

## INTRODUCCIÓN A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL AUSTRIACA\*

Peter Pernthaler\*\*  
Universidad de Innsbruck

### I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN AUSTRIACA

La vigente Constitución federal austríaca es una de las más antiguas de Europa. Originariamente entró en vigor el 1 de octubre de 1920, bajo el siguiente título: "*Bundes-Verfassungsgesetz, mit dem die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird*", (BGBl n.º 1/1920) (1). La República austríaca surgió en el año 1918, después de la caída de la monarquía austro-húngara, a raíz de movimientos revolucionarios que tuvieron lugar simultáneamente en Viena y en los demás *Länder* (2). Mientras el Gobierno central pretendía la constitución de Austria en Estado unitario (la denominada República Germano-Austríaca), los recién constituidos Gobiernos autónomos de los *Länder* perseverarían en el intento de instaurar un sistema federal, a imagen y semejanza del modelo suizo (3). Finalmente, las fuertes corrientes centralistas en Viena, forzaron a un compromiso, en el que los elementos federalistas tendrán muy poca fuerza (4).

Las disposiciones constitucionales acerca del reparto competencial (artículos 10-15 B-VG) no entrarían en vigor hasta 1925, a raíz de una reforma

---

\* Traducción María Belén Bermejo López, área de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago.

\*\* O. Univ.Prof. Institut für Öffentlichesrecht und Politikwissenschaft.

(1) "Constitución federal, a través de la cual, Austria se constituye en Estado federal".

(2) Véase PERNTHALER P., *Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer*, 1979, pp. 19 y ss.

(3) Cfr. KELSEN H., *Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriß entwicklungsgeschichtlich dargestellt*, 1923, pp 97 y ss, 129 y ss., 162 y ss.

(4) ERMACORA F., *Österreichischer Föderalismus. Von patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*, 1976, pp. 47 y ss., 65 y ss.; véase asimismo el capítulo 4 de este artículo.

de la Administración provocada por las tendencias federalistas (5) Ese dato es todavía hoy de gran importancia, pues el Tribunal Constitucional austríaco, interpreta los artículos relativos al reparto competencial, a partir de una perspectiva histórica y sistemática, a través de la denominada “*Versteinerungstheorie*” (“teoría de la petrificación”) (6) Otra importante reforma constitucional sería la de 1929, a través de la cual la posición del Presidente de la República se intensificaría de un modo notable. Desde ese momento el sistema de Gobierno austríaco se fundamentará en un compromiso entre el Gobierno presidencial y Gobierno parlamentario, principio que se vería plenamente realizado por vez primera en la “Segunda República”, a través de la primera elección popular del Presidente de la República el 27 de mayo de 1951 (7).

Durante los años 1933/34, la República austríaca se convertiría en una dictadura, y la Constitución de 1920 quedaría formalmete sin vigor en favor de una nueva Constitución (“*Ständestaatlichen Verfassung*”) (8). En 1938, Austria desaparece como Estado a través de la Anexión a la Gran Alemania (*Großdeutsche Reich*) (9).

- 
- (5) La reforma constitucional de 1925 (BGBl. 368/1925), eliminaría el hasta entonces existente sistema dual, compuesto por la Administración autónoma de los *Länder* y la Administración estatal en las provincias, de modo que a nivel de los primeros se instalaría una organización administrativa común de la Federación y de los *Länder* (Administración general del Estado en los *Länder*); de esta forma, la denominada Administración indirecta (*Mittelbare Bundesverwaltung* o Administración estatal representada en los *Länder*) será conducida por el Presidente del propio *Land* (artículo 102 de la Constitución Federal). Cfr. PERNTHALER P., *Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform*, en FRÖLER, 1980, pp. 70 y ss.
- (6) Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante FfS) 2721/1954; 3227/1957, 4680/1964; FUNK, *Das System der bundestaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung*, 1980, pp. 68 y ss; SCHÄFFER, H., *Verfassungsinterpretation in Österreich*, 1971, pp. 64 y ss.
- (7) Véase al respecto el Capítulo 3 de este artículo.
- (8) El Gobierno federal utilizó el denominado poder de autodisolución del Consejo Nacional o Parlamento (retirada de los tres presidentes), con ayuda de una Ley que autorizaba la economía de guerra, RGBl Nr 307/1917, la cual, en virtud del parágrafo 7 de la Ley de Transición de 1920, estaba aún formalmente en vigor; asimismo y a través de la Ley del Gobierno, se abolió el sistema de Gobierno parlamentario y la jurisdicción constitucional, para finalmente promulgar una nueva Constitución en 1934, sin la necesaria participación popular a través de *referendum*. Véase al respecto ADAMOVIC A./ FUNK B-Ch, *Österreichisches Verfassungsrecht*, 1985, pp. 75 y ss.
- (9) Ley sobre la reunificación de Austria y Alemania, BGBl Nr 75/1938; BOTZ W., *Die Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich*, 1988.

Después de 1945, Austria mantenía oficialmente una idea y era la de que esa anexión había sido llevada a cabo de forma violenta y a través de una ocupación contraria al derecho internacional (“*Okkupationstheorie*”), por lo cual, Austria debería seguir siendo un Estado capaz de decidir sus propias acciones (10). Esa circunstancia resulta de gran importancia, ya que la evolución constitucional y jurídica a partir de ese año, parte de la ficción de la continuidad de la República austríaca y su Constitución de 1920 (11) y en ello se diferencia esencialmente del constitucionalismo alemán. Asimismo se pretendió la constitución de Austria en un Estado unitario, promulgando para ello, una “Constitución transitoria” (como había sucedido en 1918) (12); ésta no entraría en vigor en el Oeste del país, a pesar de lo cual, a partir de Octubre de 1945 se había instaurado formalmente un Estado federal (13) y a partir de Diciembre, a través de unas elecciones libres al Consejo Nacional, sería restaurada la Democracia de nuevo. La Constitución Transitoria fue con ello derogada (14).

Entre 1945 y 1955 es preciso resaltar la pérdida de soberanía por parte de Austria y el régimen de ocupación de los Aliados (15). Durante ese periodo, las Leyes Constitucionales austríacas entraban en vigor sólo si contaban con la aprobación del “Consejo de los Aliados”, y el elemento fundamental de la política austríaca era asegurar la unidad de la República, a pesar de la localizada participación de Austria en los órganos de la fuerza de ocupación. Además, en Viena y en los órganos de ocupación rusos, existía también el peligro de un golpe de Estado comunista tomando como ejemplo las vecinas democracias populares.

---

(10) Cfr. la Declaración de Independencia del 27.4.1945, StGBI Nr 1; WERNER L., “Das Wiedererstehen Österreichs als Rechtsproblem”, *JBL*, 1946, pp. 85 y ss. y 105 y ss., “Das Wiedererstehen Österreichs als Rechtsproblem. Ein Nachwort”, *JBL*, 1947, 137 y ss.

(11) Cfr. la Ley Constitucional de Transición de 1945, StGBI Nr 4 (V.ÜG 1945).

(12) StGBI Nr 5/1945. Esta Constitución preveía para este periodo de transición, una postestad legislativa para el Gobierno estatal, la cual sería empleada para el reestablecimiento del orden jurídico en Austria.

(13) Véase la reforma de la Constitución Transitoria de 12. 10. 1945, StGBI Nr 196.

(14) Ésta sin embargo, no fue nunca expresamente derogada, pues a falta de aprobación por parte de las fuerzas de ocupación no era posible promulgar una correspondiente (segunda) Ley Constitucional de transición en 1945; para esa transición constitucional se emplearía pues, la todavía formalmente vigente “Ley Constitucional de Transición de 1920” (VfSlg 2148/1951; 3200/1057).

(15) Véase al respecto WALTER R./MAYER H., *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrecht*, 1996.

La evolución del sistema federal se vería, durante este tiempo de estado de emergencia, en cierto modo ralentizado, y serían asimismo introducidos en la Constitución federal muchos elementos centralistas. En concreto, es preciso destacar la denominada Consittución financiera (*Finanzverfassung*) creada en 1948, la cual parece hacer referencia más a un Estado unitario descentralizado que a un verdadero sistema federal (16). También la política económica de la época se concebiría desde una perspectiva centralista y planificada (17); el sector de la empresa pública se vería fuertemente expandido (18).

En el año 1955, Austria recuperó, a través del Convenio de Viena (19), la integridad de su soberanía, siendo promulgada con tal motivo la Constitución federal para la "neutralidad perpetua" (BGBl 211/1955) (20). La centralización experimentada por el sistema político austriaco durante la ocupación no cesaría, sino que incluso se incrementaría aún más. En especial, había cuajado una fuerte centralización en relación a los temas educativos (artículos 14a y 14b B-VG) así como en materia de autonomía de los entes locales (artículos 115 a 120) radio y televisión (21); la entonces existente

(16) Véase al respecto "*Finanz-Verfassungsgesetz 1948*"; PERNTHALER P., *Österreichischen Finanzverfassung, Theorie- Praxis- Reform 1948*; PERNTHALER P., (Editor) *Reform der föderalistischen Finanzordnung 1994*; RUPPE H.G., *Finanzverfassung im Bundesstaat, 1977*.

(17) Véase al respecto la denominada Ley de Ordenación de la Economía -un conjunto de Leyes para la organización y planificación de la economía- las cuales concebían una específica competencia estatal para eliminar las consecuencias de la guerra (artículo 10 párrafo 1, Z. 15); esa situación se prolongaría hasta 1955, (véase al respecto KLEKATSKY H.R./MORSCHER S., *Das österreichische Bundesverfassungsrecht, 1982*, pp. 126 y ss, así como 172 y ss.

(18) Al respecto véanse la primera y segunda Ley de Estatalización (BGBl Nr 168/1946 y Nr 216/1948), las cuales estatalizaron la totalidad de la industria básica, los grandes bancos así como la producción eléctrica; ADAMOVICH/FUNK, *Vergassungsrecht*, pp. 188 y ss.

(19) BGBl Nr 152/1955; ese Convenio contiene, sobre todo en el artículo 7, importantes disposiciones constitucionales acerca de la protección de las minorías eslovenas y croatas (derechos lingüísticos, escuela, reivindicaciones culturales, etc.) Cfr. ERMACORA F., *Österreichs Staatsvertarg und Neutralität 1957*, ADAMOVIC/FUNK, *Verfassungsrecht*, pp. 86 y ss.

(20) La neutralidad austriaca se entiende, según el derecho internacional, como una neutralidad duradera, y adoptada unilateralmente (artículo 9a B-VG), la cual puede ser, no obstante, levantada o modificada unilateralmente por Austria. Véase ERMACORA F., *20 Jahre österreichische Neutralität 1975*; VERDROß A., *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich 1967*. Esta circunstancia juega en especial un importante papel en relación a la entrada de Austria en la Unión Europea (esto es, en relación a la política común exterior y de seguridad europea, ver artículos 23 y ss B-VG), pero también en relación a una posible entrada de Austria en un sistema de protección europeo o en la OTAN.

(21) Sobre el tema ERMACORA F., *Föderalismus*, pp. 80, 92 y ss, 98 y 103.

planificación económica seguiría vigente y con la ayuda de un centralizado sistema de cámaras y asociaciones se construiría el denominado sistema austríaco de pacto económico y social (*Sozialpartnerschaft*) (22).

Un punto de inflexión en la evolución constitucional austríaca se produciría en los años 1964/65, cuando los *Länder* presentaron su “programa de reivindicaciones” (23). Desde ese momento, un proyecto de reforma constitucional a largo plazo, frenaría el proceso de centralización reforzando el sistema federal austríaco a través de una serie de reformas constitucionales puntuales (24). Así, a través de la reforma de 1974 se introdujo la posibilidad de establecer convenios entre el Estado y los *Länder* (artículo 15a B-VG), se mejoró la posición de la denominada “Administración indirecta” (artículo 102 B-VG) y por consiguiente, se intensificaron los Derechos del Consejo Federal (artículo 44, párrafo 2 B-VG) introduciendo como novedad, la capacidad jurídica de los *Länder* en cuanto al Derecho interaccional (artículo 16 B-VG) (25). Al mismo tiempo se produciría, no obstante, una fuerte centralización en distintas materias, en especial en materia de protección del medio ambiente (26).

El siguiente período de la evolución de la Constitución austríaca, se caracteriza por el proceso de entrada en la Unión Europea (desde 1987/88). A partir de entonces, se hizo patente la idea de que esa entrada iba a suponer tan profundos cambios en la Constitución que ello se habría de equiparar a

---

(22) Austria posee la más grande y densa organización (jurídico-pública) para la representación de intereses; ésta, al igual que el sindicato unitario (*Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB*) se encuentra fuertemente centralizada y vinculada al sistema de Gobierno (Cfr. PELINKA A., *Modellfall Österreich*, 1981, PICHLER, J.W./QUENÈ (editor), *Sozialpartnerschaft und Reschtspolitik*, 1990).

(23) Véase al respecto PERNTHALER P., *Das Förderungsprogramm der österreichischen Bundesländer*, 1980, y BERCHTOLD K., *Die Verhandlungen zum Förderungsprogramm seit 1956*, 1988.

(24) Véase PERNTHALER P., “Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich”, *ÖZP*, 1992, pp. 365 y ss.

(25) SCHÄFFER H., *Das Föderalismuskonzept der österreichischen Bundesverfassung und seine praktische Entwicklung*, 1987; PERNTHALER P., (Editor), *Neue Wege der Föderalismusreform* 1992.

(26) Artículo 10 párrafo 1, Z 12 B-VG (valores máximos para las inmisiones, mantenimiento de la pureza del aire, economía de los residuos), artículo 11 párrafo 1, Z 7 y artículo 11 párrafo 9 B-VG (evaluación de impacto ambiental); artículo 11 párrafo 5 B-VG (valores máximos para las emisiones contaminantes de la atmósfera).

una reforma total de la misma (artículo 44 párrafo 3 B-VG) (27). Adicionalmente, los *Länder* elevarían una serie de reivindicaciones de cara al establecimiento de un procedimiento que posibilitara su participación en el proceso (artículo 23d B-VG) (28), así como reivindicaciones con el objetivo de conseguir la competencia en determinadas materias como la vivienda (competencia para impedir la posesión de dos viviendas, así como la extranjerización de la propiedad del suelo) (29). Sin embargo, la gran reforma del federalismo austríaco (30) reivindicada por los *Länder* y aprobada por la Federación, no se ha hecho aún hoy en día realidad (31).

## II. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 44 párrafo 3 de la Constitución federal determina que una reforma total de la Constitución precisa de la celebración de un *referendum*. Según la doctrina (32) y la jurisprudencia constitucional (33) mayoritarias, la expresión reforma total no significa sólo una modificación formal de la totalidad de la Constitución ("revisión total"), sino también el hecho de afectar esencialmente a los principios rectores de la Constitución. Éstos principios rectores son: el principio democrático (artículo 1 B-VG), el principio del Estado Democrático de Derecho (artículo 18 B-VG) y el principio federal (artículo 2 B-VG). Éstos, serán descritos a continuación, pues conforman el núcleo fundamental de la Constitución austríaca (*Verfassungskern*).

---

(27) ÖHLINGER Th. *Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG*, 1988; el *referendum* acerca de la entrada en la UE tuvo lugar el 12.6.1994 (BGBl Nr 744/1994) y arrojó una mayoría de 66, 58% a favor.

(28) PERNTHALER P., *Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration*, 1992; SCHÄFFER, "Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtsetzung", *ZÖR* 1996, pp. 3 y ss. y 25 y ss.

(29) Artículo 10 párrafo 1, Z 6 B-VG: "tráfico del suelo edificado o edificable".

(30) Véase al respecto el Acuerdo político entre el presidente de la Conferencia de Presidentes de los *Länder* y el Presidente del Gobierno de 8.10.1992 ("*Paktum*"); PERNTHALER P., *Der differenzierte Bundesstaat*, 1992, pp. 111 y ss. (anexo), así como el "Proyecto del Gobierno para una Reforma de la Estructura del Estado Federal", 14 d Blg StenProt NR, XX GP.

(31) PERNTHALER P./SCHERTHANNER G., "Bundesstaatsreform", 1994, *ÖJP* 1994, pp. 559 y ss; ÖHLINGER Th., "Das Scheitern der Bundesstaatsreform", *ÖJP* 1994, pp. 543 y ss.

(32) Cfr. WALTER/MAYER, *Grundriß RZ* 146; ADMOVICH/FUNK, *Verfassungsrecht*, pp. 98 y ss.

(33) VfSlg 2455/1952; 11.829/1988; 11.927/1988.

### a) El principio democrático

El principio democrático significa, a juicio de la doctrina mayoritaria, en primer lugar que el pueblo austríaco es dueño del ejercicio del poder estatal (principio de la soberanía popular) (34). En la Constitución austríaca ese principio está fuertemente vinculado a los principios del Estado de Derecho y del Estado federal. Esa relación se evidencia ya en el artículo 1 de la Constitución, en el cual se establece que “el Derecho estatal procede del Pueblo” (35). Con ello se pretende que el principio democrático en Austria se realice a través de las instituciones y formas del Estado de Derecho; la Ley y el Parlamento son las más importantes instituciones del Estado y (por medio de las elecciones) de la Democracia representativa austríaca (36).

A través de la instauración de la autonomía constitucional de los *Länder* (artículo 99 B-VG) (37) es preciso tener en cuenta que, junto al pueblo federal, existe también un poder constituyente procedente de los pueblos de aquéllos, por lo cual la soberanía en Austria será ejercitada conjuntamente por el pueblo de la Federación y de los *Länder* (38) En el ámbito federal, el principio democrático prevé también la posibilidad de celebrar plebiscitos (consultas populares, *referendum*, peticiones de plebiscitos) (39), y ello frente a la

---

(34) ERMACORA F., *Allgemeine Staatslehre*, 1970, pp. 432 y ss; PERNTHALER P., *Allgemeine Staatslehre und Verfassungs Lehre*, 1966, 174; FLEINER T.-GERSTER, *Allgemeine Staatslehre*, 1996, pp. 298 y ss.

(35) La formulación de este artículo procede originalmente de la doctrina renana, cfr. KELSEN H./FROEHLICH G./MERKL J., *Die Bundesverfassung vom 1 Oktober 1920*, 1922, pp. 64 y ss y la propuesta de redacción de KLEKATSKY H.R., “Geht das Recht de Republik Österreich vom Volk aus?”, *JBl*, 1976, pp. 512 y ss.

(36) PERNTHALER, *Staatslehre*, p. 174, y también KLEKATSKY H.R., “Was verlangt der Rechtsstaat heute?”, en, *Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen*, 1967, pp. 13 y ss., *JBl*, 1976, p. 513; MARCIC R., *Rechtsphilosophie*, 1969, p. 261, *Recht-Staat-Verfassung I*, 1970, p. 228.

(37) KOJA F., “Das Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer”, *JBl* 1986; *Entwicklungen der Landerverfassungen*, en: WEINZIERL G. y otros, *Justiz und Zeitgeschichte II*, 1996 p. 789 y ss.

(38) PERNTHALER P./WEBER K., *Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat*, 1982, pp. 576 y ss; PERNTHALER, *Staatsgründungsakte*, pp. 16 y ss.

(39) Artículo 41 párrafo 2 B-VG (petición de plebiscito); artículo 43 B-VG (plebiscito); artículo 49b B-VG (consulta popular); véase al respecto WALTER R., *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, 1972, pp. 300 y ss. y 311 y ss; SCHAMBECK, H., *Das Volksbegehren* 1971; HELLBING, *Die plebiszitäre Demokratie, insbesondere nach dem B-VG*; en: KLEKATSKY 1980 pp. 313 y ss; RACK R., “Weiterentwicklung direktdemokratischer

situación existente en los *Länder*, en los cuales el principio democrático pose una más sólida fundamentación a través de los derechos plebiscitarios sobre todo en Vorarlberg, Salzburg y Steiemark (40).

En la Administración, el principio democrático se manifiesta de nuevo de forma distinta en la Federación y los *Länder*: en el ámbito federal a través de la elección del Presidente de la República y la doble responsabilidad del Gobierno frente al popularmente electo Presidente de la República y frente al Consejo Nacional (Parlamento) (41); en el ámbito de los *Länder* a través de la elección del Gobierno del *Land* y su responsabilidad frente a los Parlamentos de los distintos *Länder* (42); en los entes locales finalmente, a través de la elección de la corporación, la responsabilidad del presidente de la misma y la elección del alcalde (43) Los órganos inferiores de la Administración están democráticamente legitimados a través de la potestad de supervisión y la posibilidad de dar a éstos órdenes por parte de Gobierno y sus miembros, así como a través del sometimiento de ésta a la Ley (44).

- Mitwirkungsmöglichkeiten in Österreich," *Die Verwaltung*, 1984, pp. 208 y ss, MORSCHER S., *Parlament und direkte Demokratie*, in: SCHAMBECK (Editor) *Österreichischer Parlamentarismus*, 1986, pp. 775 y ss y 798 y ss; MARKO J., *Direkte Demokratie in Vergleich: Schweiz- Österreich-BRD*, in: MARKO J./ STROLZ A. (Editor), *Demokratie und Wirtschaft*, 1987, pp. 11 y ss.; MERLI F., "Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes und Landesgesetzgebung", *JBl*, 1988, pp. 85 y ss; KOJA, *Verfassungsrecht*, p. 203; PERNTHALER P., *Raumordnung und Verfassung III*, 1990, 342 y ss; MAYER H., *Verfassungsfragen der direkten Demokratie*, in: SCHAMBEK 1994, 511 y ss; ÖHLINGER Th., *Verfassungsrecht*, 1995, 165 y ss; MAYER H., *Plebiszitäre Instrumente in der staatlichen Willenswildung*, in FS B-VG, 1995, pp. 341 y ss. (348 y ss; 351 y ss; 354 y ss).
- (40) PERNTHALER P./LUKASSER G.; *Das Verfassungsrecht der Österreichischen Bundesländer*, Vorarlberg 1995, pp. 140 y ss, 273 y ss; MERLI, *JBl* 1988; PERNTHALER, *Raumordnung III*, 346 y ss; MAYER, *Verfassungsfragen*, 352, 354, 357 y ss.
- (41) Artículo 60 párrafo 17; artículo 70.1, artículo 74 B-VG; ADMOVICH/FUNK, *Verfassungsrecht* 261 y ss; WALTER/MAYER, *Grunriß RZ* 659 y ss; KELSEN/FROEHLICH/MERKL, *Bundesverfassung*, pp. 169 y ss.
- (42) KOJA, *Verfassungsrecht*, pp. 219 y ss.; ADAMOVICH/FUNK, *Verfassungsrecht*, p 220 y ss.; MORSCHER S., *Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages* 1979, pp. 24 y ss.
- (43) Cfr. las discusiones acerca de la elección popular del Alcalde; VfSlg 13.500/1993= JBl 1994, pp 244 y ss, PERNTHALER P., (248 y ss.); B-VG-Novelle BGBl 1994/504; PONHOLD K., "Direktwahl der Bürgermeister. Ein demokratischer Fortschritt?", *ÖGZ* 1993, cuaderno 12, p. 11; WELAN M., "Parlamentarische Präsidialrepublik?", *JRP* 1994, p. 185 y ss., GRUSSMANN W.D., "Zur Direktwahl des Bürgermeister.", *ÖGZ*, 1996 cuaderno 5, pp. 2 y ss.
- (44) KELSEN/MERKL'SCHES *Demokratiemodell*; KELSEN H., "Demokratisierung und Verwaltung", *ZfVerw* 1921, pp. 5 y ss., del mismo autor *Allgemeine Staatslehre*, 1925, p. 367; MERKL

Al mismo tiempo existe, como forma específica de organización democrática, la denominada autoadministración, la cual posee en Austria una gran importancia (45). A la misma, pertenecen junto a los ya mencionados entre locales, también las corporaciones representativas de intereses profesionales, la seguridad social, los entes jurídico- públicos, las sociedades cooperativas y las asociaciones.

Como forma moderna de democracia se puede citar también la participación directa de los ciudadanos, la cual, sobre todo en el ámbito de la Administración (en el ámbito de la planificación urbanística y del medioambiente), tiene una gran trascendencia (46). También la denominada Autonomía social, esto es, la regulación autónoma de las condiciones de trabajo en la empresa, así como en un plano superior a la empresa (convenios colectivos), la cual se puede considerar como una forma específica de autodeterminación democrática (47).

## b) El principio federal

La doctrina mayoritaria y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (VfGH) destacan dos elementos fundamentales dentro del principio federal: la distribución de competencias y la cooperación de los *Länder* en la

---

A.J., *Die Verfassung und der Republik Deutschösterreich*, 1919, pp. 35 y ss., y así mismo *Demokratie und Verwaltung* 1923, p. 76; del mismo *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1927, p. 335.

- (45) WELAN M./GUTKNECHT, *Selbstverwaltung*, in ANTONIOLLI 1979, p. 398 y ss.; PERNTHALER P., *Die Verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich*, *Gutachten zum 3. ÖJT I/3*, 1976, pp. 35 y ss., del mismo *Raumordnung und Verfassung II*, 1978, pp. 148 y ss.; ANTONIOLLI W./KOJA F., *Allgemeines Verwaltungsrecht* 1986, pp. 437 y ss.; MAYER H., "Entwicklungstendenzen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes", *ÖJZ*, 1980, pp. 341 y ss.; STOLZLECHNER H., *Der Gedanke der Selbstverwaltung in der Bundesverfassung*, in FS B-VG 1995, pp. 363 y ss.; VfSlg 8215/1977; 8644/1979; 8771/1980.
- (46) PERNTHALER, *Raumordnung III*, pp. 468 y ss.; y el procedimiento de participación de los ciudadanos en los párrafos 30 y ss de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental; RITTER M., *Umweltverträglichkeitsprüfung*, 1995, pp. 25 y ss y 56 y ss, así como SCHWAZRZER S., "Probleme des verfahrens bei der Genehmigung umweltbelastender Anlagen", *ZfV* 1987, p. 397 y ss.
- (47) En relación al fundamento constitucional de la autonomía social véase PERNTHALER P., *Die arbeitsrechtliche Rechtsetzungsbefugnisse im Lichte des Verfassungsrechts*, in: FS STRASSER, 1983, pp. 3 y ss.

legislación y la ejecución de las competencias de la Federación, hoy es necesario incluir en él además, las labores de ejecución en el ámbito de la Unión Europea (artículo 23d B-VG). Junto a esos indiscutibles elementos (48) la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado toda una serie de signos distintivos del Estado federal. Así, en especial: la autonomía constitucional (49); la soberanía financiera de los *Länder* (50), la "Administración mediata" (51), el federalismo cooperativo (52) y la lealtad federal (principios que han de ser tenidos en cuenta recíprocamente por los *Länder* y la Federación) (53).

### c) El principio del Estado de Derecho

El principio del Estado de Derecho será interpretado en Austria a partir del influjo de la doctrina renana. El principio de legalidad artículo 18 B-VG se entiende, de forma que todos los actos del Estado han de encontrar siempre fundamento en una Ley conforme a la Constitución (54). La jurisprudencia por su parte, es simplemente aplicación de la Ley y no creación de nuevo

(48) VfSlg 2455/1952; ADAMOVICH/FUNK, *Verfassungsrechts*, pp. 125 y ss.; WALTER/MAYER, *Grundriß* RZ 160; ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, pp. 48 y ss, FUNK, *System*, pp. 88 y ss.

(49) KOJA, *Verfassungsrecht*; PERNTHALER P., *JBl* 1986, pp. 477 y ss.

(50) Cfr. F-VG 19848 y PERNTHALER P., *Finanzverfassung*, pp 126 y ss, GRUPPE H.G., *Das Abgabenerfindungsrecht der österreichischen Bundesländer*, in: FS WILBURG 1975, 323 y ss.

(51) Artículo 102 B-VG; VfSlg 11.403/1987; WEBER K., *Die mittelbare Bundesverwaltung*, 1987, 270.

(52) Artículo 15a B-VG, PERNTHALER P., *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaatesbericht Österreich*, in: C.STRACK(editor), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, 1988, pp. 77 y ss.

(53) VfSlg 10.292/1984; MORSCHER., "Wechselseitige Rücksichtnahmepflicht Bund-Länder", *JBl* 1985, pp. 479 y ss; DAVY U., "Zur Bedeutung des bundestaatlichen Rücksichtnahmegebots für Normenkonflikte", *ÖJZ* 1986, pp. 225 y ss, 298 y ss, PERNTHALER P., *Kompetenzverteilung in der Krise* 1989, pp. 57 y ss.

(54) KELSEN H., *Österreichisches Staatsrecht*, 1923, p. 177; KELSEN/FROELICH/MERKL, *Bundesverfassung*, p 85; KLECATSKY, *Rechtsstaat*, p. 21; ANTONIOLLI W., *Probleme und das Legalitätsprinzip*, 1971; ADAMOVICH L.K., *Hoheitsverwaltung und Gesetz*, in: FS ANTONIOLLI, 1979, pp. 77y ss.; ERMACORA F., *Gedanken zu Wandlung des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes*, in: FS WENGER, 1983, pp. 101 y ss.; ADAMOVICH/FUNK, *Verfassungsrecht*, pp. 240 y ss.; AICHLREITER J.W., *Österreichisches Verordnungsrecht II*, 1988, pp. 985 y ss., WIELINGER G., *Was darf der Gesetzgeber?*, in: FS WALTER, 1991, p. 755 y ss; WALTER/MAYER, *Grundriß*, pp. 569 y ss.; véase también la judicatura en KLECATSKY/MORSCHER, *Bundesverfassungsrecht*, pp. 241 y ss; VfSlg. 9897/1983; 10.037/1984; 11.499/1987; 13.133/1992; 13.460/1993.

Derecho (55). La potestad reglamentaria de la Administración está asimismo muy limitada, puesto que sin una habilitación jurídico-constitucional específica sólo serán posibles los denominados reglamentos de ejecución (56); por otra parte, los reglamentos de necesidad del Presidente de la República (artículo 18 párrafos 3-5 B-VG) y de los Presidentes de los *Länder* (artículo 97 párrafos 3 y 4 B-VG) precisan de la aprobación del Parlamento y tienen una muy limitada vigencia (57).

Como expresión del principio del Estado de Derecho se considera también la posibilidad del control jurisdiccional de la Administración y el control de la constitucionalidad (58), así como la eficacia de los derechos fundamentales (59).

### III. EL SISTEMA DE GOBIERNO EN AUSTRIA

Con la Constitución de 1920, Austria se constituiría en una democracia parlamentaria (60). En la reforma constitucional de 1929, se potenció la posición del Presidente de la República (61); éste será elegido directamente

(55) KELSEN/FROEHLICH/MERKL, *Bundesverfassung* p. 85; WALTER R., *Verfassung und Gerichtsbarkeit* 1960, p. 121 y del mismo autor *Bundesverfassungsrecht*, 396; WALTER/MAYER, *Grundriß*, p. 572; WINKLER G., *Gesetzgebung und Verwaltung im Wirtschaftsrecht*, 1970, p. 78; así como la doctrina civilista y ERMACORA F., *Verfassungsrecht durch Richterspruch*, 1960.

(56) Artículo 18.2 B-VG, así como WINKLER, *Gesetzgebung*, pp. 48 y ss.; del mismo autor *Die Institutionen personaler Selbstverwaltungskörper in der Ordnung des Rechts, ein Studium zum Verfassungsrecht*, 1991, pp. 281 y ss.; MAYER H., *Die Verordnung 1977*, pp. 33 y ss., KLEKASTY/MORSCHER, *Bundesverfassungsrecht*, p. 271; AICHLRERITER, *Verordnungsrecht*, pp. 893 y ss.; MAYER H., *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, 1994, p. 107; WALTER/MAYER *Grundriß*, p. 592; VfSlg 4375/1963; 11.653/1991; 12.780/1991; 12.932/1991; 13.140/1992; 13.464/1993; 13.578/1993; 13.690/1994; la excepción se ubica en la disposición contenida en el párrafo 7 de la UOG de 1993.

(57) KOJA F., *Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff*, 1979, p. 48 y ss., MERKL J.A., "Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929", *ZÖR*, 1931, pp. 159 y ss; WALTER/MAYER, *Grundriß*, p. 639.

(58) Artículos 130-136 así como 137-144 B-VG; WALTER/MAYER, *Grundriß*, p. 166.

(59) Véase al respecto la Ley Fundamental del Estado acerca de los derechos fundamentales de los ciudadanos de 21.12.1867 y la Convención Europea de Derechos Humanos. A menudo, la validez de los derechos y libertades fundamentales equivale a la de los propiamente dichos principios constitucionales; véase al respecto WALTER/MAYER, *Grundriß*, p. 164.

(60) El Gobierno federal es elegido por el Consejo Nacional al igual que el Presidente de la República, el cual ejerce la función de un "Jefe superior del Estado".

(61) PERNTHALER P., *Das Staatsoberehaupt in der parlamentarischen Demokratie*, VVDStRl 25 (1967), pp. 95 y ss; WELAN M., *Das österreichische Staatsoberehaupt*, 1986, del mismo autor *Der Bundespräsident*, 1992, BERCHTOLD K., *Der Bundespräsident*, 1969.

por el pueblo y su mandato puede solamente ser revocado a través de un referéndum (62). La responsabilidad jurídica del Presidente de la República es tan limitada y tan difícil de poner en práctica como su persecución oficial (63). El Gobierno federal sigue siendo responsable ante el Parlamento (artículo 74 y 76 B-VG), al mismo tiempo depende políticamente del Presidente de la República, cuya confianza precisa (artículo 70 y 71 B-VG). El Presidente de la República puede también disolver el Consejo Nacional (artículo 29 B-VG). Formalmente, Austria es una República parlamentaria y presidencialista, esto es, una forma mixta de sistema gobierno parlamentarista y presidencialista (64).

En la práctica, la influencia del Presidente de la República en cuanto a la política del Gobierno es de todos modos escasa, pues entre el Presidente de la República y el Gobierno federal existe, a partir del diseño constitucional, una separación total y paridad en el ejercicio de las funciones estatales (artículo 69 B-VG) y por otra parte, el Gobierno federal no está sometido al Presidente de la República. ¡Al contrario!, la mayoría de las funciones del Presidente de la República pueden solamente ser llevadas a cabo a propuesta del Gobierno y refrendadas por el correspondiente Ministro federal (artículo 67 B-VG), de forma que el Presidente de la República, sin o contra el Gobierno, a penas puede ejercitar sus competencias. También la potestad reglamentaria para las situaciones de necesidad, que ostenta el Presidente de la República, precisa de la aprobación del Gobierno y del Comité Central del Consejo Nacional (artículo 55 B-VG) (65). El elemento parlamentario predomina, por lo demás, en el sistema de Gobierno austríaco.

Para el Consejo Nacional (Parlamento), se prevé un sistema electoral proporcional (artículo 26 B-VG), por lo que en él están representados un gran número de partidos políticos (66), de los cuales ninguno posee la mayoría

---

(62) Artículo 60.1 y 6 B-VG; por otra parte el mandato del Presidente de la República (6 años) es más largo que el del Consejo Nacional (4 años).

(63) Véanse al respecto los artículos 63 y 68 de la B-VG; en ellos, la persecución oficial o acusación del Presidente de la República, precisa de la aprobación del Consejo Nacional y de la Asamblea Federal (reunión conjunta del Congreso y del Senado, artículo 38 B-VG).

(64) Véanse al respecto las consideraciones hechas en el Anm 60.

(65) Cfr. KOJA F., *Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff*, 1979, pp. 48 y ss.; PERNTHALER P., *Umfassende Landesverteidigung*, 1970, pp. 117 y ss.

(66) La actual composición del Consejo Nacional es la siguiente: SPÖ: 71, ÖVP: 52, FPÖ: 42, Grüne: 9, Liberales Forum: 9.

absoluta. El Gobierno federal viene siendo un Gobierno de coalición desde 1987, coliación formada por el SPÖ y el ÖVP, los cuales detentan asimismo la mayoría necesaria para una reforma constitucional (2/3) tanto en el Consejo Nacional como en el Consejo Federal (Senado). La consecuencia es la posibilidad de llevar a cabo en Austria, una gran cantidad de reformas constitucionales (67), las cuales no precisa ser asumidas formalmente por la Consitución, sino que a menudo se materializan a modo de Leyes constitucionales federales o de Disposiciones constitucionales ubicadas dentro de leyes ordinarias (68).

El sistema de Gobierno en los *Länder* se diferencia en gran medida del federal (69). Se trata de un sistema de Gobierno parlamentario puro: el Presidente del *Land* y los demás miembros del Gobierno son elegidos por el Parlamento del propio *Land* y son política y jurídicamente responsables ante él (artículos 101 y 105 B-VG). En dos de los *Länder* (Viena y Vorarlberg) el Gobierno se elige por un sistema mayoritario, mientras que en los demás (7 *Länder*) se emplea el sistema proporcional, de modo que cada partido respresentado en el Parlamento del *Land* (a partir de un número determinado de respresentantes) estará representado también en el Gobierno regional (“Gobierno proporcional o de concentración”) (70).

Junto a los partidos políticos en Austria existe un fuerte influjo de los grupos de interés y de las cámaras o entes corporativos, hasta tal punto que Austria viene siendo denominada como el “Estado de las cámaras” (71), de

---

(67) Desde 1920 se han llevado a cabo cerca de 900 reformas Constitucionales en forma de Leyes constitucionales, disposiciones constitucionales y reformas constitucionales propiamente dichas.

(68) Desde hace algún tiempo se discute en Austria acerca de la necesidad de promulgar un nuevo texto constitucional. Existen al respecto proyectos privados, así como un proyecto oficial para una nueva Constitución federal, presentado por el Gobierno federal en 1995. Véase al respecto NOVAK R./WIESER B., *Zur Neukodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 1994; WALTER R., *Überlegungen zu einer Nuekodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, volúmenes I y II, 1994.

(69) PERNTHALER P./WEBER K., *Landesregierung* in: H.DACHS y otros (editores), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, 1992, pp. 755 y ss.

(70) El mismo sistema político está vigente también en los entes locales (artículo 117. 5 y 118. 5 B-VG) en donde, a partir de lo dispuesto en las Constituciones de los *Länder*, el Alcalde es elegido directamente por el pueblo

(71) ADAMOVICH/FUNK, *Verfassungsrecht*, 109; WALTER/MAYER, *Grundriß*, pp. 107, 437, 920.

modo que la cooperación entre las asociaciones representativas de intereses y el Gobierno federal está muy desenvuelta (sistema de pacto social) (72). Asimismo, Austria es tomada por los politólogos como ejemplo de sistema de Gobierno democrático concordante (*consociational democracy*), debido precisamente al grado de desarrollo que experimenta en este país la cooperación política (73).

#### IV. EL SISTEMA FEDERAL

##### a) Los elementos del federalismo

Austria se define en la Constitución del año 1920 (74), como un Estado federal, el cual si bien por una parte posee una división de competencias, así como Constitución financiera muy centralizadas, por otra describe todos los elementos esenciales de un Estado federal clásico. Tales son estos elementos, tal y como los definen la doctrina y la jurisprudencia (75).

-El conjunto del poder estatal se reparte entre el Estado y los *Länder*, por lo cual éstos no son solamente entes autónomos o regiones creadas por el Estado sino que son auténticos Estados miembros (76), dotados de autonomía financiera y constitucional (77). Asimismo, colaboran en la potestad legislativa (artículo 42 B-VG) y ejecutiva de la Federación (artículos 102-106 B-VG). Por otra parte, una reforma competencial que les afecte, no puede ser llevada a cabo sin la aprobación de la Cámara autonómica, esto es, el Consejo Federal (Bundesrat) (artículo 44. 2 B-VG).

- Los *Länder* se ordenan uniformemente en cuanto a las competencias por éstos asumibles (78), y asimismo detentan una posición similar

---

(72) Véase al respecto la nota a pie número 21, así como TÁLOS E., *Sozialpartnerschaft, Kooperation-Konzentrierung-politische Regulierung*, en: DACHS A., (editor) *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, 1992, pp. 390 y ss.

(73) LIJPHART A., *Democracy in Plural Societies*, 1977; KNOLL R./MAYER A., *Österreichische Konsensdemokratie in Theorie und Praxis*, 1976; LEHMBRUCH G., *Proporzdemokratie*, 1967.

(74) Véase al respecto la evolución histórica de la Constitución en el capítulo I.

(75) WEBER K., *Kriterien des Bundesstaates*, 1980, PERNTHALER, *Staatslehre*, p. 291 y ss, VfSlg 2435/1952.

(76) VfSlg 935/1928; 2092/1951; 75/1975.

(77) PERNTHALER P., *Finanzverfassung*; KOJA, *Verfassungsrecht*. pp. 20 y ss.

(78) PERNTHALER P., *Kompetenzverteilung*, pp. 38 y ss., y 66.

a la de la federación en cuanto a las competencias legislativas y ejecutivas, por lo que se puede afirmar que existe en la Constitución una auténtica uniformidad federal (79),

- La Federación y los *Länder* son entidades históricas y políticas (80), que se identifican con el derecho de autodeterminación de los pueblos, tanto en el ámbito interno como nacional (81). Ello significa que la Federación no puede prescindir de ninguno de ellos, puesto que no es posible alterar sus fronteras sin aprobación del legislador constituyente del *Land* (artículo 3 B-VG). Los *Länder* austríacos son pues “indestructibles” (82). El denominado derecho de autodeterminación de los *Länder* no se refiere a la soberanía en cuanto al derecho internacional sino a la posición como Estados parte dentro del sistema federal austríaco (83).

- La Federación y los *Länder* han desarrollado en Austria un gran número de formas de cooperación constitucionales o políticas (“federalismo cooperativo”) (84). Existen además organizaciones conjuntas de la federación y los *Länder*, como el el Tribunal Constitucional (artículos 137-148 B-VG), la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 129-136 B-VG), el Tribunal de Cuentas (artículos 121-128 B-VG), el Defensor del Pueblo (artículos 148a -148j B-VG), el ejército federal (artículos 78-81 B-VG), la Administración estatal en los *Länder* (§ 8 de la Ley Constitucional de Transición de 1920; artículo 15 párrafo 10) y otros. Un importante elemento del Estado federal es el principio de la denominada “lealtad federal” o principio del respeto, el cual supone la obligación para los entes territoriales de ejercitar sus competencias sin dañar los intereses de las demás partes (85).

---

(79) PERNTHALER P., *Bundesstaat*.

(80) Artículo 23 B-VG; BRAUNEDER W./LACHMAYER F., *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 1989, p. 18.

(81) PERNTHALER P., *Staatsgründungsakte*; del mismo autor *Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts*, 1982.

(82) PERNTHALER P., *Bundesstaat*.

(83) VEITER Th., *Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht*, en KLECATSKY, 1980, pp. 967 y ss.

(84) PERNTHALER, *Staatslehre*, 303 y ss.

(85) VfSlg 10.292/1984; PERNTHALER, *Kompetenzverteilung*, pp. 57 y ss.

### b) Los elementos centralistas

Aunque Austria formalmente posee un sistema federal, se perciben en él fuertes elementos centralistas. Esa vertiente centralista dentro del sistema austríaco tiene varios orígenes: se genera por una parte a consecuencia de la tradición jurídico-estatal de la monarquía austríaca anterior a 1918 (86). Por otra parte, el sistema está impregnado del denominado centralismo vienés, el cual deriva del fuerte sistema corporativo de cámaras y asociaciones existente (pacto social), la burocracia, la justicia y la Teoría del Estado (87). Como manifestaciones de ese centralismo austríaco, se pueden citar los siguientes elementos descriptivos (88)

- Cerca de cien importantes ámbitos materiales son competencia exclusiva de la Federación en cuanto a la legislación y ejecución (89).
- Importantes funciones estatales pertenecen de forma exclusiva a la Federación. En especial se puede citar la justicia (orden civil o penal, así como constitucional y administrativo). A la Federación corresponde asimismo de forma exclusiva, la competencia sobre los cuerpos de seguridad del Estado (policía y gendarmería), la organización militar, el control de las cuentas de la Federación, de los *Länder* y de los Entes locales (90).
- La Administración de los *Länder* es fundamentalmente una "Administración indirecta" (91). Esto significa que los Presidentes de los *Länder*, elegidos por sus respectivos Parlamentos (los denominados Ministros Presidentes de los *Länder*) son los responsables de la Administración federal en el *Land* y se encuentran vinculados a las directrices e instrucciones del Ministro correspondiente. Los *Länder*, en especial los Parlamentos autonómicos, no

(86) BRAUNEDER/LACHMAYER, *Verfassungsgeschichte*.

(87) PERNTHALER, *Kompetenzverteilung*, pp. 23 y ss 69 y ss.

(88) WALTER/MAYER, *Gundriß*, pp. 247 y ss.

(89) Artículos 10 a 14 y otros de la B-VG; Ley de Planificación Económica; disposiciones constitucionales al margen de la Constitución federal, sentencias del Tribunal Constitucional acerca del artículo 138 B-VG; PERNTHALER *Kompetenzverteilung*, p. 13.

(90) Tribunal de Cuentas, artículos 121-128 B-VG.

(91) Artículo 102 B-VG, WEBER *Bundesverwaltung*.

ejercen apenas influencia ni poseen posibilidades de control en este ámbito de la Administración (92).

- En especial, el orden financiero en Austria, se concibe de forma centralizada (93): la competencia sobre los impuestos así como la recaudación de los mismos se reparte entre la Federación y los *Länder* a través de leyes federales ordinarias (las denominadas leyes de compensación financiera) y no a través de Leyes constitucionales federales. La consecuencia es que el Consejo Federal posee tan solo un derecho de veto suspensivo en cuanto a la división competencial en el ámbito financiero, y no -como sucede en el caso de las Leyes constitucionales federales- un derecho a emitir su aprobación. En función de este sistema, los *Länder* a penas poseen ingresos, sino porcentajes de la recaudación, así como asignaciones especiales de la Federación y de los Municipios (transferencias).

### **c) Las tendencias federalistas y favorables a la reforma**

Este cuadro formal del sistema federal austríaco, tal y como se contempla en la Constitución, es irrelevante en la práctica federal pues es preciso tener en cuenta que existen ciertas tendencias, tanto económicas como políticas, en favor de una mayor autonomía e independencia de los *Länder*. Como muestra de tales tendencias se pueden citar las siguientes:

- Existe un fuerte federalismo cooperativo desarrollado por los *Länder* entre sí y entre éstos y la Federación. Esa cooperación se lleva a cabo por regla general, a través de órganos y procedimientos específicos de cooperación, en especial a través de la denominada Conferencia de Presidentes de los *Länder* y las Oficinas de enlace de los *Länder* (94), mecanismos que permiten la formación de una voluntad común entre éstos. La Federación no puede por tanto,

---

(92) PERNTHALER P., *Föderalismus und Verantwortung nach der österreichischen Bundesverfassung*, en HÄFELIN, 1989, pp. 351 y ss .

(93) PERNTHALER P., *Finanzverfassung*; RUPPE, *Finanzverfassung*.

(94) PERNTHALER P., *Zusammenarbeit*, pp. 85 y ss, y *Raumordnung* III, pp. 208 y ss.

desde un punto de vista político, llevar a cabo la ejecución de sus decisiones en contra de esa voluntad común.

- A través de este tipo de mecanismos cooperativos los *Länder* han adquirido un gran peso político frente a la Federación, de forma que una eventual modificación competencial o con respecto a la denominada compensación financiera, en la práctica sólo se consigue llevar a cabo de forma pactada, con el acuerdo de la Federación y los *Länder*.

Por otra parte, esa fuerza política adquirida por éstos, se debe asimismo a la fuerte posición económica que poseen, en especial los *Länder* occidentales y Viena, fuerza económica con la que por otra parte, cuenta la Federación.

- Una de las bases jurídico-constitucionales de la autonomía de los *Länder* -pero al margen de sus competencias propiamente dichas- es la denominada "Administración económica privada" (95), la cual parte de la base de que el sistema de distribución competencial no resulta aplicable a la actuación de los órganos estatales en el ámbito económico bajo formas de actuación jurídico-privadas. Tomando como base este principio, los *Länder* han construido toda una política de fomento en múltiples ámbitos: el económico, el del empleo, sanidad, seguridad social, cultura y otros ámbitos de la política regional autónoma.

Independientemente de ese proceso de desarrollo del sistema federal, el federalismo ganó un nuevo impulso a través de una serie de cambios operados en el sistema político constitucional de los *Länder*. El punto de partida sería un nuevo entendimiento de la autonomía de éstos, por parte de la doctrina (96), y de la jurisprudencia constitucional, lo cual permitiría a las Constituciones de aquellos proceder por nuevos senderos no previstos en la Constitución federal. Las nuevas constituciones de los *Länder* contienen pues nuevos principios, objetivos y funciones (97).

---

(95) Artículo 17 B-VG; ANTONIOLLI/KOJA, *Verwaltungsrecht*, pp. 19 y ss.

(96) KOJA, *Verfassungsrecht*, pp. 22 y ss; PERNTHALER P., *JBl* 1986, pp. 477 y ss.

(97) PERNTHALER P., *Raumordnung* III, pp. 437 y ss.

Un tercer importante pilar de la reforma, desde el punto de vista de la teoría constitucional y política, se refiere al sistema democrático: muchos de los *Länder* reforzaron la denominada democracia directa así como la participación ciudadana. Por otra parte se intensificaron las funciones públicas y de control de los Parlamentos de los *Länder*, así como de los Tribunales de Cuentas de éstos frente al Gobierno autonómico.

Las reformas en este sentido, irían tan lejos, que la democracia directa alcanzó los límites del sistema representativo previsto de forma obligatoria por la Constitución federal, e incluso éstos serían sobrepasados como es el caso de Vorarlberg (98). Por otra parte, el parlamentarismo de los *Länder* adoptaría un nuevo signo debido a la movilidad en las relaciones electorales y a la necesidad de constituir coaliciones para la formación de los Gobiernos autonómicos. En vista de las limitadas funciones legislativas de los *Länder*, y de la presión política ejercida por los movimientos de ciudadanos, los Parlamentos de aquellos, procuraron flexibilizar sus funciones resolutorias y de control, sobre todo en cuanto a las cuestiones generales que plantea el federalismo así como en materias de competencia de la Federación. Todo ello condujo, en el marco de la discusión que se venía manteniendo en relación a la Unión Europea, a la instauración de nuevas tendencias en relación al sistema político de los Estados miembros.

## **V. EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA SOBRE EL SISTEMA FEDERAL**

### **a) La regulación constitucional de las relaciones exteriores**

Austria contempla en su Constitución federal, un sistema clásico de relaciones exteriores del Estado: La Federación posee el monopolio de la competencia sobre la política exterior, y con ello de la representación económica del Estado en ese mismo ámbito (99). Ello se refiere tanto a las

---

(98) MERLI, *JBl*, 1988, pp. 98 y ss.

(99) RACK R., "Österreichs Länder und Völkerrecht," *AVR*, 1989, pp. 31 y ss; BURTSCHER W., "Die Völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden "Außenkompetenzen" anderer Mitgliedstaaten", *ÖZÖR*, 1988, pp. 137 y ss.

relaciones políticas comunitarias como a las de derecho internacional. Ese monopolio centralista de la política nacional en el exterior se ha visto debilitado a través de las siguientes competencias cooperadoras de los Estados miembros:

Éstos tienen el derecho y la obligación de adoptar en relación a todos los convenios firmados por la Federación, medidas para la ejecución de los mismos en cuanto afecten a sus competencias (artículo 16. 4 de la B-VG). Pero a la vez, a través de la ejecución de los tratados de Derecho internacional por los *Länder*, la Federación ejercita un derecho de supervisión y de dirección por medio de la denominada Administración indirecta (artículos 102-105 B-VG). Por otra parte, en caso de inactividad de los *Länder* la competencia vuelve a la Federación aunque de forma temporal.

El nuevo artículo 23d párrafo 5 B-VG (introducido por la reforma de 1994), parte de la base de que en la ejecución de los actos jurídico-comunitarios, es preceptiva la aplicación de la distribución de competencias establecida por la Constitución entre la Federación y los *Länder*. Así, los *Länder* están constitucionalmente obligados a ejecutar tales actos jurídicos, siempre que se incluyan dentro del ámbito de sus competencias a través de leyes o actos administrativos cuando ello sea necesario. Al contrario de lo que sucede con los convenios ratificados por la Federación, la competencia para la adopción de tales medidas, en caso de inactividad de los *Länder* no revierte directamente en la Federación, sino que primeramente un Tribunal europeo, determinará la existencia de tal omisión por parte de éstos. Esa sanción es necesaria, pues a la Federación corresponde la exclusiva responsabilidad de derecho internacional en la participación de Austria en la UE, en especial frente a los Tribunales internacionales (100).

Los Estados miembros poseen, desde 1988, la competencia para la formulación, dentro del ámbito de sus propias competencias, de tratados internacionales con los Estados vecinos o Estados miembros de Estados vecinos (artículo 16 B-VG). El Gobierno federal por su parte, posee un derecho de aprobación de tales tratados, y asimismo el órgano encargado de firmar

---

(100) Sentencia del Tribunal de la Comunidad Europea de 21.2.1990, c-74/89.

éstos es el Presidente de la República (a solicitud del Gobierno y refrendo del Presidente del *Land*). Esta fórmula plantea la pregunta de si realmente ello fundamenta una limitada competencia de derecho internacional para los *Länder* (101).

Todavía más importante que la limitada capacidad para la firma de tratados por parte de los *Länder*, es la capacidad que poseen éstos para participar en los convenios ratificados por la Federación, derecho que ha de ser respetado por ésta. Desde la reforma de 1974, la Constitución dispone que ante la firma de un tratado por parte de la Federación, se ha de dar oportunidad a los *Länder* para que manifiesten su postura en relación a aquellos asuntos que afecten a las competencias autonómicas propias de aquellos (artículo 10.3 B-VG). Lo mismo se puede decir respecto de los convenios estatales que han de ser ejecutados por los *Länder* a partir de lo dispuesto por el artículo 16. 4 B-VG. A través de ese derecho de colaboración de los *Länder*, se ha venido desarrollando una práctica que consiste en vincular a los representantes de éstos a las delegaciones negociadoras federales, así como a las organizaciones internacionales, en tanto que se vea afectado el ámbito competencial de aquéllos (102). Es el caso de los convenios transfronterizos (artículo 3 B-VG), acuerdos sobre ordenación del territorio, protección de la naturaleza y otros.

La Constitución federal contempla asimismo, la posibilidad de colaboración del Consejo Federal (*Bundesrat* o Cámara de los *Länder*) en la firma de convenios por parte de la Federación (artículo 50 párrafo 3 B-VG). En este sentido se distinguen dos niveles de cooperación:

En los convenios estatales “normales”, esto es, convenios de tipo político y de modificación de leyes, existe un derecho de veto suspensivo del Consejo Federal, el cual puede ser levantado por resolución del Consejo Nacional (artículo 42.1 y 4).

---

(101) KOJA F., “Zur Auslegung des Art. 16 Abs 1 B-VG”, *ÖZÖR*, 1990, pp.1 y ss; THALER M., *Die Vertragsschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer*, 1990; WALTER/MAYER, *Grundriß*, RZ 242/1.

(102) BRUTSCHER, *ÖZÖR*, 1988, p. 143.

Los convenios estatales que afectan a las competencias propias de los *Länder*, han de ser aprobados por el Consejo Federal, esto es, tales convenios no pueden ser aprobados en contra de la voluntad de los *Länder*. Al contrario que en Alemania, ese derecho de aprobación se refiere también a los casos de cesión de soberanía a alguna organización internacional, de modo la aprobación del Consejo Nacional sería precisa también ante la entrada de Austria en la CEE o en la UE.

### **b) La entrada de Austria en la Unión Europea como motor de la reforma federal**

Desde el año 1956, los *Länder* han tratado de impulsar con desigual éxito, un proceso de reforma del Estado federal, el cual cristalizaría tras una serie de negociaciones con la Federación, en el denominado "Programa de Reivindicaciones de los *Länder*". Ello favoreció además, el que se llevaran a cabo reformas constitucionales puntuales (1974, 1983, 1984, 1987, 1990). Al mismo tiempo, se desarrollaron no obstante, tendencias favorables al centralismo que estancarían el proceso de reforma (103). Un nuevo impulso para el federalismo se derivaría de la entrada de Austria en la UE. Esos dos acontecimientos fueron reconocidos y tratados desde un principio (al contrario de lo que sucedió en Alemania) como problemas que afectarían directamente al sistema federal.

#### *aa) El estado de la cuestión*

Los *Länder* se mostraron desde un principio sorprendente y claramente a favor de la entrada de Austria en la UE y se ofrecieron para ello al Gobierno federal, como socios cooperadores en cuanto a la formación

---

(103) Véase al respecto, PERNTHALER P., *Förderungsprogram*; del mismo autor, *Entwicklungen des Föderalismus in Österreich*, en ESTERBAUER F./PERNTHALER P. (editores), *Europäischer Regionalismus am Endenpunkt - Bilanz und Ausblick*, 1991, pp. 29 y ss; SCHÄFFER H., *Bestandsaufnahme und weitere Wege der Kooperation Föderalismusreform (1963-1991)*, en PERNTHALER (editor), *Neue Wege der Föderalismusreform*, 1992, pp. 13 y ss; ERMACORA, "Österreichische Verfassungsetwicklung von, 1978-1990", *JÖR*, 1991/92, pp. 539 y ss.

de la voluntad política de Austria en el proceso de integración. Los *Länder* tuvieron en cuenta desde el principio las enormes consecuencias que ello podría tener para su autonomía: las competencias de éstos se verían en gran medida recortadas y asimismo, no se preveía para éstos al contrario que para la Federación, una inmediata cooperación en el proceso de conformación de la voluntad en el ámbito de la UE. También la pérdida de competencias de la Federación a través de la integración afectaría a los Estados miembros, pues con ello perderían sus potestades para la cooperación en los asuntos de la Federación. El ejemplo de los *Länder* alemanes mostraba claramente la pérdida de funciones por parte de éstos, en especial de los Parlamentos, a causa de la organización y formas de actuación de la Unión Europea. Los *Länder* reivindicaron medidas de compensación efectivas, apoyándose en la capacidad de bloqueo del Consejo Federal, así como en la imposibilidad de llevar a cabo la entrada en la Unión Europea, de cara a la opinión pública, sin su consentimiento. Este último argumento jugaría un decisivo papel debido a la necesidad, constitucionalmente prevista, de llevar a cabo un *referendum* popular acerca de la entrada en la Unión.

*bb)La cooperación y el proceso de entrada en la Unión Europea*

Tomando como punto de partida esa situación, los *Länder* estuvieron desde un principio vinculados al proceso intraestatal de preparación y ejecución de la integración europea. El federalismo cooperativo ganó un nuevo, aunque extremadamente complejo, ámbito de actuación, para lo cual los Estados miembros no estaban preparados. En los grupos de trabajo para la cooperación creados dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores (“Integración europea”), así como en el Ministerio de la Presidencia (“Cuestiones de integración” y “Federalismo europeo”), serían analizados minuciosamente los efectos, así como las acciones precisas para la ejecución del Derecho europeo tanto en la Federación como en los *Länder*; más adelante, la cooperación se formalizaría jurídicamente a través de un “Consejo para las cuestiones relativas a la política de integración europea” (BGBl 1989/1368). Con ello se cumplirían los deseos de los *Länder* en relación a la entrada de Austria en la Unión.

cc) *El proceso de participación de los Länder*

Como medida de compensación frente a las escasas posibilidades de cooperación de los *Länder* en el proceso de entrada de Austria en la Unión Europea, se concedería a éstos un derecho a aportar su opinión vinculante, en todos aquellos proyectos relativos a dicha entrada frente a los órganos federales (104). La organización y el procedimiento para la ejecución de tales proyectos se mostraban como algo difícil y conflictivo (105). Por parte de la Federación se exigía además, una posición conjunta de los *Länder* (aunque no necesariamente unánime); cómo se debiera alcanzar tal unidad en la posición defendida por éstos sería una cuestión controvertida:

El Consejo Federal, concretamente una comisión permanente dentro del mismo, se consideraba como el órgano apropiado para adoptar dicha posición conjunta, solución que tropezaría con la oposición de los *Länder* y que por otra parte, debido a la situación política y al sistema constitucional, a penas si era defendible.

Entre los *Länder* existían discrepancias acerca de la posibilidad de adopción de una decisión conjunta con el voto de un sólo *Land*, posición que sería rechazada y sustituida por la fórmula de la posible abstención de hasta cuatro *Länder*. También se discutía la posibilidad de participación de los Parlamentos de los Estados miembros, en función del exclusivo derecho de representación de los Presidentes de los mismos. En este sentido se llegaría a una solución pactada, según la cual se concedía a los Presidentes de los Parlamentos de los *Länder* un derecho de representación a través de la denominada "Conferencia de los *Länder* para la Integración" (IKL), junto a la cual se situaba la "Comisión Permanente de los *Länder* para la Integración" como órgano asesor y de representación.

Técnicamente, el sistema de participación de los Estados miembros se regularía a través de un complejo sistema, consistente en una reforma constitucional, un Convenio entre la Federación y los *Länder* y de los *Länder*

---

(104) Originariamente, en la reforma constitucional de 1992, BGBl 276; actualmente artículo 23d párrafos 1 a 4 B-VG.

(105) PERNTHALER, *Länderbeteiligungsverfahren*.

entre sí; en el primero de ellos, se obligaba a la Federación a una más amplia participación de aquellos en los asuntos relativos a la Unión Europea (en especial el envío de representantes de los *Länder* y la posibilidad de plantear cuestiones relativas al proceso de integración en aquellos asuntos de competencia de los mismos) (106).

*dd) La pérdida de competencias autonómicas a raíz de la entrada de Austria en la UE*

A raíz del proceso de entrada en la Unión Europea, los *Länder* sufrieron la pérdida de una serie de competencias, transferidas a la Unión como cesión de parte de la soberanía nacional. Como ejemplo de las competencias que se verían afectadas por ese proceso de entrada en la UE se pueden citar las siguientes (107):

- La política económica regional: los *Länder* son extraordinariamente protagonistas en el ámbito de la política económica y de empleo, a partir de lo dispuesto en el artículo 17 B-VG. Éstos disponen de una gran parte de las funciones públicas en la materia y organizan un gran número de programas de fomento de la economía, para la subvención de la economía agrícola y otros muchos.
- La ordenación del territorio: en este ámbito emerge fundamentalmente el problema de la venta de suelo a los extranjeros (artículo 10.1 Z 6 B-VG), esto es, el problema de los límites a la adquisición de suelo por parte de éstos. Asimismo, los *Länder* son competentes en materia de planificación urbanística, pues disponen de la competencia para la ordenación del uso del suelo en el ámbito municipal y autonómico; como ejemplo, en los *Länder* de los Alpes existen en la actualidad importantes limitaciones en relación a la posesión de dos viviendas y otras.

---

(106) Compárese al respecto PERNTHALER, *Länderbeteiligungsverfahren*.

(107) Véase al respecto BRUTSCHER W., *EU-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EU-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs*, 1990.

- Economía autonómica: los Estados miembros poseen competencias también en relación a la regulación de las condiciones de acceso a determinados oficios y su ejercicio, sobre el sector del turismo, los guías de montaña (artículo III de la reforma constitucional de 1974), escuelas de esquí y también parte de la economía de montaña.
- Protección del medio ambiente y de la naturaleza: en este ámbito los *Länder* poseen también importantes competencias (artículo 19.1 Z 12 B-VG en relación a la instalación de los sistemas de calefacción, en el ámbito de protección de la atmósfera y de los residuos no peligrosos dentro del ámbito de la economía de los residuos); asimismo poseen competencias exclusivas sobre todo en materia de protección de la naturaleza y del paisaje (artículo 15.1 B-VG). La necesidad de adaptar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental a las prescripciones europeas, supondría también la introducción de importantes reformas competenciales.
- Instituciones sanitarias: los Estados miembros son también competentes para la construcción de instalaciones sanitarias, su regulación y funcionamiento, así como el establecimiento de los derechos de los empleados al servicio de dichas instituciones. Son asimismo responsables para la prestación sanitaria y médica en el ámbito local y regional (108).

*ee) La reforma de la estructura del Estado federal con motivo de la entrada en la Unión Europea*

Esta pérdida de competencias derivada de la entrada de Austria en la Unión Europea mostró como un peligro real la desaparición de la autonomía de los *Länder*. En vista de ello, la entrada en Europa equivaldría, en cuanto afecta al sistema federal, a una reforma total de la Constitución (109). Por tal motivo, la mayor parte de la doctrina de la Teoría del Estado se mostró

---

(108) MAYER H., *Die Bereitstellung von Krankenanstalten*, en SCHRAMMEL W. (editor), *Rechtsfragen der ärztlichen Behandlung*, 1992, pp. 59 y ss.

(109) ARTÍCULO 44 párrafo 3 B-VG, VfSlg 2435/1952.

a favor de la necesidad de llevar a cabo un *referendum* popular ante la entrada de Austria en la Unión.

Ante este hecho, los *Länder* manifestaron sus reivindicaciones competenciales en dos diferentes planos: a corto plazo se les habría de conceder la competencia para la regulación de la venta de terrenos edificables, para evitar el peligro de desaparición los terrenos dedicados a la agricultura, así como una extranjerización del dominio del suelo. A medio plazo, se debería adoptar un nuevo sistema de división competencial, para compensar la esperada pérdida de competencias.

Ya el primer proyecto presentado al respecto se mostró, desde un punto de vista político, difícil de ejecutar, ya que la oposición frente a las limitaciones de la propiedad y el posible control del mercado de los terrenos edificables que a él iban ligados sería enorme, y asimismo, el Ministro de Justicia mantendría una postura contraria y dilatoria, debido a la pérdida de competencias civiles que se planteaba a la Federación. Los *Länder* debieron finalmente aceptar la celebración de un nuevo tratado con la Federación (sobre las cuestiones jurídico-civiles que se plantean en los procedimientos de venta de la propiedad del suelo; artículo II de la reforma constitucional de 1992).

Para la preparación de la reforma del sistema de distribución competencial se crearía una Comisión de expertos dentro de la Presidencia del Gobierno, la cual elaboró un informe en el que se contenían una serie de propuestas generales, científicamente fundadas, para una reforma del vigente orden competencial (110). Cuestiones concretas acerca de nuevas asignaciones de competencias no fueron tratadas, puesto que éstas se consideraban, no cuestiones científicas sino más bien políticas, por lo tanto fuera de las tareas asignadas a la Comisión (111).

Los *Länder* eran conscientes de que ante la entrada en la Unión, no eran posibles negociaciones políticas acerca de la reforma total de la división

---

(110) BKA (editor) *Neue Ordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission)*, 1991.

(111) SCHÄFER, *Bestandsaufnahme*, p. 49 y ss.

competencial; en ese contexto sugería la idea de un pacto político en el cual la Federación se obligaría a llevar a cabo concretas reformas y trasposos competenciales puntuales. Ese pacto ("Acuerdo político acerca del nuevo orden del Estado federal") sería firmado en 1992, por parte del Gobierno federal, por el Presidente del Gobierno, y por parte de los Gobiernos autonómicos, por el Presidente de la Conferencia de Presidentes de los *Länder*. El pacto contenía también el calendario para su ejecución: para la elaboración del proyecto por parte del Gobierno se preveía como fecha límite la de la celebración del *referendum* popular acerca de la entrada de Austria en la Unión Europea, y su ejecución se debería llevar a cabo con motivo de la reforma constitucional preceptiva para la entrada en la Unión. La versión definitiva de la propuesta del Gobierno acerca de la reforma de la estructura del Estado federal no tendría sin embargo lugar, puesto que la gran coalición dominante en el Parlamento perdería la mayoría de los dos tercios, y los *Länder* conjuntamente con la oposición declinaron el citado compromiso (112).

La más importante reforma contenida en el "Pacto" era la transformación de la Administración indirecta y su convesión en una suerte de ejecución autónoma de las funciones federales por el Gobierno y la Administración del *Land*; así como también la introducción de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en el nivel autonómico. Ambos aspectos tenían una gran importancia tanto por motivos financieros y organizativos, como por el significado que tendía la creación de ese orden de lo contencioso, independiente del de la Federación (artículo 6 MRK) (113). Para los *Länder* ello significaba la reducción del sometimiento a instrucciones por parte del Presidente del *Land*, así como la adaptación a los estándares organizatorios de Estados federales como Suiza, Alemania, la fortificación del carácter democrático de la Administración indirecta (114) así como la introducción en ellos, de una nueva forma de justicia adminsitrativa.

---

(112) PERNTHALER/SCHERNTHANNER, *ÖJP*, 1994, p. 562.

(113) Las múltiples propuestas presentadas por el Gobierno para la reforma federal se referían también a la transformación de la Administración indirecta, pero asimismo preveían de forma exclusivamente programática la creación de una jurisdicción de lo contencioso-administrativo en los *Länder*; el modelo concreto acerca de este tipo de tribunales de los contencioso se formularía en una iniciativa con motivo del XIX GP (IA Nr. 306/A) "Un nuevo orden de la jurisdicción contencioso-administrativa", el cual sin embargo en el transcurso del XX GP y hasta el momento, no se ha hecho realidad.

(114) Cfr. WEBER, *Bundesverwaltung*, pp. 333 y ss.

La actual coalición en el Gobierno, dispone de nuevo de la mayoría constitucional en el Parlamento, de modo que se ha planteado nuevamente la reforma del Estado federal en el Consejo Nacional (115) prometiendo el Gobierno, alcanzar lo más rápidamente posible un acuerdo al respecto con los Estados miembros. En breve pues, es de esperar un reforzamiento del federalismo en Austria.

---

(115) 14 d StenProt NR, XX. GP; PERNTHALER (editor) *Föderalismusreform*, 1996.