

PARLAMENTOS GENERADOS POR COLEGIOS ELECTORALES MULTIPLES EN AUSTRIA, 1861-1918. REPRESENTACION DE INTERESES Y REPRESENTACION DE PARTIDOS

WILHELM BRAUNEDER
Universidad de Viena

En 1988 se cumplen 70 años del fin del Imperio austro-húngaro. En el momento de su desintegración muchos pensaban que la doble monarquía constituía un anacronismo. En una época en la que en Europa parecían triunfar el Estado nacional y el gobierno de partido, un imperio compuesto de múltiples pueblos y territorios, cada uno con características propias en el centro del continente, no tenía ya razón de ser. Pero los tiempos han cambiado. Después de la Segunda Guerra Mundial se han abierto paso la integración europea, nuevas formas de representación de intereses y tendencias consociales. A esta luz, la experiencia y las instituciones de Austria-Hungría se miran con nuevos ojos. Fuera de Europa, tal vez donde mejor pueden ser comprendidas y apreciadas es en Hispanoamérica, cuyos países más estables, Brasil y Chile, conocieron un constitucionalismo duradero más próximo al de Austria o Alemania hasta 1918, que al de Francia.

Dentro de esta perspectiva queremos examinar aquí los parlamentos de la parte austríaca de la doble monarquía. Como es sabido, después de la guerra contra Prusia en 1866, el Imperio austríaco renunció a sus pretensiones en Alemania y se concentró en el espacio danubiano. La estructura interna de la monarquía se fijó el año siguiente por el compromiso con Hungría. En virtud de él se estableció una monarquía dual, formada por los reinos y países de la parte austríaca y los países de la sagrada corona de Hungría. Para simplificar se llamó a una y otra, Austria y Hungría, o también Cisleitania y Transleitania. Esta denominación atiende a su situación geográfica, aquende o allende el pequeño río Leitha, que atraviesa el Burgenland al oriente de Viena, y que, gracias a ello, entró, por decirlo así, a la Historia.

La Cisleitania tenía la forma de una gigantesca medialuna que se extendía desde la Bucovina, vecina a Ucrania, hasta Austria y Dalmacia, en la costa del Adriático. Conforme a la ley de 21 de diciembre de 1867 comprendía tres reinos y trece otros países. Había un *Reichsrat* o Consejo Imperial como parlamento común y *Landtage* o dietas propias en varios países.

Aquí nos ocuparemos de estos parlamentos de Cisleitania. Dejaremos de lado los de la parte húngara, porque el *Reichstag* o Dieta Imperial de Budapest, así como el *Landtag* o Dieta de Croacia y Eslovenia de Agram (Zagreb), presentan una composición diferente.

I. PARLAMENTARISMO

A) EL CONCEPTO DE PARLAMENTARISMO

Por parlamentarismo entiende la ciencia del derecho constitucional un determinado régimen de gobierno¹. Su característica esencial consiste en que corresponde al Parlamento

¹ Cfr., entre otros, BRUNNER, Otto; CONZE, Werner; KOSELLECK, Reinhard (ed.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politischen Sprache in Deutschland*, 1978, IV, pp. 649 y ss.; BEYME, Karl von, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, 1970, pp. 29 y ss.; Austria antes de 1867: BRAUNEDER, Wilhelm, *Die Entstehung des Parlamentarismus 1861/1867 und seine Weiterentwicklung*, en: Schambeck (ed.), *Österreichisches Parlamentarismus*, Berlín, 1986, pp. 83 y ss.

un papel decisivo en la función estatal de gobierno y en que es el mismo Parlamento quien designa y depone al órgano encargado de dicha función estatal, a saber, al Ministerio o Consejo de Ministros, llamado también “gobierno”. De esto se desprende que la función de gobierno es ejercida en el sentido fijado por la mayoría parlamentaria, y el “gobierno” como órgano es designado por ésta y confiado a políticos (de partido). Lo cual concuerda con el hecho de que el Parlamento se componga de un partido (o coalición) de gobierno, por un lado, y de una oposición, por otro. De esta manera tienen los partidos una significativa influencia en el poder estatal. En especial, respecto del estrato monárquico, se desprende, además, que en el sistema parlamentario el rey no participa en absoluto, o sólo en un grado muy pequeño, en la función de gobierno. No pertenece al “gobierno”, que está conformado exclusivamente por los ministros. El Parlamento constituye la única fuerza política o, al menos, la preponderante.

Entendido así el parlamentarismo, no cabe hablar de él en el caso de la parte cisleitánica de la monarquía austro-húngara. Hasta su término, su forma constitucional —en cuanto hay efectivamente un Parlamento— no es tributaria del parlamentarismo, sino del constitucionalismo². Además, la función de gobierno corresponde conjuntamente al emperador y a su “Consejo de Ministros”; su designación y destitución no pertenecen al Parlamento, sino al emperador. El Parlamento, “Consejo Imperial” (Reichsrat), no tiene influencia jurídica en la formación de gobierno. Queda limitado a la función de formulación legislativa. Sobre la función de gobierno tiene una simple tarea de control.

El Consejo de Ministros se compone de miembros que no son necesaria ni tampoco primariamente parlamentarios, y, por lo mismo, miembros de partidos políticos. La influencia de los partidos políticos en la conformación del gobierno es, en el mejor de los casos, mínima. Con ellos, se echa también de menos en el Parlamento una inequívoca contraposición entre partido(s) de gobierno y de oposición: “frente a los partidos en esta alta labor, el gobierno se siente absolutamente libre, y piensa seguir siéndolo en el futuro”, decía el Presidente del Consejo de Ministros Badeni en 1895, en la Cámara de Diputados³. La potestad del Estado en este sistema constitucional no es ejercida, como en el sistema parlamentario, por un solo poder, a saber, el Parlamento, sino por dos: de una parte, por el emperador y el Consejo de Ministros, como gobierno, y de otra, por el Parlamento.

Sin embargo, los contemporáneos hablaron de “parlamentarismo” en la segunda mitad del siglo XIX. Así, hacia 1850 el parlamentarismo le pareció a Francisco José, “si bien no óptimo, al menos pasable, a modo de válvula de seguridad, en el sentido de que la gente se siente representada”⁴; y en 1912 opinaba el constitucionalista Tezner que su libro acerca de la representación popular había sido escrito en la época de progresiva decadencia del parlamentarismo austríaco⁵. Aquí se habla de parlamentarismo como forma de gobierno: el término se emplea para designar parte de un sistema político más amplio, a saber, la primacía del Parlamento en el marco del constitucionalismo. En tal sentido —contemporáneo— se usará la expresión en lo sucesivo.

B) EL CONCEPTO DE PARLAMENTO

El término “Parlamento” fue (y es) extraño al derecho constitucional austríaco. La disciplina del derecho constitucional lo usa, sin embargo, como si fuera algo obvio. Por “Parlamento” entiende ella el Consejo Imperial⁶; además, a éste como “Parlamento Imperial”

² BRAUNEDER, Wilhelm, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Viena, 1976, 1987⁴, pp. 155 y s.

³ KOLMER, Gustav, *Parlament und Verfassung in Österreich*, Viena, 1902-14, IV, p. 4.

⁴ FELLNER, Fritz, *Kaiser Franz-Joseph*

und das Parlament, en: MOSTA, 1956/1, pp. 346 y ss.

⁵ TEZNER, Friedrich, *Die Volksvertretung*, Viena, 1912, III.

⁶ FELLNER, nota 4, p. 346, nota 209.

(*Reichsrat*)⁷ o como “Parlamento Pleno”⁸, en oposición a las dietas de los países (*Landtage*). Por ello, el resultado de la reforma electoral de 1907 significó una “reforma parlamentaria”⁹. Para parlamentarios, como por ejemplo, Plener en 1872, el Consejo Imperial era “nuestro Parlamento”¹⁰; y para Zenker, “el Parlamento austriaco”¹¹.

Pero el carácter de Parlamento se les reconoce también a las dietas nacionales, si bien con la restricción de que en tales casos no se trataría de “parlamentos plenos”¹². Cuando, por la suspensión de la Constitución en relación con la representación imperial, el Consejo Imperial no actuó desde 1865 hasta 1867, las dietas nacionales actuaron como los únicos parlamentos de Cisleitania. Pero la calificación del Consejo Imperial y de las dietas nacionales como parlamentos, no apunta con claridad a su esencia. Por tal razón nos abocaremos ahora a esclarecer este punto.

C) EL CARACTER ESENCIAL DEL CONSEJO IMPERIAL Y DE LAS DIETAS NACIONALES

1) Representación de corporaciones territoriales

Ya en el título de su principal fuente jurídica, la *ley fundamental acerca de la representación imperial* de 1861¹³, como en el art. 1º de ella misma, se alude a que el Consejo Imperial “tiene la función de *representar al Imperio*”. Por otra parte, y según la nueva versión que hizo necesario el compromiso con Hungría de 1867¹⁴, le corresponde la “representación conjunta de los países cisleitánicos”. La “ley de delegación”¹⁵, que también se hizo necesaria por el mencionado compromiso y que se presenta de modo expreso como un “complemento” del referido art. 1º de la recién mencionada ley fundamental, considera al Consejo Imperial y a la Dieta Nacional húngara como “cuerpos representativos de ambas partes del Imperio” (art. 6º).

Paralelamente al Consejo Imperial, las dietas de Cisleitania tienen por tarea la “representación nacional”. Conforme al art. 1º de todos los ordenamientos de los países, les corresponde la “representación de los asuntos del país”¹⁶. Sin embargo, incluso con Francisco José, la expresión originaria de “representación del país” iba demasiado lejos¹⁷. Así, ni el Consejo Imperial (ni ninguna de sus Cámaras) ni tampoco las dietas de los países son llamados a la “representación popular”. No deben representar ni al pueblo del Estado entero ni al de uno de los países, sino ser más bien representativos de corporaciones territoriales.

Al no estar concebidos como representaciones populares, tanto el Consejo Imperial como las dietas, de ningún modo pueden ser generados por elección general, ni menos por elección popular alguna. De hecho, hay elecciones para el Consejo Imperial sólo a partir de 1873. Los derechos a asiento y a voz en la primera Cámara, la de los Señores, se determinan hasta 1918 según la cuna, la función, o por especial designación por el em-

⁷ MISCHLER, Ernst y ULBRICH, Josef, *Österreichisches Staatswörterbuch*, Viena, 1904-92, 2a, p. 734.

⁸ TEZNER, nota 5, pp. 644 y ss.

⁹ Así HAUKE, Franz, *Verfassungsgeschichte*, en: MISCHLER-ULBRICH, nota 7, IV, 733; en igual sentido, SKOTTSBERG, *Der österreichische Parlamentarismus*, 1940, p. 109.

¹⁰ FELLNER, nota 4, p. 346, nota 209.

¹¹ ZENKER, E. von, *Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung*, 1914, IV.

¹² TEZNER, nota 5, pp. 644 s.

¹³ RGBL. 1861/20, Anexo I, en: BER-

NATZIK, Edmund, *Die Österreichischen Verfassungsgesetze*, Maguncia-Viena, 1911, p. 260. Respecto de la esencia del Consejo Imperial, BRAUNEDER, Wilhelm, *Die Funktionen des Reichsrats*, en: SCHAMBECK, nota 1, pp. 121 y ss.

¹⁴ RGBP. 1867/141, en: BERNATZIK, nota 13, pp. 390 y ss.

¹⁵ RGBL. 1867/18-5, en: BERNATZIK, nota 13, pp. 435 y ss.

¹⁶ Cfr. en detalle, por ejemplo respecto del Ducado de Austria bajo el Enns, BERNATZIK, nota 13, p. 269.

¹⁷ FELLNER, nota 4, p. 342.

perador. La Cámara de Diputados, hasta 1873, es generada por las dietas de los países¹⁸. Los “miembros” de la Cámara de Diputados no son diputados del pueblo, sino, conforme a la ley de delegación (art. 80), “diputados de las distintas dietas de los países”. Por ello, en caso alguno tiene la Cámara de Diputados el carácter de una Cámara popular; incluso para los contemporáneos no es la “Cámara del pueblo”¹⁹, sino la “Cámara de los países”²⁰, la reunión de delegados de las dietas de los países²¹, la “Cámara de los países”²².

Al Estado —el “Imperio” hasta 1867, y luego la mitad imperial de Cisleitania— lo representa, conforme a las intenciones de la Constitución imperial de 1861, una Cámara de Señores y otra de países, mas no una del pueblo.

Ya en esto se percibe que el Consejo Imperial no se compone de todas sino sólo de determinadas fuerzas políticas: en la Cámara de Señores, de terratenientes nobles, arzobispos y príncipes obispos, como también de personas que se han destacado en tareas del Estado, de la Iglesia, de la ciencia y del arte; y en la Cámara de Diputados, de diputados de los países. Pero primariamente²³ ellos representan también determinados grupos de población: las dietas de los países deben enviar representantes de acuerdo a su composición estamental²⁴, la que, en consecuencia, debe reflejarse en la Cámara de Diputados. Por ello, para la composición política de la Cámara de Diputados es decisiva la de las dietas de los países²⁵.

2) Representación frente al monarca

El Parlamento, como representante del pueblo, implica la idea subyacente de que “todo poder viene del pueblo” o, al menos, de que él es ejercido, como en el sistema constitucional, junto al monarca, también por el pueblo. Este poder derivado del Parlamento opera absolutamente en el interior, en especial frente a los órganos del Estado y, asimismo, frente al exterior.

Distinta es, sin embargo, la situación de nuestros parlamentos, que representan corporaciones territoriales y no al pueblo: de ellos no emana una parte, ni la totalidad del poder, de suerte que falta a su actuación la eficacia absoluta proveniente de él. No se les supone tal eficacia.

El sentido de su representación está dirigido a un punto de referencia preciso: el monarca. Frente a él, el Consejo Imperial representa los intereses de todo el Estado; frente a él, las dietas de los países representan los respectivos intereses nacionales.

Esta construcción emana del Diploma de Octubre²⁶: el emperador, en cuanto único titular del poder, se hace aconsejar en la formulación legislativa por diversos cuerpos; por el Consejo Imperial en asuntos atinentes a todo el Imperio, por una parte de ese Consejo en problemas relativos a Cisleitania (llamado a partir de 1861 “Consejo restringido”). De tal modo, el Consejo Imperial y las dietas de los países representan, respectivamente, intereses imperiales y nacionales frente al emperador. El es el referente al cual se dirigen los órganos de representación de los entes regionales.

18 BRAUNEDER, nota 2, p. 177.

19 MISCHLER-ULBRICH, nota 7, IV, 64; ULBRICH, Josef, *Das Staatsrecht der österreich-ungarischen Monarchie*, en: *Handbuch des öffentlichen Recht* IV, 1884, p. 70.

20 MISCHLER-ULBRICH, cfr. nota 23.

21 MISCHLER-ULBRICH, nota 19.

22 TEZNER, nota 5, p. 107, con tal valoración equipara él la Cámara de Diputados y la Cámara de países del proyecto Krems; cfr. ahí mismo, p. 750 (índice de materias); además, HAUKE, nota 9, p. 728.

23 Por ello el “principio de una Cámara”

aparece para algunos aplicado sólo a “la composición de la Cámara de Diputados”, pero obviamente no orientando la dirección de su actividad, MISCHLER-ULBRICH, nota 7.

24 Preciado en anexos a la ordenanza de cada país, cfr. por ejemplo, respecto de Austria bajo el Enns: Anexo a la *Ordenanza para el Archiducado de Austria bajo el Enns*, en: BER-NATZIK, nota 13, p. 294.

25 Cfr. infr. punto 3.

26 Al respecto, BRAUNEDER, nota 2, pp. 133 y ss.

Tal sistema es mantenido tanto en la Constitución imperial de 1861 como en la Constitución de 1867. De él se desprende que las facultades del Consejo Imperial y de las dietas de los países se dirigen al monarca y a su gobierno, pero que ninguno de los dos órganos ejerce el menor poder de gobierno²⁷.

Conforme a lo expresado²⁸, el Consejo Imperial y los parlamentos de los países son llamados sólo a concurrir a la legislación. Ellos determinan el contenido de las leyes, con especial referencia a proyectos del gobierno. La iniciativa legislativa pertenece al monarca. Ciertas actuaciones administrativas, especialmente la elaboración del presupuesto, el establecimiento de impuestos y la determinación del contingente de reclutas, así como, en particular, algunas órdenes imperiales de emergencia, precisan de la autorización del Consejo Imperial, y ciertos contratos estatales, de su consentimiento. En general, se asignan al Consejo Imperial, y en contados casos también a las dietas de los países, derechos de fiscalización del gobierno.

La referencia de la representación al monarca y al gobierno aparece con especial claridad en las facultades de las dietas de los países²⁹. Sus³⁰ atribuciones parlamentarias³¹ no contemplan derechos de colaboración con otros órganos de los países, sino frente a órganos del Estado entero, el que también tiene la iniciativa para la legislación de los países. Supuesta la referencia al monarca, se entiende que las dietas de los países no sean "parlamentos plenos": pues no están frente a un gobierno responsable del país, sino a un gobernador del país (*Stathalter* o *Landespräsident*), dependiente del emperador y de su gobierno; no están en condiciones de ejercer una función de fiscalización similar a la que el Consejo Imperial ejerce frente al gobierno. Por otra parte, dado que la administración estatal del país es la del Estado entero, no tienen ninguna intervención en el presupuesto. Asimismo, la prohibición de relaciones de las dietas de los distintos países entre sí deja en claro³² que ellas, en cuanto parlamentos, están referidas al monarca y a su gobierno³³.

Los derechos específicos del emperador frente a los órganos de representación están también conectados con los derechos de representación referidos al monarca. Ellos están sometidos a una "actividad reguladora"³⁴. El monarca determina el inicio y la duración de su actividad en virtud de su derecho a convocar, declarar abiertos, clausurar, postergar y disolver dichos órganos. Es él quien designa al Presidente y al subrogante de éste en la Cámara de Señores (Presidente y Vicepresidente), como asimismo en las dietas de los países³⁵ al *Landeshauptmann* y *Landeshauptmann* subrogante. En esto, la Cámara de Diputados constituye una excepción, por cuanto ella misma elige a su Presidente y a su Vicepresidente. Corresponde al monarca la promulgación y publicación de las leyes. Conforme al artículo 14 de la Ley Fundamental la representación imperial puede, bajo determinadas condiciones, ejercer un poder legislativo concurrente. Como el derecho

²⁷ TEZNER, nota 5, pp. 222 y ss. Cfr. también MISCHLER-ULBRICH, IV, pp. 62 y ss.

²⁸ Para lo que sigue, cfr. TEZNER, nota 5, pp. 222 y ss.

²⁹ Al respecto cabe observar que los países no tienen carácter estatal: dentro del Estado representan sólo "comunidades del más alto grado", similares a las comunas: BRAUNEDER, nota 2, p. 147. Su naturaleza jurídica se basa "en una concesión de la soberanía una e indivisible": HAUKE, nota 9, p. 735.

³⁰ Según SCHMERLING, Anton Ritter von, las dietas de los países son "cuerpos subordinados". *Die neue Gesetzgebung Oesterreichs*, Viena, 1868, I, p. 269.

³¹ Para lo que sigue, cfr. TEZNER, nota 5, pp. 644 y s.

³² Cfr., por ejemplo, art. 41 inc. 1º de la *Ordenanza Territorial para Austria bajo el Enns*, en: BERNATZIK, nota 13, p. 281.

³³ Junto a ellas(os) tienen también la función de un "colegio de administración autónoma": TEZNER, nota 5, pp. 666, 674.

³⁴ TEZNER, nota 5, p. 225.

³⁵ Por ello Austria sobre el Enns tuvo, incluso durante el período de mayoría liberal en la Dieta del país, un *Hauptmann* (gobernador) conservador: SLAPNICKA, H., *Oberösterreich unter Kaiser Franz-Joseph, 1861-1918*, p. 179.

de la representación queda en lo esencial, expresamente reducido a la legislación³⁶, el monarca es, en derecho, totalmente libre para designar el gobierno, así como al gobernador de los distintos países. Por otro lado, la práctica política demuestra que la cooperación en la tarea de la legislación, como consecuencia de la vinculación al monarca y al gobierno, no constituye la “actividad principal”³⁷ del Consejo Imperial. Antes bien, la función puramente discrecional de fiscalizar es indudablemente la más importante³⁸.

3) *El Consejo Imperial y dietas de los países como “representantes de intereses”*

Conforme a las ordenanzas respectivas de 1861, las dietas de los países se componen de determinados obispos, eventualmente del rector de algún centro superior de enseñanza y demás representantes de los terratenientes, de ciertas corporaciones de la ciudad y de la economía, de las cámaras de comercio y de artesanos y, por último, de las restantes comunidades, de las así llamadas comunidades del país³⁹.

La composición de las dietas de los países a partir de 1861 se enraíza en las Constituciones de los países de 1849-50, las que optaron por una composición destinada a dar al Parlamento de cada país, en forma expresa, el carácter de órgano denominado “de representación de intereses”. Ellas se conectan, a su vez, con la disposición en sí misma vacía, de la Constitución de 1849, conforme a la cual “la composición de las dietas nacionales deberá hacerse con consideración de todos los intereses del país” (art. 78). De ello dedujo el gobierno de Schwarzenberg⁴⁰ que “los intereses del país, en cuanto aparezcan de modo perceptible, deberían tener una ‘representación propia’”. Como “factores principales de los intereses del país” consideró “la gran propiedad inmobiliaria e industria”, comprendiendo esta última a los “artesanos”, y el “comercio”. De acuerdo con ello, conformó tres cuerpos electorales, a saber: “mayores contribuyentes”, para los grandes propietarios y parte del estamento fabril-artesanal-comercial; “comunidades del país”, para la pequeña propiedad raíz, y, por último, “ciudades, mercados y plazas industriales”, para la masa del estamento “fabril-artesanal-comercial”. Ya en 1848 se había exigido que estos intereses “fabril-comercial-artesanales” tuvieran una representación en las dietas de los países. La articulación de los intereses tiene un precedente indiscutible en los antiguos estamentos de cada país, idea que hoy revive⁴¹, pero con una modificación, que también fue discutida antes de 1848.

Esta idea fundamental de la representación por intereses dentro de este modelo básico está en la base de la composición de las dietas de los países de acuerdo a las disposiciones de 1861.

Se las organizaba conforme al “principio de la representación de intereses”⁴². Como expresión global de los intereses del país se separan las comunidades urbanas de las rurales, agregando a éstas a los representativos de la gran propiedad y de las cámaras de comercio y de artesanos. Tal principio gobierna la generación de la Cámara de Diputados por las dietas de los países hasta 1873 y luego su elección por colegios

³⁶ En tal sentido la expresa en forma recurrente el “Diploma de Octubre” de 1860 (Puntos I, II, III); significativa es la versión final del “Rescripto de apertura a la Dieta del país croata-esloveno, de 2 de noviembre de 1865 (Pto. 8), en el sentido de que el Consejo Imperial y las dietas de los países deben actuar en la “legislación”, mientras que el proyecto se limita a hablar de una colaboración a la administración: BRETTNER-MESSLER, M., *Die Protokolle des österreichische Ministerrates*, Viena, 1971, 6-1, p. 152.

³⁷ WINTER, F., *Das Österreichische Parlament*, Viena, 1902, p. 15.

³⁸ ZENKER, nota 11, p. 54.

³⁹ BRAUNEDER, nota 2, p. 150; cfr. en el detalle, por ejemplo, con Austria bajo el Enns: BERNATZIK, nota 13, p. 269.

⁴⁰ Cfr. Cuaderno anexo al Boletín de Leyes y del Gobierno, 1850, p. 8.

⁴¹ *Beiträge zum Verständnis der ständischen Bewegung in den deutschösterreichischen Provinzen*, Leipzig, 1848, XIV.

⁴² MISCHLER-ULBRICH, nota 7, IV, p. 728.

electorales⁴³, como también a través de las dietas de los países. La propia organización por colegios electorales es la negación del carácter de representación popular. Así, por ejemplo, Rotter-Welcker⁴⁴ reclamaron para una representación popular “una presentación-estatal”, que “fuera elegida por la ciudadanía en general, sin segregación según estamentos especiales”. Pero la organización por colegios electorales se fundamenta precisamente en lo contrario, es decir, en una separación según estamentos.

La estructuración concreta de los colegios electorales pone en evidencia la preferencia por ciertos intereses: la gran propiedad raíz, que, con excepción de los latifundios de Galitzia y de Bucovina⁴⁵, pertenecía a las comunidades rurales, es sustraída a éstas. Sólo corresponde a las cámaras de comercio y de artesanos junto a organizaciones profesionales paralelas, como los colegios de abogados y del notariado, el derecho a enviar representantes en su propio interés, el que también tiene representación en la cámara electoral de la comunidad urbana.

Son precisamente estos dos colegios electorales, en consecuencia, los que reflejan de modo especial el “principio de la representación de intereses”⁴⁶.

A esta escisión de intereses en las ordenanzas de los países se agregan otras en las ordenanzas electorales de las dietas de los propios países, al negar, a través de un censo tributario⁴⁷, el derecho de sufragio a determinadas poblaciones, dejando de esta suerte sin representación sus intereses. Lo dicho vale especialmente para los trabajadores industriales, pero hasta la paulatina reducción del censo tributario, en un primer período vale también para comerciantes, artesanos y pequeños campesinos. El principio de la representación de intereses se implementa así en la división por colegios electorales y en el acceso al derecho a sufragio⁴⁸.

El núcleo de esta forma de representación de intereses está constituido por la circunstancia de que, a través de un reparto desproporcionado de los mandatos a los distintos colegios electorales, se llegue a una ponderación relativa de los intereses representados. Así, en la Dieta de Austria bajo el Enns en el año 1867 un número muy variable de electores eligió un diputado por colegio electoral, a saber —ordenados según la ponderación—: de 11 en los colegios electorales de las cámaras de comercio y de artesanos, de 13 en el colegio electoral de los grandes terratenientes, de 1.062 en el colegio electoral de las comunidades urbanas (en Viena, no obstante, 1.176), y de 5.005 en los colegios electorales de las cámaras rurales⁴⁹. En la Dieta de Austria sobre el Enns, la ponderación a partir de 1909 fue la siguiente⁵⁰: al colegio electoral de los grandes terratenientes corresponden 10 diputados, que equivalen al 14,5% de los 69 miembros de la Dieta. Ahora bien, este 14,5% de los miembros de la Dieta representa tan sólo a un 0,06% del total de electores (176.746), y sólo a un 0,015% de los habitantes del país (840.909). El

43 ULBRICH, nota 19, IV, pp. 70 y ss., habla, por lo demás, en relación al Consejo Imperial y dietas de los países, de una “representación popular”; sin embargo, es obvio que no usa la expresión en su sentido específico, debido a que el Consejo Imperial y las dietas de los países, sino con el de que, de algún modo, se enraízan, aunque sea parcialmente, en el pueblo. También la Cámara de Diputados generados por las dietas de los países antes de 1873 es para él “representación popular”, pero no “Cámara popular”. Ante todo, la expresión “representación popular” se aplica, no a un órgano, sino a todos los órganos de representación popular (Consejo Imperial y todas las dietas que conforman), p. 71.

44 ROTTECK-WELCKER, *Staatslexikon*, 1848, 2, X, p. 383.

45 BRAUNEDER, nota 2, p. 148.

46 FRIEDMANN, I., *Die österreichische Verfassung...*, en FRIEDMANN-SANDIG-WAD, *Das österreichische Recht*, I, 1906, 2, I, p. 132, en su caso, y allí mismo, vol. supl., 1907, p. 134.

47 En detalle, cfr. BERNATZIK, nota 13, p. 284, según el ejemplo del Archiducado de Austria bajo el Enns (art. 90).

48 FRIEDMANN, nota 46, p. 164, en su caso p. 190, en relación con las dietas de los países cuya composición fuera, hasta 1907, “ejemplar” para el Consejo Imperial.

49 K.K. Statistik Central-Comission (ed.), *Mittheilungen aus dem Gebiete der Statistik*, año 1, 14, 1867, pp. 15 y ss.

50 SLAPNICKA, nota 35, pp. 79, 95.

colegio electoral urbano lleva, con 19 asientos, un 27,5% del total de miembros de la Dieta, los que en realidad representan tan sólo a un 8,5% de quienes tienen derecho a voto y a un 1,78% de los habitantes del país. Los 22 miembros de la Dieta pertenecientes al colegio electoral de las comunas rurales corresponden a un 31,9% del total de asientos y representan a un 36% del total de electores y a un 7,69% de los habitantes del país. Los 14 mandatarios de la clase electoral general constituyen un 20,2% del total de miembros de la Dieta, pero representan al total de los que tienen derecho a elegir (100%) y a un 21% del total de habitantes.

Así, los grandes terratenientes están fuertemente sobrerrepresentados: son un 0,06% de los habilitados para votar y eligen al 14,5% de los diputados a la Dieta. Los habitantes de las ciudades también están representados en exceso: al 8,5% con derecho a voto corresponde un 27,5% de los miembros de la Dieta. En el caso de los pobladores rurales puede decirse que la representación es proporcional: un 36% con derecho a voto está representado por un 31,9% de los miembros de la Dieta. Donde el reparto de los mandatos es en alto grado desigual es en la clase electoral general. Todos los que aquí votan (100%) envían sólo 20,2% de los miembros de la Dieta.

En la Cámara de Diputados del Consejo Imperial de 1901⁵¹ se repartieron las ponderaciones de tal modo que el colegio electoral de los grandes terratenientes, de 5.431 electores (0,1% del electorado), eligió 85 diputados (20% del conjunto de diputados); el de las cámaras de comercio y de artesanos, de 556 electores (0,01%), eligió 21 diputados (casi 5%); el colegio electoral de las comunas urbanas, de 493.804 electores (9,86%), eligió 118 diputados (27,73%); el colegio electoral de las comunas rurales, con 1.585.466 electores (31,06%), eligió 129 diputados (30,34%), y en la clase del electorado general hubo 5.004.222 electores (58,33%) que eligieron 72 diputados (17%).

En el caso del Consejo Imperial, la única representación cercana a la proporcional fue la que correspondió al colegio electoral de las comunas rurales: por cada diputado se requería un 0,7 del promedio de electores. Fuertemente infraproporcional era la representación de la clase general de electores, con 4 veces el promedio; fuertemente supraproporcional era, en cambio, la de las cámaras de comercio y de artesanos (0,0015 veces), la de la gran propiedad raíz (0,0037 veces), y el colegio electoral ciudadano (0,24).

Distinta ponderación encontramos en la Cámara de Diputados respecto de los mandatos que recibía cada país⁵². Se precisaban, por término medio, cerca de 82.300 votos por cada diputado. No obstante, los países de Vorarlberg, Salzburgo, Tirol, Carintia, Austria sobre el Enns, Cariniola, Trieste, Gorz-Gradiska, que precisaban un número inferior en cerca de 53.000 votos, estaban muy por debajo del promedio, y podían, en consecuencia, enviar proporcionalmente más diputados. Por otro lado, Galitzia y Bucovina tenían igual número de votos por encima del promedio, por lo que les correspondían menos diputados. Estaban aproximadamente en el promedio Austria bajo el Enns, Bohemia, Moravia e Istria. Estiria, Silesia y Dalmacia estaban bajo el promedio.

Hay que considerar también estas proporciones en relación a las nacionalidades⁵³. Los alemanes, con un 36% de población, enviaban un 45% de los diputados (con una participación de 63% en impuestos directos); los checos, con una población de 23%, enviaban un 21% de los diputados (20% en impuestos directos); los polacos tenían un 16%, tanto en población como en diputados, con una recaudación de 7%.

Esta ponderación por nacionalidades desempeñó un papel decisivo, tanto antes como después de la introducción de las elecciones a la Cámara de Diputados, e incluso también con posterioridad a la reforma electoral de 1907⁵⁴.

⁵¹ WINTER, nota 37, p. 19.

⁵² Exposición gráfica; HICKMANN, A., *Der Österreichische Reichsrat, 1873-1901*, s.l. mf.

⁵³ BRAUNEDER, nota 2, p. 165.

⁵⁴ Cfr. art. 6º StGG acerca de la representación del Imperio, íd. F PGBL. 1867/141, 1873/40, 1896/168, 1907/15; acaso también HOWANSKY, E., *Der Politiker*, 1897.

4) *La voluntad común frente al monarca y al gobierno*

Los intereses que se hacen valer y luego se ponderan no han de permanecer aislados entre sí, ni tampoco, de jugar, acaso en la antigua forma estamental de una *amicabilis compositio*. Los colegios electorales sirven sólo al proceso electoral, mas no a la estructuración de los parlamentos. Tanto las dietas de los países como la Cámara de Diputados conforman cuerpos unitarios.

La Cámara de Diputados y la de Señores constituyen, conjuntamente, el órgano "Consejo Imperial"⁵⁵. Sólo conjuntamente y como "Consejo Imperial" ambas Cámaras pueden ser convocadas, aplazadas o clausuradas; asimismo sólo pueden reunirse simultáneamente. Las leyes exigen, por regla general, acuerdos concordantes entre ambas; para los "asuntos pragmáticos" del compromiso entre Austria y Hungría los dos cuerpos conforman juntos la llamada "delegación unitaria" de Cisleitania.

Sin embargo, hay facultades que corresponden a cada una de ambas Cámaras, que pueden ejercer por separado⁵⁶. Así, especialmente, los derechos de fiscalización, de enviar miembros al Tribunal Imperial (*Reichsgericht*) y a la Corte de Justicia Estatal (*Staatgerichtshof*). En estos asuntos, la formación de la voluntad del Consejo Imperial radica en sus dos Cámaras. Sin relación a potencias e intereses por ellas representados, ambas están habilitadas para formar su autónoma voluntad. Pero, incluso en este caso, los intereses representados en cada Cámara deben conformar una voluntad común. No obstante, la articulación de los intereses de los *representantes elegidos* de la Cámara de Diputados no puede ser desconocida por los *miembros* de la Cámara de Señores que *no son elegidos*, ni viceversa. Salvo esto, a la Cámara de Diputados —y por tanto a la suma de los intereses allí representados— se le concede una cierta primacía respecto de la Cámara de Señores, en cuanto determinados antecedentes deben ser sometidos antes a la de Diputados y en cuanto la delegación cisleitánica se compone de 40 miembros de la Cámara de Diputados y de 20 de la Cámara de Señores⁵⁷.

La formación de una voluntad unitaria del Parlamento, o, en ciertos casos, de alguna de sus dos Cámaras, frente al monarca y al gobierno corresponde a un dato esencial del sistema constitucional que es opuesto al sistema parlamentario. En éste la eventual frontera entre oposición y partido de gobierno discurre por el Parlamento; en el otro caso, entre Parlamento y gobierno.

En el constitucionalismo⁵⁸ —según parte de la doctrina—⁵⁹, el Parlamento debe conformar una "voluntad general" frente al gobierno (monarca y Consejo de Ministros), que el gobierno debe ejecutar. Pero, como es obvio que haya distintas opiniones acerca del contenido de esta "voluntad general", ella debe ser conformada al menos por la mayoría de los representantes del pueblo. Sin embargo, el Parlamento no debería estar conformado por "apasionados hombres de partido", dado que éstos no están en condiciones de articular, más allá de sus intereses partidarios, una voluntad general que sea útil para el Estado. Así, dentro de la idea de la representación de una "voluntad general" late una aversión a los partidos: el Estado no tiene por misión satisfacer intereses individuales, sino un "interés general", lo que hace necesaria la formación de una "voluntad general"⁶⁰.

⁵⁵ En relación con el sistema de gobierno en Austria: BRAUNEDER, W., *El sistema de gobierno hasta 1918*, en: SCHAMBECK, nota 1, 169 y ss.; para lo siguiente, acaso ULBRICH, nota 43, pp. 71 y ss.; TEZNER, nota 5, pp. 449 y ss.; MISCHLER-ULBRICH, nota 7, IV, p. 64.

⁵⁶ Cfr. para lo que sigue, acaso ULBRICH, nota 19, pp. 71 y ss.; TEZNER, nota 5, pp. 449 y ss.; MISCHLER-ULBRICH, nota 7, IV, p. 64.

⁵⁷ ULBRICH, nota 19, IV, p. 75; TEZNER, nota 5, pp. 233 y ss.

⁵⁸ ULBRICH, nota 19, IV, p. 64; ahí mismo, I, p. 667.

⁵⁹ ROTTECK, en: ROTTECK-WELCKER, nota 44, p. 530.

⁶⁰ Concepción contraria y, por eso, favorable a una formación de partidos, por ejemplo: WELCKER, en ROTTECK-WELCKER, nota 44, XII, pp. 536 y ss.; cfr. además BRUNNER-CONZE-KOSSELLECK, nota 1, IV, pp. 490 y ss.

Pertenece igualmente a la esencia del sistema constitucional la mantención de una división del Parlamento en partido de oposición y partido de gobierno⁶¹. A través del principio de la representación de intereses se los debe canalizar y mediante los colegios electorales se debe institucionalizar la formación de grupos opuestos a la dictadura de los partidos políticos. A su vez, el derecho de representación frente al monarca y su gobierno debe producir un efecto de solidaridad y preparar la conformación de una voluntad general. Articulada en el sentido de conservar el Estado y en una actitud bien dispuesta hacia el gobierno, esta voluntad debe concurrir a preservar determinados intereses. Por lo demás, en Cisleitania no se canaliza la articulación de la voluntad general conforme a los intereses ponderados y a la "actitud regulativa" del monarca y del gobierno, como se hace, por ejemplo, en el Electorado de Hesse, en Sajonia, o en Baviera, mediante una determinada ubicación de los asientos en el Parlamento, tendiente a evitar una agrupación en "derecha", "izquierda" y "centro", o determinado orden en el uso de la palabra, tendiente a impedir los alineamientos por medio de la alternancia en el uso de la palabra⁶².

Cabe destacar, no obstante, que la Constitución de 1867 confiere las posibilidades de fiscalización, a través de los derechos de interpelación, resolución e indagación, no a una determinada minoría, es decir, a la oposición, sino simplemente a las "Cámaras"⁶³, lo que, en este caso, presupone la formación de una voluntad general.

De la misma manera, el reglamento⁶⁴ de la Cámara de Diputados radica el derecho de fiscalizar o el de citar en manos de comisiones; esto es, no en la voluntad general o de "submayorías". Por el contrario, permite a 15 diputados formular una interpelación; a 20, una moción, y a 40, una petición de acusación a un ministro. Estas regulaciones no parecen inspiradas tanto en la idea respecto al derecho de minoría como en un apego al sistema decimal, al igual que ocurre en las dietas de los países, toda vez que la elevación del número de diputados en el año 1896, de 353 a 425 asientos, no condujo a ningún tipo de reformas respecto de las cifras recién mencionadas.

5) Tendencias de la evolución

La evolución del parlamentarismo a partir de 1867 gira en torno a la participación de representantes de amplios círculos de la población en la actividad parlamentaria. Ya en el debate constitucional de 1867 se hizo oír una doble crítica al Consejo Imperial. Por la ausencia de elección popular, la Cámara de Diputados no correspondía al constitucionalismo, pero también estaba mal concebida como representación de intereses⁶⁵. La otra crítica, casi infinita, sigue estas dos direcciones: la representación de intereses estaría en contradicción con la representación supraproporcional de la gran propiedad inmueble, y falta de representación de los trabajadores; había, además, numerosas y claras faltas de igualdad⁶⁶; sólo los intereses de la nobleza, del clero y de los grandes capitalistas estarían efectivamente representados⁶⁷. Por otra parte, la propia representación de intereses, en cuanto principio, habría fracasado, como afirman, en forma recurrente, los programas socialdemócratas y sus precedentes⁶⁸. Esto es muy discutible. Una opinión más bien popular alude al Consejo Imperial y las dietas de los países como "representaciones popu-

⁶¹ SPRINGER R., A., *Staat und Parlament*, Viena, 1901, p. 5.

⁶² ROTTECK-WELCKER, nota 44, p. 536.

⁶³ Cfr. KRAMER, M., *Fraktionsbildungen in den deutschen Volksvertretungen 1819-1849*, 1968, pp. 18 y ss.

⁶⁴ Art. 21 StG acerca de la representación del Imperio, en: BERNATZIK, nota 13, p. 403.

⁶⁵ Para lo que sigue, cfr. arts. 29 y s.

Reglamento de la Cámara de Diputados 1875, en: *Reglamento para la Cámara de Diputados del Consejo Imperial*, Viena, 1894, pp. 32 y ss.

⁶⁶ Legislación, nota 30, p. 131; *Politisches Wörterbuch für die Deutschen in Österreich*, 1885, 1.1; WINTER, nota 37, pp. 6 y s.; BRAUNEDER, nota 2, pp. 158 y s.

⁶⁷ *Politisches Wörterbuch*, como nota 66, pp. 1 y s.

⁶⁸ WINTER, nota 37, pp. 6 y s.

lares". Pero no vale la pena detenerse en ello, pues sabemos que no se trata de una representación popular.

De hecho, se ofrecían dos posibilidades básicas para una ulterior evolución. Por un lado, la ampliación de la representación de intereses mediante la admisión de nuevos colegios electorales o la apertura de las existentes; por otro, el reemplazo de la representación de intereses por una representación popular basada en el derecho a voto universal, igualitario, directo y secreto⁶⁹.

Políticamente, la primera posibilidad significaba seguir un camino de avance paulatino. En derecho, exigía modificar la ley electoral como ley ordinaria. La segunda variante aparece, desde la perspectiva política, como un viraje radical. Ella exigía, jurídicamente, una reforma constitucional, unida con la del régimen de impuestos.

a) *Ampliación de la representación de intereses*

En la Cámara de Diputados del Consejo Imperial, la más notoria ampliación hubiera sido la instalación de un "colegio electoral laboral", para lo cual hubo varias iniciativas. En primer lugar la de una alianza de los liberales alemanes con el Partido Popular y más tarde una de los liberales solos. En el hecho tuvo lugar⁷⁰ una ampliación de la Cámara de Diputados como representación de intereses, a saber: en 1882, y de nuevo en 1896; por medio de una rebaja del censo de las clases electorales de las comunas rurales y urbanas en 1882 y por la introducción de una "clase electoral general" en 1896, clase que no tenía intereses específicos que hacer valer, que no fueran de los trabajadores de la industria.

La evolución discurrió de modo parecido en las dietas de los países. Por ejemplo⁷¹, en Austria sobre el Enns se habló de cuatro nuevos colegios electorales: gran propiedad inmueble, con inclusión de la gran industria; contribuyentes de los impuestos de ingreso y renta, habitantes urbanos, habitantes rurales. En 1880, el número de los núcleos industriales, y con ello de los colegios electorales, fue aumentando. Se reclutaron representantes de la Iglesia evangélica. Decisiva seguirá siendo todavía la "mantención del equilibrio de intereses". Aún en 1900 querrá la Dieta del país mantener en las reformas el "sistema de la representación de intereses". En efecto, todas las dietas de los países adhirieron hasta 1916 a dicho principio. Simplemente, según el ejemplo de la Cámara de Diputados, ampliaron en los años 1902 hasta 1914 las clases existentes con una "clase electoral general"⁷²

Por otra parte, hay también una restricción de los intereses representados. Al establecerse en 1872 la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, que sustituyó el envío de miembros por las dietas de los países, pierde aquélla su carácter de Cámara formada por los países. De aquí en adelante no hay ya representación de los países en el Consejo Imperial. Sus intereses quedan sin representación allí.

b) *Transformación en una representación popular*

A diferencia de lo que ocurre con otras aspiraciones de reformas, la exigencia de un derecho a voto general, igualitario, directo y secreto tiende a la modificación del derecho a sufragio sobre la base de un cambio fundamental y tajante de la naturaleza del Parlamento. Quienes de manera más persistente sostuvieron este anhelo de reforma fueron los

⁶⁹ BERCHTOLD, K., *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966*, Viena, 1967, pp. 109, 112, 116, 118, 120, 129, 132, 135, 137, 140, 144, 147; aquí, i.d.R., debido a la exigencia de un derecho electoral general e igualitario.

⁷⁰ Al respecto, BRAUNEDER, Wilhelm,

Projekte zu einer Wahlerklasse der Arbeiter in Österreich (en prensa).

⁷¹ Cfr. BRAUNEDER, nota 2, p. 159.

⁷² Para Vorarlberg: BURMEISTER, K., *Geschichte Vorarlbergs*, 1890, p. 171; para Austria sobre el Enns: SLAPNICKA, nota 35, p. 119.

socialdemócratas. Fueron también los más intransigentes. Luego de mostrar, en un primer período, simpatías por un “colegio electoral laboral”, sus precursores se pronunciaron decididamente contra el establecimiento del mismo y de este modo impidieron durante años la representación de los trabajadores en la Cámara de Diputados⁷³. Con ello se demuestra que la exigencia de un derecho al voto universal, igualitario, directo y secreto importaba precisamente la de una básica reforma al Parlamento. Más aún, era una iniciativa enderezada a una radical reforma del Estado, porque significaba expresamente para los socialdemócratas “un importante instrumento de agitación y propaganda, sin equivocarse de modo alguno acerca del valor del parlamentarismo”⁷⁴.

Al introducirse en 1907 el mencionado voto general, igualitario, directo y secreto de los varones para la Cámara de Diputados desapareció la representación de intereses a través de los colegios electorales en favor de una elemental representación popular. Sin embargo, ella siguió mostrando huellas de una representación de intereses, porque el derecho electoral de mayorías y su implementación dejaron subsistente una ponderación por países y, con ello, también por nacionalidades.

II. PARTIDOS POLITICOS

A) ¿SISTEMA DE PARTIDOS?

Las nociones de sistemas de partidos determinados en el sentido de la moderna ciencia política —sistema de partido único, de dos partidos, sistema de partido estatal— no se avienen con la situación de los partidos políticos de Cisleitania⁷⁵. Estructurados con un mínimo de organización y de formulación programática, se forman paulatinamente⁷⁶, como es el caso del Partido Social Democrático de los Trabajadores (1874), del Partido Social Cristiano y del Partido Popular Alemán (1895), y del Partido Alemán Progresista (1897). Hasta esta época, tales fundaciones apenas dan lugar a un “sistema” en el desgarrado panorama partidario. En 1905 se lamenta la decadencia de los partidos⁷⁷. Los “antiguos partidos”, definidos como “grandes organizaciones, dirigidas unitariamente y dotadas de amplios programas”, tales como el partido “constitucional”, de tendencia liberal especialmente, y la “derecha”, se han disuelto en “fracciones”, demasiado pequeñas para ser capaces de gobernar, sin haber adecuado tampoco sus programas para ser capaces de ello, debido a que persiguen intereses muy particulares. En general, se nota aquí que la referencia se hace respecto de la organización partidaria del Parlamento⁷⁸. Efectivamente, en 1861, al transformarse el Consejo Imperial en Parlamento, había apenas 4 clubes partidarios; en 1867, eran sólo 3; pero 30 años después, en 1897, eran ya 17 (además de muchos diputados no adscritos a partidos); y, por último, en 1911, eran ya 36. No obstante, estos clubes parlamentarios no reflejan exactamente el panorama partidario: algún club abarca varios partidos, o bien un frente político puede estar formado por varios clubes. En relación con el club de la “Izquierda Unida”, por un lado, y con 4 clubes de la “Derecha”, por otro, cabe comprobar, hacia 1885, que “los grandes movimientos, capaces de conformar partidos en la población..., [encuentran] una expresión sólo imperfecta en la vida partidaria de la Cámara de Diputados”⁷⁹.

⁷³ LIERTZER-LOEBENSTEIN, R., *Wahlreformversuche in den österreichischen und böhmischen Ländern Cisleithaniens 1895-1910*, tesis doctoral, Viena, 1980, apéndice.

⁷⁴ BRAUNEDER, nota 70, punto IV.

⁷⁵ BERCHTOLD, nota 69, p. 135.

⁷⁶ Por ejemplo, respecto de los Austrias de hoy: WELAN, M., *Parteien und Verbände in Österreich*, 1970, pp. 1 y ss.

⁷⁷ Cfr. WENDE, F. (ed.), *Lexikon zur*

Geschichte der Parteien in Europa, 1981, pp. 441 y ss.

⁷⁸ WIESER, F., *Über Vergangenheit und Zukunft der österreichischen Verfassung*, en: *Österreichische Rundschau*, I, 1905, p. 515.

⁷⁹ KNAUER, Oswald, *Das österreichische Parlament von 1848-1966*, Viena, 1966, p. 19. En relación con los partidos en el Consejo Imperial en 1897: HOWANSKI, nota 54, pp. 13 y ss.

Como no existe “ningún partido homogéneo”⁸⁰, y, sobre todo, “ningún partido imperial” en cuanto organización suprarregional con gravitación suficiente para mantener el equilibrio estatal, lo característico del sistema de partidos en Cisleitania es “la multiplicidad de [las] pequeñas fracciones a nivel nacional”.

B) LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO

Para el influyente jurista suizo-alemán Johann Caspar Bluntschli, los partidos políticos, hacia el momento de la dictación de la Constitución de 1867 (1869)⁸¹, serían “instituciones, no de orden jurídico constitucional, sino de naturaleza política”. “El derecho constitucional no considera a los partidos. La Constitución y el orden estatal conforman el derecho común para todos, sin diferencia de partidos”. En este entendido, la Constitución austríaca cisleitánica no contiene ni reglas de funcionamiento ni referencias a la existencia de los partidos políticos. Esta prescindencia está, además, en estricta concordancia con la esencia de los parlamentos como representantes de intereses. Los únicos grupos reconocidos son los colegios electorales.

Sin embargo, los partidos políticos encuentran, en lo que dice relación con su organización y actividad, una base jurídica en la ley de corporaciones de 1867 (R.G.B.L. 134). Conforme a ella constituyen corporaciones de naturaleza determinada, a saber, las así llamadas “corporaciones políticas”, para las cuales se contienen disposiciones especiales⁸². Su nota esencial no está legalmente definida; pero fue entendida en especial por los constitucionalistas, en cuanto “en todo sentido debe primar la expresa tendencia a contribuir a configurar compulsivamente la voluntad estatal, sea influyendo en las elecciones tendientes a conformar los órganos del Estado, sea a través de otras actividades con este mismo objeto”⁸³.

También los reglamentos de los parlamentos desconocen a los partidos políticos. Sin embargo, los clubes parlamentarios alcanzaron la mayor influencia en la actividad parlamentaria⁸⁴, por un lado, en la labor del propio cuerpo, y, por otro, en el gobierno, en la orientación de los partidos que los sustentaban. Especialmente, cabe citar la institucionalización del así denominado “*Senioren Konvent*”, destinado a la coordinación entre los clubes y que consistía en la reunión de los prohombres de dichos clubes. También la reunión de varios clubes parlamentarios dio lugar a sólidas organizaciones: los clubes de los checos, de los eslovenos, del grupo Ploj y de los de Rutenia se integraron prácticamente como en una corporación, hacia 1911, por medio del “Estatuto de la Unión Eslava”⁸⁵.

Esas formas de organización hicieron pensar que los clubes serían corporaciones de derecho formal, que debían ser registrados como tales. No obstante, nadie “se atrevió jamás” a llevar a efecto esta idea⁸⁶. En 1911, Tezner considera si, en este caso, no se habría generado un derecho consuetudinario contra ley y, con ello, un precedente para la conformación de la organización partidaria parlamentaria “bajo formas constitucionales”⁸⁷.

La base legal para la actividad parlamentaria de los partidos políticos la conformaban sus reglamentos, que no consideraban a los partidos políticos, sino que se referían a grupos de diputados numéricamente determinados. Así, en la Cámara de Diputados del Consejo Imperial⁸⁸ un partido político podía tener el derecho a formular solicitudes sólo

⁸⁰ *Politische Wörterbuch*, nota 66, pp. 100 y ss.

⁸¹ Para lo que sigue, SKOTTSBERG, nota 9, p. 85.

⁸² Para lo que sigue, SCHIEDER, Theodor, *Staat und Gesellschaft, im Wandel unserer Zeit*, 1958, p. 121.

⁸³ Cfr. MISCHLER-ULBRICH, nota 7, IV, pp. 716 y s.

⁸⁴ Id., p. 717.

⁸⁵ Cfr. TEZNER, nota 5, pp. 510 y ss.

⁸⁶ Id., p. 510.

⁸⁷ Id.

⁸⁸ *Ibid.*

a partir de un mínimo de 20 diputados. La fiscalización del gobierno a través de una interpelación operaba a partir de un mínimo de 15 diputados. Las peticiones podían, en cambio, ser formuladas por partidos de una persona, es decir, por los no afiliados a partido alguno. Estas exigencias, como se puede suponer, producían efectos. El partido de los schonerianos, en su fase postrera y al quedar representada tan sólo por el diputado Schoner, tuvo un poder reducido a la interposición de peticiones⁸⁹. Los esfuerzos por conformar un “estamento laboral” tendían a “reconocer al mismo tantos asientos cuantos fueran necesarios para que se pudiera interponer una solicitud; o bien, se planeaba reconocerle exactamente 20 asientos”⁹⁰. Así, la reglamentación de los partidos políticos prescribía sus exigencias mínimas en función de la fuerza que pretendían alcanzar.

III. PARTIDOS POLITICOS Y PARLAMENTARISMO

A) PARTIDOS POLITICOS Y REPRESENTACION DE INTERESES

La construcción de la representación de intereses y la idea de que el Parlamento del constitucionalismo tendría, frente a monarca y gobierno, la función de conformar una voluntad general, se dirigen en contra de los partidos políticos. Pero también la situación concreta de Cisleitania, sobre la base de la Constitución Imperial de 1861 y de la Constitución de 1867. Ambas atribuyeron a los partidos políticos una función reducida y una relevancia también limitada. Sensibilizado por una comparación con el parlamentarismo inglés, conforme al cual el gobierno descansaría “en un partido firmemente organizado, ramificado e influyente en todas las partes del Imperio”, el ex ministro Thun-Hohenstein no veía en Austria hacia 1863 “rastros de partidos grandes, organizados y disciplinados, ramificados en todo el Imperio [y], por lo mismo, tampoco posibilidad alguna para un gobierno de partido”⁹¹. El creador de la Constitución imperial de 1861, Schmerling, comprobaba en 1865 que “no hay en el Consejo Imperial partido compacto alguno... que tenga un programa preciso... y en cuyo seno haya hombres dotados del don de mando necesario, para poder tomar las riendas del gobierno” cuando fueren llamados a ello⁹².

Así, tanto del lado conservador (Thun-Hohenstein) como del liberal (Schmerling) se da a los partidos políticos una mala calificación, lo que puede haber sido decisivo para la mantención del principio neoestamental de la representación de intereses también después de 1861 y de 1867. Los estamentos debían contribuir a movilizar en sentido positivo y a articular intereses políticos en una forma que, sin lugar a dudas, no se dejaba en manos de los partidos políticos. Precisamente desde una perspectiva liberal, la articulación del electorado por estamentos, y con ello el principio de la representación de intereses, puede haber sido pensada no sólo como concurrente frente a los partidos políticos, sino como sustituto de éstos.

Las primeras elecciones parlamentarias conforme a la Constitución imperial de 1861 —se trató de elecciones de dietas de los países, debido a la generación de la Cámara de Diputados por aquéllas— no las llevaron a cabo los partidos políticos. En Austria sobre el Enns⁹³ se presentan, tanto en 1861 como aún en 1867, algunas comisiones electorales de orientación liberal o conservadora, pero sin declararlo en forma constante. A menudo se sirven de electores (*Wahlmänner*) desconocidos, los que, por falta de coincidencia política, pueden producirles “amargas decepciones”.

⁸⁹ *Reglamento*, nota 65, pp. 26, 59 y ss.

⁹⁰ KOLMER, nota 3 y VII, p. 90.

⁹¹ BRAUNEDER, nota 70, punto III.

⁹² En apéndice de la obra traducida por

él: GREY, E., *Die parlamentarische Regierungsform*, 1963, p. 201.

⁹³ Cfr. SKOTTSBERG, nota 9, p. 41;

KOLMER, nota 3, I, p. 175.

Sólo en las elecciones de 1870 para las dietas de los países afloran los partidos políticos, junto con los periódicos que les son afines. Al poco tiempo la existencia y la gravitación de los partidos políticos se convierten en algo obvio precisamente en la actividad parlamentaria. Según expone el jefe de gobierno Beck⁹⁴, la reforma electoral de 1907 hizo nacer en Francisco José la esperanza de que en adelante los "partidos nacionales", dañinos a la vida parlamentaria, serían sustituidos por "partidos políticos". Zenker, en 1911⁹⁵, afirma: "...el elemento básico de todo Parlamento no es en modo alguno el diputado individual, sino el partido político".

Así, el sistema de representación de intereses no fue un obstáculo insalvable para el desarrollo y crecimiento de los partidos políticos. Es comprensible: los intereses en sí no son susceptibles de limitarse, ni tampoco pueden los intereses concretos sustraerse a valoraciones encontradas.

B) PARTIDOS POLITICOS, CAMARAS, COLEGIOS ELECTORALES

Una prueba de fuego para el funcionamiento de la representación de intereses conjuntamente con los partidos políticos es el modo de enfrentar la coincidencia entre determinados colegios electorales y determinados partidos políticos, como también, especialmente, entre alguno de éstos y la Cámara de Señores.

1) Cámara de Señores

El objeto de una "primera cámara", o cámara alta, o de señores, o de pares, es de signo conservador, pues tiende a constituir una especie de apoyo del gobierno en el Parlamento. Ya después de 1867 debió reconocerse en la mayoría de la Cámara de Señores una "avanzada posición liberal"⁹⁶; en 1881 sólo pudo alcanzarse el predominio de los conservadores sobre el grupo liberal de los "leales a la Constitución" por medio de empujones de parte del gobierno para favorecerlos⁹⁷. Aproximadamente hacia 1897 en la Cámara de Señores se encuentran 97 miembros del "grupo de derecha", de orientación conservadora; 59 se adscriben al "Partido de la Constitución"; 46 al "Partido de Centro"; 17 no reconocen partido⁹⁸. Por otra parte, la Cámara de Señores no se muestra siempre sostenedora de los intereses del Estado, por un tiempo los federalistas no concurren y en 1869 quedó al borde de no poder tomar acuerdos por falta de quórum⁹⁹.

2) Cámara de Diputados

Si hasta antes de 1873 la Cámara de Diputados refleja la composición de las dietas de los países, a partir de entonces muestra una composición política propia. Desde 1885 hasta 1891¹⁰⁰, de 9 clubes parlamentarios, hay 7 representados en el colegio electoral de los grandes terratenientes; 5 en el colegio de las cámaras de comercio y de artesanos; 8 en el colegio de las comunidades urbanas; todos, en el colegio de las comunidades rurales. Si se observan los distintos clubes, resulta el siguiente cuadro¹⁰¹.

⁹⁴ Lo que sigue, según SLAPNICKA, nota 35, pp. 152 y ss., 77.

⁹⁵ ZENKER, nota 11, p. 42.

⁹⁶ Según FELLNER, nota 4, p. 333; cfr. además FRIEDMANN, nota 46, vol. suplementario, p. 132.

⁹⁷ ZENKER, nota 11, p. 42; FELLNER, nota 4, p. 333; cfr. además FRIEDMANN, nota 46, vol. suplementario, p. 132.

⁹⁸ KOLMER, nota 3, III, p. 223.

⁹⁹ HOWANSKI, nota 54.

¹⁰⁰ FELLNER, nota 4, p. 334.

¹⁰¹ FREYTAG, G. y KINDERMANN, E.; *Die Zusammenstellung des österreichischen Reichsrathes, in der Wahlperiode 1885-1891 graphisch dargestellt*, Viena, 1886.

El club alemán-austríaco, el checo, el polaco y el de Coronini están representados en todos los colegios electorales; en cambio, el club alemán, sólo en 3 (no lo está en el colegio de los terratenientes). El club trentino y el de Centro Derecha sólo tienen diputados en los colegios electorales de los terratenientes, de las comunidades urbanas y de las comunidades rurales. El Centro está limitado al de los terratenientes y al de las comunidades rurales; la Liga Alemana, a las comunidades urbanas y rurales. En todos los colegios electorales hay miembros no afiliados a partido alguno. En 1897, luego de introducirse la clase de los electores generales, los liberales alemanes, los checos, los polacos, están representados en los 5 colegios; los alemanes-nacionales, en todos, salvo en el de los terratenientes; los clericales y los eslavos meridionales están en todos, con excepción de las cámaras de comercio y de artesanos; los socialcristianos, sólo en las comunidades urbanas y rurales¹⁰². Así queda demostrado, al menos respecto de los clubes más grandes, que ellos atraviesan diagonalmente (casi) todos los colegios electorales. Las concentraciones se producen por un número especialmente elevado de mandatos en uno o más colegios electorales, o por el hecho de que un grupo esté representado sólo en algunos colegios electorales.

3) *Parlamentarios de los países*

Los parlamentarios de los países muestran una situación similar a la de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la Dieta de Austria bajo el Enns no se eligió, en 1897, a partido alguno en ninguno de los 4 colegios electorales¹⁰³. Los liberales estuvieron en 3 (en los colegios de las comunidades rurales), los socialcristianos y los nacionales-alemanes en 2 (comunidades urbanas y rurales), los conservadores sólo en el de los terratenientes; los políticos sociales, únicamente en Viena (colegio electoral urbano). Es digno de notarse que el colegio electoral de los terratenientes, del que podría suponerse una orientación conservadora, elige casi sólo diputados liberales y, lo que es obvio, que las cámaras de comercio y de artesanos no escogen sino a liberales. También en Austria sobre el Enns se da idéntica situación, en el sentido de que los grandes terratenientes, por un tiempo, eligen exclusiva o preponderantemente a liberales¹⁰⁴. En 1909, los liberales obtienen diputados en 3 de los 5 colegios electorales (quedan excluidos del de grandes terratenientes y del de comunidades rurales) y los socialcristianos los obtienen también en 3 (ni en el de los grandes terratenientes, ni en el de los comerciantes y artesanos). Los conservadores, en cambio, obtienen asientos nada más que en el colegio electoral de los terratenientes (todos los mandatos); y los socialdemócratas sólo un asiento en la clase electoral general. Así, también en los parlamentos de los países están representados los partidos políticos a través de casi todos los colegios electorales; otros constituyen centros de gravitación.

4) *Conclusión*

En la práctica constitucional, la estructuración por colegios electorales pierde su originaria importancia como canalizadora de intereses políticos; sólo se conserva el efecto de exclusión respecto de determinados grupos de la población, en especial de los trabajadores en agro e industria. A los intereses definidos, se superponen los de procedencia filosófica, religiosa, o económico-social. Ellos se reflejan en una representación de partidos políticos, que relega a un segundo plano a la representación de intereses. La estructuración por colegios electorales se desglosa así hasta convertirse en un elemento anómalo dentro de un sistema electoral, que en sí mismo no deja de suscitar reservas.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ HOWANSKI, nota 54, pp. 38 y ss.

C) ¿PARTIDOS DE GOBIERNO Y DE OPOSICIÓN?

El sistema constitucional, a diferencia de lo que ocurre en el sistema parlamentario, es ajeno a la existencia de auténtico partido gobernante, que forma y sustenta al gobierno, así como a la existencia de una oposición enfrentada al gobierno.

A pesar de una Constitución que establezca un régimen constitucional, la práctica da lugar a veces a un sistema parlamentario, como ocurrió en Italia¹⁰⁵. En la Cisleitania ni siquiera se vislumbró semejante evolución. Causas de ello son, por una parte, el gobierno y, por otra, el Parlamento.

Tanto los monarcas como los gobiernos evitaron de partida la conformación de gobierno sobre la base de mayorías parlamentarias en el sentido del sistema parlamentario, y especialmente un compromiso con políticos de partidos. Ello obedece a una concepción de los partidos políticos que se puede deducir de las expresiones de Thun-Hohenstein y Schmerling¹⁰⁶. Así, ya desde 1861 los gobiernos trataron de mantener distancia frente al Consejo Imperial: las interpelaciones se miraron con mala cara¹⁰⁷, como también la responsabilidad ministerial, que, a pesar de todo, se estableció posteriormente¹⁰⁸. Se suele gobernar con la mayoría de la Cámara de Diputados, pero la mayoría no genera el gobierno. Este no emana de ella¹⁰⁹. El canciller Beck se expresó en forma muy directa acerca de esta distancia, antes de la reforma del derecho electoral¹¹⁰.

El gobierno debe tener la composición de un colegio arbitral, porque debe mediar entre nacionalidades. Por ello, "no debe consistir en el gobierno de un partido. El gobierno del emperador debe ser un gobierno para todos". Las mayorías necesarias para gobernar son buscadas para cada caso por el Consejo de Ministros¹¹¹. Si por un tiempo prolongado no se les consigue, cabría, como último recurso, disolver el Parlamento y gobernar sin él mediante decretos de emergencia.

La contraparte del gobierno era la Cámara de Diputados. El panorama partidario impedía mayorías duraderas; y tanto la actitud como la praxis del gobierno, dentro del constitucionalismo, ofrecían poco estímulo para conformarlas. Era natural que en este caldo de cultivo se desarrollaran dos opciones deformadas de la técnica opositora: la "obstrucción"¹¹² y la abstención. El hecho de que esta última apareciera expresamente como forma especial de oposición¹¹³ muestra a las claras que ella consideraba que su propio papel era sólo el de hacer protestas frente a un gobierno fuerte, y no el de ser una fuerza capaz de cambiar al gobierno¹¹⁴. Al fin de cuentas, poco interés podrán tener los partidos en una mayoría para el solo efecto de formar gobierno, cuando éste podía formarse al margen de ellos. Debido a esta impotencia, se temía comúnmente que el Consejo Imperial estuviera "cercano al colapso"¹¹⁵.

IV. ALTERACIONES DEL PARLAMENTARISMO POR LOS PARTIDOS POLITICOS

Se debe a la influencia de los partidos políticos la más importante alteración del Parlamento de Cisleitania, la única verdaderamente de consecuencias. Se trata de la transformación de la Cámara de Diputados, que dejó de representar intereses y pasó a repre-

¹⁰⁵ SLAPNICKA, nota 35, pp. 91 y 175.

¹⁰⁶ BEYME, nota 1, pp. 183 y ss.

¹⁰⁷ *Die Protokolle des österreichische Ministerrates 1848-1867*, Viena, 1982, V/2, XVI, p. 124; *ibid.*, V/1, p. 294.

¹⁰⁸ Cfr. nota 107, V/2, pp. 55, 123, 151, RGB1. 1867/101.

¹⁰⁹ Cfr. nota 107, V/2, p. 55.

¹¹⁰ SKOTTSBERG, nota 9, pp. 108 y ss.

¹¹¹ Cfr. WINTER, nota 37, p. 17.

¹¹² Una consecuencia de la confusión de los partidos, WINTER, nota 37, p. 17.

¹¹³ *Politisches Wörterbuch*, nota 66, p. 2.

¹¹⁴ WINTER, nota 37, p. 18.

¹¹⁵ *Id.*

sentar al pueblo. La paulatina expansión del derecho de sufragio, logrado a través de una disminución del censo electoral y a través del colegio electoral general, pero especialmente por el reconocimiento del derecho de sufragio general, igualitario, directo y secreto, ocurrido en 1907, se debe esencialmente a la presión de los partidos políticos. La eufórica afirmación de que habría sido "...la clase trabajadora socialdemócrata la que, gracias a sus agresivas exigencias, lograra el derecho general a sufragio..."¹¹⁶, expresa tal circunstancia, si bien los términos no corresponden a los hechos, en cuanto el elogio se otorga a un solo partido.

Los partidos políticos no lograron la transformación de la representación de intereses en representación popular sólo a través de leyes. No menos decisivo es su comportamiento, con el que simplemente horadan el sistema de representación de intereses no sólo en la Cámara de Diputados, sino también, en parte, en la de Señores. No fueron los intereses, canalizados a través de los colegios electorales, los que pasaron a constituir la preocupación de los partidos políticos, sino una pluralidad de otros intereses, de suerte que se presentaron como portavoces del conjunto, como representación popular. Mas, como a ninguno de los partidos políticos cabía responsabilidad de gobierno, era el sinnúmero de intereses de partido lo que imponía su sello a la Cámara de Diputados.

Tal evolución está patente en los discursos de Francisco José¹¹⁷: en 1869, y conforme a la Constitución, hace referencia "a los derechos de los reinos y países representados en el Consejo Imperial"; en 1871 expresa el deseo de que todos los "pueblos del Imperio" sean atraídos para una fructífera participación en la vida común desarrollada conforme a la Constitución; la "representación imperial" se compone ahora por "los distintos grupos étnicos"; en abril de 1873 habría tenido lugar "la formación de la inmediata representación imperial" por "todos los pueblos y partidos"; en noviembre de 1873 es la "representación imperial" para el monarca "aquel suelo... sobre el cual todos los partidos expresan plenamente sus pretensiones y deseos"; en 1897 observa el emperador que por la reforma electoral de 1896 se reconoció a "grandes capas de la población una representación constitucional"; en 1901 considera que el Consejo Imperial no es sólo "representación del Imperio", sino que, asimismo, "representación del pueblo", y en este contexto alude a los partidos. Por último, en 1907 designa a la Cámara de Diputados como una "representación popular que emerge del derecho general de sufragio". En otras palabras, el Consejo Imperial, que en 1869 era "representación de países", luego de grupos étnicos (1871), posteriormente de grupos étnicos y partidos y, en su caso, tan sólo de estos últimos (1873), pasa a ser "representación del Imperio", luego representación del Imperio y también "popular" (1901); por último, en 1907, sólo "representación popular".

También en las dietas de los países se observa esta evolución, aun cuando no de manera tan efectiva como en el Consejo Imperial, debido a que aquéllas conservan hasta 1918 su generación a través de colegios electorales múltiples. Pero también en este caso los partidos políticos horadan la representación de intereses y hacen de ésta una representación popular determinada de modo político-partidista. Así, por ejemplo, la ordenación de asientos y el listado de diputados de la Dieta Nacional de Austria sobre el Enns de 1907 consigna sólo la afiliación por partido de cada diputado, sin indicar el colegio electoral que representa¹¹⁸.

En Austria-Cisleitania los partidos políticos no pudieron superar el sistema constitucional de gobierno y pasar a uno parlamentario, ni por una reforma constitucional, como ocurriera con el Imperio alemán el 28 de octubre de 1918¹¹⁹, ni por la práctica constitucional, como fuera el caso del reino de Italia¹²⁰. La parte cisleitánica —al igual como

¹¹⁶ WINTER, nota 37, pp. 6 y s.

¹¹⁷ Cfr. al respecto BEZECNY (ed.), *Die Thronreden Sc. Majestät des Kaiser Franz-Josef I.*, Viena, 1908, pp. 84 y s.; 96, 100, 103, 128, 136 y ss., 145.

¹¹⁸ SLAPNICKA, nota 35, p. 176.

¹¹⁹ HUBNER, Ernest Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 5 vols., Stuttgart, 1957-66, 5, pp. 588 y ss.

¹²⁰ BEYME, nota 1, pp. 183 y ss.

ocurrió con la parte transleítánica de la doble monarquía— permaneció hasta 1918 bajo un régimen constitucional.

Los parlamentos quedaron, pues, detenidos en su avance hacia una genuina representación popular, debido a que el Consejo Imperial y las dietas de los países tuvieron siempre una competencia reducida frente al Ejecutivo. En el sistema constitucional y respecto de las dietas nacionales, esto se explicaba muy bien, por la ausencia de un sistema federal y por su sistema electoral basado en colegios electorales. El Consejo Imperial, del que había podido esperarse que lo hubiera logrado, tampoco pudo alcanzar un poder efectivo^{121*}.

121 TEZNER, nota 5, p. 62.

* Versión castellana del Prof. Dr. Enrique Aimone Gibson.