

III. EL NACIMIENTO DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA AUSTRO-ALEMANA: OCTUBRE DE 1918-MARZO DE 1919

1. LAS PRIMERAS LEYES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO AUSTRO-ALEMÁN: EL NACIMIENTO DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA

En los *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Kelsen reconsideraba el parlamento, en polémica con el maestro Jellinek, como «órgano de la sociedad» y productor de la denominada voluntad estatal. En la teoría (jurídica), la *Habilitationsschrift* de Kelsen atribuía al parlamento una nueva centralidad anticipando lo que, en el plano político, sucedería en Austria tras la caída del Imperio habsbúrgico.

En las próximas páginas, intentaremos delinear los aspectos principales del debate político-constitucional que se desarrolló en la Austria alemana entre 1918 y 1919, y a partir del cual, en lugar del Imperio habsbúrgico, tomó forma una pequeña república democrática. En ese sentido, nos hemos valido de una fuente inédita, los informes raquigráficos (*Stenographische Protokolle*) de la Asamblea nacional provisional y de la Asamblea nacional constituyente, que operaron en la Austria alemana entre 1918 y 1920. Queríamos subrayar que de estos resúmenes surgen temáticas, sugerencias y problemas que, de manera más o menos directa, influenciaron el pensamiento político del jurista en el bienio 1918-1920, el año en el que fue publicada *De la Esencia y valor de la democracia*.

La derrota militar de los Habsburgo ofreció a las diferentes nacionalidades que formaban parte del Imperio la ocasión de obtener la independencia que reivindicaban desde hacía tiempo. En los primeros días de octubre los checos, los húngaros, los eslavos del sur, los polacos comenzaron a formar gobiernos independientes, los denominados «consejos nacionales»; ante este

fenómeno, ya imparable, el Parlamento imperial constató la abdicación de los Habsburgo.

En Viena, el 21 de octubre de 1918, los diputados de lengua alemana del Parlamento imperial formaron la «Asamblea nacional provisional del estado independiente austro-alemán», constituida por 102 nacionalistas²⁹⁵, 70 social-cristianos y 39 socialdemócratas. La composición política de la nueva Asamblea se basaba en los resultados de las últimas elecciones políticas del Imperio, que tuvieron lugar en 1911²⁹⁶.

En las semanas inmediatamente sucesivas a la convocatoria de la Asamblea emanaron de ella las primeras leyes constitucionales del nuevo estado austro-alemán: de la ley sobre la autoridad ejecutiva a aquella sobre la forma institucional, de la ley sobre el sistema de votación a aquella que debía regular las relaciones entre el gobierno central y los Länder (las macrorregiones en las que estaba tradicionalmente subdividido el territorio de la Austria alemana). En el plazo de apenas dos meses los partidos de la Asamblea crearon un nuevo estrado, y fueron llamados a restablecer el orden en un país al borde de la anarquía. El súbito encarecimiento del pan había provocado numerosas huelgas que, entre enero y junio de 1918, se habían extendido por en casi toda la Austria alemana, marcando el inicio del movimiento de los Consejos de los obreros y de los soldados²⁹⁷.

El 21 de octubre, la Asamblea nacional eligió a sus tres presidentes: Franz Dinghofer para los nacionalistas, Karl Seitz para los socialdemócratas,

²⁹⁵ Los nacionalistas representaban un conjunto extremadamente fragmentario, compuesto en 1918 por el partido alemán-nacional, por el partido alemán de los terratenientes, por el partido de los alemanes radicales, por el partido del centro alemán y el partido alemán de los trabajadores. K. Berchtold, «Die politischen Parteien und ihre parlamentarische Klubs seit 1918», en *Österreichparlamentarismus. Wenden und System*, hrg. von H. Schanbeck, Berlin, Duncker Humboldt, 1986, pág. 430.

²⁹⁶ F. L. Carsten, *The First Austrian Republic 1918-1938. A Study Based on British and Austrian Documents*, Gower, Maurice Temple Smith, 1978 págs. 1-2; G. Schmitz, *Die Vönerträge Hans Kellers für die österreichische Bundesverfassung*, Viena, «Hans Kelsen Institut», 1981, pág. 1. El término «austro-alemán» indicaba la parte de Austria habitada por austriacos de lengua alemana.

²⁹⁷ Los nuevos organismos consiliarios, que se ocupaban de forma prevalente del abastecimiento alimentario y de encontrar alojamiento para los civiles, eran de orientación socialdemócrata, y por ello entendidos por los conservadores como un elemento de peligrosa desestabilización política. El temor de las fuerzas conservadoras se revivió inundado, dado que en otoño de 1918 los Consejos de los obreros, surgidos en las principales fábricas del país, estaban bajo el control del partido socialdemócrata que había neutralizado sus facciones más extremistas. F. L. Carsten, *La revolución nell'Europa centrale 1918-1919*, Turin, Einaudi, 1979, págs. 21-28; H. Hautmann, *Geschichte der Rätebewegung in Österreich. 1918-1924*, Viena, Europa Verlag, 1984, págs. 181-183; pág. 155; pág. 238 y sigs.

Jodok Fink para los social-cristianos²⁹⁸. Constituyó un comité ejecutivo de veinte miembros que, hasta la promulgación de la Constitución y la creación de un verdadero gobierno austro-alemán, debía representar a la Austria alemana en las negociaciones de paz con las potencias de la Triple Alianza. Junto al Comité, que fue llamado Consejo de Estado (Staatsrat) a partir de la segunda sesión de la Asamblea (30 de octubre), se formó una Comisión constitucional, con el deber de establecer el sistema de votación para la elección de la Asamblea nacional constituyente²⁹⁹.

En la primera sesión de la Asamblea, el mayor interés de los partidos no tuvo que ver tanto con el orden institucional de la Austria alemana, como con la extensión de sus fronteras. Social-cristianos, socialdemócratas y nacionalistas reivindicaron el derecho de Austria a «autodeterminarse», es decir, a ser independiente y establecer sus propias fronteras, si bien interpretaban este mismo principio de manera diferente³⁰⁰.

Los tres «Lagers»³⁰¹ compartían la idea de que el estado austro-alemán debía reunir en sí a todos los alemanes del Imperio; a este ideal se remitían personajes políticamente opuestos como el líder socialdemócrata Viktor

²⁹⁸ Franz Dinghofer (1873-1956), alemán-nacional, juez (1901 al 1918), miembro de la junta municipal de Linz y alcalde de la misma ciudad (1907-1918); fue diputado del Parlamento imperial (1911-1918), miembro de la Asamblea nacional (1918-1920), uno de los tres presidentes de la Asamblea nacional provisional (1918-1919); tercer presidente de la Asamblea nacional constituyente (1919-1920), miembro del Nationalrat (1920-1928), es decir, del parlamento austriaco, vicescanciller (1927-1928), ministro de justicia (1927-1928), y al final presidente del Consejo superior de la magistratura (1928-1938).

Jodok Fink (1853-1929), social-cristiano, agricultor, alcalde de Andelsbuch; miembro de la Asamblea regional del Vorarlberg (1890-1918), diputado parlamentario (1897-1918), miembro de la Asamblea nacional (1918-1920), vicescanciller (1919-1920), diputado del Nationalrat (1920-1929).

Karl Seitz (1869-1950), maestro de primaria, socialdemócrata; en 1897 se convirtió en miembro de la Asamblea regional de la Baja Austria, desde 1901 diputado del Parlamento imperial, miembro de la Asamblea nacional (1918-1920), presidente de la Asamblea nacional constituyente (1919-1920), alcalde de Viena (1923-1934), diputado del Nationalrat (1920-1934; 1945-1950). G. Schmitz, *Die Vönerträge Hans Kellers...*, cit., pág. 12.

²⁹⁹ *Ibid.*, págs. 1-2; K. Stadler, *Die Gründung der Republik in Österreich. Geschichte der ersten Republik 1918-1938*, Styria, Graz, 1983, págs. 66-67.

³⁰⁰ *Synographische Protokolle der provisorischen Nationalversammlung 1918-1919* (microfichas), localizables en la Biblioteca del Instituto Universitario Europeo di Fiesole, págs. 4-5. De ahora en adelante S.P.N.V.

³⁰¹ El término «Lager» fue acuñado por el historiador Adam Wandruszka en *Österreichs politische Strukturen. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen* (1954), para indicar las mayores reagrupaciones político-sociales en las que estaba subdividida la sociedad austriaca de la primera república.

Adler, el nacional-alemán Adolf Glöckner o el social cristiano Heinrich Mataja³⁰².

Las divergencias principales surgieron en el momento en que los diputados de la Asamblea se preguntaron sobre el tipo de relación que nacería, tras la guerra, entre la Austria alemana, Alemania y las naciones que habían formado parte del Imperio habsbúrgico. Durante la primera reunión de la Asamblea, los nacional-alemanes, que representaban el partido más importante dentro del «campo nacionalista», reivindicaron uno de los objetivos políticos más antiguos de su programa, la reunificación de los alemanes de Austria y de los alemanes de Alemania³⁰³. Desde la perspectiva social-cristiana, expresada por el diputado Mataja, el nuevo estado austro-alemán tendría efectivas posibilidades de sobrevivir en la posguerra sólo si se unía a otros estados³⁰⁴.

Con esto, Mataja parecía contemplar tanto la posibilidad de unificar la Austria alemana con Alemania, como la de integrar al país dentro de una gran federación con las nacionalidades del área danubiana. En los primeros meses de la «Staatsbegründung» (fundación del estado), la mayoría de la CSÖ (Christlichsoziale Partei Österreich) se inclinaba por la segunda alternativa, ya que estaba convencida de que la Anschluss de la Austria alemana transformaría a la primera, retrasada y políticamente débil, en una de las tantas «provincias» alemanas. La preferencia de muchos social-cristianos por una gran «Liga danubiana» estaba además dictada por la secreta esperanza de que esta federación reproduciría las mismas relaciones de fuerza presentes en el ex Imperio³⁰⁵. Partiendo de posiciones análogas a las del social cristiano Mataja, Viktor Adler sostuvo que la Austria alemana

³⁰² Viktor Adler (1852-1918), médico, publicista, líder de la socialdemocracia austriaca, fundador en 1886 de la revista *Gleichheit* y en 1889 de la *Arbeiter Zeitung*.

Adolf Glöckner (1850-?), alemán-nacional, desde 1897 fue alcalde de Neusiedl y desde 1895 miembro de la Asamblea regional de Bohemia. Fue diputado en el Parlamento imperial desde 1897 a 1907; fue miembro de la Asamblea nacional desde 1918 a 1919.

Heinrich Mataja (1877-1937), social-cristiano, abogado, diputado del Parlamento imperial desde 1913. Diputado de la Asamblea nacional provisional y de la constituyente, fue ministro del Interior (30 octubre 1918-15 marzo 1919) y ministro de Asuntos Exteriores (20 noviembre 1924-15 enero 1926). *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrats 1920-1975*, hrg. von der Parlamentarierktion, Viena, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1975, pág. 9; pág. 89; 206.

³⁰³ S. Sulan, *The Anschluss Question in the Weimar Era. A Study of Nationalism in Germany and Austria, 1918-1932*, Baltimore-Londres, 1974, págs. 6-7.

³⁰⁴ S.P.P.N., cit., pág. 23.

³⁰⁵ G. Marsico, *Il problema dell'Anschluss austro-tedesco, 1918-1922*, Milán, Giuffrè, 1983, págs. 19-20. Sobre el tema, cfr. A. D. Low, *The Anschluss Movement, 1918-1938 and the Great Powers*, Nueva York, Columbia Press, 1985.

no era suficientemente fuerte para existir como estado autónomo, por lo que debía escoger entre unirse a Alemania o crear una federación con los estados del ex Imperio³⁰⁶.

En la primera sesión de la Asamblea, los tres «Lager» parecían de acuerdo con la consideración de que no se daban aún las condiciones para que la Austria alemana se constituyese como estado nacional autónomo³⁰⁷. La cuestión institucional se planteó solamente en la segunda sesión de la Asamblea nacional el 30 de octubre, por Karl Renner, jurista, exponeente del ala moderada y reformista de la SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreich), nombrado el 21 de octubre Jefe de la Cancillería del primer gobierno provisional austro-alemán³⁰⁸.

Con el apoyo de su partido, había preparado un proyecto de ley constitucional sobre la «soberanía» («über die Einrichtungen des Staatsgewalts») en el que afirmaba la importancia de establecer disposiciones capaces de impedir toda «forma de arbitrio jurídico»³⁰⁹. Para Renner, pensar en un ordenamiento constitucional para toda la Austria alemana significaba ser consciente del *unicum* histórico y político que los alemanes de Austria representaban en 1918, es decir, del hecho de que estos eran un «pueblo sin estado»: «cada pueblo ha reivindicado su derecho a la autodeterminación, y así no nos ha

³⁰⁶ S.P.P.N., págs. 23-24. Según el programa sobre las nacionalidades redactado por la Conferencia de Britán en 1899, la SPÖ proponía transformar el Imperio en una Federación democrática de los países danubianos, a cada uno de los cuales se garantizaría una amplia autonomía. N. Leser, *Theoria e prassi dell'autonomismo*, Milán, Mondo-Operario Avanti!, 1978, pág. 6.

³⁰⁷ N. Leser, *Genius austriacus. Beiträge zur politischen Geschichte und Geistesgeschichte Österreichs*, Viena-Köln-Graz, Hermann Böhlhaus Nachf, 1986, págs. 34-35.

³⁰⁸ Karl Renner (1870-1955), jurista, entre los mayores exponentes de la SPÖ, durante muchos años funcionario en la Biblioteca imperial de Viena; elegido en 1907 para el Parlamento imperial, formó parte de él hasta 1918. Fue Jefe de la Cancillería de estado (30 de octubre de 1918-1915 de marzo de 1919) y Canciller (15 de marzo de 1919-7 de julio de 1920); ocupó también el cargo de ministro del Interior y de Educación (15 de marzo de 1919-9 de mayo de 1919). Fue ministro de Asuntos Exteriores (26 de julio de 1919-22 de octubre de 1920) y presidente del Nationalrat (29 de abril de 1931-4 de marzo de 1933). Renner tuvo un papel de gran prestigio político también en la segunda república austriaca, surgida tras el final de la Segunda Guerra Mundial, ocupando el cargo de Canciller (27 de abril de 1945-20 de diciembre de 1945) y después el de Presidente federal (desde el 20 de diciembre de 1945 hasta su muerte). *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrats 1920-1975*, cit., pág. 263.

³⁰⁹ S.P.P.N., pág. 31. Con referencia al proyecto renneriano sobre la «soberanía», cfr. W. Braunecker, «Karl Renners "Entwurf einer provisorischen Verfassung"», en *Staatsrecht in Theorie und Praxis. Festschrift für Robert Walter zum 60. Geburtstag*, hrg. von H. Mayer, gemeinsam mit C. Jabloner, G. Kuckso-Stadlmayer, R. Lauser, K. Ringhofer, R. Thienel, Viena, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1991, especialmente págs. 68-72.

quedado más que hacer uso del inalienable e imprescriptible derecho de un pueblo a determinar su propia fundación constitucional»³¹⁰.

Con esta última afirmación Renner, Jefe de la Cancillería, se declaraba favorable a la república democrática, como reforma de gobierno basada en la idea del pueblo como depositario de la soberanía, y que ejercer tal soberanía a través de los propios representantes libre y directamente elegidos: «La soberanía no pertenece a la Asamblea nacional, más bien es ejercida por medio de ésta. Se ha decidido [...] que el pueblo mismo debe ser titular y el sujeto de todo el poder»³¹¹.

Se afirmaba la soberanía del pueblo, que debía ejercerse dentro de un ordenamiento de tipo democrático-representativo. Según Renner, el principio democrático preveía, por otra parte, que la Asamblea nacional detentase la primacía de la iniciativa legislativa, y que al Consejo de estado le competía la mera ejecución de las disposiciones tomadas por la Asamblea: «La Asamblea provisional se reserva este poder y transmite el poder ejecutivo y de gobierno [...] a una comisión ejecutiva que ella misma ha elegido. Esta comisión tiene el nombre de Consejo de Estado. La comisión ejecutiva debe únicamente aplicar las decisiones de la Asamblea nacional»³¹².

La referencia de Renner a la relación entre Consejo de estado y Asamblea indicaba al mismo tiempo la gran distancia que separaba al nuevo estado austro-alemán del imperial. Con la reforma constitucional de 1867³¹³, el estado habsbúrgico se había transformado a todos los efectos en una monarquía constitucional³¹⁴, introduciendo la inmunidad parlamentaria y la res-

³¹⁰ S.P.Z.N., cit., pág. 31.

³¹¹ *Ibid.*

³¹² *Ibid.*

³¹³ La derrota sufrida por el Imperio habsbúrgico contra Italia y Prusia en la guerra de 1866 dio un nuevo empuje a las peticiones de reforma constitucional, en particular a Hungría, que desde hacía tanto tiempo reivindicaba un papel político e institucional de mayor importancia en el Imperio. El resultado de estas presiones fue la emanación de la constitución de 1867, que transformaba al emperador Francisco José en Emperador y Rey de Hungría. La Constitución de 1867 representó un compromiso entre las dos nacionalidades más importantes del Imperio. M. Weiß, *Die Ausbreitung des allgemeinen und gleichen parlamentarischen Wahlrechts in der westlichen Reichshälfte der Habsburgermonarchie*. Inaugural Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Philosophischen Fakultät der Ruprecht Karl Universität zu Heidelberg, Heidelberg, 1965, págs. 84-85.

³¹⁴ Sobre la situación política y constitucional habsbúrgica anterior a la Constitución de 1867, cfr. O. Lechner, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Viena, Universitäts Verlag Rudolf Trauner, 2002, págs. 173-216; H. Rumppler-P. Urbanitsch (hrg.), «Verfassung und Parlamentarismus. Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentationskörperchaften», 1. Teilband, en *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Viena, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaft, 2000,

ponsabilidad de los ministros, pero dejando el poder legislativo sustancialmente subordinado al ejecutivo y en particular a la figura del Emperador: el Kaiser era el supremo «titular del poder ejecutivo y administrativo» y poseía una amplia serie de «prerrogativas», entre las cuales estaba el nombramiento de los miembros de la Cámara Alta (Herrenhaus) que, junto a la Cámara de los diputados, constituía el Reichsrat (Parlamento imperial). Al Emperador le competía el derecho de sanción sobre las leyes presentadas en el parlamento, además del poder de convocar, posponer y disolver el Parlamento imperial³¹⁵. Éste desempeñaba la función de *representación no del pueblo, sino del monarca*, que entre otras cosas tenía el derecho de veto sobre las deliberaciones parlamentarias («Gesetzbeschlüsse») ³¹⁶.

Contra el pasado habsbúrgico, la ley constitucional sobre las «instituciones fundamentales de la soberanía», propuesta por Renner, sancionaba el paso de una monarquía constitucional a un sistema democrático basado en la primacía del poder legislativo y del parlamento³¹⁷, paso compartido y sostenido por la gran mayoría de los socialdemócratas³¹⁸.

En octubre de 1918, la SPÖ era el único de los grandes partidos de la Asamblea nacional que tenía un proyecto claro sobre el futuro institucional de la Austria alemana³¹⁹. En la época imperial, el movimiento socialdemócrata se había visto durante mucho tiempo debilitado por el antagonismo entre la rama reformista, favorable a la práctica parlamentaria e inclinada a colaborar con la burguesía liberal, y la radical, que pedía la subversión revolucionaria del Imperio habsbúrgico. La unidad del movimiento había sido defendida y garantizada tanto por la enérgica acción de su líder Viktor Adler³²⁰, como gracias al compromiso alcanzado entre

págs. 187-201; cfr. G. Kolmer, *Parlament und Verfassung in Österreich*, 2 Bd. (1869-1879) e 4 Bd. (1885-1891), Graz, Akademisches Druck und Verlagsanstalt, 1972-1980.

³¹⁵ H. Rumppler-P. Urbanitsch (hrg.), *Verfassung und Parlamentarismus...*, cit., págs. 86-87; O. Lechner, ob. cit., págs. 227-230.

³¹⁶ W. Brauneder, *Die Entstehung des Parlamentarismus 1861/1867 und seine Weiterentwicklung*, cit., págs. 85-86; *idem.*, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Viena, Manz Verlag, 1992, pág. 169; G. Storz, «Die österreichische Dezemberverfassung», en *idem.*, *Weg zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates*, Viena, Böhlau, 1989, págs. 241-246.

³¹⁷ S.P.Z.N., págs. 32-33.

³¹⁸ M. Marzka, «Sozialdemokratie und Verfassung», en M. Marzka (hrg.), *Sozialdemokratie und Verfassung*, Viena, Munich, Zürich, Europa Verlag, 1992, pág. 59.

³¹⁹ W. Berchtold, *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966*, Viena, Verlag für Geschichte und Politik, 1967, pág. 31.

³²⁰ A. Wandruszka, «La socialdemocracia nella prima repubblica austriaca», en *Il movimento operaio e socialista in Italia e Germania dal 1870 al 1920*, a cargo de L. Valiani y A. Wandruszka, Bolonia, Il Mulino, 1978, págs. 43-44.

reformistas y radicales a finales de los años 80³²¹: los primeros habían reconocido que los ideales socialistas no podían decirse plenamente realizados con la mera conquista de la mayoría socialdemócrata en el parlamento, mientras los segundos había ofrecido su apoyo a la lucha por el sufragio universal³²².

Los contenidos del compromiso habían sido declarados con ocasión del Congreso socialdemócrata de Hainfeld en 1889, cuyo programa había establecido solemnemente el nacimiento de la SPÖ y su unidad, si bien, según Kulemann, no había conseguido encontrar un equilibrio teórico convincente entre el programa maximalista y el reformista³²³.

El compromiso socialdemócrata con las reformas sociales, la cooperación entre maximalistas y reformistas para obtener la libertad de prensa y las libertades políticas, la creciente capacidad organizativa de la clase obrera, la presencia de diputados socialdemócratas en el Parlamento imperial³²⁴ habían contribuido, entre finales del siglo XIX y el primer decenio del XX, al desarrollo de un programa menos radical y a una creciente atención del partido por las conquistas democráticas³²⁵.

³²¹ En los primeros años 80 del siglo XIX la corriente radical estuvo fuertemente influenciada por el antiparlamentarismo y por el anarquismo del alemán Johann Most, que, según S. Amato, terminó por obstaculizar la campaña de la SPÖ por la democratización de las instituciones habsbúrgicas. S. Amato, «Parlamentarismo e socialdemocrazia nell'evoluzione del pensiero politico di Kautsky», introd. a K. Kautsky, *La rivoluzione sociale. Riforma e rivoluzione sociale* (1902), Florencia, Centro editoriale toscano, 2002, págs. 27-30.

³²² W. Berchtold, *Österreichischer Parteiprogramme 1868-1966*, cit. pág. 21; H. Milkulick, *Der Austromarxismus in der Zwischenkriegszeit als Versuch einer Synthese aus radikaler Phrasologie und praktischer Politik*, Diploma Arbeit, Nationalbibliothek, Viena, 1984, pág. 4.

³²³ P. Kulemann, *Am Beispiel des Austromarxismus. Sozialdemokratische Arbeiterbewegung in Österreich von Hainfeld bis zur Dolffuss-Diktatur*, Hamburg, Junius, 1979, págs. 76-77. El programa de Hainfeld se dividió en dos partes: la primera tenía que ver con la superación del sistema capitalista y la consiguiente concentración de los medios de producción en las manos de la clase obrera, mientras que en la segunda se exponían los medios para la conquista del poder. Estos podían ser violentos, o «legales», como, por ejemplo, el sufragio universal, ibíd., pág. 76.

³²⁴ Gracias a la reforma del gobierno Badeni, que había ampliado el derecho al voto, en 1897 los socialdemócratas conquistaron 14 escaños en el Parlamento imperial. M. Sully, *Continuity and Change in Austrian Socialism: the Eternel Quest for the Third Way*, Boulder, East European Monographs, 1982, pág. 17.

³²⁵ E. Hanisch, *Österreichische Geschichte, 1890-1990. Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert*, Viena, Carl Ueberreuter, 1994, págs. 102-104; M. Sully, *Continuity and Change in Austrian Socialism*, cit., págs. 14-17; R. Neck, «Sozialdemokratie», en *Österreich: Geschichte der ersten Republik 1918-1938*, en E. Weinzierl und K. Skalnik (Hrsg.), *Österreich: Geschichte der ersten Republik*, Graz, Styria, 1983, págs. 227-228; K. Ueacker, *Demokratie und Wählersystem in Österreich. Zur Entwicklung von politischen Partecipation und staatlicher Legitimationspolitik*, Viena, Verlag für Gesellschaftskritik, 1985, págs. 230-233.

La propia introducción del sufragio universal masculino en 1907 había sido acogida por el partido como la realización de uno de los objetivos más importantes del propio programa y un primer paso hacia un sistema político más justo e igualitario³²⁶. Las palabras pronunciadas por Renner en la segunda sesión de la Asamblea provisional se insertaban así en esta precisa tradición de luchas democráticas, que, sin embargo, pertenecían a un programa mucho más amplio y articulado, en el que la práctica democrático-parlamentaria era considerada una de las condiciones para realizar el socialismo³²⁷.

En 1918 la SPÖ sostenía que cualquier intento revolucionario sería reprimido por los conservadores y por las potencias de la Entente, y que la única solución era la colaboración con los otros Lager políticos³²⁸. La elección «legalista» de la socialdemocracia fue justificada teóricamente por Otto Bauer³²⁹. Exponente de la rama de izquierdas de la socialdemocracia, convencido defensor del Anschluss en Alemania, y renaz crítico del apoyo ofrecido por su partido a la intervención austriaca en la guerra mundial, Bauer publicó en 1919 *Der Weg zum Sozialismus (La realización del socialismo)*. El derrumbe de la monarquía, la creación de la Asamblea y el nacimiento del

³²⁶ K. Weber, *Die österreichische Sozialdemokratie und das allgemeine Wahlrecht*, Doktorat Dissertation, National Bibliothek, Viena, 1965, págs. 80-81; la cuestión de la democratización institucional reparó en los años de la guerra, no ya con referencia al sufragio universal, sino a la posibilidad de sustituir la monarquía por una república democrática. En 1917 los «Linken», es decir, la parte radical de la SPÖ, elaboraron una «declaración programática», con la que criticaban amargamente al partido por haber apoyado a los Habsburgo en el conflicto militar, concluyendo que la crisis de la monarquía a nivel europeo representaba una óptima ocasión para realizar también en Austria, un sistema completamente democrático-republicano y una total democratización de la administración. Según los «Linken», tales cambios permitirían a la SPÖ conquistar el poder y realizar el socialismo. En la Conferencia del partido, celebrada en octubre del 17, las peticiones de la corriente de izquierdas se integraron en el programa general. Este último conservaba, sin embargo, un contenido sustancialmente menos radical, ya que no hacía ninguna referencia explícita a la crisis de la monarquía habsbúrgica, ibíd., págs. 152-157; H. Kulemann, ob. cit., pág. 197.

³²⁷ K. Weber, ob. cit., págs. 102-103.

³²⁸ N. Lesser, *Genius austracus*, cit., págs. 278-279.

³²⁹ Otto Bauer (1881-1938), socialdemócrata, exponente relevante del austromarxismo y de la rama de izquierdas de la SPÖ, sucedió a Viktor Adler al frente del partido. Redactor de la «Arbeiter Zeitung» desde 1907, fue ministro de Asuntos Exteriores (24 noviembre de 1918-26 julio de 1919), mientras desde el 4 marzo de 1919 al 9 de noviembre de 1920 participó como diputado en los trabajos de la Asamblea nacional constituyente; para acabar fue miembro del Nationalrat (10 de noviembre 1919-17 de febrero 1934). En 1934, abandonó Austria por la República Checa y de ahí, tras la llegada de las tropas nazis en 1938, emigró a París, donde murió ese mismo año. G. Marramao, ob. cit., págs. 13-16; *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrats 1920-1975*, cit., pág. 19.

nuevo orden democrático fueron presentados por el autor como una conquista histórica, necesaria para restablecer la «paz» y el «trabajo», es decir, para recrear aquella estabilidad económica y política por la cual la clase obrera comenzaría la conquista del poder.³³⁰

La revolución política ha sido el producto de la violencia; la revolución social puede ser sólo la obra de un trabajo reconstructor y organizativo y [...] construir una sociedad nueva [...] es un deber que no puede cumplirse ni combatiendo por las calles, ni guerreando, sino sólo entendiéndose a un trabajo creador en el campo de la legislación y la administración.³³¹

La renuncia a explorar la situación de caos en la que estaba desembocando el país por los estrallidos revolucionarios, no se agotaba ciertamente en la consideración de que no se daban aún las condiciones para derrocar a la burguesía, o en la reflexión de Bauer, teóricamente más refinada, de que el paso al socialismo necesitaba «paz y trabajo»; esta ocultaba en sí la sustancial fidelidad de la SPÖ (o al menos una considerable parte de esta) a las instituciones y a la praxis legal, que no provenía solo de su «veritente» reformista, sino también de su gradual integración en las estructuras gubernativas del Imperio.³³²

En este entramado de elecciones prácticas y motivos teóricos es posible intentar buscar e identificar algunas razones de la colaboración socialdemócrata con las otras fuerzas políticas, que estaba en la base del proyecto presentado por Renner en la segunda sesión de la Asamblea.³³³

El primer diputado de la Asamblea en adherirse a la ley constitucional propuesta por el Jefe de la Cancillería fue el nacional-alemán Leopold Waber.³³⁴

³³⁰ O. Bauer, *La realizzazione del socialismo*, Città di Castello, Il Soleo casa editrice, 1920, págs. 13-19 [trad. esp.: *El camino hacia el socialismo*, trad. A. Revesz, Madrid, América, 1940].

³³¹ *Ibid.*, págs. 17-19.

³³² H. Haumann, *Hunger ist ein schlechter Koch, en Bewegung und Klassenstudien zur österreichischen Arbeitergeschichte*, Viena, Europa Verlag, 1978, pág. 677. La sustancial integración de la socialdemocracia en las instituciones políticas imperiales fue, por ejemplo, testimoniada por el nombramiento de Karl Renner, en 1916, como responsable de la «Oficina para el abastecimiento alimentario» y también por la colaboración, surgida al final de la guerra, entre el «Comisariado general para la economía de guerra y de transición» y la SPÖ, *ibid.*

³³³ K. Uekar, *ob. cit.*, pág. 376.

³³⁴ Leopold Waber (1875-1945), alemán-nacional, abogado, diputado del Parlamento imperial (1911-1918); fue miembro de la Asamblea nacional provisional (1918-1919) y de la Asamblea nacional constituyente (1919-1920). Fue diputado del Nationalrat (1920 al 1930), ocupando el papel de ministro del Interior y de Educación (1921-1922), de ministro de Justicia (1922-1923), y de Vicescanciller (1924-1926). *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrats 1920-1975*, *cit.*, pág. 345.

En su intervención observaba que la publicación del «Manifiesto» del emperador Carlos I (17 de octubre de 1918) había sancionado el nacimiento de un ordenamiento republicano que, para el exponente nacionalista, coincidía con «el paso [del poder] a las manos de cada pueblo»³³⁵. Las palabras de Waber estaban compartidas por la mayoría de su partido y por muchos otros miembros del «Lager» nacionalista, que estaba lejos de representar una fuerza política completamente favorable a los Habsburgo y a la monarquía.³³⁶

La presencia en ámbito nacionalista de partidos de inspiración republicana y de otros, aunque en minoría, de inspiración monárquica era el bagaje de una amplia tradición política.³³⁷ Durante la segunda mitad del siglo XIX, las posiciones republicanas se habían reforzado en todo el sector nacionalista y, en el caso específico de los nacional-alemanes, se habían integrado en una visión política cada vez más autoritaria y aparentemente racista.³³⁸ El giro «autoritario» de fin de siglo representaba en 1918 un elemento de convergencia imparable entre los nacional-alemanes y la rama más conservadora y reaccionaria de la CSÖ; pero es también verdad que en la Asamblea nacional provisional la fuerza política que junto a la SPÖ defendió con mayor convicción el ideal republicano fue precisamente el partido nacionalista.³³⁹

En las primeras dos sesiones de la Asamblea nacional, los cristiano-sociales no participaron activamente en la discusión sobre la futura forma del estado austro-alemán y sobre la ley constitucional propuesta por Renner,

³³⁵ *SPÖN*, pág. 38. El 16 de octubre de 1918 Carlos I había publicado un «Manifiesto» con el que reconocía la derrota militar, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, pero al mismo tiempo pedía que el Imperio fuera transformado en un gran estado federal que reuniese a las naciones danubianas. G. Marasco, *ob. cit.*, págs. 2-3.

³³⁶ A. Wandruszka, *Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen*, Viena, Verlag für Geschichte und Politik, 1954, págs. 370-371.

³³⁷ Desde la primera mitad del siglo XIX se habían desarrollado cuatro grandes corrientes nacionalistas en el Imperio Habsbúrgico: 1) la «escuela pan-austriaca», que soñaba aún con un Sacro Imperio Romano gobernado por los Habsburgo; 2) los «pan-germánicos», también étnicos fieles a la monarquía, aunque aspiraban a la reunificación entre los alemanes de Austria y los alemanes de Alemania; 3) el partido nacional-alemán, ferocemente anti-habsbúrgico y antimonárquico, que se había formado a partir de los años 70 del siglo XIX; 4) el partido de la «pequeña Alemania», cuyas posiciones políticas eran similares a las de los nacional-alemanes.

³³⁸ A. Wandruszka, *Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen*, *cit.*, págs. 372-375; *cit. idem.*, «Das nationale Lager», en E. Weizsäcker und K. Scheinik (Hrsg.), *Österreich. Geschichte der ersten Republik 1918-1938*, *cit.*, págs. 277-279.

³³⁹ B. Uekar y M. Marzka identifican el nacionalismo austro-alemán con una fuerza política favorable al mantenimiento de la monarquía, olvidando así la heterogeneidad de ideas y propuestas que caracterizaba a este movimiento, y que se ve tras la lectura de los *Stenographische Protokolle*.

ya que, a diferencia de los socialistas y de los nacionalistas, habían permanecido fieles a la Monarquía³⁴⁰.

En la segunda parte de la sesión del 30 de octubre, intervinieron los nacionalistas Karl Kummer y August Denk³⁴¹ que, aún compartiendo las insatisfacciones fundamentales expresadas por Renner en su proyecto de ley constitucional, expresaron algunas reservas sobre el modo de actuación del poder ejecutivo. Ambos pedían crear inmediatamente un órgano ejecutivo que sustituyera al imperial-regio aún en vigor y, sólo después, discutir la forma específica, los deberes y las funciones que tal órgano desempeñaría³⁴².

A Kummer y Denker, Renner confirmó la importancia de establecer las competencias del poder ejecutivo y del legislativo, ya que entendía que sólo en este plano específico surgiría la diferencia sustancial entre el viejo y el nuevo régimen. Allí donde el Imperio había estado caracterizado por una aplastante primacía del ejecutivo sobre el legislativo y por la subordinación de la voluntad popular a la regia, la nueva ley constitucional confiaría la función ejecutiva al Consejo de estado, elegido directamente por la Asamblea. Renner subrayaba así la distancia entre la era imperial y la republicana: «Tendremos que habituarnos a formular nuestras leyes en una neta ruptura, en una ruptura moralmente neta con las leyes del estado que han existido hasta ahora»³⁴³.

³⁴⁰ S.P.P.N., cit., pág. 8. El partido católico y conservador era en conjunto filomonárquico, pero en su interior se ocultaba una fractura entre los «cristiano-sociales vieneses», fieles al Imperio y a los Habsburgo, y numerosos diputados, provenientes en gran parte de los Länder, que promovían la creación de una república democrática. Esta contraposición puede ser remitida a las raíces históricas de la CSÖ: desde la segunda mitad del siglo XIX los cristiano-sociales habían establecido vínculos cada vez más estrechos ya sea con la Iglesia o con la Monarquía, que habían visto en el partido el baluarte del conservadurismo social. Pero esto no había borrado del todo los ideales republicanos y democráticos, que habían caracterizado los inicios del movimiento católico austriaco, y de los que, en el caos de 1918, una parte de la CSÖ parecía nuevamente acordarse. K. Ueckler, ob. cit., pág. 378; A. Wandruszka, *Osterreichs politische Struktur: Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen*, cit., pág. 305.

³⁴¹ August Denk (1852-1926), nacional-alemán, tipógrafo, diputado del Parlamento imperial (1911-1918), miembro de la Asamblea nacional provisional.

Karl Kummer (1904-1967), nacional-alemán, agricultor, miembro de la Asamblea nacional provisional y sucesivamente del Nationalrat (1945 al 1949). *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrats 1920-1975*, cit., pág. 45; pág. 179.

³⁴² Los dos diputados nacional-alemanes habían entendido una de las grandes paradojas sobre las que había surgido la primera república austriaca. En la Austria alemana, hasta el 27 de octubre, continuaron de hecho actuando dos autoridades ejecutivas distintas: el Consejo de estado, por un lado, y el Gobierno imperial presidido por Heinrich Lammasch, por el otro.

³⁴³ S.P.P.N., pág. 47.

Según el líder socialdemócrata, el deber que competía a la Asamblea en 1918 no era *sic et simpliciter* instituir un gobierno para sustituir a otro, sino formar uno que fuera *cuiliterativamente* diferente del tradicional, y esto requería por parte de la Asamblea un compromiso teórico al cual, aunque momentáneamente, subordinar las apremiantes exigencias del presente³⁴⁴.

Al final del debate, la ley presentada por Renner «sobre la soberanía» fue definitivamente aprobada. Establecía que el Consejo de estado y la denominada «Staatsregierung» (Gobierno del estado), al que se le reconocía el poder de emanar disposiciones procedimentales, se encontraban en una posición claramente subordinada a la Asamblea nacional, y que el Consejo de estado fuera elegido por la Asamblea según el sistema proporcional, a fin de que se garantizase la representación de todas las fuerzas políticas³⁴⁵.

Desde la óptica socialdemócrata, evidenciada en la ley del 30 de octubre «sobre la soberanía», la subordinación del ejecutivo al legislativo, el rechazo de una separación neta de poderes y la aplicación de la lógica proporcional al órgano de gobierno eran garantías del principio más radicalmente innovador introducido por la primera ley constitucional del estado austroalemán, esto es, el principio de la soberanía popular³⁴⁶.

Tras la aprobación de la ley sobre la «soberanía», la Asamblea fue convocada el 12 de noviembre para discutir un proyecto de ley sobre la «forma del estado», preparado por el Consejo de estado, y también éste fuertemente influenciado por Renner y por los socialdemócratas. Preveía la proclamación de la república y la consiguiente y definitiva demolición del antiguo edificio monárquico y habsbúrgico, iniciada precisamente con la ley «sobre la soberanía» del 30 de octubre³⁴⁷. La histórica decisión había sido «acelerada» por la proclamación de la república en la vecina Alemania, el 9 de noviembre, y sobre todo por la acción que a su favor habían llevado a cabo los socialdemócratas, los nacional-alemanes y la mayoría de la clase obrera³⁴⁸.

³⁴⁴ *Ibid.*, págs. 46-48.

³⁴⁵ A. Ableitinger, «Die Grundlegung der Verfassung», en E. Weinzierl y K. Skalnik (hrgs.), *Österreich: Geschichte der ersten Republik 1918-1938*, cit., pág. 155; G. Bongiovanni, *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello stato*, cit., pág. 154.

³⁴⁶ M. Weilan, *Die Gewertheilung in Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, hrgs. von H. Schambeck, Berlin, Duncker Humboldt, 1980, págs. 484-485. La aprobación de la ley renneriana instituyó de jure un nuevo gobierno que no empezó a ejercer plenamente sus poderes hasta finales de noviembre, cuando se disolvió el último Gabinete imperial presidido por Heinrich Lammasch. G. Schmitz, *Die Verrentwürfe Hans Kellers...*, cit., pág. 13.

³⁴⁷ C. Gulick, *Austria from Habsburg to Hitler*, Nueva York, N. Y. University Press, 1984, pág. 50.

³⁴⁸ Entre octubre y noviembre la clase obrera austriaca, en concreto la vienesa, ejerció continuas presiones sobre los dirigentes socialdemócratas, para que fuese proclamada la repú-

El debate sobre la nueva ley fue abierto por Renner, según el cual la ley sobre la «soberanía» y la guerra habían «erradicado» la antigua autoridad habsbúrgica, y habían hecho, de ese modo, necesaria la adopción de una república democrática, que, a su juicio, representaba la condición principal para reconstruir todo el país y sus relaciones con los países extranjeros³⁴⁹.

Nuestro pueblo podrá renacer y nuestra economía podrá ser reconstruida. La condición para hacerlo es la completa democracia. Si nos decidimos a declarar la Austria alemana una república cumpliremos con una necesidad con el extranjero, en nuestras relaciones con el pueblo de Europa y del mundo, con las potencias amigas e incluso con las enemigas. Es incontestable, hoy la democracia se ha convertido en el fundamento del mundo y nosotros no podemos, ni queremos algo diferente; también nosotros debemos ser gobernados con los métodos de la civilidad moderna³⁵⁰.

El único diputado que se opuso seriamente a la inmediata aceptación de la ley sobre la «forma del estado» fue el social-cristiano Wilhelm Miklas³⁵¹; aun reconociendo los profundos cambios provocados por la guerra, consideraba que la decisión última debía confiarse a los ciudadanos a través de una votación democrática³⁵². Las palabras de Miklas reflejaban perfectamente las posiciones de la CSÖ que, en otoño de 1918, era el partido que más apoyaba a los Habsburgo³⁵³. Los social-cristianos habían entrado a formar parte de la Asamblea nacional sin un programa político y constitucional serio, pero muy decididos a mantener la monarquía³⁵⁴. En el enfrenta-

blica: el 30 de octubre los obreros vieneses se echaron a la calle en la capital para pedir la destitución de la familia real. F. L. Carsten, *La rivoluzione nell'Europa centrale*, cit., pág. 20.

³⁴⁹ *S.P.P.N.*, pág. 65.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Wilhelm Miklas (1872-1956), social cristiano, director de instituto, fue miembro del Parlamento imperial desde 1907 hasta 1918. Fue diputado en la Asamblea nacional provisional y en la constituyente, subsecretario del ministerio de Cultura (15 de marzo de 1919-20 de octubre de 1920) y miembro del Nationalrat (1920-1928). Ocupó el cargo de presidente del Nationalrat (20 de noviembre de 1923-6 de diciembre de 1928) y fue presidente federal (5 de diciembre de 1928-11 de marzo 1938). *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrats 1920-1975*, cit., pág. 214.

³⁵² *S.P.P.N.*, pág. 68.

³⁵³ A. Staudinger, «Christlichsoziale Partei», en *Österreich: Geschichte der ersten Republik 1918-1938*, cit., págs. 249-250.

³⁵⁴ J. W. Boyer, *Culture and Political Crisis in Vienna. Christian Socialism in Power 1897-1918*, Chicago-Londres, University of Chicago Press, 1995, pág. 441.

miento, la SPÖ, apoyada por la mayoría del sector nacionalista, prevaleció sobre la CSÖ³⁵⁵.

Fue Renner quien leyó ante la Asamblea el texto con el que los ciudadanos serían informados sobre la elección que acababa de llevarse a cabo. El documento anunciaba la voluntad de la Asamblea nacional provisional de: «fundar el estado austro-alemán como república, es decir, como un estado libre, popular, cuyas leyes provienen del pueblo y cuyas autoridades son elegidas, sin excepción, por medio de los representantes del pueblo»³⁵⁶.

Con esta simple frase la Asamblea nacional provisional creaba un sistema político basado en la idea del pueblo soberano que confiaba la función legislativa a sus propios representantes, democráticamente elegidos. La ley del 12 de noviembre sobre «la forma del estado» se convertiría así en el final natural de la del 30 de octubre sobre la «soberanía»: allí donde la primera ley constitucional establecía la primacía de la Asamblea sobre el Consejo de estado, la ley «sobre la forma de estado» afirmaba el principio de la soberanía popular dentro de un sistema de tipo republicano³⁵⁷.

A la aprobación de la nueva ley siguió un debate, especialmente importante para el objetivo de nuestra reconstrucción, pues permite observar la creación del nuevo estado no sólo desde el punto de vista de las nuevas instituciones centrales, sino también del de los Länder³⁵⁸. Renner abrió la discusión sobre la «asunción de la autoridad en los Länder», intentando entender y exponer los elementos nuevos más importantes que habían surgido al final de la guerra en la vida administrativa y política de estas «macro-regiones». Observaba que la caída de los Habsburgo había dado a los Länder libertades más amplias con respecto al pasado y que, precisamente por este motivo, la autoridad central tenía el deber y la tarea de impedir que las autoridades regionales se aprovecharan de la propia autonomía y del caos en el que se encontraba el país, para produ-

³⁵⁵ El 26 de noviembre, los social-cristianos convocaron una conferencia de partido para aclarar sus propias posiciones: el programa redactado delataba tanto la escasa convicción con la que la CSÖ había aceptado el nuevo ordenamiento, como la idea de que la opción republicana representaba un «mal menor» respecto a la posibilidad de una revolución socialista. W. Berchtold, *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966*, cit., pág. 355.

³⁵⁶ *S.P.P.N.*, cit., pág. 67.

³⁵⁷ F. Lönschack, «Die Regierung und Parlament», en *Österreichparlamentarismus...*, cit., pág. 532.

³⁵⁸ Cfr. C. Malandrino, *Federalismo, storia, idee, e modelli*, Roma, Carocci, 1998, págs. 84-87; B. Maazol-Walling, «Lo sviluppo della problematica costituzionale dopo la rivoluzione del '48», en *La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secoli*, Bolonia, Il Mulino, 1981, págs. 309-310.

cir principios y reglas administrativas en contraste con las creadas por el centro³⁵⁹.

Renner consideraba que la primera condición era la plena *democratización* de las Asambleas regionales (Landtage) y de los gobiernos regionales, que no significaba sólo la elección directa de tales órganos por parte de los ciudadanos, sino también la seguridad de que en aquellos estuvieran representados los intereses de la minoría³⁶⁰. Las estructuras y las instituciones de los Länder debían así acoger un concepto que la ley sobre la «soberanía» había aplicado tanto a la Asamblea nacional como al Consejo de estado: la participación lo más amplia posible de las fuerzas políticas en los asuntos públicos.

La intervención de Renner llegaba en una fase muy delicada de las relaciones entre los Länder y el gobierno de Viena. El final de guerra y la disolución de la soberanía habsbúrgica habían parecido a los Länder una ocasión histórica para reivindicar la creación de un estado federal fuertemente descentralizado³⁶¹. A la luz de estas expectativas, el 22 de octubre una delegación de representantes de los Länder había protestado contra el monopolio, reivindicado por la Asamblea nacional, de reorganizar la entera administración y había pedido que también los Länder participaran en la creación de la nueva constitución³⁶². La autonomía de la que hablaba la delegación de los Länder se había convertido en una realidad concreta en las semanas posteriores al final del conflicto, y se había traducido en la elección democrática de nuevas juntas de distrito, de nuevos Landtage, en la aprobación de constituciones regionales, y en la creación espontánea de asociaciones de ciudadanos, en los denominados *Volksräten* (Consejos del pueblo)³⁶³.

³⁵⁹ S.P.P.N, pág. 76. Los Länder consideraban que la caída de los Habsburgo había puesto fin a la «sancción pragmática», esto es, al vínculo dinástico que los había tenido ligados al Imperio y que, por esto, podían reivindicar la propia autonomía. P. Petra, *Il sistema federale austriaco*, Milán, Giuffrè, 1980, pág. 64. Sobre la historia de los Länder durante el periodo monárquico, cfr. H. Stummberger, «Der absolutistische Staat und die Länder in Österreich», en *Der österreichische Föderalismus und seine historischen Grundlagen*, hrsg. vom Institut für Österreichkunde, Viena, Verlag Ferdinand Hart, 1969, págs. 67-105. Sobre el papel de los Länder y sobre el conflicto entre posiciones federalistas y centralistas en la Austria del siglo XIX, cfr. E. Weinzierl, «Föderalismus und Zentralismus in den Verfassungskämpfe des 19. Jahrhunderts», en *Der österreichische Föderalismus und seine historischen Grundlagen*, cit., págs. 105-117.

³⁶⁰ S.P.P.N, pág. 77.

³⁶¹ G. Bongiovanni, *Il contributo di Hans Kelsen alla costituzione austriaca del 1920: la costituzione del sistema parlamentare e democratico tra Reichstatlichkeit e trasformazione dello stato*, Dissertazione di dottorato, Università di Turín, 1991, págs. 152-153.

³⁶² A. Ableitinger, ob. cit., pág. 151.

³⁶³ Las Asambleas regionales (Landtage) existían ya en época imperial; hasta la Constitución de 1867, la Cámara de los diputados que, junto con la Cámara de los señores, formaba

En su intervención, Renner se había referido implícitamente a los Länder que daban señales de saber administrarse y de saber proveer las necesidades primarias de los ciudadanos con mucha más eficacia que la Asamblea nacional y que el Consejo de estado³⁶⁴. Tanto «eficacia» le parecía peligrosa al líder socialdemócrata, en la medida en que ésta podía poner en discusión el control de las instituciones centrales sobre las regionales³⁶⁵.

Los problemas en las relaciones entre centro y regiones no dependían sólo de los fuertes impulsos autonomistas de estas últimas, sino también de la *contratación* entre las peticiones de los Länder y el carácter *centralizador* de la ley sobre la «soberanía»³⁶⁶. Precisamente Renner había contribuido a alimentar tal «contratación», no sólo proponiendo y defendiendo directamente la ley constitucional sobre la «soberanía», que dejaba voluntariamente presagiar el nacimiento de una Austria alemana centralizada y unitaria, sino también, de manera más ambigua, creando la *escamotaje* de las «Beitrittsklärungen» (declaraciones de adhesión), en base a las cuales la autoridad central concedía a cada Länder el poder de decidir autónomamente entrar a formar parte del estado austro-alemán³⁶⁷.

En ese sentido, las declaraciones testimonian claramente lo problemático de las relaciones entre centro y Länder: éstos representaban una parcial admisión por parte de las instituciones centrales del grado de autonomía del que las regiones ya se habían adueñado, pero al mismo tiempo definían los Länder, que oficializaban su adhesión a la Austria alemana, como «provincias», afirmando así el carácter esencialmente centralista y unitario del nuevo estado³⁶⁸.

el Parlamento imperial (Reichsrat) estaba constituida por miembros enviados por los Landtage. Este sistema se interrumpió sólo con la reforma constitucional de 1873 con la que se introdujo para el Reichsrat la «elección popular». W. Brauneder, *Österreichische*.

³⁶⁴ A. Ableitinger, ob. cit., pág. 152; G. Bongiovanni, *Il contributo di Hans Kelsen alla costituzione austriaca del 1920...*, cit., págs. 150-151.

³⁶⁵ Renner exhortó a los Länder a respetar las leyes comunes del estado y «a realizar tratados sólo en el marco del estado común y no en el [...] local». S.P.P.N, págs. 77-78.

³⁶⁶ F. Ermacora, *Österreichischer Föderalismus vom partimonialen zum kooperativen Bundesstaat*, Viena, W. Braumüller, 1976, pág. 41; P. Pernthaler y F. Esterbauer, «Der Föderalismus», en *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, cit., pág. 328; G. Schmitz, *Die Vorentwürfe Hans Kelsens...*, cit., pág. 21; G. Bongiovanni, *Reine Reichslehre e dottrina giuridica dello stato*, cit., pág. 149.

³⁶⁷ W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, cit., págs. 192-193. El primer Land en adherirse al estado austro-alemán fue la Bohemia alemana (29 de octubre de 1918), seguido de los Sudetes (30 de octubre), del Vorarlberg (4 de noviembre), de la Alta Austria (18 de noviembre) y del Tirol (25 de noviembre). A. Ableitinger, ob. cit., pág. 153.

³⁶⁸ G. Schmitz, *Die Vorentwürfe Hans Kelsens...*, cit., pág. 22; A. Ableitinger, ob. cit., pág. 153. Mucho más claramente que Schmitz, Ableitinger subraya que las «declaraciones de

La «tensión» entre la perspectiva centralista y la anti-centralista caracterizó la ley del 14 de noviembre sobre la «asunción de la autoridad estatal en los Länder»: con ella se reconocía la administración autónoma de los municipios, de las circunscripciones y de los Länder, pero se confirmaba la existencia de un estado unitario dotado de plena soberanía, en el que las regiones estaban de hecho subordinadas al centro³⁶⁹. Las nuevas disposiciones sobre la «asunción de la autoridad en los Länder» contenían, sin embargo, una «paradoja»: la Asamblea había establecido el carácter esencialmente centralista y unitario de un estado del que aún nadie conocía exactamente la extensión. Había nacido un estado soberano sin ninguna precisa definición de sus límites territoriales, es decir, sin una de las *condiciones* de la soberanía: la identificación de un territorio delimitado sobre el que el estado ejerce su poder³⁷⁰.

En la primera Asamblea las distintas fuerzas políticas habían hecho referencia a un estado austro-alemán que comprendiese a todos los territorios del ex Imperio habitados por ciudadanos de nacionalidad alemana. El tema había sido replantado en la reunión del 12 de noviembre por Renner, que había pedido incluir en el estado austro-alemán sólo aquellos asentamientos que tenían un vínculo «directo» con el «territorio de asentamiento colectivo de los alemanes de Austria». Contra la propuesta del jefe de la Cancillería se había desencadenado la oposición nacionalista de los diputados Gustav Gross y Heinrich D'Elvert³⁷¹ que habían reivindicado la soberanía de la re-

adhesión» contenían una precisa finalidad de «política exterior». En un periodo histórico en el que el nuevo estado austro-alemán no había definido aún sus fronteras y en el que los países limítrofes, como la República Checa y Hungría, amenazaban constantemente con anexionarse áreas habitadas por austriacos de nacionalidad alemana, las declaraciones de adhesión establecidas con claridad cuáles eran las regiones que pertenecían exclusivamente al territorio estatal alemán. A. Ableitinger, *ob. cit.*, pág. 153.

³⁶⁹ G. Schmitz, *Die Vörentwürye Hans Kellers...*, cit., págs. 22-23. Preveía que las leyes aprobadas por las asambleas regionales entrarán en vigor sólo tras haber sido aprobadas por el Consejo de estado, al que se le reconocía un poder de sanción similar al del Emperador. Además, las asambleas de los Länder no tenían ningún poder de modificar el propio ordenamiento jurídico interno, ya que esta función competía al gobierno de Viena a través de una «Staatsgesetz» (ley del estado) hecha a propósito. H. Hellbling, *Osterreichische Verfassung und Verwaltungsgeschichte*, Viena, Springer Verlag, 1956, pág. 410; H. W. W. W. W., «Die Entstehung und Entwicklung des Parlamentarismus der Republik Österreichs», en *Osterreichsparlamentarismus...*, cit., pág. 233; G. Schmitz, *Die Vörentwürye Hans Kellers...*, cit., págs. 22-23.

³⁷⁰ N. Marenucci, *Lo stato moderno. Lessico e percorsi*, cit., págs. 81-83.

³⁷¹ Heinrich D'Elvert (1853-1926), nacional-alemán, abogado, diputado del Parlamento imperial desde 1897 y después miembro de la Asamblea nacional provisional.

Gustav Gross (1856-1935), nacional-alemán, profesor universitario de derecho, publicista, diputado en la Asamblea nacional provisional. *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975*, cit., págs. 60; pág. 95.

pública austro-alemana sobre todos los territorios habitados por alemanes, aunque estos se encontraran dentro de otros estados³⁷².

El enfrentamiento surgió de nuevo en la sesión del 14 de noviembre: a Renner se opuso el diputado nacionalista, Kamill Kuranda³⁷³, que, en cambio, no atribuía a la ley sobre el territorio y los límites del estado ninguna capacidad de activar las energías de la comunidad, que, a su juicio, derivaban por el contrario de la *fuertza* del estado para aplicar sus propias leyes, de hacerlas respetar y de administrar su propio territorio³⁷⁴.

Mientras el líder socialdemócrata vinculaba la soberanía y su ejercicio a la emanación de leyes constitucionales *ad hoc*, Kuranda consideraba que las leyes de la Asamblea debían limitarse a poner por escrito, a sancionar *de jure* lo que *de facto* existía ya. Desde la perspectiva del diputado nacionalista, la soberanía estatal era el ejercicio concreto del poder político sobre un determinado territorio, y en tal sentido las indicaciones sobre las fronteras y sobre la extensión del territorio austro-alemán debían derivar de un concreto proceso de reivindicación de aquellas áreas que, en tanto que habitadas por ciudadanos de nacionalidad alemana, pertenecían a la Austria alemana³⁷⁵.

Análogamente a lo sucedido en la sesión del 30 de octubre, también en la sesión del 12 y del 14 de noviembre surgía la escisión entre una concepción de la soberanía basada sobre la primacía de la ley, entendida como una racionalidad que *ordena y regula*, y una opuesta, que identificaba el poder soberano con la capacidad activa del estado de imponer sus propias decisiones, su propia presencia y sus propios intereses en un determinado territorio. La ley sobre «las fronteras del estado», que fue aprobada tras un largo debate el 22 de noviembre, completaba así la fase inicial del proceso constituyente austro-alemán: allí donde las leyes del 30 de octubre sobre la «soberanía» y del 12 de noviembre sobre la «forma del estado» habían afirmado la existencia del nuevo estado *hacia el interior*, es decir, hacia la población y la sociedad civil en sus múltiples configuraciones y ramificaciones, la ley del 22 de noviembre afirmaba esta misma existencia *hacia el exterior*; en concreto hacia las naciones que habían vencido la guerra mundial, a las que les competía el deber de aprobar el ordenamiento territorial de la Austria alemana.

³⁷² S.PPN, págs. 99-100.

³⁷³ Kamill Kuranda (1851-1919), alemán-nacional, diputado del Parlamento imperial (1907-1918), después en la Asamblea nacional hasta 1919. *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975*, cit., pág. 179.

³⁷⁴ S.PPN, pág. 108.

³⁷⁵ *Ibid.*, pág. 102.