

AUSTRIA

Expertos

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Univ.-Ass. Dr. Anna Gamper

Expertos nacionales: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Univ.-Ass. Dr. Anna Gamper

I. CUESTIONES GENERALES

1. Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

Se denomina República de Austria.

2. Qué tradición tiene la descentralización en su Federación? Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

La República de Austria sucedió a la anterior Monarquía Austro-Húngara, que finalizó en el 1918. Históricamente, el sistema federal fue fundado en el 1918 por el poder central en Viena, que proclamó la nueva República de (entonces) Austria-Alemania casi inmediatamente después del fin de la Primera Guerra Mundial, y por los antiguos Länder de habla alemana de la Corona, que declararon su intención de unirse a la nueva República poco después. Los Länder también jugaron un papel político durante los debates que precedieron la promulgación de la constitución federal, que entró en vigor en 1920.

La doctrina austriaca, no obstante, está dividida entre los descentralistas (que creen que los poderes de los Länder simplemente derivan de la constitución federal y que la diferencia entre los Länder y los municipios depende solamente del grado de descentralización) y los federalistas (que creen que los orígenes político-históricos del sistema federal que precedieron la promulgación de la constitución federal son decisivos y deben ser considerados cuando se interpreta la constitución federal).

3. La descentralización, ¿fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?

Durante los siglos de Monarquía Austriaca (más tarde: Austro-Húngara) la autodeterminación de los Länder, que fueron incorporados a la Monarquía paso a paso (principalmente a través de matrimonio y herencia), fue haciéndose paulatinamente más débil, especialmente en la era del absolutismo.

Entre 1918 y 1920, cuando se estaba negociando la promulgación de la constitución federal de la nueva República, el federalismo no quedó recogido formalmente en una disposición constitucional. En 1934, el régimen austro-fascista promulgó una nueva Constitución de forma ilegítima que estuvo en vigor hasta 1938, cuando Austria fue ocupada por la Alemania nazi. Así, ni la vieja constitución federal de 1920 ni la constitución de 1934 estaban en vigor en 1945.

4. Cuáles son las causas o razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

Respecto a Austria, la principal razón es la histórica independencia y autodeterminación de los Länder, dado que no existen diferencias básicas en cuanto a raza, cultura, religión o lengua. Todavía persiste una cierta conciencia de identidad histórica, aunque difiere en grado de Land a Land.

5. Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

La constitución federal se basa principalmente en la Ley Constitucional Federal de 1920 (Bundes-Verfassungsgesetz, en lo siguiente: B-VG), pero consta de un gran número de leyes constitucionales federales adicionales y de cláusulas constitucionales federales de carácter especial (faltando un principio de incorporación). Además, la B-VG ha sido reformada más de 80 veces. En 1945, se volvió a promulgar la constitución federal tal y como había sido antes de la constitución Austro-fascista de 1934 y del período de la ocupación de Austria durante la Segunda Guerra Mundial.

La constitución federal reconoce muchos principios estructurales, tales como la democracia, el republicanismo, el federalismo, el principio de legalidad, la separación de poderes y los derechos humanos.

Como texto en el que se consagra el sistema federal, el B-VG contiene por lo menos las disposiciones básicas respecto la distribución de competencias, la Asamblea Federal y la autonomía constitucional de los Länder además de elementos de federalismo cooperativo. El sistema de financiación está regulado por leyes especiales, la Ley Constitucional de Financiación (Finanz-Verfassungsgesetz, en lo siguiente: F-VG) y la Ley de Equiparación Financiera (Finanzausgleichsgesetz, en lo siguiente: FAG).

6. En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o dividida la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).

Austria está dividida en 9 estados, llamados Länder (singular: Land) que básicamente disfrutan de una igual posición. De forma excepcional, a Viena, que es tanto un Land, como un municipio y la capital federal, le son aplicables disposiciones especiales.

7. Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, cómo se han resuelto, en términos de uniformidad/variedad o de simetría/asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?

Básicamente, el sistema federal de Austria es de carácter unitario, lo que de alguna manera refleja la falta de grandes diferencias étnico-culturales o económicas entre los Länder. Aparte de sus distintos antecedentes históricos, su principal diferencia es en cuanto a la población y tamaño del territorio. No obstante, la ley también proporciona un tratamiento asimétrico; por ejemplo, diferencias en referencia a la capital federal Viena, respecto a la equiparación financiera, el número de delegados de los Länder en la Asamblea Federal o las distintas minorías lingüísticas en los Länder.

II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES

1. Existe una Constitución federal escrita? Qué procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? Y para su modificación y reforma? Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?

Ver I.5. arriba. La Constitución federal consta sólo de leyes escritas. Para reformar la ley federal constitucional, por lo menos la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional (la primera cámara del Parlamento federal) deben estar presentes, y por lo menos dos terceras partes de los miembros presentes deben estar de acuerdo con el proyecto de ley. El proyecto de ley pasa entonces a la Asamblea Federal. Una vez el proyecto de ley ha pasado por la Asamblea Federal, es presentado al Presidente Federal por el Canciller Federal, después es firmado por el Presidente Federal y contrafirmado por el Canciller Federal, y finalmente es publicado en el Boletín Oficial Federal, denominándose explícitamente “ley constitucional federal” o “cláusula constitucional federal”.

A lo largo del proceso legislativo federal, la Asamblea Federal normalmente tiene derecho a oponerse al proyecto de ley, pero su decisión puede ser anulada por el “voto de persistencia” de la Asamblea Nacional. Sólo en pocos casos la Asamblea Federal goza del derecho de veto absoluto (por ejemplo, si un proyecto de ley está destinado a privar los Länder de una competencia).

En principio, los Länder no participan por sí mismos en el proceso de legislación federal. No obstante, en algunos casos el B-VG permite que los Länder tengan derecho a consentir un proyecto de ley federal y, de este modo, también impedirlo.

Aparte de estos derechos formales reconocidos por la constitución federal, se suele consultar informalmente a los Länder para que comuniquen su posición sobre un borrador de proyecto de ley,

antes de que el gobierno federal lo proponga a la Asamblea Nacional. Desde 1999 gozan de un derecho especial a ser consultados si el legislador federal intenta promulgar un proyecto de ley que tiene un impacto financiero en los Länder. Este sistema es llamado “mecanismo de consulta” y también se aplica recíprocamente. Si no puede alcanzarse un acuerdo a pesar de las conversaciones de consulta, la autoridad legislativa deberá cubrir todos los gastos derivados de este proyecto de ley.

Dado que el B-VG ha sido reformado más de 80 veces, es imposible subrayar todas las enmiendas. No obstante, respecto del sistema federal podrían destacarse particularmente las siguientes enmiendas y etapas: 1925 (sistema general de distribución de competencias), 1945 (re-promulgación del B-VG tal y como se formuló en 1929), 1948 (promulgación de la actual Ley Constitucional de Financiación), 1962 (competencias en educación y en escuela), 1974 (competencias, acuerdos verticales y horizontales), 1983 (competencias), 1984 (competencias, derecho de veto absoluto de la Asamblea Federal), 1988 (competencias, capacidad de los Länder de concluir tratados internacionales), 1990 – 1994 (competencias), 1995 (acceso a la UE), 1999 (debilitamiento del trato homogéneo respecto los funcionarios, nuevo mecanismo de consulta entre las entidades territoriales), 2001 (pacto de estabilidad entre las entidades territoriales), 2002 (reforma administrativa, competencias).

Durante décadas se ha debatido una reforma total del sistema federal austriaco – y sigue discutiéndose actualmente con mucho fervor - pero hasta el momento no se ha llevado a cabo. En los años setenta, los Länder presentaron sus reivindicaciones al Estado federal, pero no obtuvieron grandes éxitos. Con ocasión del acceso de Austria a la UE, la reforma del federalismo volvió a ser de nuevo tema de debate a finales de los ochenta, ya que en un principio los Länder no deseaban unirse a la UE a menos que se alcanzara una reforma estructural interna: En 1994 se llegó a un compromiso político y se hizo el borrador de un proyecto de ley constitucional pero – aunque fue repetidamente propuesto a la Asamblea Nacional en los años siguientes - se impidió su promulgación debido a la negativa de los Länder a modificar el compromiso y debido a una nueva coalición de gobiernos resultante de las elecciones para la Asamblea Nacional, que hizo las enmiendas constitucionales necesarias para dificultar tal reforma.

2. Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, cuáles son las más importantes? Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas “convenciones constitucionales”, es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? Puede citar las más significativas?

En principio, no hay convenciones constitucionales no escritas, por lo menos de naturaleza obligatoria. Por supuesto, existen normas de conducta políticas, pero difieren estrictamente de la ley (por ejemplo, necesidad de unanimidad ministerial para decisiones tomadas por el gobierno federal).

3. Existe una Constitución estatal escrita? Qué procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿ se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? A cuáles?

Cada Land ha promulgado su propia Constitución (escrita). La Constitución Federal autoriza a los Länder para ello siempre que estas constituciones no afecten a la Constitución federal. A pesar de que las disposiciones básicas de organización que se aplican a los Länder están recogidas en el B-VG, las constituciones de los Länder no son simplemente “leyes instrumentales”, sino que tienen derecho a regular todas las materias de acuerdo con los distintos estándares de homogeneidad previstos por la Constitución federal austriaca o hasta más allá incluso, si la constitución federal no resulta de este modo afectada.

El procedimiento de reforma constitucional está previsto en el B-VG: Para enmendar la Constitución del Land, por lo menos la mitad de los miembros del Parlamento del Land deben estar presentes, y por lo menos dos terceras partes de los miembros presentes deben aprobar el proyecto de ley. El proyecto

de ley es publicado en el Boletín Oficial del Land por el Gobernador del Land. Antes de ser publicados, todos los proyectos de ley del Land deben ser presentados al Gobierno Federal inmediatamente después de haber pasado por el Parlamento del Land. El Gobierno Federal podrá oponerse al proyecto de ley por varias razones, en función del procedimiento precedente. En este caso, el proyecto de ley no puede ser publicado a menos que el Parlamento del Land reitere su resolución de aprobar el proyecto de reforma.

El Tribunal Constitucional puede anular la ley constitucional del Land si ésta infringe la legislación constitucional federal. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado unos estándares obligatorios de homogeneidad dentro del sistema federal, que, aunque el Tribunal asume que están basados en la ley constitucional federal, se encuentran claramente fuera del texto escrito.

III. RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:

1. ¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?

Sí. El art. 2.1 B-VG establece de forma genérica el sistema federal: “Austria es una federación”. Aparte del art. 2 B-VG, el principio de federalismo está consagrado en diversas series de disposiciones constitucionales federales más específicas.

2. Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?

Sí. El art. 2.2 B-VG enumera los Länder: “La federación consiste en los Länder autónomos: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.”

3. Consagra la autonomía de los Estados? De qué forma?

Sí. El art. 2.2 B-VG llama a los Länder “autónomos” (En alemán: “selbständig”). Este término – cuya traducción al castellano no es sencilla – fue elegido históricamente siguiendo el modelo suizo, que llama a los cantones “sovereign” (soberanos). Además, el art. 15 B-VG habla de la esfera “autónoma” de las competencias de los Länder. El art. 99 B-VG expresa la tan conocida “autonomía constitucional” de los Länder (ver II.3 arriba).

4. Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo, ¿pueden establecerse estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?

Dentro de su esfera de competencias, los Länder tienen derecho a firmar tratados entre ellos (Art 15a pár. 2 B-VG). El Gobierno Federal debe ser informado inmediatamente sobre estos tratados, pero no tiene derecho a intervenir. Además, los Länder mantienen una cooperación intensa de manera informal (muchas reuniones conjuntas, formadas por Gobernadores de los Land, miembros de los gobiernos de los Land, presidentes de los parlamentos de los Land o funcionarios de los Land, que comparten grupos de trabajo, hay oficinas de relaciones entre Länder...).

5. Define el régimen de la descentralización de forma completa y – más o menos – acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿a cuáles?

Sin lugar a dudas, el sistema federal no estaba plenamente desarrollado cuando el B-VG fue promulgado en 1920, pero, tras varias reformas y añadidos, ahora se ha asentado constitucionalmente por un largo tiempo. No obstante, esto no significa que no existan reivindicaciones políticas para reformarlo o para desarrollar en un futuro el federalismo austriaco.

6. Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?

Como ya se ha mencionado (ver III.3), el B-VG llama a los Länder “autónomos”. Este término se refiere a su interna autodeterminación que, no obstante, está limitada por la Constitución federal. El B-VG ni asume que los Länder sean soberanos según la ley internacional ni les da derecho a secesionarse.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? Cuál?

No.

No obstante, el Presidente Federal normalmente designa a los Gobernadores del Land y puede disolver el Parlamento de un Land si el Gobierno Federal lo exige y si una mayoría cualificada de la Asamblea Federal está de acuerdo. El Parlamento de un Land no puede ser disuelto más de una vez si la razón para la disolución es la misma.

2. Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? Ejerce esta función de forma efectiva? Por qué? Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? Cómo se articula la representación de los Estados en la misma? Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc...)? Cómo se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?

Sí, existe la Asamblea Federal (En alemán: Bundesrat), que es la segunda Cámara del Parlamento Federal. Dentro del procedimiento de legislación federal la Asamblea Federal normalmente tiene derecho a oponerse a un proyecto de ley, pero su decisión puede ser anulada por el “voto de persistencia” de la Asamblea Nacional. Sólo en pocos casos la Asamblea Federal disfruta del derecho de veto absoluto (por ejemplo, si un proyecto de ley va dirigido a privar los Länder de una competencia). Puede también establecer sus propias normas de funcionamiento, proponer proposiciones de leyes, exigir un referéndum en ciertos casos, poner en duda la validez de una ley ante el Tribunal Constitucional y, a parte de estas funciones legislativas, posee muchos derechos específicos de aprobación y control del poder ejecutivo.

Básicamente, los Länder están representados según sus cifras de población. El art. 34 B-VG dispone ciertas normas de proporcionalidad (actualmente, entre 3 y 12 miembros por cada Land, dependiendo del número de ciudadanos). Los miembros son elegidos por cada Parlamento del Land. No es necesario que sean miembros del Parlamento del Land, pero deben cumplir los requisitos para serlo.

La Asamblea Federal es una institución permanente, ya que sus miembros no son generalmente elegidos, sino que forman parte de la Asamblea Federal mientras el respectivo Parlamento del Land no sea disuelto. Dado que los Parlamentos de los 9 Länder se disuelven y se eligen nuevamente en distintos momentos, la Asamblea Federal permanece como tal permanentemente.

Aparte del distinto número de delegados, ningún Land disfruta de una posición privilegiada en la Asamblea. El cargo de presidente se alterna entre los Länder cada 6 meses de acuerdo con un orden alfabético.

En la práctica, los representantes se atienen más a sus respectivos partidos, representados en la Asamblea Nacional, que a su propio Land. Debido a esta “política partidaria” la Asamblea Federal resulta ser un órgano decepcionantemente débil, que todavía no ha hecho nunca uso de su derecho de veto absoluto y que rara vez se ha opuesto a proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional.

3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislative en las materias de competencia federal? Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿tienen derecho a veto? Con qué carácter (obstativo, suspensivo...)?

Los Länder por sí mismos no pueden proponer leyes federales, pero es necesario su consentimiento si una ley federal obliga a las autoridades estatales a desempeñar aquellas funciones ejecutivas que son calificadas de “administración federal indirecta” (ver V.7 abajo). Además, los Länder tienen el derecho a dar su consentimiento, para el caso en que un Tribunal Independiente Administrativo deba decidir como tribunal administrativo de segunda instancia sobre ciertas materias.

4. Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema...) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? Cómo valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos ¿puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?

El Tribunal Constitucional (En alemán: Verfassungsgerichtshof), formado por su presidente, vicepresidente y 12 miembros, es el responsable de decidir los conflictos de competencia entre el Estado federal y los Länder. Puede anular una ley federal o una ley de un Land si ésta es inconstitucional o declarar cuándo un proyecto de ley cae en el ámbito del Estado federal o de los Länder. Los Länder no participan formalmente en el proceso de designación de los jueces constitucionales, pero la Asamblea Federal tiene derecho a sugerir 3 de los miembros y 1 miembro suplente. No obstante, han de ser nombrados en todo caso por el presidente de la Federación.

Sin duda, la jurisdicción del tribunal ha influido en el sistema federal, particularmente con respecto a la interpretación de las competencias, donde el Tribunal ha desarrollado ciertas normas constitucionales (ver V.3 y v.5 debajo). No obstante, no es posible afirmar de forma genérica si en ciertas fases el Tribunal ha sido más favorable al Estado federal o a los Länder. En general, esta jurisdicción ha sido probablemente más bien centralista. No obstante, el Tribunal siempre ha sostenido que el principio del federalismo se encuentra entre los principios fundamentales de la Constitución austriaca, y hay muchos casos en los que ha tomado una posición pro-Länder.

Si los tribunales inferiores han de aplicar una ley federal o la ley de un Land a un caso concreto y creen que esa ley es inconstitucional, han de llevar antes el asunto al Tribunal Constitucional para permitir a éste decidir si la ley viola la distribución de competencias o no. Después de la decisión del Tribunal Constitucional su propio procedimiento puede continuar.

5. Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y

viceversa? Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? Se da la situación inversa? Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿qué órgano – legislativo, ejecutivo... – se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?

Aparte de las posibilidades ya mencionadas anteriormente de influir en un proyecto de ley antes de su promulgación (escrutinio prelegislativo) – que obviamente son mucho más ventajosas para el estado federal que para los Länder, y de esta forma, no simétricas del todo –, ambos, el estado federal (el Gobierno Federal) y los Länder (Gobiernos de los Land) podrán poner en duda la constitucionalidad de las leyes de uno y otro ante el Tribunal Constitucional (por ejemplo, violación de competencias). Lo mismo se aplica respecto los reglamentos.

Los actos administrativos pueden ser llevados ante el Tribunal Constitucional por particulares, si estas decisiones violan sus derechos fundamentales y están basadas en una ley o un reglamento, federal o de un Land, inconstitucional. Si una ley o un reglamento está vulnerando directamente sus derechos, los particulares pueden cuestionar directamente su constitucionalidad, ya sea una norma federal o de un Land, a menos que ya exista una resolución administrativa o judicial en el asunto o si el particular pudiera acceder razonablemente a la misma. Además, los tribunales superiores y los Tribunales Administrativos Independientes deben acudir ante el Tribunal Constitucional si, con ocasión de un asunto en el que deban decidir, creen que una ley puede ser inconstitucional. Finalmente, una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional y de la Asamblea Federal, respectivamente, y una tercera parte de los miembros del Parlamento de un Land, si la Constitución del Land lo prevé, pueden poner en duda la validez de una ley ante el Tribunal Constitucional, si creen que puede ser inconstitucional. No obstante, estas últimas instituciones sólo pueden cuestionar leyes promulgadas por su propia institución.

Los Länder (los Gobiernos de los Land) pueden acudir al Tribunal para que resuelva un asunto si existe entre ellos un acuerdo tomado bajo el art. 15a B-VG (ver III.4 arriba) y se ha dado un conflicto entre las obligaciones que este acuerdo les impone.

Los municipios pueden denunciar la presunta ilegalidad de reglamentos federales o del Land ante el Tribunal Constitucional, si éstos anularen reglamentos municipales dictados dentro de su esfera de autonomía (Ver VI.1 abajo). Además, tienen derecho a poner en duda actos administrativos ante el Tribunal Constitucional, si han sido revisados por un órgano supervisor (federal o de un Land).

En ciertas materias, si los Länder omiten aprobar una ley que desarrolle su competencia, ésta recaerá en el Estado federal después de un determinado periodo de tiempo. El Estado federal será entonces competente para promulgar la legislación necesaria, que permanecerá en vigor en tanto que los Länder no la sustituyan por otra.

6. Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado...)? Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? Con qué alcance o efectos?

El Gobernador del Land es elegido por el Parlamento del Land y nombrado por el Presidente Federal. El Gobierno del Land es elegido por el Parlamento del Land y nombrado formalmente por el Gobernador del Land. El Parlamento del Land normalmente es convocado después de las elecciones por el presidente del Parlamento disuelto (depende de la constitución del Land). Debe destacarse también que el funcionario de mayor categoría del Land, que es el jefe de la oficina del Gobierno del Land, es nombrado tan sólo con el consentimiento del Gobierno Federal.

Los Länder austriacos no tienen su propio poder judicial.

No obstante, el Presidente Federal puede disolver el Parlamento de un Land, si el Gobierno Federal lo solicita y si una mayoría cualificada de la Asamblea Federal está de acuerdo. El Parlamento de un Land no puede ser disuelto más de una vez, si la razón para la disolución es la misma. En la práctica, sin embargo, esto no ha ocurrido nunca todavía.

7. El poder judicial, ¿sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? Disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? Cuáles son su composición y funciones? Quien asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? En función de qué criterio? Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? En qué casos?

No hay tribunales del Land, aunque es algo que ha sido reclamado por los Länder desde hace mucho tiempo. Desde 1988 se ha creado en los Länder los Tribunales Administrativos Independientes, pero sólo son responsables de decidir sobre cuestiones administrativas y no están sujetos a las exigencias institucionales de los tribunales ordinarios.

8. Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras...)?

Básicamente, este no es el caso. Sin embargo, está en manos de la ley ordinaria que ciertas agencias o comités incluyan entre sus miembros una representación de los Länder (por ejemplo, dentro de la Organización Pública Austriaca de Radiodifusión de acuerdo con la Ley de Radiodifusión).

Además, se pueden mencionar los Tribunales Administrativos Independientes, que son autoridades del Länder desde un punto de vista organizativo, pero que, entre otras tareas, son los responsables de decidir en segunda instancia sobre un gran número de competencias federales ejecutivas.

Además, el federalismo cooperativo (ver VII debajo) se caracteriza por conversaciones consultivas en el marco de conferencias compartidas y grupos de trabajo, en los que los delegados de los Länder están representados. Este es el caso de las negociaciones que preceden a la promulgación de la Ley de Equiparación Financiera (ver VIII abajo) y de los asuntos relacionados con la UE.

Finalmente, los representantes de los Länder participan en muchas instituciones conjuntas sometidas a derecho privado, en las que no están limitados por la distribución de competencias (por ejemplo, los parques nacionales, las compañías de carreteras, universidades, agencias de desarrollo regional).

9. Los Estados ¿pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?

La democracia directa a nivel de los Länder no está explícitamente reconocida por la Constitución federal pero, en un principio, se permite a las Constituciones de los Land decidir en este asunto. No obstante, hay limitaciones implícitas de homogeneidad, como muestra una reciente sentencia del Tribunal Constitucional. Los Länder no pueden prever una democracia directa de manera que se incumpla el principio democrático inherente a la Constitución federal, ya que se considera que lo que

este principio establece es una democracia representativa, mientras la democracia directa está prevista excepcionalmente. Esto significa, por ejemplo, que el Parlamento de un Land no puede ser forzado por un referéndum a promulgar cierta ley, pero puede ser obligado a tomar el referéndum en consideración.

10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas...), ¿existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?

La Constitución federal ha dejado estas cuestiones a las constituciones de los Land, sin mencionarlas explícitamente. A pesar de ciertos derechos de las minorías, no obstante, la lengua oficial en Austria es el alemán (ver IX. 1 abajo).

V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución Federal? Está garantizado por la misma?

Sí. El sistema general se basa en los art. 10 – 15 B-VG, pero debería recordarse que hay un número de leyes federales especiales y disposiciones que establecen competencias específicas. Si una competencia se transfiere de la Federación a los Länder es necesaria una ley constitucional federal. Si se transfiere de los Länder a la Federación, se necesita también una ley constitucional federal, pero requiere el consentimiento de la Asamblea Federal (derecho de veto absoluto). Si la distribución de competencias en general ha de ser modificada en gran parte, se considerará una “revisión total” de la Constitución federal y, por lo tanto, también será necesario un referéndum.

2. Cuál es el diseño básico de este sistema? Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?

Hay 3 categorías básicas:

lista que enumera las competencias federales exclusivas

lista que enumera las competencias compartidas

·legislación – estado federal, administración – Länder

·legislación marco – estado federal, legislación de desarrollo y ejecución– Länder)

competencia residual de los Länder

3. Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir, sobre aquellas materias “nuevas”, no asignadas por las leyes constitucionales? A favor de qué nivel, federal o estatal? Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia a favor de un u otro nivel territorial?

De acuerdo con el art. 15 B-VG todas las competencias que no son enumeradas como competencias federales, caen automáticamente en la competencia residual de los Länder. Esto significa que las “nuevas” materias caerán en la competencia de los Länder, a menos de que se trate de “materias complejas”, que se encuentran sumamente desdobladas entre el estado federal y los Länder (en particular, las materias de la UE si han de llevarse a cabo en Austria). No obstante, el problema es que un número tan grande de materias importantes están atribuidas al Estado federal que solamente se ha dejado a los Länder unas limitadas competencias residuales. Si una nueva materia se desarrolla (por ejemplo, protección de datos), generalmente será promulgada una regulación constitucional federal para cubrir esta nueva competencia.

El Tribunal Constitucional ha desarrollado la norma in-dubio-pro-Länder, que significa que una materia cae en la competencia residual de los Länder si, después de haber agotado todas las clases de interpretación, aún permanece la duda sobre si la materia cae en una competencia federal. A pesar de la importancia teórica de esta norma hasta ahora no ha habido muchos asuntos en los que se haya podido aplicar.

4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? Qué aplicación ha tenido?

En principio, no hay poderes concurrentes. Esto significa que si tanto el estado federal como los Länder creen que una materia debe ser cubierta por sus respectivas competencias, sólo puede haber una entidad competente. En consecuencia, no hay una norma tal como “la ley federal prevalece sobre la ley de un Land” (sólo las leyes federales constitucionales prevalecen sobre leyes de los Länder).

5. Existen otras reglas de carácter general? Cuáles?

De acuerdo con la jurisdicción del Tribunal Constitucional, tanto el Estado federal como los Länder están obligados a tener en cuenta los intereses de uno y otro cuando promulguen sus propias leyes (principio de consideración mutua). De acuerdo con el “principio de diferentes aspectos” tanto el Estado federal como los Länder pueden promulgar leyes sobre las mismas materias si sus leyes respectivas se refieren a distintos aspectos que quedan cubiertos por sus respectivas competencias. De acuerdo con la “teoría de petrificación” una competencia federal comprende sólo aquellas materias que se pensó comprendía cuando la competencia fue atribuida (respecto la mayoría de las competencias, el 1 de octubre de 1925); es decir, dentro de los límites de la ley (ordinaria) reguladora de la materia en aquel momento. Se incluyen materias adicionales sólo si existe una estrecha relación intra-sistemática con las materias “petrificadas”. Respecto la norma de in-dubio-pro-Länder ver arriba V.3.

6. La Constitución permite la “flexibilización” de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? A través de qué vías? Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?

Básicamente, no. Con una excepción, la legislación federal puede autorizar al Land para promulgar cierta normativa de desarrollo en un número muy limitado de materias federales (Art. 10 p. 2 B-VG).

También se podría destacar el sistema de “administración (ejecución) federal indirecta”, que en realidad constituye un elemento importante del federalismo austriaco. El art. 102 B-VG establece este sistema como el modelo general, exceptuando no obstante un gran número de materias que no lo necesitan y que podrían ser directamente ejecutadas por las autoridades administrativas federales. La ley federal decide si los Länder también deberían desempeñar estas funciones (normalmente es el caso). Los Länder han de cubrir principalmente los gastos en bienes y personal, mientras que el Estado federal ha de cubrir todos los gastos que directamente se requieren para llevar a cabo las tareas sujetas a administración federal indirecta. Ver abajo V.7 y V.11.

Bajo el art. 17 B-VG tanto la federación como los Länder son libres de actuar bajo derecho privado (private law). Esto significa que no están sujetos a la distribución de competencias cuando firman contratos privados, subvencionan proyectos o llevan a cabo actos legales como una persona privada. Estas capacidades de derecho privado se han considerado una importante “válvula de seguridad” contra la fuertemente centralizada distribución de competencias.

7. En relación con las funciones públicas, ¿hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?

En principio, no hay competencias concurrentes del estado federal y de los Länder. No obstante, como casi todas las materias se componen de muchos aspectos distintos, el Tribunal Constitucional ha

sostenido que tanto el Estado federal como los Länder pueden promulgar leyes sobre las mismas materias si estas leyes versan sobre distintos aspectos.

Sin embargo, existen muchas materias que son llamadas materias “complejas” (por ejemplo, planificación urbanística, protección del medio ambiente). En comparación con otras materias, el objeto de éstas es mucho más amplio, de forma que están divididas en multitud de competencias individuales fragmentadas atribuidas tanto al estado federal como a los Länder.

Respecto a la división entre las competencias legislativas y administrativas, la mayor parte de competencias están plenamente atribuidas – es decir, comprende tanto la legislación como la ejecución en una determinada materia – a cualquiera de los dos, Estado federal o Länder. No obstante, hay un conjunto de competencias donde el estado federal sólo es competente para legislar, y los Länder para ejecutar, o donde el estado federal es sólo competente para la legislación-marco, y los Länder para la legislación de desarrollo y la ejecución. Además, los Länder son responsables de la ejecución de un gran número de materias que originariamente son materias federales (sistema de administración federal indirecta): Mientras que la competencia permanece oficialmente como una competencia federal, es ejecutada por el Gobernador del Land, quien en este caso está limitado por las instrucciones del Ministro Federal competente o, desde 2002, por los Tribunales Administrativos Independientes, según la respectiva materia.

8. Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado pueden legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto?)

Tanto el estado federal como los Länder disfrutan (en exclusiva) de competencias legislativas, pero en Austria la ley federal no prevalece sobre la ley estatal.

9. Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario ¿dónde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?

Sí, en particular de acuerdo con el art. 11 B-VG: Tales ámbitos comprenden, por ejemplo, la ciudadanía del Estado, ciertos aspectos de la representación de colectivos profesionales, la vivienda, la policía de tráfico, y la navegación.

La competencia para promulgar reglamentos en general pertenece al poder ejecutivo y no al poder legislativo. Desde el punto de vista competencial, no obstante, el art. 11 párr. 3 B-VG habilita específicamente al estado federal – y no a los Länder, que normalmente son responsables de la ejecución de competencias en base al art. 11 B-VG – para promulgar reglamentos de desarrollo en aquellas materias enumeradas en el art. 11 párr. 1 y 2 B-VG.

La organización administrativa estatal está determinada básicamente por la ley constitucional federal y, de conformidad con estas disposiciones, por las constituciones de los Länder. Si “actuación administrativa” significa “procedimiento administrativo”: El estado federal ha promulgado leyes uniformes sobre el procedimiento administrativo general y sobre ilícitos administrativos, “debido a la necesidad administrativa” tal y como dice un título competencial del que se ha aprovechado y que deja a los Länder sin nada salvo el derecho de establecer sus propias normas de procedimiento si tal medida fuera sumamente necesaria.

10. Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿la Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?

Sí, en particular respecto el art 12 B-VG: El estado federal puede promulgar legislación marco en un conjunto de materias o ámbitos, tales como en el sector de la política social, salud, agricultura,

protección de la naturaleza, electricidad, resoluciones de disputas en sede no jurisdiccional, empleados agrícolas o forestales. Si no se ha promulgado una ley marco, los Länder son competentes para establecer sus propias leyes, estando obligados a modificarlas en un futuro para adecuarlas a un eventual nuevo marco legal. El Tribunal Constitucional sostiene que una ley marco no debe ser tan detallada que permita su ejecución directa por un órgano administrativo. Para cumplir estrictamente con el principio de legalidad, es necesaria una ley de desarrollo de los Länder como un componente intermedio entre la ley marco y la ejecución de la materia en cuestión.

En la práctica, no obstante, la mayoría de leyes marco están sobre-detalladas sin ser anuladas por el Tribunal Constitucional.

11. La Federación, ¿dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado, ¿puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? Qué mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?

Hay muy pocas autoridades en los Länder que ejerzan específicamente funciones federales. Las de mayor importancia son los Servicios de Policía Federal o los Consejos escolares establecidos en cada Land.

La mayoría de competencias ejecutivas federales son ejercidas de forma indirecta, es decir, no por las autoridades administrativas federales por sí mismas, sino, de acuerdo con el B-VG, por el Gobernador del Land y por las autoridades administrativas de la zona supervisadas por aquél. Tratándose de autoridades del Land desde un punto de vista organizativo, estas agencias básicamente sirven de autoridades administrativas de primera instancia tanto al estado federal como a los Länder.

El Gobernador del Land está limitado por las instrucciones de los Ministros Federales competentes, cuando realiza funciones en un asunto o una materia administrativa federal indirecta. Sin embargo, desde 2002 se ha retirado al Gobernador del Land un gran número de funciones ejecutivas federales indirectas: En estos asuntos o materias, las autoridades ejecutivas del distrito deciden en primera instancia, y los Tribunales Administrativos Independientes en segunda instancia.

Aparte de las instrucciones de los Ministros Federales que limitan al Gobernador cuando conoce de las materias administrativas federales indirectas, todos los órganos del estado están limitados por el principio general de legalidad. Si el reglamento de un Land incumple una ley federal, el Gobierno Federal puede apelar al Tribunal Constitucional para que la declare inconstitucional por un vicio de ilegalidad. En casos concretos el Estado Federal tiene derechos especiales (por ejemplo, a ser informado sobre la ejecución de determinada materia). Además, los Ministros Federales tienen derecho a presentar un recurso contra un acto administrativo de un Land ante el Tribunal Administrativo, si las partes implicadas han agotado todos los recursos administrativos y si está relacionado con materias tales como las del art. 11 y 12 B-VG.

12. Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?

Los límites de los poderes del Estado están establecidos por la Constitución Federal (estándares de homogeneidad). Concretamente, forman el estándar de homogeneidad los principios fundamentales de la constitución federal (democracia representativa, federalismo, republicanismo, principio de legalidad, los derechos humanos), y también otras disposiciones constitucionales de carácter más general (por ejemplo, la responsabilidad de los órganos del estado). No obstante, estos estándares generales no sólo obligan a los Länder sino también al Estado federal.

13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?

Hay tantos poderes federales importantes que sólo es posible mencionar algunos de ellos: asuntos exteriores, defensa, mayoría de los asuntos relacionados con el tráfico, energía y economía, ley civil, ley penal, agua, montes, comercio, universidades, parte del sistema educativo, medio ambiente y salud, empleo, policía...

14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?

Ley de urbanismo, ordenación general del territorio, protección de la naturaleza, pesca, agricultura, transferencia de la propiedad, deporte, folclore, planificación de acontecimientos (event planning), etc.

15. alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?

Ver V.5 arriba. Como norma general, tanto la teoría de la petrificación como el principio de “in-dubio-pro-Länder” deberían impedir una interpretación extensiva de las competencias federales. No obstante, el Tribunal Constitucional ha sostenido muchas veces que una competencia es federal debido a razones “intra-sistemáticas”.

16. La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? Con qué condiciones? Cómo se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?

El art. 9 p. 2 B-VG sólo prevé la cesión individual de competencias exclusivas del Estado federal a las organizaciones internacionales. Excepcionalmente, se promulgó una ley constitucional federal especial con ocasión del ingreso en la UE, ya que la extensa cesión de competencias relacionada con el acceso a la UE hizo imposible enumerar las materias individuales transferidas.

En virtud del art. 16 B-VG los Länder son competentes para concluir tratados internacionales con estados vecinos o con los entes que los componen. No obstante, el estado federal tiene fuertes derechos de supervisión sobre estos tratados de los Länder.

Si la Federación concluye por sí misma un tratado internacional que implica competencias de los Länder, la Asamblea Federal tiene el derecho de consentimiento (veto absoluto) durante el procedimiento de ratificación parlamentaria. Si se da el consentimiento y el tratado es ratificado por el Parlamento Federal, los Länder han de tomar todas las medidas (legislativas o administrativas) necesarias para hacer efectivo el tratado. Los actos administrativos de aplicación pueden ser establecidos por instrucciones de los Ministros Federales. Si un Land no actúa de acuerdo con éstas, el Estado federal recuperará la competencia y podrá tomar las medidas necesarias para cumplir todas las obligaciones internacionales impuestas por el tratado hasta que el Land desee hacer uso de su competencia.

VI. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL

1. Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿cómo se define dicha autonomía? Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?

Sí, el art. 116 B-VG afirma que cada municipio es una entidad territorial y tiene derecho a la autoadministración (Selbstverwaltung). Las constituciones de los Länder también reconocen este derecho.

La principal consecuencia es que los municipios disfrutan de una esfera de “autonomía” en la que pueden actuar libremente sobre una base económica propia y en la que pueden llevar a cabo funciones

administrativas sin estar limitados por las instrucciones de las autoridades federales o del Land, quienes sólo tienen derechos limitados de supervisión.

2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?

Todos los consejos municipales son directamente elegidos por los ciudadanos locales de acuerdo con un sistema proporcional. Los partidos políticos están representados en la junta municipal de acuerdo con su representación en el consejo municipal. Los alcaldes pueden ser elegidos directamente si la constitución del Land lo prevé (este es el caso en 6 Länder).

3. Los entes locales, ¿se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? Ante qué órganos o tribunales?

Dentro de su esfera de “delegación”, los órganos municipales están obligados constitucionalmente a cumplir las instrucciones dadas por la autoridad competente federal o del Land.

Dentro de su esfera de “autonomía” pueden actuar más libremente, permaneciendo, no obstante, bajo la supervisión de las autoridades federales o del Land. La supervisión consiste en medidas de control respecto la ilegalidad o inconstitucionalidad de las normas municipales, y sobre si se realizan a su debido tiempo todas las tareas impuestas por ley y si se realizan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia. Las medidas de control incluyen el derecho de información, la anulación de reglamentos municipales, la disolución del consejo municipal o la exigencia de la aprobación de la autoridad supervisora para la entrada en vigor de una norma municipal.

Los municipios pueden plantear un recurso ante el Tribunal Constitucional o el Tribunal Administrativo si una resolución de la autoridad supervisora viola su derecho a la auto-administración.

4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio...), ¿es una competencia federal o estatal? Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?

La estructura básica del gobierno municipal está establecida en los art. 115 – 120 B-VG. Los Länder son competentes para regular esta estructura de una forma más precisa y para completar aquellos aspectos que el B-VG no ha determinado. Para ello han promulgado Leyes de Municipios y Estatutos Locales. Aparte de estos asuntos organizativos, el hecho de si una ley federal o de un Land asigna una función a los municipios (dentro de su esfera de autonomía, ciertas tareas deben ser asignadas al nivel municipal) dependerá de la distribución de competencias.

Los municipios forman el tercer escalón en la estructura territorial de tres niveles (estado federal, Länder, municipios). Están representados por la Asociación Austriaca de Municipios y la Asociación Austriaca de Pueblos. En concreto, respecto las cuestiones financieras (Ley de Equiparación Financiera, mecanismo consultivo, pacto de estabilidad) el Estado federal y los Länder consultan y cooperan con los municipios a través de estas dos asociaciones. No obstante, no existe ni una relación bilateral general entre estas asociaciones y el estado federal y los Länder, ni tampoco una relación bilateral directa entre alguna de estas entidades y un sólo municipio.

La federación puede intervenir en todas las materias municipales: Puede hacerlo simplemente mediante ley (en algunos casos, ley constitucional federal); por ejemplo, en la Ley de Equiparación Financiera (en cuya preparación, no obstante, los municipios pueden participar informalmente).

5. Existen en su sistema constitucional las llamadas “ciudades-Estado”? En virtud de qué norma o disposición? Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? Cuáles?Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?

La capital, Viena, es la única ciudad-estado. Como es tanto un Land, como un municipio, y la capital de la federación, los art. 108 - 112 B-VG disponen normas específicas de organización para Viena.

Hay 15 ciudades con su propio estatuto de ciudad. Se trata de las ciudades más grandes y algunas más pequeñas por razones históricas. El art. 116 párr. 3 B-VG dispone además que cada municipio poblado con al menos 20.000 habitantes puede solicitar para sí su propio estatuto de ciudad (que es una ley de Land). El estatuto de ciudad se debe promulgar a menos que ponga en peligro los intereses del Land o el gobierno federal rehúse dar su aprobación dentro de un determinado periodo de tiempo. Dentro de sus territorios, las ciudades con estatuto han de realizar todas las tareas que normalmente son llevadas a cabo por las autoridades administrativas de la zona.

6. Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿existen dichos entes locales intermedios en su sistema? Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? Qué funciones tienen atribuidas? Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? Qué sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo competencial o financiero de los entes locales intermedios? Por qué cauce o con qué finalidades?

No hay entidades locales intermedias entre los municipios y los Länder (las autoridades administrativas del distrito no son entidades territoriales, son solamente agencias administrativas). Las asociaciones de municipios tampoco son entidades territoriales “intermedias”, ya que sólo pueden ser creadas con el propósito de llevar a cabo de forma común tareas que pertenecen a la esfera de autonomía.

7. Cómo se definen los poderes o las competencias concretar de los municipios? Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo...)? En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?

Los gobiernos locales prestan servicios públicos y llevan a cabo funciones federales o estatales dentro de la esfera de autonomía o por delegación (ver VI.3 encima). El art. 118 B-VG dispone que todas las materias que son de especial interés de una comunidad local y pueden ser convenientemente llevadas a cabo por ellas, han de pertenecer a la esfera de autonomía (principio de subsidiariedad). El art. 118 B-VG también establece algunos ejemplos, tales como la construcción o la planificación urbanística local.

Los gobiernos locales pueden ser obligados a unirse en asociaciones de municipios por una ley federal o del Land (ver VI.6 arriba), pero deben ser previamente escuchados. Además, deben mantenerse sus competencias en tanto que entidades auto-administradas y su influencia en la asociación así como su representación dentro sus órganos ha de ser garantizada.

No existe una reivindicación general a favor de recibir fondos financieros por su colaboración. La Constitución federal tampoco ampara una exigencia de tal tipo. En cambio, depende de la legislación federal o del Land el que se proporcionen tales fondos, lo que normalmente sucede en el caso de aquellas asociaciones creadas por ley y no voluntariamente por los municipios.

8. Los municipios y entes locales, ¿tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? Qué otras potestades tienen reconocidas? De cuáles carecen?

No tienen poder legislativo ni judicial, pero pueden promulgar reglamentos, dictar resoluciones administrativas y otros actos administrativos individuales.

VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1. En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?

El principio de “mutua consideración”, como norma jurídica, no está escrito, pero ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Significa que tanto el Estado federal como los Länder han de tener en cuenta los intereses de los demás a la hora de legislar. No pueden contradecir excesivamente estos intereses, incluso aunque ello implique no poder hacer pleno uso de sus propias competencias. Teóricamente, el principio opera recíprocamente; es decir, no existe una jerarquía cuyos intereses prevalezcan frente a otros; pero en la práctica la Corte Constitucional ha aplicado este principio preferentemente a favor del Estado federal.

Es importante destacar que, en principio, la administración de los Länder y la federal se encuentran en un mismo nivel. Debido a esta ausencia de jerarquía, la cooperación entre ellos es más importante.

2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?

Ciñéndonos a la Constitución federal, se podrían mencionar los acuerdos previstos en el art.15a B-VG (entre los propios Länder y entre el Estado federal y los Länder). Los art. 23a-23f proporcionan instrumentos y mecanismos de participación de los Länder en materias relacionadas con la Unión Europea.

Más allá de estos mecanismos, un conjunto de leyes establecen comisiones, grupos de trabajo, o cuerpos arbitrales en los que ambas instituciones territoriales están representadas, como por ejemplo el Consejo de Seguridad Nacional.

Además, las relaciones intergubernamentales se basan cada vez más en procesos e instituciones informales (por ejemplo, reuniones conjuntas y grupos de trabajo; por ejemplo, en ordenación del territorio y política regional [Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK]). Es difícil evaluar su trabajo de forma precisa, pero ciertamente son de gran importancia y permiten resolver dificultades surgidas de la distribución de competencias.

3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución?

¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?

Existe un gran número de grupos de trabajo y conferencias conjuntas de varios Länder, en los que participan tanto funcionarios, como cargos políticos, como por ejemplo el Gobernador del Land o los presidentes de los parlamentos de los Länder. Igualmente, existe una oficina para las relaciones entre los Länder. Todas estas instituciones, que no necesitan ninguna autorización especial, desempeñan informalmente funciones de coordinación, cooperación e información que hacen que el sistema federal funcione de modo más suave y efectivo.

Los representantes federales no participan en estas reuniones, pero se reúnen con los representantes de los Länder en equipos de trabajo y conferencias separadas.

4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?

Los municipios (exceptuando Viena, por supuesto) no juegan un papel en el sistema de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la Asociación Austriaca de Municipios y la Asociación Austriaca de Pueblos representan los intereses municipales en las negociaciones que preceden a la promulgación de la Ley de Equiparación Financiera, a través de los procedimientos inherentes en el mecanismo de consulta y el pacto de estabilidad. Ambas asociaciones han reclamado un mayor reconocimiento sustantivo en las relaciones intergubernamentales: su principal reivindicación consiste en una habilitación genérica para llegar a acuerdos formales con el Estado federal y los Länder (Art. 15a B-VG), lo que todavía no se ha conseguido.

5. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?

Durante años, ha habido una fuerte tendencia hacia la privatización, que puede apreciarse en todos los niveles de gobierno. El ejercicio de muchas funciones formalmente estatales se ha transferido a empresas privadas, asociaciones y fundaciones. El Gobierno, sin embargo, conserva su influencia en estos entes, reservándose generalmente una participación mayoritaria y estando representado en todos sus órganos.

En principio, las tres instituciones territoriales son libres de actuar sometidas a derecho privado, estando únicamente limitadas por obligaciones constitucionales (por ejemplo, derechos fundamentales, los principios de economía, eficacia y eficiencia) y la legislación básica (por ejemplo, el Código Civil, el Código de Comercio).

VIII. RELACIONES FINANCIERAS

1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias -impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?

La Ley Constitucional de Finanzas (Finanz-Verfassungsgesetz, F-VG) determina básicamente los diferentes tipos de tributos:

- a. tributos federales exclusivos
- b. tributos exclusivos de los Länder

- c. tributos locales exclusivos
- d. tributos compartidos: estos tributos se comparten entre el Estado federal, los Länder y los municipios o entre, al menos, dos de ellos.

Que el tributo sea compartido puede significar que todas las instituciones territoriales pueden establecer tributos en las mismas materias; que el Estado federal o los Länder establecen un tributo básico, mientras que las otras instituciones sólo tienen competencia para fijar tributos adicionales en esas materias; o que sólo el Estado federal o los Länder establecen un tributo, y las demás instituciones reciben parte de la recaudación (tributos conjuntos).

La Ley de Equiparación Financiera (Finanzausgleichsgesetz, FAG) determina qué tributos pueden ser establecidos por cada entidad en cada materia. La FAG es una ley ordinaria federal que suele ser promulgada cada cuatro años por razones de flexibilidad fiscal. Tradicionalmente, sin embargo, el gobierno federal negocia la FAG con los Länder y las Asociaciones de Municipios y Pueblos. Si todos ellos aceptan de forma genérica el diseño de la ley, la FAG gozará de una presunción de no-discriminación por el Tribunal Constitucional.

La pregunta sobre si los Länder pueden establecer las mismas figuras tributarias que el Estado federal, o si pueden usar tanto la imposición directa como la indirecta, depende de la respectiva FAG, que está habilitada constitucionalmente para distribuir los tributos de acuerdo con el principio de igualdad y de consideración de las dificultades y las capacidades económicas de los miembros.

La Corte Constitucional sostiene que los Länder tienen competencia para “inventar” todos los tributos que no hayan sido todavía establecidos por la LAG, pero esto en la práctica tiene poca relevancia.

2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?

El art. 14 F-VG establece que los propios Länder pueden determinar cuándo y cómo apelan al crédito o recurren a préstamos. Sin embargo, el Gobierno federal puede oponerse a un proyecto de ley de un Land que prevea estas medidas. Si el Parlamento del Land mantiene su proyecto de ley a pesar de la oposición del Gobierno federal, un comité conjunto, formado por representantes tanto de la Asamblea Nacional como de la Asamblea Federal, tiene que decidir en un determinado período de tiempo si se mantiene la oposición del Gobierno federal o no.

El Estado federal sólo puede conceder créditos a los Länder en base a la Ley de Financiación Federal (Bundesfinanzgesetz) u otra ley federal específica.

Sin embargo, en virtud del Pacto de Estabilidad 2001, que fue firmado con el objetivo de alcanzar los criterios de convergencia de Maastricht, los Länder se obligaron a no obtener déficit presupuestario y conseguir un considerable superávit (ver más abajo).

3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Como se articulan dichas transferencias?

Los art. 12 y 13 F-VG determinan que el Estado federal puede conceder transferencias financieras a los Länder (“segunda etapa de la equiparación financiera”). Las transferencias financieras también se pueden conceder tomando en cuenta las obligaciones impuestas a quien las recibe y su competencia para aumentar la recaudación, o bajo petición expresa. Es decir, como concesiones estrictas (que corrigen las desigualdades derivadas de la primera etapa de la financiación de los Länder: el primer reparto de los tributos..), con la finalidad de conseguir un equilibrio presupuestario o para cubrir gastos extraordinarios. La Federación incluso puede conceder subvenciones condicionadas a determinados objetivos. Las transferencias bajo petición y las subvenciones para objetivos concretos pueden ser

concedidas bajo ciertas condiciones (por ejemplo, el equilibrio presupuestario), cuyo cumplimiento puede ser controlado.

A pesar de que los Länder disfrutan de la mayoría de los tributos compartidos federales, las transferencias financieras “secundarias” tienen mucha importancia en el sistema de financiación y modifican significativamente el resultado de la “primera etapa” del mismo. La relación exacta entre estos dos tipos de ingresos está determinada por la FAG.

4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?

La participación de los Länder en los tributos federales depende de la respectiva FAG. Actualmente, los tributos federales más importantes son el impuesto sobre los ingresos de las sociedades, impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el salario, el impuesto de propiedades, el impuesto de circulación, impuesto de inversión de capitales, varios impuestos sobre la bebida, impuesto sobre hidrocarburos, impuesto sobre la publicidad, impuesto de transmisión de propiedad y el impuesto de sucesiones. El mayor porcentaje de participación de los Länder en estos tributos está entre el 15 y el 30 %, aunque en los impuestos más lucrativos solamente está alrededor del 15%. Los Länder no recaudan estos tributos, sino que reciben su parte correspondiente de la federación, sin que tengan capacidad para regular cómo son recaudados.

5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?

Ver más arriba VIII.3. El importe de las transferencias se determina en la respectiva FAG. Los Länder pueden influir en ella solamente durante el proceso informal de negociación previo a la promulgación de la ley. Sin embargo, el legislador federal debe atender al principio de igualdad y debe tener en cuenta las dificultades y las capacidades económicas de los Länder.

6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?

Ver arriba VIII.3. La Constitución federal establece que sólo las transferencias bajo petición y las subvenciones para objetivos concretos pueden estar sujetas a condiciones, cuyo cumplimiento puede ser controlado por el Estado federal. Estas condiciones –cuando están permitidas por la Constitución federal– y todas las transferencias, están previstas y enumeradas en la FAG. El porcentaje exacto sobre el conjunto de los ingresos estatales depende de esta ley – su determinación es difícil ya que, por ejemplo, Viena es a la vez un municipio y un Land, y porque existen muchos tipos distintos de transferencias y subvenciones. Las cantidades que reciben los Länder en la primera etapa del sistema de financiación – por ejemplo, las participaciones en los tributos federales compartidos y, en menor medida, sus propios tributos – son más altas que las que reciben en la segunda etapa del sistema de financiación.

A diferencia de los Länder, que en mayor o menor medida son “equiparados” en la primera etapa del sistema de financiación, los municipios son tratados de forma muy desigual en esta primera etapa. Esto es debido a una regla en virtud de la cual los municipios reciben unas cantidades

proporcionalmente mayores si alcanzan una determinada población. La mayoría de ellos depende de las transferencias de la segunda etapa.

7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?

La propia FAG determina bastantes reglas según las cuales los Länder reciben diferentes participaciones en los tributos federales compartidos, así como diferentes cantidades en concepto de transferencias y subvenciones. Esto significa que la ley no sólo establece una cuota que distribuye los tributos compartidos entre las tres entidades territoriales, sino que establece sub-cuotas relativas a la participación que corresponde a cada Land. Los criterios utilizados son el número de habitantes del Land por un lado, y sub-cuotas específicas que atienden a las dificultades y capacidades económicas de cada Länder.

Después de muchas presiones, los Länder se han impuesto finalmente la obligación de alcanzar un superávit presupuestario significativo en los próximos años, mientras que el Estado federal todavía puede tener déficit y los municipios, como mínimo, un presupuesto equilibrado (pacto de estabilidad de 2001).

8. La Federación, ¿Puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a los mismos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?

El Estado federal puede otorgar crédito a los Länder sólo bajo la Ley de Financiación Federal u otras leyes federales especiales. Las transferencias están previstas en la FAG. Si el legislador federal quiere reducir las transferencias federales – en virtud de cualquier motivo – solamente tiene que promulgar una nueva FAG. Sin embargo, solamente suele promulgarse una nueva FAG después de un acuerdo con los Länder acerca de su contenido básico. Si no es el caso, como mínimo no se podrá predicar de ella la presunción trato igual.

Los Länder pueden llevar el asunto ante el Tribunal Constitucional, que anulará la ley si ésta no ha tomado en cuenta las dificultades y la capacidad económica de los Länder.

9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?

El Estado federal, los Länder y los municipios están a cargo de sus respectivos tributos. En cuanto a los tributos federales compartidos, el Estado federal se encarga de fijarlos, y distribuir las participaciones entre los Länder y los municipios. Los Länder se encargan de fijar sus propios tributos compartidos y repartir entre los municipios la participación. Los municipios pueden fijar determinados tributos ellos mismos si son habilitados para ello por un Land. Estos tributos son enumerados por la FAG (por ejemplo, impuesto de transmisión de la propiedad, impuesto comunal, impuesto sobre el turismo, impuesto sobre la caza y la pesca, tasas por servicios locales...). Otra clase de tributos que enumera la FAG pueden ser recaudados por el municipio sin necesidad de habilitación por el Land siempre que el consejo municipal así lo decida (por ejemplo, el impuesto sobre actividades de ocio, tasas por servicios locales, peajes...). Las cantidades recaudadas por estos conceptos son significativas, aunque menores que las que reciben los municipios por su participación en tributos compartidos.

- 10. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Como quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y Administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?**

Estado federal: gasto en 2001 (cuentas cerradas): 97,523.2 millones de euros

Länder: gasto en 2002 (presupuesto estimado, exceptuando Viena): 20,266.2 millones de euros.

Municipios: gasto en 2000 (cuentas cerradas, exceptuando Viena): 13,311.1 millones de euros.

Viena: gasto en 2002 (presupuesto estimado): 9,262.5 millones de euros.

(Fuente: Statistik Austria. No están disponibles datos más recientes)

- 11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad ¿Se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?**

Desde la perspectiva de los Länder, no es demasiado satisfactorio que los tributos más importantes sean federales, y que su participación en aquellos que son compartidos sea demasiado pequeña. Aunque disponen de un teórico derecho a “inventar” tributos que no estén establecidos en la FAG esto no significa gran cosa, porque que todas las clases posibles de tributos ya han sido previstas en esa ley. Esto constituye una gran dificultad, ya que los Länder están obligados a obtener un superávit presupuestario significativo sin recibir más partidas del sistema de financiación.

- 12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?**

Como se ha dicho más arriba (VIII.8), bajo el nuevo pacto de estabilidad de 2001 los Länder tienen que alcanzar un superávit presupuestario, mientras que el Estado federal puede mostrar un déficit y los municipios deben, como mínimo, obtener un presupuesto equilibrado. El pacto de estabilidad es un acuerdo tomado al amparo del art.15 B-VG, lo que significa que fue necesario el consentimiento formal de los Länder para alcanzarlo. En cualquier caso, se forzó políticamente a los Länder a aceptarlo, ya que de otra forma el Estado federal les hubiera impuesto igualmente la medida junto a importantes sanciones mediante la FAG.

En general, los topes retributivos máximos para el personal al servicio del Land y de los municipios no están fijado por el Estado federal. Sin embargo, el tope retributivo de los cargos políticos del Land y de los municipios está establecido en una Ley constitucional federal sobre la limitación de la retribución de los funcionarios públicos.

- 13. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional? (Existencia de una Cámara (Senado) de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.) ¿Hay mecanismos de coordinación técnica? (p.ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.).**

Ver más arriba (VIII.1). Los Länder negocian el diseño de la FAG y coordinan su posición en varias reuniones, en las que suelen participar tanto los miembros del Gobierno del Land encargados de asuntos financieros como el Gobernador del Land. Tradicionalmente, las negociaciones con el Ministro Federal de Finanzas y las Asociaciones de Municipios y Pueblos eran grandes reuniones en las que se encontraban los representantes de todas las partes. Sin embargo, las negociaciones que

precedieron a la promulgación de la última FAG no siguieron esta tradición. Los Länder y los municipios se reunieron por separado para discutir la propuesta que el Ministro Federal para Asuntos Financieros había preparado y les había hecho llegar a través de la oficina para las relaciones entre los Länder bajo la forma de un texto escrito. Así, la forma tradicional de negociar la FAG de forma conjunta ha ido perdiendo fuerza en favor del aislamiento y la particularización de los intereses políticos de los participantes.

La transferencia de participaciones en tributos compartidos la coordina el Ministro Federal para Asuntos Financieros.

IX. LENGUAS O IDIOMAS

(Apartado reservado para aquellos sistemas que conozcan una realidad plurilingüe que cuente con algún tipo de reconocimiento legal)

- 1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles? A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?**

El idioma oficial de la República es el alemán. Sin embargo, existen 6 minorías formalmente reconocidas (eslovenos, croatas, húngaros, checos, eslovacos, gitanos) que históricamente viven en los Länder de Burgenland (croatas, húngaros, gitanos), Carintia (eslovenos), Baja Austria (eslovacos), Styria (húngaros, eslovacos, eslovenos), Alta Austria (eslovacos) y Viena (checos, húngaros, gitanos y eslovacos). Tienen derecho a hacer uso de su propia lengua ante los tribunales o las autoridades administrativas. Si un municipio de una determinada zona está habitado por un determinado porcentaje de personas pertenecientes a una minoría, su nombre debe ser escrito tanto en alemán como en el respectivo idioma minoritario. En determinadas zonas de los Land de Burgenland y Kärnten, la ley exige la creación de escuelas en las que los niños pertenecientes a una minoría sean educados en su propio idioma.

Todos estos derechos se basan en varias leyes constitucionales federales (cf. Art.8 B-VG, Tratado de St.Germain, Tratado de Viena, Leyes de Educación de las Minorías de Burgenland y Carintia). Los individuos que pertenecen a una minoría pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional si sus derechos se han visto violados.

- 2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?**

Ver arriba IX.1. De acuerdo con el censo de 2001, la minoría eslovena estaba compuesta por 17,953 ciudadanos con nacionalidad austríaca, la minoría croata de Burgenland por 19,374 nacionales, la minoría húngara por 25,884 nacionales, la minoría gitana por 4,348 nacionales, la minoría checa por 11,035 nacionales y la eslovaca por 3,343 nacionales. En términos cuantitativos, los números son bajos en relación al total de habitantes, que es de más de 8 millones de personas.

- 3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿Podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?**

El art.8 B-VG establece que el alemán es el idioma oficial de la República (tomada en su conjunto). Esto significa que las Constituciones de los Länder no pueden establecer otras lenguas oficiales. En relación a los derechos lingüísticos de las minorías, los Länder en los que existan estas minorías están habilitados para otorgar estos derechos lingüísticos en tanto no contravengan la legislación constitucional federal o la legislación federal promulgada en desarrollo de su competencia en materia de protección de las minorías. En atención al principio de mutua consideración, la legislación de los Länder también puede proteger a las minorías para hacer más efectiva la legislación federal en la materia.

4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?

En principio, se enseña a los alumnos en alemán. Sin embargo, en determinadas áreas en los Länder de Burgenland y Kärnten, la legislación constitucional federal que ha sido especialmente promulgada para proteger a las minorías, exige la creación de escuelas primarias y secundarias en las que los niños que pertenecen a una minoría son educados en su propio idioma.

5. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población? ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?

Realmente no se puede hablar de “realidad plurilingüe de la Federación”, ya que el alemán es la única lengua oficial con carácter general y en la práctica predomina de forma clara. Las lenguas minoritarias no son de ninguna manera un símbolo de identidad de Austria.

En 2001 hubo un conflicto entre el Tribunal Constitucional y el Gobernador conservador del Land de Kärnten, como consecuencia de la anulación por el Tribunal de una ley que establecía que el nombre de los municipios debía escribirse en una lengua minoritaria si al menos el 25 % de los ciudadanos pertenecían a esa minoría. El Tribunal sostuvo que el porcentaje era demasiado alto para cumplir con las obligaciones impuestas a Austria en el Tratado de Viena. El Gobernador del Land, sin embargo, no estaba dispuesto a proporcionar a la minoría eslovena unos derechos más amplios. A parte de este caso reciente, y a pesar de la presión de los representantes de las minorías a favor de un mayor reconocimiento, los conflictos de minorías no suelen ser frecuentes en los distintos niveles de gobierno o entre la población.

X. VALORACIÓN GLOBAL Y COMENTARIOS ADICIONALES

1. En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?

Internacionalmente, se define a Austria como un “auténtico”, pero tímido, sistema federal. Sin embargo, bajo bastantes aspectos no es fácil discernir si realmente va mucho más allá de un sistema fuertemente regionalizado.

Formalmente, la Constitución federal prevé y protege todos los elementos propios de un sistema federal, pero en la práctica, el sistema resulta ser bastante insatisfactorio (la mayor parte de las competencias pertenece a la Federación, la tendencia a un federalismo de ejecución, la débil política de la Asamblea Federal, el sistema centralista de equiparación financiera, el limitado ámbito de las Constituciones de los Länder, etc).

Lo que puede que sea más preocupante es el fortalecimiento de una política centralista, que ha impedido la reforma del federalismo que los Länder reclamaban en los años noventa, y que, si continúa el debate actual, puede degenerar en una abolición de los elementos clave del federalismo

(sobre todo, las competencias legislativas de los Parlamentos de los Länder), apelando a supuestas razones de economía y eficiencia. La Unión Europea, que en su día fue vista como una gran oportunidad para reformar el federalismo con ocasión del ingreso en ella, ha debilitado en gran medida la posición de los Länder, que cada vez más parecen ser simples estructuras administrativas que ejecutan la legislación proveniente de Bruselas o Viena.

Los intentos de establecer “regiones europeas” trans-fronterizas no han ido mucho más allá de vagos conceptos o ideas.

La población austriaca tampoco muestra demasiado interés en esta materia. Aunque la “reforma del federalismo” suele presentarse como un remedio de vez en cuando, se trata de una propuesta meramente académica que las políticas centralistas se encargan de criticar, no sólo desde los partidos progresistas, sino también cada vez más desde los conservadores.

2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?

Formalmente, los Länder se encuentran satisfechos, ya que adoptaron voluntariamente el sistema federal después de la primera Guerra Mundial y la Constitución les reconoce una autonomía dentro del sistema. Ver, sin embargo, X.1.

3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?

El sistema federal austriaco no necesita consolidarse – debe ser reformado. De todas formas, una reforma sería arriesgada ya que, como se ha mencionado arriba, se tendería hacia una reforma de signo centralizador, debilitando las competencias legislativas de los Länder y fortaleciendo las ejecutivas. La reforma del federalismo, junto con la reforma de la Administración austriaca que también se reclama, podría ser ventajosa para los Länder si se consigue eliminar la burocracia federal. En cambio, la necesidad de una reforma administrativa es vista como una oportunidad de legitimar las reivindicaciones centralistas.

La Unión Europea podría ser beneficiosa para los Länder si el estatus de las regiones constitucionales europeas fuera formalmente reconocido, si estas regiones obtuvieran mayores competencias que las logradas hasta ahora, o si se facilitara la cooperación trans-fronteriza entre estas regiones.

4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?

Ver más arriba X.1 y X.3.

5. Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?

Evoluciona hacia una mayor centralización. Ver X.1

6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?

Algunas preguntas se entrecruzan (en especial, el apartado sobre tributos).

El término “federación” no siempre se utiliza con el significado atribuido en el capítulo introductorio. Algunos logros importantes del sistema federal austriaco no pueden ser plenamente desarrollados, ya que el cuestionario no presta atención a los siguientes temas:

- federalismo cooperativo, que es un gran logro de la política y Administración austriaca.
- la tendencia al federalismo de ejecución (la Administración del Land es mucho más importante que su legislación, la pérdida de competencias de los Parlamentos de los Länder)
- el federalismo y el regionalismo europeo/comunitario (la experiencia austriaca)

7. ¿Puede indicar cuáles son, a su parecer, las obras que, por sus características especiales (actualidad, profundidad, claridad, enfoque, documentación, prestigio), permitan adquirir un mejor conocimiento del sistema federal de su país?

Existe una extensa bibliografía. En cuanto a obras generales, ver:

Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper, *Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus*, Vienna (Braumüller) 1998.

Merece una mención especial el Institut für Föderalismus, con sede en Innsbruck (www.foederalismus.at), que ha publicado alrededor de 100 libros y algunos artículos sobre todos los asuntos relacionados con el federalismo austriaco.

Para una visión general del marco constitucional del Federalismo austriaco, ver la siguiente bibliografía seleccionada:

Felix Ermacora, *Österreichischer Föderalismus*, Vienna (Braumüller) 1976.

Friedrich Koja, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*, 2nd ed., Vienna/New York (Springer) 1988.

Karl Korinek/Michael Holoubek (eds.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Vienna/New York (Springer) loose-leaf edition.

Heinz Mayer, *B-VG*, 3rd ed., Vienna (Manz) 2002.

Theo Öhlinger, *Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität*, Vienna (Braumüller) 1976.

Theo Öhlinger, *Verfassungsrecht*, 4th ed., Vienna (WUV) 1999.

Peter Pernthaler, *Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer*, Vienna (Braumüller) 1979.

Peter Pernthaler, *Österreichische Finanzverfassung*, Vienna (Braumüller) 1984.

Peter Pernthaler, *Kompetenzverteilung in der Krise*, Vienna (Braumüller) 1989.

Peter Pernthaler (ed.), *Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs*, Vienna (Braumüller) 1989.

Peter Pernthaler, *Der differenzierte Bundesstaat*, Vienna (Braumüller) 1992 (also published in Spain: *El estado federal asimétrico*, Oñati [IVAP] 1999).

Peter Pernthaler, *Raumordnung und Verfassung*, 3 vols., Vienna/New York (Springer) 1975, Vienna/New York (Springer) 1978, Vienna (Braumüller) 1990.

Heinz Peter Rill/Heinz Schäffer (eds.), *Bundesverfassungsrecht*, Vienna (Verlag Österreich) loose-leaf edition.

Karl Weber, *Die mittelbare Bundesverwaltung*, Vienna (Braumüller) 1987.