distrito y los condados, así como la creación, modificación o abolición de las parroquias.

[79] Richard Cornes en «Reino Unido», *Informe de las Comunidades Autónomas 2004,* Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 875.

Como consecuencia de este fracaso, el viceprimer ministro anunció que los planes para los subsiguientes referendos, en las regiones de Yorkshire y Humberside no seguirán adelante. En el discurso de la Reina ante el Parlamento de 2004 (donde se exponen las propuestas legislativas del Gobierno para el año) no se hizo ninguna referencia a los Gobiernos regionales y, en las elecciones de 2005 el partido laborista ha centrado principalmente su atención en reforzar la seguridad ciudadana y adoptar una postura clara en relación con el terrorismo, por lo que parece que habrá que esperar al año 2006 para ver si, efectivamente, vuelve a plantearse el sistema regional en Inglaterra.

7.2. La Greater London Authority

El fracaso sufrido por el proyecto laborista de descentralización en Inglaterra no puede, sin embargo, empañar el cambio que si han conseguido sacar adelante en relación con el Gobierno de la Ciudad de Londres, de hecho en su programa electoral de 1997 el Partido Laborista se comprometía a crear para la ciudad de Londres un gobierno constituido por un Alcalde y una Asamblea elegidos democráticamente, propuesta ésta que fue sometida a referéndum en el año 1998, por la Greater London Referéndum Authority Act, y que recibió el apoyo del 72 por 100 de los votantes londinenses, si bien con una participación muy baja (del 35 por 100).

Fruto de este resultado sería la Greater London Authority Act 1999, con 425 artículos, divididos en 12 Títulos (Parts) y 34 Anexos.

El Título I, «The Greater London Authority», regula las autoridades que lo constituyen (el Acalde y una Asamblea), el sistema electoral, los derechos y deberes de sus miembros, el estatuto de estos representantes, salario, pensiones, licencias, vacaciones y demás.

El Título II, «General Functions and Procedure», regula la organización y el funcionamiento de estas autoridades.

El Título III, «Financial Provisions», establece el sistema financiero y presupuestario de la Administración local de Londres.

Los Títulos IV, V, VI, VII y VIII, «Transport», «The London Development Agency», «Police and Probation Services», y «The London Fire and Emergency Planning Authority», regulan las cuatro agencias funcionales: Transporte de Londres; Agencia de Desarrollo; la Autoridad de Policía metropolitana; y la Autoridad para la planificación de Extinción de Incendios y de Emergencias.

Los Títulos IX y X, «Planning; Environmental Functions» y «Culture Media and Sport», establecen las competencias en materias de planificación urbanística, medioambientales, culturales, turísticas y deportivas.

El Título XI, «Miscelaneous and General Provisions», recoge cuestiones varias como legislación en vigor, compañías en las que interviene la Administración local, información, pensiones,, etc.

Cierra la Ley el Título XII, «Suplemmentary provisions», con lo relativo a la elaboración de legislación delegada, transferencia de competencias, etc.

La Autoridad del Gran Londres está constituida por un Alcalde («The Mayor of London») elegido directamente y una Asamblea («Assembly for London) constituida por 25 miembros, elegidos separadamente y por un período de cuatro años. Esta Ley, según Mark Kleiman, representa una nueva forma de gobierno local en Gran Bretaña con una clara separación de poderes entre ambos órganos.

Por lo que al *Alcalde* se refiere, su elección es por mayoría simple, salvo que se presenten más de dos candidatos, en este caso hay que acudir al sistema de voto suplementario, es decir, cada elector debe expresar su primera y segunda preferencia entre los candidatos presentados. Después de la primera vuelta, se eliminan todos excepto los dos primeros de acuerdo con la primera preferencia, y sus votos se distribuyen entre los dos candidatos en pugna, de acuerdo con sus segundas preferencias [80].

El Alcalde es el responsable de desarrollar las estrategias en materias tales como: transportes, planificación, medio ambiente y desarrollo económico y cultural, si bien previa consulta de la Asamblea.

Así mismo, le corresponde establecer el presupuesto de la Autoridad del Gran Londres y de sus cuatro Agencias Funcionales, de entre las que caben destacar la Agencia de Transportes de Londres, presidida por el mismo Alcalde, y la Agencia de Desarrollo de Londres, encargada de planificar las estrategias económicas de desarrollo de la ciudad, cuyos doce miembros son designados por el Alcalde, normalmente provenientes del mundo empresarial, si bien algunos, no más de cuatro, pueden ser miembros de la Asamblea. En definitiva, el Alcalde viene a ejercer la mayor parte de las funciones que en el resto de Inglaterra desempeña el Secretario de Estado responsable de las Agencias de Desarrollo Regional.

En relación con *la Asamblea*, ésta es elegida al igual que la Asamblea de Gales y el Parlamento de Escocia por el sistema de «Additcional member system» (un 33-35 por 100 de sus representantes lo será por elección en circunscripción uninominal) y con una barrera legal del 5 por 100 [81].

La Asamblea debe ser consultada por el Alcalde para el desarrollo de sus estrategias. Además, debe informar el presupuesto de la Great Authority y de cada una de sus Agencias funcionales, pudiendo rechazar lo propuesto por el Alcalde por la mayoría de dos tercios de sus miembros. Asimismo, le corresponde el control del ejercicio de las funciones del Alcalde y desarrollar estudios e investigaciones sobre los asuntos que afectan a la ciudad de Londres.

La Autoridad del Gran Londres tendrá competencia en las siguientes materias: planificación urbanística, promoción del turismo, servicios contra incendios, inversiones directas, desarrollo económico y rehabilitación urbana, transporte, policía, deporte y cultura, salud pública y medio ambiente.

---

[80] Las primeras elecciones fueron el 4 de mayo de 2000, y resultó elegido Ken Livingstone, un antiguo laborista.

[81] En las elecciones del 2000 la Asamblea elegida fue la siguiente: 9 conservadores; 7 laboristas, 5 liberal-demócratas; 2 para el partido independentista del Reino Unido, y 2 para los verdes. Esto supuso que el Alcalde tuvo que trabajar con una Asamblea en la que el Partido Laborista no ostentaba la mayoría.

Finalmente, y en relación con el sistema de financiación de la Autoridad, debemos recordar que ésta tiene una capacidad fiscal muy limitada, ya que no puede establecer impuestos ni emitir deuda pública. Puede, en cambio, obtener ingresos a través de participaciones que se imponen a las entidades locales del área de Londres, pero que están sujetas a un fuerte control centralizado sobre la imposición y el gasto público que se aplica a las demás entidades locales británicas. También puede obtener ingresos de transferencias del Gobierno central, de tasas por la prestación de servicios, de enajenaciones patrimoniales etc. Además no se descarta la obtención de ingresos provenientes de tasas por la congestión o similares («tributos ecológicos») relacionados con el tráfico.

VIII. EL GOBIERNO LOCAL. THE LOCAL SELF GOVERNMENT

El régimen local inglés ha ejercido en nuestra bibliografía un cierto papel mítico, como supuesta suma de perfecciones en contraste con el escuálido régimen local en el continente europeo.

Ese papel se inicia con la recepción de la equivocada idea del self government que pone en circulación en Europa el romanticismo municipalista a partir de los estudiosos alemanes, especialmente de Gneist. La recepción la cumplen los krausistas hace ya más de un siglo, y de forma especial Gumersindo de Azcárate y, más tarde, Adolfo Posada [82].

Quizá la razón de este marco de perfecciones municipales es porque, como afirma el profesor Jennings en «Principles of Local Government Law», no es posible explicar el Gobierno local inglés partiendo de una técnica de las funciones del Estado y de una técnica sobre la transferencia de funciones estatales al Gobierno local.

En efecto, el proceso de articulación del sistema de gobierno local parte en el Reino Unido de una situación distinta a la del continente europeo porque se impulsa mediante una dinámica de signo contrario, tendente a atribuir al Gobierno central y a su organización administrativa potestades y funciones que hasta entonces habían correspondiendo en exclusiva a las instituciones locales [83].

Este modelo de estructuración existente hasta la promulgación de la Reform Act 1832 (o más concretamente de las Local Government Acts de 1888 y 1894) fue el resultado del pacto tácito entre los parlamentarios y las organizaciones locales, en virtud del cual éstas fueron eximidas del control político de la institución parlamentaria y de la intervención de la Corona en su actuación.

---

[82] *Vid*. el prólogo de García de Enterría, pp. 8 y 9, en el libro *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales,* Instituto de Estudios de Administración Local, de Montserrat Cuchillo Fox, Madrid, 1987.

[83] *Vid*. Montserrat Cuchillo Foix, *La reforma del Régimen Local en Inglaterra y Gales, op. cit.,* pág. 19. Esta autora nos recuerda que en el Reino Unido en el siglo XIX existía una neta separación entre los ámbitos de actuación de las instituciones centrales y locales de gobierno, y en el que se desconocen los graves conflictos entre los poderes centrales y locales que se desarrollan en los países sometidos a regímenes políticos presididos por monarquías absolutas.

Hasta la reforma del siglo XIX, las organizaciones locales existentes, y en especial los condados y los burgos, fueron las únicas divisiones territoriales del Reino; sus órganos de gobierno eran los propietarios terratenientes (que eran los jueces de los condados) y los miembros de la corporación municipal (que eran los jueces de los burgos); la actividad administrativa local era llevada a término en desarrollo de disposiciones parlamentarias (a distinción de lo que ocurría en el continente europeo donde ésta se basaba en gran medida en disposiciones del monarca), y la gestión y administración de los asuntos locales se resumía, en último extremo, en el Poder Judicial.

Las autoridades locales disfrutaban de amplísima libertad de actuación, lo que en la revolución de 1688 aumentó hasta el punto de haber sido calificada esta época de «época dorada de los jueces de paz» [84], o como lo definen algunos autores [85], ésta fue la época de «los reyes no coronados de cada condado», por cuanto el Gobierno local acabó articulándose y asentándose sobre un cuerpo de normas jurídicas propias, resultado de la actividad jurisdiccional de sus propios Tribunales.

Precisamente este cuerpo legal evolucionó de manera distinta en cada ámbito local, pero, sobre todo, supuso que los burgos o ciudades, como instituciones urbanas, fueran diferenciándose cada vez más de los condados o instituciones rurales. Esto generó el «local law», por un lado, y el «feudal law», por otro.

La dinastía Tudor y Estuardo intentó impulsar una centralización administrativa, pero ello no comportó una alteración sustancial de la configuración jurídico-política de las instituciones locales diseñada bajo su mandato. Antes bien, la Revolución de 1688 contribuyó a consolidar las diferencias existentes entre los burgos y las restantes instituciones locales y sentaron las bases para la implantación de un sistema rural de Gobierno local a finales del siglo XIX.

El proceso de reforma política del siglo XIX supuso el punto de arranque del régimen local moderno de Ingalaterra [86], esto es, la institucionalización y progresiva democratización de las principales organizaciones locales del antiguo régimen, la creación de nuevas unidades de Gobierno local y la implantación, en la última década del siglo, de un sistema coherente de Gobierno local. Este sistema estaba integrado en las zonas mixtas (rurales y urbanas) por instituciones locales mayores (condados) y menores (distritos urbanos y rurales, burgos municipales y, en su caso, parroquias) y en las concentraciones urbanas por una única institución local (burgo-condados). La totalidad de las entidades integrantes de la estructura local resultaba conectada con la organización administrativa del Gobierno central. Con ello, se superó la situación hasta entonces existente, en la que las unidades de Gobierno local tenían una conciencia de individualidad y gozaban de un nivel de autonomía respecto

---

[84] Recordemos que los jueces de paz eran las máximas autoridades locales.

[85] *Vid*. W de H.W. R., *Administrative law*, 4.ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1977, p. 97.

[86] *Vid. A century o municipal progess 1835-1935,* de Harold Laski, Ivor Jenning y William Robson, al conmemorar el centenario de la Municipal Corporation Act de 1835.

de las instituciones centrales de gobierno que reducían al absurdo el concepto y la noción misma de «sistema» de Gobierno local [87].

Las medidas relativas a la remodelación del Gobierno local adoptadas tras la promulgación de la Reform Act de 1832 y las posteriores de 1867 y 1884 estuvieron fundamentalmente inspiradas, con la excepción de la Municipal Corporations Act de 1835, por el radicalismo utilitarista de J. Bentham [88], en concreto en el principio utilitarista de instaurar un sistema democrático que «procurase la mayor utilidad y felicidad posible para el mayor número de ciudadanos». Con el reconocimiento de esta autonomía local se admitió también, indirectamente, la obligación de las corporaciones locales de responder de su gestión ante el electorado respectivo. Y se sentaron las bases para la posterior y gradual articulación de la «responsabilidad» como uno de los elementos básicos del principio de *local self-government* como principio constitucional.

Pero el modelo ideal de Gobierno local diseñado por Bentham se consideró inviable, por la inadecuación de las medidas inspiradas por los principios centralizadores en que aquel modelo se basaba para resolver los problemas relativos al Gobierno y a la Administración interior del país; además, los acontecimientos políticos de la época, y en especial la Revolución Americana y la influencia del pensamiento político de Tocqueville, fueron algunos de los factores principalmente determinantes de un cambio de actitud entre los denominados «nuevos utilitaristas». El más destacado exponente de esta corriente de opinión, John Stuart Mill, incorporó la idea de responsabilidad de los gobernantes ante el electorado defendida por J. Toulmin Smith; y recogiendo la idea formulada por Bentham, acerca de las virtudes de las instituciones locales como centros de formación y aprendizaje para las tareas parlamentarias, construyó una nueva teoría de la articulación de las instituciones centrales y locales de gobierno y de los principios que habrían de regir esta articulación. Construcción teórica en la que se fundamenta todavía hoy, la concepción del principio *local self-government* como principio constitucional.

Mill partió de la idea de distribuir las funciones de gobierno entre las instituciones centrales y locales y asignar la designación, el control y la inspección de la organización y la actuación local a las personas de la localidad, por lo que la cuestión que debía resolverse era cómo debían constituirse los organismos representativos y cuáles serían sus funciones.

La Reform Act de 1832 sancionó el principio representativo, abolió el derecho de los burgos creados por carta real y obligó a la nobleza y la pequeña nobleza terrateniente, que se consideraba propietaria de los cargos y bie-

---

[87] A este respecto, W. J. M. Mackenzie dijo que «no hay una teoría normativa general a partir de la cual quepa deducir lo que el Gobierno local debería ser», en «Theories of local Government», *London School of Economics and Political Science,* Greater London Papers, núm. 2, London, 1961, p. 5.

[88] Recordemos que J. Bentham proponía en su Constitutional Cod un modelo de articulación de las instituciones centrales y locales de gobierno que recogía todos los trazos esenciales del modelo prefectoral francés.

nes locales y de los escaños parlamentarios, a responder de su gestión y administración ante la Comunidad local.

El proceso constitucional abierto por la Reform Act conllevaría a la Poor Law (Amendment) Act de 1834 y a la Municipal Corporations Act de 1835 que constituyeron las primeras medidas orientadas a adecuar ciertas instituciones de gobierno local a los presupuestos de la reforma política de 1832.

Ahora bien, habrá que esperar a las Local Government Acts de 1888 y 1894 y a la London Government Act de 1899 para que efectivamente se articule el nuevo sistema de Gobierno local, vigente hasta la reforma de los años sesenta y setenta.

La Local Governmet Act de 1888 propugnaba, en primer lugar, la democratización de los antiguos condados, la separación de los jueces de paz de las tareas administrativas y la reestructuración de las autoridades locales de la zona metropolitana de Londres. En segundo lugar, la creación de un conjunto de entidades locales menores, que constituyesen un segundo nivel de Gobierno local en el seno de los condados y reemplazase, en gran medida, a la parroquia relegando a un segundo plano la institución nuclear del Gobierno local británico desde el siglo XVII. Y, en tercer lugar, el establecimiento de un sistema de financiación de las Instituciones locales, basado en la determinación de las subvenciones centrales de acuerdo con criterios preestablecidos y objetivos que pretendían garantizar un nivel de ingresos que la imposición local (rates) no alcanzaba a cubrir.

La reestructuración de las autoridades locales de segundo nivel quedó excluida y se reguló en la Local Government Act de 1894 que reguló la organización y funcionamiento de este segundo nivel.

El condado era definido como la institución responsable del Gobierno local en su ámbito territorial, dotado de personalidad jurídica plena a través de la configuración del Consejo del Condado como «Statutory corporation». El gobierno y administración del condado correspondía al Consejo (Country Council), integrado por el Presidente, los *aldermen* y los concejales, elegidos estos últimos por los habitantes del condado que tenían la condición de contribuyentes locales. La nueva institución asumía la totalidad de las competencias administrativas hasta entonces asignadas a los jueces de paz y aquellas otras que la Ley les asignaba expresamente.

Los condados compartían con los jueces de paz el control de las fuerzas de policía y las funciones relativas al mantenimiento del orden público, a través de un comité conjunto conocido como «Standing Joint Committee». A su vez, esta Ley creó los burgo-condados para aquellos territorios con más de 50.000 habitantes.

Los 62 condados establecidos por la ley se ajustaban básicamente a los condados existentes, cuyos orígenes se remontaban en muchos casos a la época normanda, aunque sus áreas fueron en ocasiones alteradas en función de consideraciones administrativas.

El territorio de los condados se dividió en distritos urbanos y rurales y en corporaciones municipales que no hubiese adquirido la condición de burgo-condados y, a su vez, el territorio de estas instituciones en parroquias.

Los burgos municipales (non-county boroughs) mantuvieron la organización y las competencias de que disponían con anterioridad al establecimiento de la figura de los burgo-condados. Los distritos urbanos y rurales resultaban de los antiguos distritos sanitarios y eran gobernados por un Consejo de distrito, cuyos miembros eran elegidos por la comunidad local. Estos distritos asumieron las competencias de las autoridades sanitarias preexistentes, así como las relativas al mantenimiento de carreteras y caminos y de las parroquias integradas en su ámbito territorial o de los Highway Districts y Turnpike Trusts, allí donde todavía existiesen.

A su vez, las parroquias eran gobernadas por un Parish Meeting o por un Parish Council, elegido sobre la base del sufragio censitario. Este órgano se establecería en poblaciones superiores a 300 habitantes o bien entre 100 y 300 habitantes, cuando su institución fuese autorizada por el Consejo del Condado. En los restantes casos, la parroquia era gobernada por la Asamblea de la Parroquia. Las funciones de la parroquia se ciñeron al ámbito cultural y a ciertos servicios mínimos.

Sin embargo, el Gobierno local siguió dando muchos problemas y hasta la Segunda Guerra Mundial los aspectos más conflictivos fueron: las dificultades derivadas de la división entre el campo y la ciudad; la adaptación de su estructura al modelo de asentamiento demográfico de la segunda mitad del siglo XX y al desarrollo de las nuevas funciones que le fueron asignadas al compás de la implantación del Walfare State; y los problemas de relación entre el Gobierno local y central.

Estas disfuncionalidades fueron parcialmente corregidas a través de disposiciones concretas. Cabe destacar así la Education Act de 1902 que creó una serie de Departamentos ministeriales (en concreto el Ministerio de Sanidad y Gobierno Local) para elaborar directrices aplicables a la totalidad de las instituciones locales.

Las Local Government Acts de 1929 y 1933, que sin modificar la estructura de las instituciones locales, las redefinieron y sistematizaron de la siguiente manera:

— Unificando los mecanismos electorales y adaptando los mismos a la ampliación y extensión del sufragio en virtud de lo previsto por las Representation of the People Act de 1918 y 1929, procediendo a la redistribución de competencias entre los diferentes tipos de instituciones locales, sistematizando la legislación relativa a la misma.
— Estableciendo un mínimo de 75.000 habitantes como requisito previo para solicitar el acceso a la condición de burgo-condado.
— Y, estableciendo un sistema de financiación del Gobierno local a través de la supresión de las subvenciones específicas y de la creación de una subvención global, «block grant», orientada a evitar el control del gasto local y a compensar e igualar la incidencia de los impuestos locales en las distintas zonas del país. Mediante la aplicación de una fórmula que atendiendo a la población, valor imponible, nivel de de-

sempleo, etc..., habría de determinar automáticamente la cantidad a asignar a cada entidad local.

Pero la experiencia regionalizadora durante la guerra, las necesidades de reconstrucción tras su terminación y la política del Partido Laborista, que asumió el poder en 1945, favorable a la expansión de los servicios públicos, centraron de nuevo la atención de la clase política en el sistema de Gobierno local. Así se promulgó la Local Government Act de 1948, que estableció un nuevo sistema de financiación de las instituciones locales sustituyendo la subvención global (block grant) por una subvención «Exchequer Grant» destinada a subvencionar únicamente aquellas autoridades locales cuya riqueza media imponible era inferior a la media nacional; creó el «Local Government Manpower Committee» para examinar la distribución de funciones entre el Gobierno central y el local; y creó en 1951 el Departamento Ministerial responsable de las cuestiones relacionadas con el Gobierno local: «Ministry of Hausing and Local Government».

Las medidas adoptadas también se consideraron insuficientes, lo que generó la aprobación de la Local Government Act de 1958, que establecía dos Comisiones de Gobierno Local, una para Inglaterra y otra para Gales, que habrían de elaborar propuestas concretas acerca de la organización y funcionamiento de las instituciones locales.

En este contexto, cuando en 1964 el Gobierno laborista asumió el poder, se encontró con los problemas de que las propuestas de la Comisiones no eran aceptadas por muchas instituciones locales. Para paliar la situación se suprimieron las Comisiones para Inglaterra y Gales y se sustituyeron por la «Royal Comission on Local Government in England» y por un Comité interdepartamental en el seno de la Welsh Office, y abrió un proceso orientado a culminar la implantación de un nuevo sistema de Gobierno local.

La Local Government Act de 1972 determinó la desaparición, a partir del 1 de abril de 1974, de la totalidad de las instituciones locales hasta entonces existentes [89] y su sustitución por nuevas entidades de Gobierno local.

Esta Ley supuso la implantación de sistemas diferentes de Gobierno local en las zonas definidas por ley como metropolitanas y en las zonas que no merecen tal calificativo.

El sistema de Gobierno local en las áreas metropolitanas se estructuró en un primer nivel por condados metropolitanos; un segundo nivel por distritos metropolitanos (entidades en que se subdividían los condados metropolitanos); y un tercer nivel por aquellas parroquias que con este *status* o con el *status* de burgo o ciudad, se establecieron en el seno de los distritos metropolitanos.

En las zonas que no merecieron el calificativo de metropolitanas, se estructuraron en un primer nivel los condados; un segundo nivel los distri-

[89] Con excepción de las parroquias rurales y de aquellas instituciones locales establecidas en las islas Scilly y en el área del Gran Londres.

tos; y un tercer nivel por las parroquias existentes o comunidades establecidas a instancia de los interesados.

Respecto de las áreas metropolitanas (6 en concreto) se localizaban sólo en Inglaterra y su gobierno y administración se encomendó en los condados metropolitanos a órganos representativos dotados de personalidad jurídica («Statutory corporations») y su jurisdicción se extendió a núcleos de población comprendidos entre 1.200.000 habitantes y 2.100.000.

Los distritos metropolitanos eran gobernados por los Consejo de Distrito, de burgo o de ciudad («Metropolitan Distric Councils») de carácter representativo, y cuya jurisdicción se extendió a núcleos de población con una media de 250.000 habitantes.

En las áreas no metropolitanas [90] los condados y distritos eran gobernados por Consejos integrados por concejales directamente elegidos por la población («Principal Councils»). Las parroquias y comunidades integrantes del tercer nivel estaban gobernadas por la Asamblea, constituida por la totalidad de los vecinos, o por un organismo representativo denominado Consejo de Parroquia o Comunidad.

Con la reforma, el número de autoridades locales existentes pasó de 1.414 a 456, y la consideración jurídica de todas ellas se hizo común: eran Statutory Corporations. Aun con todo, las peculiaridades de Gales, Escocia e Irlanda del Norte hizo que todavía pudiese y pueda (a pesar de las posteriores reformas) hablarse de sistemas diferenciados de Gobierno local en el Reino Unido.

La división tan marcada que esta Ley hacía entre zonas de campo y de ciudad fue uno de los motivos de la aprobación de la Local Government Act de 1985, porque sancionaba en primer lugar la supresión de los condados metropolitanos. Así, en las áreas metropolitanas desapareció el primer nivel administrativo del condado, pasando su gobierno a encomendarse a:

— Los distritos en que se subdividía desde 1972 cada condado que siguieron siendo representativos y de elección directa.
— Un organismo mixto (Country Police Authority) que dentro de cada condado asumía las funciones de policía, y que estaba integrado por miembros electos de cada distrito y por Magistrados designados por los Tribunales.
— Dos organismos personificados: «The Passenger Transport Authority» y «The Fire and Civil Defence Authority», que dentro de cada condado asumía las funciones de policía. Dichos organismos estaban integrados por miembros elegidos de los distritos.
— Una o varias autoridades designadas, bien por acuerdo voluntario de dos o más distritos o bien por decisión ministerial destinadas a la gestión en los distritos de las materias de depósito y tratamiento de residuos.
— Un Joint Committee o Comité Conjunto integrado por representantes de todos los distritos de cada condado y responsable de la aplicación de la normativa en materia de comercio interior.

[90] Recordemos que en Gales no había diferencia entre lo rural y urbano.

La distribución de competencias en estas zonas metropolitanas, también se modificó con la Ley de 1985, ya que se asignó a los distritos metropolitanos las competencias que afectaban directamente a la esfera vital de los ciudadanos y el resto a los organismos funcionales locales a los que hemos hecho ya referencia, e incluso a otros adscritos a la Administración central.

En cuanto a las relaciones de las autoridades metropolitanas con el Gobierno central, éstas se caracterizaban por la flexibilidad del marco jurídico que las regía y la inexistencia de una teoría normativa general, lo cual contribuyó a que se moviesen en una práctica de total indefinición carente de un modelo a seguir, lo que se manifestó de manera clara cuando las situaciones de conflicto llegaban a los Tribunales.

Para paliar este defecto, el Gobierno del Partido Conservador sustrajo distintas funciones de los poderes locales electos y se los reasignó a organismos e instituciones designadas por él a fin de cumplir los objetivos específicos.

Esta clase de organismos ya existían antes de la llegada al poder del Partido Conservador en el año 1979, pero bajo el control de los poderes locales. Sin embargo, el Partido Conservador destituyó a los representantes del Gobierno local que formaban parte de sus Juntas y los sustrajo del control de las autoridades locales.

Las críticas a este modelo de Gobierno local no tardarían en presentarse, alegando que este sistema de Gobierno local fragmentado y sin capacidad de integración se alejaba cada vez más de los Gobiernos locales europeos, donde se había ido desarrollando un proceso general de descentralización.

En lo que afecta concretamente a las grandes ciudades, una de las grandes críticas vino por parte de John Stewart, quien confirmó que éstas debían afrontar de forma urgente los distintos problemas que les afectaban, que eran fundamentalmente la renovación de la estructura urbana, los sistemas de transporte, la crisis económica, etc. Era, pues, necesario que en estas ciudades los poderes locales pasasen a desempeñar un papel efectivo como algo más que como meros prestadores de servicios, teniendo para ello capacidad de aparecer tanto en el conjunto de la ciudad como en los barrios específicos de la misma como el principio motor de la comunidad, a la par que respetar la diversidad de sus comunidades [91].

En la década de los noventa surge la tendencia hacia una Administración Local unitaria, de forma que se supere progresivamente el doble nivel en el Gobierno local (condado-distrito) ya tradicional en el Reino Unido.

En Gales y Escocia las Local Government (Scotland) Act de 1994 y Local Government (Walles) Act de 1994 establecieron una Administración Local unitaria o de un solo nivel, que no fue efectiva hasta el 1 de abril de 1996. Gales se organizó en 11 Consejos unitarios de Condado y 11 Consejos unitarios de ciudades condado. En Escocia se crearon 32 Consejos unitarios de área de los cuales 29 se encontraban en Gran Bretaña y los otros tres en las islas de Orcadas, Shetland y Hébridas. Todos estos Consejo gestionan en un

---

[91] *Vid*. John Stewart, en *Local Government the Conditions of local Choice,* Allen and Unwin, London, 1983.

único nivel los principales servicios públicos locales. A su vez, esta Ley de Gobierno local escocesa sustituyó el sistema electoral de circunscripción uninominal mayoritario por el sistema de representación proporcional del voto individual transferible.

En Irlanda del Norte, la Government Act de 1972 ya había establecido un sistema de administración local unitario, formado por 26 Consejos de Distrito que gestionaban directamente los servicios públicos locales.

En Inglaterra, sin embargo, la situación fue mucho más compleja. Un organismo jurídicamente autónomo («La Comisión de Administración Local») se encargó de la inspección territorial de las entidades locales y de hacer recomendaciones en materia de organización, régimen electoral y circunscripciones territoriales. Ello supuso que, en una primera etapa, se crearan 14 Consejos unitarios, que se vinieron a unir a los 36 Consejos metropolitanos y a los 32 Boroughs o Consejos de ciudad y la City de Londres como Administraciones de un solo nivel. Pero, en 1999 se llegó hasta 46 Consejos unitarios. Sin embargo, fuera de las áreas metropolitanas, la gestión de los servicios locales se siguió realizando en los dos niveles tradicionales de condado-distrito.

El Gobierno laborista siguió adelante con las reformas en materia de régimen local y aprobó la pasada legislatura tres leyes en el ámbito local, la Local Government Act de 1999, la Local Government Act de 2000 y la Local Government Act de 2003, que introducen novedades importantes en el régimen local. Las dos primeras leyes proponen modificaciones importantes que afectan a la promoción del bienestar de las comunidades locales, la estructura de funcionamiento de las autoridades locales, códigos de conducta para los concejales y los funcionarios, elecciones, etc... Estas leyes afectan a la estructura de las autoridades locales y su funcionamiento interno, pero no modifican la división territorial ni su nivel competencial.

Por otro lado, la Local Government Act de 2003 sería lo que en Derecho español se traduce por la Ley de las Haciendas Locales.

Las Local Government Act de 1999 y 2000 introducen una serie de medidas que persiguen la mejora de las políticas que se llevan a cabo a nivel local, como son:

— Los requerimientos para la mejora de los servicios públicos locales (Best Value).
— Estrategias comunitarias y un nuevo poder general para llevar a cabo sus políticas.
— Nuevos códigos de conducta para los concejales, para mejorar la confianza entre éstos y sus representados.
— Nuevas estructuras locales para mejorar la eficiencia, transparencia y responsabilidad de las autoridades locales, fundamentalmente a través del liderazgo local democráticamente elegido.

En relación con esta estructura, la Ley de 2000 habilita a las autoridades locales existentes para celebrar referendos en sus respectivos territorios. Referéndum que va dirigido a que los ciudadanos puedan decidir si quieren un

nuevo gobierno municipal o seguir con el que tienen en vigor. Si en el referéndum no se obtuviese la mayoría, la autoridad local convocante no podrá volver a celebrar un nuevo referéndum hasta que hubiesen transcurrido cinco años.

La Ley prevé tres modelos entre los que pueden optar las autoridades locales, si desean un nuevo régimen local:

— El que se conoce como «Leader and Cabinet Council» que consiste en un leader y su equipo de gobierno (denominados en la Ley Alcalde y Comisión) elegidos por el Consejo local. Se trata de aplicar en el ámbito local el esquema parlamentario, esto es, un Consejo elegido democráticamente por el electorado que, a su vez, elige al Mayor o Alcalde, quien asume el liderazgo y la dirección del Gobierno local, repartiendo las competencias entre los miembros de una Comisión. El Consejo ejercerá el control político sobre el Alcalde y su Comisión, por lo que el Alcalde necesita para su gobierno del apoyo mayoritario del Consejo.
— Otra opción contemplada en la Ley consiste en la elección directa del Alcalde con su «Gabinete o Comisión» por el electorado. En este modelo, el Alcalde es elegido directamente por los ciudadanos, por lo que asume el absoluto liderazgo de la Corporación local, siendo también directamente responsable ante el electorado. Los miembros de su Comisión los elige él mismo de entre los miembros del Consejo, colegiada o individualmente.
— La tercera opción que permite la Ley, es el modelo gerencial de Administración Local, radicalmente distinto de los dos anteriores. Un Alcalde directamente elegido por sus ciudadanos, con la existencia de un gerente elegido por el Consejo local. En este caso, la dirección y el liderazgo político lo asume el Alcalde, pero la gestión y su responsabilidad corresponde al gerente elegido por el Consejo.

Esta diversidad de modelos pretende que los ciudadanos puedan en cada una de sus localidades optar por un Gobierno local que se adapte lo mejor posible a sus preferencias y necesidades, introduciendo una notable flexibilidad en el régimen orgánico-funcional local del Reino Unido. Régimen éste que, si bien es opuesto a los modelos uniformistas del continente europeo, pretende dar un cierto auge y recuperar el prestigio que la local self government inglesa ha tenido siempre.

Actualmente hay en el Reino Unido 32 Consejos de área en Escocia, 22 Consejos de condado y ciudades-condado en Gales y 26 distritos en Irlanda del Norte.

En Inglaterra el régimen local es, sin embargo, más complicado porque, exceptuando la Gran Autoridad de Londres, en algunas zonas hay un Consejo de condado responsable de algunos servicios dentro del condado, con varios Consejos de distrito responsables de otros servicios. Mientras que en otras localidades tienen solamente un nivel de Gobierno local que puede ser:

Consejo de condado, Consejo de ciudad metropolitana, Consejo de ciudad, el Consejo de las islas Scilly, Consejo de distrito, etc.

Londres, a su vez, está dividido en 32 Consejos de ciudad o Borough y la City de Londres, que tienen las competencias que corresponderían a un Consejo de distrito o a un Gobierno local de un solo nivel.

La mayor parte de los Consejos de las distintas entidades locales de primer nivel están proponiendo a sus ciudadanos en referéndum la opción o el modelo de «Leader and Cabinet Council», es decir, un Consejo elegido democráticamente, que elige al Alcalde y su Comisión.

Por contra, las autoridades locales más pequeñas o de segundo nivel han propuesto la elección directa de los Alcaldes. Doce distritos del Reino Unido cuentan ya hoy con un Alcalde directamente elegido, aunque cincuenta y dos han tenido que proponer un sistema alternativo al fracasar su respectivo referéndum.

La Local Government Act de 2000, al prever las tres modalidades antedichas, ha cambiado el funcionamiento de los Consejos, porque con anterioridad a la Ley los Consejos se dividían en Committees y las decisiones de los Consejos eran tomadas por los distintos «Committees», que se constituían en su seno y sólo las decisiones más importantes eran tomadas por el Pleno de la Corporación. Normalmente estos «Committees» estaban constituidos por un número de concejales de los distintos partidos políticos en proporción a la importancia numérica de los partidos en el Consejo.

La nueva Ley prevé, sin embargo, que estas decisiones las ejerza el Alcalde y su Comisión, correspondiendo al Consejo la función de control llamando al ejecutivo local a comparecer para que responda de sus acciones y explique sus planes futuros. Con todo, en los distritos más pequeños las decisiones se acuerdan por alguno de los concejales del gabinete del Alcalde previa consulta al «Committee» respectivo.

Los Concejales para el ejercicio de sus funciones cuentan con los denominados «Oficiales» en los que delegan la mayor parte de sus funciones. Oficiales que, a su vez, cuentan con un cuerpo de funcionarios y trabajadores para el desempeño de estas tareas.

Por lo que respecta a las competencias de las distintas entidades locales cabe destacar lo siguiente:

Los Consejos de distrito suelen ser los competentes en materias tales como: ocio, medio ambiente, recogida de basura, limpieza, caminos secundarios, etc...

Los Consejos de condado ostentan competencias más amplias, tales como: colegios, bibliotecas, caminos principales o carreteras, servicios sociales, transportes, etc...

Cuando sólo existe una autoridad local ejerce todas las competencias (tanto las de distrito como las de condado).

A su vez, todos los Consejos deberán promocionar y promover el bienestar económico, social y ambiental de su localidad. Sin embargo, sus competencias en estas materias están limitadas por la doctrina *«ultra vires»* y sólo

pueden ejercerlas en los términos previstos en una Ley de Westminster, en contraste con las Corporaciones locales anteriores a la Local Government Act de 2000, que podían emprender cualesquiera actividades relacionadas con la materia.

Los Consejos pueden a su vez proponer al Parlamento de Westminster competencias específicas, como, por ejemplo, ocurrió en Kingston que tuvo algunos años su propia compañía municipal telefónica, «Kingstons Conmunications».

Las autoridades locales a veces, para evitar dividir ciertos servicios, se agrupan con otras autoridades locales en lo que la Ley conoce con el nombre de «Joint-boards». Estas agrupaciones se componen de los concejales encargados del servicio que se pretende gestionar agrupado de los distintos Consejos de las distintas localidades que se han agrupado.

Normalmente estos Joint-boards se han creado en aquellas localidades que han suprimido un distrito o condado y se han quedado con una única autoridad o, por el contrario, cuando la localidad es demasiado pequeña (en términos geográficos o de población) para que funcione con eficacia un servicio por sí mismo. Los Joint-boards generalmente se crean para servicios tales como limpieza, bomberos, transportes públicos, fuerzas de policía (que normalmente cubren varios condados), etc.

En Escocia estas agrupaciones se han dado en las poblaciones donde se han suprimidos los Consejos regionales.

Respecto a la elección de los Consejos cabe decir lo que sigue:

En Inglaterra y Gales los condados y los distritos se dividen en circunscripciones electorales que se conocen como «electorals divisions» en los condados y «wards» en los distritos. Cada «ward» o «electorals divisions» puede elegir uno o dos concejales (aunque la elección de más de dos es relativamente común). No existe una regla general que determine el número de concejales a elegir por circunscripción electoral, porque en una circunscripción puede elegirse sólo a un concejal, mientras que en otra de ese mismo distrito pueden elegirse dos. Las circunscripciones electorales de las ciudades metropolitanas deben elegir a más de tres concejales. Pero la elección de múltiples miembros por circunscripción electoral estaba prohibida hasta la Local Government Act de 2003.

El sistema electoral utilizado es el de mayoría simple.

En Inglaterra los concejales normalmente lo son por cuatro años. Pero el Consejo se elige cada cuatro (cuando se renueva en su totalidad) o cada año (cuando se renueva sólo un tercio de sus concejales), descansando un año sin elecciones, o cada dos años (cuando se renueva por mitad).

Por contra, todos los Consejos de Gales se eligen en su totalidad cada cuatro años, el año antes de las elecciones a la Asamblea de Gales.

En Escocia, la coalición de laboristas y liberal-demócratas prometieron introducir el voto único transferible en las elecciones locales del año 2007. A tal efecto, se ha aprobado la Local Governance (Scotland) Act de 2004. Cada «wards» o circunscripción electoral en las que se dividen sus autoridades loca-

les eligen tres o cuatro concejales. Las elecciones se celebran cada cuatro años, en el mismo año que las elecciones al Parlamento escocés.

En Irlanda del Norte, los distritos también se dividen en numerosas circunscripciones electorales conocidas como «áreas» y en cada una de ellas se elige a una pluralidad de concejales. Al igual que Escocia, el sistema electoral es el de voto único transferible para la elección de la totalidad de los concejales cada cuatro años. Las últimas elecciones fueron en el año 2005 y las próximas lo serán en el año 2009.

Respecto a las Parroquias o «Comunities» (como se denominan en Gales y Escocia) en que se pueden dividir los distritos están gobernados por los denominados «Local Councils» o Consejos Locales.

Estos Consejos tienen atribuidas competencias tales como asignaciones, parques, el reloj público, los jardines o flora de la respectiva localidad, etc. Además deben ser consultados para la ordenación urbanística de su localidad.

Los Consejos locales tienden a no existir en las áreas metropolitanas, pero no existe ninguna norma legal que impida su creación; por ejemplo, Birmingham tiene una parroquia «New Frankley» y, aunque no había parroquias en «Greater London» desde 1965, un reciente Libro Blanco del Gobierno central y el Partido Laborista de estas últimas elecciones de 2005 han señalado en un bando legislativo que será posible su creación.

En algunos distritos las áreas rurales son parroquias y las urbanas no, tal es el caso de Shrewsbury y Atccham, donde la ciudad de Shrewsbury no es parroquia y no tiene Consejo local y los alrededores de la ciudad son parroquia.

Finalmente, hemos de referirnos a la financiación local. A tal efecto, hay que recordar que estas autoridades locales tienen libertad para establecer y financiar su gasto público.

El esquema que determina la financiación de las autoridades locales es similar al de las Administraciones descentralizadas, pero con algunas variaciones que introduce la Local Government Act de 2003. Se realiza una valoración del coste de la provisión de sus servicios. Los fondos que hacen falta para proporcionar estos servicios provienen, en un 80 por 100, de transferencias de las Administraciones descentralizadas (el Gobierno de Escocia y la Asamblea de Gales) y en el caso de Inglaterra e Irlanda del Norte del Gobierno central. Estos fondos son de libre disposición por las autoridades locales.

El resto del presupuesto de las autoridades locales se financia, principalmente, por el impuesto que establecen los Consejos, que es el impuesto sobre la vivienda y negocio, recordando que tanto el Gobierno de Escocia como la Asamblea de Gales y el Secretario de Estado pueden intervenir si consideran excesivo el impuesto aplicado. La partida de ingresos de las autoridades locales que procede principalmente del Consejo es lo que constituye el gasto autofinanciado de las mismas. El Gobierno central aplica la *fórmula barrants* a los gastos de las autoridades locales inglesas e irlandesas financiadas con la transferencia de Apoyo de Ingresos. Las adiciones de fondos por este concepto así calculadas entra dentro del bloque de transferencias escocés y galés, que es de libre disposición por las Administraciones descentralizadas.

IX. CONCLUSIÓN

En definitiva, del estudio de este proceso de descentralización operado en el Reino Unido desde 1997 es difícil extraer alguna conclusión clara sobre el modelo seguido. Aunque al principio de la exposición se optaba por la implantación de un modelo federal, lo cierto es que esta rotunda afirmación no es, en modo alguno, incontestable; de hecho, algunos autores prefieren hablar de descentralización y no avanzar más en el proceso de autonomía operado [92] por el país, mientras que otros hablan de la coexistencia en un mismo Estado de dos lógicas diferentes, de tal forma que una parte del Reino Unido (Inglaterra) seguirá funcionando como un Estado unitario mientras que otra (las tres regiones autónomas) responderán a una lógica federal. [93]

Por otra parte, la opción que se ha seguido no permite hablar de un único sistema y desde luego no admite ningún intento uniformador. Estamos ante un sistema naturalmente diverso que, a decir de Alan J. Ward [94], bien puede suponer un nuevo éxito de la tradicional flexibilidad británica o, por el contrario, lo que puede suponer es la introducción de una complejidad añadida a las instituciones para los ciudadanos.

En todo caso, sin entrar en grandes categorizaciones, sí podemos decir que, una vez más, el claro sentido pragmático del pueblo británico y su tradicional respeto a la historia han permitido el establecimiento de un modelo de corte asimétrico, que pretende dar respuesta a las exigencias concretas de cada una de las zonas en las que se aplica. Por ello, la autonomía alcanzada por Escocia e Irlanda del Norte dista mucho de la que se ha instaurado en Gales e Inglaterra. La primera podría considerarse una autonomía claramente política, mientras que la de Gales tiene un carácter más ejecutivo para quedar en el puro nivel administrativo la finalmente aplicada en el territorio inglés.

Lo que pase a partir de ahora es una incógnita, pues aunque si bien es cierto que esta vez el proceso de *devolution* ha sido de una extraordinaria rapidez, también lo es que no puede considerarse un sistema cerrado. En efecto, queda por ver si el proceso de desarme en el Ulster llega o no a buen término y permite, por fin, poner en pleno funcionamiento la estructura institucional dibujada para este territorio, pero es que además es necesario ver qué pasa con el proyecto de Ley de Gales, actualmente en tramitación, y que podría llegar a modificar el sistema inicialmente definido para este territorio. Faltaría, así mismo, despejar la incógnita de las regiones inglesas y su viabilidad como entidades administrativas con cierta individualidad y ver cómo finaliza la integración de los distintos modelos que se pretende implantar.

---

[92] «Nuevos procesos de descentralización en Europa: el Reino Unido», por John W. Bridge, en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política,* Cedecs, Barcelona, 1999.

[93] Eliseo Aja Fernández, «La Devolución a Escocia, Gales e Irlanda del Norte», en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo económico y la incorporación de los principios de la Unión Europea,* Fundació Carles Pi i Sunyer d´Estudis Autonomics i Locals, 2003.

[94] «Devolution: labours Strange Constitution Design», en *The Changing Constitution Oxford University Press,* Oxford, 2000.

Paloma Martínez Santa María ⋆

Organización territorial en República Checa

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL.—II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES.—2.1. La región *(kraj)*.—2.2. El municipio.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL [1]

En la República Checa el establecimiento de formas territoriales tiene que ver con su preparación para la integración en la Unión Europea. Surgida de las ruinas del Imperio austrohúngaro después de la Primera Guerra Mundial, la nueva Checoslovaquia se organizó territorialmente en cuatro regiones administrativas o «lands» basadas en divisiones históricas étnicas y culturales: Bohemia, Moravia-Silesia, Eslovaquia y Rutenia. Esta división fue abolida durante la breve Segunda República (finales de 1938 hasta marzo de 1939) y la ocupación nazi. Después de una corta restauración en 1945 de la situación anterior a la guerra, el régimen comunista tomó el poder en 1948 y disolvió los «lands», estableciendo en su lugar un sistema centralizado de regiones administrativas sin ningún tipo de autogobierno. Tras la Revolución del Terciopelo de 1989, estas regiones fueron rápidamente suprimidas como vestigio del sistema comunista.

A pesar de esta escasa tradición de formas territoriales, la descentralización ha sido un objetivo muy popular en el período postcomunista. En la República Checa, como en otros países de Europa Central y del Este, la descentralización es entendida como un importante elemento del proceso democrático y como una repudiación necesaria del anterior sistema comunista centralizado. Sin embargo, hay un gran desacuerdo acerca del tipo de descentralización que se desea: si el autogobierno debe situarse en el nivel

⋆ Letrada de las Cortes Generales.

[1] Este estudio queda complementado con la Introducción: democracia y reforma local, que se contiene en el capítulo de esta obra dedicado a Bulgaria.

regional o en el nivel local y, si es lo primero, cuál es el diseño de regiones que se debe seguir. Incluso la descentralización tiene sus opositores, aquellos que prefieren un sistema más centralista y temen las posibles fuerzas desintegradoras, temores que se acentuaron con ocasión de las demandas de autonomía de Eslovaquia de las que resultó el Divorcio de Terciopelo de 1992-1993.

Las bases constitucionales sobre gobierno local se encuentran recogidas en la Constitución de la República Checa de 1993, en su Capítulo 7 sobre «Gobierno Local», artículos 99 a 105. Dos son las unidades territoriales: una definida como unidad básica, el municipio, y otra como unidad superior, la región. La legislación relativa al municipio se contiene en la Ley sobre los Municipios 128/2000; y la de las regiones, en la Ley 129/2000.

II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

2.1. La región *(kraj)*

En la fase inicial del debate sobre la reforma regional en Checoslovaquia, existió un temprano apoyo a favor del autogobierno para los territorios históricos de Bohemia y Moravia-Silesia. Sin embargo, estas demandas fueron recortadas tras la separación de Eslovaquia que, como hemos señalado antes, hizo aumentar el temor hacia cualquier movimiento de desintegración. Muchos checos sentían que una organización territorial dual de la República Checa podía producir el mismo tipo de división que la sufrida por Checoslovaquia. Estos temores también estuvieron determinados por elementos externos, especialmente la influencia de la desintegración política y la guerra en la anterior Yugoslavia. En consecuencia, el apoyo a los partidos favorables a la autonomía de Moravia declinó profundamente a partir de la mitad de los noventa, evidenciado por el pobre resultado que obtuvieron en las elecciones a la Cámara de los Diputados en 1996, por debajo del 5 por 100 necesario para conseguir representación.

Los requerimientos derivados de la política regional de la Unión Europea en relación con la gestión de los fondos estructurales actuaron de catalizador para la creación de gobiernos regionales en Chequia y para la adopción de medidas de implementación regional. A principios de los noventa, sin embargo, la pertenencia a la Unión Europea permanecía todavía como una meta lejana. El Gobierno de Checoslovaquia firmó en 1991 un acuerdo de asociación con la Unión Europea, aunque la República Checa no solicitó su accesión hasta 1996. La negociación formal de accesión comenzó en 1998 y llevó cuatro años su conclusión.

Pero junto a la presión de la Unión Europea, la situación de la política nacional y las luchas entre los partidos políticos checos acerca de la descentralización influyeron también en el proceso de ésta. La Constitución de 1993, en su artículo 99, declaró que la República Checa se compone de

municipios como unidades territoriales administrativas básicas y de regiones como unidades territoriales administrativas superiores. Debido al desacuerdo acerca de la naturaleza y extensión de la descentralización, la Constitución fue deliberadamente vaga en su redacción sobre la forma y el contenido de un nuevo sistema regional. El número y la demarcación de las regiones, así como los poderes concretos y las competencias de los gobiernos de las regiones, se remitían a su establecimiento mediante ley.

Durante el Gobierno de coalición de Vaclav Klaus (1993-1998), su partido Cívico Democrático fue bastante escéptico acerca de los méritos de la regionalización, debido a sus preferencias centralistas. Por ello, su Gobierno no tuvo ninguna prisa en crear el nuevo sistema regional, coincidiendo la falta de actuación en esta materia con los mayores niveles de apoyo popular a su Gobierno. En cambio, los otros dos partidos miembros de la coalición de Gobierno, los Demócratas Cristianos y la Alianza Cívica Democrática, apoyaban la descentralización y favorecieron una rápida creación de autoridades regionales, así como la creación de una segunda Cámara parlamentaria (el Senado) para la representación de los intereses regionales. Les diferenciaba el número de regiones que pretendían, ya que mientras los Demócratas Cristianos estaban a favor de la creación de nueve regiones, la Alianza Cívica Democrática, de trece. Los Demócratas Cristianos tenían un especial interés en favorecer la descentralización por su apoyo electoral en Moravia.

El debate, por lo tanto, se focalizó inicialmente en la cuestión del número de regiones a crear de acuerdo con el mandato de la Constitución. Los que eran partidarios de un número elevado de regiones, incluyendo también a aquellos que se oponían a la descentralización como Klaus y su partido, querían minimizar la importancia política de las nuevas regiones aumentando su número y reduciendo su tamaño. Los que preferían un número pequeño de regiones pero de mayor tamaño, argumentaban que esta solución era la más efectiva, además de la que estaba en línea con los requerimientos de las políticas comunitarias, ya que la media de población de las regiones NUTS II —la unidad básica territorial para ser elegida Objetivo 1— era de 2,5 millones. De acuerdo con este criterio, sólo cuatro o cinco regiones serían necesarias para un país de 10,3 millones de habitantes. En junio de 1994, el Partido Cívico Democrático propuso convertir en regiones los 75 distritos administrativos existentes, propuesta que fue fuertemente rechazada por el resto de la coalición, así como otra propuesta posterior de crear 17 regiones.

El estancamiento de la reforma regional persistió hasta después de las elecciones parlamentarias de 1996. Un papel fundamental en la consecución de un acuerdo final lo jugó una Opinión de la Comisión Europea de 1997. En la misma, se denunciaba al Gobierno checo por la carencia de política regional y de estructuras legales y administrativas para su implementación. En particular, la Comisión criticó la ausencia de órganos electos entre el Estado central y el nivel local. La opinión de la Comisión reavivó el debate regional, pudiendo ser logrado un acuerdo sobre la reforma entre los distintos partidos políticos en octubre de 1997. La resultante «*Acta Constitucional sobre la Creación*

de las Regiones» dividía la República Checa en 14 regiones (*kraj*), con una población media de 800.000 habitantes cada una de ellas, por lo tanto, mucho más pequeña que la media señalada de la región NUTS II, por lo que tendrían que formarse «regiones de cohesión» para los objetivos de la política regional europea. La delimitación territorial de las nuevas regiones fue asimismo objeto de controversia, afectando a las fronteras históricas de Bohemia-Moravia con la intención de recortar un eventual sentimiento de autonomía.

De acuerdo con la nueva Ley, cada región elige por un período de cuatro años a un Consejo de 45, 55 o 65 miembros, en función de la población de la región. El Consejo elige, de entre sus miembros, a un presidente (*hejtman*), que lo preside, y que tiene la función de representar externamente a la región y es responsable ante el Consejo. Por lo que se refiere al gobierno regional, se compone de un presidente, uno o dos vicepresidentes y de 9 u 11 consejeros, dependiendo de si la región cuenta con una población inferior o superior a 600.000 habitantes, respectivamente.

La nueva Ley creando las regiones debía haber entrado en vigor en enero de 2000. Sin embargo, el retraso en la aprobación de la legislación de desarrollo necesaria para las elecciones y la reforma administrativa significó que las primeras elecciones regionales no tuvieran lugar hasta noviembre de 2000 y que las nuevas autoridades regionales no funcionaran hasta enero de 2001. Una primera propuesta de ley para las elecciones regionales se realizó en agosto de 1999, la cual excluía a candidatos independientes y a los alcaldes de presentarse en estas elecciones. Una revisión de la misma fue aprobada en marzo de 2000, respondiendo a las críticas de los Demócratas Cristianos y de otros, para permitir que se presentaran los alcaldes, aunque la Ley discriminaba a los partidos pequeños forzándolos a tener que buscar alianzas si querían obtener alguna representación. Una consecuencia de esta Ley fue la consolidación de los Demócratas Cristianos, la Unión de Libertad, la Alianza Cívica Democrática y la Unión Democrática en una nueva alianza electoral conocida como la «Coalición de los Cuatro Partidos». Acuerdos de los Cuatro Partidos fueron firmados en todas las regiones, estableciéndose programas electorales y listas de candidatos comunes. Así, en las elecciones regionales, la Coalición de los Cuatro Partidos se presentaba como la única alternativa viable respecto a los Demócratas Sociales y al partido Cívico Democrático [2].

También hubo retrasos en alcanzar un acuerdo acerca de las transferencias de competencias a las nuevas regiones. Inmediatamente después de las elecciones de noviembre de 2000, nuevas leyes concedían a los gobiernos regionales poderes en las siguientes áreas: educación (guarderías, jardín de infancia, escuela primaria y secundaria); cultura (teatros, museos, galerías y zoos), desarrollo regional (coordinación del desarrollo de la región, aprobación de pro-

[2] Un análisis del comportamiento político en estas elecciones es realizado en el artículo de James T. LaPlant, Michael Baun, Jiri Lach y Dan Marek, sobre «Decentralization in the Czech Republic: the European Union, political parties and the creation of regional assemblies», en *Publius,* Wntr, 2004, v34 i1, p. 35 (17).

gramas de desarrollo y supervisión de la planificación); medio ambiente (protección de la contaminación, gestión de zonas protegidas y parques); transportes (propiedad y mantenimiento de carreteras de segunda y tercera clase); sanidad y servicios sociales (hospitales, enfermerías, servicios para discapacitados).

Una importante prerrogativa de los gobiernos regionales es, además, su derecho de remitir proyectos de ley a la Cámara de Diputados nacional y proposiciones a la Corte Constitucional para rechazar aquella legislación que consideren contradictoria con sus competencias. El debate sobre la delimitación de las competencias entre autoridades nacionales, regionales y municipales continuó, a pesar de que se consiguió una mayor clarificación con la nueva legislación de 2002 y la abolición de las oficinas de los distritos (Ley 425/1990) y la transferencia de sus competencias a las autoridades regionales y municipales en enero de 2003.

No obstante los años transcurridos desde el inicio de este proceso de reforma regional, se sigue observando alguna renuencia hacia el papel de las regiones y a que les sean transferidas las competencias y los correspondientes mecanismos financieros para que puedan ejercerlas efectivamente, lo que ha limitado de manera significativa la capacidad que éstas hubieran podido alcanzar para llevar a cabo la mayoría de los proyectos de desarrollo regional. Estas limitaciones han provocado que las competencias de las regiones hayan quedado reducidas a aquellas relacionadas con actividades de bajo coste y que apenas supongan inversión. Frente a esta situación, las regiones han intensificado sus relaciones de colaboración para presionar, de alguna manera, a las autoridades nacionales y han presentado reclamaciones ante la Corte Constitucional para ganar determinadas competencias como en las áreas de educación y sanidad.

2.2. El municipio

La reforma del sistema de gobierno local se inició con la Ley de Municipios de 4 de septiembre de 1990 (367/1990), que fue derogada por la regulación actual contenida en la Ley 128/2000, enmendada en 2001, 2002 y 2003. Según la sección 1, el municipio es la unidad territorial básica de autogobierno, y según la sección 2, es una corporación pública y dispone de su propiedad. Además, la Ley 131/2000, con posteriores enmiendas, regula el estatuto de la capital Praga. Existen más de 6.000 municipios. Dos o más municipios vecinos se pueden asociar mediante acuerdo. El nombre del nuevo municipio resultado de la asociación depende del acuerdo. En caso de desacuerdo, el Ministro del Interior decidirá. El acuerdo de asociación concluirá mediante decisión de los respectivos Consejos municipales. Si se solicitara un referéndum local, se requerirá que el acuerdo se adopte por la mayoría de los votantes.

Un tipo especial de municipio es el que conforman los denominados, usando la terminología inglesa habitual, «*chartered towns*» o «*statutory cities*», que

disponen de sus propios estatutos y son gobernados de manera independiente por sus propios órganos, diferenciados de los municipales. Pueden establecer subdivisiones dentro de su territorio.

Como hemos señalado, el municipio es la unidad básica de gobierno local, disponiendo de competencias independientes que se regulan en el Capítulo II de la Ley 128/2000, con remisión a las materias estipuladas en las secciones 84, 85 y 102, dentro del Capítulo IV, en relación con los poderes del Consejo y del Gobierno municipal. Pero el municipio tiene también aquellas competencias delegadas que sean determinadas por la Ley. Estas competencias delegadas difieren según los distintos tipos de municipios, de acuerdo con la regulación contenida en el Capítulo III de la Ley 128/2000.

Los órganos municipales son el Consejo municipal, como órgano deliberativo y representativo, elegido por los ciudadanos por un período de cuatro años. Estas elecciones municipales se regulan en la Ley 491/2001. La composición del Consejo depende de la población del municipio, de 5 a 55 miembros. En aquellos municipios con un Consejo de más de 15 miembros, el Consejo elige al Gobierno municipal de entre sus componentes y al alcalde y vicealcalde. En aquellos municipios con un Consejo inferior a 15 miembros, el Gobierno no tiene que formarse y las competencias ejecutivas serán realizadas exclusivamente por un alcalde. Su estatuto se determina en las secciones 103 a 108 de la mencionada Ley. El órgano de gobierno es responsable ante el Consejo municipal. En cuanto al número de miembros del Gobierno, debe ser impar, no menos de 5 y no más de 11, pero no puede exceder un tercio del número de miembros del Consejo municipal.

Se pueden celebrar elecciones parciales en los siguientes casos: si el número de los miembros del Consejo disminuye a menos de 5; si disminuye más de un tercio del número establecido por la Ley y no hay sustitutos disponibles; si un nuevo municipio o parte de ciudad es creado; si por la revisión de los tribunales ordinarios se encuentran defectos en las listas de votantes, candidatos o en la emisión de las certificaciones de las personas electas.

Se prevén formas participativas de democracia directa a través del referéndum, regulado en la Ley 298/1991. La propuesta debe ser suscrita por un ciudadano con derecho a voto, apoyado por un grupo de otros ciudadanos que, en función de la población, representen desde un 6 a un 30 por 100 de la misma. No se podrá celebrar referéndum sobre materias financieras, sujetas a procedimiento administrativo, elección o moción del alcalde, o sobre materias sobre las que se haya celebrado referéndum en los 12 meses anteriores. El referéndum, si cumple los requisitos exigidos, será anunciado por el Gobierno municipal y deberá celebrarse dentro de los treinta a noventa días después de su anuncio.

El Consejo regional puede suspender la aplicación de las regulaciones locales adoptadas por el Consejo municipal si no se ajustan a la legalidad. Si la autoridad local no ajusta su legislación, el Consejo regional puede remitir la propuesta de anulación a la Corte Constitucional. Un procedimiento similar se sigue respecto a las regulaciones de los Gobiernos municipales. Si no se

ajustan a la legalidad, el Consejo regional puede suspender su aplicación y, en treinta días, si la regulación no ha sido corregida, se puede remitir al Ministro del Interior.

Por lo que se refiere a la financiación de los municipios, se integra de impuestos propios locales: sobre la propiedad (Ley 338/1992) y sobre las actividades empresariales (Ley 586/1992). Existen también impuestos compartidos entre los municipios, los distritos y el Estado: así, distintos porcentajes del 30, 20 y 10 por 100 de los ingresos tributarios de los distritos se destinan a actividades delegadas a los municipios, en base a criterios de población; el 40 por 100 restante al presupuesto estatal; y el 20 por 100 de los ingresos del impuesto de sociedades recaudado en la República Checa, en base a criterios de población, se destina a los municipios. Por último, los municipios disponen de subsidios, bien para distintas áreas de su competencia (educación, sanidad, etc.) o cuando estas subvenciones vengan exigidas por leyes especiales, o subsidios de tipo compensatorio para reducir las diferencias de financiación entre municipios. Además, existe una reserva en el presupuesto estatal que es utilizada para financiar proyectos específicos de inversión.

Paloma Martínez Santa María ★

Organización territorial en Rumanía

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL.—II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES.—2.1. Municipios *(comune)*, pueblos *(oras)*, condados *(judete)* y ciudades *(municipe)*.—2.2. La región.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL [1]

En Rumanía, la organización local data de 1991. La Ley núm. 69/1991, de Administración Local Pública, restableció el sistema administrativo anterior al comunismo, caracterizado por Consejos locales electos y autonomía financiera. Esta Ley fue modificada en 1996 a través de la Ley núm. 24/1996, sin afectar a la naturaleza ni al estatuto de la Administración local. Posteriormente, la Ley 215/2001 reemplazó a la anterior Ley y sus modificaciones. La nueva Ley ofrece un nuevo marco legal más funcional, estableciendo explícitamente la asunción y las consecuencias de la autonomía local administrativa y financiera, teniendo en cuenta la Ley de 1998 sobre Financiación Local Pública. No obstante, aunque estas Leyes establecen la descentralización de determinados servicios en los Gobiernos locales, lo cierto es que la autonomía de éstos, como se verá más adelante, ha permanecido bastante limitada. De hecho, la Ley de Financiación no establece tareas obligatorias y la ley anual de los presupuestos, es cierto que prescribe ciertas tareas específicas, pero no da ninguna referencia respecto a las características que debe tener la prestación de servicios públicos por parte de las entidades locales [2].

★ Letrada de las Cortes Generales.

[1] Este estudio queda complementado con la Introducción: democracia y reforma local, que se contiene en el capítulo de esta obra dedicado a Bulgaria.

[2] Se puede consultar un estudio más detallado de los aspectos relativos a la autonomía fiscal de los gobiernos locales en Rumanía en Luana Pop, «Autonomy of Local Government Administration in Romania», en *State of Local Democracy in Central Europe. Local Government and Public Reform Initiative*, Budapest, 2002, Capítulo 5.

La Constitución de Rumanía de 8 de diciembre de 1991 fue modificada por la Ley Constitucional de 19 de octubre de 2003, con el objetivo de prever la accesión del país a la Unión Europea (nuevo artículo 148) y al Tratado del Atlántico Norte (nuevo artículo 149). La Constitución reconoce el principio de autonomía local. Según el artículo 120.1, «la Administración pública en unidades territoriales administrativas se basa en los principios de descentralización, autonomía local y descentralización de los servicios públicos». A su vez, el artículo 3.3 establece como divisiones territoriales, los municipios (*comune*), los pueblos (*oras*) y los condados (*judete*). Algunos pueblos pueden ser declarados ciudades (*municipe*), de conformidad con lo que establezcan las leyes.

Lo primero que se puede decir de este artículo 3 es que es bastante restrictivo a la hora de establecer las diferentes categorías municipales, ya que excluye la posibilidad de que mediante ley se puedan crear otras nuevas, como es habitual esta previsión en otros textos constitucionales para evitar que una posible reorganización territorial exija la modificación constitucional. Así, la región no es recogida constitucionalmente, ausencia que refleja la discusión existente en Rumanía acerca de la conveniencia de su existencia. No obstante, después de la adopción del Libro Verde sobre Desarrollo Regional (1997), Rumanía es dividida en 1998 en 8 regiones de desarrollo formadas mediante acuerdos de asociación entre 4 y 6 condados.

II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

En Rumanía, la organización territorial se compone básicamente de tres niveles: municipios, condados y regiones.

2.1. Municipios *(comune)*, pueblos *(oras)*, condados *(judete)* y ciudades *(municipe)*

Como hemos dicho, el artículo 3.3 de la Constitución de Rumanía establece que «el territorio se divide en municipios (*comune*), pueblos (*oras*) y condados (*judete*). Algunos pueblos pueden ser declarados ciudades (*municipe*), de conformidad con lo que establezcan las leyes». La Ley núm. 215/2001, sobre Gobierno Local, establece en su artículo 120.1 que las ciudades se pueden subdividir en distritos urbanos. Por su parte, los condados se sitúan en el nivel territorial más alto, estando el país dividido en 41, además de Bucarest, como se estipula en la Ley núm. 2/1968. El *judet* es a la vez una unidad de gobierno local y una circunscripción de la Administración estatal. Comprende un amplio territorio y ha sido comparado con los departamentos franceses, con un consejo electo, un gobierno y un prefecto nombrado por el Gobierno central [3]. En

[3] En Gerard Marcou, «The State of Local and Regional Democracy in South-Eastern Europe», en *Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*, octubre de 2004, p. 29.

cuanto a Bucarest está sujeta a las disposiciones especiales de la Ley núm. 215/2001: se trata de una ciudad dividida en 6 sectores, pero investida de los derechos y de las responsabilidades de un *judet*.

La principal crítica que se realiza de esta división en condados es que no se corresponde con la división territorial administrativa ni con los datos de población y territorio. Es más, teniéndose en cuenta que las regiones no son, como veremos, unidades administrativas, y su población y superficie son grandes, la división en 42 condados se ha considerado ineficiente para el desarrollo local. Otro aspecto que se ha señalado se refiere a la artificial delimitación de los condados, que no tuvo en cuenta las identidades culturales. Esta situación ha provocado que las regiones apenas dispongan de habilidad, o que ésta sea muy débil, para fomentar las relaciones entre los condados y crear entre ellos un cierto espíritu regional.

Por lo que se refiere a la organización institucional, en el nivel municipal, los Consejos y los alcaldes son elegidos directamente. Los Consejos de los condados también son elegidos directamente, pero sus presidentes y vicepresidentes son elegidos por el Consejo. Los Consejos son elegidos mediante un sistema de representación proporcional, encontrándose reguladas las elecciones locales en la nueva Ley núm. 67/2004.

Las formas de colaboración local están reguladas en la Ley núm. 215/2001, pero esta colaboración se efectúa raramente. Los Consejos locales pueden decidir si cooperar o unirse a otras personas jurídicas nacionales o extranjeras para realizar servicios o llevar a cabo proyectos comunes, o con otras entidades locales para promocionar intereses comunes. Los Consejos de los condados también pueden cooperar con los Consejos municipales, lo que incluye cooperación transfronteriza y participación en asociaciones internacionales.

En cada *judete*, el Gobierno nombra a un prefecto, que ejerce su representación, y dispone de la autoridad para decidir los servicios del Gobierno central que se van a descentralizar y para llevar a cabo la supervisión de los Gobiernos locales. El papel de los prefectos ha sido objeto de discusión. Además de propugnarse su mayor profesionalización, toda la discusión en Rumanía sobre la regionalización y la creación de un segundo nivel ha girado en torno al posible papel que pudiera asumir esta figura, fortaleciéndose para ello los condados existentes, o, en cambio, optando por crear un nivel regional nuevo al margen de la red de condados.

Destaca además que el prefecto puede impugnar un acto local ante los tribunales, si considera que no se ajusta a la legalidad, suspendiendo esta reclamación la ejecución del acto de referencia. Después de tres anulaciones judiciales en el plazo de seis meses, el prefecto puede proponer al Gobierno la disolución del Consejo afectado. La revisión constitucional de 2003 pretendió reafirmar estas competencias de los prefectos, exigiéndose ley orgánica para su regulación y subrayando que no hay subordinación alguna entre el prefecto, por un lado, y los Consejos municipales, los Consejos de los condados, los alcaldes y los presidentes de los Consejos de los condados, por otro lado. Además, en cada condado existe una comisión consultiva presidida por

el prefecto e integrada por el presidente del Consejo del condado, los alcaldes y los jefes de cada uno de los servicios descentralizados. Esta comisión debe ser consultada acerca del programa anual de desarrollo económico de cada condado, que el prefecto debe remitir a la comisión.

En cuanto a la distribución de responsabilidades, la Constitución establece en su artículo 121.1 que los Consejos locales disponen de la competencia general para gestionar los asuntos locales. Además, los Consejos de los condados deben coordinar los Consejos municipales, por la razón de que algunos servicios municipales son de interés estatal. Así, las municipalidades están a cargo del suministro de gas y agua; calefacción; transporte público; carreteras locales; vivienda; disposición del gasto, zonas verdes; educación (incluyendo profesorado); atención primaria; planificación urbanística y licencias de construcción; y registro civil (Ley núm. 215/2001, artículo 38). Además, la Ley núm. 270/2003, sobre hospitales, y la Ley núm. 99/2004, sobre unidades médicas públicas de interés local y de los condados, han incrementado las competencias de los Gobiernos locales en estos campos.

Los condados mantienen como competencias el suministro de agua; alcantarillado; transporte público; carreteras del condado, cuidado infantil, planificación y desarrollo regional; servicios y empresas a nivel del condado; y apoyo a las municipalidades (Ley núm. 215/2001, artículo 104).

El nivel del gasto municipal se ha incrementado significativamente en los últimos años (del 4 por 100 del PBI en 2000 al 8,5 por 100 en 2003), la mitad realizado por los pueblos. La mayoría de las tareas tienen asignadas fondos del presupuesto estatal, existiendo control estatal también de los ingresos locales. En las recientes reformas realizadas se ha intentado incrementar el grado de autonomía financiera de las entidades locales del 20 al 50 por 100. Sin duda, una de las principales reformas fue la introducción de un impuesto general personal en 2000, cuyo 63 por 100 (y recientemente la totalidad) se asigna a los presupuestos de los municipios y de los condados. El 29 por 100 de los ingresos de este impuesto se destina al fondo de redistribución para fines de compensación.

La recaudación tributaria se transfirió también a las autoridades locales, lo que incrementó el porcentaje de la misma. Sin embargo, es sólo un avance parcial, ya que respecto al impuesto personal no hay en realidad ningún poder tributario local. Los ingresos propiamente locales proceden de otros impuestos (principalmente el de la propiedad) y de las tasas, pero constituyen una parte muy pequeña del total de los ingresos locales (el 15 por 100 en 2000). Los municipios reciben también subvenciones finalistas y otros subsidios para objetivos específicos, especialmente para inversiones parcialmente otorgadas a través de créditos extranjeros, cuidado infantil y de personas con discapacidades, planificación urbanística, carreteras locales y suministro de agua.

No obstante, en muchos de los sectores en los que opera la descentralización se ha señalado que la legislación que regula los distintos niveles de responsabilidad es bastante confusa y no establece una clara delimitación entre los servicios administrados a nivel del condado y los gestionados por los municipios. La Ley núm. 189/1998 reguladora de la Financiación Local de-

bería ser revisada en este sentido. Dos direcciones se podrían tener en cuenta: de un lado, la descentralización fiscal debe ser correlativa al proceso de descentralización de los servicios públicos, y, de otro lado, sería necesario plantear también una revisión del actual sistema de compensación financiera que ha venido a acentuar los desequilibrios existentes.

2.2. La región

La noción de región apareció en Rumanía recientemente en relación con la política de desarrollo regional europea. De conformidad con la Ley núm. 151/1998, de Desarrollo regional, se establecieron 8 regiones sobre la base de un acuerdo entre los Consejos de los condados. Las regiones no se tratan de sujetos territoriales nuevos ni tienen personalidad jurídica, únicamente se corresponden con el nivel NUTS II de la Unión Europea. Por lo tanto, la principal razón para la creación de las regiones no fue constituir una nueva forma de Gobierno local, sino básicamente atender a las necesidades relacionadas con la implementación de los fondos y programas europeos de desarrollo regional. El criterio que fue tenido en cuenta para su delimitación fue la proximidad geográfica y la existencia de disparidades económicas y sociales entre ellas que pudieran superarse a través precisamente de la implementación de la política regional.

Al nivel de cada región, existen dos instituciones: la Agencia de Desarrollo Regional (autoridad ejecutiva) y el Consejo de Desarrollo Regional (autoridad deliberativa), que está compuesto por cuatro representantes de cada *judet*: el presidente del Consejo del condado y un representante de cada una de las categorías de municipalidades. El presidente y vicepresidentes son elegidos para un año y no pueden representar al mismo condado. Por su parte, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional es responsable a nivel nacional de la adopción de las decisiones concernientes a la política regional y el Ministerio para el Desarrollo y Planificación lleva a cabo las tareas ejecutivas.

Desde la Ley sobre Desarrollo regional de 1998, las responsabilidades relativas al desarrollo regional deben ser ejercidas dentro las nuevas regiones creadas, especialmente las que se refieren a infraestructuras e inversiones. No obstante, al igual que ocurre con la falta de una suficiente delimitación de las competencias entre los condados y los municipios, también se ha señalado que las deficiencias del actual marco legal de las regiones que ofrece la Ley núm. 151/1998 es la causante de la falta de eficacia de las mismas [4]. En concreto, se alude a la difícil situación entre dos tendencias contradictorias en que se encuentran las Agencias de Desarrollo Regional. De un lado, como instituciones públicas tienen que colaborar con el condado y el nivel local, pero, por otro lado, necesitan actuar con independencia para poder administrar efi-

[4] Estas opiniones se pueden encontrar en *Aspects Regarding Decentralization Process in Romania. The Administrative-Territorial Reform*, Institute for Public Policy, Bucharest, Open Society Foundation Romania, 2005, p. 8.

cazmente los fondos que tienen asignados. La consecuencia es que condados y municipios desconfían de las Agencias, lo que ha provocado que el Ministerio para el Desarrollo y Planificación muestre tendencias centralizadoras, argumentando que de esta manera se gana en una mayor eficacia, aunque ello suponga una relación de subordinación entre autoridades locales y estatales en contra de lo dispuesto en la Ley.

La otra institución regional, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, ha sido cuestionada del mismo modo, porque permite una interferencia mayor de influencias políticas en la aplicación de los fondos europeos a los condados. A pesar de que existe una comisión consultiva, formada por expertos independientes, las decisiones importantes sobre la financiación de las inversiones en los condados son, más bien, el resultado de la negociación o de la imposición de las autoridades del condado integrantes del Consejo.

Pablo García Mexía y Jorge Villarino Marzo ⋆

Rusia y las antiguas Repúblicas Soviéticas

«L'Union soviétique n'est pas un pays semblable aux autres. C'est presque un continent où se rencontrent l'Europe et l'Asie. L'Union soviétique n'est pas un Etat semblable aux autres. C'est presque un Empire, dans un monde où les empires se sont évanouis. Ce n'est pas, en fin, un Etat conforme à sa légende. Pour la légende, c'est l'Etat des travailleurs, ouvriers et paysans. Mais la vérité veut que ce soit, d'abord, un Etat des nations»

(*L'empire éclaté*, Héléne Carrére d'Encause)

Sumario: **RUSIA**: I. INTRODUCCIÓN: RUSIA EN EUROPA.—II. LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA URSS: UNA FICCIÓN FEDERAL.—III. LA DESINTEGRACIÓN DE LA URSS.—IV. LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ACTUAL FEDERACIÓN DE RUSIA.—V. EL SISTEMA FEDERAL RUSO.—5.1. Sujetos de la Federación y distribución de poder.—5.2. La estructura de poder en los sujetos de la Federación.—5.3. El desarrollo pendular del federalismo ruso.—5.4. Sujetos de la Federación y legislación federal.—5.5. Conclusión.—VI. EL PODER LOCAL.—6.1. Constitución de la Federación de Rusia y autogobierno local.—6.2. La búsqueda de un nuevo régimen local.—6.3. La estructura de gobierno local.—6.4. La libertad de las autoridades locales.—6.5. Conclusión.—VII. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL.—7.1. El Tribunal Constitucional Federal.—7.2. Los tribunales constitucionales de los sujetos de la Federación.—VIII. VALORACIÓN FINAL.

OTRAS REPÚBLICAS: I. ARMENIA.—II. AZERBAIJÁN.—III. BIELORRUSIA.—IV. GEORGIA.—V. KAZAJSTÁN.—VI. KIRGUIZISTÁN.—VII. MOLDAVIA.—VIII. TAYIKISTÁN.—IX. TURKMENISTÁN.—X. UCRANIA.—XI. UZBEKISTÁN.

⋆ Pablo García Mexía, Letrado de las Cortes Generales y Director de Syntagma, Centro de Estudios Estratégicos. Jorge Villarino Marzo, Letrado de las Cortes Generales.

RUSIA

I. INTRODUCCIÓN: RUSIA EN EUROPA

¿Por qué Rusia y las antiguas Repúblicas soviéticas en esta obra? Justificar la inclusión del antiguo y en parte actual territorio ruso en esta obra puede parecer una obviedad. Rusia forma parte, al menos parcialmente, de Europa y por consiguiente merece una reflexión. ¿Ha sido siempre así? Nadie lo duda en el caso de Francia, Italia, Inglaterra, Alemania, Suiza e incluso, siguiendo tesis como las de Julián Marías, se puede decir que España es la más europea de las naciones. Respecto a Rusia la cuestión es distinta. La influencia oriental manifestada en sus majestuosas y peculiares iglesias, la conocida denominación de Moscú como «la Tercera Roma» hace que la afirmación no pueda ser tan rotunda. ¿Cuándo entonces? Según Hegel fue con la enorme figura del zar Pedro I el Grande, zar que trasladó la capitalidad a la «Venecia del Norte», la puerta del Báltico, San Petersburgo, cuando Rusia hizo su entrada triunfal en Europa a comienzos del siglo XVIII. Desde entonces ha participado en y de Europa. Fue a fines del siglo XIX cuando Rusia se incorporó, como no había hecho nunca, a la civilización occidental. Novelistas como Turguenev, Dostoievski y Tolstoi, compositores como Tchaikovski y Rimsky Korsakov, científicos como Mendeleiev, contribuyeron a que la cultura rusa alcanzara un gran prestigio en toda Europa, al tiempo que, gracias a la fuerte intervención del Estado y a la llegada de capital extranjero, entraba en la era industrial [1].

En la época de Catalina II [2], es decir, en la época imperial clásica, la aspiración política de la nobleza no iba más allá de la autoadministración local: «denos los distritos y gobierne la capital como bien le parezca». Sin embargo, la progresiva modernización de Rusia a mediados del siglo XIX condujo a las regiones a tomar conciencia de sus intereses económicos propios y a aspirar no sólo a una autonomía en el interior de sus regiones, sino a extender sus derechos y a poder defenderlos en los órganos centrales de poder. Estas aspiraciones, unidas al apoyo de los movimientos nacionalistas, están en el origen de la ideología federalista en Rusia [3]. Sin embargo, a pesar de que ya en el siglo XIX se empezase a hablar de la estructura federal en Rusia el debate nunca prosperó bajo la autoridad de los zares, que incluso llevaron a cabo «un proceso de rusificación destinado a eliminar las peculiaridades nacionales» [4] y que antes de la Revolución rusa de 1917 sólo contemplaban

---

[1] Javier Tusell Gómez, *Historia política y social moderna y contemporánea*, t. II, 3.ª ed., Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1991.

[2] Para una visión histórica del federalismo ruso que vaya más allá del siglo XIX, ver Anatoli Vichnevski, «Le fédéralisme soviétique entre l'unitarisme et le nationalisme», Anne de Tinguy (dir.), *L'effondrement de l'empire soviétique*, Bruxelles, 1998.

[3] Anatoli Vichnevsky, *op. cit.*, p. 152. Hay que aclarar que existían diferencias de fondo entre los federalistas, que eran producto de la modernización, y los nacionalistas, que eran una reacción antimoderna.

[4] Paradójicamente, la idea imperial tanto en la época zarista como en el Estado multinacional de la Unión Soviética hace que hoy día la cuestión de la identidad nacional rusa sea uno de los factores de

una división de su ingente territorio en unidades administrativas conocidas como *gubernii*.

II. LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA URSS: UNA FICCIÓN FEDERAL

Sin entrar en mención alguna a los acontecimientos históricos de la Revolución rusa [5], en lo que nos ocupa debemos indicar que en un principio Lenin no era partidario, por supuestamente innecesario, de un sistema federal, en concordancia con la teoría marxista que veía las diferencias culturales y étnicas como distracciones de la lucha económica y social, y que asumía que el derrocamiento del capitalismo conllevaría la desaparición de las diferencias nacionales («los obreros no tienen patria...») [6]. Sin embargo, tras la Revolución de Octubre tuvo que abandonar la idea de una Rusia «unida e indivisible», porque necesitaba de una alianza táctica con los nacionalismos tal y como se manifestó en la «Declaración de derechos de los pueblos de Rusia» (2 de noviembre de 1917) que declaraba la soberanía e igualdad de los pueblos de Rusia, sus derechos a la autodeterminación, separación y formación de Estados independientes [7]. Se trataba de una solución provisional a la cuestión nacional [8]. Precisamente con la finalidad de evitar la ruptura, los bolcheviques necesitaron de unos principios legales y teóricos en los que basarse; así, la «Declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado» fue aprobada el 23 de enero de 1918 con la mención a la República Soviética Federal Socialista Rusa. Los principales aspectos de esta declaración fueron absorbidos por la Constitución de la República Soviética Federal Socialista Rusa de 10 de julio de 1918, en la que se recogía algún aspecto como que las regiones autónomas formaban la citada República sobre la base de la Federación, si bien no se establecía propiamente un contenido de la misma [9].

---

mayor debate y complicación. William Wohlforth y Tyler Felgenhauer, «Self-Determination and the Stability of the Russian Federation», en Wolfgang Danspeckgruber (ed.), *The Self-Determination of Peoples. Community, Nation and State in an Interdependent World*, Boulder, Colorado, London, Lynne Rienner, 2002.

[5] Entre los muchos libros que se podrían recomendar sobre la Revolución rusa, escogemos una obra clásica como la de Edgar Hallet Carr, *La Revolución bolchevique*, Alianza, Madrid, 1973.

[6] G. Allan Tarr, «Creating federalism in Russia», en Neil Colman McCabe (ed.), *Comparative Federalism in the Devolution Era*, Lexington Books, p. 149. También Anatoli Vichnevsky, *op. cit.,* p. 157.

[7] En los años posteriores a 1917, siguiendo a Carlos Taibo, podemos señalar tres vías de resolución de los problemas de la estatalidad y la independencia: algunos territorios accedieron a la independencia, casos de Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania y Polonia; otros gozaron de un período relativamente largo de independencia (Armenia, Azerbaian, Bujará, Georgia, Jiva y Ucrania), y otros apenas gozaron de episódica independencia (Bashkiria, Bielorrusia, Crimea o Tartaria). Carlos Taibo, «Federalismo y cuestión nacional en la Unión Soviética», en Alfons Cucó, Joan Romero y Joaquín Farinós (eds.), *La organización territorial del Estado. España en Europa*, Universitat de Valencia, 2002, pp. 144-145.

[8] Marie-Elisabeth Baudon, «Constitutions et souveraineté dans la Federation de Russie», *Civitas Europa*, núm. 3, septiembre de 1999, p. 184.

[9] La Constitución rusa de 1937, a diferencia de las Constituciones rusas de 1918 y 1925, no hacía indicación directa a la estructura federal del Estado. Marie-Elisabeth Baudoin, *op. cit.,* p. 184.

El 30 de diciembre de 1922, el primer Congreso de Soviets de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en adelante URSS) aprobó el Tratado y Declaración de la formación de la URSS (con Rusia, Ucrania, Bielorrusia y la República Federal de Transcaucasia), ejerciendo una labor de verdadera «asamblea constituyente» [10], naciendo así uno de los grandes gigantes de la Historia. Este nuevo Estado, conforme a la Constitución de la URSS de 31 de enero de 1924, edificaba la distribución territorial del poder sobre los principios de voluntariedad, igualdad y libertad de secesión de la URSS.

De este modo, durante décadas la URSS se concibió como una Federación basada en el citado Tratado con Repúblicas federadas, Repúblicas autónomas y regiones autónomas. La Federación de Rusia por su parte (que formaba parte de la URSS) se concebía como una Federación basada en la autonomía. Sin embargo, a pesar de los nominalismos, un verdadero análisis de la Unión Soviética pone de manifiesto la interacción de tres rasgos: el unitario, que se pone de manifiesto en el centralismo derivado de la labor del Partido Comunista, con la figura de Stalin como Comisario del Pueblo para las Nacionalidades; el federal, debido a la existencia de una base contractual, y el confederal, manifestado en el derecho a la libre secesión de la unión.

Del mismo modo que la Constitución de 1924, la estalinista de 1936 [11] y la auspiciada por Brezhnev en 1977 también proclamaban la URSS como un Estado Federal. Planteemos una doble visión de todos estos años: desde el punto de vista constitucional *(a)* y desde el punto de vista fáctico *(b)*.

a) La Federación soviética tenía en el plano constitucional algunos rasgos que, con García Pelayo, podemos considerar cuanto menos peculiares [12]:

— Existen una serie de categorías político-administrativas inferiores a los Estados miembros (Repúblicas autónomas, regiones autónomas [13] y distritos nacionales) pero que no tienen una naturaleza de división meramente administrativa por cuanto participan de la voluntad federal mediante su participación en el Soviet de las Nacionalidades [14]. Especial mención hay que hacer a las Repúblicas autónomas que, a pesar de estar integradas en las Repúblicas federadas, sin embargo tienen una directa vinculación con la Unión: participan en la formación de la voluntad de la Unión a través del Soviet de las Nacionalidades y sus derechos y su estructura constitucional están establecidos y garantizados en la propia Constitución federal.

---

[10] Manuel García Pelayo, *op. cit.*, p. 581.

[11] El artículo 13 de la Constitución de la URSS de 1936 la definía como «un Estado Federal fundado en la unión voluntaria de las Repúblicas socialistas soviéticas, iguales en Derecho».

[12] Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, 1987, pp. 590 y 591.

[13] Tenían una naturaleza principalmente étnica.

[14] El Soviet de las Nacionalidades era una Cámara Federal y se componía de representantes de las unidades federadas, elegidos por el cuerpo electoral de éstas a razón de veinticinco representantes por República, que fueron aumentados a treinta y seis en el texto de 1977.

— La Constitución podía ser reformada sin intervención de los Estados miembros.
— Admite el derecho de secesión.
— El centralismo económico a través de la planificación es total, con lo que las posibilidades de desarrollo de las nacionalidades en cualesquiera otros aspectos se ven condicionadas.
— Tras la reforma constitucional de 1944, que posteriormente fue mantenida en la Constitución de 1977, los asuntos exteriores y la defensa quedan a disposición de las Repúblicas federadas. De hecho, y a título de ejemplo, Bielorrusia y Ucrania obtuvieron su asiento en la ONU.

En cuanto a la distribución competencial podemos señalar algunos de los principales derechos de las Repúblicas federadas, como la protección por parte de la Federación de los derechos soberanos remanentes de las competencias de la Federación (art. 15) o el derecho de conservación de su territorio (art. 18). Por lo que concierne a algunos de los deberes: las constituciones de las Repúblicas federadas no sólo han de ser acordes con la de la Unión, sino que las líneas de su estructura política se encuentran incluidas en ésta (arts. 16, 57 a 63 y 79 a 88); sus normas jurídicas están bajo la supervisión del Derecho federal en caso de discrepancia (arts. 19 y 20); las Repúblicas federadas están obligadas a actuar como ejecutoras de las decisiones legislativas y ejecutivas de la URSS (arts. 53, 78 y 85).

b) De hecho, sin embargo, la situación era muy diferente de lo que hasta ahora pudiera parecer. Sólo en los años veinte se puede hablar de un desarrollo federal con la sucesiva formación, en el marco de las Repúblicas de la URSS, de numerosos distritos, regiones y municipios. A finales de los años veinte, sin embargo, los síntomas demostraban lo contrario. N. Alekseev escribía en 1927, «todo eso que dice el gobierno soviético del federalismo es un puro engaño inventado por los hombres rusos para los hombres estúpidos». Durante los años treinta, bajo la dictatorial figura de Stalin, el sistema administrativo y de gestión conllevó una significativa restricción de los derechos de las diferentes Repúblicas, que tenía como principales exponentes las numerosas leyes sobre materias que eran competencia de las Repúblicas de acuerdo con lo dispuesto por las respectivas constituciones. Efectivamente, fue Stalin quien acabó con cualquier idea de una verdadera construcción federal de la URSS. Durante el proceso de centralización administrativa de los años treinta ambos sistemas de autogobierno local y nacional fueron materialmente eliminados. A Stalin le preocupaba particularmente el tema de las nacionalidades y se enfrentó a las tesis socialdemócratas de Otto Bauer. Su problema radicaba en coordinar, por un lado, la emancipación nacional con la unidad y la centralización del movimiento revolucionario y, por otro, la unidad del sistema con la diversidad de desarrollo de los grupos

nacionales. La primera cuestión la resuelve con un partido único, indivisible y centralizado, el partido comunista, que es el verdadero sujeto de la vida política y que hace inocua la formal autonomía de los sujetos de la Federación [15]; la segunda mediante un sistema variable y complejo sobre la esfera de la autonomía de acuerdo con el grado de desarrollo de cada unidad nacional. Robert Sharlet hace una gráfica descripción de lo que fueron los años estalinistas: «Durante la mayor parte del siglo XX, el federalismo ruso ha significado algo de autonomía cultural, una descentralización económica marginal y un férreo control centralizado sobre el quehacer político a través de un régimen autoritario de partido único» [16]. En fin, incluso el citado derecho de secesión fue corregido mediante la tesis de que era inviable la existencia de Repúblicas soviéticas independientes sin el apoyo de Rusia [17].

Bajo los mandatos de Kruschev y Breznev, y a pesar de unos primeros momentos de suavización que tuvieron como punto de partida el famoso discurso de Kruschev en el XX Congreso del Partido Comunista, en el que también se denunciaron los abusos de Stalin en las políticas de las nacionalidades, y que se manifestó en aspectos como una mayor atención a las naciones no rusas [18], la tendencia fue en realidad similar y el poder político y económico pertenecía al poder central de la URSS. De este modo, hay datos de que a mediados de los ochenta, entre el 85 y el 90 por 100 de las principales fuentes de producción estaban bajo supervisión de los Ministerios Centrales, e incluso en algunas regiones como Carelia lo estaban en un 98 por 100.

En el plano constitucional, y aunque en principio las diferencias pudieran parecer escasas, es de destacar algún aspecto como la redacción del artículo 73 de la Constitución de 1977, en el que se enumeran las competencias federales y cuyo carácter eminentemente abierto hace que abarque la práctica totalidad de las materias. Lo cierto es que el propio texto constitucional ponía de manifiesto las contradicciones entre unas proclamaciones aparentemente federalizantes y una serie de cláusulas que daban pie a que la realidad nos mostrase un Estado unitario y fuertemente centralizado. Así, siguiendo a Álvarez Conde, podemos señalar algunos de esos puntos: el artículo 70, cuando habla de «un Estado multinacional, federal y unido», en las relaciones entre el sujeto central y los descentralizados combina el reconocimiento del derecho de segregación con mecanismos de control absoluto en todos los pode-

---

[15] Sólo en las épocas posteriores a Lenin y Stalin los oficiales regionales del partido gozaron de una libertad limitada en la implementación de la política del Kremlin. G. Allan Tarr, *op. cit.,* p. 151.

[16] Robert Sharlet, *The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics*, Publius, 1994.

[17] Manuel García Pelayo, *op. cit.,* pp. 579 y 580.

[18] Carlos Taibo, *op. cit.,* p. 145. Prueba de la desrusificación fue la transferencia de Crimea a Ucrania, que había formado hasta entonces parte de Rusia. A finales del año 2005, y con motivo de la guerra sobre los precios del gas, Ucrania ha sugerido que si no se alcanzaba un acuerdo sobre la materia se revisarían los precios de arrendamiento de la base naval rusa de Sebastopol (Crimea), lo que ha tenido como respuesta de Rusia amenazar con una reclamación territorial sobre la región.

res; o la contradicción entre el Estado federal y el fundamental principio del «centralismo democrático» que suponía la no descentralización del ejercicio del poder, trasladable a la reiterada existencia de un partido único. Como dijera Kux, «en los hechos cualquier ciudad estadounidense disfruta de una medida mayor de independencia y autogobierno que una República soviética» [19]. En fin, siguiendo a Oehling Ruiz, la URSS fue «un férreo Estado unitario con demarcaciones administrativas de apariencia federal y unido por la férrea disciplina de partido» [20].

III. LA DESINTEGRACIÓN DE LA URSS

Escribía Norberto Bobbio a principios de los noventa que «la mayor utopía de la Historia», la crisis que afectó a la URSS y a toda la Europa Oriental, se manifestó en la época de Gorbachov también en todo lo referido a la organización territorial del Estado. Las progresivas medidas de liberalización y transparencia se encontraron con las reivindicaciones nacionalistas. Producto, como han señalado algunos autores, de que «el más importante legado de la era soviética fue un fuerte sentimiento de identidad nacional entre los pueblos no rusos de la Unión Soviética de Rusia» [21]. Aunque los conflictos se sucedieron desde 1986, con el Cáucaso y el Báltico como principales exponentes, algunos con derramamiento de sangre como en el caso de Kazajstán, todavía el 2 de noviembre de 1987, en la celebración de la Revolución de octubre, Gorbachov afirmaba: «Camaradas, tenemos el derecho a decir que hemos solventado la cuestión de las nacionalidades» [22]. Las Repúblicas autónomas, a las que Gorbachov ya había otorgado alguna concesión en materia de poder local a finales de los ochenta [23], reivindicaban una igualdad en derechos con las Repúblicas federadas de la Unión, lo que se materializó a través de la Ley de la URSS de 26 de abril de 1990 «sobre la delimitación de competencias entre la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y los miembros de la Federación». Esta actitud del centro provocó los recelos de las Repúblicas, principalmente de la República de Rusia, porque lo consideraban una amenaza a su integridad territorial. Será la propia actitud de Rusia con la aprobación en julio de 1990 por el primer Congreso de los diputados populares de Rusia de la Declaración sobre la Soberanía Estatal la que dé lugar al desfile de soberanías no sólo en las Repúblicas de la Unión sino en el propio seno de Rusia [24], en la que además, de manera paralela, todas las

---

[19] Carlos Taibo, *op. cit.,* p. 149.

[20] Hermann Oehling Ruiz, «Nacionalismo y federalismo en la desintegración del Estado soviético», *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, t. II, Fundación valenciana de Estudios Avanzados, 2000, p. 800.

[21] G. Allan Tarr, *op. cit.,* p. 151.

[22] Hermann Oheling Ruiz, *op. cit.,* p. 805, nota al pie 22.

[23] Donna Bahry, «The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia», *Comparative Politics,* vol. 37, núm. 2, enero de 2005, City University of New Cork, pp. 131 y 132.

[24] Natalia V. Butusova, «Desarrollo del Federalismo en Rusia: Historia y actualidad», en AAVV, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996,* Fundación Carles Pi i Sunyer d'estudis auto-

regiones autónomas culminaron, con la excepción de la región de Birobidjan, su transformación en Repúblicas.

Los cambios tuvieron su proyección constitucional tanto en la Constitución de la URSS de 1977 como en la Constitución rusa de 1978, en la que las Repúblicas autónomas pasan a ser Repúblicas en el seno de la República Socialista Federativa Soviética Rusa y las regiones autónomas pasan a ser Repúblicas [25], y se aumentan los derechos de comarcas y regiones autónomas, con una ley para cada comarca [26].

La situación culminará, tras el referéndum de marzo de 1991 y el golpe de Estado de agosto de ese mismo año, con las declaraciones de independencia. A pesar de intentar salvar la situación a través de un nuevo tratado de la unión, la situación llevó ya a la desintegración de la URSS en diciembre de 1991, quedando para los libros de Historia «la Unión irrompible de libres repúblicas, que Rusia la Grande por siglos fundió» [27]. Los cambios afectaron también a Rusia que había llevado a cabo su Declaración de Soberanía el 12 de junio de 1990, y prueba de ello fue que muchas regiones rusas declararon su soberanía.

IV. LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ACTUAL FEDERACIÓN DE RUSIA

Hoy día nadie discute el principio federal, pues como Estado plurinacional y pluriétnico de vocación democrática, no existe otra forma de organización [28], aunque la situación es, paradójicamente, una novedad para Rusia porque de poco le sirven las experiencias históricas, judiciales, económicas, institucionales y culturales de la antigua URSS [29]. La gestación no fue fácil y sólo se salvó, tras veintiún proyectos y un año y medio de debate, gracias a la firma del Tratado Federativo por todas las Repúblicas salvo las de Tatarstán y Chechenia-Inguschetia, el 31 de marzo de 1992. Se trataba del primer paso para dotar de un marco constitucional para la Federación de Rusia [30]. En realidad este Tratado se componía de tres convenciones, la ya citada con las Repúblicas «soberanas que componen la Federación de Rusia» (tal y como rezaba en realidad la rúbrica), a la que se añadieron otro acuerdo distinto fir-

---

nómics i locals. Desde agosto de 1990 hasta enero de 1991 todas las Repúblicas autónomas, excepto Mordovia y Daguestán, aprobaron su Declaración de soberanía. Hubo algunas declaraciones que equivalieron a una verdadera declaración de independencia, como el caso de Tatarstán.

[25] Sólo quedará una región que será la de la comunidad judía, muy numerosa por entonces en la antigua Unión Soviética.

[26] Natalia V. Butusova, *op. cit.,* p. 1201.

[27] Se trata de la última estrofa del himno soviético. Tomado de Hermann Oehling Ruiz, *op. cit.,* p. 821.

[28] Cesáreo R. Aguilera de Prat, «Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia», *Revista cidob d'afers internacionals*, núms. 51-52, diciembre de 2000-enero de 2001.

[29] Viacheslav Seliverstov, «Russia», en Jutta Kramer y Hans-Peter Schneider (eds.), *Federalism and civil societies. An international symposium*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 275.

[30] Se presentó como una victoria política de la emergente personalidad de Boris Yeltsin.

mado con las regiones y territorios de la Federación de Rusia; y un tercero al que se llegó con los distritos y la única región autónoma. Para algunos juristas rusos suponía el paso de una semifederación a un Estado federal verdadero [31]. Por una decisión del Congreso de diputados del pueblo de la Federación de Rusia de 10 de abril de 1992, el Tratado Federativo fue incorporado jurídicamente a la Constitución de Rusia de 1978, reafirmándose la naturaleza «constitucional-contractual» de la Federación de Rusia [32].

El siguiente estadio lo constituía la Constitución de la Federación de Rusia de diciembre de 1993, que representa un esfuerzo para crear una federación más unitaria y simétrica [33], y que hace poco por la clarificación de la distribución de poderes entre el Gobierno federal y los sujetos de la Federación. En cuanto a las relaciones con el Tratado Federativo desde el punto de vista jurídico, no se incorporó su contenido a la Constitución, aunque el artículo 11.3 lo mantiene como una de las fuentes de distribución competencial, aclarándose en las Disposiciones Finales y Transitorias que en caso de contradicción con la Constitución prevalece esta última. Ahora bien, contrariamente al Tratado Federativo, y a título de ejemplo en cuanto a su contenido, la Constitución no contempla la noción de ciudadanía propia de cada República, prevista a lo largo de su elaboración en diversos borradores, y que desapareció en beneficio de una ciudadanía única para toda Rusia.

El último paso lo constituyeron los tratados bilaterales entre el gobierno federal y los gobiernos de los sujetos de la Federación que tuvieron como primer ejemplo el 21 de marzo de 1994 a Tatarstán. Como dijo su Vicepresidente Vasily Likhachev, «Tatarstán se convierte en un test para la evolución de un nuevo federalismo... y su tratado en un modelo de la estructura jurídico-estatal del la Federación de Rusia», mientras que por su lado, Sergei Filatov, jefe de gabinete de Yeltsin, afirmaba que «Rusia no estaba amenazada por un destino similar a aquel que había disuelto la Unión Soviética». Se trató de un momento crítico [34]. Sin perjuicio de que posteriormente los explicaremos, la duda que se ha planteado es por qué recoger la distribución de com-

---

[31] Marie-Elisabeth Baudoin, *op. cit.,* p. 189.

[32] Raphaëlle Lirou, «La Federation de Russie entre federalisme constitutionnel et federalisme contractuel, entre classicisme et asymetrie», *Civitas Europa*, núm. 11, septembre de 1993.

[33] G. Allan Tarr, *op. cit.,* p. 154. El citado autor señala que el texto constitucional definitivo fue un reflejo de las circunstancias políticas rusas. Entre 1992 y 1993 el Presidente Yeltsin y el Parlamento compitieron por el apoyo de los líderes regionales y, consiguientemente, evitaron el enfrentamiento con ellos también en los borradores del texto constitucional. Sin embargo, los acontecimientos de octubre de 1993 supusieron la consolidación de Yeltsin en Moscú y el hecho relevante de que ya no necesitase cortejar a los líderes regionales. La victoria sobre sus rivales políticos hizo que Yeltsin pudiera ocuparse de la «distribución vertical del poder» en la Federación de Rusia. Además lo hizo sabiendo que varios líderes regionales habían apoyado a sus rivales políticos. Todos estos factores dieron lugar a una Constitución que se alejaba de muchos de sus borradores. En la misma línea se posiciona Donna Bahry, *op. cit.,* p. 135. Cfr. con Gadis A. Gadzhiev, «The Federalization of Russia. The Broadening of the powers of the Constitutional Court», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, año 27, núms. 105-106, 1994.

[34] David M. O'Brien, «The Russian federation and functional federalism: lessons from Tatarstan and Chechnya», en Sergio Ortino, Mitja Zaga y Vojtech Mastny, *The changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe form East to West*, Manchester University Presss, Manchester y New York, 2005, p. 56.

petencias en tratados bilaterales y no especificarlo en la Constitución tal y como hacen otros Estados federales. Siguiendo a G. Allan Tarr son tres los argumentos que se suelen señalar: son más fáciles de modificar que la Constitución, lo que supone un cierto grado de flexibilidad; también evitan una prematura constitucionalización de la división de poderes, permitiendo así gozar de unos años de análisis; y, por último, permiten reconocer las diferencias sustanciales entre los sujetos de la Federación, posibilitando a aquellos con una mayor capacidad fiscal y administrativa cargar con unas responsabilidades sin imponer las mismas cargas a los que carecen de dicha capacidad [35]; se trata de lo que algún autor ha denominado «federalismo funcional» [36]. Una explicación más cercana a los hechos presenta estos tratados como la única vía jurídica a través de la cual neutralizar las tendencias centrífugas de algunas Repúblicas [37]. Lo cierto es que esto dio lugar a una asimetría formal en la distribución de poder que además se ha visto acompañada por una asimetría informal reflejada en las redes personales y en los lazos entre los líderes regionales y el gobierno central [38], en función de las necesidades presidenciales [39]. Esta combinación de fuentes del federalismo ruso ha llevado a muchos autores de este país a hablar del debate entre el federalismo clásico (el propio del texto constitucional) y el federalismo contractual (propio de los acuerdos bilaterales), entre clasicismo y asimetría [40]. En fin, se pasó del «desfile de soberanías» al «desfile de tratados».

Una de las cuestiones más interesantes que se han planteado jurídicamente ha sido, de manera paralela a lo que hemos planteado respecto del Tratado Federativo, la del debate sobre la prevalencia de la Constitución o de los tratados bilaterales en la distribución competencial, debido a la falta de precisión sobre la relación entre el artículo 11.3 de la Constitución, que dice que «la delimitación de materias de competencia y las atribuciones entre órganos de poder del Estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación de Rusia se realiza por la presente Constitución, el Tratado de la Federación y otros tratados sobre la delimitación de materias de competencia y atribuciones», y los artículos 71 a 73 y 76, que recogen la distribución constitucional de competencias. Esto dio lugar a dos interpretaciones de inicio:

a) Para los partidarios de la primacía de los tratados sobre la Constitución, el argumento jurídico principal reside en el hecho de que el artículo 11.3 forma parte del Capítulo primero de la Constitución,

---

35 G. Allan Tarr, *op. cit.,* pp. 158-159.

36 S. Ortino, *The applicability of the federative model in the relations between States in Postcommunist Europe*, Bologna, Italy, marzo de 1995.

37 Raphaëlle Lirou, *op. cit.,* p. 165.

38 Richard Sakwa, «Federalism, sovereignty and democracy», en Cameron Ross (ed.), *Regional Politics in Russia*, Manchester University Press, 2002, p. 4.

39 Richard Sakwa, *op. cit.,* p. 7.

40 Ver una amplia explicación de esta controversia en el ya citado Raphaëlle Lirou, «La Federation de Russie entre federalisme constitutionnel et federalisme contractuel, entre classicisme et asymetrie», *Civitas Europa*, núm. 11, septiembre de 1993.

que lleva por rúbrica «Los fundamentos del orden constitucional», para el cual existe un procedimiento particular de revisión fijado por el artículo 135 de la Constitución, más complejo que el previsto para los Capítulos 3 a 8 (art. 136) [41], lo que dota de una fuerza jurídica superior a los tratados sobre los artículos relativos a delimitación de competencias y de atribuciones.

b) Hoy día se apuntan varios argumentos en pro de la primacía de la Constitución [42]: en primer lugar el artículo 4.2 de la Constitución, incluido también en el Capítulo primero, fija la primacía de la Constitución y de las leyes federales sobre todo el territorio de la Federación de Rusia, lo que se ve completado con el artículo 15.1, que impone que las leyes y otros actos jurídicos (y consiguientemente los tratados también) sean conformes a la Constitución federal. Además el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 9 de enero de 1998 sobre la constitucionalidad del Código Forestal de la Federación de Rusia, indicó que el Tratado Federal de 1992 y los acuerdos concluidos entre los órganos de poder ejecutivo de la Federación de Rusia y de los sujetos de la Federación no podían aplicarse sino bajo el control de las exigencias de la Constitución federal. En segundo lugar podemos decir que la Constitución admite la conclusión de acuerdos sobre la delimitación de las competencias y de las atribuciones pero solamente entre los órganos de poder del Estado (de la Federación y de los sujetos) y no directamente entre la Federación y sus partes componentes. Tercero, aunque los artículos 71 a 73 no forman parte de los fundamentos del orden constitucional «sólo la Asamblea federal de la Federación de Rusia con la participación de los órganos legislativos de los sujetos» (art. 136) los puede modificar y en absoluto un tratado bilateral de carácter intraestatal. En cuarto lugar, y por lo que concierne al artículo que se recoge en algunos tratados en el que se prevé la conclusión de acuerdos entre los gobiernos federal y regional para la delimitación de atribuciones entre los órganos de poder del Estado de la Federación y los órganos de poder del Estado de los sujetos para la delimitación de las materias de competencia conjunta y su concurrencia con el artículo 76.2 de la Constitución que recurre a las leyes federales y a las leyes y otros actos de las regiones de acuerdo con aquéllas, se puede decir que dichos artículos no presumen la superioridad dada a la reglamentación contractual sobre la reglamentación legislativa [43]. Finalmente, en cuanto a la ubicación en el artículo 11 y consiguientemente el reconocimien-

---

[41] El artículo 136 exige que sea aprobada la reforma por una mayoría de al menos tres cuartas partes de los votos de los miembros del Consejo de la Federación y dos terceras partes de los de la Duma estatal. Entrará en vigor la reforma cando sea aprobado por los órganos legislativos de al menos dos terceras partes de los sujetos de la Federación.

[42] Raphaëlle Lirou, *op. cit.*, p. 169.

[43] Todos los tratados posteriores a 1996 recogen la obligación de los sujetos de la Federación de la necesidad de conformidad con las leyes federales.

to de la distribución contractual como fundamento del orden constitucional, debemos recordar que la enumeración de dicho artículo comienza por la Constitución, lo que implica la obligación de tener en cuenta la distribución fijada por ésta a la hora de concluir los tratados.

El debate no es baladí, puesto que muchos tratados bilaterales han contradicho flagrantemente el texto constitucional. Así en la competencias exclusivas de la Federación mediante el reconocimiento por los tratados del ejercicio del derecho de gracia a las Repúblicas de Tatarstán y Baskortostán o en el seno de las relaciones exteriores la ambigüedad de su regulación hace que por ejemplo el tratado con Tatarstán permita que la República tenga oficinas comerciales en diversos Estados, fundamentalmente en Francia. Materias de competencia conjunta previstas por la Constitución como tales son otorgadas por los tratados bilaterales de manera exclusiva a los sujetos de la Federación, como la protección de los derechos y de las libertades del hombre y del ciudadano a las Repúblicas de Tatarstán, Kabardino-Balkaria o Baskortostán; o la garantía de la legalidad, el orden jurídico y la seguridad pública a las dos últimas Repúblicas citadas y también a la de Osetia del Norte. Por último, algunas materias que se contemplan como de competencia exclusiva de la Federación son recogidas como competencias concurrentes por los tratados como la defensa de la integridad territorial y de la integridad del Estado en el caso de los tratados con Kabardino-Balkaria u Osetia del Norte.

V. EL SISTEMA FEDERAL RUSO

5.1. Sujetos de la Federación y distribución de poder

En su Sentencia de 13 de marzo de 1992 (aún no vigente la actual Constitución) el Tribunal Constitucional ruso partía de la consideración de que «el federalismo es una parte inseparable del sistema constitucional de Rusia». El primer artículo de la Constitución de la Federación de Rusia proclama que es un Estado de Derecho democrático y federal con forma de gobierno republicana.

La Federación Rusa está integrada por ochenta y nueve distintas entidades, sujetos de la Federación (*soubekti*): veintiuna Repúblicas, una región autónoma, cuarenta y nueve regiones (*oblast*), seis territorios (*krays*), dos ciudades autónomas y diez distritos (*okrugs*) [44]. De acuerdo con la ley, los gobier-

[44] La existencia de 89 sujetos de la Federación no es una cuestión pacífica. Vladimir Putin, en un discurso el 19 de diciembre de 2002 afirmó que no había plan alguno de aumentar el número de sujetos, aunque exceptuó las entidades «complejas» (aquellas en las que hay una entidad dentro de otra y entre las que no cabe posibilidad de distribución de competencias y atribuciones). En estos casos cabría esa posibilidad, aunque recalcó que se trata de algo que concierne a quienes allí vivan. Existe acuerdo entre los expertos dentro y fuera de Rusia, en que la tendencia debería ser la contraria. Algún supues-

nos autónomos deben erigirse conforme a los principios básicos contenidos en la Constitución y a los fundamentos generales sobre la organización de los poderes Legislativo y Ejecutivo que tienen vigencia a escala federal. Es así que cada división tiene su propia Ley Fundamental, Gobierno y Parlamento. En todo caso, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 7 de junio de 2000, en un caso sobre el aserto por parte de la República de Altái de que era una «República soberana», señaló que la Constitución no reconoce ninguna fuente de poder distinta de la del pueblo multinacional de Rusia, y que consiguientemente no se puede presumir ninguna otra soberanía que la de la Federación de Rusia. La soberanía de la Federación excluye la existencia de dos niveles de poderes soberanos, disfrutando cada uno de un sistema único de poder estatal, y consiguientemente no permite siquiera una soberanía «limitada» por parte de las Repúblicas o de cualquier otra unidad de la Federación.

A pesar de la negación de soberanía, y siguiendo a Marat Salikov, podemos señalar los principales aspectos de la considerable autonomía de los sujetos de la Federación [45]:

— En primer lugar se reconoce su autogobierno, pudiendo adoptar sus constituciones y estatutos, sin solicitar la aprobación de los órganos federales (a diferencia de lo que había ocurrido durante la era soviética), sin perjuicio de que deban ser acordes con las exigencias de la Constitución federal. Pueden diseñar sus propias instituciones y distribuir el poder entre éstas, aunque se deberán respetar los principios fundamentales de organización de poder fijados por la Constitución de la Federación y la Ley Federal 184, de 6 de octubre de 1999, sobre los grandes principios de organización de los órganos legislativos y ejecutivo de los sujetos de la Federación de Rusia.
— La integridad territorial está asegurada, sin que quepa modificación alguna en sus fronteras sin su consentimiento y el del Consejo de la Federación. Por otro lado, los sujetos tienen derecho a fusionarse conforme al procedimiento establecido por la oportuna ley federal [46].
— Cada sujeto de la Federación tiene derecho a su propia denominación y es libre de modificarla.
— Además del control que pueden ejercer los sujetos de la Federación frente a las tendencias centrípetas a través del Consejo de la Federa-

---

to se ha dado. El procedimiento se puede explicar con un ejemplo real: la unión de la región de Perm con el distrito autónomo de Komi Permiak es objeto de tratamiento en una ley constitucional federal. La cuestión se sometió a referéndum en la región de Perm el 7 de diciembre de 2003. La Ley Federal Constitucional resultante de la unión de la región de Perm y el distrito de Komi Permiak fue sancionada el 25 de mayo de 2004. La nueva entidad recibe la denominación de territorio de Perm con el *status* de territorio. La nueva entidad ha comenzado su existencia el 1 de diciembre de 2005.

[45] Marat Salikov, *The Russian Federal System: Sub-National and Local Levels*, Center for State Constitutional Studies, Rutgers, State University of New Jersey at Candem, 2004.

[46] Marat Salikov apunta que en los últimos años ha habido intentos para impulsar esas fusiones, dado el pequeño tamaño y las dificultades económicas de algunos de los sujetos de la Federación. Ver nota 45 *supra*.

ción, podrán establecer sus propias agencias en los órganos federales del poder ejecutivo (ministerios, servicios, agencias...).

— Por último, las competencias (exclusivas o concurrentes) de los sujetos de la Federación se extienden incluso a las relaciones exteriores, pudiendo firmar acuerdos internacionales con otros sujetos jurídico-políticos de otros Estados y, con el consentimiento de la Federación, con otros Estados [47].

De las 89 entidades que conforman la Federación Rusa, las Repúblicas, la región autónoma (con mayoría de habitantes judíos) y los distritos atienden a criterios étnicos, mientras que las cuarenta y nueve regiones, los seis territorios y las dos ciudades autónomas (Moscú y San Petersburgo) obedecen a criterios administrativos. Las entidades federativas varían sensiblemente tanto en magnitud territorial como demográfica. Oscilan desde la República de Yakutia, con una superficie total de más de 3,1 millones de km^2, hasta la República de Adiguea, con apenas 7.655 km^2, y de la región de Moscú, con casi 6,6 millones de habitantes, al distrito de Evenk, con sólo 20.000 habitantes. Las Repúblicas, regiones y circunscripciones nacionales autónomas están étnicamente constituidas sobre la base de las unidades políticas creadas al comienzo de la URSS, con la sola excepción de las Repúblicas de Chechenia e Ingushetia, que constituyeron una sola entidad durante el período soviético y ahora subsisten separadas.

Las diferencias también afectan el estatuto jurídico-político de los distintos sujetos de la Federación. Con base en el artículo 5 de la Constitución se podría pensar que estamos ante una modalidad de federalismo simétrico, por ejemplo en lo que afecta a las relaciones de los sujetos con los órganos federales aquéllos son iguales entre sí. Las diferencias afloran a lo largo del texto. Quizás la más relevante es que, así como las Repúblicas adoptan Constituciones, el resto de sujetos de la Federación tienen como norma superior que corona su ordenamiento jurídico los estatutos (o cartas). Desde el punto de vista de la adopción de estos textos, así como no se señala procedimiento alguno para el caso de las Repúblicas (vías referéndum, asamblea *ad hoc*...), sin embargo el artículo 66.2 de la Constitución exige que los estatutos sean adoptados por los órganos legislativos por el resto de los sujetos de la Federación; es decir, mientras que las Repúblicas tienen Constitución, el resto de sujetos sólo tienen un estatuto (art. 5.2 de la Constitución); también se recoge una disposición similar en el artículo 66 de la Constitución. Otra salvedad que marca una cierta diferencia de tratamiento jurídico es la disposición del artículo 68.2 de la Constitución que permite que las Repúblicas puedan fijar sus propias lenguas oficiales.

En cuanto a la distribución de poder, el esquema jurídico que se sigue es el propio de un federalismo clásico. El sentido clásico de este federalismo se manifiesta en varios preceptos, como la proclamación de la prevalencia de la

[47] Los sujetos de la Federación han firmado cientos de acuerdos de cooperación comercial, económica y humanitaria con otros Estados. William Wohlforth y Tyler Felgenhauer, *op. cit.*, p. 252.

Constitución de Rusia y de las leyes federales en la totalidad del territorio (art. 4.2 de la Constitución rusa); a pesar de lo cual, en años no muy lejanos los datos mostraban que este principio básico no era de estricta aplicación [48]. Pero el precepto clave es el ya mencionado artículo 11.3 de la Constitución, que dice que la «delimitación de materias de competencia y las atribuciones entre órganos de poder del Estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación de Rusia se realiza por la presente Constitución, el Tratado de la Federación y otros tratados sobre la delimitación de materias de competencia y atribuciones».

En el marco estrictamente constitucional (no así en el de los tratados bilaterales), la Federación Rusa sigue la norma propia del constitucionalismo soviético de que todas aquellas atribuciones no explícitamente otorgadas a la Federación o que estén contempladas en el ámbito de las facultades concurrentes recaen en la jurisdicción exclusiva de las entidades. Con motivo de las reformas del actual Presidente ruso a las que posteriormente haremos referencia, en julio de 2003 el Presidente Putin creo la Comisión de distribución de competencias, bajo la presidencia de Dimitri Kozak, para elaborar propuestas referidas al reparto de responsabilidades entre los órganos de gobierno de la Federación, los sujetos de la Federación y los órganos de autogobierno local. La Comisión, formada por veintidós miembros entre funcionarios del Kremlin, responsables regionales, representantes del gobierno y colaboradores de los representantes plenipotenciarios, con el apoyo de los expertos del Consejo de Europa [49], elaboró y presentó ante la Duma en diciembre de 2002 dos anteproyectos: la modificación de la Ley Federal sobre los principios organizativos de los órganos legislativos y ejecutivos de los sujetos de la Federación y la Ley Federal sobre los principios organizativos generales del autogobierno local. A ambas vamos a hacer referencia a lo largo de este trabajo.

Por lo que se refiere al ejercicio en el plano normativo de estas competencias, el sistema varía en función de la modalidad competencial ante la que nos encontremos:

— Si es competencia de la Federación, se dictarán leyes federales de eficacia directa (art. 76.1 de la Constitución).
— Si es competencia conjunta, se aprobarán leyes federales y también leyes y otros actos jurídicos de los sujetos de la Federación, aunque éstas deberán estar de acuerdo con aquéllas (art. 76.2 de la Constitu-

[48] A principios de 1998 el Fiscal General Yuri Skuratov indicó que cerca de 2.000 leyes regionales habían sido revocadas por violación del texto constitucional; mientras que en ese mismo año el Ministro de Justicia, Sergei Stepashin estimaba que una tercera parte de las 16.000 leyes regionales examinadas por el Ministerio de Justicia desde 1995 estaban en contradicción con la Constitución. Incluso en 1999 todavía se decía que diecinueve de las veinte Constituciones de las Repúblicas tenían disposiciones contrarias a la Constitución federal.

[49] *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004. Por Decreto de 27 de noviembre de 2003, esta Comisión, bajo la misma presidencia, se transformó en un órgano consultivo permanente para el asesoramiento del Presidente que tiene como misión principal el examen de toda la legislación sobre esta materia.

ción). En la aprobación de las leyes federales existirá una participación por parte de los sujetos de la Federación. De este modo, los proyectos de ley federal serán remitidos a los órganos ejecutivos y legislativos de los sujetos de la Federación para que puedan hacer sus observaciones en un plazo de treinta días. Si más de un tercio de los sujetos de la Federación se oponen a la aprobación de ese proyecto, se creará una comisión de conciliación. Una vez aprobados los proyectos en primera lectura por la Duma, se someterán a los órganos legislativos regionales para que puedan proponer enmiendas en un plazo de treinta días, sin que quepa la posibilidad de pasar a una segunda lectura hasta que no venza ese plazo.

— Si es una competencia no encuadrable en cualquiera de las anteriores, entonces cada sujeto de la Federación podrá dictar la norma oportuna (art. 76.4 de la Constitución). En estos supuestos si hubiese una ley federal contraria, entonces prevalece la norma del sujeto de la Federación (art. 76.6 de la Constitución).

Este esquema de reparto de competencias tan sencillo se puede ver alterado por otras modalidades:

— En el caso del ejercicio de sus atribuciones por parte de los órganos ejecutivos de la Federación, cabe la delegación en los órganos ejecutivos regionales mediante las leyes federales, los textos reglamentarios del Presidente de la Federación o del Gobierno federal y determinada modalidad de acuerdos. El artículo 78.2 de la Constitución lo permite: «Los órganos federales de poder ejecutivo podrán, mediante acuerdo con los órganos de poder ejecutivo de los sujetos de la Federación de Rusia, transferir a éstos la ejecución de parte de sus atribuciones.» El artículo 78.3 de la Constitución recoge la disposición contraria cuando dice que «los órganos de poder ejecutivo de los sujetos de la Federación de Rusia podrán, mediante acuerdo con los órganos federales de poder ejecutivo, transferir a éstos el ejercicio de parte de sus atribuciones». Estos acuerdos de naturaleza bilateral se encuentran contemplados en la Ley de 24 de junio de 1999 «sobre los principios y modalidades de la delimitación de materias de competencia y de las atribuciones entre los órganos de poder del Estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación». Esta Ley precisa que dichos acuerdos entre los gobiernos federales y regionales, concluidos bajo el amparo del artículo 78, no pueden concernir sino a la transferencia de sus respectivas atribuciones y no de las competencias, contrariamente a lo que ha sido práctica habitual durante los años noventa [50].

[50] Entre 1994 y 1998 se celebraron 42 acuerdos de reparto de competencias y atribuciones con 46 sujetos de la Federación. Con la modificación de la Ley en 2003, los tratados debían ser confirmados por una ley federal en el plazo de dos años, lo que ha obligado a decidir de verdad si era necesario el

— Teóricamente, y de conformidad con la Ley de 6 de octubre de 1999, en su versión modificada de 2003, cabe la celebración de acuerdos de reparto de competencias y atribuciones, que pueden estar fundados únicamente por características peculiares de corte económico [51], geográfico u otras, y en la medida en que las particularidades objetivamente determinen una situación que difiere de aquella en la que la ley federal ha basado el reparto competencial. En todo caso, tal y como señalara la reforma en el año 2001 de la Ley de 24 de junio de 1999, deben *concretar* y no *delimitar* (se trata por tanto de evitar la ambigüedad del artículo 11.3 de la Constitución sobre la doble delimitación de competencias, contractual y constitucional) las disposiciones del artículo 72 (art. 17), ser conformes a la legislación federal dentro de las materias de competencia conjunta (art. 14) y por tanto estar de conformidad con dicha Ley en un plazo de tres años a partir de su entrada en vigor (art. 32) [52]. Además la Ley de 4 de julio de 2003 limita su validez a un plazo máximo de diez años. El Consejo de Europa ha señalado que la existencia en sí misma de estos acuerdos no está pensada para simplificar la cuestión en términos legales, pero desde el punto de vista político, y teniendo en cuenta el desarrollo del federalismo en Rusia en los últimos años, esta vía y el procedimiento existente al efecto introduce un grado de flexibilidad necesario para resolver algunas cuestiones espinosas, a condición de que sean utilizados en un marco bien definido y sin abuso del principio de legalidad [53]. Esta llamada a evitar el abuso puede estar fundada en la experiencia previa que permitió a algún autor hablar de un «federalismo radicalmente asimétrico» [54]. El que fuera asesor principal del Presidente Putin afirmaba en el año 2002 que «hoy es evidente que Rusia es una Federación constitucional».

---

mantenimiento o no de esos tratados particulares y hacer frente al peligro que pusiera de manifiesto el que fuera Presidente del Consejo de la Federación Yegor Stroev: «los tratados bilaterales contribuyen a la naturaleza arbitraria de las relaciones entre Moscú y los gobiernos regionales». Otra peculiaridad era que muchos de sus anexos y suplementos ni siquiera eran públicos, mientras que con la Ley de 2003 quedan prohibidas las cláusulas secretas y los subtratados.

Desde la llegada de Putin se ha renunciado a veintiocho de los cuarenta y dos tratados, mientras que la mayoría de los demás han sido vaciados por las autoridades federales. Donna Bahry, «The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia», *Comparative Politics*, vol. 37, núm. 2, enero de 2005, City University of New Cork.

51 Yeltsin impulsó muchos de los acuerdos por causas no sólo políticas sino económicas, con la finalidad de amortiguar la transición a una economía de mercado que no afectaba de igual modo a unos sujetos de la Federación que a otros. Klaus von Beyme, «Federalism in Russia», en Ute Wachendorfer-Schmidt (ed.), *Federalism and Political Performance*, p. 33. Cuando se habla de tener en cuenta peculiaridades, en los primeros tratados se apeló a la posición geográfica (Región de Kaliningrado), la situación ecológica (República de Bouriatie), saturación económica por la producción de guerra (Región de Sverdlovsk), presencia de fluojos migratiorios importantes (Región de Rostov) o la ejecución de las funciones propias de la capital de Rusia (ciduad federal de Moscú). Raphaëlle Lirou, *op. cit.,* p. 165.

52 Raphaëlle Lirou, *op. cit.,* p. 179.

53 *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004

54 G. Allan Tarr, «Creating federalism in Russia», en Neil Colman McCabe (ed.), *Comparative Federalism in the Devolution Era*, Lexington Books, p. 148.

— También cabe el ejercicio temporal por los órganos de la Federación de competencias inicialmente atribuidas a los órganos regionales, por ejemplo en caso de catástrofe natural, calamidades y de una situación de urgencia; dentro del ejercicio de las competencias financiadas por subvenciones del presupuesto federal, si el órgano ejecutivo regional vulnera la Constitución, una ley federal, los actos reglamentarios del Presidente de la Federación o del Gobierno federal, siempre y cuando esa violación sea declarada por un Tribunal.
— Por último señalar que el Tribunal Constitucional tiende a favorecer el aumento de las competencias federales, para lo que recurre a dos mecanismos [55]: por un lado, en ausencia de una ley federal y de un acto jurídico de un sujeto de la Federación, el Tribunal Constitucional considera, en jurisprudencia consolidada, que el Presidente de la Federación está habilitado para adoptar los decretos necesarios a efectos de colmar el vacío jurídico. Por otro lado el Tribunal Constitucional viene reforzando la doctrina de que «el Derecho federal vence al Derecho federado», sobre la base del artículo 4.2 de la Constitución, que proclama la primacía sobre todo el territorio de la Federación de la Constitución y las leyes federales, y el artículo 76.5, que precisa que en caso de contradicción entre la ley federal y el acto jurídico de un sujeto de la Federación, es la ley federal la que prevalece.

Los grandes principios financieros, que fueron uno de los grandes objetivos de la Comisión Kozak, también se encuentran contemplados en función de la competencia ante la que nos encontremos [56]. En la presente Ley, la distribución de competencias está unida a la responsabilidad de su financiación, algo que dependerá en gran medida de los recursos de los sujetos de la Federación y de los procedimientos de equilibrio financiero que sean fijados entre ellos:

— En materias que sean competencia de los sujetos de la Federación, la financiación se sostendrá en el presupuesto regional, con la excepción de las subvenciones previstas en el presupuesto de la Federación.
— Cuando se trata de competencias conjuntas, entonces la labor de los órganos regionales se encuentra financiada por el presupuesto regional, sin perjuicio de las subvenciones previstas en el presupuesto federal y de la posibilidad, según las modalidades y en los casos previstos por las leyes federales, de que sean financiadas de manera complementaria en el presupuesto federal o en los fondos federales extrapresupuestarios.
— La mayoría de las previsiones financieras que recogía la Ley (26.15 a 26.20) sólo contemplaban los principios generales, requiriendo de medidas legislativas para su aplicación práctica. Fundamental ha sido

[55] Marie-Elisabeth, *op. cit.*, p. 191.

[56] Se encuentran recogidos en el artículo 26 de la Ley federal de 6 de octubre de 1999, apartados que entraron en vigor a partir del 1 de enero de 2005.

la reforma del Código Presupuestario y del Código Impositivo a principios de 2005.

Aunque puedan resultar ajenos a estas líneas, algunos datos de la reciente historia de la Federación de Rusia son significativos para recalcar la importancia de estos principios: en 1993, 54 de los sujetos de la Federación necesitaban subvenciones y sólo siete sujetos eran lo suficientemente ricos para equilibrar sus presupuestos; y en 1997 más del 50 por 100 de los impuestos para el presupuesto federal eran pagados por sólo 10 de los 89 sujetos de la Federación, y sólo Moscú hacía frente al 22 por 100. Algún autor ha apuntado que la insatisfactoria distribución de competencias en el sistema federal ruso se ha debido a que ni el Tratado de la Unión ni la Constitución han regulado con detalle cómo se comparten las cargas financieras [57].

5.2. La estructura de poder en los sujetos de la Federación

El texto constitucional parte de una afirmación paradójica, ya que por un lado se reconoce la autonomía de cada uno pero inmediatamente después se señala la necesidad de que se adecúe a los fundamentos constitucionales y a los principios que rigen la estructura de poder en el ámbito federal que serán establecidos por una ley federal. Se trata de la ya citada Ley Federal 184, de 6 de octubre de 1999, sobre los grandes principios de organización de los órganos legislativos y ejecutivos de los sujetos de la Federación de Rusia [58]. Siguiendo lo dispuesto por esta norma, y también con base en importantes Sentencias del Tribunal Constitucional Ruso como la de 18 de enero de 1996, 1 de febrero de 1996, 3 de abril de 1997 o 10 de diciembre de 1997, podemos señalar los aspectos más relevantes de los órganos legislativos y ejecutivos de los diferentes sujetos:

La Constitución o Estatuto fija la designación y la estructura del Parlamento teniendo en cuenta las tradiciones históricas, nacionales y de otros sujetos de la Federación. Igualmente fija el número de miembros. El sistema electoral es libre, con un límite que fue introducido por una modificación en junio de 2002 de la Ley Federal sobre derechos electorales de los ciudadanos de la Federación de Rusia y de la Ley Federal de 6 de octubre de 1999, consistente en que el 50 por 100 de los miembros han de ser elegidos proporcionalmente en una sola circunscripción. El mandato parlamentario durará según lo que fije la Constitución o Estatuto correspondiente, aunque en ningún caso podrá ser superior a los cinco años. Sus principales competencias son: aprobar la Constitución (Estatuto) y sus enmiendas salvo que la propia

---

[57] Klaus von Beyme, *op. cit.,* p. 35.

[58] Se trata de una Ley que ha sido objeto de numerosas modificaciones, con especial mención a la articulada por la Ley Federal 95, de 4 de julio de 2003, que no sólo se limitaba a una modificación, sino que también ha llevado a cabo la fijación de los principios comunes y de los procedimientos que han de regir la distribución competencial. Natalia V. Butusova, *Local and regional democracy in the Russian Federation,* Council of Europe, 2004, p. 1205.

Constitución (Estatuto) dispusiera otra cosa; legislar en las materias de competencia regional o de competencia conjunta; y ejercer las otras competencias previstas por la Constitución federal, las leyes federales y la Constitución o Estatuto y las leyes regionales. En fin, se regulan otros muchos aspectos en los que no podemos entrar con detalle: las materias que han de ser normativizadas por ley o por ordenanza; el derecho de iniciativa legislativa en el plano regional; las modalidades de aprobación de los textos normativos; las modalidades de publicación y de entrada en vigor de los textos normativos; las modalidades de disolución anticipada; principios electorales; condiciones de ejercicio de la actividad de diputado regional; su régimen de incompatibilidades; normas de garantía e integridad de los diputados; o cuestiones más concretas como el derecho a no testificar en procesos civiles o penales cuando de las circunstancias hubiesen tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Por último, y en aspectos más secundarios, difieren en su tamaño desde los 11 del distrito de Taimir (Dolgan-Nenets) hasta los 190 de la República de Baskortostán; o en la duración del mandato. También difieren en sus denominaciones, tales como Asambleas Legislativas, Consejo Estatal o Duma Legislativa; así en algunos supuestos reflejan las tradiciones étnicas, como en el caso de la Suglan Legislativa del distrito de Evenk, la Asamblea Estatal Kurultayi de la República de Baskortostán o la Khural popular de la República de Buriatia. Por último, aunque la mayoría de los Parlamentos regionales son unicamerales, existe alguna República que ha fijado un Parlamento bicameral, como es el caso de la Asamblea Estatal de la República de Baskortostán, compuesta de la Cámara de Representantes y la Cámara Legislativa. En el caso de sujetos de la Federación distintos de las Repúblicas sólo existe el caso de la Asamblea Legislativa de la región de Sverdlovsk, que se compone de la Cámara de Representantes y de la Duma regional de Oblastnaya.

En lo que al órgano ejecutivo se refiere, a la cabeza del mismo se encuentra la figura del Gobernador, que es la denominación más frecuente, aunque hay otras como la de Jefe de la República (República de Komi), Presidente del Gobierno (Repúblicas de Carelia o de Jakasia) o el Presidente del Consejo Estatal (República de Daguestán). La ley apunta sus principales competencias, que son las propias del jefe de un órgano ejecutivo: representación del ente de la Federación, publicación de las leyes, formación del órgano ejecutivo, puede exigir la convocatoria de una sesión extraordinaria del órgano legislativo regional y convocar la primera reunión del órgano legislativo que ha sido elegido antes de que finalice el plazo fijado para ello por la Constitución o el Estatuto regional, puede participar consultivamente en el trabajo del órgano legislativo regional y, en fin, cualesquiera otras funciones que les sean atribuidas por las diferentes normas. El actual sistema de elección, tal y como posteriormente explicaremos, consiste en la propuesta por el Presidente de la Federación y posterior ratificación por el Parlamento regional. Se regulan las causas de cese anticipado del Gobernador, como por ejemplo la dimisión personal, la moción de censura o la pérdida de la ciudadanía rusa.

En el caso de la organización judicial, la Ley Federal sobre el sistema judicial de la Federación rusa autoriza dos tipos de tribunales regionales: tribunales de justicias de paz y tribunales constitucionales o estatutarios. Haciendo referencia únicamente a los primeros, como el caso de los tribunales federales de jurisdicción general, atienden a un amplio conjunto de casos civiles y criminales, aunque ocupan la posición inferior en la estructura judicial, por debajo de los tribunales municipales (cada distrito o ciudad está dividido en varios sectores, existiendo un juzgado de paz por cada sector). A pesar de que los juzgados de paz son considerados tribunales regionales, de hecho son federales porque actúan bajo la ley federal, aplican la ley federal e incluso están parcialmente financiados por el presupuesto federal.

5.3. El desarrollo pendular del federalismo ruso

La actual realidad de la Federación de Rusia ha pasado por diferentes vicisitudes que, básicamente, pueden dividirse en dos grandes etapas: bajo la autoridad de Yeltsin, que había manifestado claramente su postura ya en noviembre de 1990 en el II Congreso de los diputados populares de Rusia cuando afirmó «la necesidad de reconocer la soberanía de las Repúblicas» y de la disposición de los órganos de poder de Rusia «a discutir cualesquiera proposiciones en relación con esta cuestión» [59]. Su postura quedaría reflejada en su célebre declaración en 1990: «servíos de tanta soberanía como queráis» [60], que daría lugar a lo que Katznelson denominó «la parcelación de la soberanía» [61] y que conllevaría una heterogeneidad en los regímenes políticos de los diferentes sujetos de la Federación, desde el relativamente democrático de Novgorod o San Petersburgo hasta el autoritario del territorio de Primorie bajo Yevgenii Nazdratenko, y en las formas de gobierno, desde la República parlamentaria de Udmurtia (hasta su referéndum en 2000), pasando por la República presidencialista de Samara, hasta el hiperpresidencialismo de la ciudad de Moscú [62].

La situación con la que se encontró Putin en el momento de su llegada al poder tenía, siguiendo a Richard Sawka, seis grandes problemas: las constituciones y estatutos de los sujetos de la Federación, la fragmentación del espacio legal, los tratados de distribución de competencias, el federalismo fiscal, la fragmentación del mercado nacional y la regionalización de la política exterior [63]. De este modo, el actual Presidente, que llegó al poder con las elecciones presidenciales anticipadas de 26 de marzo de 2000, buscó restau-

---

[59] Natalia V. Butusova, *op. cit.,* p. 1200.

[60] Como anécdota Yeltsin repitió esta misma frase la víspera de su voto de censura en la Duma en mayo de 1999.

[61] I. Katznelson, *City trenches*, Chicago University Press, 1981.

[62] Richard Sakwa, «Federalism, sovereignty and democracy», en Cameron Ross (ed.), *Regional Politics in Russia*, Manchester University Press, p. 7.

[63] Richard Sawka, *op. cit.,* pp. 8 a 13. El ejemplo de la política exterior es particularmente ilustrativo.

rar la «verticalidad del poder». Desde la llegada de Putin al poder, inició una política de reformas apelando a la «dictadura de la ley» y, en particular, de la autoridad judicial y constitucional a lo largo del territorio de la Federación [64], para lo cual se sirvió de dos factores: una popularidad nacional y una economía relativamente fuerte [65]. La reforma también afectaba a la ordenación del territorio, básicamente con la finalidad de controlar los movimientos en algunos de los sujetos de la Federación. En una entrevista en junio de 2000 Putin afirmaba que «las reformas (*upravlenchenskoi reformy*) no buscan limitar los derechos de las regiones. Nuestra experiencia histórica prueba que la supercentralización y el intento de gestionar todo desde Moscú es ineficaz... estoy convencido de que la verdadera autodependencia de las regiones (*samostoyate' nost'*) es uno de los más importantes logros de la última década» [66]. Estas reformas se pueden resumir del siguiente modo [67]:

— Con la Ley de 5 de agosto de 2000 se modificó la legislación para la composición de la Cámara Alta (el Consejo de la Federación) de tal modo que los gobernadores y los presidentes de las asambleas regionales de cada uno de los poderes ya no tienen el derecho a formar parte del Consejo de la Federación sino que deberán designar un representante [68]. Estamos ante el tercer sistema de designación de los miembros del Consejo de la Federación desde la Constitución de 1993: durante los dos primeros años eran elegidos por sufragio universal, posteriormente eran los representantes del poder ejecutivo y legislativo de las regiones, que a su vez eran elegidos por sufragio universal, y, por último, el sistema que hemos descrito. En conclusión, tres formas de elección en pocos años. Los gobernadores, a cambio, pasaron a formar parte del Consejo de Estado. Se trata de un nuevo órgano creado por Decreto número 1602, de 1 de septiembre de 2000. Tiene naturaleza consultiva y está formado por el Presidente de Rusia, que también lo preside, y por siete miembros de entre los gobernadores, con carácter rotatorio cada seis meses. Se reúne al menos una vez al mes. Examina todas las materias de importancia para la autoridad pública de tal manera que se puede tener una visión de los sujetos de la Federación a través de los Presidentes de sus Ejecutivos.

---

[64] Richard Sakwa, *op. cit.,* p. 1.

[65] William Wolhforth y Tyler Felgenhauer, *op. cit.,* p. 248.

[66] Richard Sakwa, *op. cit.,* p. 18.

[67] El propio Putin, en su comparecencia ante el Consejo de legisladores del Consejo de la Federación el 18 de febrero de 2003, reconoció las dificultades de estas reformas en un doble plano: por un lado, el financiero, ya que requeriría de un presupuesto de 6.500 billones de rublos, cuando el presupuesto consolidado de Rusia era en ese momento de 3.500 billones de rublos; y por otro, el legislativo, puesto que requería que antes de 2006 se modificaran cerca de doscientas leyes. *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004.

[68] Esta medida hace que queden privados de la inmunidad parlamentaria federal, aunque a cambio les permitía renovar un tercer mandato, algo que antes estaba limitado a dos. Denis Eckert, «Qui exerce le pouvoir dans les régions en Russie?», *Problèmes Économiques*, núm. 2737 (21 de noviembre de 2001), Paris, p. 19.

— También, como ya hemos adelantado, se enmendaron algunos artículos de la Ley de 6 de octubre de 1999 sobre los principios organizativos, a través de la Ley de 29 de julio de 2000, para reforzar los poderes de control de la constitucionalidad de las medidas adoptadas por los sujetos de la Federación. Fue criticado por el Consejo de Europa el papel preponderante del Presidente de la Federación en esta labor de control y supervisión, inclinándose por un reforzamiento del papel que juegan los tribunales y las fiscalías [69]. El Tribunal Constitucional ruso ha señalado en su Sentencia de 4 de abril de 2002 que el artículo 29.1.3.º de la Ley (introducido por la Ley de 29 de julio de 2000) permite que si en el mes siguiente a que haya sido apercibido por el Presidente de la Federación, el Gobernador correspondiente no ha adoptado las medidas necesarias, dentro de sus competencias, para eliminar los motivos que dieron lugar a dicho apercibimiento, podrá destituirle de sus funciones.
— En el año 2000 también se ordenó al Ministerio Federal de Justicia que empezase a denegar el registro de las leyes regionales que no fueran conformes a la legislación federal. Sin ese registro, las leyes no podían entrar en vigor. Del mismo modo se reforzó el papel de los fiscales en las regiones de tal modo que pudiesen acudir a los tribunales de jurisdicción general en lugar de al lento y desbordado Tribunal Constitucional [70].
— En junio de 2001 se reformó la legislación federal de tal modo que la designación de los jefes de policía de las regiones corresponde al poder federal. Supone una reforma porque hasta entonces el Gobernador disponía de un derecho de veto sobre tal designación. Similares medidas se adoptaron en cuanto a la designación de jueces y fiscales [71].
— Pero quizás la muestra más clara de la recuperación del poder federal ha sido la creación de las siete «macrorregiones» [72]. La creación de estos siete distritos federales (*okrougs*) supone la pieza central de la «reconquista» del poder central [73], configurándose como un cuadro intermedio en el que se organiza el trabajo de las administraciones federales del conjunto del territorio (aduanas, impuestos, ejército, policía...). Al frente de las mismas se encuentra un representante plenipotenciario que es designado por el Presidente y susceptible de revocación únicamente por él. Pero su función no se limita sólo a la

[69] *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004.
[70] Donna Bahry, *op. cit.,* p. 139.
[71] *Idem*.
[72] Las macrorregiones fueron las siguientes: Centro, Noroeste, Sur, Volga, Urales, Liberia y Este lejano. Además de estas macrorregiones, existen las asociaciones de cooperación económica, creadas a principios de los años noventa pero que no fueron reconocidas jurídicamente hasta el año 1999 a través de la Ley Federal 211, de 17 de diciembre de 1999, «sobre los principios fundamentales de organización y de actividad de las asociaciones de cooperación económica de los sujetos de la Federación de Rusia».
[73] Fueron creados mediante *ukase* el 13 de mayo de 2000, es decir, nada más llegar al poder Putin.

coordinación de las agencias federales en su correspondiente territorio, sino también a la supervisión de la constitucionalidad de los actos administrativos y legislativos de las autoridades regionales. En un plano menos formal, apunta Richard Sakwa, lo que se pretende es detener el control de las agencias federales por los ejecutivos regionales [74]. Como último dato, significativo, las macrorregiones coinciden con los distritos militares y seis de los representantes coinciden a su vez con los oficiales superiores; paradójicamente, sin embargo, algún autor apunta que éste no es dato suficiente para presentar esa reforma como una militarización del país [75].

— También el sistema de designación de Gobernadores ha sido objeto de modificación. Aquí las modificaciones legales de Putin también denotan el reforzamiento de la centralización, como por ejemplo la reforma de julio de 2000 en la que se contemplaba la posibilidad de destitución del Gobernador por el Presidente de Rusia. Mejor botón de muestra es el sistema de designación. Desde 1993 ha estado informado por el sufragio universal, sin embargo Putin ha modificado este sistema, en una muestra más del proceso de centralización, de tal modo que es el propio Presidente de la Federación de Rusia el que propondrá al Parlamento regional el nombre del Gobernador, de tal modo que podrá rechazarlo, aunque en el caso de un triple rechazo se disolverá automáticamente el Parlamento y se celebrarán nuevas elecciones. Actualmente sólo una parte de los Gobernadores han sido ya objeto de este nuevo sistema de elección, con el que en realidad se pretende controlar a los líderes regionales destacados y no alineados con Moscú. Cuando todavía no se ha completado este sistema, ya está abierto un nuevo debate sobre la posibilidad de buscar una nueva vía de designación de los Gobernadores. Las causas de cese en el cargo también son una muestra de la voluntad de recuperación del poder central. Así, con la llegada de Putin, a través de la Ley de 29 de julio de 2000, se insertó el apartado *g)* en el artículo 19.1 de la Ley 184, de 6 de octubre de 1999, que permite al Presidente de Rusia remover al Gobernador.

5.4. Sujetos de la Federación y legislación federal

Para terminar hay que hacer una mención a la participación de los sujetos de la Federación en la legislación federal:

— En primer lugar se les reconoce el derecho de iniciativa legislativa federal: ahora bien, el procedimiento no se ha demostrado como muy eficaz, y prueba de ello es que desde 1993 a 2003 sólo un 2,5 por 100

[74] Richard Sakwa, *op. cit.,* p. 15.
[75] Denis Eckert, *op. cit.,* p. 19.

de los proyectos remitidos a la Duma han acabado convirtiéndose en ley.

— Se prevé también la participación en dos momentos en el marco de las competencias concurrentes: un primer momento es con anterioridad a la remisión del proyecto a la Duma, se da una fase de consulta a los órganos legislativos y ejecutivos de los sujetos de la Federación. Tras su sometimiento a la Duma se remite de vuelta para que durante un plazo de treinta días se pronuncien los diferentes órganos, y si más de una tercera parte de los sujetos de la Federación se pronuncian en contra, se crea una mesa de arbitraje. Por último, una vez se ha dado la primera lectura en la Duma estatal, son enviados esta vez sólo a los órganos legislativos del Consejo de la Federación para que propongan las enmiendas que consideren oportunas, teniendo en cuenta que no cabrá la segunda lectura hasta que se haya cumplido un plazo de treinta días.

— Finalmente, hay que hacer una mención al Consejo de Legisladores de Rusia, cuya denominación oficial es Consejo para las relaciones entre la Cámara Alta de la Asamblea Federal y los órganos legislativos que ejercen el poder estatal en las regiones. Se trata de un órgano que fue creado el 21 de mayo de 2002 en un encuentro del Consejo de la Federación con los órganos legislativos de los sujetos de la Federación en presencia del Presidente Putin. El Consejo eligió un *presidium* bajo la presidencia del Presidente del Consejo de la Federación, el cual se reúne una vez al mes. El Consejo en pleno se reúne cada seis meses con el Presidente de la Federación.

5.5. Conclusión

Todavía no tenemos perspectiva suficiente para realizar una valoración apropiada del éxito o no de las reformas de Putin y probablemente habrá que esperar años para ello [76]. Algún autor ha señalado que en el primer año desde su llegada al poder parecía que sólo se habían logrado éxitos parciales en las relaciones con líderes rebeldes de varias Repúblicas y a finales de 2002, cuando las nuevas reformas federales para el gobierno local fueron introducidas por Putin, hubo una creciente oposición separatista en Tatarstán y otras Repúblicas de la región del Volga. La Federación de Rusia continúa cambiando, y está por ver si la labor de Putin refuerza la «casa común» o tiene el efecto contrario de derrumbar «el castillo de naipes» [77].

En fin, cuenta Klaus von Beyme que en 1964, cuando escribió su primer libro a sugerencia de Carl Joachim Friedrich, tuvo que entregar un manuscrito con la conclusión: no hay auténtico federalismo en la Unión Soviética.

---

[76] Viacheslav Seliverstov, *op. cit.*, p. 275.

[77] David M. O'Brien, *op. cit.*, p. 60.

Casi cuarenta años después este mismo autor afirma que la conclusión sobre el federalismo en Rusia es «ligeramente más positiva» [78].

Vistos especialmente los rasgos de centralización impulsados por el Presidente Putin, no podemos por menos que sumarnos a esta última impresión. Nada extraña por lo demás, si recordamos los *tics* claramente autoritarios del actual Presidente, al tiempo que tenemos presente que el federalismo es en su esencia incompatible con el autoritarismo, hallando en la democracia su última razón de ser.

VI. EL PODER LOCAL

6.1. Constitución de la Federación de Rusia y autogobierno local

En el caso de Rusia, la pirámide administrativa tiene en la base a los distritos (*raion*), aunque también hay municipios independientes de esos distritos [79]. En el caso de los distritos, pueden estar divididos en subdistritos, villas y distritos rurales; mientras que los municipios suelen abarcar en su término municipal pequeños asentamientos rurales [80]. Existen dos categorías en el sistema ruso en el ámbito local, gobiernos locales y autogobiernos locales: la primera significa que la autoridad es ejercida por órganos territoriales de las regiones o incluso federales (este sistema de gobierno local es el que existe por ejemplo en las Repúblicas de Adiguea, Baskortostán, Tatarstán o en la región de Novosibirsk), mientras que el resto son fruto de la elección popular. Entre las fuentes que regulan el autogobierno local están la Constitución federal, la Carta Europea de Autonomía Local [81], la Ley Federal sobre líneas generales de autogobierno local de la Federación de Rusia, las constituciones o estatutos regionales y sus leyes, las cartas municipales y las decisiones jurisprudenciales.

La Constitución rusa recoge en sus artículos 130 a 133 algunos de los más importantes principios de autogobierno local: la definición del autogobierno local como un derecho natural de las autoridades locales y de los ciudadanos, el principio de autogestión local, la distinción de la autoridad estatal (tanto de la Federación como de sus sujetos) con respecto del autogobierno local, el derecho de las autoridades locales a una base económica adecuada o el derecho a la protección legal. Como señalara el Consejo de Europa en el año 1997, estas disposiciones se ajustaban perfectamente a la Carta Europea de Autonomía Local, que sería ratificada por la Federación rusa en 1998.

---

[78] Klaus von Beyme, *op. cit.,* p. 37.

[79] Se trata de un esquema comparable al de los *counties and villages* americanos. Denis Eckert, *op. cit.,* p. 18.

[80] Marat Salikov, *op. cit.,* p. 12.

[81] Ratificada por la Federación de Rusia en 1998.

6.2. La búsqueda de un nuevo régimen local

Se puede hablar de dos grandes etapas en el desarrollo del poder local [82]. Una primera etapa vino informada por la Ley Federal 154 sobre los principios generales de la organización del autogobierno local en la Federación de Rusia. Esta Ley optó por fijar los grandes principios dejando un amplio margen de actuación a la legislación de los sujetos de la Federación. No se estableció por tanto un sistema uniforme de organización local y regional. El Consejo de Europa, en su informe de 1997, señalaba los riesgos de esta opción: la ausencia total de autogobierno local previo, debido a que en el sistema soviético el mundo local no era sino el nivel local de un rígido y jerárquico sistema de poder; la escasez de recursos que conllevó el paso de una economía planificada a una economía de mercado; y la cesión del papel central en materia de legislación local a los gobiernos regionales. Igualmente señaló la tendencia de los sujetos de la Federación a considerar a los *raions* y a las ciudades no incluidas en los *raions,* no como autoridades locales dotadas de autonomía, sino como órganos de gobierno de los sujetos de la Federación y consiguientemente de manera contraria a los principios constitucionales. En fin, la aplicación efectiva de la legislación local de 1995 planteó numerosas dificultades, incluyendo un sinfín de normas que concurrían en aspectos esenciales como los financieros (los Códigos federales tributario y presupuestario y 26 leyes regionales); la Administración municipal (con una ley federal y 82 leyes regionales); el derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito local (con una ley federal y 87 leyes regionales); el Código Federal de planeamiento urbanístico; el Código Federal Civil o las leyes regionales sobre derechos y deberes de los cargos locales electos. Todos estos problemas nos van a permitir entender los motivos que han llevado a los largos períodos de transición para la entrada en vigor de la nueva normativa municipal.

La nueva realidad del mundo local trajo como causa diferentes factores de carácter interno y externo [83]: por un lado, se ha pasado de la fase de reformas institucionales a la fase de planeamiento estratégico para su desarrollo; por otro, la nueva Ley Federal 131, de 6 de octubre de 2003, sobre los Principios Generales de Organización del Autogobierno Local en la Federación de Rusia, que debería haber entrado en vigor definitivamente el 1 de enero de 2006, pero que debido a los problemas planteados como el hecho de que la necesidad de adaptación a los nuevos principios pueda mermar el plan de desarrollo, el pasado septiembre de 2005 el Parlamento ruso ha aprobado una prórroga de la entrada en vigor de esta Ley, de tal modo que se amplía el plazo hasta el 1 de enero de 2009 [84]. El objetivo de la Ley es crear un sistema de

---

[82] German Vetrov, *Municipal Governance in modern Russia*, 45th Congress of the European Regional Science Association, Amsterdam, The Netherlands, 23-27 de agosto de 2005.

[83] *Idem*.

[84] Esta prórroga tiene una naturaleza diferente a la del plazo originario que había sido fijado, puesto que en este caso se permite la posibilidad de que un municipio adelante su entrada en vigor si cumple las adaptaciones necesarias con anterioridad al 1 de enero de 2009.

gobierno local más estructurado y uniforme. Las principales cuestiones de las que se ocupa son:

— Un sistema de gobierno local racionalizado basándose en tres tipos de entidades locales: la comuna urbana o rural (*poselenie*), el distrito municipal (*munitsipalny raion*) y el distrito urbano (*gorodskoi okrug*). Este objetivo tendrá probablemente un profundo efecto en el incompleto y demasiado diversificado mapa local al que ha llevado la Ley de 1995 [85]. En un principio los sujetos de la Federación disponían hasta el 1 de enero de 2005 para modificar sus leyes a efectos de fijar los márgenes de poder local y establecer las diferentes autoridades locales en uno de los tres tipos a los que hemos hecho mención en función de las necesidades. Los procedimientos de cara a la formación o reestructuración de estas nuevas entidades varían: en el caso de las comunas y de los distritos urbanos (*okrug*) la Ley exige de un referéndum, mientras que en el caso de los distritos municipales *(raions*) la recomendación de los órganos representativos de las comunas afectadas bastará, salvo cuando una comuna pase de un distrito municipal *(raion)* a otro, en cuyo caso requerirá también de un referéndum.
— Una clara distinción de los poderes que corresponden a cada uno de los tres tipos, mediante el sistema de lista que adopta la Ley sobre la base del principio de subsidiariedad. En todo caso la Ley también establece el principio de que cualquier autoridad local es libre de adoptar otras funciones, siempre y cuando no usurpen funciones atribuidas expresamente a otras autoridades locales o a otros niveles de gobierno y, ésta es la salvedad más importante, que dispongan de recursos propios suficientes para su financiación. Los aspectos financieros han estado especialmente cuidados en la Ley y en la modificación de los Códigos Tributario y Presupuestario. En lo concerniente a los recursos propios, la Ley incluye rentas provenientes de impuestos locales y de impuestos regionales y federales compartidos.
— Una clara distinción entre las funciones inherentes y las delegadas. Las primeras basadas en los principios de autosuficiencia económica y financiera y de exención de toda supervisión, las segundas requerirán de la correspondiente financiación y supervisión. La nueva Ley ha hecho especial hincapié en los requisitos exigibles para esta delegación: deberá realizarse por ley, el contenido de la delegación deberá estar claramente identificado (órganos autorizados para la delegación, estipulación de los recursos financieros que deberán ser transferidos y las disposiciones de control y supervisión de las funciones delegadas),

[85] Se habla de que la nueva Ley dará lugar a un enorme incremento del número de comunas, con una clarificación de su estatus como autoridades municipales dotadas de personalidad jurídica con sus propios órganos y recursos. En 2004 las estadísticas hablaban de más de 24.000 autoridades rurales (de las cuales sólo 8.600 estaban registradas como verdaderas autoridades municipales) y más de 155.000 asentamientos rurales (no registrados como autoridades municipales). En total se hablaba de 11.500 autoridades municipales, y de acuerdo con los cálculos podrían llegar a ser 25.000 con la nueva Ley.

y el derecho a rechazar la delegación cuando no se cumplan los requisitos legales.
— La creación, en la medida de lo posible por una ley federal, de las condiciones favorables para el ejercicio del autogobierno local.
— Una mayor responsabilidad de los órganos electos en el desempeño de las funciones de interés local.
— Un mayor papel para los órganos locales.
— Una mayor implicación de la comunidad en los asuntos locales.

6.3. La estructura de gobierno local

Los órganos de autogobierno local son dos, un órgano representativo y un cuerpo de carácter ejecutivo (alcalde). En el primero su tamaño varía en función de la población para el caso de los municipios [86], mientras que en el supuesto de los distritos el requisito que se establece es que no pueden ser menos de quince. En cuanto a la figura del alcalde, existe un modelo presidencialista y un modelo parlamentario, es decir, podrá ser elegida o bien directamente por el pueblo, o bien por el órgano representativo de autogobierno. Conforme a la nueva legislación, si es elegido por el pueblo ostentará la condición de Presidente del órgano representativo o de jefe de la Administración (del órgano ejecutivo); en caso de que sea elegido por el órgano representativo, ostentará su presidencia. En todo caso una misma persona no puede ocupar la presidencia del órgano representativo y ser jefe de la Administración a la vez [87]. En lo que se ha denominado el modelo presidencialista, las relaciones siguen las notas típicas de esta forma de gobierno: los dos órganos funcionan de manera separada y el líder de la autoridad local tiene el poder de iniciativa y de consulta y el poder para vetar las medidas reguladoras de los órganos representativos.

Como podemos deducir, una importante modificación lleva a cabo la ley en la Administración local, ya que con la Ley de 1995 el líder de la autoridad local (elegido directa o indirectamente) era a su vez el jefe de la Administración, mientras que con la Ley de 2003 se permite o bien mantener este sistema, o bien contratar un jefe de administración que es contratado tras el correspondiente examen de selección, quedando separados los aspectos políticos de los administrativos con una autoridad diferente.

---

[86] La Ley establece que habrá siete diputados en caso de poblaciones de menos de mil habitantes, diez diputados en el caso de poblaciones entre mil y diez mil habitantes, veinticinco diputados en poblaciones entre cien mil y quinientos mil habitantes, y treinta y cinco cuando sean poblaciones de más de quinientos mil habitantes.

[87] Marat Salikov, *op. cit.*, p. 12.

6.4. La libertad de las autoridades locales

En lo que concierne a los mecanismos de supervisión, la principal novedad es que se suprime cualquier sistema de control administrativo de las funciones inherentes, salvo el recurso de legalidad que ejecuta la Prokuratura (art. 77 de la Ley); mientras que se mantiene el control de las funciones delegadas. El Capítulo décimo de la Ley (arts. 70 a 78) regula la responsabilidad de los órganos y de los oficiales de la Administración local. Se dispone incluso la posibilidad de que un órgano sea disuelto, una autoridad destituida o reemplazada temporalmente si se declara su culpabilidad por un tribunal competente en supuestos de incumplimiento de la normativa federal, regional o local, o en caso de ejercicio impropio de funciones delegadas. Por lo que se refiere a la salvaguarda de la autonomía local ante los tribunales, a diferencia de lo que ocurría con la Ley de 1995, la actual Ley no lo regula, pero sí el nuevo Código de Procedimiento Civil, en cuyo artículo 251 se permite a las autoridades locales apelar a los tribunales si advierten que una medida legal atenta contra sus derechos o es ilegal. En cuanto a la posibilidad de acceso ante el Tribunal Constitucional, el Consejo de Europa recomendó en su informe del año 1997 la modificación de la Ley Federal del Tribunal Constitucional Federal para permitir el acceso directo a las autoridades locales ante el Tribunal Constitucional [88]. Ha sido el propio Tribunal Constitucional Federal el que señaló en su Sentencia de 2 de abril de 2002 una solución intermedia: se reconoce el derecho de las autoridades electas, los órganos de autogobierno local e incluso del electorado a reclamar la protección de los derechos de las autoridades locales como «uniones locales de ciudadanos ejerciendo colectivamente el derecho al autogobierno local bajo la Constitución de la Federación de Rusia». En todo caso se señalan unos límites a esta posibilidad: sólo cabe contra decisiones judiciales y la previsión de que el órgano local pueda apelar ante el Tribunal Constitucional ha de estar incluida en el correspondiente Estatuto municipal.

6.5. Conclusión

En conclusión, a pesar de que las regiones decidan formar gobiernos locales no podrán hacerlo para sustituir el autogobierno local, puesto que éste está garantizado por la Constitución. Como se ve, una fórmula muy semejante a la «garantía institucional» a favor de los entes locales dimanante del artículo 137 de nuestra Constitución. En todo caso, el problema en el seno de la Administración local es el mismo que afecta a muchos otros Estados, entre ellos el nuestro. La carga de funciones que les han sido atribuidas no se corresponde con los medios financieros para hacerles frente [89]. Por último hay que

[88] *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004.

[89] Eckert señala cómo por ejemplo algunas villas, de mediana o pequeña dimensión, que habían obtenido el estatus de municipalidad durante el último decenio, es decir, con capacidad de autogestión

recalcar que la importante Ley Federal del año 2003 sobre las directrices generales de la Organización del Autogobierno Local en la Federación de Rusia trata de resolver esta cuestión disponiendo que la financiación (subvenciones de los gobiernos federal y regional) debe acompañar a los mandatos, a lo que se añaden las disposiciones del Código Impositivo: impuestos sobre el suelo, impuestos sobre la propiedad individual, impuestos sobre la publicidad, impuesto de sucesiones, impuestos de circulación, etc.

VII. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

7.1. El Tribunal Constitucional Federal

Los Estados Federales suelen tener como uno de sus elementos configuradores la justicia constitucional (ya sea concentrada, ya difusa), proyectándose las posibilidades de instancia de los órganos de los sujetos de la Federación en diferentes vertientes. El caso de la Federación de Rusia no podía ser diferente. Regulado inicialmente por la Ley sobre el Tribunal Constitucional de la República Socialista Federal Soviética Rusa de 1991, en lo que nos ocupa, vio muy aumentado su papel con la Ley de la Federación de Rusia de 21 de abril de 1992 sobre modificaciones y complementos de la Constitución de la República Socialista Federal Soviética Rusa y con el Tratado Federal de ese mismo año. Actualmente, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución de Rusia y su desarrollo por la Ley de 21 de julio de 1994, podemos señalar las siguientes atribuciones [90]:

— Resolver sobre la conformidad con la Constitución de:

1. Las leyes federales, los actos normativos del Presidente de la Federación, del Consejo de la Federación, de la Duma del Estado y del Gobierno de la Federación.
2. Las constituciones de las Repúblicas, los estatutos, así como las leyes y otros actos normativos de los sujetos de la Federación emitidos en materias de competencia federal o de competencias conjuntas.
3. Los tratados entre los órganos de poder del Estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación, así como los tratados entre los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación.
4. Los tratados internacionales de la Federación de Rusia que no hayan entrado en vigor.

---

y sin ser administrados por el ejecutivo de un distrito, han renunciado en los últimos años a ese estatus, volviendo a uno subordinado.

[90] Es decir, no entramos en otras competencias, como la comprobación de la constitucionalidad de la Ley aplicada o de la aplicación debida cuando se alegue la violación de derechos y libertades de los ciudadanos o resolver sobre la observancia del procedimiento previsto de inculpación contra el Presidente de la Federación por traición al Estado u otro delito grave.

— Los conflictos de competencia, en su doble vertiente de conflictos negativos y positivos [91]:

1. Entre los órganos federales.
2. Entre los órganos de poder estatal de la Federación de Rusia y los órganos de poder estatal de los sujetos de la Federación.
3. Entre los órganos superiores estatales de los sujetos de la Federación.

En estos dos últimos supuestos existen procedimientos de conciliación entre los órganos federales y los órganos de los sujetos de la Federación sobre la base de lo dispuesto en los artículos 85 de la Constitución, 6 del Tratado con las Repúblicas y 7 del Tratado con los Territorios y Regiones. Al igual que en otros muchos sistemas tiene como finalidad minimizar las actuaciones por parte del Tribunal Constitucional, quien además sólo actuará cuando se trate de un conflicto que escape a la competencia de los tribunales ordinarios [92].

— Interpretación de la Constitución a instancia del Presidente de la Federación de Rusia, el Consejo de la Federación, la Duma, el Gobierno de la Federación o los órganos de poder legislativo de los sujetos de la Federación [93].

Al igual que en otros muchos Estados, la labor desempeñada por el Tribunal Constitucional ha sido fundamental en la vertebración del Estado Federal. Así, cabe decir que durante sus dos primeros años la defensa, tanto de la Federación como de sus miembros, frente a la invasión del campo competencial de uno y otros, así como los conflictos a propósito de los actos emanados en materia de competencia conjunta, constituyen la característica notoria de la jurisdicción constitucional [94].

7.2. Los tribunales constitucionales de los sujetos de la Federación

En cuanto a los sujetos de la Federación, en un principio fueron creados de manera espontánea, a iniciativa de las Repúblicas, sin que su existencia estuviera prevista en un texto de naturaleza federal [95].

---

[91] Gadis A. Gadzhiev, «The Federalization of Russia. The Broadening of the powers of the Constitutional Court», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, año 27, núms. 105-106, 1994, p. 84.

[92] Gadis A. Gadzhiev, pp. 81-82.

[93] Resulta significativo que en este caso no se reconoce la competencia para instar al Tribunal Constitucional por parte de los órganos ejecutivos de los sujetos de la Federación.

[94] V. O. Luchín y M. G. Moiseyenko, «El papel del Tribunal Constitucional como garante del federalismo en Rusia», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 7, Valencia, 1994.

[95] En 1990 las Repúblicas de Tatarstán y Osetia del Norte crearon una cuasi jurisdicción bajo la forma de un Comité de vigilancia constitucional. Después, a partir de 1991, fue creada una Corte Constitucional en Daguestán, en 1992 en Kabardino-Balkaria, etc.

Actualmente la posibilidad de crear órganos de control constitucional se infiere del artículo 118.2, que prevé el orden jurisdiccional constitucional; del artículo 5.3, que establece la unidad del sistema del poder estatal como una de las bases de la estructura federativa, y del artículo 77.1, según el cual el sistema de los órganos del poder estatal de los sujetos de la Federación es el establecido por ellos mismos «de acuerdo con las bases del sistema constitucional» [96]; a lo que habrá que añadir la Ley Constitucional Federal sobre el sistema judicial en la Federación de Rusia de 31 de julio de 1996. En virtud de lo dispuesto por la citada Ley Federal, en el año 2004 existían sólo doce tribunales constitucionales en las Repúblicas de Tatarstán, Baskortostán, Buriatia, El Mari, Yakutia, Adiguea, Daguestán, Kabardino-Balkaria, Komi, Carelia y Osetia del Norte y tres tribunales estatutarios en las regiones de Sverdlovsk y Kaliningrado y la ciudad autónoma de San Petersburgo. Sus decisiones son definitivas y no pueden ser susceptibles de recurso ante ningún tribunal federal de jurisdicción federal o ante el Tribunal Constitucional Federal. No hay que menospreciar la labor que llevan a cabo estos tribunales. La importancia de los jueces constitucionales de los sujetos de la Federación es muy alta si se tiene en cuenta que su misión les permite contribuir a asentar la legitimidad de la Constitución republicana [97].

VIII. VALORACIÓN FINAL

La Federación de Rusia tiene en los años próximos un importante reto político, el asentamiento de una democracia real y su posterior desarrollo. Algunas cuestiones como la de 2008 con la sucesión de Putin, el descenso poblacional, los desequilibrios demográficos o la interrelación emigración-inmigración son algunos retos concretos. Especial relevancia tiene también una adecuada organización territorial y la estructuración del poder político en el seno de la misma. Habrá que esperar a los próximos años para ver si logros políticos tan importantes se han producido o no. La Historia ha demostrado que las predicciones de futuro son particularmente complicadas en Rusia. Recordemos la afirmación de quien fuera embajador de Francia, Maurice Paléologue, quien escribió en su diario personal en 1914 que «la nación rusa es tan heterogénea en su composición moral y étnica, está formada de elementos tan incongruentes y anacrónicos, se ha desarrollado siempre desafiando tanto la lógica, a través de tal choque de golpes, conmociones e inconsistencias, que su evolución histórica desafía totalmente a la profecía» [98].

Huyendo, pues, de la profecía, sólo cabe esperar y desear, desde el personal convencimiento de las capitales bondades del principio federal, especial-

[96] V. O. Luchin y M. G. Moiseyenko, *op. cit.*, p. 116.
[97] Marie-Elisabeth, *op. cit.*, p. 197.
[98] Tomado de la nota 5 del artículo de G. Allan Tarr, *op. cit.*

mente en un país donde tan necesario se revela, que los ya citados rasgos de involución autoritaria y centralizadora puedan dejar paso a medidas más conformes con aquél. Pues como el constitucionalismo comparado sobradamente demuestra, no es más federal el Estado que con mayores profusión e intensidad así se proclama, sino el que, incluso sin apelar a tal denominación formal, más y mejor pone en práctica el siempre difícil equilibrio entre unidad y diversidad.

OTRAS REPÚBLICAS

En esta segunda parte pretendemos hacer un sucinto repaso de la situación territorial en el resto de Repúblicas que formaban parte de la antigua Unión Soviética. El tratamiento es difícil, puesto que son Estados soberanos muy jóvenes en los que se dan situaciones muy complicadas, caso de la dictadura de Lukashenko en Bielorrusia; de los conflictos armados entre Armenia y Azerbaiján; de territorios con peculiaridades históricas o que son objeto de disputa y que dan lugar a estatutos jurídicos peculiares como en Osetia del Sur (Georgia) o en Crimea (Ucrania); países que han vivido movimientos revolucionarios que les alejan de la vinculación con la Federación de Rusia; o de otros en los que se da la nueva experiencia de la recuperación del poder por parte del Partido Comunista como en el caso de Moldavia. Todas estas Repúblicas contemplan divisiones territoriales, que no federales, y en todas los mecanismos de autogobierno local apenas tienen desarrollo, dándose una fuerte centralización del poder.

I. ARMENIA

En todas las Constituciones de estas jóvenes Repúblicas soberanas se reconoce el ordenamiento territorial. Así la Constitución de Armella de 5 de julio de 1995 lo recoge en sus artículos 104 a 110 [99], además del artículo 2, que reconoce al pueblo el ejercicio del poder a través de los órganos estatales y de autogobierno local.

---

[99] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Final Opinion on Constitutional Reform in the Republic of Armenia*, Venecia, 21-22 de octubre de 2005. Numerosas modificaciones constitucionales, incluidas alguna referida al Capítulo 7, se intentaron introducir el 25 de mayo de 2003, pero fueron rechazadas en el correspondiente referéndum. Este texto había sido propuesto por el Presidente de la República, mientras que el texto que ha sido sometido a referéndum por la mayoría parlamentaria, que es muy similar, todavía no ha dado lugar al correspondiente referéndum. En materia de autogobierno local, podemos decir que la principal novedad es que el artículo 108 del proyecto de la Constitución contempla la elección del alcalde de Yerevan, si bien se admite que la ley pueda fijar una elección indirecta (algo permitido por la Carta Europea de Autonomía Local). La propia Carta Europea de Autonomía Local fue ratificada por Armenia en 2001.

Armenia se encuentra dividida en diez *Marzer* (regiones o provincias) [100], además de la capital, Yerevan [101]. Su finalidad es la mera desconcentración del Gobierno central, no en vano su función principal es hacer efectivas las políticas del Gobierno central y coordinar la labor de las subdivisiones regionales del Ejecutivo central [102]. Al frente de cada una de las regiones se encuentra un Gobernador (*marzpet*) y todos los Gobernadores son coordinados por el Ministro de Política Regional. Cada una de las regiones se estructura a su vez en comunidades (en el caso de Yerevan, doce distritos) [103]. Teóricamente, y de conformidad con lo que señala el artículo 104 de la Constitución, todo el territorio debería estar dividido en distritos, sin embargo la realidad es que el 40 por 100 del territorio radica fuera de las fronteras de distritos [104].

En lo que concierne al gobierno local, el desarrollo se recoge por la Ley sobre autogobierno local de 7 de mayo de 2002, que lo define en su artículo 3 como «el poder y la capacidad definidos y garantizados por la Constitución de la República de Armenia y la presente Ley, para gestionar la propiedad de la comunidad y resolver sus problemas con un ánimo de mejorar el bienestar de la población» [105]. En Armenia, por tanto, existe un reconocimiento del autogobierno local, puesto que cada uno de los distritos, sean urbanos o rurales, tiene sus propios órganos de gobierno, con un consejo que deberá tener un tamaño entre cinco y quince miembros [106], y que deberá ser elegido cada tres años, así como un alcalde. Todas estas autoridades son objeto de elección, con dos salvedades: por un lado, que cabe la elección directa o indirecta, y por otro, que el alcalde de Yerevan es objeto de designación y remoción directas por el Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro. Se contempla también un supuesto especial, puesto que en los casos previstos por la Ley y a indicación de los órganos regionales, el Gobierno podrá destituir alcaldes y convocar elecciones especiales en el plazo de treinta días [107]. Una de las notas características es la diferencia entre poderes pro-

---

[100] Fueron creadas por la Ley sobre división territorial y administrativa de 1995. Alocución de Hovik Abrahamyan, Ministro de Administración Territorial de la República de Armenia, Estrasburgo, 26 de mayo de 2004.

[101] De conformidad con el artículo 108 de la Constitución de Armenia se establece un estatuto especial para la ciudad de Yerevan.

[102] Mkrtych Gimishyan, «Political and constitutional reform in Armenia», en *Constitutional/political reform process in Georgia, in Armenia and Azerbaijan: Political Elite and Voices of People*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, Tiflis, Georgia, 2005, pp. 116 y ss.

[103] Hay un total de 930 distritos en Armenia, incluidos los de la capital Yerevan, *Report on Local Democracy in Armenia*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2003. De estos 930 distritos, 49 son urbanos y el resto rurales. Mkrtych Gimishyan, *op. cit.,* p. 117.

[104] Mkrtych Gimishyan, *op. cit.,* p. 124.

[105] Una amplia descripción de las disposiciones de esta Ley en *Report on Local Democracy in Armenia*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2003.

[106] Si hay menos de tres mil habitantes serán cinco; entre tres mil y veinte mil serán diez, mientras que para más de veinte mil los miembros serán quince.

[107] Esta facultad ha sido criticada de manera insistente, puesto que se ha hecho una utilización arbitraria de la misma. A esto se añade que en la elección siguiente que tiene lugar la práctica ha mostrado que sale resultada elegida la autoridad interina designada por el Gobierno. Mkrtych Gimishyan y Hripsimeb Manoukyan, «Local self-government in Armenia: past, present and future», en International Ins-

pios y poderes delegados, con la nota de que éstos han de ser financiados por el poder estatal.

II. AZERBAIJÁN

La Constitución de la República de Azerbaiján de 12 de noviembre de 1995 [108] regula en su Capítulo cuarto (arts. 142 a 146) la división administrativa y territorial del país, a lo que hay que añadir los artículos 134 a 141, que se dedican a la regulación de la República Autónoma de Najichevan.

Azerbaiján tiene una división territorial que comprende ochenta y seis distritos (de los cuales once están en la capital Bakú). En realidad sirven de marco para el ejercicio del poder por parte del Gobierno central. Cada uno de estos distritos se encuentra dividido en entidades municipales que reguladas por la Ley sobre el estatus de las entidades locales de 28 de julio de 1999, aunque hay que señalar que los distritos no siempre respetan las divisiones de los municipios.

A todo lo que hemos dicho hay que añadir como peculiaridad política, que no jurídica, que desde 1993 el 20 por 100 de su territorio está ocupado por el ejército de la República de Armenia. A esto se suma el estatuto propio de la República Autónoma de Najichevan, con su propia legislación, que tiene como límite no poder contradecir la legislación de Azerbaiján; y que, desde el punto de vista físico, sólo es accesible por aire, puesto que está enclavado en la República de Armenia. Todos estos factores hacen que en Azerbaiján no haya nivel regional y que ni siquiera se plantee la posibilidad de crear un nivel regional, ya que se considera debilitaría la estructura del poder [109]. A diferencia de este estatuto particular, no se recoge sin embargo ninguno para la región de Nagorno-Karabakh, que tiene una más que importante minoría de población de origen armenio, a pesar de las recomendaciones que ha hecho el Grupo Minsk bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

La configuración de los distritos, tal y como hemos apuntado, pretende establecer una red del gobierno central, por lo que cada uno de ellos se halla bajo la responsabilidad de los Gobernadores, designados por el Presidente de la República [110]. Precisamente su existencia ha hecho que el Consejo de Europa insista en la necesidad de delimitar claramente sus funciones y las que le corresponden a los órganos de gobierno local, puesto que la Ley sobre estatus de las entidades locales no resulta clara a este respecto, presentando continuas

---

titute for Democracy and Electoral Assistance, *Democracy at the Local Level. A Guide for the South Caucasus*, 2003, p. 39.

[108] Fue objeto de enmiendas a través del referéndum de 24 de agosto de 2002.

[109] *Report on Local and Regional Democracy in Azerbaijan*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2004.

[110] En el caso de Bakú se da la peculiaridad de que los Gobernadores de cada uno de los once distritos se encuentran a su vez sometidos a una suerte de «Gobernador general», *Report on Local and Regional Democracy in Azerbaijan*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2004.

contradicciones [111]. Estas entidades locales tienen dos órganos, uno de carácter electivo, cuyo tamaño varía en función de la población, desde los cinco miembros cuando son menos de quinientos habitantes, hasta los diecinueve cuando hay entre 5.000 y 300.000 habitantes. En su primera sesión el Consejo local elige a su Presidente de entre sus miembros, quien ejerce la doble función de Presidente del Consejo local y cabeza del aparato ejecutivo [112].

Es también obligada la mención a la particular estructura de gobierno de la República Autónoma de Najichevan, con un Parlamento propio (*Ali Mejlis*), un gobierno encabezado por un Primer Ministro, así como un sistema judicial autónomo [113]. Por último, los representantes locales del Gobierno central son también nombrados por el Presidente de la República de Azerbaiján, pero con la peculiaridad de hacerlo a propuesta conjunta del Primer Ministro y del Presidente del Parlamento de la República de Najichevan.

III. BIELORRUSIA

La República de Bielorrusia se divide, de conformidad con el artículo 9 de su Constitución y su correspondiente ley de desarrollo, en regiones, distritos, ciudades y otras unidades territoriales administrativas. En la actualidad existen seis regiones llamadas *vobla_* y una región especial: la capital Minsk; Región de Bierascie (Brest), Región de Homiel (Gomel), Región de Horadnia (Grodno), Región de Mahilou (Moguilev), Región de Miensk (Minsk) y la Región de Viciebsk (Vitebsk); además del citado reconocimiento de la Región capitalina de Miensk (Minsk). A su vez, las regiones se organizan en distritos.

La República de Bielorrusia recoge en la Sección quinta de su Constitución un apartado concerniente al gobierno local y al autogobierno (arts. 117 a 124 de la Constitución de 1 de marzo de 1994) a través de diferentes autoridades administrativas y ejecutivas, destacando el Consejo de diputados local, que deberá ser elegido cada cuatro años. Junto con los cuerpos administrativos y ejecutivos, les corresponde el ejercicio de las competencias locales, partiendo siempre de los intereses nacionales. Las competencias exclusivas son la aprobación de los programas de desarrollo económico y social y de los presupuestos y cuentas locales; la fijación de los impuestos y tasas locales de acuerdo con la ley; la determinación, en los términos fijados por la ley, de los procedimientos de gestión y disposición de la propiedad municipal; y, por último, la convocatoria de referendos locales, cuya iniciativa corresponde

---

[111] *Report on Local and Regional Democracy in Azerbaijan*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2004.

[112] Meriban Mamedova, «Local Government in Azerbaijan», en *Local Government and Public Service Reform Initiative. Developing New Rules in an Old Environment. Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia*, 2001.

[113] A pesar de estos datos que parecerían denotar una considerable autonomía, el Consejo de Europa ha reiterado que el Gobierno central sigue ejerciendo una considerable influencia. *Report on local and regional democracy in Azerbaijan,* Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2004.

a los órganos locales o al menos una décima parte de los ciudadanos que residan en el área correspondiente (art. 75 de la Constitución de 1994).

En el caso de la Constitución bielorrusa, el artículo 122 prevé mecanismos de control por parte de las autoridades superiores a los Consejos locales de diputados, de modo que cuando sean contrarios a la ley podrán ser anulados por las autoridades superiores, mientras que cuando sus decisiones atenten contra los derechos y libertades fundamentales o contra los intereses de los ciudadanos, deberán ser recusadas ante los tribunales de justicia. El supuesto extremo cierra la sección de la Constitución referida al autogobierno local, por cuanto el artículo 124 recoge que cuando un Consejo de diputados local viole sistemáticamente o de modo flagrante la ley, deberá ser disuelto por el Consejo Supremo (Parlamento bielorruso).

IV. GEORGIA

La República de Georgia está dividida actualmente en 53 distritos, 11 ciudades y dos Repúblicas autónomas. Especial mención hay que hacer a estas dos últimas, se trata de la República de Abjasia y la República de Adjaria. Las peculiaridades se manifiestan por ejemplo en la existencia, tras la reforma de 20 de abril de 2000 a la Constitución de Georgia de 24 de agosto de 1995, de una ley que contempla el status especial de la República Autónoma de Adjaria (ley aprobada en junio de 2004). Se prevé un Senado que estará compuesto por miembros electos en Abjasia, la República de Adjaria y otras unidades territoriales, aunque también por cinco miembros designados por el Presidente de Georgia (art. 4.3 de la Constitución, también modificado en el año 2000), aunque para ello será necesario esperar a la restauración de la jurisdicción del Estado sobre las regiones separatistas de Abjasia y Osetia del Sur (ambas recogidas expresamente en el artículo 1 de la Constitución), momento además fundamental para una definitiva regionalización del país que podría otorgar una normativa especial también para ambos territorios al igual que para la República de Adjaria. Además, de conformidad con el artículo 89 de la Constitución, los más altos cuerpos representativos de las Repúblicas de Abjasia y Adjaria pueden instar la actuación del Tribunal Constitucional, y es a éste al que corresponde fallar sobre la constitucionalidad de los actos normativos de los altos órganos de las citadas Repúblicas [art. 89.*a)*]. Como dato curioso, diremos que en la República de Georgia el idioma oficial era el georgiano, hasta la modificación el 10 de octubre de 2002 del artículo 8 de la Constitución, que supuso el reconocimiento del abjasio como lengua oficial en la República de Abjasia.

La Constitución de la República de Georgia recoge claramente el principio de autogobierno local, aunque se ha criticado por el Consejo de Europa que dicha mención esté subordinada a la autoridad estatal [114]. Además, la

[114] Recomendación 157 (2004) sobre la democracia regional y local en Georgia.

Ley sobre gobierno local reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos de Georgia al autogobierno local (art. 2.1). La misma normativa da una definición (art. 3.1) del autogobierno local como «el derecho, la oportunidad y la responsabilidad de los ciudadanos de Georgia para hacerse cargo de los asuntos de importancia local de manera independiente y bajo su propia responsabilidad» [115]. En cuanto a las competencias atribuidas a los órganos ejecutivos y legislativos del autogobierno local, se agrupan en exclusivas, delegadas y opcionales, aunque las primeras son muy escasas, careciendo apenas de relevancia en los asuntos públicos, sin competencia alguna por ejemplo en materias como salud, educación, cultura o deporte. Sí se reconoce el principio de subsidiariedad (art. 6.1.4 de la Ley sobre autogobierno local).

En cuanto a los mecanismos de participación, en el ámbito de los distritos (*rayon* [116]) la Ley de autogobierno local prevé la creación de un Consejo y de un órgano ejecutivo (*Gameoba*). En tanto que órganos estatales estarán encargados de administrar los asuntos locales y de tomar las decisiones concernientes a las competencias delegadas (art. 7.6 de la Ley sobre autogobierno local). El Consejo estará compuesto por representantes elegidos por los Consejos locales de las ciudades, mientras que el Presidente del *Gameoba* será nombrado por el Presidente de Georgia de entre los miembros del Consejo. Contrariamente al *Gameoba,* el estatuto del Consejo no está definido en la Ley, aunque gozará, con limitaciones importantes, del poder de decisión sobre asuntos relevantes de las colectividades locales [arts. 12.2.*a), b)* y *c),* así como artículos 13.4 y 13.6 de la citada Ley de autogobierno local].

En lo que concierne a la elección de los representantes locales (en las ciudades incardinadas en distritos) en la República de Georgia, la Ley prevé la elección popular de los órganos de gobierno locales (*Sacrebulos*). Se prevé la elección directa de los alcaldes (*Gambeleis*) con la excepción de los alcaldes de Tiflis y de Poti, que son nombrados y removidos por el Presidente de Georgia. El sistema electoral se rige por un Código detallado y actualizado (el Código electoral de 2001) que se aplica también en las elecciones locales y que además se ha visto mejorado con la reforma de agosto de 2003 en

---

[115] La expresión *asuntos de importancia local* ha sido fuertemente criticada por el Consejo de Europa, al suponer una cláusula demasiado abierta, pues prácticamente todos los asuntos tienen una relevancia local, máxime teniendo en cuenta que la normativa legal está basada en el dualismo de «materias de importancia local» y materias locales de «importancia estatal» para servir de base, respectivamente, al «autogobierno local» o al «gobierno local». Otros aspectos criticados por la citada Recomendación han sido la utilización del término «oportunidad», porque no se adapta a las exigencias de la Carta Europea de Autonomía Local. Todo ello ha llevado al Consejo de Europa a instar la modificación del citado artículo 1.

[116] Rayon (*raion*) es un ente territorial tradicionalmente situado dos escalones por debajo del nivel nacional o federal, y que fue creado como subdivisión administrativa en la Antigua Unión Soviética en la reforma de 1923-1929. Actualmente es una parte de una *voblast* en Bielorrusia o de un *oblast, krai*, República autónoma, distrito autónomo o gran ciudad en Rusia, de un *oblast*, una gran ciudad o de la República Autónoma de Crimea en Ucrania. También se mantiene en otras Repúblicas, como Azerbaiyán, Georgia o Moldavia. En definitiva una posible traducción, aunque no exacta, sería la de distrito.

aspectos como el registro de candidatos o la mayor transparencia en los órganos de la Administración electoral [117].

La Constitución de Georgia recoge en el artículo 73.1.*h)* la posibilidad de destituir a las autoridades locales cuando su actividad haga peligrar la soberanía del país o el ejercicio de la autoridad conferida por la Constitución a las autoridades estatales, lo que supone una cláusula demasiado abierta y que supone una seria limitación al autogobierno local [118]. Sin llegar a este supuesto extremo, las autoridades estatales tienen atribuidas funciones de aprobación y de control de la ejecución de los presupuestos locales, así como de implantación o abolición de los impuestos y obligaciones acordes con la legislación [art. 8.*d)* de la Ley sobre autogobierno local]. Además de estas medidas, la Ley hace referencia a un control exterior destinado a asegurar la legalidad de las actuaciones de las autoridades locales (art. 6.1.3). En el caso de las funciones delegadas, la Ley es más ambigua, pero parece limitarse sólo al control de legalidad y no al control administrativo. En el caso de las competencias transferidas, el artículo 42.3 de la Ley recoge la capacidad de las autoridades estatales para anular las decisiones adoptadas por las colectividades locales. Se reconoce el derecho de las colectividades locales a cooperar y a formar órganos comunes (art. 8.2 de la Ley), así como a formar asociaciones de colectividades locales (art. 26.1). Fruto de la insistencia del Consejo de Europa, se ha creado a principios de 2005 la Asociación Nacional de Gobierno Local [119].

En el marco de esta voluntad de reforma, el Presidente de Georgia aprobó el 14 de marzo de 2005 el «Estatuto de la Comisión estatal para el Gobierno efectivo y la reforma de la Administración Territorial» [120], que fija una estructura con cinco equipos de trabajo: para la reforma institucional del autogobierno y la administración territorial; para las cuestiones de autoridad económico-financiera del autogobierno local; para la formación de los funcionarios del gobierno local, y la configuración de la política de reclutamiento y de los sistemas de información.

V. KAZAJSTÁN

La República de Kazajstán es un Estado unitario gobernado por su Presidente, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución de Kazajstán de 30 de agosto de 1995. Está formada por catorce regiones (*oblast*) y dos ciudades con estatus especial: la antigua capital, Almaty, y la actual capital, Asta-

[117] Recomendación 157 (2004) del Consejo de Europa sobra la democracia local y regional en Georgia.

[118] Recomendación 157 (2004) del Consejo de Europa sobre la democracia local y regional en Georgia.

[119] Exigencia recogida tanto en la Recomendación 157 (2004) como en la Resolución 188 (2004) del Consejo de Europa.

[120] Información tomada del discurso de Giorgi Baramidze en la decimosegunda sesión plenaria del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (31 de mayo-2 de junio de 2005).

na [121]. Al igual que muchas otras Repúblicas, la Constitución de Kazajstán reconoce tanto el sistema de autogobierno local (art. 89) como el sistema de gobierno local estatal (art. 85). A lo ya citado hay que añadir un segundo nivel administrativo compuesto por 160 distritos y ciudades con el rango de distrito y, por último, el nivel local con las ciudades, villas y condados rurales.

En lo que concierne a la estructura de gobierno y de conformidad con la Ley sobre la Administración Pública Local y sobre autogobierno local de diciembre de 2001, podemos distinguir los siguientes órganos:

— Por un lado, el ejecutivo local (*akimat*) que existe en el nivel regional (además de en las citadas ciudades de Almaty y Astana), en el nivel de los distritos (incluyendo también a las ciudades con rango de distrito) y en el nivel del resto de entidades locales [122]. Existen sin embargo diferencias en cuanto a su designación, puesto que en el caso de las regiones y de las ciudades con estatus especial son designados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro [123]; en el nivel de los distritos son designados por el jefe del ejecutivo regional; mientras que en el del resto de entidades locales lo son por el jefe del ejecutivo de los distritos o ciudades con dicho rango. Cabría la posibilidad, conforme a la enmienda constitucional de 1998, de que el Presidente de la República determinara que fueran objeto de elección popular, pero lo cierto es que sólo se ha dado en el distrito de Shamalgan, de donde es originario el Presidente [124]. Este ejecutivo (*akim*) representa al Presidente y al Gobierno de Kazajstán, y es el jefe del órgano ejecutivo local. Es responsable de la implantación de la política estatal en su territorio.
— En cuanto al órgano representativo (*Malikhats*), es elegido por los habitantes de las regiones, ciudades con estatuto especial, distritos y ciudades con rango de distrito. Todos ellos lo son por un período de cuatro años. De lo dicho se deduce que no existe órgano representativo en el nivel inferior de villas y condados rurales.

En fin, existen relaciones entre uno y otro órgano. Así, de conformidad con el artículo 87.5 de la Constitución, los *malikhats* tienen el derecho de ejercer un voto de censura frente al *akim* por una mayoría de dos tercios de sus miembros, reclamando su dimisión ante el Presidente o ante el órgano ejecutivo superior que lo hubiera designado. La responsabilidad de los órganos ejecutivos de las regiones y las ciudades con estatuto especial se sustancia ante los órganos representativos (art. 27.3 de la Ley sobre Administración Pública Local); mientras que la de los de los distritos y las ciudades con rango

---

[121] La Ley que rige el estatuto especial de Astana es de 1 de julio de 1998.

[122] Hay que hacer una salvedad porque a este nivel lo que existe es un *akim* u órgano representante del ejecutivo, pero no un *akimat,* que sería propiamente una Administración ejecutiva.

[123] Su dependencia del Presidente se pone de manifiesto en que cesan (sin perjuicio de que continúen en funciones) en el momento en que aquél deja su cargo.

[124] Meruert Makhmutova, «Local Government in Kazakhstan», en *Developing New Rules in an Old Environment*, 2001, p. 417.

de distrito lo es ante sus correspondientes órganos representativos (art. 31.3 de la citada Ley).

Por último, y en el marco de esta visión genérica de la estructura territorial de Kazajstán, hay que señalar que su Parlamento es bicameral, compuesto por el Senado y el *Majilis* (art. 50 de la Constitución). Centrándonos escuetamente en el Senado, está compuesto por treinta y nueve miembros, de los cuales treinta y dos representan a las catorce regiones y las dos ciudades con estatuto especial, a razón de dos representantes por sujeto. Los otros siete son designados cada seis años por el Presidente de la República. Por otro lado, su renovación es por mitades cada tres años. Sin entrar a fondo en sus funciones, sí es importante apuntar, con base en lo ya visto, que conforme al artículo 87.5 un *malikshat* sólo puede ser disuelto por el Senado en los casos previstos por la Ley. Pues bien, ha sido el artículo 23 de la Ley sobre Administración Pública Local, que ha desarrollado estos supuestos:

— Si el órgano representativo viola la Constitución dos o más veces mediante la adopción de decisiones ilegales decretadas por un tribunal.
— Si un órgano representativo recién elegido no fija su estructura u órganos necesarios en el plazo de treinta días desde su sesión constitutiva. Si la entidad territorial-administrativa ha sido reorganizada o disuelta.
— Si el propio órgano representativo adopta la decisión de disolverse mediante una votación secreta por una mayoría de dos tercios de sus miembros.
— En caso de desacuerdo insuperable con el *akimat*, expresado a través de repetidos intentos de aprobar el presupuesto local o los programas económicos y sociales para el desarrollo del territorio.
— En caso de desacuerdos insuperables con el *akim*, expresados a través de repetidos intentos de aprobar la estructura de la Administración local.

VI. KIRGUIZISTÁN

La República de Kirguizistán es una República soberana, unitaria y democrática. Desde el punto de vista de la división territorial, la República de Kirguizistán se divide en siete regiones y la ciudad de Bishkek (con el mismo estatuto jurídico desde el año 1995). En un segundo nivel de descentralización están los distritos y las ciudades de rango equivalente y, por último, las villas y el resto de ciudades. El artículo 7.1 de la Constitución de Kirguizistán reconoce como uno de los principios en los que se basa el poder estatal de la República, la diferenciación entre las funciones del poder estatal y el autogobierno local. Se trata aquí de un reflejo constitucional de un fenómeno que, como hemos visto, es muy propio de estos Estados en transición y, fundamentalmente, de aquéllos que provienen del mundo soviético: la com-

binación, cooperación y diferenciación de los mecanismos de autogobierno con los de la Administración estatal en el plano local [125].

La normativa que actualmente rige el mundo local es la Ley sobre autogobierno local y administración estatal local de 12 de enero de 2002. De acuerdo con ella, el sistema de autogobierno local incluye los consejos locales (*keneshes*), que se encuentran en todos los niveles de descentralización, y sus órganos ejecutivo-administrativos, que sí varían:

— En el caso de las regiones, distritos y ciudades con rango equivalente, el gobierno es desempeñado por la Administración estatal a escala local (*akim*; y alcaldes en el caso de las ciudades), en una muestra más del establecimiento en la república de Kirguizistán del principio dual de gobierno local.
— En el caso de las villas y ciudades de rango inferior existe también un órgano ejecutivo y administrativo (*ayil okmotu)*.

VII. MOLDAVIA

De la Constitución de la República de Moldavia de 29 de junio de 1994 [126], que proclama en su artículo 1 que es un «Estado unitario e indivisible», y más en concreto de su artículo 110, se deriva que el sistema de división territorial en Moldavia está formado por dos niveles que desarrolla actualmente la Ley de 19 de marzo de 2003 [127]:

— El primero está representado por las autoridades locales en las villas y ciudades [128], en el que los alcaldes son elegidos por la comunidad.
— El segundo lo componen los distritos (actualmente treinta y dos), además de las ciudades de Chisinau, que está investida del estatus de los distritos; Balti, la capital, y Tighina, que también están asimiladas a los distritos.

En cuanto a los órganos de gobierno, ambos niveles gozan de un órgano representativo, los Consejos, que son objeto de elección directa; mientras que el órgano ejecutivo, el alcalde, es elegido directamente en el caso de los Consejos de las villas y ciudades, y sin embargo es elegido por los miembros de los Consejos en el caso de los Presidentes de los distritos.

A todo lo dicho hay que añadir que la reforma constitucional de 2003 reconoce dos territorios autónomos o semiautónomos que también ha con-

---

[125] Emil Alymkulov y Marat Kulatov, «Local Government in the Kyrgyz Republic», en *Developing New Rules in the Old Environment. Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia*, 2001, p. 526.

[126] Hubo una importante reforma constitucional el 25 de julio de 2003, además de otras anteriores.

[127] Esta Ley revocó la Ley de 27 de diciembre de 2001 sobre la estructura territorial administrativa, que a su vez había revocado la de 12 de noviembre de 1998 que había dividido el país en condados (*judete*), de conformidad con el modelo rumano.

[128] La Ley sobre el autogobierno local de 18 de diciembre de 2003 distingue entre ambos sujetos, pero lo cierto es que no tiene consecuencias jurídicas en cuanto a sus instituciones.

templado la última Ley de división territorial: Gagauzia y Transnistria. A pesar de que la autonomía de la primera ya se reconocía antes, la reforma constitucional ha dado una base jurídica más clara para los dos (art. 111). Lo cierto es que así como en el primer supuesto existe una Ley orgánica sobre el estatuto de Gagauzia de 23 de diciembre de 1994 y una Ley de desarrollo adoptada por su Parlamento en 1998 (se encuentra dividida en tres distritos y tiene sus propios Parlamento y Gobierno), la situación de Transnistria es mucho más compleja con una crisis política en el año 2004, con una autoridad separatista y con la actual mediación por parte de la OSCE. Esta situación hace que evitemos cualquier mención de corte jurídico.

VIII. TAYIKISTÁN

El artículo 1 de la Constitución de Tayikistán de 6 de noviembre de 1994 afirma que «la República de Tayikistán es un Estado soberano, democrático, de Derecho, secular y unitario» [129]. El Capítulo sexto de la Constitución es el que está dedicado al poder territorial. Tayikistán está dividida, al igual que muchas otras Repúblicas a las que ya hemos hecho referencia, en tres niveles de descentralización [130]:

— Las regiones de Khalton y Leninabad, la capital Dushanbe y la región Autónoma de Gorno-Badakhsan (reconocida en el art. 7 de la Constitución).
— Las ciudades y distritos incardinados en las citadas regiones, los distritos de la ciudad de Dushanbe y los trece distritos que dependen directamente del poder central.
— Por último están las villas y ciudades de las áreas rurales.

Además del reconocimiento constitucional en el artículo 7, en el que se menciona la región autónoma de Gorno-Badakshan como parte integrante de la República y su posterior tratamiento en el Capítulo séptimo (arts. 81 a 83), su estatuto particular está determinado por la Ley Constitucional de la región autónoma de Gorno-Badakhsan de noviembre de 1999. En esta Ley, y a título de ejemplo para apuntar sus particularidades, se dispone la participación de un miembro de la Asamblea de la Región Autónoma en la Asamblea Nacional de Tayikistán, o el tener un representante de la Región Autónoma en el Tribunal Constitucional.

También la capital Dushanbe tiene un estatuto especial, puesto que es la única ciudad dividida en distritos, por lo que tiene un estatuto equivalente al de una región, de conformidad con lo establecido por la Ley sobre Administración Pública Local y la Ley sobre el estatuto de la capital.

---

[129] La Constitución ha sido modificada el 26 de noviembre de 1999 y el 22 de junio de 2003.

[130] Mamadsho Ilolov y Mirodasen Khudoiyev, «Local Government in Tajikistan», en *Local Government and Public Service Reform Initiative. Developing New Rules in the Old Environment. Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia*, 2001.

En cuanto a la estructura de gobierno, varía en el primer y segundo nivel de descentralización con respecto del tercer nivel. El órgano de representación del poder local en las regiones, ciudades y distritos es un órgano colegiado (*khukumats*) elegido por los habitantes por un período de cinco años (art. 77.1 de la Constitución) [131]. De conformidad con el artículo 80 de la Constitución, en caso de un incumplimiento sistemático de la Constitución o de las leyes por parte de los órganos representativos de la región autónoma, las otras regiones, la ciudad de Dushanbe, las ciudades y los distritos, el Parlamento de Tayikistán podrá disolverlos. El poder local ejecutivo es ejercido por el representante del Presidente, Presidente a su vez de la región, ciudad o distrito. El Presidente de la República lo nombrará, previo consentimiento del órgano representativo. El régimen de responsabilidad del órgano ejecutivo es doble, ante el órgano ejecutivo superior y ante su órgano representativo. Este órgano representativo podrá ejercer una suerte de moción de censura mediante votación secreta y con la exigencia de una mayoría de dos tercios. Esta votación únicamente iniciará un procedimiento que requeriría además de la decisión definitiva del Presidente de Tayikistán en el plazo de un mes.

IX. TURKMENISTÁN

Según señala el artículo 2 de la Constitución de 1992 [132], Turkmenistán se organiza territorialmente en *velayets, etraps* y ciudades con el estatus de un *velayet* o un *etrap*, en los cuales los órganos de la Administración estatal están fundados; ciudades en un *etrap*, villas y *gengeshliks*, donde los órganos locales de autoadministración, *gengeshes*, son establecidos.

Al igual que en otras Repúblicas que hemos venido describiendo, existe una combinación del poder estatal a escala local (arts. 78 y siguientes de la Constitución) con el autogobierno local que se reconoce en algunos niveles de gobierno (arts. 83 y siguientes de la Constitución). El poder ejecutivo es ejercido en los *velayets, etraps* y ciudades por un órgano denominado *khyakims,* que es el representante del Presidente de la República en las diferentes divisiones territoriales; mientras que en el caso de los órganos locales de autoadministración, el órgano de poder ejecutivo es el *archyns*, que es elegido por el órgano representativo (*gengeshes*) de entre sus miembros y frente al que es responsable.

El autogobierno local es ejercido por el órgano representativo, *khalk maslakhaty,* existente en los *velayet, etrap* y ciudades de estatuto equivalente. En el nivel territorial inferior, los órganos representativos son los *gengeshes,* elegidos directamente por los ciudadanos del correspondiente territorio por un período de cinco años.

---

[131] Ley de elección de los Consejos locales de 10 de diciembre de 1999.

[132] Reformada en profundidad en el año 2003.

X. UCRANIA

En lo que concierne a la República de Ucrania, es el Capítulo IX de la Constitución de 28 de junio de 1996 el que lleva por rúbrica «Estructura Territorial de Ucrania», y tras proclamar la unidad e indivisibilidad del territorio estatal (art. 132) afirma que está compuesto por la República Autónoma de Crimea, veinticuatro regiones (*Oblasts*) y dos ciudades, Kiev y Sebastopol, que tienen un estatus particular determinado por las correspondientes leyes estatales. Las restantes divisiones territoriales son: distritos, ciudades, distritos municipales, asentamientos y pueblos [133].

Se contempla la existencia (art. 140, párrafo tercero) de los Consejos de las regiones (*oblasts*) y distritos como órganos de autogobierno local que representan los intereses comunes de las comunidades territoriales de pueblos, asentamientos y ciudades; correspondiendo a los Consejos municipales la competencia para la organización administrativa de los distritos municipales (art. 140, párrafo quinto). El Presidente del Consejo de distrito y del Consejo de la región (*oblast*) será elegido por los respectivos Consejos y le corresponderá liderar el *staff* ejecutivo del Consejo [134].

La importancia del autogobierno local se pone de manifiesto en el texto constitucional cuando el artículo 7, en el marco del capítulo concerniente a los principios generales, dice: «En Ucrania, el autogobierno local está reconocido y garantizado.» El autogobierno local tiene un tratamiento específico en el Capítulo XI de la Constitución de Ucrania (arts. 140 a 146). Parte de una definición del autogobierno local como el derecho de una comunidad territorial para resolver de manera independiente los asuntos de carácter local dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes de Ucrania (art. 140, párrafo primero). Existe en todo caso la previsión de dos leyes específicas que desarrollen el estatuto de las ciudades de Kiev y Sebastopol.

Los Consejos de los pueblos, asentamientos y ciudades se compondrán de diputados elegidos cada cuatro años por los correspondientes residentes sobre la base de un sufragio universal, igual, directo y secreto; e igual método se aplicará para la elección del alcalde de la ciudad, que será el líder del órgano ejecutivo del Consejo y presidirá sus reuniones (art. 141, párrafo segundo).

Se recogen una serie de garantías: los órganos de gobierno local, con los límites determinados por la ley, adoptan las decisiones que son preceptivas para la ejecución a lo largo del respectivo territorio (art. 144, párrafo primero) y, además, se contempla que los derechos de autogobierno local están protegidos por los correspondientes procedimientos judiciales (art. 145).

---

[133] Aunque las regiones son divisiones del nivel estatal, las tratamos en el caso de Ucrania en el apartado concerniente al poder local porque es allí donde su Constitución de 28 de junio de 1996 las ubica.

[134] El tratamiento de las previsiones constitucionales y legales sobre los Consejos de las regiones y los distritos ha sido muy criticado por el Consejo de Europa, debido a su alto grado de confusión. *Report on Local and regional Democracy in Ukraine*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, noviembre de 2001.

Incluso, en muestra de un alto grado de descentralización, el artículo 140, en su último párrafo, permite a los Consejos de los pueblos, asentamientos y ciudades, previa iniciativa de los residentes, la creación de otros cuerpos de organización popular en casas, calles o bloques, asignándoles parte de sus propias competencias, finanzas y bienes.

Especial mención hay que hacer, por último, a la República Autónoma de Crimea, que tiene un tratamiento especial en el Capítulo X de la Constitución (arts. 134 a 139). Tras ser declarado que forma parte de Ucrania (art. 134), se recogen, entre otros, los siguientes aspectos:

— La existencia de una Constitución de la República de Crimea que deberá ser aprobada por el Parlamento de Crimea y ratificada por no menos de la mitad de los miembros de derecho del Parlamento de Ucrania (art. 135). En todo caso la normativa de la República de Crimea en ningún caso podrá contradecir lo dispuesto por la normativa ucraniana (art. 135, párrafo segundo).
— Existen dos órganos de gobierno: el Parlamento, como órgano representativo, y el Consejo de Ministros que actúa como ejecutivo, siendo jefe del ejecutivo la persona designada por el Parlamento de Crimea (*Verkhovna Rada*) con el consentimiento del Presidente de Ucrania (art. 136).

Conforme al artículo 150 de la Constitución de Ucrania, a la Corte Constitucional de Ucrania le corresponde pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos legales dictados por el Parlamento de la República de Crimea. Del mismo modo, el citado artículo recoge la legitimidad del Parlamento de Crimea para instar la autoridad de la Corte Constitucional a los efectos de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes y otros actos legales del Parlamento de Ucrania, actos del Presidente de Ucrania y actos del Consejo de Ministros de Ucrania.

La Constitución de Ucrania de 28 de junio de 1996 recoge en su artículo 139 la existencia de una Oficina representativa del Presidente de Ucrania que opera en la República de Crimea y cuyo estatus viene determinado por ley. Por su parte el artículo 137 recoge, en su último inciso, que cuando una norma aprobada por el Parlamento de Crimea sea contraria a la Constitución de Ucrania o a cualquiera de sus leyes, el Presidente de Ucrania tiene la facultad de suspenderla, e instar la actuación de la Corte Constitucional.

XI. UZBEKISTÁN

La República de Uzbekistán se estructura, de conformidad con el artículo 68 de su Constitución de 8 de diciembre de 1992, en regiones, distritos, ciudades, municipios, asentamientos (*kishlaks)* y villas (*auls)*.

La gran división consiste en doce regiones (*oblast)*, la ciudad de Tashkent y la República autónoma de Karakalpakstán como primer nivel de descentralización territorial.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley sobre la Administración Pública Local de 2 de septiembre de 1993, los órganos representativos locales en las regiones, distritos y ciudades son los Consejos locales, cuya denominación completa en el ordenamiento uzbeko es «Consejo de los Diputados del Pueblo». Con base en el artículo 99 de la Constitución, los Consejos locales en todos los niveles están encabezados por un Presidente (*hokim*), que en los niveles de las regiones, de los distritos y de las ciudades actúa también como último responsable del ejecutivo local o *hokimiyat*. La elección de los órganos representativos le corresponde a los habitantes del correspondiente nivel territorial, mientras que la designación del *hokim* varía en función del nivel ante el que nos encontremos: en el caso de las regiones y de la ciudad de Tashkent y de las regiones, será designado o destituido por el Presidente de la República, sujeto a la aprobación de los correspondientes Consejos; en el supuesto de los distritos y de las ciudades, es igualmente propuesto por la autoridad superior, aunque sometido a la aprobación de los consejos correspondientes.

La República autónoma goza de un estatus especial que viene reconocido en los artículos 70 a 75 de la Constitución. Así el artículo 70 dice que «la soberana República de Karakalpakstán es parte de la República de Uzbekistán... y su soberanía deberá ser protegida por la República de Uzbekistán». Tiene su propia Constitución, de 9 de abril de 1993, que deberá ser conforme con la Constitución *uzbeka*. Goza de potestad legislativa [135], de la capacidad para fijar su estructura administrativa y territorial, del derecho a no ver alterados sus territorios y fronteras sin su consentimiento, e incluso del derecho de secesión mediante el correspondiente referéndum. En fin, la relación entre una y otra República, en el marco de la Constitución uzbeka, debe estar regulado por los tratados y acuerdos recíprocos.

[135] Las leyes de la República de Karakalpakstán son muy similares a las aprobadas en el resto del territorio uzbeko. Kuatbay Bektemirov y Eduard Rahimov, «Local Government in Uzbekistan», en *Developing New Rules in an Old Environment. Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia*, 2001.

Almudena Marazuela Bermejo ⋆

La organización territorial de la Serenísima República de San Marino

Sumario: I. ASPECTOS GENERALES.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE SAN MARINO.—2.1. Antecedentes históricos.—2.2. Configuración actual de la Administración local sanmarinense.—2.2.1. El Capitán del Castillo.—2.2.2. La Junta de Castillo.—2.2.3. El Estatuto del Capitán General y de los miembros de la Junta del Castillo.—2.2.4. Elecciones a Capitán del Castillo y Junta del Castillo.

I. ASPECTOS GENERALES

La República de San Marino se extiende a lo largo de un territorio de 61,196 kilómetros cuadrados (por poner un ejemplo ilustrativo de la superficie de esta República, en el territorio de la Comunidad de Madrid cabría ciento treinta y una veces San Marino), lo que lo convierte en el tercer país más pequeño de Europa y en el quinto del mundo.

Si se toma como fecha de su origen la oficialmente considerada por los sanmarinenses de 3 de septiembre del año 301 —aun cuando otras fuentes la sitúan bastante más tardíamente (bien en el siglo XIV en el que seguía unida por lazos feudales a la vecina Montefeltro; bien en el XVII, fecha en la que se estima logra disolver los lazos con el poder eclesiástico)— San Marino habría de ser considerada como la República más antigua del mundo. En la actualidad, conforme a los datos oficiales de 2005, cuenta con una población de 28.880 habitantes, de los que, aproximadamente, una quinta parte se concentra en Ciudad de San Marino, su capital.

Curiosidades aparte, desde el punto de vista jurídico San Marino carece de Constitución, ausencia normativa que en la actualidad algunos partidos políticos locales abogan insistentemente por cubrir. La organización, tanto institucional como territorialmente, por ende, tiene una marcada base tradi-

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

cional, por lo general legalmente solemnizada, que incorpora algunas peculiaridades como la diarquía que desde 1243 —primero bajo el nombre de cónsules— conforman en la cúspide del Estado los Capitanes Regentes (*Capitani Reggenti*), denominación definitivamente consolidada desde 1295.

Pese a lo que inicialmente pueda pensarse de lo hasta aquí afirmado, las pequeñas proporciones de la Serenísima República de San Marino no han obstaculizado el hecho de que su organización institucional cuente con dos niveles: el estatal y el local.

Someramente, en orden a comprender las relaciones entre Administraciones, pues lo relevante para el objetivo que nos ocupa son los escalones administrativos inferiores con base territorial, indicaremos que a nivel estatal institucionalmente destacan, además, de los ya precitados Jefes del Estado o Capitanes Regentes: el Parlamento de estructura monocameral denominado *Consiglio Grande e Generale*, cuyo precedente remoto es el Arringo o Arengo, el Gobierno o *Congresso di Stato*, compuesto por Ministerios (*Dicasteri*) [1], y el órgano judicial y también revisor de la constitucionalidad y decisor en materia de conflictos de competencia entre órganos constitucionales o *Consiglio dei Garanti*, que ha venido a suplir transitoriamente al denominado *Consiglio dei XII,* hasta tanto se concluya la reforma del Poder Judicial.

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE SAN MARINO

2.1. Antecedentes históricos

La división territorial de la República de San Marino se ha circunscrito a lo largo de su Historia, y como tal se preserva hoy, únicamente a nivel local. La organización contemporánea es heredera de la tradición de origen medieval, con algunas reformas importantes que han ido introduciéndose a lo largo del tiempo, generalmente por influencia italiana.

Ya en el siglo XIII San Marino [2] estaba dividida con fines mantenimiento y custodia de los campos, bosques y aguas en áreas denominadas gualdarias (*gualdarie*), término derivado del vocablo germánico *wald* (bosque). Al frente de cada gualdaria se hallaban: el *gualdario*, custodio de las leyes y árbitro en los conflictos entre vecinos, y el *estimatore*, una suerte de perito tasador de daños. Ambos eran designados semestralmente por los *nominatori*, a los que nombraba previamente uno de los capitanes regentes. Las gualdarias en esta época fueron diez: Castello y Piagge; Tesano; Montecucco y Castiglione; Casole; San Giovanni sotto le Penne; Sterpeto y Piandavello; Domagnano; Cailungo y Bauti; De Gavigliano; y Submonte.

---

[1] El Dicasterio o Ministerio que es competente en materia de relaciones con las entidades locales es el Dicasterio Informazione, Istituti Culturali, Protezione Civile, Rapporti con l'Azienda Autonoma di Stato per i Servizi Pubblici, Rapporti con le Giunte di Castello.

[2] El territorio de la República en esta época no coincidía con las actuales fronteras.

En el siglo XV las alianzas con Nápoles, dominio de la Corona de Aragón, Urbino y Roma contra Rímini le reportan del Papa (Tratado de Fossombrone, de 21 de diciembre de 1462) la anexión de los castillos de Fiorentino, Montegiardino y Serravalle con sus anexos y jurisdicciones, que logran preservar. Poco después, el 27 de junio de 1463, se le suma Faevano, también con sus anexos y jurisdicciones, reconociéndose sus fronteras e indirectamente su independencia y diluyéndose con ello los lazos de dominio eclesiástico.

En el inicio del siglo XVII la división regional adopta la designación de *Comuni*, salvo los castillos anexados en el siglo XV que siguen manteniendo su originaria denominación.

La aprobación del Reglamento número 7, de 16 de marzo de 1925, para la elección y el cargo de Capitán de los Castillos, incorpora la división del territorio de la Serenísima República en diez áreas, cada una de las cuales pasa a denominarse *Castello.* Los *castelli* se delimitaron extrapolando casi en su totalidad la división eclesiástica.

El artículo 2 describía esta división: «*Il Territorio della Repubblica è diviso nei seguenti Distretti: 1. Castello della Guaita, con Distretto quella parte della Parrocchia Pieve che costituisce la Città di San Marino circoscritta dal crinale del Monte Titano e dalla strada di circonvallazione Crocefisso —Stradone— Cappuccini, fino alla seconda torre; 2. Castello della Fratta, con Distretto quella parte della Parrocchia Pieve distaccata col nome di Parrocchia del Borgo e quella costituente il picco del Monte Titano dal crinale verso il mare (Nord-Est) e l'intera Parrocchia di San Giovanni; 3. Castello del Montale, con Distretto il resto della Parrocchia Pieve dal crinale del Monte Titano e dai limiti del Castello della Guaita verso il Rio San Marino (Sud-Ovest); 4. Castello di Fiorentino, con Distretto l'intera Parrocchia omonima; 5. Castello di Pennarossa, con Distretto l'intera Parrocchia di Chiesanuova; 6. Castello di Montecerreto, con Distretto l'intera Parrocchia dell'Acquaviva; 7. Castello della Torraccia, con Distretto l'intera Parrocchia di Domagnano; 8. Castello di Serravalle, con Distretto l'intera Parrocchia omonima; 9. Castello di Faetano, con Distretto l'intera Parrocchia omonima; 10. Castello di Montegiardino, con Distretto l'intera Parrocchia omonima.*»

Al frente del Castillo se sitúa el Capitán del Castillo cuya designación corresponde a los Capitanes Regentes en las reuniones del Arengo, designación que en la práctica se lleva a cabo irregularmente, de entre los ciudadanos o de entre los miembros del *Consiglio Grande*. Sus competencias serán básicamente: el buen funcionamiento de los servicios públicos y la conservación del patrimonio público. Durante esta época los castillos de Montegiardino, Serravalle y Faevano siguen gozando de ciertas peculiaridades que les permiten contar con sus propios servicios y su patrimonio comunal.

En los años 1943 y 1944 se produce una reducción del número de castillos, que pasan a ser nueve, al unirse la Guaita y Montale (Città e Piagge), y produciéndose un cambio en algunas de las denominaciones: Borgo (antigua Fratta); Chiesanuova (antigua Penarossa), Montecerreto (antigua Acquaviva) y Torraccia (antiguo Domagnano). El 17 de noviembre de 1945 se aprueba la Ley número 45 mediante la que se abolía la Ley de 1925, como consecuencia de esta reforma el número de castillos, ahora denominados centros urbanos y rurales o distritos, sigue descendiendo pasando a ser ocho: Serravalle, Faetano, Mon-

tegiardino, Acquaviva, Domagnano, Fiorentino, Città y Borgo, si bien en la práctica se consideraba un noveno distrito: Pennarossa (Chiesanuova).

En segundo lugar, la Ley de 1945 dota a los Consejeros de los Castillos de un carácter colegial de naturaleza ejecutiva con la creación de las llamadas Juntas Auxiliares (*Giunte Ausiliarie*) cuya designación correspondía al *Congresso di Stato* y a los que solemnemente proclamaban los *Capitani Reggenti* en la reunión semestral del Arengo. La duración en el cargo se extendía desde el 1 de abril hasta el 31 de marzo, es decir, un solo año. La *Giunta Ausiliaria* dependía directamente del *Congresso di Stato*.

Asimismo, la Ley de 1945 rehúsa de la tradicional figura de los capitanes de castillo, en cuyo lugar prevé la figura de un Delegado de la Junta, designado de entre sus miembros, que la preside y coordina; aun cuando en algunos de los castillos, como en Serravalle, Faetano o Montegiardino a los delegados de las Juntas Auxiliares se los siguió denominando *Capitano di Castello*.

En el año 1973 vuelve a reformarse el régimen jurídico de los castillos. En adelante contaban con una Junta de Castillo a quien correspondía designar, de entre sus miembros, al Capitán del Castillo. Las Juntas estaban conformadas por veinticinco o quince miembros en virtud de que la población del distrito superase o no la cifra de dos mil habitantes y, en todo caso, la duración de los cargos era de un año. La Junta se constituía de conformidad con la proporción numérica de los Grupos Parlamentarios en el *Consiglio Grande e Generale;* eso sí, los cargos entre miembros de la Junta y el de *consegliere* eran incompatibles. La Ley va a conferir a las Juntas nuevas funciones que aún hoy preservan, como enunciaremos. La Junta comienza a nombrar de entre sus miembros un Secretario, cargo que, pese a las ulteriores reformas, se mantiene.

Con la finalidad de favorecer la participación ciudadana en la política y lograr una Administración más eficaz y eficiente la Ley número 75, de 30 de noviembre de 1979 reforma el sistema de nombramiento y atribuciones de las Juntas. Esta Ley constituye un salto cualitativo configurándose, por vez primera, una verdadera Administración local descentralizada y autónoma.

Las Juntas y los Capitanes dejan de ser designados por las instituciones centrales, se transforman en órganos que representan los intereses de las entidades territoriales frente a la Administración central, para lo que ven reconocida legalmente la autonomía para la gestión de algunas materias, bienes y servicios locales.

En adelante su designación va a corresponder a los propios ciudadanos de cada castillo mediante elecciones periódicas, elegidos mediante un sistema electoral de representación proporcional sobre la base de listas y de partidos políticos. El número de puestos a cubrir sigue variando en función de la población del castillo: quince en los de población inferior a dos mil habitantes, veintiuno en los de población igual o superior a dicha cifra. La duración del cargo, asimismo, para hacer racional el sistema y reducir los costes de cargos tan breves como el anual, se incrementa hasta los cuatro años.

En cuanto al número de entidades locales de base territorial, la Ley precisa que el territorio de la República de San Marino se divide en nueve distritos administrativos, denominados castillos, que son: San Marino, Borgo Mag-

giore, Serravalle, Acquaviva, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino y Montegiardino. Sus Juntas incrementan sus funciones: Se les confiere carácter deliberativo en los asuntos concernientes al territorio, las competencias y la población correspondiente y dentro del marco legal; se les reconoce carácter consultivo; se les asigna la gestión y control de los servicios locales. Además, por vez primera, gestionan autónomamente su presupuesto, y pueden mostrar su parecer en relación con el Presupuesto del Estado, otorgan licencias, tienen iniciativa legislativa, pudiendo presentar proyectos de ley, y pueden promover referéndum, si bien no pueden mantener relaciones directas con otros entes locales debiendo intervenir en tales casos la Administración central.

El esquema de la Junta se preserva, aun cuando, se incrementa a dos años la duración de los cargos de Capitán y Secretario del Castillo, y se incompatibilizan los cargos de la Junta y del Consejo Mayor o General.

Una nueva reforma se opera gracias a la Ley 112/1988, de 10 de noviembre, por la que se aprueban las normas de integración y modificación de la Ley de 30 de noviembre de 1979. Su finalidad no es otra que reforzar la funcionalidad de la Administración local. Las principales innovaciones que introduce la Ley son las que a continuación describiremos sincréticamente:

a) El artículo 2 de la Ley modificaba el número de miembros de las Juntas. En los castillos con población superior a dos mil habitantes la Junta se componía de 17 miembros, mientras que en los castillos con población inferior a los dos mil habitantes la Junta estaba conformada por once miembros.

b) El artículo 3 de la Ley incrementaba a cinco años el mandato de los miembros de las Juntas. No obstante, el artículo 4 abría la posibilidad de disolución anticipada, por dimisión u otras circunstancias extraordinarias que provocasen la pérdida del mandato de la mitad más uno de los miembros de la Junta.

c) Las Juntas estaban obligadas en los cinco días siguientes a la aprobación de cuestiones de relevante interés a comunicarlo por vía del Capitán del Castillo a la *Segreteria di Stato per gli Affari Interni* y al *Dicastero per i Rapporti con le Giunte di Castello*, sin perjuicio de que este Ministerio procuraría la remisión de las deliberaciones que tuvieran un interés relevante a la propia Segreteria di Stato y a los Ministerios o Dicasterios competentes.

d) Los artículos 6 a 9 van a continuar la línea trazada por las anteriores regulaciones, enunciando con mayor precisión que la Ley de 1973 las competencias deliberativas, consultivas, de gestión y control que corresponden a las Juntas, constituyendo la base de la legislación actual, que en su momento analizaremos. Esta Ley sigue la tendencia de la norma anterior y nuevamente incrementa la duración en los cargos de Capitán y Secretario del Castillo fijando el plazo de mandato en treinta meses.

En punto a garantizar la debida seguridad jurídica la Regencia aprueba un Texto Refundido, 1988/1688, de 11 de noviembre, ordenando la vigen-

cia de los preceptos de la Ley 75/1979, de 30 de noviembre de 1979 y de la Ley 112/1988, de 10 de noviembre.

2.2. Configuración actual de la Administración local sanmarinense

El vigente régimen jurídico territorial de la República queda básicamente conformado por la Ley 22/1994, de 24 de febrero, sobre las Juntas de Castillo, modificada por la posterior 97/2002, de 10 de octubre, y el Decreto 138/2003, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la campaña de presentación para la elección del Capitán del Castillo y de la Junta.

En la actualidad, desde el punto de vista de la organización territorial en la actualidad la República de San Marino está dividida en nueve castillos o «castelli», enunciados por el artículo 1 de la Ley 22/1994, de 24 de febrero, sobre las Juntas de Castillo: «Città di San Marino, Borgo Maggiore, Serravalle, Acquaviva, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino, Montegiardino».

Bajo el término de castillo o «castello» alude la Ley a un distrito administrativo conformado por un territorio delimitado en virtud de las notas comunes históricas y de tradición, de convivencia que afectan a sus miembros y al que con fines administrativos y políticos se le reconoce unidad y se le confiere la defensa de los intereses generales de la correspondiente comunidad.

El castillo, a guisa de los comunes italianos, incorpora la capital o sede principal del distrito y las diversas fracciones (que no pasan de ser sino poblaciones menores ubicadas en el término del castillo). Así, el Castillo de San Marino cuenta con la Città y las fracciones de: Castellaro, Casole, Canepa, Cà Berlone, Santa Mustiola, Montalvo y Murata; el Castillo de Borgo Maggiore: con Borgo Maggiore y las fracciones de: Valdragone (di sopra), Valdragone (di sotto), Cà Melone, Cailungo (di sopra), Cailungo (di sotto), Ventoso, San Giovanni y Cà Rigo; el Castillo de Sarravalle con Serravalle, Dogana, Falciano, Cinque Vie, Ponte Mellini, Cà Ragni, Lesignano y Le Tane; el Castillo de Domagnano con Domagnano, Piandavello, Cà Giannino, La Fiorina, Torraccia y Spaccio Giannoni; el Castillo de Fiorentino con Fiorentino, Crociale di Fiorentino, Capanne y Pianacci; el Castillo de Faetano con Faetano, Monte Pulito, Corianino, Calligaria y Cà Chiavello; el Castillo de Montegiardino con Montegiardino y Cerbaiola; el Castillo de Chiesanova con Chiesanuova, Caladino, Poggio Casalino, Galavotto, Teglio, Poggio Chiesanuova, Confine y Molarini; el Castillo de Acquaviva con Acquaviva, Gualdicciolo y La Serra.

Institucionalmente los *castelli* cuentan con una estructura idéntica predeterminada por la Ley 22/1994, de 24 de febrero, sobre las Juntas de Castillo. La Ley, capital en lo que a la organización territorial de la República se refiere, regula el sistema de elección, las competencias de las Juntas de Castillo y de sus Capitanes, en orden a favorecer, valorar, estimular y responsabilizar a los ciudadanos acerca de la necesaria participación de los ciudadanos y los grupos en que se integran en la vida social y administrativa de la República y en la organización eficiente de los servicios atribuidos a la competencia y control del Castillo.

Los artículos 3 y siguientes de la precitada Ley concretan la estructura uniforme que deben tener las Juntas de Castillo. En esta materia la Ley del 94 ha sufrido una modificación incorporada gracias a la Ley 97/2002, de 10 de octubre, de Modificación de la Ley sobre Juntas de Castillo. Las instituciones básicas a nivel local son dos: el Capitán del Castillo y la Junta del Castillo.

2.2.1. *El Capitán del Castillo*

Esta figura es la autoridad superior en cada Castillo. Desde el 12 de junio de 1994, los ciudadanos residentes en sus correspondientes Castillos han elegido de manera directa a su Capitán.

El Capítulo IV de la Ley de 1994 preceptúa las competencias que corresponden al Capitán del Castillo, al que asigna, en su artículo 20, las siguientes:

a) Representar a la Junta en cualquier ámbito y sede.
b) Convocar y presidir las reuniones de la Junta.
c) Cerrar el orden del día de la correspondiente sesión de la Junta, previa verificación de las propuestas y reclamaciones recibidas.
d) Dar ejecución a los acuerdos de la Junta.
e) Girar, siempre que la Junta delibere sobre cuestiones de interés relevante, copia de las deliberaciones y acuerdos al Dicasterio para las Relaciones con las Juntas de Castillo, quien habrá de reenviar copia de los ejemplares a los restantes órganos interesados o afectados.
f) Asimismo, mantiene las relaciones tanto con el *Congresso di Stato* por vía del Dicasterio para las Relaciones con las Juntas de Castillo como con este mismo Dicasterio.
g) Cumplir cualquier función que le pudieran delegar los órganos del Estado.
h) Celebrar matrimonios civiles previa delegación del Secretario de Estado para los Asuntos Internos.

El Capitán del Castillo participa con derecho de voto en las sesiones de la Comisión Urbanística con limitación a los asuntos que afectan al territorio de su Castillo, para lo que debe remitírsele con la antelación debida y suficiente la documentación correspondiente. En caso de impedimento, el Capitán del Castillo puede delegar en otro miembro de la Junta la participación en la Comisión Urbanística.

A tenor del artículo 26 de la Ley, el Capitán del Castillo, previa deliberación de la Junta del Castillo, puede requerir, siempre que exista fundamento objetivo, la intervención inspectora del Servicio de Higiene Ambiental con carácter de urgencia a fin de verificar la posible existencia de vertidos que pudieran ser lesivos para el medioambiente. El resultado de la inspección deberá ser remitido en el plazo de cinco días a la propia Junta, así como al *Deputato al Territorio e Ambiente* y al *Congresso di Stato*.

El Capitán del Castillo goza, por último, de la facultad de seguir, promover y solicitar ante los órganos competentes el regular desenvolvimiento de

las actuaciones de los ciudadanos, de los entes y cuerpos sociales del Castillo que lo requieran. Con dicha finalidad informa periódicamente a la Junta del Castillo de sus actuaciones. La Junta del Castillo, sobre la base de dicha información, puede comunicar a los órganos competentes eventuales irregularidades o demoras y puede sugerir vías o soluciones para su eliminación.

El artículo 28 de la Ley prevé la celebración de reuniones periódicas de los diversos Capitanes de los Castillos, la *Conferenza dei Capitani di Castello*, con la finalidad de coordinar la actividad de las Juntas y la actividad del *Consiglio Grande e Generale* y del *Congresso di Stato*, el *Dicastero ai Rapporti con le Giunte di Castello* por determinación de la Regencia convoca a los Capitanes de los Castillos dentro del semestre regencial. Sin perjuicio de que, extraordinariamente, pueden ser convocados si así lo reclaman al menos tres Capitanes de Castillo.

2.2.2. *La Junta del Castillo*

La Junta del Castillo es el órgano colegiado más importante a nivel local. Desde el año 1979 las Juntas son elegidas periódicamente por los ciudadanos de cada uno de los Castillos.

Su composición varía en función de la población residente con que cuenta cada Castillo: siete miembros, que toman el nombre de Consejeros de Junta (*Consiglieri di Giunta*), si su población es menor a dos mil habitantes, nueve consejeros de Junta si la población es igual o superior a la anterior cifra.

La elección de la Junta corresponderá una vez agotado el mandato quinquenal o cuando la mitad más uno de sus componentes hubiera perdido su condición.

La Junta desarrolla sus funciones conforme al reglamento interno que, dentro de los límites legales, adopta cada una autónomamente.

La autonomía no sólo se proyecta normativamente, además, se reconoce la autonomía presupuestaria. El artículo 30 de la Ley 22/1994, de 24 de febrero, previene la existencia de un fondo en el Presupuesto de la República con cargo al cual se financia el funcionamiento ordinario y extraordinario de las Juntas para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias, así como las retribuciones de los cargos locales. El reparto del Presupuesto para los Castillos se realiza dividiendo el fondo por la mitad, en partes iguales entre las Juntas, y la otra mitad proporcionalmente en función al número de inscritos en las listas electorales de cada uno de los Castillos. El fondo se gestiona autónomamente por cada Castillo. Las cuentas de ejecución presupuestaria deben rendirse al Dicasterio de Relaciones con las Juntas del Castillo antes del 28 de febrero del ejercicio inmediato, examinándose preceptivamente por la Secretaría General Administrativa antes del 30 de abril.

En su primera sesión, la Junta debe designar de entre sus miembros al Secretario de la Junta (artículo 21), quien podrá sustituir por delegación expresa al Capitán del Castillo en caso de ausencia o incapacidad de éste. La función principal del Secretario no es otra que la redacción de las actas de la sesión, que habrán de aprobarse en la siguiente sesión.

A tenor de la literalidad del artículo 6 de la Ley, las sesiones de las Juntas son públicas, con excepción de las cuestiones que sean de carácter personal. Las sesiones son convocadas por el Capitán del Castillo, debiendo reunirse al menos una vez al mes, de oficio cuando éste lo considere o cuando, con propuesta de un orden del día, se solicite motivadamente a instancia de, al menos, un tercio de sus miembros. La convocatoria deberá hacerse, salvo casos extraordinarios, con una antelación de cinco días y en ella habrá de incluirse el orden del día, el cual, a su vez, se hará público mediante su exposición en los lugares a tal fin reservados en la sede de cada Castillo.

La Junta se sujeta a un quórum de constitución para que la sesión se tenga por válida fijado legalmente en al menos la mitad más uno de sus miembros. En todo caso, las decisiones se adoptan por mayoría de los presentes. En caso de que tras el acto de la votación el resultado obtenido fuese de empate, éste se resuelve mediante el voto de calidad del Capitán del Castillo.

Las funciones de la Junta del Castillo se enuncian en el artículo 22 de la Ley. Su naturaleza es heterogénea:

— Desarrolla funciones de carácter deliberativo, consultivo, de impulso, de control y de gestión de los servicios locales.
— Gestionan el Presupuesto anual y los bienes patrimoniales transferidos.
— Impulsa la adopción de acuerdos por los órganos sobre cuestiones generales o que fueran de interés para el Castillo mediante: La convocatoria del orden del día, la presentación de solicitudes y propuestas, la presentación de interpelaciones, la formulación de reclamaciones o propuestas al *Congresso di Stato* (a quien se concede un plazo de sesenta días para dar respuesta formal a aquéllas), la invitación a participar en las sesiones a los miembros del *Congresso di Stato* y del *Consiglio Grande e Generale* o de otros organismos institucionales en relación con cuestiones atinentes a su propia competencia y responsabilidad, la publicación de propuestas, observaciones y documentos y el impulso de asambleas, debates o reuniones o encuentros públicos.

La Junta delibera autónomamente, dentro de los límites que determina el Presupuesto anual, sobre las siguientes materias: su propia operatividad y funcionamiento como órgano, actuaciones de carácter humanitario y social, financiación de iniciativas culturales, recreativas, deportivas y sociales (incluso si se desarrollan en colaboración con otros entes, institutos o asociaciones de carácter público o privado), planificación y realización de actividades públicas. Las Juntas de Castillo pueden establecer relaciones directas con entes y Administraciones de otros Estados, previa la autorización conjunta del Dicasterio o Ministerio de Relaciones con las Juntas de Castillo y de la Secretaría de Estado para Asuntos Exteriores.

Corresponde, asimismo, a las Juntas coordinar las iniciativas culturales, recreativas y sociales promovidas en el ámbito del Castillo con el fin de favorecer la colaboración entre los diversos agentes que operan en su término,

incluida la utilización de los centros sociales, en este caso si los centros son de financiación estatal se precisa la programación de actividades anuales que debe coordinarse y cerrarse con todas las Juntas afectadas por el Dicasterio o Ministerio de Enseñanza Pública y Cultura.

Además, la Ley enuncia a favor de las Juntas de los Castillo atribuciones y poderes en materia de comercio y artesanía, protección civil y estados de calamidad pública y protección, en colaboración con las restantes instituciones competentes, del patrimonio y de la Historia y las tradiciones estatales y las propias del Castillo (artículo 23). El artículo 24 de la Ley exige que las Juntas de los Castillos manifiesten su parecer acerca del Proyecto de los Presupuestos del Estado. A tal fin, la Junta tiene la facultad de instar las reuniones que considere pertinentes y oportunas para analizar las exigencias del Castillo en relación con las necesidades generales de la República y los medios existentes, para lo que serán apoyados o asistidos por un funcionario del Departamento de Finanzas.

Las Juntas del Castillo pueden presentar a los Capitanes Regentes proyectos de ley articulados acompañados de una exposición de motivos y de una memoria económica, sobre cualquier asunto con excepción de: leyes de amnistía e indulto, leyes tributarias y de presupuestos, leyes de ratificación de tratados internacionales. Los proyectos serán incluidos en el orden del día del *Consiglio Grande e Generale* dentro de los noventa días de su presentación. No obstante, el *Congresso di Stato*, con el parecer conforme de la *Commissione Politico Consiliare* competente, puede, dentro de los sesenta días sucesivos a la presentación, remitir el proyecto de ley a la Junta proponente, quien podrá retirarlo, reformarlo o confirmarlo. En estos dos últimos supuestos, el proyecto será incluido en el orden del día del *Consiglio Grande e Generale* dentro de los tres meses siguientes.

Las Juntas de Castillo están facultadas para promover el referéndum popular bajo las formas y con límites que contempla la Ley 82/1981, de 29 de octubre.

Las Juntas de Castillo están también facultadas para promover espacios verdes y parques dentro de las condiciones prefijadas por la legislación urbanística y las leyes del Plan Regulador General, para lo cual puede presentar proyectos propios que pueden ser financiados por la propia Junta en solitario o en colaboración con personas físicas o jurídicas de carácter privado (artículo 27).

2.2.3. *El Estatuto del Capitán General y de los miembros de la Junta del Castillo*

El estatuto del Capitán General y de los miembros de la Junta es uniforme. El mandato de los miembros de la Junta es de cinco años y ejercitan las atribuciones que tienen conferidas hasta la toma de posesión de los nuevos cargos electos (artículos 4 y 5 de la Ley sobre Juntas del Castillo).

Tanto el Capitán como los restantes miembros de la Junta tienen el deber de jurar fidelidad a la República según la fórmula tradicional ante los Capi-

tanes Regentes. El juramento debe efectuarse en el plazo máximo de sesenta días desde la notificación de su elección, en su defecto pierden su cargo automáticamente. Asimismo, están obligados a asistir a las reuniones de la Junta; si este deber se incumpliera injustificadamente por un período de tres meses decaen automáticamente de su cargo.

El artículo 7 les confiere la prerrogativa de la inviolabilidad sin que puedan ser perseguidos por las opiniones manifestadas y los votos expresados, cualquiera que sea su sentido, en las sesiones de la Junta del Castillo.

El artículo 5 de la Ley, en su redacción introducida por la Ley 97/2002, regula la dimisión, destitución y fallecimiento del Capitán y los miembros de la Junta del Castillo. En caso de dimisión, pérdida del cargo o muerte de los Consejeros de Junta electos, el Capitán del Castillo procede a sustituir la vacante con el candidato que, en la misma lista, le sucediera inmediatamente según el número de votos obtenidos.

Por el contrario, si la dimisión, pérdida del cargo o el fallecimiento afectase al Capitán del Castillo se procede a cubrir la vacante con el candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos entre los Consejeros de Junta elegidos en la misma lista.

Asimismo, se añade en el artículo 6 la posibilidad de declarar la destitución de la Junta en bloque, incluido su Capitán, si no se reuniera para cumplir el ejercicio de sus funciones y no se somete en el año a las obligaciones legales. La destitución corresponde efectuarla a la Regencia procediendo a la convocatoria de elecciones en el Castillo para la renovación del órgano.

2.2.4. *Elecciones a Capitán del Castillo y a la Junta del Castillo*

Son elegibles aquellos ciudadanos inscritos en las listas electorales del Castillo en el que se es candidato. Sin perjuicio de ello, los ciudadanos tienen limitada su presentación no pudiendo simultanearse las candidaturas a *Capitano di Castello* y a miembro de la Junta. La presentación de la candidatura a los cargos de *Capitano di Castello* y de *Consigliere di Giunta* comportan la automática remoción de los cargos como Capitán y como Consejero de Junta. Asimismo, decae automáticamente de su cargo el miembro del *Consiglio Grande e Generale* que presente su candidatura al cargo de Capitán de Castillo o miembro de la Junta.

Son electores los ciudadanos mayores de edad con residencia en el Castillo y que no se hallen inhabilitados conforme a la legislación electoral. Dentro de los cuarenta y cinco días previos al de las elecciones cada candidato al cargo de Capitán de Castillo debe conformar una lista, en la que él figura como cabeza de lista indicando en la misma, igualmente, qué integrantes de la lista son candidatos a miembros de la Junta, sin que éstos puedan superar en número al de los componentes de la Junta y sin que su número pueda ser inferior a cinco en los castillos con población igual o superior a dos mil habitantes ni inferior a cuatro en los castillos cuya población esté por debajo de los dos mil habitantes. La lista así configurada debe ir suscrita por veinte elec-

tores residentes en el correspondiente Castillo si éste cuenta con una población inferior a dos mil habitantes, cifra de suscripciones que se eleva a cuarenta si la población del Castillo iguala o supera los dos mil habitantes. Las firmas han de ser autenticadas ante notario público o por el Oficial de Estado Civil, tras lo cual deben ser presentadas por el candidato al cargo de Capitán del Castillo o en quien éste delegue a tal efecto antes de las doce horas del cuadragésimo día anterior al de la celebración de los comicios ante el *Ufficio di Stato Civile* (*Servizi Demografici ed Elettorali*).

La papeleta es única; en ella se relacionan los candidatos al cargo de Capitán de Castillo; en esa misma papeleta los electores deben indicar, asimismo, dos nombres entre los candidatos al cargo de Consejero de Junta. A tenor del artículo 18 de la Ley de 1994 es proclamado Capitán del Castillo el candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos. En caso de empate es necesaria una segunda votación que habrá de celebrarse el segundo domingo sucesivo entre los dos candidatos y, de reproducirse el empate, la ocupación del cargo se dilucida a favor del candidato de mayor edad.

A cada lista de candidatos al cargo se atribuyen tantos votos como sufragios favorables hubiera obtenido el candidato a Capitán del Castillo o para miembros de Junta. A la lista a que pertenece el candidato al cargo de Capitán del Castillo que hubiera logrado el mayor número de votos se le atribuyen respectivamente seis y cinco puestos, incluido el de Capitán de Castillo, según la población sea superior o inferior a los dos mil habitantes siempre que el porcentaje de los votos válidos sea inferior al 60 por 100. Si el porcentaje supera este guarismo se atribuye a la lista un número de puestos igual al porcentaje de votos válidos por ella obtenidos. El resto de los puestos se reparten proporcionalmente entre las restantes listas atendiendo al método D'Hont. Con arreglo a cada lista los candidatos son proclamados miembros de la Junta según el orden de votos preferentes obtenidos por los candidatos. En caso de igualdad en el número de votos son proclamados miembros los candidatos de mayor edad. El primero de los puestos a la Junta que se atribuya a las listas minoritarias se cubre con el candidato a Capitán de Castillo de cada lista.

Los resultados electorales se publican mediante Decreto de la Regencia en el que, además, se hará constar el día y la hora en que los Capitanes de Castillo se reunirán con sus respectivas Juntas para proceder a la constitución de los órganos locales colegiados.

El cargo de Capitán del Castillo y de miembro de la Junta es incompatible con el mandato en el *Consiglio Grande e Generale* debiendo optar en caso de concurrencia eventual por uno de ambos en el plazo de los quince días siguientes a la elección. Finalmente, el artículo 19 de la Ley de 1994 dispone que no pueden ser simultáneamente miembros de la misma Junta los ascendientes y descendientes, los hermanos que cohabiten ni los cónyuges.

Fernando Santaolalla López ⋆

Serbia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: MARCO GEOGRÁFICO E HISTÓRICO.—II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO.—III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: MARCO GEOGRÁFICO E HISTÓRICO

El territorio actual de este país abarca 88.000 km ^{2}, equivalente al de Andalucía, extendiéndose desde su frontera norte con Hungría, hasta Bosnia y Montenegro por el Oeste, Macedonia en el Sur y Rumania y Bulgaria al Este. La reciente independencia de Montenegro le ha privado de salida al mar.

El país cuenta con una población estimada de siete millones y medio. Existen minorías nacionales importantes, especialmente en la provincia de Kosovo —habitada por albaneses en un 89 por 100— y en la provincia de Voivodina —con un porcentaje significativo, pero no mayoritario, de húngaros—. Por otro lado, los lazos históricos, religiosos y culturales son muy fuertes entre serbios y montenegrinos: la lengua serbocroata y la religión cristiana ortodoxa son las mismas.

Todo ese territorio perteneció al Imperio romano. Cuando éste se dividió entre Occidente y Oriente, dicha región cayó decididamente del lado del segundo, o sea, del Imperio bizantino. Lo cual afectó profundamente a su futuro, pues supuso la dependencia de la Iglesia cristiana griega u ortodoxa, frente a la romana que seguirían otros países balcánicos, como Croacia. En los siglos VI y VII se produjeron las invasiones eslavas de los Balcanes, que también influirían en la fisonomía humana del de los diversos países de esta región.

A finales del siglo XII, con la dinastía Nemanja, Serbia se consolidó como un reino independiente, tanto en lo político como en lo religioso. En la cen-

⋆ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

turia siguiente, el país experimentó un gran esplendor, expandiendo su territorio y dando lugar a un florecimiento cultural. Sin embargo, los serbios fueron derrotados por los turcos en la batalla de Kosovo de 1389, lo que supuso el comienzo del sometimiento de casi todos los Balcanes al imperio otomano, lo que se completaría décadas después. Fue entonces cuando muchos serbios emigraron a otros países vecinos, como Croacia y Voivodina. Esta situación se prolongó durante casi cuatro siglos, durante los cuales los serbios protagonizaron diversas revueltas anti-turcas.

El primer alzamiento serbio con consecuencias tuvo lugar en 1804 con Karageorge. Tras la guerra ruso-turca de 1828-1829, Serbia obtuvo un reconocimiento internacional, si bien todavía bajo la soberanía turca y la protección de Rusia. En 1875 continuó su guerra contra los turcos y, finalmente, junto a Montenegro, logró el reconocimiento de su independencia en el Congreso de Berlín de 1878. En 1882 Serbia se transformó en reino.

El desmoronamiento sufrido por los turcos en toda la región llevó a los austríacos a intentar extender su influencia y, así, Bosnia-Herzegovina pasó a depender de los mismos. Esto creó un nuevo foco de conflicto en los Balcanes, especialmente con los serbios, que no deseaban verse sometidos a una nueva potencia hegemónica. Las conspiraciones anti-austríacas se extendieron rápidamente. El Gobierno imperial decidió entonces la anexión de Bosnia (1908). Fue entonces cuando se produjo el asesinato del heredero imperial, príncipe Francisco Fernando, por un nacionalista serbio en Sarajevo en 1914. Las alianzas entre las grandes potencias de la época hicieron el resto para que el conflicto regional se transformase en la primera gran guerra europea. Los tratados de 1919 que pusieron fin a la guerra trajeron consigo la creación de un nuevo Estado, al que se incorporó Serbia como actor principal, denominado Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos. La denominación del nuevo Estado revelaba, no obstante, la carencia de homogeneidad popular. Pocos años después (1929) cambiaría su denominación por la de Reino de Yugoslavia, ya con un matiz más centralista. Pero, además de tener un comportamiento autoritario, el nuevo Estado provocó no pocos rechazos entre los pueblos que englobaba: los croatas recelaban del predominio de los serbios, los bosnios propiamente dichos se sentían sin reconocimiento en medio de otras comunidades, y los serbios consideraban recortada injustamente su primacía.

En medio de una creciente inestabilidad, se produjo el estallido de la Segunda Guerra Mundial, en la que el territorio de la región se convirtió en teatro de operaciones de múltiples guerras: por un lado, los partisanos comunistas contra los alemanes; por otro, las milicias nacionalistas croatas (*ustasa*) contra las milicias nacionalistas serbias (*chetniks)*. Acabada la guerra, Serbia se incorporó como república socialista al nuevo Estado Federal de Yugoslavia, que durante muchos años fue gobernado con mano de hierro por el mariscal Tito, si bien con una considerable autonomía territorial, pues la distinta idiosincrasia e historia hicieron inevitable el mantenimiento de seis repúblicas (Serbia, Croacia, Montenegro, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia) y dos provincias autónomas (Voivodina y Kosovo) incluidas en la prime-

ra. La muerte de Tito en 1980 supuso la desaparición del eslabón más fuerte que mantenía unidos a los diversos países que componían dicho país. Croacia y Eslovenia comenzaron una espiral secesionista. La espoleta final se activó en 1990 cuando el presidente serbio Milosevic retiró la autonomía a la provincia de Kosovo, habitada mayoritariamente por albaneses. A la vista de esta situación, Croacia y Eslovenia declararon unilateralmente su independencia en 1991. A su vez, los habitantes serbios de algunas regiones de Croacia (como Krajina y Eslavonia) se negaron a secundar la secesión y, apoyados por el ejército federal yugoslavo, se proclamaron a su vez independientes. Igualmente, los serbios de Bosnia proclamaron una república propia. Todo lo cual abrió la guerra que durante el período 1991-1995 ensangrentó buena parte de los Balcanes.

La independencia de Croacia, Eslovenia, Bosnia-Hezegovina y Macedonia determinó que la República Federal de Yugoslavia se quedase con sólo dos de los antiguos países componentes: Serbia y Montenegro. Pero el proceso de disolución no terminó ahí. En 1992 se aprobó una Constitución para el nuevo Estado, dotándole de claros rasgos confederales: se declaraba que el mismo se componía por dos entes constituyentes, Serbia y Montenegro. Y que todo lo no expresamente reservado a la unión estatal se entendía que correspondía a los Estados miembros. Incluso cada uno de ellos recibía el derecho de mantener relaciones internacionales.

El conflicto de Kosovo —provincia serbia pero con abrumadora mayoría albanesa— empeoró incluso las cosas a partir de 1999. Por un lado, la resolución 1244 de Naciones Unidas de ese mismo año sometería a una extraña situación jurídica a esta provincia: se instauraba una sustancial autonomía territorial pero unida a un protectorado civil y militar bajo los auspicios de las propias Naciones Unidas; al tiempo se garantizaba la integridad territorial de lo que quedaba de la República Federal de Yugoslavia. Con lo que ni se admitía la incorporación de esta provincia a Albania, según lo demandado por muchos albaneses, ni se permitía a Serbia un dominio efectivo de parte de su territorio legal. Por otro lado, la guerra de Kosovo incrementó las posturas secesionistas de Montenegro.

Gracias a la intervención de la Unión Europea se llegó al llamado acuerdo de Belgrado en marzo de 2002, que supuso el entierro definitivo de la menguada República Federal de Yugoslavia y el surgimiento de un nuevo ente estatal, todavía más débil y problemático: el Estado de Serbia y Montenegro. Nació con un plazo predeterminado de vigencia: a los tres años de su firma, los dos Estados parte en dicho acuerdo podían retirarse de esta unión estatal, esto es, declararse formalmente independientes. Con arreglo a dicho acuerdo, delegados de las dos partes debían redactar una carta constitucional, que luego se sometería a los Parlamentos de los dos Estados y finalmente al antiguo Parlamento federal. Se preveía también las futuras instituciones comunes, definidas con arreglo al dualismo interno, la situación del ejército, y el ámbito de competencias, centradas en la armonización e integración de los espacios económicos.

El 4 de febrero de 2003, y al amparo del referido acuerdo de Belgrado y de la resolución 1244 de Naciones Unidas, se aprobó la Carta constitucional [1], por la que hasta hace poco se rigió la unión de Serbia Montenegro. Fue complementada por una ley del mismo mes y año que se denominaba precisamente Ley de aplicación de la Carta constitucional de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro. Con arreglo a dicha Carta constitucional, lo que se instituye es una Unión estatal basada en la igualdad de los dos Estados miembros, el Estado de Serbia y el de Montenegro. Dicha Unión se situaba en un punto indeterminado entre lo propio de un Estado federal y una Confederación de Estados, aunque más cerca, a nuestro juicio, de lo segundo: la misma sólo ostentaba las competencias conferidas por la propia Constitución —tan sólo seis— o las que conviniesen en transferirle los dos miembros [2]. Su insuficiencia hacía presagiar su fracaso, como así ocurrió [3].

Como es sabido, y también en aplicación de lo previsto en el referido acuerdo de marzo de 2002 y de la propia Carta constitucional, el 21 de mayo

---

[1] Fuente: http://www.gov.yu/document/povelja.pdf

[2] Su regulación puede resumirse en la forma siguiente: se reconocía la existencia de un ejército común, dirigido por un consejo supremo integrado por el presidente de la unión estatal y los presidentes de los dos Estados miembros. La personalidad y capacidad de obrar internacional de la Unión estatal quedaban garantizadas, pero admitiendo con ciertas limitaciones que los Estados miembros participasen en las mismas. Para su financiación, se imponía una clara dependencia de los Estados miembros, pues eran los que tenían que proveer los fondos para que la Unión pueda desarrollar sus competencias. Se reiteraba lo que ya figuraba en el acuerdo de Belgrado, en el sentido de que a los tres años de su entrada en vigor, los Estados miembros podían independizarse previa una decisión en este sentido en referéndum.

Por lo demás, la Unión estatal se configuraba como un Estado de Derecho, en la que se reconocía la condición constitucional de una Carta de derechos humanos y de minorías y de libertades civiles, que se aprobaría el 28 de febrero de 2003. Esta Carta regulaba en sus 57 artículos diversos derechos individuales y, entre otros extremos, reconocía varios derechos a las minorías nacionales, como los de mantener y expresar su identidad, recibir educación en su lengua, etcétera. Implícitamente, la Carta constitucional admitía el principio de división de poderes, merced a la instauración de órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. En cambio, el principio democrático apenas tenía presencia, pues como tal unión estatal se basaba en la voluntad de sus Estados miembros, sin reconocimiento de la de un pueblo serbio-montenegrino soberano.

La forma de Gobierno respondía al modelo parlamentario, en el que el Gobierno depende del apoyo de una mayoría suficiente en el Parlamento. Como órgano representativo figura la Asamblea de Serbia y Montenegro, de carácter unicameral, con 91 miembros elegidos en Serbia y 35 en Montenegro, lo cual suponía ponderar el factor poblacional pero lejos de la proporcionalidad. Tenía competencias constitucionales, legislativas y del control del Ejecutivo. Sus acuerdos debían adoptarse por una doble mayoría, la del conjunto de representantes y la de cada representación estatal. El Ejecutivo se componía de un presidente de Serbia y Montenegro y del Consejo de Ministros, presidido por el primero. El presidente era elegido y respondía ante la Asamblea. Por su parte, el Consejo de Ministros se componía de cinco ministros (además de viceministros) de los cuales dos debían ser del mismo Estado que el presidente y tres del otro Estado miembro. Todos los ministros y viceministros eran designados por elección de la Asamblea y podían ser destituidos mediante una moción de censura. Por último, un Tribunal de Justicia, con igual número de miembros procedentes de los dos Estados y designados por la Asamblea a propuesta del Consejo de Ministros, ejercía funciones propias de un Tribunal Constitucional: conflictos entre los órganos constitucionales, conflictos entre la Unión estatal y cualquiera de los dos Estados o entre éstos entre sí, recurso de amparo por vulneración de derechos constitucionales individuales, control de constitucionalidad de las leyes federales y de las Constituciones y leyes de los Estados miembros.

[3] Para lo que sigue véase Gergana Noutcheva and Michel Huysseune, *Serbia and Montenegro*, especialmente pp. 6-15.

de 2006 se celebró un referéndum en el que el pueblo montenegrino optó por su independencia, dando así fin a esa unión tan débil e inestable [4].

II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Serbia se rige por la Constitución de 28 de septiembre de 1990 [5]. Con arreglo a la misma, la República Serbia se configura como un Estado democrático, en el que la soberanía reside en el pueblo (arts. 1 y 2). Su artículo 72 insiste en la idea de soberanía e independencia de esta república, lo que no deja de ser elocuente respecto a las relaciones con otras repúblicas de la antigua Federación Yugoslava.

También se constituye como un Estado de Derecho, donde la división de poderes está garantizada (art. 9) y reconocida una amplia lista de derechos fundamentales (arts. 11 a 54).

En el plano institucional, Serbia se presenta con un régimen parlamentario, si bien el presidente de la República ostenta una posición que parece más reforzada para lo propio del parlamentarismo. El Parlamento tiene una sola Cámara (Asamblea Nacional), integrada por 250 diputados elegidos directamente por la población. El presidente del República es elegido también directamente y ostenta importantes poderes, como el mando supremo de las fuerzas armadas, la declaración del estado de guerra, la sanción de las leyes, punto en el que puede instar a la Asamblea una reconsideración de una ley aprobada. Por su parte, el Gobierno está integrado por un primer ministro, un viceprimer ministro y los ministros. Se constituye tras recibir la investidura de la Asamblea después de celebradas elecciones parlamentarias. Todos sus componentes son responsables ante la misma, que puede aprobar una moción de censura respecto a cada uno de ellos o su totalidad. Están también previstos un Poder Judicial independiente y un Tribunal Constitucional.

Según el informe antes citado de la UE, la Administración serbia adolece de una falta de profesionalización, con continuas interferencias de los partidos políticos, lo que merma su sostenibilidad y eficiencia [6].

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En el plano territorial, existe una descentralización asimétrica. La Constitución prevé (arts. 6 y 108-111) la existencia de dos provincias autónomas —por un lado, Voivodina y, por otro, Kosovo y Metohia—, que cubren sólo una parte del territorio. Las dos provincias ya existieron como tales en la

---

[4] Para las insuficiencias de este período véase Commission staff working paper, Report on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, de 12 de abril de 2005, SEC (2005), 478 final.

[5] Fuente: http://www.usig.org/countryinfo/laws/THE CONSTITUTION OF Serbia.doc

[6] Véase «Commission staff working paper», *Report on the preparedness of Serbia and Montenegro,* ob. cit.

Yugoslavia posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin duda son razones históricas y poblacionales las que explican el mantenimiento de esta particularidad: la primera provincia tiene un alto porcentaje de húngaros y en la segunda más de un 80 por 100 son albaneses.

Es más, como ya se señaló más arriba, Kosovo está de hecho separado de la República de Serbia y sometido a un régimen de protectorado internacional establecido en la Resolución 1244 de Naciones Unidas de 1999, si bien jurídicamente sigue formando parte de la misma [7]. En dicha resolución, se estableció una misión especial de Naciones Unidas, conocida por su abreviatura UNMIK, presidida por un representante designado por su secretario general, dotada de la suprema autoridad legal en la provincia y encargada de diversas tareas y, entre ellas, la de crear un marco de sustancial autonomía y facilitar el proceso político sobre su futuro. En el año 2001 dicho representante aprobó las Bases constitucionales para el autogobierno provisional en Kosovo (*Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*). A su amparo se estableció una Asamblea y nuevas instituciones provisionales ejecutivas. Un porcentaje de sus componentes quedan reservados a la minoría serbia. Se han celebrado dos elecciones generales en las que, como era de esperar, la victoria ha sido de partidos albaneses, partidarios de la incorporación de la provincia a Albania. Mas, en lo fundamental no parece haberse encontrado unas bases de acuerdo sobre el futuro de la provincia con las autoridades de Belgrado ni tampoco la integración suficiente de la minoría serbia. El panorama permanece, por tanto, extremadamente incierto, lo que se agrava con la separación de Montenegro.

Voivodina es la segunda provincia que, según la Constitución, posee un régimen autonómico especial. De la regulación parece deducirse que se trata de una autonomía regional en cuanto su marco es supramunicipal y que sus poderes no alcanzan un rango propiamente político, como sería disponer de capacidad legislativa propia. Sus competencias se extienden a la aprobación de planes de desarrollo social, económico y cultural; adopción de su propio presupuesto y cuentas; aprobación de decisiones y disposiciones generales en los ámbitos de la cultura, educación, uso oficial de la lengua de las minorías nacionales; ejecución de las leyes y aprobación de reglamentos de desarrollo de las mismas; establecimiento de órganos, agencias y servicios propios, etcétera. La provincia se rige en su organización y funcionamiento por un estatuto que se aprueba por la Asamblea Nacional y luego por la Asamblea provincial. Las instituciones provinciales consisten en una Asamblea, compuesta por diputados elegidos directamente por la población, un consejo ejecutivo y los órganos administrativos. Está previsto que en caso de que éstos no apliquen debidamente una decisión o disposición provincial pueden ser sustituidos por los órganos administrativos centrales.

La autonomía local está representada por los municipios. Su regulación básica consta en los artículos 113 a 118 de la Constitución. Con arreglo a la

[7] Información detallada sobre la situación internacional de Kosovo se encuentra en: http://www.un.org/spanish/kosovo/

misma, puede decirse que tales entes tienen las competencias propias de la vida local y, en concreto, la regulación y suministro de servicios municipales, los planes de urbanismo, la construcción y mantenimiento de la red viaria local, servicios en materia de cultura, educación, sanidad y bienestar social, guarderías, etcétera. Tienen reconocida potestad tributaria. Se rigen por un estatuto que aprueba la Asamblea municipal. Dos o más municipios pueden constituir una ciudad. Belgrado —capital de la República— tiene un reconocimiento especial. En lo demás la Constitución se remite a una ley posterior.

Esta última previsión se ha plasmado en la Ley de autonomía local, de 14 de febrero de 2002, con la que se ha pretendido impulsar la descentralización en conformidad con las recomendaciones del Consejo de Europa [8]. A lo largo de sus 132 artículos regula todo lo relativo a este ámbito. Así, los órganos de gobierno municipal son la Asamblea municipal, el presidente o alcalde y el consejo municipal. La primera se compone de entre 19 y 75 delegados elegidos directamente por la población respectiva por un período de cuatro años. Le corresponde, entre otras, aprobar el estatuto municipal, su presupuesto, las disposiciones generales y reglamentos, los planes de desarrollo, etc. El presidente o alcalde es el órgano ejecutivo del municipio. La ley ha querido reforzar su *status* mediante la elección directa del mismo por un período de cuatro años —lo que incrementa su autoridad— y una clara delimitación de funciones respecto al órgano anterior. Su cargo es incompatible con la pertenencia a la Asamblea. Por su parte, el Consejo municipal es un cuerpo de no más de 11 miembros, elegidos por la Asamblea, encargado de la coordinación de las funciones del alcalde y el presidente de la Asamblea y de controlar y supervisar la Administración municipal.

La Ley ha reforzado la autonomía financiera, dando a los municipios la facultad de realizar empréstitos y recaudar impuestos estatales, de los que perciben un porcentaje. Contiene también una detallada regulación de las tasas, contribuciones especiales e impuestos previstos a estos efectos. En concreto, se regula la cesión de porcentajes determinados o por determinar de la recaudación de diversos impuestos estatales en el ámbito municipal correspondiente, entre ellos los de la renta de las personas, ingresos salariales y sobre las ventas. Actualmente, un 35 por 100 de los recursos municipales proceden de fuentes controladas por los propios municipios.

Se regulan las relaciones entre los órganos centrales y los locales. En concreto, el Gobierno central puede suspender una regulación o reglamento local cuando estime razonablemente que puede causar serios perjuicios al interés general. El Tribunal Constitucional debe decidir finalmente sobre la cuestión.

A pesar de todo lo anterior, nos dice Oliver Nikolić [9], la descentralización está lejos de alcanzar el grado deseable. Falta profesionalidad en los funcionarios locales, la corrupción está extendida, el tamaño de los municipios no es el adecuado, la financiación sigue siendo insuficiente y las relaciones interorgánicas se basan más en la jerarquía que en la cooperación y asociación.

---

[8] Véase, en este sentido, Oliver Nikolić, *Reforming Local Public Administration,* pp. 65 y ss.

[9] Véase ob. cit., pp. 68 y ss.

IV. BIBLIOGRAFÍA

(Véase también la recogida para Bosnia Herzegovina)

NIKOLIĆ, Oliver, «Reforming Public Administration: the case of the Republic of Serbia», en *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries,* Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2004.

NOUTCHEVA, Gergana, y HUYSSEUNE, Michel, «Serbia and Montenegro», en *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery,* Ghent, Academia Press, 2004.

http://www.fes.hr/E-books/pdcal%20Public%20Administration/Overview.htm.

Mónica Martín de Hijas Merino ⋆

Suiza

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—III. CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO SUIZO.—IV. ORGANIZACIÓN POLÍTICO TERRITORIAL.—4.1. El Estado Federal.—4.2. Los Cantones.—4.3. Las relaciones entre la Confederación y los Cantones: la distribución de competencias.

I. INTRODUCCIÓN

La estructura federal es una de las notas sustanciales de la organización política de Suiza, ya que, a pesar de existir en otros países de nuestro entorno cultural una organización territorial compleja, se puede afirmar, sin exagerar, que en Suiza el federalismo constituye, junto a la neutralidad y la democracia directa, un elemento constitutivo de la identidad del país; como dijo Hauriou [1], a pesar de la exigüidad de su territorio, Suiza es desde hace varios siglos, la tierra elegida por el Federalismo. Es, desde la Constitución 1848, un Estado federal, que fue objeto de revisión total en 1874 y la actual Constitución del año 1999, a pesar de implicar la primera revisión total desde 1874, no ha alterado sustancialmente los principios estructurales básicos de la comunidad política suiza, sobre todo los relativos al federalismo y a la democracia.

El federalismo no se puede concebir y analizar exclusivamente desde un punto de vista teórico y abstracto, es cierto que se trata de una forma compleja de organización territorial que presenta una serie de rasgos comunes en todos aquellos países que han optado por esta solución, pero, sin embargo, en cada uno de ellos adquiere una sustantividad propia que lo diferencia notablemente del resto y esta singularidad se hace especialmente relevante en el caso de Suiza. Así observamos cómo la Confederación Helvética, a pesar de sus modestas dimensiones, constituye un tipo de organización político-territorial particularmente digno de interés, porque en

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid. Directora de Gestión Administrativa de la Asamblea de Madrid.

[1] André Hauriou, «Derecho constitucional e instituciones políticas», Ariel, 2.ª ed.

ella se encuentran reunidas, de una manera original tres tipos de instituciones, un sistema federal que funciona con éxito en un marco geográfico estrecho; el empleo de una amplia escala de procedimientos de democracia semidirecta, con vestigios incluso de democracia directa; y, por último, y sobre todo, un ejecutivo colegial que funciona bajo la dependencia jurídica de un Parlamento [2].

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La Comunidad política helvética se configura como una pluralidad integrada por diferentes aspectos como el cultural, religioso, social, lingüístico, etc., y, en este sentido, el Federalismo suizo nace como una respuesta para articular dicha pluralidad. Por lo tanto, se puede afirmar que el punto de partida del Federalismo suizo se encuentra en las siguientes características de dicho territorio:

- Se presenta en primer lugar como una encrucijada de razas, religiones y lenguas.
- La geografía, sin embargo, ha llevado a estas poblaciones, diferentes desde tantos puntos de vista a vivir unas junto a otras.
- Sin embargo, las fronteras raciales, lingüísticas o religiosas no coinciden con las fronteras geográficas y como recuerda Hauriou, «este feliz accidente ha permitido la institución de lazos federales, en lugar de una organización de pequeños Estados completamente independientes unos de otros».

Sin embargo, como continúa indicando el citado autor, este conjunto de condiciones favorables no desembocó en un federalismo, propiamente dicho, hasta 1848, tras haber pasado por la fase de las Alianzas y de la Confederación. Así, vemos cómo el conocido «compromiso helvético» [3] ha adoptado diversas formas a lo largo del tiempo:

Etapa de las Alianzas. Durante la Edad Media existen una serie de Comunidades [4] que en un principio habían estado englobadas dentro del Sacro Imperio Romano Germánico y que para liberarse establecieron entre sí una serie de alianzas con la finalidad de hacer patente su originalidad dentro del Imperio. Con carácter general se considera que el origen de la Confederación Helvética se encuentra en la Alianza de Uni constituida en 1291 e integrada por tres regiones de Suiza central (Schwyz, Uri, Unterwalden), que posteriormente se renovó en Bonden en 1315. Esta unión se fue ampliando

[2] André Hauriou», «Derecho constitucional e instituciones políticas, Ariel, 2.ª ed.

[3] Intento de alcanzar la unidad partiendo de una clara diversidad lingüística, social, religiosa, cultural, política.

[4] Poco tiempo después dichas comunidades pasaron a llamarse Cantones.

progresivamente durante los siglos siguientes mediante la adhesión de nuevos miembros.

Etapa de la Confederación. Desde finales de la Edad Media hasta la Revolución Francesa el sistema de alianzas fue cediendo paso a un sistema confederal asentado políticamente sobre la base de una Dieta en las que las decisiones se tomaban por unanimidad. Este sistema, a pesar de haber fracasado en otros muchos lugares, en Suiza gozó de cierta estabilidad y ello se debe a, entre otros motivos, el establecimiento de un sistema defensivo consistente y al fomento del desarrollo económico de dichos territorios, ya que en dicha época se pretendía defender más eficazmente los puntos de paso en los Alpes y los puertos de montaña, que eran también lugares de intercambios indispensables para la prosperidad económica. Además también se buscaba la independencia respecto al dominio político de los Habsburgo. Posteriormente, la paz de la Confederación resultó alterada como consecuencia de la ocupación francesa y la imposición de un sistema unitario asentado sobre una República única e indivisible creada a imagen y semejanza de la existente en Francia. Así con la ocupación francesa, se promulga la primera Constitución helvética (12 de abril de 1798). Ante el previsible fracaso de dicho sistema en Suiza, en 1803 por el «Acta de Mediación» se volvió al sistema federal, pero basado en el principio de centralización, ahora las decisiones en la Dieta ya no se adoptan por unanimidad, sino que era suficiente la mayoría simple, aunque en algunos casos se exigía una mayoría cualificada como en el caso de la celebración de tratados o de la declaración de guerra; sin embargo, en dicha «Acta de Mediación» no estaba prevista la creación de un ejecutivo federal, por lo tanto, seguían siendo los Cantones los encargados de ejecutar las decisiones de la Dieta. En 1815, tras la caída de Napoleón se vuelve al sistema confederal anterior a 1798, basado en una amplia independencia de los Cantones y en el principio de adopción de las decisiones en la Dieta por unanimidad.

La Constitución federal de 1848. Durante la etapa comprendida entre 1815 y 1846 entran en colisión dos tendencias: centralización o autonomía de los Cantones. La tensión entre ambas tendencias desembocó en el conflicto armado de 1846. Así, algunos años antes que los Estados Unidos, Suiza vivió su propia guerra de secesión, en ella se enfrentaron, por un lado, los Cantones hostiles a que se estrecharan los lazos de la unión que formaron la denominada liga Sonderbund, integrada por siete Cantones (los tres Cantones fundadores de 1291, Zoug, Lucerne, Fribourg y le Valais) y, por otro lado, los Cantones progresistas partidarios de la regeneración. Fue una guerra corta (tres semanas) y poco costosa en vidas humanas, lo que permitió después una reconciliación entre los beligerantes y abrió la vía a la Constitución de 1848, creando un Estado federal [5]. Así, el 12 de septiembre de 1848 se adoptó una nueva Constitución que implantó bajo la denominación histórica de Confederación Helvética, el nuevo Estado Federal suizo, eliminando motivos de fricción y conciliando las tendencias centralistas y federalistas a la vez que

[5] *Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial,* François Saint-Ouen.

equiparaba las lenguas nacionales y excluía el tema religioso del ámbito federal. La Constitución de 1848 [6] instituyó un ordenamiento federal asentado sobre una forma de gobierno denominada habitualmente como «Directorial», dotada de soluciones originales y características del país. Posteriormente dicha Constitución se reformó totalmente en 1874: dicha revisión total estuvo impulsada por las siguientes razones [7]:

- Exigencia de algunos Cantones de introducir instituciones de democracia directa en el Estado Federal.
- La necesidad de fortalecer las atribuciones de las autoridades centrales.
- El deseo de centralizar el ejército.

Dicha reforma [8] de 1874 sólo implicó una redistribución de competencias dentro del esquema político previsto en la Constitución de 1848 y siguiendo el procedimiento diseñado por ésta. Dicha Constitución desde su entrada en vigor sufrió numerosas revisiones parciales dirigidas fundamentalmente a incrementar las competencias de la federación en materia de Derecho privado, sanidad, transportes, emisión de moneda, económica, etc.

La nueva Constitución Federal Suiza. En el año 1999, el pueblo y los Cantones de la Confederación Helvética, mediante referéndum, el 18 de abril aprobaron una nueva Constitución federal que entró en vigor el día 1 de enero del 2000. Esta nueva Constitución, como indican Henrich Koller y Giovanni Biaggini [9], es el resultado de un largo y agitado proceso de reforma cuyo punto de partida se remonta a los años setenta. Como continúan explicando los citados autores, las numerosas imperfecciones formales y de contenido de la Constitución federal fueron, desde el principio, un motivo central para la reforma constitucional, ya que el orden constitucional establecido en 1874, cuyo núcleo, como ya hemos visto, se remonta a la primera constitución de 1848, había dado buenos resultados, según la opinión general. Por otro lado, gracias a las más de ciento cuarenta reformas parciales, aquella Constitución fue respondiendo a las nuevas necesidades generadas por el paso del tiempo, pero, sin embargo, fueron precisamente estas modificaciones las que condujeron a una considerable merma de la claridad y coherencia del texto. Además el Derecho constitucional escrito adolecía de delicadas lagunas especialmente en el ámbito de los Derechos fundamentales y de los Prin-

---

[6] El Constituyente suizo de 1848 se inspiró bastante en el modelo institucional americano en lo que concierne al Parlamento federal. Así, instauró un Senado, llamado Consejo de los Estados, donde los Cantones están representados sobre una base igualitaria, a razón de dos senadores por Cantón, que son elegidos directamente por el pueblo de estos Cantones. Ellos son, pues, como ocurre en Alemania, por ejemplo, con el Bundesrat, más que una simple emanación de los gobiernos de los Estados miembros. *(Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial,* François Saint-Ouen).

[7] *Sistemas políticos actuales*, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

[8] *Sistemas políticos actuales*, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

[9] «La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados», *Teoría y realidad constitucional,* núm. 10-11.

cipios Generales del Derecho; según Heinrich Koller, en la Constitución Federal de 1874 no estaba, por ejemplo, expresamente garantizada la libertad de expresión. Por este motivo el Tribunal Federal Suizo actuó como integrador de lagunas y añadió al Ordenamiento Constitucional una lista de Derechos fundamentales no escritos. Posteriormente se hizo además patente la necesidad de reformas en el ámbito de la organización de los poderes del Estado (Gobierno, Parlamento, Poder Judicial, instrumentos de democracia directa). Así, la nueva Constitución Federal ha llevado a cabo la sistematización y consolidación del Derecho constitucional ya existente. Por lo tanto, se presenta [10] como una Ley Fundamental moderna y cercana a la ciudadanía que permite reconocer de forma clara los cuatro pilares fundamentales del Estado federal suizo como son el Estado Liberal de Derecho, el Federalismo, la democracia parcialmente directa y el Estado social.

III. CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO SUIZO

El Federalismo suizo presenta las siguientes características:

1.ª) El Estado federal que proviene de la Constitución de 1848 ha sido capaz de unir un conjunto heterogéneo que le preexistía sin suprimir las diferencias, optando decididamente por preservarlas, circunstancia ésta que se ha mantenido en las dos revisiones totales de 1874 y 1999. Las diferencias sociales religiosas lingüísticas, económicas, no se solapan [11], ya que, por ejemplo, la mayoría religiosa no coincide con la mayoría lingüística. En este contexto, según Fritz Fleiner [12], el Federalismo se presentaría como una corrección de la democracia dirigido a la protección de las minorías y, por lo tanto, a la garantía de la pluralidad [13]. Así, como indica Jordi Jaria i Manzano [14] puede

---

[10] «La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados», *Teoría y realidad constitucional,* núm. 10-11, Henrich Koller y Giovanni Biaggini.

[11] Según Thomas Fleiner, cada suizo en cierto modo forma parte de una mayoría y de una minoría, *Die Stellung der Minderheiten im schweizerischen Staatsrecht*.

[12] Fritz Fleiner, *Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz*.

[13] «La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados», *Teoría y realidad constitucional,* núm. 10-11, Henrich Koller y Giovanni Biaggini. En relación con esta cuestión conviene tener en cuenta la opinión de Jordi Jaria i Manzano [«El Federalismo suizo, una respuesta a una sociedad plural», *RVAP,* núm. 61 (I)] «Suiza es, desde el punto de vista institucional, un caso particular, un «*Sonderfall*» federalismo y democracia son las bases sobre las que reposa el entramado institucional del sistema, permitiendo el funcionamiento de la regla de la mayoría sin que ésta se convierta en un instrumento que pueda poner en cuestión el pluralismo real que se presenta en la sociedad. La democracia directa y de concordancia constituye una garantía en este sentido. Por lo tanto, todo el entramado institucional orienta la democracia hacia la preservación de la diversidad y la generación de espacios de consenso que permiten a las minorías sentirse seguras dentro de la estructura estatal. Por ello, a pesar del hecho de que los Cantones no cuenten con una protección jurisdiccional para defenderse de las intromisiones de la Federación en su esfera de poder, la estructura institucional garantiza la preservación del pluralismo. En este contexto, el Federalismo suizo aparece como un instrumento diseñado para dar respuesta a una realidad plural y diversa que pretende conservarse y, en combinación con la democracia, proporciona el marco adecuado para esta preservación.»

[14] Jordi Jaria i Manzano, «El Federalismo suizo, una respuesta a una sociedad plural», *RVAP,* núm. 61 (I).

concluirse que el federalismo suizo no tiene la misma naturaleza que el alemán o el americano. En estos casos, se entiende el federalismo como un instrumento suplementario de la separación de poderes, y, con ello, como una limitación del poder (sistema de «*checks and balances*»). El federalismo suizo busca garantizar, por encima de esto, la pluralidad lingüística, histórica y religiosa. Ésta es una de las notas del federalismo suizo que se ha mantenido a lo largo del tiempo y continúa manteniéndose desde enero del 2000.

2.ª) Ante todo, como indica François Saint-Ouen [15], el Estado federal suizo es una construcción política, ya que Suiza no está, pues, fundada sobre comunidades culturales o étnicas: es una construcción política creada por la asociación de 25 pequeños Estados. En esto, como indica el citado autor, el federalismo suizo es muy diferente de los Estados plurales que alegan, a menudo bajo la presión nacionalista o regionalista, la diversidad de los pueblos que los componen, en general, para compensar períodos de centralización excesiva en los que esta diversidad había desaparecido.

Esta especificidad del federalismo suizo se manifiesta, como continúa diciendo el autor anteriormente citado, especialmente en materia lingüística, donde se practican soluciones que serían difícilmente imaginables en otro contexto. Como Suiza es una construcción política y no cultural, cada Cantón es totalmente soberano en materia lingüística, y es él quien fija en su propia Constitución cuál es su lengua oficial (o sus lenguas oficiales) [16].

3.ª) La Constitución de 1999 recoge fórmulas nuevas respecto a la configuración de los fundamentos sobre los que se asienta el Estado federal; en este sentido, Antón Greber [17] destaca la referencias tanto en el preámbulo como en el artículo primero al «pueblo suizo» y a los Cantones como partes integrantes y constituyentes de la federación. La novedad radica en que en la anterior Constitución no se hablaba del «pueblo suizo» y sí se hacía referencia a los pueblos de los Cantones, que en la actual se ha suprimido. Según Jordi Jaria i Manzano [18], esta modificación introducida en el artículo primero de la actual Constitución suiza podría ser el indicio de una modificación relevante de los fundamentos esenciales del sistema, ya que de hecho podría haberse modificado el sujeto constituyente. Respecto a esta cuestión, el citado autor, siguiendo a Greber, se plantea si se trata de una mera actualización o de un cambio esencial en el sentido de implicar una modificación sustancial del sistema. Para encontrar una respuesta se parte de la siguiente pregunta: ¿se podía afirmar la inexistencia constitucional del pueblo suizo antes de la Constitución de 1999?; así, vemos cómo la consustancialidad del pueblo de los Cantones y el pueblo de la Confederación era algo que ya se daba por hecho partiendo del anterior texto constitucional (Marcel Bridel lo afirma-

---

15 *Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial.*

16 Tres Cantones son bilingües francés/alemán: Berne, Fribourg, Valais; uno es trilingüe alemán/rhéto-romanche/italiano: les Grisons; veintidós Cantones son monolingües: alemán (17), francés (4), italiano (1).

17 *Die strukturellen Grundlagen*.

18 «El Federalismo suizo, una respuesta a una sociedad plural», *RVAP,* núm. 61 (I), p. 118.

ba ya en 1965). Por lo tanto, siguiendo a Jordi Jaria i Manzano, en este sentido, es posible que en la línea de lo que afirmaba Greber, la realidad de los pueblos de los Cantones se impusiese al constituyente en 1848, pero, como continúa exponiendo el citado autor, más recientemente no parece que antes de la revisión total de 1999 se pudiera discutir la existencia como sujeto político del pueblo suizo que, de hecho, es el que conformaba una de la dos mayorías en el referéndum y está representado como tal en una de las dos Cámaras del Parlamento. Por lo tanto, como indica el citado autor, parece que el texto de la nueva Constitución no introduciría una modificación sustancial de los fundamentos estructurales del Estado federal, sino que explicitaría algo que ya se daba en la anterior situación. De este modo, conviene tener en cuenta la referencia al pueblo suizo en relación a la elección del Consejo Nacional (art. 72.1 de la anterior Constitución) o la referencia a la mayoría de los ciudadanos suizos para la aprobación de la reforma constitucional (art. 123.1 del anterior texto constitucional). Es precisamente la existencia de un pueblo suizo, aunque no se hiciera explícita en la redacción precedente, aquello que daba sentido al Estado federal por oposición a la antigua estructura confederal, de modo que la nueva Constitución no haría otra cosa que expresar algo que ya se presuponía en el sistema y de lo cual ya existían muestras en el antiguo texto (arts. 72.1 y 123.1). Según Thomas Fleiner habrá que esperar a que el futuro nos muestre en qué medida la nueva Constitución provoca un cambio estructural del federalismo en Suiza en el desarrollo de su vida política. A la espera de acontecimientos, sin embargo, según el punto de vista del autor que estamos siguiendo en este caso, debe admitirse que el cambio sustancial se dio en 1848 con el paso de la Confederación al Estado federal, siendo la referencia al pueblo suizo en el texto de 1999 sólo su corolario.

4.ª) Según *François Saint-Ouen* [19], el federalismo suizo procede, así, del Pueblo y de los Cantones, y no del Estado federal. Está basado en un contrato entre los Cantones, que ha tomado la forma de un pacto federal representado por la Constitución de la Confederación Suiza. Este origen histórico hace que, aunque desde 1848 Suiza ha llegado a ser un verdadero Estado federal, el país continúa llamándose oficialmente «Confederación» (*Eidgenossenschaft,* en alemán, noción medieval que significa comunidad de juramento o de pacto), palabra que procede directamente de la antigua *Confoederatio*, y que evoca el tiempo en el que la lengua de los juristas, en Suiza como en otras partes, era el latín.

La consecuencia más directa de este origen histórico de Suiza es un sistema político relativamente poco centralizado [20], donde los Cantones son reconocidos como Estados, teniendo más antigüedad que la Confederación. Varias particularidades del federalismo suizo dimanan de esta situación de anterioridad de los Estados miembros (los Cantones) sobre el Estado federal.

---

[19] *Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial.*

[20] No hay que olvidar la tendencia a la centralización iniciada como consecuencia de las dos guerras mundiales.

Así, este último no tiene más que una administración muy ligera y la ejecución del Derecho federal depende, en gran parte, de las administraciones de los Cantones; un poco como el Derecho de la Unión Europea, que descansa, en cuanto a su aplicación, sobre la acción de las administraciones nacionales de los Estados miembros. Es lo que se llama en Suiza el «federalismo de ejecución».

5.ª) En 1999 se han introducido en la Constitución determinadas exigencias dirigidas a fomentar el federalismo cooperativo, debido a que el principio de cooperación en Suiza se había visto debilitado durante las últimas décadas. Por lo tanto, con la nueva Constitución toda actividad conjunta en el marco del Estado federal habrá de interpretarse a la luz de la noción de cooperación. De este modo los Cantones contribuyen a la formación de la voluntad de la Federación, pero también participan en fase descendente a la implementación del Derecho federal [21]. En conjunto este funcionamiento exige la colaboración entre las dos instancias de poder, el federal y el cantonal, para garantizar la eficacia del sistema. De este modo, la finalidad partiendo de una idea básica de interdependencia entre las respectivas esferas de poder de la Federación y de los Estados miembros es la de proporcionar un conjunto de respuestas para conciliar la integración de las políticas públicas en el Estado federal con el respeto a la autonomía sustancial de los actores del sistema. Así, la nueva Constitución introduce la obligación tanto de la federación como de los Cantones de proporcionarse apoyo mutuo y trabajar en colaboración en el cumplimiento de sus respectivas tareas. Estos principios se recogen expresamente en el artículo 44 de la Constitución actual:

> *Art. 44. Principios*
>
> *1. La Confederación y los Cantones se apoyarán mutuamente en el cumplimiento de sus deberes y colaborarán entre ellos.*
>
> *2. Se deberán respeto y mutua asistencia. Se prestarán recíprocamente ayuda administrativa y judicial.*
>
> *3. Los conflictos entre Cantones, o entre Cantones y la Confederación, se solucionarán en la medida de lo posible por medio de negociación o mediación.*

6.ª) El Estado federal suizo presenta diversas peculiaridades constitucionales. Su Ejecutivo es colegiado, integrado por siete miembros que representan a las cuatro etnias tradicionales: la alemana, la francesa, la italiana y la romanche. Su política exterior está basada en el principio de neutralidad. Pero en donde se manifiesta esa singularidad de manera más evidente es en el papel que desempeñan los mecanismos de democracia participativa en la formación de la voluntad política. Así, vemos, como indica Jordi Jaria i Manzano,

[21] Según Maurice Croisat, se puede hablar en este caso de federalismo de ejecución en un sentido similar a lo que ocurre en Alemania. De este modo el monopolio de la ejecución otorga a los Cantones una influencia destacada sobre la orientación y el contenido de la legislación federal. Todo ello sin olvidar que tiene competencia para supervisar la ejecución de las leyes por parte de los Cantones.

cómo el Federalismo suizo reposa en una concepción de las relaciones entre los poderes donde el poder popular juega un papel decisivo. La democracia es un elemento sustancial de la estructura política suiza. Esta nota se manifiesta claramente en la regulación constitucional del referéndum [22] en la elaboración de leyes y en las reformas constitucionales, junto con su condición de Estado plurinacional y pluricultural que dio base a una categoría política democrática conocida como democracia «consocional».

7.ª) Finalmente, hay que tener en cuenta que en el constitucionalismo suizo se recogen casi todas las notas propias de las Constituciones de los Estados federales, que De Vergottini ha resumido del siguiente modo:

a) Son siempre escritas para garantizar a los Estados miembros el respeto de su autonomía, el ejercicio de sus competencias y el rechazo de las injerencias de otros miembros y del Estado federal.

b) Rígidas, con el mismo fin de garantía de los intereses de los Estados miembros que participan en el procedimiento de reforma.

c) Gozan de supremacía respecto de las Constituciones de los Estados miembros que han de respetar sus principios fundamentales.

d) Se garantiza su respeto mediante la creación de un órgano judicial Federal. En relación con este punto, hay que tener en cuenta que, a diferencia de lo que sucede en otros Estados compuestos, en particular, de manera general en los federales, en Suiza no existe un control jurisdiccional que garantice que la Federación se atenga a los límites competenciales que le asigna la Norma Fundamental.

---

[22] *Art. 140 de la Constitución de 1999*

Referéndum obligatorio

1. Deberán ser sometidos al voto del pueblo y de los Cantones:
   a) las revisiones de la Constitución;
   b) la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales;
   c) las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal.
2. Deberán ser sometidos al voto del pueblo:
   a) las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución;
   a.bis) el proyecto de ley y el contraproyecto de la Asamblea Federal relativos a una iniciativa popular general;
   b) las iniciativas populares generales rechazadas por al Asamblea Federal;
   c) la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos.

Art. 141 de la Constitución de 1999

Referéndum facultativo

1. Si 50.000 ciudadanos con derecho de voto u ocho Cantones lo solicitan en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto, se someterán a votación popular
   a) las Leyes Federales;
   b) las Leyes Federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año;
   c) las disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean;
   d) los tratados internacionales que:
      1. tengan una duración indeterminada y no sean denunciables;
      2. prevean la adhesión a un organismo internacional;
      3. contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales.

IV. ORGANIZACIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL

La estructura político-territorial de Suiza se basa en tres niveles: Municipio, Cantón y Confederación. Estos tres ámbitos gozan de una amplia autonomía. En caso de duda, la toma de decisiones tiene lugar en el ámbito cantonal o municipal. Esta circunstancia permite que el nivel más bajo de la esfera política nacional, el Municipio, tenga también un alto grado de autonomía. Las materias que el Municipio no esté en condiciones de reglamentar por sí solo son asumidas por el Cantón, cuyas competencias, a su vez, son complementadas por las de la Confederación. Esta actitud de coordinación y apoyo se ha denominado subsidiariedad. Ésta evita la preponderancia de una administración central y sólo concede acciones de apoyo a la Confederación. A continuación vamos a analizar cada uno de estos tres niveles.

La Confederación

La Confederación Suiza según el artículo 1 de la actual Constitución, está integrada por el pueblo suizo y los Cantones de Zurich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwalden (Alto y Bajo), Glaris, Zug, Friburgo, Soleura, Basilea (Ciudad y Campo), Schaffhausen, Appenzell (las dos Rodas), Saint-Gall, Grissones, Argovia, Turgovia, Tesino, Vaud, Valais, Neuchatel, Ginebra y Jura.

Por lo tanto, Suiza se organiza desde el punto de vista político-territorial como un Estado Federal cuyos objetivos son:

a) Proteger la libertad y los derechos del pueblo y garantizar la independencia y seguridad del país.
b) Promover la prosperidad común, el desarrollo duradero, la cohesión interna y la diversidad cultural del país.
c) Velar por la igualdad de oportunidades posible entre los suizos y las suizas.
d) Compromiso a favor de la conservación duradera de las condiciones de vida naturales y de un pacífico y justo Orden Internacional.

Además dicho Estado Federal se asienta sobre los siguientes principios:

1) El fundamento y límite de la soberanía estatal es el Derecho.
2) La actividad estatal interviene en el interés público y es proporcional.
3) Los órganos públicos y privados actuarán conforme a los principios de buena fe.
4) La Confederación y los Cantones respetarán el Derecho internacional.

Los idiomas nacionales son el alemán, el francés, el italiano y el retorromano. Todo ciudadano de un Cantón y de un municipio en Suiza es ciudadano suizo. Nadie podrá ser favorecido o perjudicado en razón de su ciudadanía. Se excluyen de este principio la normativa sobre los derechos políticos comunales y de las corporaciones, así como la participación en los bienes de esta última, si la legislación cantonal no dispone de otra manera.

Por otro lado, en relación a los Cantones, hay que tener en cuenta que la Confederación garantizará la independencia de los mismos.

Los Cantones

Los Cantones son soberanos dentro de los límites de la Constitución federal y como tales ejercen todos los derechos no delegados al poder federal. Con la palabra Cantón se designa oficialmente desde la Constitución de 1798 a los Estados miembros de la Federación Suiza. Los Cantones por lo tanto son Estados. Su soberanía está limitada por la Constitución federal.

Los Cantones aparecen exhaustivamente enumerados en el artículo primero de la Constitución. Aquí es importante destacar que dicha enumeración tiene carácter constitutivo y no meramente declarativo; por lo tanto, los Cantones existen en la medida en que son reconocidos como tales en el Texto Constitucional. De ahí que la creación o supresión de un Cantón requiera una revisión constitucional y, en consecuencia, la aprobación expresa del cuerpo electoral y de los Cantones. Así, según el artículo 53 de la Constitución de 1999, toda modificación del número de Cantones o de sus estatutos se someterá a la aprobación del electorado y de los Cantones afectados, así como al voto del pueblo y del resto de los Cantones. Toda modificación del territorio de un Cantón se someterá a la aprobación del electorado y Cantones afectados; seguidamente se someterá a la aprobación de la Asamblea Federal en forma de decreto federal. La rectificación de las fronteras cantonales se realizará mediante acuerdo entre los Cantones implicados.

Los municipios

Además en la Confederación Suiza se reconoce autonomía a los municipios; así, en el artículo 50 de la actual Constitución se establece lo siguiente:

Art. 50

«1. Se garantizará la autonomía municipal dentro de los límites fijados por el Derecho cantonal.

2. La Confederación tomará en consideración los posibles efectos de su actividad para los municipios.

3. Tomará así mismo en consideración la situación particular de las ciudades, de las aglomeraciones urbanas y de las regiones de montaña.»

4.1. El Estado Federal

La organización político-territorial del Estado Federal se asienta sobre las siguientes Instituciones: la Asamblea federal, el Consejo federal y el Tribunal federal. Suiza adopta la forma de Estado republicano asentado sobre una for-

ma de Gobierno *sui generis*, que se caracteriza [23] por su espíritu de compromiso y la estrecha relación que existe entre los partidos. Ahí, según Pactec, reside el secreto de su éxito y el signo de su originalidad. Esta forma de gobierno suiza ha sido calificada por la mayoría de la doctrina como gobierno directorial. En un principio, debido a que este modelo presenta una serie de características semejantes [24] a la forma de Gobierno de Asamblea, algunos a autores han llegado a considerar que el régimen político suizo es una variante del modelo clásico de la Revolución francesa. Sin embargo, la mayor parte de los autores como Hauriou y Loewenstein se han preocupado de demostrar que el gobierno directorial actual suizo no tiene nada en común con la forma de gobierno de asamblea de la Revolución francesa. Así, observamos cómo, a diferencia del Régimen de Asamblea, en el sistema suizo la Asamblea no está reunida en sesión permanente; el órgano ejecutivo es único; sin embargo, durante la Convención, que proporcionó el mejor ejemplo de gobierno de Asamblea, existían varios comités. Por otro lado, el Consejo federal suizo disfruta de una gran estabilidad de modo que esta permanencia unida al hecho de que el Consejo federal disponga de burocracia y de competencia técnica aseguran a los miembros del mismo una autoridad considerable frente a las dos Cámaras. Por último, hay que añadir que el Consejo federal goza del derecho de iniciativa en materia legislativa; esta medida no encaja en el esquema del gobierno de asamblea tal como se le acostumbra definir. Por lo tanto, como señala Hariou, si se tienen en cuenta todos estos rasgos, se comprueba que el régimen político suizo constituye una forma especial de colaboración de poderes, en la cual, a pesar de la preeminencia constitucional y jurídica del legislativo, el ejecutivo disfruta de una independencia suficiente, gracias sobre todo a su estabilidad.

Finalmente, conviene recordar, siguiendo a Lowenstein, que el tipo de gobierno directorial suizo es una forma política no susceptible de ser imitada, surgida en un pueblo políticamente maduro, socialmente homogéneo y con un temperamento estable y sobrio. Solamente Uruguay ha intentado establecer un tipo semejante de gobierno colectivo, el llamado colegiado, en la constitución de Batlle (1917) hasta 1934.

A continuación, vamos a analizar cada una de las instituciones políticas sobre las que se asienta esta forma de gobierno.

La Asamblea Federal

La Asamblea Federal es la autoridad suprema de la Confederación salvo los derechos reservados al pueblo y a los Cantones. Se compone de dos Cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de Estados, dotadas de las mismas competencias.

---

[23] *Sistemas políticos actuales*, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

[24] El Parlamento elige un comité que debe plegarse a sus directrices y obedecer sus mociones, sin poder utilizar el arma de la disolución y ni siquiera la de la cuestión de confianza.

El Consejo Nacional se compone de 200 diputados del pueblo. Los diputados se eligen por el pueblo por sufragio directo según el sistema proporcional. El Consejo Nacional se renueva de manera íntegra cada cuatro años. Cada Cantón forma una circunscripción electoral. Los escaños se reparten entre los Cantones proporcionalmente a su población. Cada Cantón tiene derecho a un escaño como mínimo.

El Consejo de Estados se compone de 46 diputados de los Cantones. Los Cantones de Obwalden, Nidwalden, Basel (Ciudad y Campo), de Appenzell (las dos Rodas) eligen un diputado cada uno; los demás Cantones eligen dos diputados. Los Cantones establecerán la normativa aplicable a la elección de sus diputados al Consejo de Estados. [25]

La duración del mandato está fijada por el Derecho cantonal, lo que hace que no pueda hablarse en esta Cámara de una verdadera legislatura [26]. El hecho de que cada Cantón pueda prever una duración distinta, supone la inexistencia teórica de una renovación integral, salvo en el caso de la disolución exigida por el artículo 193.3 de la Constitución Federal para la revisión total de la Constitución [27].

Los miembros de la Asamblea no estarán sujetos a ningún mandato imperativo. Deberán hacer público los vínculos que les unan con grupos de presión. Los miembros de la Asamblea y del Consejo Federal, así como el Canciller de la Confederación no incurrirán en ninguna responsabilidad por las manifestaciones exteriorizadas ante los Consejos y sus órganos. La ley podrá prever otras formas de inmunidad, así como ampliarla a otras personas.

Cada Cámara elige por un año a uno de sus miembros para la presidencia, así como a un primer vicepresidente y a un segundo vicepresidente. No se permite una reelección para el siguiente año. Las sesiones de los Consejos son públicas. Tanto el Consejo Nacional como el Consejo de los Estados cuentan con comisiones propias, pero además, mediante Ley se podrán prever comisiones conjuntas. También mediante Ley se podrán delegar ciertas competencias, a excepción de las competencias legislativas, en las comisiones. Para la realización de sus cometidos las comisiones dispondrán del derecho de obtener la información necesaria, de consultar la documentación relativa

---

[25] Todos los Cantones están, por tanto, representados de forma estrictamente paritaria como miembros confederados iguales en derechos, sin tener en cuenta las diferencias externas entre ellos, como su extensión o población. Sólo la condición de Cantón es relevante. Se consigue así una representación diferente a la existente en el *Nationalrat*, cuya composición es proporcional a la población de los diferentes Cantones.

El sistema proporcional de elección hace que, en esta Cámara, los Cantones pequeños cuenten con un número de diputados mucho menor que los grandes. Así, por ejemplo, Uri y Zurich cuentan con dos diputados en el *Ständerat*, mientras que en el *Nationalrat*, el primero tiene un solo representante, frente a los 35 del segundo.

De esta forma, quedan asegurados los dos principios que sustentan la Confederación Helvética: la igualdad de los Cantones y la igualdad de los ciudadanos.

V. Heger en su obra *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat*.

[26] Aubert Jean-François, «Exposé des institutions de la Suisse à partir de quelques affaires controversées», Lausanne, Payot, 1983, 2.ª ed.

[27] Patricia Rodríguez Patrón, *El Consejo de los Estados suizo.*

a los temas tratados y a realizar investigaciones. Una ley definirá los límites de estos derechos.

El Consejo Nacional y el Consejo de Estados deliberan separadamente. Las decisiones de la Asamblea Federal requerirán la aprobación de los dos Consejos. La ley prevé garantizar, en caso de divergencias entre las dos Cámaras, que se tome una decisión con respecto a:

a) la validez o la nulidad parcial de una iniciativa popular;
b) la ejecución de una iniciativa popular general aprobada por la población;
c) la ejecución de un decreto federal aprobado por la población y que disponga una revisión total de la Constitución;
d) el presupuesto o sus suplementos.

El Consejo Nacional y el Consejo de Estados se reunirán para deliberar en común bajo la dirección del presidente del Consejo Nacional sobre los siguientes temas:

a) convocar elecciones;
b) pronunciarse sobre conflictos de competencias entre las más altas autoridades federales;
c) pronunciarse sobre los recursos de gracia.

Ambos Consejos se reunirán asimismo para conocer las Declaraciones del Consejo Federal y en ocasiones especiales.

En cuanto a las competencias de la Asamblea federal, a ésta le corresponde al igual que a cualquier otro Parlamento, la elaboración de las leyes. Según el artículo 163 y siguientes de la Constitución de 1999, las normas de la Asamblea Federal estableciendo las reglas de Ordenamiento Jurídico adoptaran la forma de Leyes o de ordenanzas. El resto de normas procedentes de la Asamblea se elaborarán en la forma de un Decreto Federal; si dichos Decretos Federales no están sujetos a referéndum se considerarán Decretos Federales simples.

Todas las normas con alcance general deberán elaborarse en forma de Leyes Federales. Pertenecen en particular a esta categoría las normas fundamentales relativas:

a) al ejercicio de los derechos políticos;
b) a la restricción de los derechos constitucionales;
c) a los derechos y obligaciones de las personas;
d) a la condición de contribuyente, al objeto de los impuestos y al cálculo del montante de los mismos;
e) a las atribuciones y prestaciones de la Confederación;
f) a las obligaciones de los Cantones en la aplicación y ejecución del Derecho federal;
g) a la organización y procedimiento de las autoridades federales.

Esta competencia legislativa podrá ser delegada mediante Ley Federal, si no lo excluye la Constitución. También está prevista en el texto constitucio-

nal la legislación en casos de urgencia, así, una Ley Federal cuya entrada en vigor no permita retraso alguno, puede sea declarada urgente y entrar inmediatamente en vigor mediante decisión de la mayoría de miembros de cada uno de los consejos. Su validez debe estar limitada en el tiempo. Cuando se exige la aprobación popular por medio de referéndum de una Ley Federal declarada urgente, ésta dejará de producir efecto un año después de su adopción por la Asamblea Federal si en ese plazo no ha sido aceptada por el pueblo. Una Ley Federal declarada urgente desprovista de base constitucional, cesa su efecto un año después de su adopción por la Asamblea Federal si en este plazo no ha sido aceptada por el pueblo y los Cantones. Su validez debe estar limitada en el tiempo. Una Ley Federal declarada urgente que no se acepta en votación, no puede ser renovada.

Además de la función legislativa, que acabamos de analizar, a la Asamblea federal le corresponden las siguientes funciones:

- Participar en la definición de la política exterior y vigilar las relaciones exteriores de la Confederación. Aprobar los Tratados Internacionales, salvo aquellos cuya conclusión sea competencia del Consejo Federal en virtud de una ley o de un tratado internacional.
- Decidir la asignación de gastos de la Confederación, establecer el presupuesto y aprobar las cuentas del Estado.
- Elegir a los miembros del Consejo Federal, al Canciller o la Canciller de la Confederación y a los jueces del Tribunal Federal, así como del general. La ley podrá otorgar a la Asamblea Federal la competencia de elegir otros cargos o bien de confirmarlos.
- Ejercer la supervisión sobre Consejo federal y la Administración Federal, sobre los Tribunales Federales y de los demás órganos y personas encargados de las atribuciones de la Confederación.
- Velar por que se evalúe la eficacia de las medidas tomadas por la Confederación.
- La Asamblea Federal podrá encomendar asuntos al Consejo Federal. La ley regulará las modalidades y definirá de manera especial los instrumentos mediante los cuales la Asamblea Federal podrá ejercer esta influencia en el campo de competencias del Consejo Federal.
- Velar por el mantenimiento de las buenas relaciones entre la Confederación y los Cantones.
- Garantizar las constituciones cantonales.
- Aprobar los Acuerdos que los Cantones concluyan con otros Estados siempre y cuando el Consejo Federal o algún Cantón eleven un recurso.

La Asamblea Federal tiene entre otras las siguientes atribuciones y competencias:

a) tomar las medidas necesarias para preservar la seguridad exterior, la independencia y la neutralidad de Suiza;
b) tomar las medidas necesarias para preservar la seguridad interior;

c) en circunstancias excepcionales que así lo exijan, podrá dictar ordenanzas o decretos federales simples para el cumplimiento de los apartados *a)* y *b);*
d) ordenar el servicio activo y para ello poner en pie al ejército o una parte de él;
e) tomar las medidas necesarias para la aplicación del Derecho federal;
f) decidir la validez de las iniciativas populares que hayan tenido lugar;
g) participar en las planificaciones importantes de la actividad estatal;
h) resolver sobre actos particulares siempre y cuando una Ley Federal así lo exprese;
i) resolver sobre los conflictos de competencia entre las más altas autoridades federales;
j) resolver sobre los recursos de gracia y decidir las amnistías.

La Asamblea Federal tratará además todos los asuntos que deriven de la competencia de la Confederación y no sean competencia de otra autoridad federal. La ley podrá asignar otras competencias y atribuciones a la Asamblea Federal.

El Consejo Federal

El Consejo Federal es la máxima autoridad gubernativa y ejecutiva de la Confederación. Se compone de siete miembros. Los miembros del Consejo Federal son elegidos por la Asamblea Federal después de cada renovación íntegra del Consejo Nacional. Los miembros del Consejo Federal son elegidos por cuatro años entre los ciudadanos suizos y las ciudadanas suizas elegibles al Consejo Nacional. La ley toma en consideración una representación adecuada de las regiones y de las lenguas nacionales.

El presidente de la Confederación se hace cargo de la presidencia del Consejo Federal. La Asamblea Federal elige al presidente de la Confederación y a un vicepresidente del Consejo Federal de entre sus miembros por un período de un año. Se excluye la reelección para el siguiente año. El presidente o la presidente no podrá ser elegido como vicepresidente para el año siguiente.

El Consejo Federal toma sus decisiones de manera colegiada. Para la preparación y ejecución de decisiones, los asuntos del Consejo Federal se reparten por departamentos entre sus miembros. Los departamentos o los servicios administrativos subordinados a ellos están autorizados a reglamentar por sí mismos ciertos asuntos, bajo reserva del Derecho de recurso.

El Consejo Federal dirige la Administración Federal. Vela por su organización racional y por la ejecución correcta de las atribuciones que le han sido confiadas. La Administración Federal se divide en departamentos; cada uno de estos departamentos está dirigido por un miembro del Consejo Federal. La ley podrá confiar las atribuciones de la Administración a organismos y personas de Derecho público o de Derecho privado que están fuera de la Administración.

La Cancillería Federal es el Estado Mayor del Consejo Federal. A su cabeza se encuentra el Canciller o la Canciller de la Confederación

El Consejo Federal ejerce las siguientes funciones, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de 1999:

- Determina los fines y los medios de su política gubernamental. Planifica y coordina las actividades del Estado. Da cuenta a la opinión pública detalladamente y a su debido tiempo de su actividad, siempre y cuando ningún interés público o privado preponderante se oponga a ello.
- Presentar a la Asamblea Federal los proyectos de leyes o de decretos para su elaboración.
- Promulgar las normas de carácter vinculante en forma de decreto en la medida en que la Constitución y la ley así se lo autoricen. Vela por el respeto y ejecución de la legislación, de las resoluciones de la Asamblea Federal y de las sentencias dictadas por las autoridades judiciales federales.
- Administrar las finanzas de la Confederación, elabora el proyecto de presupuesto y rinde cuentas de los ingresos y los gastos del Estado. Vela por una correcta gestión financiera.
- Tiene la competencia sobre las relaciones exteriores, con reserva del derecho de participación de la Asamblea Federal; representa al Estado Suizo en el extranjero. Firma los tratados y los ratifica (también los somete a la aprobación de la Asamblea Federal).
- Cuando la salvaguarda de los intereses del país así lo exija, el Consejo Federal podrá adoptar decretos y tomar las decisiones necesarias para ello. Estos decretos deberán estar limitados en el tiempo.
- Adoptar las medidas necesarias para preservar la seguridad exterior, la independencia y la neutralidad de Suiza. En este sentido, podrá promulgar decretos y tomar decisiones con el fin de eliminar perturbaciones existentes o inminentes que amenacen gravemente el orden público, la seguridad exterior o la seguridad interna. Estas resoluciones deberán estar limitadas en el tiempo.
- En caso de urgencia, podrá reclutar las tropas, bajo reserva de convocar inmediatamente la Asamblea Federal si el número de tropas reclutadas sobrepasara los 4.000 militares para el servicio activo, o si permanecieran reclutados más de tres semanas.
- El Consejo Federal cuidará de las relaciones entre la Confederación y los Cantones y colaborará con éstos.
- Aprobar los actos legislativos de los Cantones en los casos en que así lo exija la aplicación del Derecho federal. Podrá denunciar los Acuerdos concluidos entre los Cantones, o entre éstos y otros Estados. Velará por el respeto del Derecho federal, de las constituciones y acuerdos cantonales y tomará las medidas para ello necesarias.
- El Consejo Federal, además de las ya enumeradas, tiene, entre otras, las siguientes competencias y atribuciones:

a) vigilar la Administración Federal y los demás órganos y personas al servicio de la Confederación;
b) dar regularmente cuenta de su gestión, así como del estado del país a la Asamblea Federal;
c) efectuar los nombramientos y elecciones que no estén atribuidos a otra autoridad;
d) conocer de los recursos en la medida en que la ley así lo prevea.

La ley podrá atribuir al Consejo Federal otras competencias y atribuciones.

El Tribunal Federal

El Tribunal Federal es la autoridad judicial suprema de la Confederación. La ley regulará su organización y procedimiento de actuación. El Tribunal Federal organiza su propia administración. A la hora de la elección de los jueces del Tribunal Federal, la Asamblea cuidará de que todas las lenguas oficiales estén representadas.

En cuanto a las funciones, hay que tener en cuenta que el Tribunal Federal conoce de los litigios sobre:

a) las reclamaciones por violación de derechos constitucionales;
b) las reclamaciones por violaciones a la autonomía de los municipios y a otras garantías acordadas por los Cantones a las corporaciones de Derecho público;
c) las reclamaciones por violación de Tratados Internacionales o de Acuerdos entre los Cantones;
d) las diferencias entre Cantones o entre la Confederación y Cantones, cuando estas diferencias sean en la esfera del Derecho público.

El Tribunal Federal es competente para resolver los recursos por la falta de observancia del contenido y de los objetivos de una iniciativa popular general por parte de la Asamblea Federal. La ley podrá confiar la tarea de resolver sobre determinados casos a otras autoridades federales.

La ley regulará las competencias del Tribunal Federal en materia civil, penal y administrativa, así como en otras materias del Derecho. Los Cantones tendrán el derecho, bajo reserva de aprobación de la Asamblea Federal, de atribuir al Tribunal Federal el conocimiento de las diferencias administrativas en materia cantonal.

Tanto el Tribunal Federal como las demás autoridades estarán obligadas a aplicar la legislación federal y los Tratados Internacionales.

La participación de los ciudadanos en la vida pública

Esta organización política que acabamos de analizar se asienta y completa con una serie de medidas de democracia directa y semidirecta, que son consustanciales a la organización política suiza tanto en el ámbito federal como cantonal. Decía Pérez Serrano que «si Inglaterra representa la libertad,

Suiza representa la democracia», ya que el rasgo más acusado del constitucionalismo helvético es su sentido democrático, que se hace efectivo a través de las formas de intervención directa de los ciudadanos suizos en la vida pública, además de las formas de participación propias de la democracia representativa. Por lo tanto, lo que caracteriza el régimen suizo, sobre todo, son las instituciones de democracia directa: el *landgemeinde,* el referéndum y la iniciativa popular [28].

Así, vemos cómo todos los suizos y suizas mayores de 18 años que no estén impedidos por causa de enfermedad o incapacidad psíquica, tienen derechos políticos a nivel federal. Todos tienen los mismos deberes y derechos políticos. Podrán tomar parte en la elección del Consejo Nacional y en las demás votaciones federales, así como proponer y firmar iniciativas populares y referéndum en materia federal [29].

En la actual Constitución se regulan la iniciativa y el referéndum:

Así, se contemplan diversos supuestos de iniciativa popular:

Iniciativa popular para la reforma total de la Constitución, 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden proponer la revisión total de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa. Esta proposición se someterá al voto del pueblo.

Iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución federal, 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la revisión parcial de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, bajo la forma de un proyecto escrito.

Cuando una iniciativa popular no respete el principio de unidad de la forma, el de unidad de la materia o las disposiciones imperativas de Derecho internacional, la Asamblea Federal la declarará total o parcialmente nula.

La iniciativa está sometida al voto de la población y de los Cantones. La Asamblea Federal recomendará su aceptación o rechazo. En este último caso, ésta podrá plantear un contraproyecto.

Iniciativa popular general, 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de disposiciones constitucionales o legislativas en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, que debe presentarse bajo la forma de una propuesta genérica.

Cuando una iniciativa no respete el principio de unidad de la forma, el de la unidad de la materia o las disposiciones imperativas de Derecho internacional, la Asamblea Federal la declarará total o parcialmente nula.

Si la Asamblea Federal aprueba la iniciativa, ésta elaborará las correspondientes modificaciones de la Constitución o de la legislación federal.

La Asamblea Federal podrá presentar un contraproyecto a las modificaciones que haya elaborado. Las modificaciones de naturaleza constitucional (pro-

---

[28] *Sistemas políticos actuales*, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

[29] En la Constitución se especifica que los partidos políticos contribuyen a formar la opinión y la voluntad populares.

yecto o contraproyecto) se someterán a la votación de la población y de los Cantones, mientras que las modificaciones de naturaleza legislativa (proyecto y contraproyecto) se someterán a la votación de la población únicamente.

Si la Asamblea Federal rechaza la iniciativa, ésta la somete al voto de la población. Si la iniciativa es aprobada en votación popular, la Asamblea Federal elabora las correspondientes modificaciones constitucionales o de la legislación federal.

A continuación en el actual texto constitucional se recoge el Procedimiento aplicable en caso de votación sobre la base de una iniciativa y su contraproyecto:

Los ciudadanos con derecho de voto se pronuncian simultáneamente sobre:

a) La iniciativa popular o las modificaciones elaboradas en base a una iniciativa popular.
b) El contraproyecto de la Asamblea Federal.

Pueden aprobar ambos proyectos a la vez. Pueden indicar, en contestación a la cuestión subsidiaria, el proyecto al que dan preferencia en caso de que los dos sean aceptados. Tratándose de modificaciones constitucionales que hayan sido aprobadas, si, en contestación a la cuestión subsidiaria, uno de los proyectos obtiene la mayoría de votos de los votantes y el otro la mayoría de votos de los Cantones, el proyecto que entre en vigor será el que, en contestación a la cuestión subsidiaria, haya obtenido el porcentaje más elevado de votos de la población y de los Cantones.

Respecto al referéndum hay que distinguir los siguientes supuestos:

Referéndum obligatorio [30], deberán ser sometidos a votación popular y de los Cantones:

a) las revisiones de la Constitución;
b) la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales;
c) las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal.

Deberán ser sometidos a votación popular:

a) las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución;
b) el proyecto de ley y el contraproyecto de la Asamblea Federal relativos a una iniciativa popular general;
c) las iniciativas populares generales rechazadas por al Asamblea Federal;

[30] Cuando la ratificación de un tratado internacional esté sometida a referéndum obligatorio, la Asamblea Federal podrá integrar las modificaciones constitucionales ligadas a la ejecución del tratado. Cuando la resolución mediante la cual quede aprobado un tratado internacional esté sometida a referéndum, la Asamblea Federal podrá integrar las modificaciones de ley ligadas a la ejecución del tratado.

d) la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos.

Referéndum facultativo, si 50.000 ciudadanos con derecho de voto u ocho Cantones lo solicitan en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto, se someterán a votación popular:

a) las Leyes Federales;
b) *las Leyes Federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año;*
c) las disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean;
d) los tratados internacionales que:

1. tengan una duración indeterminada y no sean denunciables;
2. prevean la adhesión a un organismo internacional;
3. contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales.

Respecto a las mayorías requeridas, hay que tener en cuenta que los actos sometidos a la votación popular se aceptarán por mayoría de los votantes. Los actos sometidos a la votación popular y a la de los cantones necesitarán ser aprobados por la mayoría de los votantes y la mayoría de los Cantones para que se acepten. El resultado del voto popular en un Cantón representa la voluntad de éste.

Finalmente, no se puede olvidar que los Cantones de Obwalden, Unterwalden, Basilea (Ciudad y Campo), y de Appenzell (las dos Rodas) cuentan cada uno como un medio voto.

4.2. Los Cantones

Los Cantones son soberanos [31] en los límites de la Constitución Federal y, como tales, ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal. Cada Cantón se dotará de una Constitución democrática. Ésta necesitará la aprobación de la población y deberá poder ser reformada si así lo solicitase la mayoría del electorado. Las Constituciones cantonales tendrán que estar garantizadas por la Confederación. Ésta podrá garantizarlas si no son contrarias al Derecho federal.

Como indica Jordi Jaria I Manzano [32], la autonomía constitucional de los Cantones está reconocida expresamente en el artículo 45 de la nueva Cons-

---

[31] La Constitución federal afirma la soberanía cantonal, aunque, por supuesto, se trata de una noción problemática y que ha sido puesta en cuestión en parte de la literatura jurídica dedicada al artículo 3. Sea como sea, según la Constitución federal, los Cantones son, en principio, soberanos, aunque bajo la reserva de las previsiones concretas de la Constitución. Esto quiere decir que, aparte de las competencias que la Constitución atribuya a la Confederación, los Cantones, cuando actúen por sí mismos, han de atenerse a los límites materiales que les impone la Norma Fundamental. Jordi Jaria i Manzano [«El Federalismo suizo, una respuesta a una sociedad plural», *RVAP,* núm. 61 (I)].

[32] «El Federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural».

titución federal y sería la expresión más clara de la soberanía cantonal a la que se refiere el artículo 3 [33]. Una Constitución cantonal es, según una opinión apenas discutida en Suiza, en cuanto a su contenido, una Constitución en sentido pleno [34], aunque, para perfeccionarse como norma en el marco del Estado federal, debe obtener de la Confederación la llamada garantía federal [35]. Los Cantones constituyen el elemento de base del Estado federal que nace de su unión y que se compone de ellos. Son, por una parte, entidades autónomas que fundan un orden jurídico particular y, por otra parte, elementos de base del Estado federal en tanto que órganos de la Confederación [36].

La Confederación protegerá el Orden Constitucional de los Cantones. Intervendrá cuando el Orden sea alterado o amenazado en un Cantón y el Cantón en cuestión no esté en situación de preservarlo, sólo, o con la ayuda de otros Cantones.

Por otro lado, como ya señaló Hauriou, los Cantones tienen una personalidad internacional limitada en el sentido de que pueden celebrar tratados. Así, en el artículo 56 de la Constitución actual se establece que los Cantones podrán concluir tratados con otros países en el ámbito de sus competencias. Estos tratados no podrán ser contrarios ni al derecho ni a los intereses de la Confederación, ni al derecho de otros Cantones. Antes de concluir un tratado, el Cantón estará obligado de informar del mismo a la Confederación. Los Cantones podrán tratar directamente con autoridades de rango inferior de otros Estados; por lo demás, las relaciones del Cantón con otros Estados tendrá lugar mediante la intermediación de la Confederación.

Los Cantones en cuanto tales, tienen acceso a la vida federal, como ya hemos visto, a través del Consejo de los Estados, que constituye, según la fórmula clásica, una Cámara federal. Los Cantones están representados en dicha Cámara por dos Diputados cada uno y por uno cada uno de los llamados semi-Cantones, con independencia de la cifra de la población cantonal.

La organización política de la mayoría de los Cantones se asienta sobre instituciones de democracia representativa combinadas con fórmulas de democracia directa. Los órganos representativos de la estructura política cantonal son:

El Gran Consejo Cantonal

Es el órgano legislativo del Cantón, es elegido democráticamente (ya sea por sistema mayoritario o proporcional) por un período que varía según los Cantones. Por lo general, esta Cámara sólo puede ser disuelta en caso de

---

[33] *Vid*. Aubert, *Traité.., op. cit.,* pp. 232 y ss.; Auer, Malinverni y Hottelier, *Droit constitutionnel... op. cit.,* p. 60, y Hangartner, «Art. 3 der Bundesverfassung», *op. cit.,* pp. 155-170.

[34] *Vid.,* por todos, Kurt Eihenberger, «Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung», en VVAA, *Recht ais Prozess und Gefüge. Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag,* Stampfli, Berna, 1981, p. 164.

[35] En cuanto al tratamiento de esta cuestión en la nueva Constitución, *vid*. Peter Forster, «El-genstándigkeit der Kantone,Vorrang und Einhaltung des Bundesrechts und Bundesgarantien», en T. Fleiner, Forster, Misic y Thalmann, *Dfe neue schweizerische Bundesverfassung..., op. cit.,* pp. 136 y ss.

[36] *Vid*. Auer, Malinverni y Hottelier, *Droit constitutionnel... op. cit.,* p. 23.

reforma constitucional, aunque en algunos Cantones la disolución puede ser solicitada por un número determinado de lectores. Su estructura es monocameral y su función principal es la legislativa pero también tiene atribuidas competencias administrativas y judiciales.

Consejo de Gobierno

Es el órgano ejecutivo de los Cantones, que también recibe en otras ocasiones el nombre de Consejo de Estado o pequeño Consejo. Se compone de cinco o siete miembros elegidos por votación popular mediante un sistema mayoritario por un período de cuatro años. El Consejo de Gobierno puede ser removido por el gran Consejo cantonal, y en algunos Cantones se admite también la posibilidad de revocación popular, aunque apenas tiene aplicación práctica.

Al Consejo de Gobierno le corresponden, entre otras, las siguientes funciones: la gubernamental, la representación del Cantón ante la Confederación y ante los otros Cantones, el nombramiento por un año de su presidente, la organización de las votaciones populares y el envío de proyectos de ley al Parlamento cantonal.

Como hemos visto, el régimen político de los Cantones se asienta sobre la base de formas políticas republicanas representativas, pero que también pueden ser de democracia directa, como sucede todavía en algún Cantón. Así, por ejemplo, en los Cantones de Glaris y Appenzell Rodes-Intérieures sigue existiendo la institución de democracia directa del *landgemeinde*, que es la reunión anual que tiene lugar el último domingo de abril o el primero de mayo de todos los electores del Cantón, previéndose incluso sanciones para los que sin causa justificada no concurran, y que actúa, a modo de asamblea legislativa y de gobierno. Además de esta reunión ordinaria la *landgemeinde* se puede reunir en sesión extraordinaria a petición del gran Consejo cantonal o de cierto número de municipios o si así se acuerda en la sesión ordinaria. En líneas generales, corresponde a la *landgemeinde* las siguientes funciones:

a) legislativas: revisión de la Constitución cantonal, aprobación de los proyectos de ley, aprobación del presupuesto cantonal;
b) concesión de la ciudadanía y creación y supresión de los cargos y empleos;
c) electorales: la *landgemeinde* elige al consejo de gobierno del Cantón, a los jueces de los tribunales principales y a los altos funcionarios.

Por último, hay que señalar que la *landgemeinde* ha podido subsistir gracias al reducido número de habitantes de ambos Cantones. Por último, conviene recordar la afirmación de Lowenstein respecto a esta institución de democracia directa al sostener que las *landgemeindes* han de ser consideradas en la actualidad piezas de museo más que una técnica eficaz de gobierno.

4.3. Las relaciones entre la Confederación y los Cantones: la distribución de competencias

Las relaciones entre la Confederación y los Cantones se asientan sobre los siguientes principios:

1.º) La Confederación y los Cantones se apoyarán mutuamente en el cumplimiento de sus deberes y colaborarán entre ellos.
2.º) Se deberán respeto y mutua asistencia. Se prestarán recíprocamente ayuda administrativa y judicial.
3.º) Los conflictos entre Cantones, o entre Cantones y la Confederación, se solucionarán en la medida de lo posible por medio de negociación o mediación.
4.º) Los Cantones participarán en aquellos casos previstos por la Constitución, en las tomas de decisión de la Confederación, especialmente en cuanto a la elaboración de la legislación.
5.º) La Confederación informará en un tiempo razonable y detalladamente a los Cantones sobre sus proyectos; la Confederación consultará a los Cantones cuando éstos se vean afectados en sus intereses.
6.º) Los Cantones aplicarán el Derecho conforme a la Constitución y la Ley.
7.º) La Confederación otorgará a los Cantones un margen de acción amplio como sea posible y tomará las particularidades cantonales en consideración.
8.º) La Confederación asumirá la carga financiera que se desprende de la aplicación del Derecho federal mediante la adjudicación a los Cantones de suficientes fuentes de financiación y procurará una compensación financiera equitativa entre Cantones.
9.º) El Derecho federal prima siempre sobre el Derecho cantonal que le sea contrario. La Confederación velará por que los Cantones respeten el Derecho federal.

Finalmente, hay que destacar, como ya lo hemos hecho a lo largo de este trabajo, que la Confederación garantizará la independencia de los Cantones.

En cuanto al denominado «Federalismo horizontal» [37], referente a las relaciones entre los Cantones, vemos cómo en el actual texto constitucional se

---

[37] El federalismo horizontal, es una ley quasi «mecánica» del federalismo: cuanto más llegan a colaborar eficazmente entre ellos los Estados miembros, de manera horizontal, para tratar problemas relevantes de sus competencias comunes, menos deberá el escalón federal ponerse en su lugar para hacerlo. Una cooperación horizontal que funciona bien es una garantía contra una centralización progresiva del sistema político (esto vale tanto para los Estados unitarios o «regionalistas» como para los Estados federales).

En Suiza, que en principio era una confederación de Estados, algunos de estos instrumentos de cooperación entre Cantones existen desde hace mucho tiempo: éstos son, especialmente, los «concordatos». Otros han venido más recientemente a completarlos.

Los concordatos inter-cantonales

Desde hace siglos, los Cantones, Estados soberanos, han regulado entre ellos una parte de sus relaciones con la conclusión de tratados en sus ámbitos de competencias, que se llaman concordatos (o convenciones).

recogen los principios fundamentales que rigen las mismas. Así, los Cantones podrán realizar acuerdos entre ellos, así como crear organizaciones e instituciones. Podrán llevar a cabo de manera conjunta tareas de interés regional. La Confederación podrá participar en dichos acuerdos dentro de los límites de sus competencias. Los acuerdos entre los Cantones no podrán ser contrarios al Derecho o a los intereses de la Confederación o de otros Cantones. La Confederación será informada de los mismos.

Por último, en cuanto a las relaciones entre la Confederación y los Cantones hay que señalar que además de observarse una clara tendencia hacia el federalismo cooperativo [38] también, como consecuencia de las dos guerras

---

Estos concordatos sólo conciernen, a veces, a algunos Cantones. Es preciso, en efecto, que haya entre ellos un mínimo de intereses comunes, a menudo sostenidos por una proximidad geográfica. Por el contrario, es más raro que los concordatos conciernan a todos los Cantones suizos. Esta forma de relación entre Cantones era muy típica de la antigua Confederación, anterior a 1848, que, junto a órganos comunes poco desarrollados, no existía, de hecho, más que por un amontonamiento de estos tratados entre Cantones que formaban un conjunto «de geometría variable», ya que algunos estaban lejos de haber concluido tratados de esta naturaleza con los otros miembros de la Confederación. En el extremo, se encontraban también Estados independientes, como Ginebra, no formalmente miembro de la Confederación, sino aliada política de varios de sus Estados miembros.

Hoy, todo Concordato intercantonal (*Konkordat* en alemán, *Concordato* en italiano) está sometido al Derecho federal. Debe ser ratificado por los Parlamentos de los Cantones implicados, así como por la autoridad federal, que avala su conformidad al Derecho federal. Es susceptible de recurso ante el Tribunal Federal (el Tribunal Constitucional suizo). Se enumeran los asuntos más diversos: asistencia judicial en materia civil (1975) y penal (1992), prohibición de ventajas fiscales (1948), ejercicio y vigilancia de la caza (1978), etc. Muchos regulan cuestiones de vecindad, así, el Concordato sobre la pesca en el Lago Leman entre los Cantones ribereños de Ginebra, de Vaud y del Valais (1999) o su equivalente sobre la pesca en el Lago de Neuchatel entre los Cantones de Neuchatel, de Vaud y de Fribourg (2003). También se podrían citar otros ejemplos, particularmente en el terreno de la educación, con la creación, por ejemplo, de una Escuela Superior pedagógica común de formación de enseñantes, de los Cantones de Berna, Jura y Neuchâtel (Concordato de 2000) o de una Escuela Superior técnica especializada entre los seis Cantones francófonos de Friburgo, Ginebra, Jura, Neuchatel, Valais, Vaud (Concordato de 1997).

Las Conferencias intercantonales

Los Ministros cantonales se reúnen regularmente, coincidiendo con las «Conferencias de directores cantonales», para coordinar sus actividades en la materia específica que les concierne. Estas Conferencias revisten una importancia particular en los ámbitos donde la soberanía ha sido ampliamente cantonal, así en materia de educación (armonización de los calendarios, programas y sistemas escolares, equivalencia de las formaciones, etc.). Ellas sirven también para armonizar las posiciones de los Cantones sobre un asunto particular a fin de defender una opinión común de los Cantones frente a la Confederación.

Desde hace una decena de años, los Cantones se han dotado de un nuevo instrumento de concertación. Así, ha sido creada, en 1993, la «Conferencia de los Gobiernos cantonales», cuyo secretariado está en Berna y que reúne cuatro veces por año en asamblea plenaria a todos los ejecutivos cantonales de Suiza, representado cada uno por un Ministro. Más allá de la política exterior y los asuntos europeos, esta Conferencia está activa igualmente en las materias clave del reparto financiero y de la reforma del federalismo suizo.

Instrumento del federalismo horizontal, la Conferencia fue creada por una Convención firmada el 8 de octubre de 1993 entre todos los Cantones, y su funcionamiento es financiado enteramente por ellos, proporcionalmente a su número de habitantes. El Gobierno suizo (Consejo federal) es, según los términos del Concordato (art. 3), «invitado» a participar en las sesiones. Él puede también hacer propuestas allí. (*Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial*», François Saint-Ouen.)

[38] Tradicionalmente, el Estado federal suizo es relativamente débil, aunque sus medios y sus competencias han podido desarrollarse en el curso del tiempo. Está dotado, en todo caso, de una administración poco numerosa, que no tiene medios para asegurar por sí misma la puesta en funcionamiento y la buena ejecución de las leyes y de la reglamentación federales en el conjunto del territorio.

mundiales, comenzó un proceso de centralización. Así, las instituciones federales recibieron una serie de amplios poderes durante los períodos de 1914 a 1921 y de 1939 a 1945 que implicaron una ampliación de la esfera de competencias del Estado federal fundamentalmente en el ámbito económico y social. Este proceso se consolidó en 1947 mediante una revisión de la Constitución a través de la cual se llevó a cabo un abandono parcial de la política liberal absoluta practicada hasta ese momento. Como recuerden Hauriou y Loewenstein el único punto en el que se han opuesto resistencias a dicha política de centralización ha sido el fiscal. Así, vemos cómo durante las dos guerras mundiales se hizo patente la insuficiencia de las fuentes indirectas y por este motivo se adoptaron una serie de medidas excepcionales que permitieron establecer ciertos impuestos directos en beneficio de la federación, pero a partir de 1945 se planteó el problema de estabilizar esta nueva situación fiscal; ya que desde la última guerra el Gobierno federal ha intentado sin éxito dar carácter definitivo a estas medidas excepcionales. Un primer proyecto en este sentido fue rechazado por el pueblo en 1950, posteriormente en 1953 mediante referéndum se rechazó por la gran mayoría de la población una ley que pretendía nuevamente consolidar ciertas recaudaciones directas; sólo se votaron fuentes fiscales excepcionales por un período de doce años. Una vez transcurrido éste, se prorrogó dicha situación hasta 1974 mediante una Ley del 27 de septiembre de 1963. La Constitución de 1974 tampoco recogió un auténtico sistema de impuestos directos en beneficio de la Federación, por haberse opuesto el pueblo a su establecimiento definitivo. La actual Constitución dispone que la Confederación tendrá la potestad de percibir los impuestos directos: de hasta un 11,5 por ciento sobre los ingresos de las personas físicas; de hasta un 9,8 por ciento sobre los beneficios netos de las personas jurídicas; de hasta un 0,825 por mil del capital y de las reservas de las personas jurídicas. En el momento de fijar las tarifas se tendrá en cuenta, de forma apropiada, la carga que constituyen los impuestos directos establecidos por los Cantones y municipios. Los efectos de la progresión en frío sobre el impuesto que grava los ingresos de las personas físicas serán compensados periódicamente. Los impuestos se fijarán y percibirán por los Can-

---

En contraposición, los Cantones, que son Estados más antiguos que la Confederación, disponen generalmente de una administración bastante dotada. Ésta prepara y ejecuta, en primer lugar, las decisiones que son de la competencia del Cantón (Derecho cantonal). Pero ella está encargada igualmente, en cooperación con las autoridades federales, de la ejecución del Derecho federal. Hay ahí una situación de colaboración cotidiana entre las administraciones federal y cantonales, que distingue al federalismo suizo del sistema americano, que está basado sobre una mayor separación de papeles entre las grandes Agencias federales y las administraciones de los Estados de la Unión.

Se llama a este sistema «federalismo de ejecución». Permite a los Cantones, responsables, en definitiva, en gran parte de la buena aplicación del Derecho federal, estar en diálogo constante con las autoridades federales desde la elaboración de las leyes, y también promover sus intereses y comunicar su apreciación de la situación.

Todos estos instrumentos típicos del federalismo vertical están a la vez completados e íntimamente ligados a los mecanismos del federalismo horizontal, los cuales muestran la capacidad de auto-organización de los Cantones entre ellos, frente al Estado federal. (*Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial*», François Saint-Ouen.)

tones. Tres décimas partes del producto bruto del impuesto se atribuirán a los Cantones; un sexto como mínimo de esta cuota será destinado a la compensación financiera entre Cantones.

Respecto a la distribución de competencias con carácter general se pueden establecer tres tipos: exclusivas de la Confederación, compartidas entre la Confederación y los Cantones (en este caso hay que distinguir dos supuestos: las cuestiones que regula la Confederación y ejecuta de forma conjunta con los Cantones y, por otro lado, las que regula el Derecho de la Confederación y cuya ejecución se atribuye a los Cantones) y, finalmente, las competencias exclusivas de los Cantones.

En relación con la distribución de competencias entre la Confederación y los Cantones, recogida en la actual Constitución, como indica Peter Widmer [39], el reparto de competencias es completo, es decir, no contiene ninguna laguna. Así, partiendo de esta ausencia de lagunas, la nueva Constitución federal fija dos principios esenciales en cuanto a la distribución de competencias: una cláusula residual a favor de los Cantones, recogida en el artículo 3 de la actual Constitución, consistente en que los Cantones ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal y el principio de subsidiariedad, en virtud del cual la Confederación asumirá aquellas funciones que deban ser reguladas de manera uniforme (art. 42.2 de la Constitución de 1999). Según Joseph Voyame [40], este último principio resulta claro sólo a nivel abstracto porque presenta ciertas dificultades determinar qué es lo que requiere una regulación unitaria además de la dificultad de adoptar soluciones concretas al utilizar el principio como canon de interpretación.

Según Urs Thalmann [41], el principio de subsidiareidad debería ser, en realidad, el fundamento para una interpretación restrictiva de las competencias federales; por lo tanto, el artículo 42.2 debería haber precisado que la Confederación sólo debería asumir las materias necesitadas de regulación, ya que sin la expresión «sólo» parece que el artículo 42.2 se puede interpretar de modo extensivo siendo contradictorio con la finalidad que se pretende al recoger dicho principio. Pese a la existencia de ambos principios no se puede hablar de una delimitación definitiva de las competencias estatales. Este sistema, que se basa en la existencia de competencias concurrentes, ya que mientras la Federación no haga uso de sus atribuciones, los Cantones pueden intervenir en dicho ámbito, a reserva de que una actuación posterior pueda convertir en inválidas dichas normas de los Cantones, es una nota típica del federalismo germánico (funciona de manera parecida en Austria y Alemania).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que los principios citados no excluyen futuras modificaciones de la Constitución dirigidas a ampliar el ámbito de competencias. En relación con esta cuestión conviene preguntarse, como señala Jordi Jaria i Manzano, qué sucede cuando la Federación va más allá de su ámbito competencial sin modificar la Constitución. Aquí sur-

---

[39] *Normkonkurrenz und kompetenzkonkurrenz im schweizerischen bundesstaatsrest.*

[40] *Le Principe de Subsidiarité dans la Répartition des Tâches entre Confederations et Cantons.*

[41] *Subsidiaritatsprinzip und kompetenzverteilung.*

ge un tercer principio fundamental en la distribución de competencias que, además, es ajeno a otros sistemas federales, donde el control de constitucionalidad garantiza la distribución de competencias derivada del texto fundamental. Se trata del principio *bundesrecht bricht kantonales recht,* que la Constitución recoge en el artículo 91: «Tanto el Tribunal federal, como las demás autoridades estarán obligadas a aplicar la legislación federal y los Tratados Internacionales.»

Este principio implica que en determinados casos las normas de los Cantones válidas dictadas dentro del ámbito competencial de los mismos pasan a ser no válidas al entrar en contradicción con el Derecho federal sin que la Constitución haya sido reformada. Es decir, la Federación puede ir más allá del ámbito competencial que le atribuye la Constitución sin que los Cantones puedan reaccionar promoviendo la anulación de la norma con rango de ley que se dicta sin disponer de la atribución competencial. Según la exposición clásica de Walter Burckhardt [42], el principio actúa en dos situaciones:

a) Cuando la Federación es competente, pero, en principio, no hace uso de su competencia. En este caso, los Cantones pueden legislar a falta de legislación federal, pero a partir del momento en el que la Federación ejerce la facultad constitucionalmente atribuida, las normas cantonales en aquello en que se opongan a la normativa federal se convierten en no válidas.

b) Cuando la Confederación sobrepasa los límites de su ámbito competencial dando lugar a que una norma federal con rango de ley que resulta inconstitucional al vulnerar la distribución de competencias recogida en la Norma Fundamental permanece válida y anula el Derecho cantonal dictado en el ejercicio de las competencias que la Constitución deja a los Cantones.

Por lo tanto, la validez de las leyes federales suizas no depende de que traspasen o no los límites competenciales de la Federación, ya que el Tribunal Federal únicamente podrá examinar si las normas cantonales tienen o no rango de ley o las normas federales en el caso de que no sean leyes han sido dictadas más allá de los límites competenciales del poder del que emanan, pero, en cambio, no podrá hacerlo en ningún caso con las leyes federales, que le vinculan y que, por lo tanto, no puede declarar inválidas. Todo ello de conformidad con el anteriormente expuesto artículo 191 de la Constitución: «Tanto el Tribunal Federal, como las demás autoridades estarán obligadas a aplicar la legislación federal y los Tratados Internacionales» [43].

Por lo tanto, la garantía del pluralismo suizo se asienta sobre las bases del Federalismo y democracia como pilares sobre las que reposa el entramado institucional del sistema.

---

[42] *Eidgenössisches Recht*.

[43] Como Suiza no tiene un sistema especial de justicia constitucional y las funciones correspondientes se ejercen por la jurisdicción ordinaria, es de aplicación aquí el artículo 191 de la Constitución que expresa precisamente la vinculación del Tribunal Federal a las leyes federales.

Almudena Marazuela Bermejo ⋆

La organización territorial de la Ciudad del Vaticano

Sumario: I. ASPECTOS GENERALES.—II. LA INEXISTENTE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA CIUDAD DEL VATICANO.

I. ASPECTOS GENERALES

La Ciudad del Vaticano es el territorio más pequeño con categoría de Estado de cuantos se encuentran no sólo en el continente europeo, sino también en el mundo, extendiéndose en el corazón de la ciudad de Roma a lo largo de 0,44 kilómetros cuadrados —1.045 metros de largo y 850 metros de ancho en sus puntos máximos—. Este área permanece como residuo y reducto de lo que fuera el antiguo *Status Ecclesiaticum* consolidado en manos del Papa Esteban II gracias al apoyo del rey franco Pepino «el Breve» en el conflicto mantenido con el caudillo de los lombardos, Astolfo, en el año 756. Desde entonces, el ámbito territorial del Estado eclesiástico iría ampliándose, eso sí, no sin episodios de retroceso (el más importante, tal vez, en el siglo XIV bajo el pontificado de Gregorio XI), llegando a formar parte de los territorios eclesiásticos: el Ducado de Roma, Forlí, Rávena, Romagna, parte de Emilia, el Ducado de las dos Pentápolis, Pontecorvo, el Ducado de Espoleto, parte del Ducado de Benevento, Toscana, Córcega, las Marcas o Lombardía, entre otros territorios italianos; posesiones a las que habrían de sumarse, hasta el siglo XVIII, el Ducado de Avignon y el Condado de Venaissin en Francia.

En efecto, como resultado de la Revolución Francesa en 1791 se produciría la pérdida de los territorios franceses. Más tarde, con el avance europeo

⋆ Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

de Napoleón y la sucesiva Restauración, cristalizada en el Congreso de Viena en 1815, prosigue el retroceso territorial de los, sólo a partir de entonces, denominados Estados Pontificios, con la privación de Pontecorvo y Benevento. Sin embargo, el mayor embate lo sufrirían de manos del impulso unificador italiano. Ya en 1949 el Decreto de la Asamblea Constituyente Romana de 9 de febrero, por el que se proclama la Nueva Forma de Estado manifestaba cristalinamente la voluntad del *Risorgimento* en su artículo 1: «*El Pontificado queda separado de hecho y de derecho del gobierno de los Estados romanos*». La ayuda al Papa Pío IX por parte de algunas potencias europeas (España, Francia y Austria) permitieron al Sumo Pontífice abandonar Roma con vida y ubicarse transitoriamente en Nápoles hasta que, gracias a la toma de Roma por Luis Napoleón, retorna nuevamente el 12 de abril de 1850. No obstante, en los años sucesivos era un hecho que la unificación había dejado como únicas posesiones pontificias la Ciudad romana, los palacios lateranenses y la villa de Castel Gandolfo, que pasarían, finalmente, a manos italianas el 20 de septiembre de 1870 con la entrada en Roma de las tropas piamontesas de Víctor Manuel II de Saboya.

La anexión italiana se consumaba jurídicamente con la abrogación del poder papal, mediante la aprobación por el Parlamento italiano de la Ley de las Garantías (*Legge delle Guarantiggie*), de 13 de mayo de 1871, cuya aplicación fue tajantemente rechazada por la Santa Sede provocando tan sólo dos días después como respuesta la promulgación de la Encíclica «*Ubi nos*» por Pío IX. El conflicto entre la Santa Sede e Italia se prolongó hasta los Acuerdos de Letrán o Pactos Lateranenses, de 11 de febrero de 1929, signados solemnemente por el Secretario de Estado del Vaticano, Cardenal Gasparri, y por parte italiana del a la sazón su Primer Ministro, Benito Mussolini.

Se concluía así el período de aislamiento, que había abarcado los apostolados de los denominados «Papas prisioneros en el Estado italiano»: Pío IX, León XIII, Pío X y Benedicto XV, y, lo que es más importante, se zanjaba definitivamente la llamada *questione romana* al proclamarse el reconocimiento de la soberanía y la autonomía de la Ciudad del Vaticano y la autoridad del Papa en los territorios en los que hoy se ubica este pequeño Estado desde el que se despliega el poder universal de la Iglesia Católica Romana y se entretejen las relaciones internacionales vaticanas y de la Iglesia Católica. El artículo 26 del Tratado así lo declaraba: «*La Santa Sede juzga que con los convenios que hoy se firman le queda asegurado adecuadamente todo lo que necesita para ejercer, con la debida libertad e independencia, el Gobierno pastoral de la diócesis de Roma y de la Iglesia católica en Italia y en el mundo; declara definitiva e irrevocablemente arreglada y, por tanto, suprimida la «cuestión romana» y reconoce el Reino de Italia, bajo la dinastía de la Casa de Saboya, con Roma como capital del Estado italiano.*

A su vez, Italia reconoce al Estado de la Ciudad del Vaticano bajo la soberanía del Sumo Pontífice.

Quedan derogadas la Ley de 13 de mayo de 1871 y cualquiera otra disposición contraria al presente Tratado.»

Sin perjuicio de los logros resultantes, el tránsito hacia este final, no resultó, ni mucho menos, fácil. En efecto, iniciados los contactos a partir del año

1926 sobre la base de dos posiciones antagónicas los avances diplomáticos aquilataron dos premisas sobre las que habían de fundamentarse las negociaciones: Por la parte vaticana se exigía un territorio soberano, en tanto que por parte de Italia se cedía en este punto, eso sí, a cambio del compromiso de no proceder en el futuro, con ánimo expansionista, a nuevas reivindicaciones territoriales. La cuestión de la delimitación del territorio, la extensión de los enclaves extraterritoriales y su denominación (para la que se barajaron los nombres oficiales de: *Città Papale, Città del Papa, Città libera del Vaticano, Civitas seu Status Vaticani* o *Città del Vaticano*, siendo este último por el que a partir de diciembre de 1928 se decantan las partes) se tornó en adelante en la clave de las arduas negociaciones bilaterales que se prolongaron hasta la misma víspera de la firma de los Pactos.

Los Pactos Lateranenses (publicados en la *Gaceta Ufficiale* de 5 de junio de 1929, núm. 130 extraordinario, y en el *Acta Apostolicae Sedis*, Commentarium Officiale, anno XXI, vol. XXI, núm. 6, de 7 de junio de 1929), entre las dos Partes justificaban en las líneas iniciales «*Que la Santa Sede e Italia han reconocido la conveniencia de suprimir toda razón de discordia existente entre ellos, llegando a un arreglo definitivo de sus recíprocas relaciones que sea de justicia y conforme con la dignidad de las dos Altas Partes, y que asegurando a la Santa Sede de modo permanente una condición de hecho y de derecho que le garantice la absoluta independencia para el cumplimiento de su alta misión en el mundo le permita reconocer que queda arreglada de modo definitivo e irrevocable la «cuestión romana surgida en 1870 con la anexión de Roma al reino de Italia bajo la dinastía de la Casa de Saboya.*

Que debiendo garantizarse a la Santa Sede, para asegurarle la absoluta y visible independencia, una soberanía indiscutible, incluso en el terreno internacional, se ha juzgado necesario constituir con modalidades especiales la Ciudad del Vaticano, reconociendo sobre ella a la Santa Sede la plena propiedad y la exclusiva y absoluta potestad y jurisdicción soberana.»

A tenor del artículo 2 la República de Italia reconoce la soberanía de la Santa Sede en el terreno internacional, como atributo inherente a su naturaleza, de conformidad con su tradición y con las necesidades de su misión en el mundo, y por mor del artículo 4 se reitera la soberanía y la jurisdicción exclusiva de la Santa Sede sobre la Ciudad del Vaticano, de guisa que no cabría injerencia alguna por parte del Gobierno italiano, debiendo dejar libre el territorio de la Ciudad del Vaticano (*ex* artículo 5).

Por otra parte, queda convenido, en cuanto a los edificios que allí existen, pertenecientes a institutos o entidades religiosas: que la Santa Sede se cuidará directamente de regular sus relaciones con éstos y que el Estado italiano se habría de desentender de ello.

El territorio quedaba delimitado por el artículo 3: «*Italia reconoce a la Santa Sede la plena propiedad y la exclusiva y absoluta potestad y jurisdicción soberana sobre el Vaticano, como está actualmente constituido, con todas sus pertenencias y dotaciones, creándose de este modo la Ciudad del Vaticano, para los fines especiales y con las modalidades que establece el presente tratado. Los límites de dicha ciudad son los indicados en el plano que constituye el anejo I de este Tratado, del cual forma parte integrante.*

Queda entendido, por otra parte, que la plaza de San Pedro, aun formando parte de la Ciudad del Vaticano, continuará estando normalmente abierta al público, y sometida a las atribuciones de policía de las autoridades italianas, las cuales se detendrán al pie de la escalinata de la Basílica, si bien ésta continuará destinándose al culto público, y se abstendrán, por ello, de subir y entrar en dicha Basílica, a menos que fueren invitadas a acudir por la autoridad competente.

Cuando la Santa Sede, con ocasión de funciones especiales, considere necesario suspender temporalmente en la plaza de San Pedro el libre tránsito del público, las autoridades italianas, a no ser que les invite a permanecer la autoridad competente, se retirarán a otro lado de las líneas exteriores de la columnata berniniana y de su prolongación.»

Esta delimitación, no obstante, no ha estado exenta de problemas planteados singularmente respecto a cada uno de los tres apartados que lo componen [1]:

a) El primer apartado se abstiene de perfilar las fronteras del Vaticano como tal, dejándose la fijación de los confines al plano que como Documento I se anexaba al Pacto. Por otra parte, resulta ciertamente curioso que las dos reproducciones de la planta general publicadas por los Diarios oficiales de ambas partes presentara alguna diferencia: En particular, referida a una zona de planta triangular ubicada al norte de la columnata de Bernini frontera al *Pasetto* que en el *Acta Apostolicae Sedis* vaticano se reseña como territorio pontificio, en tanto esta zona no se incorpora en la *Gaceta Ufficiale* italiana, por lo que se estima que permanece bajo soberanía de esta última. La diferencia provocada por la delineación generaría un contencioso que ha tardado tiempo en resolverse parcialmente al reconocerse en la nueva carta de la Ciudad del Vaticano el área en conflicto como de propiedad de la Santa Sede como parte de la Plaza de San Pedro. Sin embargo, todavía en el año 1991, la Gaceta Oficial italiana publicaba una nota diplomática relativa a la resolución del coloquialmente conocido como «contenzioso sul Passetto» (*Gaceta Ufficiale*, Serie General, Suplemento Ordinario número 164, de 15 de julio de 1991) que mantenía que el terreno, según se infiere del texto, se atribuye al Vaticano en propiedad pero no se le otorga la soberanía, con lo que el asunto no parece definitivamente zanjado.

b) En relación con el apartado segundo la zona al pie de la escalinata que delimita la jurisdicción de las autoridades italianas no quedó fisicamente definida.

c) El tercero, finalmente, abre la duda de cómo deben interpretarse los términos «al otro lado de las líneas exteriores».

Pese a lo reseñado, la realidad de la Ciudad vaticana y del territorio perimetral no han permanecido intactos, de manera que se han alterado los lími-

[1] Fuente: www.vatican.va.

tes cristalizados tras el Pacto de Letrán en 1929, fijados en el Anexo I que incluye la planta del territorio de la Ciudad del Vaticano por obra de las modificaciones urbanísticas y las nuevas planificaciones desarrolladas en los años 1958 y 1986. Las delimitaciones entre las tres cartografías distan de coincidir y en algún punto se mantiene el desencuentro e incluso se origina alguna nueva discordancia (es el caso de la frontera en el Aula de las Audiencias Pablo VI, entre otros). Otras complicaciones derivan de la aplicación de la concepción medievalista de la proyección cúbica de la soberanía, en virtud de la cual se extendería sobre el espacio delimitado por las fronteras, por cuanto ello afecta y convertiría en territorio italiano ciertas áreas voladizas de algunos de los edificios vaticanos.

Al margen de la delimitación de las fronteras, debe considerarse que fuera del perímetro de la Ciudad algunas áreas gozan del derecho de extraterritorialidad, por lo que quedan bajo la jurisdicción vaticana, estando libres de tributación y permaneciendo ajenas a eventuales expropiaciones (artículo 16). En efecto, estas zonas quedaban definidas por los artículos 13 a 15 del Pacto de Letrán. La literalidad del artículo 13 contempla: «*Italia reconoce a la Santa Sede la plena propiedad de las basílicas patriarcales de San Juan de Letrán, Santa María la Mayor y San Pablo, con los edificios anejos.*

El Estado transfiere a la Santa Sede la libre dirección y administración de la citada basílica de San Pablo y del monasterio anejo a la misma, abonando, además, a la Santa Sede los capitales correspondientes a las cantidades consignadas anualmente en el presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública, con destino a la citada basílica.

Queda entendido también que la Santa Sede será libremente propietaria del edificio de San Calixto en Santa María de Transtíber.».

Asimismo, el artículo 14 proclama: «*Italia reconoce a la Santa Sede la plena propiedad del palacio pontificio de Castel Gandolfo, con todas sus dotaciones, pertenencias y dependencias, como ahora se hallan, teniéndolas ya en su poder la Santa Sede, y también se obliga a ceder a ésta, igualmente en plena propiedad, haciéndole entrega de ella en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente tratado, la villa Barberini en Castel Gandolfo, con todas sus dotaciones, pertenencias y dependencias.*

Para completar la propiedad de los inmuebles sitos en el lado norte de la colina del Janículo, perteneciente a la Sacra Congregación de Propaganda Fide y a otros institutos eclesiásticos situados enfrente de los palacios vaticanos, el Estado se compromete a traspasar a la Santa Sede, o a las entidades que la misma indique, los inmuebles de propiedad del Estado o de terceros, existentes en dicha zona. Los pertenecientes a la citada Congregación y a los demás institutos, así como los que habrán de cederse, figuran indicados en el plano anejo.

Italia, por último, transfiere a la Santa Sede, en plena y libre propiedad, los edificios ex conventuales de Roma, anejos a la basílica de los Doce Santos Apóstoles y a las iglesias de San Andrés del Valle y de San Carlos de Catinaria, debiendo entregarlas libres de ocupadores, en el plazo de un año, desde la entrada en vigor del presente tratado.»

Este precepto, no obstante, fue alterado por obra del Acuerdo entre las dos Partes para fijar una nueva delimitación de la zona extraterritorial constitui-

da por las villas de Castel Gandolfo y Albano Laziale, firmado el 24 de abril de 1948.

Por su parte, el artículo 15 de los Pactos lateranenses (con las posteriores reformas introducidas por el Canje de Instrumentos de 25 y 30 de enero de 1937; el Decreto Legislativo de la Jefatura Provisional del Estado número 664, de 18 marzo 1947, el Decreto Legilativo núm. 1.080, de 10 de abril de 1948, la Ley 884, de 25 de octubre de 1982, y los Canjes de Instrumentos de ratificación de 8 de agosto y 7 de septiembre de 1987, y de 18 de mayo de 1991 [2]) predicaba que «*Los inmuebles de que tratan el artículo 13 y los párrafos 1.° y 2.° del 14, así como los palacios de la Dataria, Cancillería y Propaganda Fide, en la plaza de España; el palacio del Santo Oficio y adyacentes; el de los Redentoristas en la plaza Scossacavalli; el palacio del Vicariato y los demás edificios en que la Santa Sede quiera en el futuro organizar otros Ministerios suyos, aunque formen parte del territorio del Estado italiano, disfrutarán de las inmunidades reconocidas por el Derecho internacional a las residencias de los agentes diplomáticos de los Estados extranjeros.*

Las mismas inmunidades se aplicarán, también, en lo relativo a las demás iglesias, aun fuera de Roma, durante el tiempo en que, sin hallarse abiertas al público, se celebren funciones con asistencia del Sumo Pontífice.»

En la actualidad estas áreas extraterritoriales [3] en su totalidad suman aproximadamente unos setecientos mil metros cuadrados, y están ubicadas en territorio de la República de Italia. Estos territorios son, a fecha de hoy, los siguientes:

En Roma:

— El complejo de San Juan de Letrán integrado por la Basílica, el Palacio Apostólico Lateranense y sus edificios anexos y la Scala Santa.
— La Basílica de Santa María Mayor y los edificios anexos.
— La Basílica de San Pablo fuori le Mura con los edificios anexos.
— El Palacio de la Cancillería.
— El Palacio de Propagación de la Fe.
— El Palacio de San Calixto en Transtíber.
— El Palacio del Santo Oficio y adyacentes.
— El Palacio de los Redentoristas.
— El Palacio Maffei o del Vicariato.
— El Palacio de las Congregaciones ai Propilei.

---

[2] Canje de Instrumentos entre la Santa Sede y el Municipio de Roma de 16 de marzo y 16 de abril de 1945, relativo a una permuta de terrenos en la zona de San Pablo y Canje de Instrumentos entre la República de Italia y la Santa Sede de 18 de mayo de 1991, relativo al «Passetto Borgo».

[3] Fuentes: Acuerdo entre la Santa Sede e Italia, de 31 de marzo de 1945, relativo a una nueva delimitación de algunas zonas extra-territoriales en el territorio adyacente a la Ciudad del Vaticano; Acuerdo entre la Santa Sede y la República de Italia, de 24 de abril de 1948, relativa a una nueva delimitación de la zona extra-territorial constituida por las Villas Pontificias en Castel Gandolfo-Albano Laziale; y Canje de Instrumentos de 8 de agosto y 7 de septiembre de 1987, relativo a la cesión de una porción de área extra-territorial ubicada en los márgenes de la Villa Pontificia de Castel Gandolfo; y página web www.vatican.va/news_services/press/documentazione/documents/sp_ss_scv/informazione_generales/extraterritoriale_it.html.

— El Palacio Pío, declarado extraterritorial en 1979 (excluidos los locales en los que se ubica el Auditorio).
— El Pontificio Seminario Romano Menor.
— Los inmuebles en el Gianicolo: el Pontificio Colegio Pío Romeno, el Pontificio Colegio Ucraniano de San Josafat, el Pontificio Colegio Norteamericano, el hospital del Niño Jesús, la iglesia de San Onofre y el Convento, el Pontificio Università Urbaniana, el área de los Servicios Técnicos de la Santa Sede, el Colegio Internacional de Santa Mónica, la Curia Generalicia de la Compañía de Jesús, el Instituto de María Niña, la iglesia de los Santos Miguel y Magno, el edificio de las Hermanas Calasancias, la casa de las Hermanas de la Dolorosa y los inmuebles en el Borgo Santo Spirito adyadentes a la Curia de los Jesuitas.

Fuera de Roma, tienen la consición de extraterritoriales:

— El Palacio Pontificio.
— La villa Cybò y la villa Barberini en Castel Gandolfo.
— El Centro de Retransmisión de Santa María di Galeria en Cesano, a raíz del Acuerdo entre la Santa Sede e Italia de 8 de octubre de 1951.

Finalmente, el territorio de la Ciudad del Vaticano está íntegramente protegido por la Convención de La Haya de 14 de mayo de 1954, en vigor desde el 7 de agosto de 1956, para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, desde que fuese registrado en el Registro de bienes con protección especial el 18 de enero de 1960; a su vez todos los bienes extraterritoriales de la Santa Sede con excepción del Seminario Romano Menor figuran en la Lista del Patrimonio de la Humanidad bien por su valor artístico o por formar parte del dentro histórico de Roma, por razón de la Convención de 16 de noviembre de 1972 sobre la protección del Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad, a la que la Santa Sede se adhirió en el año 1982.

II. LA INEXISTENTE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA CIUDAD DEL VATICANO

Descrito el ámbito territorial sobre el que se proyecta la estructuración territorial, lo primero que ha de destacarse es que la Ciudad del Vaticano carece a nivel territorial de escalón administrativo secundario. Históricamente las notas características sobre las que se erigió el gobierno de estos Estados fueron dos: absolutismo, encarnado en el Papa, y centralismo, dispensado por las Congregaciones creadas a partir del Concilio de Trento y mantenidas hasta 1908. No en vano, una de las reclamaciones que algunas de las potencias europeas (Francia, Austria, Rusia, Inglaterra y Cerdeña) efectuarían a los Estados Pontificios, desoída sin descanso por Gregorio XVI, sería la reforma a

nivel local y provincial en orden a favorecer la mayor participación ciudadana en los asuntos de interés general.

En la actualidad la única Administración que conoce es la estatal, conforme al esquema institucional que describe la Nueva Ley Fundamental del Estado de la Ciudad del Vaticano dada el 26 de noviembre de 2000, por el Papa Juan Pablo II, vigente a partir del 22 de febrero de 2001.

El Sumo Pontífice es el soberano del Estado de la Ciudad del Vaticano y tiene plenos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 1.1). El Sumo Pontífice ratifica la decisión del Presupuesto tras la aprobación de la Comisión (art. 12), nombra los Consejeros Generales y el Consejeros de Estado (art. 13) y tiene la facultad exclusiva de conceder amnistías, indultos, condonaciones y gracias (19).

El Poder Legislativo, salvo en el caso de que el Sumo Pontífice desee reservarlo para sí o lo confiera a otras instancias, se ejerce por una Comisión integrada por un Cardenal Presidente (presidencia que en caso de ausencia o enfermedad de aquél se ejerce por el más antiguo de los Cardenales miembros —art. 3.2—) y por otros Cardenales nombrados por cinco años por el Pontífice (3.1). En ella participan, asimismo, con voto consultivo el Secretario General y el Vicesecretario General (3.3). Para la elaboración de los proyectos de ley la Comisión es asesorada por los Consejero del Estado y otros expertos de los organismos de la Santa Sede y del Estado (4.2). En todo caso, los proyectos de ley son previamente sometidos, por vía de la Secretaría de Estado, a la consideración del Sumo Pontífice (art. 4.3)

El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la Comisión coadyuvado por el Secretario General y el Vicesecretario General. Las cuestiones de mayor trascendencia se someten por el Presidente al examen de la Comisión (art. 5) y de común acuerdo con la Secretaría de Estado (art. 6). El Presidente de la Comisión puede dictar ordenanzas, en ejecución de normas legales y reglamentarias (7.1), asimismo, puede dictar en caso de urgente necesidad disposiciones con fuerza de ley que pierden su eficacia si no son ratificadas por la Comisión en el plazo de noventa días (7.2). Sólo la Comisión puede dictar reglamentos generales (7.3). Al Presidente de la Comisión le corresponde la representación del Estado, sin perjuicio de que la pudiera ejercer el Sumo Pontífice conforme a los artículos 1, 2 y 8, y de la delegación que para los asuntos ordinarios administrativos pueda realizar el Presidente de la Comisión en el Secretario General.

Al Presidente de la Comisión, asistido por el Secretario General y el Vicesecretario General, corresponde la aplicación de las leyes y de otras disposiciones normativas y adopta decisiones y directivas; además, dirige la actividad administrativa y coordina las funciones de las diversas direcciones. El Presidente de la Comisión es asistido por el Consejo de los Directores en las materias correspondientes al Presupuesto y a la Función Pública. Las controversias en materia de función pública corresponden al *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica* y sus decisiones son recurribles ante la *Corte di Appello*.

El Presidente de la Comisión, asimismo, asume las funciones de seguridad y orden público de la Ciudad, para lo que queda bajo su dependencia el *Corpo di Vigilanza*, sin perjuicio de lo cual en garantía de tan relevante fin puede requerir la asistencia de la Guardia Suiza Pontificia. Durante el período de sede vacante estos poderes corresponden, no obstante, al Colegio de Cardenales.

En caso de vacante de la Sede Apostólica las instituciones, como *lex specialis,* se rigen por la Constitución Apostólica «*Universi Dominici Gregis*» sobre la vacante de la Sede Apostólica y la elección del Romano Pontífice, de 22 de febrero de 1996. El artículo 14 de esta Constitución, con origen en el artículo 6 de la Constitución Apostólica *Pastor Bonus*, producida la vacancia en la silla de Pedro por fallecimiento del Pontífice todos los Jefes de los Dicasterios de la Curia Romana, incluidos el Cardenal Secretario de Estado, los Cardenales Prefectos y los Presidentes Arzobispos y los miembros de los Dicasterios cesan en el ejercicio de sus cargos con la sola excepción del Camarlengo de la Santa Iglesia Romana, en su defecto y hasta su elección al Decano del Colegio o al Vicedecano y el Penitenciario Mayor siguen ocupándose de los asuntos ordinarios sometiendo al Colegio de los Cardenales todo lo que debiera ser referido al Sumo Pontífice. El Camarlengo de la Santa Iglesia Romana, durante la Sede vacante, debe cuidar y administrar los bienes y los derechos temporales de la Santa Sede, con la ayuda de los tres Cardenales Asistentes, previo el voto del Colegio de los Cardenales, una vez para las cuestiones menos importantes, y cada vez para aquéllas más graves.

Asimismo, se mantienen en sus cargos: el Cardenal Vicario General de la diócesis de Roma y el Cardenal Arcipreste de la Basílica Vaticana y Vicario General para la Ciudad del Vaticano de acuerdo con las Constituciones Apostólicas «*Vicariae Potestatis*» de 28 de junio de 1988 y «*Universi Dominici Gregis*» sobre la vacante de la Sede Apostólica y la elección del Romano Pontífice, de 22 de febrero de 1996, y el Sustituto de la Secretaría de Estado, así como el Secretario para las Relaciones con los Estados y los Secretarios de los Dicasterios de la Curia Romana, quienes conservan la dirección de la respectiva oficina y responden de ello ante el Colegio de los Cardenales. Tampoco cesan en el cargo y en las propias facultades los Representantes Pontificios, ni el Limosnero de Su Santidad que dependerá del Colegio de los Cardenales hasta la elección del nuevo Pontífice.

En relación con los servicios públicos, éstos se prestan por algunas instituciones como el Archivo Secreto Vaticano, la Biblioteca Apostólica Vaticana, las Pontificias Academias, la Tipografía Políglota Vaticana, la Librería Editorial Vaticana, *L´Osservatore Romano*, Radio Vaticano, el Centro Televisivo Vaticano, la Fábrica de San Pedro o la Limosnería Apostólica, sin olvidar la Guardia Suiza y la Guardia de Vigilancia vaticanas.

El artículo 6 de los Pactos de Letrán convenía que «*Italia, mediante los convenios que fueren necesarios con las entidades interesadas, cuidará de que se provea a la Ciudad del Vaticano de la adecuada dotación de aguas en propiedad*.

Procurará también la comunicación con los ferrocarriles del Estado, mediante la construcción de una estación en la Ciudad del Vaticano, en el lugar indicado en el plano, Anexo I, y con la circulación de coches propios del Vaticano por los ferrocarriles italianos [4].

Establecerá en la Ciudad del Vaticano servicios directos, incluso con los demás Estados, telegráficos, telefónicos, radiotelegráficos, radiotelefónicos y postales [5].

Dispondrá, por último, la coordinación de los demás servicios públicos [6].

Todo lo que antecede se efectuará por cuenta del Estado italiano y en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente tratado.

La Santa Sede arreglará por su cuenta las entradas al Vaticano que ahora existen, y también serán de su incumbencia las que quiera abrir más adelante.

La Santa Sede y el Estado italiano tomarán acuerdos sobre la circulación en el territorio de este último de los vehículos terrestres y de los aeroplanos de la ciudad del Vaticano [7].»

Finalmente, en materia de ordenación del territorio, el heterogéneo artículo 7 dispone que: «*En el territorio que rodea la Ciudad del Vaticano, el Gobierno italiano se compromete a no permitir nuevas construcciones con vistas sobre la Ciudad, y a disponer, con el mismo objeto, el derribo parcial de las existentes en la Puerta Cavalleggeri, en la calle Aurelia y en el paseo del Vaticano.*

---

[4] Real Decreto 1350/1934, de 5 de julio de 1934, que atribuye eficacia jurídica al Convenio entre la Santa Sede e Italia de 20 de diciembre de 1933, ratificada por las partes mediante el correspondiente canje de instrumentos el 12 de septiembre de 1934.

[5] Convenio para la ejecución de los servicios postales celebrado el 29 de julio de 1929 en Roma y Canje de Instrumentos entre Italia y la Santa Sede relativo al «Passetto di Borgo», de 18 de mayo de 1991, en cuyo artículo 20 se dispone que «*Las mercancías procedentes del extranjero y dirigidas a la Ciudad del Vaticano o fuera de ésta, a instituciones u oficinas de la Santa Sede, serán siempre admitidas, desde cualquier punto de la frontera italiana y en cualquier puerto del reino, al tránsito por el territorio italiano, con plena exención de los derechos de aduana y de consumo*»; Convenio para la ejecución de los servicios telegráficos y telefónicos, firmado el 18 de noviembre de 1929 en Roma; Acuerdo adicional entre la Santa Sede e Italia en materia de servicios radiofónicos de 5 de abril de 1939; Acuerdo de 8 de octubre de 1951 entre la Santa Sede e Italia, sobre implantación de Radio Vaticano en Santa María Galeria y en Castel Romano.

[6] Convención de 6 de septiembre de 1932 entre la Santa Sede y el Reino de Italia relativo a notificación de actos en materia civil y comercial; Convención en materia hospitalaria entre la Santa Sede y el Reino de Italia, de 4 de octubre de 1934; Convención de 28 de abril de 1938 entre la Santa Sede y el Reino de Italia, relativo al servicio de policía mortuoria; Convención entre la Santa Sede y la República de Italia en materia monetaria, de 9 de agosto de 1971; Canje de Instrumentos de 23 de enero de 1984 entre la Santa Sede y la República de Italia relativo a la ampliación del cementerio civil de Albano; Acuerdo y Protocolo de 18 de febrero de 1984 entre la Santa Sede y la República de Italia, por los que se modifica el Concordato Lateranense de 11 de febrero de 1929; Protocolo de 15 de noviembre de 1984, de aprobación de las normas reguladoras de la materia prevista en el artículo 7, apartado 6, del Acuerdo entre la Santa Sede y la República Italiana de modificación al Concordato Lateranense; Protocolo de 15 de noviembre de 1984, de aprobación de las normas relativas a entes y bienes eclesiásticos; Canje de Instrumentos de 25 de enero de 1994, entre la Santa Sede y la República Italiana concerniente a la reconocimiento de títulos académicos; Acuerdo de 15 de febrero de 1995 entre la Santa Sede y el Gobierno italiano para regular las relaciones entre el Hospital Pediátrico «Niño Jesús» y el Servicio Sanitario Nacional; Canje de Instrumentos de 5 de julio de 1995, relativo a la entrada en vigor del Acuerdo de 15 de febrero de 1995; Canje de Instrumentos de 10 y 30 de abril de 1997, por el que se constituye una Comisión técnica interpretativa y ejecutiva del Acuerdo de modificación del Concordato Lateranense de 18 de febrero de 1984 y del Protocolo de 15 de noviembre de 1984; Convención en materia de Seguridad Social entre la Santa Sede y la República de Italia, de 16 de junio de 2000.

[7] Convención de 28 de noviembre de 1929, para regular la circulación de vehículos en los territorios de la Ciudad del Vaticano y del Reino de Italia.

De conformidad con las reglas del Derecho internacional, estará prohibido a los aeroplanos de todas clases volar sobre el territorio del Vaticano.

En la plaza de Rusticucci y en las zonas adyacentes a la columnata a las que no alcanza la extraterritorialidad de que trata el artículo 15, toda reforma de los edificios o de las calles que pueda interesar a la Ciudad del Vaticano se verificará de común acuerdo.»