

Los expertos frente a la Constitución

Tras el punto muerto anterior, se espera que la segunda ronda de negociaciones para las reformas tenga éxito

POR PETER BUßJÄGER



REUTERS/LEONHARD FOEGER

El canciller austriaco Alfred Gusenbauer (izq.) con el vicecanciller Wilhelm Molterer durante una conferencia de prensa en Linz. Gusenbauer (socialdemócrata) prometió, como parte de su acuerdo de coalición con los conservadores, una reforma constitucional.

EL NUEVO CANCELLER AUSTRIACO, Alfred Gusenbauer (socialdemócrata), declaró que la reforma del Estado federal austriaco y de la administración es el “alma” del acuerdo en vigor entre los dos partidos que forman su gobierno de coalición.

Gusenbauer tomó posesión como canciller en enero de 2007, después de más de tres meses de difíciles negociaciones entre su propio partido y el conservador Partido Popular que concluyeron con un acuerdo de coalición. El resultado de las elecciones na-

cionales, celebradas el pasado 1 de octubre, fue prácticamente un empate en el número de escaños legislativos entre los socialdemócratas y el Partido Popular.

La reforma federal fue bien acogida como un importantísimo avance pues, tradicionalmente, el Partido Popular había favorecido un alto nivel de autonomía para los *Länder* (equivalentes a los estados o provincias) mientras que, en el pasado, los socialdemócratas habían defendido un gobierno central fuerte.

De hecho, la sección del acuerdo que tra-

ta de la nueva reforma constitucional no se propone la redacción de una nueva constitución sino el logro de otras reformas, por ejemplo:

- el establecimiento de tribunales administrativos en los *Länder* que les permitan la participación de los *Länder* en los juzgados;
- la organización de un nuevo sistema para administrar la educación, lo que permitiría a los *Länder* desempeñar un papel más importante en el sistema educativo austriaco;
- la ampliación de la autonomía constitucional de los *Länder* y la reducción de las facultades de supervisión de la federación;
- la creación de una nueva distribución de competencias a través de lo que se ha denominado “tercer pilar” para permitir algún tipo de legislación cooperativa entre la federación y los *Länder*.

Este último objetivo, la creación de un “tercer pilar”, es el más difícil. Muchos observadores dudan que haya posibilidades de alcanzar un consenso sobre una nueva forma de compartir el poder.

El más reciente de los intentos de Austria de reformar su sistema federal tuvo lugar entre junio de 2003 y enero de 2005 sin que se llegara a un acuerdo respecto a la distribución de competencias, a la reestructuración de las relaciones financieras entre la federación, los *Länder* y los gobiernos locales o en cuanto a la creación de una nueva carta de derechos fundamentales.

Un experto por partido político

Una diferencia fundamental de la nueva reforma constitucional encabezada por el canciller Gusenbauer es que un pequeño grupo de expertos —quienes habían participado de manera importante en el intento anterior de reformar el sistema federal austriaco— estará a cargo de desarrollar las propuestas de reforma. El acuerdo entre los socialdemócratas y el Partido Popular nombra a dos expertos de cada uno de los partidos que forman la coalición. Por el lado socialdemócrata están Theo Öhlinger, profesor de derecho constitucional de la Universidad de Viena, y Peter Kostelka, ex portavoz de la bancada socialdemócrata en la legislatura austriaca que más adelante fue nombrado Ombudsman por su partido. Los expertos del Partido Popular son An-

Peter Bußjäger dirige el Instituto de Federalismo de Innsbruck, Austria. Previamente fue miembro del equipo de trabajo de la Convención Constitucional Austriaca. En 1986 obtuvo el doctorado en derecho por la Universidad de Innsbruck.

deas Khol, ex presidente de la legislatura austriaca que, a pesar de estar retirado, sigue siendo uno de los políticos más prominentes y concedores del federalismo austriaco, y Franz Fiedler, ex magistrado presidente del Tribunal de Revisión de Cuentas.

La conferencia de gobernadores estatales nombró a dos expertos delegados. El primero es Gabriele Burgstaller, gobernadora de Salzburgo y miembro del Partido Socialdemócrata. El segundo es Herbert Sausgruber, gobernador de Vorarlberg y miembro del Partido Popular. Ambos están representados parcialmente por otros expertos. Georg Lienbacher, director de asuntos constitucionales de la cancillería federal, ocupa el cargo de secretario general de este grupo de expertos que tiene hasta finales de junio para elaborar sus propuestas.

¿Se vislumbra un federalismo ejecutivo?

Actualmente, el grupo de expertos centra su atención en temas relacionados con los tribunales administrativos en los *Länder*, la organización de la administración educativa en Austria y la concentración administrativa de la seguridad social en centros únicos de atención a nivel regional. Es probable que estas propuestas reciban el apoyo tanto del gobierno federal como de los *Länder* y, en consecuencia, fortalezcan el “federalismo ejecutivo” a nivel nacional. Es de esperarse que los partidos de oposición (el Partido Verde, el Partido de la Libertad y el BZÖ [el partido de Jörg Haider]) objeten estos proyectos pero probablemente no sean capaces de impedirlos si los socialdemócratas y el Partido Popular, que además tienen el control en ocho de los nueve *Länder* (todos, salvo Corintia, gobernado por el partido de Jörg Haider), llegan a un consenso.

Es poco probable que surjan otras oportunidades para una nueva distribución de las facultades en áreas legislativas. Las posturas de los *Länder* y las propuestas de la federación son diametralmente distin-

tas. En términos generales, es poco probable que los *Länder* amplíen sus funciones legislativas y adquieran mayor autonomía legislativa. Quizá la creación de una legislación cooperativa entre la federación y los *Länder* a través de lo que se ha denominado el “tercer pilar” sirva de simulacro para tratar algunos asuntos concernientes a hospitales, seguridad social y temas relacionados con la juventud. Lo anterior podría abrir paso a un cambio más adelante.

Los intentos anteriores fracasaron

En esta ocasión, las probabilidades de éxito de la reforma son mayores que en el pasado. Un intento anterior de reformar el sistema federal fue la Reforma Estructural de Competencias que se llevó a cabo entre 1989 y 1994. Ante el posible ingreso de Austria a la UE, los *Länder* exigieron una redistribución absoluta de competencias al interior del sistema federal para compensar la pérdida de atribuciones y de campo de acción en una serie de terrenos legislativos. Finalmente, los *Länder* rechazaron la fórmula negociada.

El segundo proyecto para una reforma estructural del sistema federal del país fue la Convención Constitucional Austriaca, celebrada entre junio de 2003 y enero de 2005.

La Convención, alentada por el futuro ingreso de Austria a la UE, intentó redactar propuestas de reforma tanto del sistema político austriaco como de su Constitución. La Convención dio por concluidos sus trabajos en enero de 2005 sin haber llegado a un acuerdo.

Aunque ambos proyectos de reforma tuvieron metas similares, existe una diferencia fundamental. A finales de la década de 1990 y en los primeros años del siglo XXI, cambiaron los paradigmas del debate austriaco sobre el sistema federal. La concepción de la reforma dejó de girar en torno al fortalecimiento de las facultades de los *Länder* y se enfocó en el futuro del propio sistema federal. 

La Constitución de 1920 se originó de un acuerdo bipartidista

La Constitución Federal de Austria, redactada, entre otros, por el jurista Hans Kelsen en 1920, creó una federación altamente centralizada. Desde entonces, muchas de las enmiendas han modificado la distribución de competencias y transferido facultades adicionales al ámbito federal.

La Constitución fue el resultado de un acuerdo entre las intenciones políticas del conservador Partido Social Cristiano (el predecesor del actual Partido Popular, el ÖVP), que estaba a favor de una autonomía significativa de los *Länder*, y el Partido Socialdemócrata (SPÖ), que prefería un poder central fuerte.