



Austria: fracaso de la Convención Constitucional; sin cambios para el sistema federal

ANNA GAMPER

La República de Austria es una de los sistemas federales europeos "antiguos". Fue fundada en 1918 como República de Austria Alemana por la Asamblea Nacional Provisional, creada gracias a la voluntad política de los *Länder* de habla alemana del antiguo Imperio Austrohúngaro; luego se restableció en 1945 al finalizar la Segunda Guerra Mundial. La Constitución federal, que se remonta a la Ley Constitucional de 1920, se ha modificado muchas veces y también se ha complementado con numerosas leyes y disposiciones federales adicionales. Ésta es una de las razones por las que Austria convocó a una convención constitucional en 2003, a la que asistieron 70 expertos y funcionarios, entre ellos, representantes de los nueve *Länder*, y que estuvo presidida por el presidente del Tribunal Federal de Cuentas. Su tarea consistió en redactar una nueva constitución federal y presentarla a principios de 2005. La intención no era sólo crear un texto constitucional de alcance general, sino actualizar la sustancia de la actual Constitución y, en particular, reformar el sistema federal. Sin embargo, la Convención Constitucional no logró un compromiso ni entre los partidos políticos ni entre la federación y los *Länder*,

por lo que parece poco probable que haya una reforma importante del sistema federal por el momento. Ahora se espera que un comité parlamentario aborde algunos de los problemas de la reforma, pero el gobierno conservador se enfrenta al problema de que cualquier reforma constitucional necesitaría la aprobación del principal partido de oposición: los socialdemócratas.

Las opciones de cambio incluyen modificar la composición y las funciones del Consejo Federal (*Bundesrat*), la cámara alta del Parlamento federal. Los parlamentos de los *Länder* eligen a los miembros del Consejo Federal, mediante un sistema de representación proporcional de acuerdo con la población de cada *Land*. Por regla general, el Consejo Federal sólo tiene derecho a objetar una ley aprobada por la cámara baja (Consejo Nacional o *Nationalrat*), aunque el Consejo Nacional puede anular su objeción con un quórum calificado. Sólo hay unos cuantos casos en los que el Consejo Federal posee el derecho de veto absoluto, como un proyecto de ley con el que se pretenda reducir las facultades de los *Länder*. Hasta ahora no se ha ejercido este derecho de veto absoluto, ni tampoco, con contadas excepciones, el derecho de veto suspensivo. Esto se debe a que los miembros del Consejo Federal mantienen un estrecho vínculo con sus aliados políticos en el Consejo Nacional, lo que los persuade de no negar la aprobación de un proyecto de ley que ha sido aprobado por una mayoría del Consejo Nacional. Por consiguiente, la cuestión es si otro modo de selección (por ejemplo, designaciones a cargo de los gobernadores de los *Länder* o elecciones directas de sus habitantes) o un nexo más cercano entre los parlamentos de los *Länder* y sus delegados fortalecería la representación de los intereses de los *Länder* en el Consejo Federal.

Otro tema es una posible transformación del sistema de "administración federal indirecta" en una representación directa de los *Länder*. En la actualidad, los gobernadores de los *Länder* – y los tribunales administrativos independientes – pueden desempeñar importantes tareas administrativas en nombre de la federación. Las modificaciones relativas a la asignación de responsabilidades podría incluir, entonces, una ampliación de las facultades administrativas de los *Länder*, aunque esto no compensaría la pérdida de facultades legislativas que probablemente sufrirían los *Länder*.

Si bien la federación y los *Länder* comparten facultades legislativas y administrativas, el poder judicial sigue siendo responsabilidad exclusiva de la federación. Sin embargo, esto podría cambiar, pues la Convención Constitucional recomendó el establecimiento de tribunales administrativos de los *Länder*. Estos tribunales sustituirían a los actuales tribunales administrativos independientes, de modo que la jurisdicción en materia administrativa tendría una base más descentralizada, en vez de ser ejercida por una autoridad central, a saber, el Tribunal Administrativo.

La Constitución federal regula el sistema de gobierno legislativo y ejecutivo en los *Länder*. Determina la selección y el papel de sus parlamentos, gobiernos y gobernadores; sin embargo, se deja a las constituciones de los

Länder la adopción de disposiciones más detalladas o complementarias. Además de las reglas de la Constitución federal que se aplican explícitamente a las constituciones de los *Länder*, el Tribunal Constitucional ha aplicado en repetidas ocasiones los criterios implícitos de homogeneidad a dichas constituciones. Aun así, sus sistemas de gobierno legislativo y ejecutivo no reflejan del todo el sistema en el orden federal. Por ejemplo, los parlamentos de los *Länder* no tienen una estructura bicameral, ni se elige directamente a los gobernadores de los *Länder* (como sucede con el presidente federal). Los parlamentos de los *Länder* eligen a sus respectivos gobiernos, incluidos sus gobernadores, de acuerdo con un sistema electoral por representación proporcional o por mayoría, mientras que el presidente designa al gobierno federal. Antes de asumir su cargo, los gobernadores de los *Länder* protestan ante el presidente respetar la Constitución federal.

Los *Länder* están representados directamente dentro de la legislatura federal en el Consejo Federal. Por su parte, la elaboración de leyes está sujeta a la supervisión federal, que en algunos casos puede incluso evitar que una ley de un *Land* entre en vigor. El presidente federal tiene una participación formal en el orden de los *Länder*, pues a él le corresponde designar al gobernador de cada *Land* e incluso está facultado para disolver sus parlamentos (lo que, en la práctica, nunca ha ocurrido).

Sin duda, la posición de los *Länder* sería mucho más débil de no ser por los numerosos instrumentos de cooperación intergubernamental, tanto jurídicos como informales, por ejemplo, conferencias de los *Länder*, la oficina de enlace con los *Länder*, contratos de derecho privado y tratados de derecho público entre la federación y los *Länder*. En el ámbito del federalismo fiscal, donde la federación sigue desempeñando un papel predominante, ambos órdenes han creado muchos instrumentos de coordinación intergubernamental.

Sin duda, la posición de los *Länder* sería mucho más débil de no ser por los numerosos instrumentos de cooperación intergubernamental, tanto jurídicos como informales.

Aunque el gobierno local constituye el tercer nivel en Austria, los municipios no son unidades constitutivas del sistema federal. Su estructura básica se establece en la Constitución federal, pero la elaboración más detallada de las leyes sobre el gobierno local se deja en manos de los *Länder*. Las

asociaciones de representantes municipales participan en el federalismo fiscal cooperativo, pero ésa es casi la única señal de "federalismo de tres niveles"

La Convención Constitucional se enfrentó a una plétora de opciones de reforma. No dejará de ser una tarea muy difícil hallar una solución adecuada, que debe combinar una estructura de gobierno federal con los desafíos que representa la pertenencia a la Unión Europea. En particular, esto tendrá una importancia vital para el papel de los parlamentos de los *Länder* en el futuro, pues cualquier disminución adicional de sus facultades pondría en tela de juicio todo el sistema federal.