

ESPECIAL «LA PARTICIPACIÓ
DE LES COMUNITATS
AUTÒNOMES
EN LA FORMACIÓ
DEL DRET COMUNITARI»

Estudis

Publiquem en aquest especial les conferències pronunciades en les Jornades sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació del dret comunitari, celebrades a la Universitat de Dret de la Universitat Pompeu Fabra, els dies 26 i 27 de gener de 1995.

LA PARTICIPACIÓ DELS *LÄNDER* EN EL DESPLEGAMENT DEL DRET COMUNITARI*

Heinz Schäffer

Catedràtic de dret constitucional i de dret administratiu
de la Universitat de Salzburg

I. Punt de partida, història del desplegament i sentit polític constitucional

1. La situació geopolítica d'Àustria, i el seu passat multinacional, la van predestinar per a una participació activa en el procés d'unificació europeu. No obstant això, i malgrat els reiterats debats polítics sobre la integració, s'ha trigat molt a optar per una participació activa i intensiva en aquest procés d'integració, atès que Àustria ha viscut molt de temps com a estat neutral entre els dos blocs militars i a la frontera exterior del món lliure. Això va ser una conseqüència de l'ordre polític a què es va arribar a Europa en acabar la II Guerra Mundial, situació que només a partir de la revolució de vellut l'any 1989 va deixar lloc a un nou ordre. Durant molt de temps Àustria no es va decidir a acostar-se a l'Europa dels sis, dels nou o dels dotze estats membres. El motiu va ser que les grans forces polítiques austríaques tenien idees molt diferents sobre l'entrada d'Àustria a la Unió Europea. Aquesta posició cauta i distant va patir un canvi important durant la segona meitat dels 80, situació que va finalitzar amb la presentació, el 1989, de la sol·licitud d'ingrés a la Unió Europea (UE). En aquell moment la Unió Europea estava molt enfeïnada amb els preparatius per a la creació del Mercat Únic. Per aquest motiu Àustria es va convertir primer en membre de l'Espai Econòmic Europeu, signat el 1992 i amb entrada en vigor a partir de l'1 de gener de 1994. Un cop acabades les negociacions per a l'ingrés i després d'un referèndum constitucional, Àustria va esdevenir, a partir de l'1 de gener de 1995, membre de ple dret de la Unió Europea.

És interessant el fet que des del 1987 els *Länder* havien reclamat en repetides ocasions al Govern federal que sol·licités l'associació a la CEE. No es pot dir, doncs, que eren una força impulsora. El 1988, la *Landeshauptmänner-Konferenz*¹ (Conferència de Presidents Regionals) es va declarar decididament partidària de la incorporació plena d'Àustria, mentre que, a escala nacional, les posicions dels partits polítics encara estaven dividides.² Els *Länder* van exigir, d'una manera simultà-

* Conferència pronunciada en les *Jornades sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació del dret comunitari*, celebrades a la Facultat de Dret de la Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, gener de 1995.

1. Es tracta de la Conferència de Caps de Govern, semblant a la que hi ha a Alemanya. Solament existeix *de facto*, fins avui no disposa de base jurídica.

2. *Cfr.* la nota de l'oficina de comunicació (*Verbindungsstelle*) dels *Länder* austríacs VST-1905/289 de 28 de novembre de 1988 a l'atenció del canceller federal. En relació amb el desenvolupament de totes les qüestions, vegeu Schambeck, «Europäische Integration und Österreichischer Föderalismus», a *Schriftenreihe der NO.Jur.Ges.Band*, 62, Viena, 1993.

nia, participar plenament en el procés d'integració política. En aquest punt, cal diferenciar entre dos nivells: la fase fins a arribar a una incorporació possible i la situació permanent futura després de la incorporació. Per a cadascuna d'aquestes situacions, es va exigir una participació adequada dels *Länder*. De fet, la Federació va estipular tots els passos següents del procés d'integració, des del punt de vista polític, d'acord amb els *Länder*, de manera que tant els governs com els representants dels parlaments dels *Länder* van quedar implicats en totes les decisions. Això no obstant, els *Länder*, tal com el ministre per a les Relacions dels Estats Federats³ es va encarregar d'emfasitzar poc abans de l'ingrés a la UE, «no van deixar cap dubte del fet que la incorporació a la CEE no és perseguida a costa de perdre llurs atribucions. Volen entrar a Europa, però volen fer-ho com a *Länder* forts i autònoms i no amb la perspectiva de convertir-se, en el si de la Comunitat, en simples districtes administratius sense cap mena de possibilitat legislativa».

2. Tot seguit es descriuen d'una manera resumida el procés i els elements organitzatius de la cooperació en el camí cap a la integració europea. A escala federal, un grup de treball interministerial es va encarregar, en primer lloc, de tots els temes rellevants en relació amb la Comunitat Europea i, posteriorment, en va informar el Govern federal. A continuació, el Govern federal va presentar, el 1989, un informe al *Nationalrat* i al *Bundesrat*, en el qual es va deixar ben clar que la incorporació a la Comunitat Europea supranacional afectaria d'una manera important l'estructura federal. En l'informe també es va exposar, d'una manera molt realista, que tant si Àustria entrava a la Unió com si no ho feia, els *Länder* haurien de renunciar a àrees determinades de llurs competències en benefici de la cooperació, internacional o supranacional. En qualsevol cas, juntament amb això es va crear a escala nacional, durant l'any 1989, mitjançant una llei federal, un *Consell per a les qüestions relacionades amb la Política Europea d'Integració*, al qual pertanyen dos representants de la Conferència de Presidents Regionals i dos representants dels parlaments regionals amb veu i vot. El Consell és compost pel canceller federal, el vicecanceller, el ministre d'Affers Estrangers, una sèrie de representants dels partits i d'altres interessos i també els representants dels *Länder*⁴ esmentats. Amb això es va crear per primera vegada un òrgan a escala nacional en què eren presents tant la Federació com els *Länder*, és a dir, organitzat per damunt dels límits competencials.

Aquest òrgan actua amb un fonament jurídicopositiu, i no únicament sobre la base de les regles polítiques convencionals. Malgrat tot, la creació d'aquest Consell no es va efectuar per mitjà d'una norma de rang constitucional, tot i que el seu àmbit de funcions ultrapassa les fronteres competencials entre Federació i *Länder*. La seva constitucionalitat es pot afirmar i fonamentar solament en el fet que es tracta d'un òrgan purament consultiu. Aquesta institució ja era presentada llavors com el primer pas per a una solució permanent, que en aquell moment s'havia de consagrar, naturalment, en l'àmbit constitucional.

En l'àmbit dels *Länder*, ja feia bastant temps que existia la Conferència de

3. Jürgen Weiss, «Starke Bundesländer in einem neuen Europa», a *Osterreichische Monatshefte* 1992/5-6, 13f.

4. Cfr. BG BGBl 1989/368.

Presidents dels *Länder* (com a mínim des del començament dels 50), amb la tasca de coordinar les diferents opinions dels *Länder*. Òbviament, en aquesta fase prèvia a la incorporació a la UE ja s'havia pensat en la creació de consells consultius en matèria d'integració, a escala interna de cada *Land* i amb la finalitat d'incorporar també els parlaments regionals. L'atenció principal se centrava a idear un sistema que permetés superar el problema de les anomenades pèrdues de competències i limitacions en l'exercici d'aquestes i, en concret, mitjançant una implicació dels *Länder* en l'elaboració del dret comunitari europeu.

En primer lloc es va pensar que el més apropiat era copiar el model del *Bundesrat* de la República Federal Alemanya i una proposta socialista s'encaminava en aquest sentit. Tanmateix, hi havia dubtes seriosos que aquest model pogués trasplantar-se a Àustria sense gaires miraments, bàsicament perquè el *Bundesrat* austríac és elegit d'una manera diferent de l'alemany i també perquè en la seva composició i funcions actuals no es pot considerar una forma d'assemblea de delegacions dels *Länder*. En qualsevol cas, una implicació efectiva dels *Länder* per mitjà de la cambra territorial en el legislatiu federal —quelcom que, com a mínim, no es correspon amb la tradició legislativa austríaca— només hauria estat possible mitjançant un mandat imperatiu dels representants del *Bundesrat* o d'una cambra especial per a la CE. No va ser possible prendre cap decisió en aquest sentit.

Un altre punt inicial bàsic va ser la reforma de la distribució de competències a nivell federal (l'anomenada «Reforma estructural de l'estat federal») iniciada amb vista a la incorporació a la UE i que havia de conduir a un reforçament general dels drets dels *Länder* i a una simplificació de l'estructura federal. En aquest context es va proposar i discutir seriosament una simplificació radical de la distribució de competències i una flexibilització de l'instrument dels acords de dret públic, juntament amb moltes altres qüestions. Fins ara, aquesta reforma estructural de la Constitució federal encara no s'ha dut a terme.

En tot cas, quedava clar que els *Länder* havien de coordinar llurs voluntats i garantir l'articulació de llurs interessos mitjançant conferències. En relació amb això semblava una solució lògica acudir a la Conferència de Presidents dels *Länder* que, des de feia algunes dècades, s'havia anat convertint en un òrgan *praeter legem* per a l'articulació dels interessos dels *Länder*, per tant, es va proposar d'assignar aquesta tasca a la Conferència, de tota manera complementada amb la consideració d'altres òrgans. Alhora semblava clar que el nou mecanisme de coordinació requeria una consagració constitucional.⁵

3. El marc institucional del dret europeu, l'estructura normativa del dret comunitari i la característica de la seva «preeminència», com també la pràctica dels òrgans comunitaris, van portar ràpidament a un desplegament dinàmic amb «pèrdua de competències» o, si s'escau, limitacions en l'exercici d'aquestes per a les autoritats normatives nacionals (la Federació i els *Länder* i en part els municipis).

5. Peter Pernthaler, a *Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration*, Viena, 1992, pàg. 11 i seg., documenta les diferents iniciatives politicoconstitucionals (de la Conferència de Presidents dels *Länder*, del *Bundesrat* i també de la Conferència de Presidents dels Parlaments dels *Länder*) per a l'elaboració del procediment de participació dels *Länder*. Cfr., a més, el 17. *Föderalismusbericht 1992*, elaborat per l'Institut für Föderalismusforschung, Viena, 1993, pàg. 51-73.

En aquest respecte, Àustria es va poder orientar amb les solucions comparades, i especialment amb el model alemany. Sens dubte, aquest procés prosseguirà i s'intensificarà dins la UE que va crear el Tractat de Maastricht. En la mesura en què els òrgans europeus posseeixen una competència exclusiva i l'exerceixen en forma d'actes normatius immediatament vinculants, l'autoritat legislativa nacional no podrà continuar duent a terme la seva competència originalment nacional, ni tan sols com una mera repetició interna dels preceptes europeus. En els àmbits en què encara siguin necessàries les actuacions legislatives nacionals perquè el dret comunitari secundari esdevingui dret nacional (cas que es dona especialment en la transposició de les directives), els òrgans legislatius nacionals competents hauran d'elaborar aquestes directives sota una vinculació estricta al dret comunitari. Atès que, com sempre, l'Estat central manté la competència sobre la representació exterior o, com a mínim, la responsabilitat total en aquest àmbit i que és, i roman com a tal, responsable jurídic internacional del manteniment del dret comunitari, posseeix un avantatge informatiu en tots els projectes de regulació i, amb vista a l'exterior, continua tenint l'última paraula. Això va conduir, justificadament, al fet que els membres d'un Estat compost busquessin una certa compensació per les pèrdues i limitacions competencials per mitjà de procediments de participació especials i, si s'escau, mitjançant disposicions organitzatives específiques («participació compensatòria»). Així, es pot parlar adequadament d'una evolució que, des d'un «federalisme substancial», condueix a un «federalisme participatiu». A Alemanya,⁶ aquest tipus de procediments de participació estan dotats d'una base legal; a Espanya, són producte d'un pacte polític;⁷ i, a Àustria, ho són de dos acords de dret públic en virtut de l'art. 15a B-VG (Conferència d'Integració dels *Länder*).

II. La configuració concreta de la participació dels *Länder* en la normació europea⁸

En primer lloc, cal distingir entre una fase ascendent —és a dir, la fase de preparació— i una fase descendent de la legislació europea; en la darrera es tracta de la ineludible conversió del dret comunitari en dret nacional.

6. Amb el temps, a Alemanya han estat aplicats diferents models per a aquest problema. El més recent és una nova regulació i una fonamentació jurídicococonstitucional efectuada mitjançant la revisió de l'art. 23 de la Constitució i el seu desplegament legislatiu corresponent. Cfr. els detalls relatius al desenvolupament i a la situació jurídica actual, p. ex. Detlef Merten, «Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts», a *Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft für das deutsche Recht und die deutsche Gerichtbarkeit, Seminar zum 75. Geburtstag von Karl August Böttgermann*, Berlín, 1989, pàg. 31 i 47 i seg.; Georg Röss, «Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte — ein Schritt zur «Föderalisierung» der Europapolitik», a *EuGRZ*, 1987, pàg. 361 i seg.; Michael Schweizer, «Beteiligung der Bundesländer an der europäischen Gesetzgebung», a *Bay VBl*, 1992, pàg. 609 i seg.; i, més recentment, Rupert Scholz, «Europäische Union und deutscher Bundesstaat», a *NVwZ*, 1993, pàg. 817 i seg.

7. Esmentat a María Jesús Montoro Chiner, «Rechtssetzungsprobleme eines gegliederten Staates beim Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften — das Beispiel Spaniens», a Heinz Schäffer, *Europäische Integration und Gesetzgebung*, Viena, 1992, pàg. 61 i 68f.

8. Sobre això, i des d'una perspectiva de dret comparat, cfr. Hermann Josef Blanke, *Föderalismus und Integrationsgewalt*, Berlín, 1991.

1. La fase ascendent en la creació d'un dret comunitari

En relació amb la participació en la primera fase, cal tornar a diferenciar dos aspectes:

A) Informació

Aquí cal esmentar, en primer lloc, l'obtenció general d'informació i l'acompliment de gestions de pressió (*lobby*), per a la qual cosa en la pràctica estatal alemanya s'han creat l'observador dels *Länder*, que actualment ja és membre oficial de la delegació alemanya, i les anomenades oficines dels *Länder*. Aquestes tasques són de caràcter informal i indirecte i, durant molt de temps, van estar mancades de base legal.⁹ Després d'alguns dubtes inicials, a Alemanya es va considerar que aquestes pràctiques eren conformes a la Constitució, malgrat que alguns sectors van assenyalar que, des del punt de vista polític i jurídic, era desitjable que se'ls atorgués una clara cobertura constitucional.¹⁰

Disgressió

Pel que fa al paper dels *Länder* austríacs en la política exterior, cal extreure'n la conclusió següent. En principi, com en d'altres països, la Federació té el monopoli de la representació exterior. Això es deu al fet que en la Constitució federal «els afers exteriors, incloent-hi la representació política i econòmica en relació amb l'estranger», es declaren competència exclusiva de la Federació (art. 10, apt. 1 Z 1 B-VG). Aquesta regla bàsica experimenta, però, dues modificacions:

Els *Länder* poden signar (a partir d'una modificació de la Constitució federal de l'any 1988) acords amb els estats fronterers amb Àustria o amb les seves regions (art. 16, apt. 1), en els afers que corresponguin a llur àmbit d'actuació. Així doncs, en llur àmbit de competències, els *Länder* disposen d'una parcial subjectivitat de dret internacional o d'una competència en matèria d'acords internacionals.¹¹ Òbviament, el procediment per a la signatura d'aquest tipus d'acords se sotmet al control de la Federació i de fet és tan complicat que, fins avui, encara no s'ha utilitzat.

Té molta més importància una altra modificació relacionada amb el concepte de les relacions exteriors en el nou ordre internacional. En general, s'accepta ja la diferenciació entre relacions internacionals en sentit estricte i relacions internacionals en sentit ampli. Mentre que les relacions internacionals *stricto iuris* s'exterioritzen

9. Fonaments jurídics: Acord entre *Länder* sobre l'observador dels *Länder* davant la Comunitat Europea de 27 d'octubre de 1988 (sense publicar); sobre les tasques i la funció de l'observador dels *Länder*, cfr. Fastenrath, «Länderbüros in Brüssel — zur Kompetenzverteilung für informales Handeln im auswärtigen Bereich», a *DOV* 1990, pàg. 125 i seg., 126f. L'art. 2, apt. 5, de la Llei de ratificació de l'Acta Única Europea disposa que, a requeriment del *Bundesrat*, en els casos en què a nivell intern se li hagi de donar oportunitat d'intervenció, s'hauran d'incorporar representants dels *Länder* als comitès consultius de la Comunitat. Mitjançant un Acord de desembre de 1987, els *Länder* han unificat criteris amb l'Estat en relació amb la modalitat d'elecció d'aquests representants.

10. Propostes actuals en l'Informe de la Comissió per a la reforma constitucional del *Bundesrat*, «Reforçament del federalisme a Alemanya i Europa, com també altres propostes relatives a la modificació de la Constitució», *Bundesratsdrucksachen*, 360/92, Bonn, 1992.

11. Cfr. Michael Thaler, «Die Vertragsschlusskompetenz der Länder», *ÖJZ* 1988, pàg. 353 i seg.

en l'exercici de la sobirania estatal i, d'aquesta manera, en forma d'actes estatals autèntics (*iure imperii*), també hi ha moltes menes de relacions internacionals de tipus informal. A Àustria, aquesta explicació té la base també en el fet que, d'acord amb la Constitució federal, el repartiment de competències entre la Federació i els *Länder* solament afecta actuacions de dret públic (*Hoheitsrechte*); altrament, Federació i *Länder* poden actuar sense atendre al repartiment de competències en el camp del dret privat (*Privatwirtschaftlich*) i de les actuacions informals (per exemple, amb informació, foment, contactes econòmics, fires, actes culturals, conferències regionals supranacionals, acords de cooperació i associació, etc.).

Fins no fa gaire, també a Àustria mancaven bases positives i constitucionals clares per a aquest tipus de pràctiques.¹² Malgrat això, alguns *Länder* austríacs van obrir oficines a Brussel·les, fins i tot abans de l'ingrés a la UE, i van participar activament i d'una manera directa en les negociacions per a la incorporació. Recentment, però, hom pot recórrer als art. 8 i 9 de l'acord entre Federació i *Länder* al qual haurem de referir-nos amb detall més endavant, conclòs de conformitat amb l'art. 15a B-VG que han desenvolupat la previsió, tan sols esbossada a la Constitució,¹³ d'incorporació de representants dels *Länder* en les delegacions negociadores i de presència d'aquests en la missió austríaca davant la UE. Actualment, a més, s'accepta la presència d'oficines dels *Länder* com a punts informals de contacte, juntament amb la representació diplomàtica formal.

B) «Preparació de les lleis» i participació dels *Länder*

La fase de la «preparació de les lleis», ensems que el nucli de les demandes de participació dels *Länder*, té una rellevància més gran. En aquest cas es tracta de la participació —com a mínim indirecta— dels *Länder* en l'elaboració del dret comunitari secundari, que cal efectuar a més amb prou rapidesa i oportunitat temporal per poder satisfer l'objectiu politicoconstitucional que es persegueix, atès que una autorització posterior (en la forma d'autorització parlamentària prevista en la signatura dels acords jurídics internacionals clàssics) arribaria massa tard i no oferiria cap possibilitat d'influència o de participació en la configuració de la normativa.¹⁴

Amb el temps, a Alemanya s'han aplicat diferents mètodes per resoldre aquest problema¹⁵ i, a base de proves, han aconseguit apropar-se a un model practicable.

12. En relació amb els representants dels *Länder* a l'ambaixada i a les oficines informatives dels *Länder* a Brussel·les, vegeu Christian Gosdam, *Die Mitwirkung der österreichischen Bundesländer am Integrationsprozeß. Maßnahmen und Entwicklungen 1991/92*, Schwaz, 1993, pàg. 76 i seg. Vegeu també Michael Morass, «Von den Ländern nach Brüssel? Anmerkungen zu den Vorbereitungen, strukturellen Möglichkeiten und Grenzen der Vertretung von "Landesinteressen" im Hinblick auf einen österreichischen EG-Beitritt», *OjbPol*, 1991, pàg. 379 i seg.

13. Originalment, art. 10, apt. 6, des del 1994, art. 23d, apt. 4, B-VG.

14. En relació amb aquest ratio politicoconstitucional, vegeu Heinz Peter Rill, «Die Bundesländer und die europäische Integration (EWR und EWG)», a Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner, *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem*, Viena, 1993, pàg. 51 i 60.

15. Sobre això, p. ex., Detlef Merten, «Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts», a *Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für as deutsche Recht und die deutsche Gerichtsbarkeit*; Seminari en el 75è aniversari de Karl August Bertermann, 1989, pàg. 31 i 47 i seg.; Georg Ress, «Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte — ein Schritt zur «Föderalisierung der Europapolitik»», a *EuGRZ*, 1987, pàg. 361 i seg.; Michael

El *Bundestag* alemany va aprovar el 2 de desembre de 1992 la modificació de la Constitució i, amb la nova formulació de l'art. 23 (l'anomenat *Europaartikel*), va instrumentar les bases i els límits per a la participació d'Alemanya dins la Unió Europea. La necessària Llei de desplegament del nou article regula els detalls de la col·laboració entre la Federació i els *Länder* en els afers de la Unió Europea.¹⁶

Després de la reforma, el procediment de participació protegeix àmpliament l'estructura federal i també els *Länder* com a tals. El procediment anterior del *Bundesrat*, consagrat llavors per una simple llei, ha estat elevat al nivell constitucional.¹⁷ D'una manera complementària, cadascuna de les futures europeïtzacions de competències dels *Länder* requerirà l'aprovació del *Bundesrat* i dels representants dels *Länder* en el Consell. Malgrat això, la regulació encara no és perfecta i ja ha rebut algunes crítiques. És motiu de censura el fet que el *Bundesrat*, òrgan federal de rang constitucional, participi simultàniament com a «administrador» (*Treuhänder*) dels *Länder* en l'elaboració de la normativa europea, i també que els seus acords s'adoptin per majoria. Això pot significar que una minoria dels *Länder* perdin el poder de decisió sobre llurs competències legislatives pròpies. El «federalisme executiu» també rep algunes crítiques perquè exclou els parlaments regionals de tota participació en l'elaboració de la legislació europea. Amb l'objectiu de resoldre això, a Alemanya s'ha recomanat de modificar les constitucions dels *Länder*.¹⁸

La solució austríaca (esmena B-VG 1992 i esmena B-VG 1994)

Austria ha après de les experiències alemanyes inicials, però ha elaborat una solució pròpia per a aquest problema, ja abans de la reforma de la *Grundgesetz* a Alemanya.

En relació amb la participació dels *Länder* en la definició d'objectius nacionals en els afers comunitaris, a Àustria cal fer referència a la modificació de la Constitució que es va acordar la primavera de 1992 (esmena B-VG BGBl 1992/276).¹⁹ Alguns aspectes de la regulació global recorden el model alemany. No obstant això, es va procurar, d'una manera conscient, no copiar el model alemany del *Bundesrat*, atès que, tant per la seva creació com per la seva funció, el *Bundesrat* austríac no pot comparar-se amb l'alemany. (La distribució dels escons dels *Länder* en el *Bundesrat* d'acord amb un barem de població és similar, però a Àustria l'elecció dels membres del *Bundesrat* és indirecta i, en concret, l'efectuen els parlaments regionals segons la correlació de forces de les fraccions representades al parlament. Però, sobretot, els membres del *Bundesrat* austríac disposen d'un mandat lliure.)

Schweitzer, «Beteiligung der Bundesländer an der europäischen Gesetzgebung», a *BayVBl*, 1992, pàg. 609; Rudolf Hrbek, «Europäische Einigung und Grundgesetz», a *Zeitschrift zur politischen Bildung*, 29, 1992 (Eichholz-Brief 4/92), pàg. 19 i seg.

16. DBGBI I 1993, 313 (ZaBL).

17. La Cambra Europea del *Bundesrat* (*Europakammer*) es troba fonamentada en l'art. 52, apt. 3a, de la Constitució.

18. Michael Schweitzer, ponència en la reunió de l'Associació de Professors Alemanys de Dret Constitucional de 7 d'octubre de 1993.

19. Vegeu Peter Pernthaler, *Das Länderbeteiligungsverfahren an der Europäischen Integration*, Viena, 1992; Helmut Schreiner, «Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration», *ÖfPol*, 1992, pàg. 183 i seg.

A causa d'això, en aquest òrgan estatal no té lloc pràcticament cap «representació» real de la voluntat dels *Länder*, i aquests tampoc no tenen influència directa sobre el *Bundesrat*.²⁰ La solució austríaca preveu, doncs, una participació immediata dels mateixos *Länder*. Tanmateix, la regulació està repartida, d'una manera molt complicada des del punt de vista tecnicojurídic, en tres complexos normatius: els trets bàsics es troben en la Constitució federal, la seva configuració i desplegament en un acord entre la Federació i els *Länder* i en l'Acord IKL (Conferència dels *Länder* per a la Integració) dels *Länder*.

La finalitat de l'esmena constitucional és preservar els principis del repartiment de competències entre l'Estat i els *Länder* quant al desplegament i l'execució de la legislació comunitària. En concret, les esmenes a la B-VG i els acords complementaris van significar els mecanismes d'informació i consulta següents:

En la mateixa Constitució federal es va estipular que la Federació té l'obligació d'informar els *Länder* sobre tots els projectes que, dins l'àmbit de la UE,²¹ afecten el camp d'acció dels *Länder*, o que puguin ser de llur interès, i de donar-los un termini de temps adequat perquè puguin presentar una posició pel que fa al cas.²² Un cop la Federació ha rebut, dins el termini acordat, una presa de posició unitària dels *Länder* en relació amb un projecte de la UE en què es tractin afers la competència legislativa dels quals recaigui en els *Länder*, la Federació està vinculada a aquesta posició en les negociacions i votacions interestatals. La Federació solament pot desviar-se'n per motius imperatius de política interior o d'integració, i ha de comunicar immediatament als *Länder* aquests motius. Originàriament (1992), l'art. 10 B-VG, que estableix les competències federals exclusives, contenia aquesta regulació. El desembre de 1994, i amb motiu dels preparatius i les garanties de l'ingrés d'Àustria a la UE, es va adoptar una àmplia modificació de la Constitució federal (esmena B-VG 1994 BGBl 1994/1013), mitjançant la qual es va afegir a la Constitució un apartat específic sobre la Unió Europea (art. 23a a 23f B-VG). Els preceptes relatius a la participació dels *Länder* es van traslladar, gairebé al peu de la lletra, al nou art. 23d B-VG; altres normes fan referència a la col·laboració entre el Govern federal, el *Nationalrat* i el *Bundesrat* en el marc de projectes comunitaris, com també a l'enviament de delegats austríacs al Parlament Europeu i a la participació d'Àustria en altres òrgans comunitaris.

Abans de començar a descriure el procediment de participació dels *Länder*, vull dir algunes paraules sobre la fase descendent en l'elaboració de la legislació comunitària europea.

20. Vegeu, amb detall, Heinz Schäffer, «El Consejo Federal Austríaco. Derecho constitucional, práctica política, planes de reforma», a Centro de Estudios Constitucionales (ed.), *La reforma del Senado. Cuadernos y Debates*, núm. 53, Madrid, 1994, pàg. 387-423.

21. Originalment, quan la Constitució federal parlava de projectes «en el marc de la integració europea», es feia referència tant al desenvolupament legislatiu en l'EEE com en la UE (RV: 372 B1gNr 18.GP,4).

22. El mateix és vàlid per als municipis sempre que vegin afectat llur àmbit d'actuació o altres interessos rellevants. En aquests afers, la representació dels municipis és responsabilitat de la Federació Austríaca de Ciutats i de la Federació Austríaca de Municipis, les quals, fa un cert temps —mitjançant l'esmena B-VG 1988— van obtenir reconeixement jurídic-constitucional com a representants dels interessos dels municipis (cf. art. 115, apt. 3, B-VG).

2. La fase descendent en l'elaboració de la legislació comunitària europea

L'art. 16 B-VG sempre havia previst l'obligació dels *Länder* d'observar i, si s'escau, d'aplicar els compromisos jurídics internacionals de la Federació, també dins el seu àmbit competencial. Com a complement de l'art. 16 B-VG, el 1992 ja es va preveure, per a la fase descendent (desplegament i transposició de la normativa comunitària pels *Länder*), l'obligació dels *Länder* d'adoptar les mesures necessàries per a l'aplicació de la normativa europea en llur àmbit competencial. Si un *Land* no compleix, en el termini acordat, aquesta obligació i un tribunal comunitari així ho determina, retornarà temporalment a la Federació la competència per adoptar aquestes mesures i en particular per a la promulgació de les lleis pertinents.²³ Així doncs, s'hi preveu una habilitació a la Federació per prendre «mesures substitutòries», si un *Land* no compleix l'obligació d'adaptar o convertir la legislació comunitària; això es considera una violació dels tractats d'adhesió des del punt de vista comunitari. La devolució a la Federació no és definitiva, ja que la competència del *Land* es pot recuperar mitjançant un acte normatiu d'acord amb el dret comunitari.

3. El procediment de participació dels Länder austríacs: configuració organitzativa i de procediment

A) El Conveni entre la Federació i els Länder

Les normes de desplegament i concreció sobre els drets dels *Länder* ja esmentats, relatius a la presa de posició i a la informació en els afers de la UE, s'havien d'acordar en un conveni entre l'Estat i els *Länder*, de conformitat amb l'art. 15a B-VG. El canceller federal i el ministre per als Afers Federals i de Reforma de l'Administració, i també els presidents dels *Länder*, van signar un acord d'aquesta mena, complementari i de desplegament de la Constitució, el 12 de març de 1992.

Aquest acord va ser aprovat pel parlament federal²⁴ i, tot i que amb cert retard, pels parlaments dels *Länder* (en concret, només els *Länder* que ho van considerar necessari).

La qüestió més important és la que fa referència al moment en què té lloc una «posició unitària» dels *Länder*, atès que aquesta té un efecte vinculant per a la Federació. Respecte a això, l'acord entre Federació i *Länder* delega la decisió en aquests (com una qüestió de llur competència exclusiva) i cita especialment la possibilitat d'un conveni posterior per concloure entre els *Länder*, d'acord amb l'art. 15a B-VG. Aquest procediment sembla problemàtic, malgrat que no se li va prestar cap atenció especial ni en la pràctica estatal ni en la bibliografia, en topar amb el principi *protestas delegata non delegatur*. L'esperit constitucional va ser, naturalment, garantir als *Länder* l'espai lliure suficient i atendre llur «relativa autonomia constitucional».

23. Originalment (1992), art. 16, apt. 6, B-VG; actualment (des del 1994), art. 23d, apt. 5, B-VG.

24. Publicat BGBl 1992/775. L'Acord va entrar en vigor (de conformitat amb l'art. 14) el 26 de desembre de 1992.

a) El nucli de l'acord entre la Federació i els *Länder* és, en primer lloc, el mecanisme d'informació i consulta. L'obligació d'informar de la Federació es troba àmpliament desplegada en l'art. 1. La Federació informa «d'una manera immediata l'oficina de comunicació dels *Länder* de tots els procediments inclosos en l'àmbit de la integració europea que poden afectar llurs camps d'acció o que poden ser de llur interès». Això es concreta mitjançant un catàleg de documents (art. 1, apt. 2, de l'Acord). Normalment la informació s'ha de transmetre per escrit; en casos urgents, es pot comunicar oralment (detalls regulats en l'art. 2). De fet, en el projecte governamental que va donar origen a la reforma de la B-VG del 1992 s'entén per *procediments* tan sols els propis dels òrgans internacionals i comunitaris, i no els procediments o les iniciatives internes austríaques en relació amb la integració europea. D'això no es pot determinar que el Govern federal no estigui obligat a informar els *Länder* dels objectius que vol perseguir a Brussel·les. Cal tenir en compte que l'art. 1, apt. 3, del Conveni entre la Federació i els *Länder* preveu que s'informi els *Länder* dels «procediments de la Federació», per bé que a través del «Consell sobre qüestions relatives a la política austríaca d'integració» (BG BGBl 1989/368) i del «Grup de treball per a qüestions sobre la integració» (V BGBl 1989/574). En qualsevol cas, també s'ha previst per a aquest àmbit polític que «bàsicament aquesta informació es transmeti per mitjà de documents», la qual cosa, d'acord amb la literalitat del text i amb la pràctica, s'hauria d'efectuar d'una manera directa i no fent un tomb pels òrgans consultius esmentats anteriorment. El precepte citat, doncs, es troba manifestament²⁵ en un lloc erroni, sense que això hagi d'obstaculitzar una generosa informació dels *Länder*, tal com es desprèn de la interpretació textual de la Constitució.

En el marc de l'obligació d'audiència als *Länder* que s'imposa a la Federació, els *Länder* poden reaccionar de maneres diferents:

- En primer lloc, cada *Land* és lliure de prendre posició per si mateix. L'art. 5 de l'acord ho anomena «preses generals de posició» i obliga l'Estat a tenir en compte les posicions dels *Länder* (i dels municipis) adoptades dins els terminis previstos per a la «determinació de la posició de la República Austríaca en els òrgans competents de la integració europea». Aquest article preveu, per tant, una mera obligació de deliberació (obligació de prendre en consideració: *Erwägungspflicht*).
- Altrament, té més pes «una presa de posició unitària pels *Länder* dins els terminis estipulats». Aquesta posició és vinculant per a l'Estat «en negociacions i votacions», és a dir, per a actuacions tant formals com informals. La vinculació de la Federació és en principi absoluta, però no sense excepcions: la Cancelleria Federal ha de comunicar als *Länder* immediatament, en un termini màxim de vuit setmanes a partir de la publicació oficial de l'acte legislatiu pertinent, per escrit i a través de l'Oficina de Coordinació dels *Länder*,²⁶ els motius per separar-se de la posició unitària formulada pels *Länder* (art. 6, apt. 3).

25. Tal com coneix personalment l'autor a partir de la història de l'elaboració de l'Acord.

26. Aquesta oficina de coordinació és un petit ens burocràtic auxiliar dels *Länder* per a l'intercanvi d'informació i per a la preparació de conferències entre els *Länder*. La seva existència es remunta al

— En l'acord no s'estableix si poden haver-hi altres formes d'expressió de la voluntat dels *Länder*. La qüestió s'haurà de resoldre a través de la praxi que es desenvolupi.

b) El Conveni entre la Federació i els *Länder* també preveu «la incorporació de representants dels *Länder* dins les delegacions austríaques» en les reunions i negociacions en el marc de la integració europea, sempre que es tractin aspectes que puguin afectar el camp d'acció propi dels *Länder* o que puguin ser de llur interès (art. 8, amb el qual es va fixar una pràctica fins avui ja habitual). La informació necessària als *Länder* la proporciona la Cancelleria Federal mitjançant l'Oficina de Coordinació dels *Länder*.²⁷ La incorporació té com a premisses:

- que els *Länder* la sol·licitin;
- que sigui possible de fet i des del punt de vista comunitari;
- que els *Länder* es facin càrrec dels costos.

Per a la intervenció d'aquests representants en el marc de la delegació corresponent cal la conformitat del cap de la delegació. A partir d'aquí, en l'acord s'estipula l'enviament de representants dels *Länder* (representants i resta de personal) a la missió austríaca davant les comunitats europees (ara UE) (art. 9: és condició prèvia la conformitat del Ministeri Federal d'Afers Estrangers i que els *Länder* n'assumeixin els costos).

c) En aquest Conveni, la Federació també es compromet, a instància d'un *Land*, a elevar una demanda davant el Tribunal de Justícia de la Comunitat en els casos de vulneració del dret comunitari per una actuació o omissió dels òrgans de la UE que afecti alguna matèria sobre la qual el *Land* posseeixi competències legislatives²⁸ (art. 10). És condició prèvia que cap altre *Land* no s'oposi a aquesta petició i que no hi hagi motius imperatius de política exterior o d'integració que s'hi oposin.

Les qüestions relatives als costos també es preveuen en el Conveni. Així doncs, els *Länder* es comprometen a fer-se càrrec de totes les despeses que corresponen a Àustria de resultes de la presentació de la demanda davant el Tribunal de Justícia. A més, els *Länder* estan obligats a assumir les despeses que hagin correspost a la República Austríaca a conseqüència dels procediments efectuats davant el TJCE per vulneracions del dret comunitari que resultin d'actuacions dels *Länder* (art. 12).

B) La Conferència dels *Länder* sobre la integració

De manera complementària a les esmenes a la B-VG i al Conveni entre la Federació i els *Länder* sobre el procediment de participació d'aquests ja esmentat, també cal fer referència a la concreció del segon element, és a dir, el Conveni dels

1951! De fet, s'ha convertit en una important oficina d'aclariment per a la coordinació entre els *Länder* i respecte a l'Estat.

27. Vegeu la nota anterior.

28. Mentre que a Alemanya aquesta obligació es desprèn d'una resolució del *Bundesrat*, a Àustria cada *Land* pot exigir la interposició d'una demanda d'aquest tipus (però cadascun dels *Länder* pot oposar-s'hi).

Länder entre ells,^{29 i 30} d'acord amb l'art. 15a B-VG, relatiu a la formació conjunta de la voluntat dels *Länder* en afers de la integració europea.

Aquest Acord preveu una Conferència dels *Länder* sobre la integració (IKL), en la qual el president del *Land* i el president del Parlament del *Land* representaran cadascun dels *Länder*, malgrat que el darrer hi tindrà només veu, però no vot, a més la presidència del *Bundesrat* té el dret de participar en les reunions d'aquest òrgan.³¹ És funció de l'IKL la defensa dels interessos comuns dels *Länder* en els afers d'integració europea, especialment l'elaboració de posicions unitàries dels *Länder* amb referència a projectes de la UE, però també la discussió d'altres qüestions d'importància relatives a la política d'integració. D'aquesta manera s'ha creat, mitjançant una autorització constitucional indirecta (delegada), una institució conjunta dels *Länder* amb potestats decisòries.^{32 i 33} Sobre la base de l'experiència alemanya, en què el principi d'unanimitat va fer gairebé inaplicable el procediment de participació dels *Länder* entre el 1970 i el 1980, l'Acord IKL també permet de considerar «unitària» una presa de posició quan com a mínim cinc dels nou *Länder* voten favorablement i cap no vota en contra (de manera que es concedeix a cada *Land* un dret de vet); l'abstenció és una possibilitat que s'hi preveu expressament (art. 3). Aquesta regulació del procés de definició de posicions comunes s'allunya de l'estricta principi d'unanimitat i pretén fer el «principi consensual» més conforme a la democràcia de concordança (*Konkordanzdemokratie*) pròpia d'Àustria. Aquesta remarcable solució aconsegueix simultàniament dos objectius: evita tant el risc de bloqueig, implícit en el principi d'unanimitat, com el dictat d'una minoria.

Tot i que els presidents dels *Länder* el van signar ràpidament, el 12 de març de 1992, l'Acord entre els *Länder* per mitjà de l'IKL va trigar molt de temps a concre-

29. El Conveni sobre la Conferència dels *Länder* per a la Integració (IKL) apareix per primera vegada a Heinz Schäffer, «Bestandaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963-1991)», a Peter Pernthaler (Hrsg), *Neue Wege der Föderalismusreform*, Viena, 1992, pàg. 85 i seg.; ara, amb referències a la publicació oficial, a Heinz Schäffer, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze*, epígraf 1b. Aquest acord de dret públic va partir d'un conveni polític en què la Conferència de Presidents Regionals va acordar d'encarregar-se de la defensa dels interessos comuns dels *Länder* en afers de la integració i va exigir a la Federació una regulació del procediment i també la signatura d'un conveni d'acord amb l'art. 15a B-VG.

30. Problemes de constitucionalitat amb referència a la participació dels presidents dels parlaments regionals a Heinz Peter Rill, «Die Bundesländer und die europäische Interpretation (EWR und EWG)», a Schäffer/Stolzlechner, *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatsystem*, Viena, 1993, pàg. 51 i 69 i seg.

31. La reunió constitutiva de l'IKL es va celebrar el 21 de juny de 1993 a Linz. Una declaració dels *Länder* sobre diferents àrees de la qüestió comunitària (Europa de les Regions, agricultura, medi ambient, trànsit, economia, cultura i ciència i seguretat europea) en va ser el punt central de deliberacions.

32. La primera consideració positiva de la Conferència de Presidents Regionals —la qual actua *praeter legem*— va aparèixer en establir-se, a escala federal i mitjançant la Llei federal BGBl 1989/368, un consell sobre qüestions relatives a la política d'integració europea (canceller, vicecanceller, ministre d'Afers Estrangers i una sèrie de representants de partits i d'altres interessos, i també quatre representants dels *Länder*, en concret dos representants de la Conferència de Presidents dels *Länder* i dos representants dels parlaments regionals amb veu i vot).

33. Fins ara la doctrina considerava que mitjançant els acords entre estats membres, en virtut de l'art. 15a B-VG, no es podia generar cap norma jurídica d'aplicació immediata i sobretot cap «òrgan comú» amb competències decisòries i executòries.

tar-se definitivament,³⁴ atès que va aixecar una forta oposició entre els parlaments dels *Länder*. Mitjançant l'exigència d'una aprovació parlamentària —que les constitucions dels *Länder* no requerien d'una manera explícita—, els parlaments (bàsicament llurs presidents) volien provocar un debat profund sobre la implicació dels legislatius dels *Länder* en la preparació i el desplegament de la normativa en la seva fase ascendent. En alguns *Länder* (Estíria, el Tirol, Salzburg, l'Alta Àustria, Vorarlberg) s'han promulgat lleis constitucionals complementàries en relació amb la participació dels parlaments regionals en els afers de la integració europea. En aquestes lleis s'han previst obligacions específiques d'informació per part del Govern regional i també, sovint, una comissió parlamentària especial sobre afers europeus, encarregada de la recepció dels informes del govern i per a la discussió dels projectes normatius.³⁵ Fent un pas endavant, en alguns *Länder* es vincula amb caràcter general la intervenció del president del Parlament regional en la Conferència per a la Integració a les decisions prèvies de la mateixa assemblea. Tot això ha de contrarestar el perill del federalisme d'executius.

III. Valoració de la regulació i dels seus dèficits politicoconstitucionals

1. Una comparació entre la solució alemanya i l'austríaca revela que en el model austríac, en contra de tota tradició, té més força la idea de l'estatalitat dels *Länder*, és a dir, és més purista.³⁶ A aquest fet s'afegeix que en alguns *Länder* austríacs es busquen reformes i desplegaments constitucionals per tal de superar el federalisme executiu. El model alemany, al contrari, es basa més en la cooperació dels executius i, per tant, en una interdependència i imbricació de polítiques (*Politikverflechtung*), cosa que l'hauria de fer més flexible. Només la futura aplicació³⁷

34. Data d'entrada en vigor: 4 d'abril de 1993.

35. Per a una informació prèvia del Parlament, que des del punt de vista temporal s'efectuï de manera que hi hagi una possibilitat real d'emetre una opinió contrària a la del Govern, es va promulgar a escala federal una llei constitucional amb les regulacions adjuntes relatives a l'acord sobre l'Espai Econòmic Europeu (Llei constitucional referent a l'EEE complementada amb l'art. 29a del Reglament del *Nationalrat*, BGBl 1993/56). Alguns *Länder* van crear, per mitjà de lleis constitucionals, comissions pròpies específiques per a la integració europea (en general): així ho va fer, en primer lloc, Estíria (art. 18, apt. 9, de la Constitució i una Llei constitucional específica sobre la Comissió per a la Integració Europea, LGBl 1992/48); després, el Tirol (art. 2-4 de la Constitució del *Land* sobre la participació del *Land* del Tirol en les qüestions de la integració europea, LGBl 1993/17) i Salzburg (art. 3, apt. 1, de la Constitució sobre la participació del *Land* de Salzburg en l'àmbit de la integració europea, LGBl 1993/50), com també, més recentment, l'Alta Àustria (art. 2, 3 i 6 de la Constitució sobre la participació del *Land* de l'Alta Àustria en la integració europea, LGBl 1994/7) i Vorarlberg (art. 53b de la Constitució, incorporat mitjançant LVG LGBl 1994/35 i modificació del Reglament del *Landtag*, LGBl 1994/40).

36. També a Suïssa s'ha aconsellat la creació, a escala federal, d'un òrgan de consulta intercantonal permanent que s'encarregui de les qüestions relacionades amb la integració europea (Olivier Jacot Guillarmod, «Estudio sobre los efectos de una incorporación a la CEE por parte de Suiza», a *Bundesamt für Justiz*); en aquest sentit, per a un «òrgan de concertació en matèria de política europea», vegeu també Daniel Thürer, «Kantone und EWR-Abkommen», a *Schriften zum Europarecht*, Berna, 1992, pàg. 771 i 776 i seg.

37. En aquest mateix sentit, vegeu Michael Schweitzer, ponència en la reunió de l'Associació de Professors Alemanys de Dret de l'Estat de 7 d'octubre de 1993.

ens mostrarà quin model funciona millor i quin aporta més a la defensa del federalisme.

2. A escala interna, i des del punt de vista politicoconstitucional,³⁸ no es poden esperar gaires més possibilitats (alternatives a les regulacions o innovacions) per reforçar la posició dels *Länder* en l'àmbit de la integració europea. De quina manera i fins a quin punt la posició dels *Länder* evolucionarà a escala europea és quelcom que es veurà amb el desplegament futur del Tractat de la Unió Europea (Tractat de Maastricht) i, sobretot, amb el paper que exerceixi el Consell de les Regions en el futur.

IV. Qüestions pendents

1. Aprovació parlamentària dels acords?

A) A escala federal

Ja hem fet referència al problema de la subdelegació il·lícita. Per més apropiat que sigui, des del punt de vista politicojurídic, deixar en mans dels *Länder* la formulació concreta de la regulació del procediment de definició de les posicions comunes en el si de la Conferència per a la Integració, la dotació de contingut d'un precepte de la Constitució federal no es pot delegar sense una habilitació constitucional suficient. Els problemes formals del procés es reforcen encara més pel fet que un acord entre els *Länder*, per la seva pròpia naturalesa, no pot ser objecte d'aprovació parlamentària pel *Nationalrat*, malgrat que en aquest cas es tracti, sense cap mena de dubte, d'una regulació de desplegament constitucional i, per tant, complementària de la mateixa Constitució federal.

B) A escala dels *Länder*

Aquí es va plantejar la qüestió de si els dos acords s'havien de presentar davant els parlaments regionals per a llur aprovació i/o coneixement. Els requisits que esmenten les constitucions regionals (vinculació del Parlament regional o de la legislació regional) no existien d'una manera palesa en cap dels dos acords; això implicava una qüestió d'interpretació constitucional sobre si n'existia una vinculació o no. D'altra banda, en alguns *Länder* va aparèixer —malgrat que cal separar clarament això del que hem exposat anteriorment— la preocupació politicojurídica pel fet que els parlaments regionals no estaven implicats de la manera més adequada o, des del punt de vista democràtic, més correcta, en la determinació de les posicions dels *Länder* en les qüestions relatives a la integració europea.

Quant a l'Acord entre Federació i *Länder*, la majoria d'aquests no va considerar necessària cap aprovació parlamentària. Una aprovació parlamentària solament caldria en cas que es preveïés una «vinculació indirecta» del tipus esmentat anterior-

38. Tal com Rill ha assenyalat, encertadament, *loc. cit.*, pàg. 70.

ment.³⁹ La pèrdua que ha sofert el Parlament regional a causa del desplaçament en favor de l'executiu del poder de decisió en la formulació de les posicions vinculants dels *Länder* significaria des d'aquest punt de vista, efectivament, un perjudici material per al Parlament, si més no en els casos en què la norma europea final correspon a la posició adoptada pels *Länder*. Així doncs, necessitarien l'aprovació parlamentària tots els instruments jurídics que generen l'efecte vinculant per a la Federació, ja que aquests nous instruments faculten l'executiu del *Land* —mitjançant el nou dret d'adoptar una posició vinculant— per «comprometre indirectament» el legislatiu regional. Contra aquesta construcció cal afirmar que, en l'Acord entre la Federació i els *Länder*, la formació de la voluntat d'aquests no s'hi regula en absolut. Ni tan sols no es determina la manera d'assolir una posició unitària, ni si aquesta necessita o no la participació dels parlaments regionals. Finalment, és del tot independent dels executius dels *Länder* si —i en quina mesura— una posició (comuna) dels *Länder* austríacs pot imposar-se efectivament en els òrgans europeus.

També l'Acord entre els *Länder* (Acord IKL) va rebre un tractament diferent en els diversos *Länder*. En principi, van partir de la concepció que llur representació externa correspon al president de cada *Länder*, ja per imperatiu de la Constitució federal (art. 105 B-VG). El mecanisme de concertació dels interessos dels *Länder* per la via de la Conferència d'Integració (IKL) no sostreu, a més, al parlament regional cap de les seves competències quant al control polític i jurídic del Govern regional.

En alguns *Länder* s'ha proposat de vincular, per mitjà de reformes constitucionals específiques, el vot del president del *Land* en l'IKL a les decisions del Parlament. Aquestes regulacions mostren una contradicció important. Cal que la resolució, és a dir, una mera recomanació o desig que es trasllada a l'executiu, prengui, en aquest punt i d'una manera excepcional, força vinculant. Que aquesta vinculació no és una obligació ineludible s'extreu de les determinacions resultants, les quals permeten implícitament una desviació en establir per a aquest cas una obligació de justificació i argumentació davant el Parlament. Això demostra que el model dissenyat tan finament és, en realitat, incapaç de generar una millora en relació amb els instruments actuals de control i responsabilitat parlamentaris dels òrgans del govern. També aquí, i a requeriment del Parlament, el president del *Land* està obligat a respondre i informar la Cambra i, en els supòsits que estableix la Constitució regional i que en aquest context no han sofert cap modificació, qualsevol membre del Govern regional —incloent-hi el president— pot ser apartat del càrrec mitjançant una votació de censura. En la pràctica, això solament es planteja en cas d'una pèrdua real de la confiança motivada per un comportament erroni des del punt de vista polític o jurídic.

2. En relació amb el caràcter jurídic de l'Acord IKL

Davant la regulació separada de com es forma una expressió de la voluntat dels *Länder* en relació amb afers comunitaris (IKL) i de quines són les conseqüències

39. Peter Pernthaler, *Das Länderbeteiligungsverfahren an der Europäischen Integration*, Viena, 1992, pàg. 65.

que la Constitució imposa davant una presa de posició unitària d'aquests, hom es pot preguntar si els art. 3 i 4 de l'Acord IKL constitueixen una autèntica norma jurídica per definir la formació de la voluntat d'una institució política; o si, tal vegada, es tracta d'un fenomen extrajurídic de la política (com en la concertació social), a la qual la legislació es remet i hi vincula conseqüències jurídiques (com, per exemple, la llei de preus, que concedeix al ministre d'economia una competència sobre la regulació d'aquests, sempre que rebí els avisos pertinents dels interlocutors socials sobre un augment de preus injustificat).

Tanmateix, l'expressió del legislador constitucional, que parla de «vinculació» i d'un «desplegament i concreció del procediment», s'oposa a aquest fet. S'ha demostrat que amb aquest acord els *Länder* desitjaven crear un organisme interregional. Fins avui només es consideraven no conflictius aquells òrgans col·lectius dels *Länder* amb funcions purament consultives, perquè només eren simples rondes de converses institucionalitzades. Però fins i tot amb la creació d'una institució interregional amb possibilitats de decisió, capaç de generar decisions vinculants, aquesta no vulnera el principi de separació d'àmbits competencials, consagrat per la Constitució, ja que les decisions que s'han d'adoptar en la nova institució no tenen cap relació amb les facultats de decisió en l'àmbit executiu (en un sentit estricte).

L'efecte vinculant d'una posició unitària dels *Länder* no és absolut per a la Federació. Aquesta pot, com hem dit, «separar-se'n per motius imperatius de política exterior o d'integració». Aquest punt no és fàcil de substantivar. Un exemple en seria el cas en què solament es pogués aconseguir un objectiu estatal de primer ordre a canvi de cedir en altres negociacions. Tanmateix, normalment l'interès general ben entès coincideix amb la majoria dels interessos dels *Länder*, almenys en els casos en què els interessos vitals d'un d'ells no siguin perjudicats. També hi ha alguna cosa similar a una «lleialtat» dels *Länder* entre si que la Federació no pot obviar. La Federació no ha d'intentar oposar un *Land* o una minoria d'ells contra la majoria. Un problema important és el que resulta de la imperfecció de les possibilitats de resolució de conflictes del dret constitucional austríac que, contràriament a l'alemany, no ha dotat el Tribunal Constitucional de les competències suficients per decidir en cas de conflictes entre diferents òrgans constitucionals.

A causa de la seva magnitud i complexitat, la Conferència d'Integració dels *Länder* (IKL) amb prou feines ha actuat fins avui. Com a conseqüència d'això, en la praxi ha sorgit la qüestió de si l'Acord IKL és l'únic camí per aconseguir una posició comuna (unitària) dels *Länder*. ¿No s'ha de valorar com una presa de posició unitària dels *Länder* la consecució d'un criteri coincident (solament) pels presidents regionals en la Conferència de presidents? Cal diferenciar la resposta. La regulació constitucional no pot excloure altres maneres de recerca de consens polític. Tampoc no es pot prohibir a la Federació que en la pràctica estatal reconegui un elevat valor a aquest tipus d'acords.

Això no obstant, la decisió unitària que obliga la Federació a observar el punt de vista dels *Länder* només es pot assolir pel procediment que descriuen en la Constitució federal i l'Acord IKL. Això tampoc no es modificaria en el cas que la Conferència de Presidents Regionals s'institucionalitzi com a tal, malgrat que aquest punt es discuteix des de fa molt de temps.

V. El desplegament més recent: la «Regulació constitucional en relació amb la UE» en l'esmena constitucional del 1994 (BGBl 1994/10013)⁴⁰

1. Les regulacions que la incorporació d'Àustria a la UE van fer necessàries s'havien d'adaptar simultàniament a una reforma estructural de l'Estat federal. Els partits no van poder obtenir el consens suficient sobre la reforma global de l'estructura federal. Així, el desembre de 1994 —pocs dies abans de l'entrada en vigor de l'acord d'incorporació a la UE, l'1 de gener de 1995— es van introduir en la Constitució federal únicament les regulacions imprescindibles per possibilitar la participació d'Àustria en els òrgans comunitaris europeus.

2. a) El *Nationalrat*,⁴¹ en principi, va designar els diputats que Àustria havia d'enviar al Parlament Europeu. Posteriorment, s'hauran d'elegir directament (art. 23a i 23b B-VG).

b) La participació austríaca en la designació de membres en els altres òrgans comunitaris incumbeix bàsicament el Govern federal (art. 23c B-VG), el qual, però, haurà d'observar diverses obligacions relatives a la recerca d'acords, la consulta o la informació.

Pel que fa als membres de la Comissió del Tribunal de Justícia, del Tribunal de Primera Instància, del Tribunal de Comptes i del Consell d'Administració del Banc d'Inversions Europeu, el Govern federal ha d'arribar a un acord amb la Comissió Principal del *Nationalrat*. Els *Länder* no estan inclosos en aquest punt en absolut!

El Govern solament haurà «d'informar» el president federal de les decisions personals. Aquest va ser el compromís a què es va arribar després de la disputa entre el cap d'Estat i el Govern. En aquest cas, el pes decisor ha caigut a la banda del Govern.

Quant als membres del Comitè Econòmic i Social, s'hauran de recollir les propostes de les representacions legals i professionals dels diversos grups econòmics i socials.

c) En el Comitè de les Regions (art. 198a, Tractat UE) corresponen a Àustria 12 representants. Aquesta xifra va possibilitar l'establiment dels drets de proposta següents: cadascun dels *Länder* proposa un representant (és a dir, un total de nou). La Federació Austríaca de Municipis i la Federació Austríaca de Ciutats proposen els tres membres restants (art. 23c, apt. 4, B-VG). En aquest cas també s'ha d'assenyalar una vinculació del Govern federal. L'esglaonament numèric es correspon aproximadament amb l'esglaonament que hi ha en l'estructura territorial austríaca, atès que els municipis són menys importants que l'Estat (*Land*), però també tenen assignades tasques públiques rellevants i, a més, participen juntament amb la Federació i els *Länder* en la compensació i l'ajustament financer!

3. Des del punt de vista dels *Länder*, és més important la participació d'un representant dels *Länder* en el Consell de la Comunitat. Com és ben sabut, el

40. Publicat el 21 de desembre de 1994.

41. Vegeu l'art. 151, apt. 11, Z 5 B-VG.

Tractat de Maastricht ha modificat l'art. 146 del Tractat de la Comunitat Europea, de manera que el Consell és compost per «un representant en el nivell ministerial per cada Estat membre», el qual és autoritzat per negociar tot vinculant el govern de l'Estat membre. Així doncs, aquest representant ja no ha de ser forçosament un representant del Govern central. D'aquesta manera s'hauria de facilitar als estats amb una estructura federal l'enviament de representants dels *Länder* en qualitat de representants de l'Estat membre, com també permetre que aquests negociïn. Per a això són necessàries, naturalment, les bases corresponents en la legislació nacional. El nou art. 23d, apt. 5, de la Constitució federal austríaca inclou una regulació d'aquest tipus: «En la mesura en què un projecte de la UE afecti afers la legislació dels quals sigui competència dels *Länder*, el Govern federal pot traspassar al representant que aquests nomenin la participació en la formació de la voluntat del Consell». Per tant, l'enviament d'un *Landesrat* (ministre regional) es deixa a la discreció del Govern federal. (Fins ara encara no hi ha constància de l'aplicació d'aquesta norma; no es pot precisar, doncs, la freqüència amb què se'n farà ús, si és que s'arriba a emprar.) Fora d'això, el representant dels *Länder* davant el Consell de la CE no disposaria en cap cas de plens poders, ja que «l'exercici dels drets de representació té lloc sota la participació del membre responsable del Govern federal i d'acord (*in Abstimmung*) amb aquest». A més, el representant dels *Länder* està subordinat a les regles que fan referència a la construcció de la posició unitària dels *Länder*. I, finalment, és jurídicament responsable i, per aquest motiu, en cas d'incompliment de les seves obligacions i depenent de si es tracta d'un representant federal o regional que hagi negociat en representació del legislatiu estatal o del regional, el *Nationalrat* o el parlament regional corresponent, respectivament, el poden acusar davant el Tribunal Constitucional.

4. Per tal de no ser massa exhaustius, esmentarem breument dos temes inclosos en l'esmena de la Constitució federal del 1994, que en molts altres països apareixen com a problemes juridicoconstitucionals similars.

1. *Quins ministres actuen en el Consell de la CEE i com es coordina la posició nacional a escala interestatal?*

La nova regulació (art. 23e B-VG) fa referència constantment tan sols al «membre competent del Govern federal». Aquesta fórmula remet a la distribució interna de competències entre els ministeris. Tanmateix, és només clara en aparença, ja que no ofereix cap solució per a superposicions i interferències entre els ministeris concrets, amb les competències exteriors generals del ministre d'Afers Estrangers i amb la funció general de coordinació del canceller federal com a cap de Govern. Solament és inequívoc el fet que el president federal (el qual representa formalment la República a l'exterior, però que només pot exercir aquesta funció a proposta del Govern federal) no pot prendre part en les negociacions polítiques quotidianes dins el Consell de la Comunitat, ni tampoc portar a terme cap política exterior pròpia, en l'àmbit de la CE/UE. En la mesura en què, en el marc de la CE i de la UE, determinats afers es poden considerar aspectes interns d'àmbit europeu, aquests afers perden llur caràcter d'afers de política exterior en el sentit clàssic de

l'expressió. I en la mesura en què la Constitució ha tingut en compte aquesta circumstància en confiar la defensa d'aquests afers a òrgans del Govern federal o al Govern federal com a tal; el president federal ha perdut terreny en la política «exterior».

Per a la pràctica futura, és més important la intercanviabilitat dels representants del Govern austríac a Brussel·les. D'acord amb el nou art. 73, apt. 2, B-VG, el ministre federal responsable en cada cas pot traspasar els poders per participar en reunions del Consell, direcció de les negociacions i sufragi a un altre ministre federal o secretari d'Estat.

2. *En relació amb la qüestió de la influència parlamentària sobre la negociació dels representants nacionals a la CEE o a la UE*

La reforma de la Constitució federal que va introduir possibilitats de participació parlamentària en la determinació de la voluntat austríaca quant a la legislació europea va ser el punt central de l'esmena del 1994. Atès que després de les eleccions al *Nationalrat* de l'octubre de 1994 la coalició de govern no disposava de la majoria dels dos terços necessària per a la reforma constitucional, va haver de fer àmplies concessions als petits partits de l'oposició per tal d'obtenir un consens constitucional. Com a resultat d'això, avui dia ens trobem, a escala nacional, amb un model de participació extremadament respectuós envers el Parlament, la participació del qual és, en alguns extrems, fins i tot més extensa que la dels *Länder*.

A) Informació i consulta

El membre del Govern federal responsable té l'obligació d'informar, immediatament, el *Nationalrat* (i també el *Bundesrat*) de tots els projectes en el marc de la UE, i ha de donar-los igualment l'oportunitat per a una presa de posició (art. 23e, apt. 1, B-VG).

B) Vinculació bàsica entre una presa de posició eventual del *Nationalrat*

En cas que el membre responsable del Govern federal rebi una posició del *Nationalrat* relativa a un projecte en el marc de la UE que s'hagi d'executar mitjançant una llei federal o que pretengui la creació d'una norma d'aplicació immediata, el representant austríac estarà vinculat a les negociacions i votacions de la UE i, en els afers de competència federal, a la presa de posició del *Nationalrat*.

C) Possibilitat de separació de la posició adoptada pel *Nationalrat*?

Solament es dona en el cas de «motius imperatius de política internacional o d'integració». El cas de la separació de la posició adoptada pel Parlament ha estat desenvolupat subtilment i detalladament en els aspectes de procediment.

Separació tan sols després d'una nova discussió al *Nationalrat*: «Si el membre del Govern federal responsable es vol desviar d'una presa de posició del *Nationalrat* d'acord amb l'art. 23e, apt. 2, el *Nationalrat* se n'haurà de tornar a ocupar».

Cal superar un nou obstacle en els casos que significarien una modificació de la

Constitució federal: si l'acte normatiu de la UE en preparació implica una modificació del dret constitucional vigent, només es permetrà una desviació de la posició parlamentària si, dins el termini estipulat, el *Nationalrat* no s'hi oposa (art. 23e, apt. 3, B-VG). Això pressuposa una intervenció del *Nationalrat*, el qual, en aquest cas, podria prohibir al representant austríac una participació en el desplegament ulterior del dret comunitari europeu, cosa que requereix una iniciativa parlamentària en el cas a què ens referim.

En qualsevol cas, el membre responsable del Govern federal haurà de presentar un informe al *Nationalrat* sempre que aquest hagi manifestat la seva decisió en relació amb un projecte de regulació.

En cas de separació d'aquesta posició del *Nationalrat*, se n'hauran de comunicar immediatament els motius al *Nationalrat* (art. 23e, apt. 4, B-VG).

Tot això ha de posar el *Nationalrat* en condicions de controlar la negociació dels membres del govern dins els òrgans de la CE i, en casos extrems, sancionar-los mitjançant una votació de censura.

D) Atès que el Ple del *Nationalrat* no pot portar a terme l'exercici d'aquests drets intensius de cooperació i control, l'art. 23e, apt. 5, preveu, des de l'inici, que la defensa de les competències del *Nationalrat* en aquests procediments de participació incumbeix bàsicament la seva comissió principal (*Hauptauschuss*). Aquesta comissió principal actua en qüestions europees en certa mesura com un «parlament nuclear». Per al desenvolupament d'aquestes possibilitats s'estableix el reglament interior del *Nationalrat*, el qual pot disposar que determinades funcions es deleguin en una subcomissió de la comissió principal.

En conjunt sembla que una participació parlamentària tan intensiva en la posada en marxa de la legislació comunitària correspon a la imatge ideal del parlamentarisme (va fins i tot més enllà que el model que representa el *Common Market Committee* danès!) Encara no se sap quin serà el seu funcionament en la realitat. Hi ha el risc gens menyspreable que es paralizzi la capacitat de negociació dels representants austríacs en el Consell.

E) Es presenta una desviació important del model descrit per al *Bundesrat*. El *Bundesrat* austríac no solament està desenvolupat dèbilment com a cambra regional, sinó que, comparativament, el seu desplegament és inferior al del *Nationalrat*. En concret, per al *Bundesrat* també regeix el principi pel qual el representant austríac davant el Consell de la CE està vinculat a les decisions del *Bundesrat*. Tanmateix, això és així només quan la transposició de l'acte comunitari requereix per si mateixa l'aprovació del *Bundesrat*, pel fet de desapoderar els *Länder* de competències (cosa que, d'acord amb l'art. 44, apt. 2, en un nivell merament intern exigiria l'aprovació del *Bundesrat*). És interessant veure que, en aquest punt, el representant austríac es podria desviar de la posició del *Bundesrat*, fins i tot en el cas de les reglamentacions que modifiquin el repartiment competencial constitucional, si hi ha motius de política exterior o d'integració. Aquesta regulació no sols és extremadament concisa, sinó que mostra d'una manera clara la dèbil posició en què es troben els *Länder* respecte al *Nationalrat*. La Federació pot ignorar la posició dels *Länder* formulada mitjançant el *Bundesrat* i disposar sobre les competències d'a-

quests. No s'ha previst ni tans sols l'obligació de comunicar al *Bundesrat* el resultat de les votacions a la UE.⁴²

En tot cas, és decisiu el fet que el *Bundesrat*, la posició del qual sempre va ser més dèbil que la del *Nationalrat*, no disposa de cap mitjà de pressió per defensar el seu criteri atès que no li correspon la possibilitat de presentar una moció de censura contra el Govern o contra algun dels seus ministres.

42. És això un oblit de redacció o una posició conscientment menyspreadora vers el *Bundesrat*? Atès que el Reglament del *Bundesrat* té el rang d'una llei federal, de tota manera es podria establir una obligació d'informació per la via del reglament interior.

