

## 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 Babenberg, 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<sup>1</sup>, además de enormes diferencias étnicas, lingüísticas, económicas, sociales y culturales, no había (ni hay tampoco hoy) coincidencia total entre el territorio y la nacionalidad,

---

<sup>1</sup> 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, *Kreis* (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<sup>2</sup>, 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-

---

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>

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<sup>4</sup>». 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<sup>5</sup>.

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

<sup>3</sup> 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 xurídica 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.

<sup>4</sup> M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1984, p. 232.

<sup>5</sup> 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 *Österreichisches 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<sup>6</sup>. 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 vertebraba 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

---

<sup>6</sup> 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 *Verwaltungsstrafenat*); 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 inordinación en la que se manifiesta la unidad dialéctica de las dos tendencias contradictorias de unidad y diversidad, de cohesión y particularización<sup>7</sup>». 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-

<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>».

## 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 Burgerland<sup>9</sup>, Carintia<sup>10</sup> (*Kärnten*), Austria Baja<sup>11</sup> (*Niederösterreich*), Austria Alta<sup>12</sup> (*Oberösterreich*), Salzburgo<sup>13</sup> (*Salzburg*), Estiria<sup>14</sup> (*Steiermark*), Tirol<sup>15</sup>, Vorarlberg<sup>16</sup> y Viena<sup>17</sup> (*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<sup>18</sup> que a un plan decidido previamente. En este sentido, la Constitución austríaca, a diferencia de otras de la época, como

<sup>8</sup> H. Kelsen, *Teoría General del Estado*, México, 1979, p. 255.

<sup>9</sup> 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 *Treatado de Saint-Germain* (1919). No alcanza los trescientos mil habitantes. Existe una minoría de croatas, húngaros y gitanos.

<sup>10</sup> 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 Gailtal, y en los valles Rosental y Jauntal conviven carintios de habla eslovena y alemana. Tiene medio millón de habitantes.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 *Hausruickviertel*. Existe una minoría de eslovacos.

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

<sup>14</sup> 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, 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.

<sup>15</sup> Tiene más de 600.000 habitantes y es una de las regiones turísticas más conocidas del mundo.

<sup>16</sup> 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 alemán emparentado con el suizo (retorramono) y el suabio.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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<sup>19</sup>, 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»<sup>20</sup>. 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...

---

<sup>19</sup> 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, Neuchâtel, Ginebra y Jura, constituyen en su conjunto la Confederación Suiza.» La Constitución suiza de 1999 establece idéntica disposición.

<sup>20</sup> 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» <sup>21</sup>.

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-

<sup>21</sup> 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<sup>22</sup> cuando dice que el artículo 44.1 «ha provocado una auténtica «destrucción legal» de la Constitución». En Austria, P. Pernthaler<sup>23</sup>, muy crítico también, habla de dispersión y confusión del Derecho Constitucional austríaco. En cualquier caso es significativo que según la «Convención austríaca<sup>24</sup>», 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-

<sup>22</sup> J. J. González Encinar, «Austria», *op. cit.*, p. 239.

<sup>23</sup> P. Pernthaler, I. Rath-Kathrein y E. Wegscheider, «Austria. El federalismo austríaco en el año 2002», *Informe de Comunidades Autónomas, 2001*, Barcelona 2002, pp. 789 y ss.

<sup>24</sup> 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 (*Königreiche 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 Deutschösterreich*) 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 V des 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<sup>25</sup>». 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<sup>26</sup>». La conexión entre ambos

<sup>25</sup> H. Kelsen, *Teoría General...*, op. cit., p. 219.

<sup>26</sup> 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 acudir 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<sup>27</sup>». 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<sup>28</sup>.

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; Carintia: 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 indisoluble 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-

<sup>27</sup> H. Kelsen, *Teoría General...*, op. cit., p. 286.

<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>, 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-

---

<sup>29</sup> 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<sup>30</sup>». 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»<sup>31</sup>. 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

<sup>30</sup> C. de Cueto, «El sistema político de Austria», *op. cit.*, p. 55.

<sup>31</sup> 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*<sup>32</sup>, 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*<sup>33</sup>. La capacidad legislativa de los *Landtag* es limi-

<sup>32</sup> 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 Burgenland, 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 reformó 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.

<sup>33</sup> 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<sup>34</sup>. 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.

<sup>34</sup> 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<sup>35</sup>». 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<sup>36</sup>». 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. Sawyer, que es el esquema federal austríaco paradigma del federalismo unitario y orgánico<sup>37</sup>. 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».

<sup>35</sup> 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».

<sup>36</sup> H. Kelsen, *Teoría General...*, op. cit., p. 272.

<sup>37</sup> C. de Cueto, «El sistema...», op. cit., p. 54. La cita de G. Sawyer 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)<sup>38</sup>. Sin embargo, sobre algu-

<sup>38</sup> 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 referendums 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 salud 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)<sup>39</sup>. 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)<sup>40</sup>. Sobre la técnica de la legislación básica, el artículo 15.6 CA

<sup>39</sup> 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.»

<sup>40</sup> Artículo 12: «1) beneficencia; política demográfica en lo que no esté comprendido en el artículo 10; establecimientos de asistencia pública; 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 en lo 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) <sup>41</sup>. 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 <sup>42</sup>». Seguramente por

<sup>41</sup> 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.»

<sup>42</sup> 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<sup>43</sup>

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 austriaco 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

---

<sup>43</sup> Sobre una explicación detallada de la Administración indirecta en Austria, es interesante, H. Schäffer, «Perspectivas del Derecho Administrativo. Informe del Estado de Austria», en *Autonomías*, 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 obvia 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<sup>44</sup>. 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

---

<sup>44</sup> 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<sup>45</sup> 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<sup>46</sup> 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<sup>47</sup>, 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<sup>48</sup> (*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

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> SSTC 2192/1951 y 2733/1954.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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 <sup>49</sup>» 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 <sup>50</sup>». 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* <sup>51</sup>. Por ello la doctrina austríaca habla de «competencias añadidas», técnica que se

<sup>49</sup> H. Schäffer, «Prólogo», *op. cit.*, p. 13.

<sup>50</sup> J. Vernet i Llover, *El sistema...*, *op. cit.*, p. 163.

<sup>51</sup> 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 *McCulloch v. Maryland*<sup>52</sup>, 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.

---

<sup>52</sup> 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<sup>53</sup>, 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 austriaco 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

<sup>53</sup> 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 austriaco 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<sup>54</sup>. 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

<sup>54</sup> 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* austriacos en el proceso de integración europea», en *RIAP*, 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<sup>55</sup> 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

---

<sup>55</sup> 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»<sup>56</sup> 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<sup>57</sup> 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.

---

<sup>56</sup> P. Pernthaler, I. Rath-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.

<sup>57</sup> 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.