La organización territorial del Estado Austríaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?

Carlos de Cueto Nogueras
Universidad de Granada

BIBLID [0213-7525 (2001); 60;111-129]

PALABRAS CLAVE: Regionalismo; Federalismo orgánico, Participación regional, Asimetría legislativa federal, Autonomía constitucional estatal, Administración federal indirecta.

KEY WORDS: Regionalism, Organic federalism, Regional participation, Asymmetrical federal legislative, Land constitutional autonomy, Indirect federal administration.

RESUMEN:

El orden constitucional de la República de Austria, tras el colapso de la Monarquía de Habsburgo, regulaba las relaciones de la autoridad del Estado Central y los Estados Autónomos individuales en los cuales fue dividida desde el comienzo como una continuación de la estructura territorial del Imperio. El artículo 2 de la Constitución consagra a Austria como un Estado Federal compuesto por nueve Estados Autónomos independientes. El Estado federal austríaco tenía una cualidad extremadamente centralista, por lo que ha habido serias dudas en la Teoría Constitucional sobre si Austria es calificado correctamente por su constitución como un Estado federal, o si por el contrario se trata de un Estado central meramente descentralizado. Sin embargo, desde los años setenta Austria, por diversas razones, ha experimentado tendencias hacia la descentralización que han ido más allá de las relaciones entre el nivel de gobierno federal y el estatal y se han manifestado extensamente en muy diferentes niveles societales.

ABSTRACT:

The Constitutional order of the Republic of Austria, after the collapse of the Hapsburg Monarchy, involved the relationships of the central state authority to the individual Länder into which the was divided from the beginning as a continuation of the territorial structure of the Empire. Article 2 of the 1920 Federal Constitution organized Austria as a federal state consisting of nine independent Länder, The Austrian federal state had an extremely centralist quality, so there have been serious doubts in Constitutional Theory as to whether Austria is correctly designated by its constitution as a federal state, or on the contrary is a mere decentralized central state. However, during the seventies Austria, for several reasons, experienced trends towards decentralization which went far beyond just the relationships between the federal government and Länder and which manifested themselves largely at rather different societal levels.

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: DEL COLAPSO DEL IMPERIO AUSTRO-HÚNGARO AL NACIMIENTO DE LA REPÚBLICA AUSTRIACA.

La Monarquía dual –*Ausgleich*–, que consagraba la Constitución austro-húngara de diciembre de 1867, fue un verdadero ejemplo de asociación o partenariado de compromiso entre dos naciones soberanas, dos comunidades con diferentes filosofías de administración gubernamental que representó el abandono definitivo del sueño del emperador Francisco José de un Estado plenamente centralizado¹ “Este experimento de biculturalismo constitucional, donde ambos reinos eran reconocidos como fundamentalmente independientes y dotados de su propia constitución, parlamento, ministerios y tribunales, socios iguales de una misma empresa bajo un mismo monarca, bandera y ciudadanía, suponía una contribución al museo mundial de las curiosidades políticas”².

Con el final de la primera Guerra Mundial y el colapso del extenso y multilingüista Imperio de Habsburgo, surgió uno de los países europeos más pequeños que mostraba claras deficiencias en términos de conciencia nacional, que se tradujo en un complejo de inferioridad que promovió de forma generalizada la idea de la anexión con Alemania –*Anschluss*–, como ya aprobó de forma unánime la Asamblea Nacional provisional el 12 de noviembre de 1918 aprovechando la proclamación de la Primera República democrática de Austria. Con el inicio de la Primera República, y a pesar del esfuerzo conjunto de cara a la aprobación de la Constitución Federal de corte liberal en octubre de 1920, se radicalizaron los enfrentamientos y los postulados socioeconómicos de los tres campos o *lager* irreconciliables, el socialdemócrata-anticlerical, el católico-conservador, y el nacional-liberal-germano, que dominaban el panorama ideológico-cultural del país y que hicieron de la sociedad austriaca una comunidad eminentemente polarizada y fragmentada.

Fue esta situación latente y endémica de guerra civil debido a la conflictividad de la mentalidad de campos –*Lagermentalität*–, y a una evidente falta de consenso democrático entre las filas conservadoras en un escenario marcado por la grave crisis económica mundial de los años treinta, lo que aceleró el colapso de la incipiente democracia parlamentaria. El Frente Patriótico –*Vaterländische Front*– liderado por el social-cristiano Engelbert Dollfuss accedió al poder en 1933 y proclamó un nuevo orden constitucional que descansaba sobre el proyecto de un “Estado corporativo autoritario cristiano” que trataba de traer el orden a Austria en una situación muy similar a la que se produjo en Alemania con la República de Weimar que

1 Para un análisis en profundidad de las características de este orden constitucional, véase McWhinney, 1966: 20 y ss., y Bogdanor, 1988: 26-27.

2 Munro, 1931: 787-788.

desembocó en el Tercer Reich. Tras una breve guerra civil en febrero de 1934 entre las formaciones paramilitares antisocialistas –*Heimwehren*– y las socialistas –*Schutzbund*–, que se saldó con la derrota de estas últimas, este experimento autoritario duró hasta que la Alemania nazi invadió Austria en marzo de 1938. Esta anexión, tan esperada por muchos, pronto se transformó en decepción al incumplirse las expectativas de mantener a Austria como unidad identificable y autónoma dentro del contrato federal alemán y al perseguirse y encarcelarse a los líderes y miembros de los principales partidos del país.

Con la liberación de Austria en 1943 y fruto del devastador legado de estas experiencias autoritarias y de ocupación extranjera, las potencias aliadas pusieron en marcha la Segunda República con la declaración de independencia del 27 de abril de 1945 restableciendo el orden constitucional de 1920 en su forma revisada de 1929, aunque la restitución completa de su soberanía e independencia no se produjo hasta la salida de los aliados por el Tratado de Estado de 15 de mayo de 1955³.

Esta Segunda República nació con una fortalecida creencia popular en la democracia y en la independencia, es decir, las precondiciones para una nación austríaca habían surgido. Y para garantizar su éxito se desterró la inercia de enfrentamiento entre campos en favor de una nueva cultura política basada en un esquema de comportamiento corporativo y consociacional de *élites* como mejor forma para la expresión, gestión y resolución de los conflictos y para la consecución de la unidad nacional, la independencia y la reconstrucción económica⁴. Este nuevo escenario exigía que las relaciones entre ambas subculturas fueron más armónicas y moderadas, y que se asistiera a un acelerado proceso de vaciado doctrinal, de desideologización parcial aunque la mentalidad de campo persistiera. “La Segunda República evidenció ser la antítesis de la Primera”⁵

2. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA ESTRUCTURA FEDERAL AUSTRIACA.

La decisión de las potencias aliadas de restablecer el orden constitucional de 1920 –*Bundesverfassungsgesetz*– al instaurarse la Segunda República en 1945 como base legal del sistema político austríaco, mostraba un claro desfase e incluso conflicto entre los principios de liberalismo político reflejados en dicho texto, que si bien sirvieron antes para poner fin al sistema monárquico imperialista, no pudieron impedir el colapso

3 Para un minucioso estudio de las condiciones de este complejo Tratado de Estado, véase Siegler, 1994: 155-161.

4 Gerlich, 1981: 209 y Wiarda, 1985: 86.

5 Dorfman y Duignan, 1988: 295.

del orden democrático de los años treinta, y la nueva tendencia en la cultura y en la práctica política austríaca en la cual se confiaba como garante del éxito de la nueva República. Los principios de liberalismo político a favor de la democracia directa, de la separación de poderes, de la autonomía local, de un estado limitado en sus actividades por un catálogo de derechos fundamentales individuales, y del federalismo, han visto su eficacia y aplicación limitada por las manifestaciones de la práctica política austríaca de la postguerra. Como rasgos fundamentales de esta nueva práctica o cultura política cabe mencionar el poder político de las organizaciones administrativas burocráticas, la cooperación consociacional en el marco de la concertación social, la democracia representativa, el creciente intervencionismo estatal en la economía y en el bienestar social y la creciente tendencia centralizadora del Estado.

El artículo 2 de la Constitución, de enorme complejidad, detallismo y minuciosidad, cuyo principal artífice fue el jurista Hans Kelsen, consagra que Austria es una estructura federal integrada por los territorios de sus nueve Estados Federados dotados de autonomía política: Viena, Salzburgo, Carintia, Vorelberg, Burgenland, Tirol, Baja Austria, Alta Austria y Estiria. No obstante, una serie de rasgos distintivos de la estructura federal austríaca, como veremos a continuación, determinan claramente el carácter devaluado y extremadamente centralizado de este modelo federal, herencia de la monarquía unitarista de los Habsburgo, que hace que los logros federalistas del sistema austríaco no sean nada grandiosos en comparación con otros sistemas federales. Es más, estos rasgos permiten a muchos renegar del carácter federal de Austria y proclamarla como un simple Estado unitario descentralizado bajo una etiqueta constitucional, o mejor dicho como paradigma de federalismo unitario, limitado u orgánico ante el énfasis de la sustantiva centralización del control político federal⁶. Bajo este tipo de federalismo devaluado, el centro ostenta tales poderes extensivos que la taxonomía política puede hacer dudar sobre el carácter federal del Estado ya que las regiones o Estados Autónomos pierden la capacidad sustancial de *bargaining* en relación con el centro⁷. La tradicional cultura política austríaca es centralista y jerárquica al más estilo germánico, y de este modo su federalismo está muy cuidadosamente estructurado, donde cada detalle está especificado y donde las líneas de autoridad aparecen de forma muy clara⁸.

2.1. La especificidad en la génesis del federalismo austríaco.

A diferencia de otros modelos federales como EEUU, Suiza o Alemania, el modelo austríaco nace, o tiene su origen no a partir de un Estado *ex-novo* de nuevo

6 Weibel, 1988: 196-197.

7 Sawyer, 1976: 104-107.

8 Elazar, 1991: 33.

cuño en base a un pacto o acuerdo constitucional confederal de Estados Federados originarios preexistentes e independientes, sino que nace de un proceso o decisión a favor de la descentralización de un Estado unitario austríaco preexistente fundado a raíz del final de la primera Guerra Mundial.

De esto se deducen dos ideas importantes que recalcan el carácter específico y distintivo del federalismo austríaco desde una óptica comparada. Por un lado, los Estados integrantes de la República de Austria no pueden ser considerados como Estados Federados en sentido estricto, al carecer de poder originario, sino más bien como meras partes integrantes de una Federación.⁹ Por otro, el modelo austríaco no puede explicarse por las teorías clásicas del federalismo pues no se debe ni a la diversidad cultural o religiosa, ni a la extensión geográfica, ni al multilingüismo. La estructura federal recogida en la Carta Magna respondía a la creencia de que sería esta forma de organización del Estado la más adecuada para hacer frente y aplacar en la medida de lo posible los celos y temores que generaba la falta de entusiasmo, identidad y conciencia popular por la creación de aquel nuevo Estado austríaco republicano y democrático como heredero y sucesor de la antigua monarquía de clara tradición centralista e impuesto internacionalmente por un bloqueo económico y por una derrota militar¹⁰.

La estructura federal que se le dotó a la República de Austria nacida en noviembre de 1918 de entre las áreas o tierras de la corona de habla alemana de la colapsada monarquía de Habsburgo y fruto de un renovado sentido de independencia, debe ser considerada como una fórmula de compromiso dual. Por un lado, se trató de una fórmula de compromiso ante las enormes fuerzas centrípetas de ciertas regiones que se oponían a un poderoso gobierno central, simbolizado por Viena, y eran partidarias de la llamada individualidad histórica con la que perseguían, no sólo mayor autonomía de la que gozaron bajo el imperio sino incluso unificar su territorio y mantenerse independientes de la desconocida e ignota Austria¹¹. Una posibilidad que sólo se pudo evitar por la prohibición explícita del *Anschluss*

9 “En Alemania, por su parte, como bien estableció el propio Tribunal Constitucional Federal los Estados no son meras entidades administrativas autónomas provistas de mayor o menor poder político sino que como miembros de la Federación –*Bund*– están dotados de poder supremo propio originario y no delegado por la Federación sobre el que se fundamenta su amplia capacidad constituyente”, Denninger, 1976, vol. II: pág. 95.

10 Douin, 1977: 10.

11 Esta tendencia se evidenció con numerosos referéndums como el celebrado el 10 de septiembre de 1919 en el Tirol donde un 98% de los sufragios respaldaron la propuesta de anexionarse como *Länder* al estado alemán, algo que se repitió en Salzburgo el 29 de mayo de 1921 y en Estiria el 3 de julio de 1921, o el referéndum celebrado a mediados de mayo de 1919 en el estado de Voralberg donde un 80% de los sufragios hicieron lo mismo con la propuesta de anexionarse, en base al derecho de autodeterminación, a su idiosincrasia y particularidad étnica-bávara, como cantón a la Confederación Helvética. Sobre la especificidad y particularismo de Voralberg dentro del Estado

impuesta por los aliados en el Tratado de Saint Germain. Ante esta tendencia centrípeta, promovida en gran parte por el poderoso movimiento pangermánico observado dentro de Austria, y, en concreto, en algunos de sus Estados, el federalismo parecía la mejor forma de conciliar el particularismo local y la unidad estatal como solución permanente para el nuevo Estado.

Por otro, esta estructura federal austríaca nace de un proceso constituyente de compromiso entre las tesis opuestas defendidas por los dos grandes campos político austríacos del momento: los austromarxistas del Partido Socialdemócrata de Viena y los conservadores católicos del Partido Social-Cristiano dominado por la burguesía agraria de las provincias¹². Mientras los socialdemócratas se mostraban enemigos del Estado federal y partidarios de un Estado central sobre la base de una autonomía administrativa local democrática referida al nivel comunal o municipal, los conservadores respaldaban el proyecto de una estructura federal fundada sobre la soberanía originaria de los Estados o *Länder*, los cuales gozarían de una amplia autonomía respecto al nivel de gobierno central¹³. Finalmente, aunque los socialdemócratas aceptaron la declaración constitucional federal del artículo 2 y la creación de una segunda Cámara Federal, lograron a cambio de los conservadores que las principales funciones y competencias recayeran en la Federación y limitaron al máximo las funciones y poder del Consejo Federal para asegurar el respeto al principio democrático.

Esta difícil y arriesgada fórmula de compromiso entre conceptos y planteamientos contradictorios hizo que Austria entre 1919 y 1938 apareciera clasificada como un Estado federal con la mayor posibilidad de inestabilidad en términos de potencial de secesión¹⁴.

2.2. Desequilibrio en la distribución o reparto vertical de poderes y competencias entre los dos niveles de gobierno, el federal -Bund-, y el estatal -Länder-.

El orden constitucional austríaco resolvió la separación vertical de poderes y competencias entre ambos niveles de gobierno de una forma compleja y muy elaborada, en base a dos instrumentos básicos: por un lado, el método de la enumeración de las competencias federales y por otro, la cláusula residual de las competencias no enumeradas en favor de los Estados Autónomos¹⁵.

austríaco véase Michael BURGESS, *Federalism and Federation in Western Europe*, Croom Helm, Londres, 1986, págs. 56 y 57.

12 Öhlinger, 1988: 228.

13 Bluhm, 1973: 63-66.

14 Lemco, 1991: 169.

15 Kneucker, 1982: 261-276.

El desequilibrado reparto de titularidades competenciales en favor de la Federación y en detrimento de los Estados Autónomos se pone de manifiesto a la hora de: – reservar de forma exclusiva el poder judicial, elemento esencial de la soberanía de las unidades constitutivas, en favor de la Federación (art. 82.1), algo que se ve agravado por el hecho de que las jurisdicciones judiciales tienen una estructura territorial que ignora la construcción federal establecida por el art. 2; – asignar la mayoría y las más importantes funciones legislativas y ejecutivas a la Federación (art. 10, 11, 12)¹⁶; – vaciar de contenido la cláusula residual en favor de los Estados Autónomos del artículo 15.1 por la excesiva meticulosidad y minuciosidad con que la Constitución regula las competencias a nivel federal¹⁷; – regular extra-constitucionalmente en favor de la titularidad competencial federal ciertas materias, como las financieras o tributarias, que deberían de caer bajo la competencia estatal por no venir reguladas en la Constitución; – prever instrumentos jurídicos que posibilitan expandir las competencias federales más allá del espíritu y letra constitucional como han sido la legislación federal de necesidad (art. 10.1.15, art. 11.2, art. 11.5 y art. 11.6–), la devolución provisional (arts.12.3, 15.6, 15.7, y 16), y los métodos interpretativos frutos de la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional a la hora de conocer los conflictos competenciales entre ambos niveles¹⁸; – asignar el proceso de reforma constitucional, por el cual únicamente puede alterarse la distribución de competencias entre ambos niveles, bajo la competencia exclusiva de la Federación, y en concreto del legislativo federal (art.10.1.1), etc.

A pesar de la ausencia de algún precepto constitucional donde se establezca y regule la superioridad de la ley federal sobre la estatal, con la única excepción del

- 16 En este sentido, se distinguen las competencias exclusivas donde la legislación y ejecución son ejercidas por la Federación (art. 10), de las que la legislación siendo federal la ejecución y responsabilidad administrativa es de las oficinas estatales (art. 11), y de las que la legislación de principios generales es federal y la regulación de desarrollo y ejecución es competencia estatal (art. 12).
- 17 Entre ellas cabe destacar la caza, pesca fluvial, protección de la naturaleza, lucha contra incendios, turismo, vías de comunicación interiores, la organización administrativa y función pública estatal, estadística estatal, construcción, urbanismo, deportes, cultura, ocio, colectas, cementerios, pompas fúnebres, policía local, derecho local, educación y servicios sociales. En contraste con el caso austríaco, surge la especificidad del caso belga dotado igualmente de una estructura federal. Al no haber existido en él una distribución de las titularidades competenciales desde un comienzo según un esquema previsto o planeado, el Estado Central, que existe desde 1930, mantenía y concentraba todos los poderes. Cuando a partir de 1970 se inicia el proceso de devolución de poderes en favor de las Comunidades y Regiones belgas se opta por dejar las competencias residuales en manos del Estado Central, mientras que las Comunidades y Regiones ostentan aquellas explícitamente devueltas a ellas, o por medio de las sucesivas reformas constitucionales o por las leyes especiales que implementan los artículos 59 *bis* (en favor de las Comunidades) y 107 *cuarto* (en favor de las regiones), véase Fitzmaurice, 1996: 146.
- 18 Para un análisis en profundidad sobre los métodos interpretativos desarrollados por el Tribunal Constitucional, - teoría de la petrificación, de materias transversales, de los puntos de vista, o del principio del mandato o mutua consideración, véase, Vernet i Llober, 1997: 157-168.

art. 99.1 donde se establece la superioridad de la ley constitucional federal sobre la constitucional estatal, a la hora de resolver posibles casos de competencias concurrentes, los Estados Autónomos quedan sometidos o subordinados a los dictados federales.

2.3. El papel jugado por la cámara alta federal o Consejo Federal en el proceso político a nivel federal.

Tradicionalmente el papel de la cámara alta en un sistema federal es permitir la participación de las unidades constitutivas en el proceso de toma de decisiones a nivel central-federal para así garantizar la representación y defensa de sus intereses. No obstante, en el caso austríaco su papel ha sido muy débil tanto constitucional como políticamente, transformándose con el paso del tiempo en un aditamento irrelevante en el proceso legislativo, en una arena adicional de duelos partidistas, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas federales como los Estados Unidos, Suiza o Alemania¹⁹.

El sistema bicameral en Austria, a pesar de las distintas reformas, como la de 1984, aprobadas con el objetivo de fortalecer la posición y participación del Consejo Federal en el sistema político²⁰, queda determinado claramente por una "supremacía parlamentaria en favor de la cámara baja popular"²¹. De un lado, se podría resaltar su

19 Si comparamos esta situación con el caso alemán podemos observar que sucede justamente lo contrario. De una parte, el derecho de iniciativa de la Cámara Alta federal -*Bundesrat*- es ampliamente utilizado y de otra, su poder de veto legislativo es sumamente eficaz a la hora de diseñar el resultado final de la actividad legislativa federal. Si se trata de una materia para la que Ley Fundamental de Bonn exige la aprobación expresa del Consejo Federal, éste tendrá poder de veto absoluto de forma que si rechaza el proyecto de ley éste se considera que decae. Si, por el contrario, se trata de una materia que no exige su aprobación expresa, la Dieta Federal -*Bundestag*- para poder superar este veto deberá de aprobarlo con una mayoría igual con la que el Consejo Federal la rechazó (art. 77.4). Es el papel del Consejo Federal en el proceso legislativo lo que verdaderamente diferencia ambos casos, lo que garantiza una integración y participación de primer orden de los intereses de los Estados Federados en el control normativo de la legislación federal y, a la postre, lo que garantiza la descentralización de la decisión política en la estructura federal del Estado alemán. Esta cámara de representación territorial, compuesta por delegados o representantes de los Gobiernos Estatales, a pesar de carecer de atribuciones de control del Ejecutivo Federal, ostenta sino la supremacía, al menos un gran poder de control sobre la legislación federal Al poder de veto legislativo limitado y absoluto en manos del *Bundesrat*, antes mencionado, hay que agregar su decisivo papel legislativo al declararse el Estado de Necesidad Legislativo tras una crisis parlamentaria (art. 81). Sobre un análisis sobre el papel de la cámara alta alemana véase Mény y Knapp, 1998: 184-185, Pelinka, 1988: 50; Brown, 1994: 54.

20 Con esta reforma constitucional de 1984 se institucionalizó a su favor en el marco de sus sesiones una hora de preguntas al gobierno, el derecho de palabra o de intervención de los Gobernadores Estatales, o su derecho de veto absoluto para las reformas constitucionales que afecten a las competencias de los Estados o sobre tratados internacionales que regulen materias que caigan en el ámbito de actuación autónoma de los Estados.

21 Munro, 1931: 802-803.

marcada ausencia de las funciones eficaces de control de la acción gubernamental, monopolizadas por el Consejo Nacional, de lo que se deduce que las mayorías partidistas del Consejo Federal tienen una importancia secundaria. Es el Consejo Nacional el único que puede crear comisiones de encuesta de control –art. 53.1–, comisiones principales –art. 55–, destituir al gobierno federal en bloque, o a alguno de sus miembros individualmente, desposeyéndoles de la confianza parlamentaria por un voto de no confianza aprobado por mayoría simple –art. 74–, y exigir responsabilidad jurídica a los miembros del gobierno federal acusándoles ante el Tribunal Constitucional por violación del derecho en el ejercicio de sus funciones –art. 76.1–²². De otro lado, está la nula participación del Consejo Federal en el nombramiento del gobierno federal donde sólo participa el Consejo Nacional que deberá de dar su confianza en la primera semana siguiente a su designación (art. 70).

Pero es en el proceso legislativo donde la debilidad del Consejo Federal queda especialmente manifiesta, a pesar de que el artículo 24 de la Constitución proclame que ambos Consejos ejercen conjuntamente la legislación federal. Y un primer aspecto, en este sentido, sería su poder de iniciativa legislativa que viene constitucionalmente reconocida a su favor. Sin embargo, su eficacia es limitada por dos razones, a saber: primero, porque históricamente ha sido un derecho raramente utilizado por sus miembros, y segundo, porque las iniciativas provenientes del Consejo Federal son indirectas, en tanto que deben ser transmitidas por intermediación del gobierno federal al Consejo Nacional. y además deben de emanar de su pleno que debe aprobarla en presencia de un tercio de sus miembros por mayoría absoluta de votos emitidos aunque haya sido elaborada sobre la base de una proposición individual de uno de sus miembros o de una comisión (art. 37).

Otro aspecto de su debilidad legislativa viene referido a su poder de veto. El Consejo Federal carece de poder alguno para fijar el contenido de las leyes, competencia exclusiva del Consejo Nacional, quedándole sólo el recurso del veto. Aunque en principio el poder de veto del Consejo Federal puede plantearse sobre toda decisión legislativa, sea constitucional u ordinaria, adoptada por el Consejo Nacional en el plazo de las ocho semanas siguientes a su recepción, para lo cual deberá ser motivado y tramitado por el Canciller Federal (art. 42.3), su eficacia es claramente limitada. Se impide su utilización para las leyes federales más importantes (art. 42.5)²³, y es fácilmente superable por el Consejo Nacional al requerir única-

22 Desde 1961, y tal como establece el artículo 75, el Consejo Federal cuenta únicamente con el mecanismo de las preguntas e interpelaciones a los miembros del Gobierno Federal para controlar la acción de gobierno.

23 Entre ellas cabe destacar la aprobación del reglamento interior del Consejo Nacional, la disolución del Consejo Nacional, la aprobación del presupuesto, la disposición de bienes de la Federación, la ley federal de finanzas, la suplencia del presidente federal, etc.

mente que éste reitere de nuevo la propuesta de ley en los mismos términos por mayoría simple de votos en presencia de, al menos, la mitad de sus miembros. Por tanto, el contencioso entre ambas cámaras, el veto suspensivo temporal del Consejo Federal sobre las propuestas de legislación provenientes del Consejo Nacional, se limita a añadir una nueva lectura parlamentaria²⁴. Lo cual se agrava por su exclusión tanto del proceso legislativo de materias tan importantes como las financieras o presupuestarias (art. 42), como del proceso de modificación constitucional federal²⁵. Además, el Consejo Federal se encuentra en clara debilidad en el seno de la Asamblea Federal, por su poder limitado a la hora de convocarla y porque en esta reunión conjunta no votan ambas cámaras de forma separada sino conjuntamente por mayoría simple, salvo para el caso de acusación al Presidente Federal que exige mayoría de dos tercios, lo que implica que los 64 miembros del Consejo Federal tienen poco peso contra los 183 del Consejo Nacional.

Sin embargo, no es únicamente que el Consejo Federal austríaco no actúe como cámara de representación de intereses estatales, lo cual se intenta compensar con ciertas innovaciones institucionales paralelas de federalismo cooperativo como las leyes paccionadas o el órgano de coordinación de los Estados –*Verbindungsstelle der Bundesländer*–, sino que además tampoco lo hace como cámara de oposición frente al Gobierno Federal o al Consejo Nacional. Se trata de una cámara de representación de intereses partidistas ya que su composición, debates y comportamiento de sus miembros en las votaciones se rige por criterios y fidelidades partidistas que hace que su actividad no se diferencie en modo alguno de la del Consejo Nacional. Por tanto, el color ideológico de ambas cámaras legislativas federales acaba siendo el mismo, de ahí que no haya en el resultado final de sus actividades legislativas una diferencia real de tendencia política²⁶. Sólo la erosión en la disciplina interna de los partidos y un incremento en el número de éstos con representación parlamentaria fortalecerá su poder y papel político más allá de su actual consideración como trampolín de personalidades estatales de cara a su carrera política hacia el Gobierno Federal²⁷. También eliminaría la práctica de utilizar el veto del Consejo Federal, con el consentimiento del Gobierno Federal, como el trámite más rápido para la reforma parcial o total de una ley del Consejo Nacional

24 El único caso previsto de poder de veto absoluto en favor del Consejo Federal trata de las reformas constitucionales que afecten a la representación de los Estados autónomos en dicho Consejo, regulado en los artículos 34 y 35 de la Constitución Federal, para lo cual se exigirá no sólo mayoría de votos sino también el respaldo de la mayoría de los representantes de al menos cuatro Estados.

25 Las leyes constitucionales, así como las disposiciones constitucionales contenidas en las leyes ordinarias tendrán que ser aprobadas únicamente por el Consejo Nacional con el quórum de la mitad de sus miembros y por mayoría de 2/3 de los votos emitidos.

26 Pelinka, 1988: 50 y ss.

27 Douin, 1977: 228.

que haya sido rechazada por contener errores jurídicos, que necesite aclaraciones o que haya sido objeto de fuertes críticas por la opinión pública.

2.4. *La Administración Federal Indirecta –Mittelbare Bundesverwaltung–.*

La Constitución federal prevé que, a falta de órganos propios de la Federación, sean las administraciones estatales, y en particular los Gobernadores estatales, los encargados y responsables de la ejecución de las competencias o funciones federales (art. 102.1). Esta provisión constitucional lleva consigo un complejo desdoblamiento en las funciones de las autoridades estatales²⁸. Así, el Gobernador Estatal –*Landeshauptmann*– será por un lado Presidente del Gobierno Estatal, y políticamente responsable de él ante el Parlamento Estatal –*Landtag*–, y por el otro, el más alto representante del Gobierno Federal en el Estado o esfera autónoma en cuestión, en su papel, como establece el artículo 103, de administrador federal indirecto responsable de la ejecución de las políticas, directivas y leyes federales en el Estado Autónomo. En desarrollo de esta función, los gobernadores estatales, los órganos administrativos subordinados a ellos, y los miembros de los gobiernos estatales, actuarán como autoridades de la Federación bajo la atenta vigilancia y fiscalización del Tribunal Constitucional y sujeta a las instrucciones del Gobierno Federal y de los Ministerios Federales.

2.5. *Los elementos constitucionales que permiten una injerencia de los órganos federales en los asuntos propiamente estatales.*

Entre estos controles directos en manos de las instancias federales cabe destacar: (1) la capacidad de disolución de las Asambleas Estatales por el Presidente Federal, a propuesta del Gobierno Federal y con la aprobación del Consejo Federal con el *quórum* de la mitad de sus diputados y por mayoría de 2/3 de los votos (art. 100); (2) la participación del Gobierno Federal en la adopción de las leyes estatales en forma de veto o acuerdo (art. 97.2 y art. 98)²⁹; (3) la exhaustiva regulación constitucional federal de la organización política interna de los Estados tanto en el ámbito del poder legislativo (art. 95, art. 96, art. 97, etc.), como en el del ejecutivo (art.

28 Dachs, 1996: 239-240.

29 Mientras el acuerdo del Gobierno Federal se entiende necesario para la ley estatal que prevea para su ejecución el concurso de los órganos federales (art. 97.2), el Gobierno Federal podrá, al mismo tiempo, vetar cualquier ley estatal aprobada por la Asamblea Estatal en el plazo de las ocho semanas siguientes a su remisión por el Gobernador al estimar que el texto perjudica los intereses de la Federación, aunque este veto federal puede ser superado por mayoría simple en la Dieta Estatal (art. 98).

100, art. 101 y art. 105, etc.); (4) la participación o acuerdo del Gobierno Federal en la nominación del director administrativo del Estado –*Landesamtsdirektor*–, es decir, el auxiliar del Gobernador en las materias de la administración federal mediata; y (5) la falta de una real y suficiente autonomía financiera estatal por la insuficiencia de los recursos propios de los Estados y por la debilidad de los medios de acción de ellos en este ámbito

2.6. Y finalmente, la falta de autonomía constitucional estatal.

El artículo 2 de la Constitución Federal establece que las nueve partes integrantes de la unidad federal se configuran como Estados de carácter autónomo, cuya estatalidad originaria aparece aparentemente consagrada por sus tres elementos fundamentales: población, territorio y poder político. Este poder político estatal, a pesar de carecer de competencias o jurisdicción propia por el principio de cláusula residual consagrado en el artículo 15, cuenta con una autonomía constitucional. Cada Estado Autónomo actúa en el marco de gobierno establecido en su propia Constitución. En base a ésta, todo Estado Autónomo cuenta con su propia Asamblea o Dieta Estatal –*Lantag*– cuyos miembros, que varían de 36 a 56, eligen a un Gobierno Estatal –*Landesregierung*– consistente en un Gobernador –*Landeshauptmann*– y el resto de consejeros, quienes son responsables ante el *Landtag*. Entre las funciones de estas Dietas Estatales resalta su poder para promulgar por sí mismas, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, y sin participación del legislador federal, las Constituciones Estatales con la única limitación de que no contravengan la ley constitucional federal. La Constitución Federal se constituye en el límite externo del poder legislativo o capacidad dispositiva de los *Länder*.

De cualquier forma, esta autonomía constitucional estatal se ha visto limitada por dos elementos constitucionales federales. Por un lado, la superioridad de ley constitucional federal sobre la estatal (art. 99.1), cuya conformidad se encarga de garantizar el Tribunal Constitucional, ha hecho que durante mucho tiempo las Constituciones Estatales no sólo se asemejaran mucho unas a las otras tanto en contenido como en redacción (de ahí que se les llame leyes Rank Xerox), sino que se hayan convertido en simples leyes de aplicación o ejecución de la Constitución Federal, reproduciendo, en muchos casos, literalmente las disposiciones de ésta. No obstante, con el paso del tiempo y con el incremento de las competencias estatales a raíz de las sucesivas reformas constitucionales, estas Constituciones Estatales han pasado a ser verdaderas leyes de desarrollo de la Constitución Federal en aquellas materias no recogidas o reguladas por ella siempre bajo un riguroso respeto de sus preceptos y principios básicos.

El segundo elemento constitucional es la exhaustiva y detallada regulación que hace la Constitución Federal de la organización política interna de los Estados

y que deja escaso margen de maniobra al nivel estatal para su autonomía constitucional. La Constitución Federal no se limita únicamente a dictar unas orientaciones generales relativas a la forma de gobierno, al principio democrático y social del Estado, a la estandarización de los derechos fundamentales y al reconocimiento del estado de derecho, sino que regula, vía prescripciones minuciosas, las competencias del nivel de gobierno estatal, sus procesos electorales, la composición y funcionamiento de sus instituciones políticas, así como las funciones y competencias de las mismas. Esta hiperregulación constitucional federal afecta tanto al ámbito del poder legislativo (el carácter monocameral del sistema legislativo estatal –art 95.1–, el procedimiento de elección de sus miembros –art 95.1–, la composición de la Dieta Estatal –art 95.4, la inmunidad de sus miembros –art 96–, el proceso de elaboración de las leyes estatales –art 97.1–, así como el funcionamiento y organización interna de la cámara, o la sanción de las leyes), como al ámbito del poder ejecutivo (regula el órgano que lo nombra: la Dieta Estatal –art 101.1–, las modalidades de su elección –art 101.2–, su composición –art 100.3–, sus funciones –art 105–, etc.). Esto explica que las Constituciones Estatales se limiten a un catálogo de referencias expresas sobre los principios básicos del estado de derecho, democrático y social, sobre el ejercicio de determinados derechos y libertades fundamentales, sobre disposiciones relativas a la población, territorio, capital, sede de las instituciones, símbolos del Estado (bandera, escudo, sello, himno, lengua oficial, etc.) y cláusulas de protección de las minorías lingüísticas, así como sobre sus instituciones políticas, organización local o elección de los miembros del Consejo Federal.

3. NATURALEZA DE LA ESTRUCTURA FEDERAL AUSTRIACA: ¿REGIONALISMO O FEDERALISMO?.

La práctica de grandes y sobredimensionadas coaliciones de gobierno entre socialistas –SPÖ– y populares –ÖVP– desde el inicio de la Segunda República en 1945, ha promovido un reparto de las áreas de vida pública en verdaderas esferas de influencia partidista bajo el sistema de *Proporz*³⁰. Ha permitido al mismo tiempo, aprovechando las amplias mayorías parlamentarias asociadas a estas grandes coaliciones acordadas hasta mediados de los sesenta y el hecho de que la revisión constitucional fuera una competencia en exclusiva de la Federación, que se llevaran a cabo sucesivas revisiones constitucionales que aumentaban la dotación competencial de las autoridades centrales y pervertían la concepción federal del Estado³¹. Estos dos campos políticos –*lager*– remanentes se pusieron de acuerdo

30 Dreijmanis, 1982: 238.

31 Douin, 1977: 52 y ss.

para evitar la pesadilla de la confrontación de los años treinta trabajando y luchando por la creación de una identidad nacional a costa de los derechos y demandas de los *Länder*. Por tanto en el período de la posguerra se debilitaron los poderes de los Estados gracias a la gran coalición que les permitía superar con suma facilidad la mayoría de 2/3 de votos en el Consejo Nacional para reformar la Constitución. Un segundo factor que durante estos años debilitó aún más el federalismo y los poderes de los *Länder* fue el partenariado social impuesto tras 1945. Esta práctica agravó las tensiones centralizadoras en la medida en que ésta requería organizaciones extremadamente centralizadas de intereses respectivos, como evidencia que desde 1945 sólo haya habido en Austria una Federación sindical que engloba a varias facciones ideológicas desde la socialista, la comunista hasta la cristiano-socialdemócrata³². De esta forma podemos decir que la gran coalición y el partenariado social promovieron un fuerte desarrollo económico, y la reconstrucción de la identidad nacional pero en detrimento del poder estatal y del carácter federal del Estado austríaco. El modelo federal era considerado por aquel entonces como obsoleto, ineficiente e irracional desde el punto de vista económico ya que amenazaba con acarrear conflictos de planificación y de control económico entre las autoridades centrales y las estatales. De esta forma, el federalismo tomó “una calidad puramente folklórica”³³.

La tendencia cambió de signo a partir de mediados de los años setenta con nuevas revisiones constitucionales que esta vez fortalecían la descentralización política en favor de los Estados Autónomos coincidiendo con la creciente conciencia federal de la población austríaca pero sobre todo, de los líderes estatales. De hecho, el punto de partida de esta tendencia descentralizadora en favor de los *Länder* fue el programa o catálogo común preparado y presentado por los nueve Estados Autónomos en 1964 con el que solicitaban mayores poderes y concesiones competenciales a su favor. Estas reclamaciones fueron parcialmente aceptadas con las reformas constitucionales de 1974 y de 1988 por las que se redescubre la autonomía constitucional estatal a la hora de contraer obligaciones de derecho público mediante convenios con los otros *Länder* y/o con la Federación y a la hora de elaborar y suscribir acuerdos o tratados internacionales, como tenían los cantones suizos³⁴. Junto a la creciente conciencia federal de la población y de las autoridades estatales, son tres las razones fundamentales que justifican este cambio de rumbo en las revisiones constitucionales:

32 Bakvis y Chandler, 1987: 289-290.

33 Öhlinger, 1988: 231.

34 Pero ante la importancia de mantener la unicidad de la posición externa del Estado austríaco en el ámbito de la política exterior y la complejidad de los procedimientos previstos para llevarlos a cabo, ha hecho que desde esa reforma no se haya suscrito ningún tratado de cooperación regional.

- (1) el final de la primera experiencia de gran coalición entre socialistas y populares en abril de 1966 hizo que el federalismo se convirtiera en una de las principales bazas políticas que explotó por el principal partido de la oposición federal de turno de cara a promover su fortaleza política electoral a nivel de los *Länder* y así contrarrestar en parte el poder central en manos del otro gran partido nacional. Este creciente interés de los partidos por el nivel estatal permitió poner fin a sus rígidas y centralizadas estructuras de liderazgo interno para fortalecer las instancias estatales de los distintos partidos con el fin de alcanzar mayores dosis de independencia funcional y eficacia;
- (2) las rígidas mentalidades de campos o *lager* se fueron diluyendo en favor de un mayor auge del principio de subsidiariedad, en lo cual influyeron varias cuestiones como los nuevos límites en la habilidad gubernamental central para planear y dirigir a la sociedad, el fin de la planificación económica central, los efectos negativos de la creciente burocratización que había promovido la centralización en todas sus vertientes y, por último, la nueva apreciación social por la emancipación y autorrealización de los individuos a la hora de la articulación de los intereses societales. Aunque se presume del nuevo federalismo austríaco, una búsqueda renovada de una mayor autonomía de sus unidades componentes *vis a vis* el Gobierno Central, la verdadera concepción descentralizadora en favor del autogobierno o autoadministración está más vinculada con la dimensión de la autonomía individual que con el de las subunidades política-administrativas del Estado³⁵;
- (3) el deseo de ganar el apoyo de los Estados Autónomos en el proceso de adhesión a la Unión Europea. Para compensar de algún modo a las autoridades estatales por la posible pérdida de poderes en favor de la Unión, el Gobierno Federal acordó con los Estados nuevas revisiones constitucionales que buscaban reforzar la transferencia de poderes de la Federación a los Estados. De entre estas revisiones podemos mencionar dos por su importancia y alcance. La primera fue la reforma constitucional de 1992 con la que se regulan todos los aspectos de la participación estatal en los asuntos europeos como la obligación del Estado central de informar a éstos sobre el desarrollo del proceso de integración europea, la garantía de su acceso a los datos bancarios europeos, el envío de diputados de los *Länder* a Bruselas, y el derecho de todo *Länder* a presentar y expresar declaraciones de oposición y de apremio sobre cualquier proyecto europeo que pudiera afectar a sus poderes legislativos³⁶. La segunda gran re-

35 Ölhinger, 1988: 234.

36 De Villiers, 1994: 384.

forma constitucional inició su trámite parlamentario en septiembre de 1994, pero la pérdida de la mayoría necesaria de 2/3 en el Consejo Nacional por la ruptura del gobierno de gran coalición y la consiguiente disolución del Consejo Nacional en diciembre de 1995 no permitió aprobarla aunque sigue negociándose³⁷.

Mientras tanto, la falta de representación de las unidades estatales en el nivel ejecutivo y legislativo federal, el escaso poder competencial asignado constitucionalmente a éstas³⁸, la tendencia a formar grandes y sobredimensionadas coaliciones de gobierno entre socialistas y populares y la activa participación de actores extra-parlamentarios, fundamentalmente grupos de interés, en el proceso de toma de decisiones, ha llevado a los Estados a buscar su participación y representación en éste por medio de estructuras extra-constitucionales. Es lo que ha venido a llamarse el federalismo cooperativo austríaco. Supone acciones concertadas, surgidas de forma voluntaria, a partir de la concordancia de la acción legislativa y de gobierno de los Estados -convenios horizontales-, o entre éstos y la Federación -convenios verticales-. Se trata de renunciar a su capacidad de decisión individual plena en favor de una acción conjunta o coincidente a la hora de perfilar los proyectos gubernamentales que les pudieran afectar hacia una tendencia uniformadora estatal³⁹.

4. CONCLUSIÓN.

Aunque recientemente el federalismo se ha convertido en una cuestión de preocupación e interés político, aunque hoy en día asistamos a una revitalización del regionalismo y de la descentralización dando un nuevo ímpetu al federalismo austríaco, éste sigue siendo una realidad emocional y simbólica, “un proceso inconcluso”⁴⁰. El federalismo de la República Austríaca no aplica estrictamente los principios básicos del federalismo⁴¹ ya que se diseñó como la mejor forma para *puentear* las opuestas visiones sociales y culturales de los trabajadores socialistas de Viena y los campesinos católicos de las provincias alpinas⁴² y, en todo caso, fue una apuesta por el autogobierno local como reacción ante la burocracia centralizante

37 Sully, 1996: 633-634.

38 Hitchner y Levine, 1981: 90.

39 De Villiers, 1994: 17.

40 Gerlich, 1982: 215.

41 Blondel, 1995: 237.

42 Schlesinger, 1945: 248.

del imperio. Hoy, la verdadera significación del federalismo austriaco, de la descentralización política en marcha desde julio de 1974 reside en un mecanismo de fortaleza y protección a nivel estatal en manos del principal partido de la oposición a nivel federal para contrarrestar el poder del partido de turno en el Gobierno Federal. Así, Baja Austria, Alta Austria, Salzburgo, Tirol, Voralberg y Estiria se han convertido durante gran parte de la Segunda República en feudos tradicionales del ÖVP para contrarrestar el poder central de un hipotético Gobierno Federal dominado por el SPÖ, y los Estados de Viena, Burgenland y Carintia del SPÖ para contrarrestar los Gobiernos Centrales del ÖVP. Es decir, el Estado federal y los Estados Autónomos se han convertido en los terrenos provistos constitucionalmente para llevar a cabo de forma pacífica el conflicto entre los dos principales partidos políticos⁴³.

43 Pelinka, 1988: 50.

BIBLIOGRAFÍA:

- BAKVIS, Herman and William M. CHANDLER, (1987), *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto Press, Toronto.
- BLONDEL, Jean, (1995), *Comparative Government*, Prentice Hall/Harvester Whearshaf, Londres.
- BLUHM, William T., (1973), *Building an Austrian Nation; The Political Integration of a Western State*, Yale University Press, New Haven.
- BOGDANOR, Vernon, (1988), *Constitutions in Democratic Politics*, Gower, Aldershot.
- BROWN, Chris, (1994), *Political Restructuring in Europe, Ethical Perspectives*, Routledge, Londres.
- BURGESS, Michael, (1986), *Federalism and Federation in Western Europe*, Croom Helm, Londres.
- DACHS, Herbert, (1996), "The Politics of Regional Subdivisions", Volkmar LAUBER, *Contemporary Austrian Politics*, Westview Press, Oxford.
- DE VILLIERS, Bertus, (1994), *Evaluating federal systems*, Juta & CO., LTD/ Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- DENNINGER, Erhard, (1976), *Freiheitliche Demokratische Grundordnung*, 2 vols., Frankfurt.
- DORFMAN, Gerard A. and Peter J. DUGNAN, (1988), *Politics in Western Europe*, Hoover Institution Press, Stanford, CA.
- DOUIN, Claude-Sophie, (1977), *Le Fédéralisme Autrichien*, Librairie Générale de Droit et De Jurisprudence, Paris.
- DREIJMANIS; John, (1982), "Austria: The Black-Red Coalitions", Eric C. BROWNE and John DREIJMANIS, *Government Coalitions in Western Democracies*, Longman, Nueva York.
- ELAZAR, Daniel J., (1991), *Federal Systems of the World: A handbook of Federal, Confederal and Autonomy arrangements*, Longman Current Affairs.
- ELAZAR, Daniel J., (1979), *Federalism and Political Integration*, Turtledove Publishing.
- FITZMAURICE, John, (1996), *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*, Hurst & Company, Londres.
- GERLICH, Peter, (1982), "Government Structure: the principles of government", Kurt STEINER, *Modern Austria*, SPOSS INC, California.
- HITCHNER, Dell Gillette, and Carol LEVINE, (1981), *Comparative Government and Politics*, Harper & Row Publishers, Nueva York.
- KNEUCKER, Raoul F., (1982), "Public Administration", Kurt STEINER eds., *Modern Austria*, SPOSS INC, California.
- LEMCO, Jonathan, (1991), *Political Stability in Federal Governments*, Praeger, Nuevo York.

- MCWHINNEY, Edward, (1966), *Federal Constitution-making for a Multi-National World*, A.W. Sijthoff, Leyden.
- MÉNY, Yves and Andrew KNAPP, (1998), *Government and Politics in Western Europe*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.
- MUNRO, William Bennett, (1931), *The Governments of Europe*, The Macmillan Company, Nueva York, págs. 787-803.
- ÖHLINGER, Theo, (1988), "Centralizing and Decentralizing trends in the Austrian Constitution", LLOYD BROWN-JOHN, *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, University Press of America.
- PELINKA, Anton, (1988), "The Peculiarities of Politics in Austria", Jim Sweeney and Josef Weidenholzer, *Austria; A study in Modern Achievement*, Avebury, Aldershot.
- SAWER, Geoffrey, (1976), *Modern Federalism*, Pitman Australia, Sidney.
- SCHLESINGER, Rudolf, (1945), *Federalism Central and Eastern Europe*, Kegan Paul, Trench, Trubner & CO., LTD., Londres.
- SIEGLER, Heinrich, (1994), *Austria: Problems and Achievements since 1945*, Siegler & CO. KG., Bonn.
- SULLY, Melanie, (1990), *A Contemporary History of Austria*, Routledge, Londres.
- SULLY, Melanie, (Julio 1996), "The 1995 Austrian Elections: Winter of Discontent", *West European Politics*, vol. 19, nº 3, págs. 633-640.
- VERNET I LLOBER, Jaume, (1997), *El Sistema Federal Austríaco*, Marcial Pons, Madrid.
- WIARDA, Howard J., (1985), *New Directions in Comparative Politics*, Westview Press, Boulder.
- WEIBEL, Ernest, (1988), "Swiss Federalism and its evolution in comparison with West Germany, Austria and Yugoslavia", LLOYD Brown-John, *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, University Press of America.

Recibido, Septiembre de 2000; Aceptado, Enero de 2001.