

Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar

Reinhard Rürup

«La Constitución de Weimar no ha nacido al sol de la felicidad», manifestó Hugo Preuß, considerado generalmente como «padre» de esta Constitución, pocos días después de ser aprobada por la Asamblea Nacional: «Discretamente se llevó a cabo su ingreso en la Historia»¹. En el verano de 1919 no hubo en Alemania entusiasmo alguno por la Constitución. Se había perdido una guerra y vivido una revolución. La derrota había sido total, la revolución había quedado estancada. En Alemania no había vencedores. A finales de junio había sido firmado el Tratado de Versalles, el 31 de julio fue aprobada la Constitución. Las disposiciones del tratado de paz parecían concretas en demasía y de graves consecuencias, los artículos de la Constitución, por el contrario, parecían abstractos y sin consecuencias inmediatas. La mayoría del pueblo hablaba del dictado de la paz y no de la Constitución.

¹ «Das Verfassungswerk von Weimar» (*Das Neue Reich*, núm. 20.10-VIT-1919), cit. por PREUß, HUGO, *Staat, Recht und Freiheit*. 1926 (reimpresión 1964), p. 421. El presente trabajo fue redactado originariamente para un volumen colectivo dirigido a un público más amplio y que prescindía de notas. Para la reimpresión se ha modificado ligeramente el texto, además se han documentado las citas y se han añadido algunas indicaciones para la continuación del trabajo sobre el estado actual de la bibliografía y de la investigación, que esperamos sean útiles, sobre todo a los estudiantes. El carácter originario del artículo no puede ni debe desdibujarse por ello: sigue siendo un esbozo muy provisional, orientado hacia los problemas, que quisiera suscitar un trabajo más intenso sobre el tema.

Pasados casi nueve meses del estallido de la revolución acabó el estadio de lo provisional y quedó establecido el nuevo Estado alemán como República democrática, basada en una Constitución aprobada por amplia mayoría. Pero casi nadie encontraba motivo para alegrarse por este hecho. Los trabajadores, incluida una buena parte de los afiliados al SPD, estaban decepcionados por el curso y por los resultados de la revolución, habían esperado algo más que la instauración de un sistema parlamentario sobre los antiguos cimientos; los liberales, por su rechazo de la firma del Tratado de Paz, habían abandonado ya el gobierno; el *Zentrum*, si bien había aportado desde el principio trabajo práctico, mostraba poco entusiasmo por el nuevo Estado; la derecha burguesa, por último, que siempre había mantenido una postura escéptica y negativa ante los esfuerzos constitucionales, comenzaba ahora a mostrar abiertamente su rechazo al nuevo Estado. La Constitución no era producto de una victoria, no era la proclamación, poderosa y segura de sí, de un nuevo orden político y social. Tampoco mostraba una ruta clara, no despertaba energías políticas, por no hablar de pasiones. Hacía falta y se la respetaba, mientras fuera necesario, pero no se la amaba, ni en el momento de surgir ni en el ulterior transcurso de la República.

El juicio sobre la constitución es vacilante hasta el día de hoy². Junto a la admiración encontramos la acerba crítica. Mientras algu-

² Fundamental para todo el complejo es ADJEL!, WILLIBALT, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 1946 (Apelt fue en 1918-19 ponente sobre la Constitución en el Ministerio del Interior del Reich). Una exposición ponderada y relativamente minuciosa es la ofrecida por HOLBORN, HAIO dentro de su Historia de Alemania: *Deutsche Geschichte in der Neuzeit*, vol. 3 (1871-1945), Munich, 1971, pp. 321-341. HOLBORN se había hecho cargo de la elaboración de la Historia de la Constitución de Weimar a partir de los documentos del Reich, por encargo de la Comisión Histórica del Reich, y, a causa de los acontecimientos políticos, quedaron trunca(Jos sus trabajos; una recopilación de sus dispersos trabajos sobre la Constitución de Weimar se encuentra ahora en *Central European History*, 3, 1970, pp. 176 Yss. DIETRICH BRACIER, KARL, «Entstehung der Weimarer Verfassung», en DIETRICH BRACIER, KARL, *Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur*, 1964, pp. 11-32, informa, ante todo, sobre la historia de la génesis de la República. Sugestivo en la interpretación de conjunto es, sobre todo, KIRCHHEIMER, OTTO, «Weimar - und was dann? Analyse einer Verfassung», 1930, en KIRCHHEIMER, OTTO, *Politik und Verfassung*, 1964, pp. 9-56. Rico en material y todavía útil: TELLINEK, WALTER, «Revolution und Reichsverfassung. Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis 31. Dezember 1919», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 9, 1920, pp. 1-128; ZIEGLER, WILHELM, *Die deutsche Nationalversammlung 1919/20 und ihr Verfassungswerk*, 1932. Las colecciones de documentos más importantes: PURLITZ, FRIEDRICH (ed.), *Deutscher Geschichtskalender*, vol. su-

nos críticos creen reconocer una de las causas fundamentales del fracaso de la República en las deficiencias de la Constitución, se ha intentado, por otra parte, salvar justamente el documento constitucional como una de las cimas de la historia de la democracia en Alemania, confrontándolo como expresión de la «idea» de la República a la realidad política. Mientras que, por un lado, pese a ciertas reservas, se tributa un amplio reconocimiento a los creadores de la Constitución, sobre todo por parte de los tratadistas de Derecho público, no se acalla por la otra el reproche de que se han adoptado elementos de otras Constituciones de manera excesivamente esquemática, 'sin decidirse a romper y a crear una Constitución nueva, unitaria, propia de las circunstancias alemanas. «La Constitución de Weimar, por así decirlo, se compró de confección, en lugar de hacerla a la medida»³. y aunque se reconoce el esfuerzo por crear una «Constitución ejemplar por antonomasia», se la valora a fin de cuentas como una simple creación de laboratorio, que a causa de la «errónea instauración de instituciones constitucionales fundamentales» habría contribuido esencialmente a la incapacidad de funcionamiento del sistema parlamentario desde 1930⁴. Si Preuß argumenta, refiriéndose a la Constitución del Reich de Bismarck, que la calidad de una Constitución se demuestra no en los buenos, sino en los malos tiempos, naturalmente debería ser válido este argumento también para su propia creación y, en último término, no se puede dejar de advertir que la Constitución de Weimar no constituyó un dique efectivo contra la «disolución» de la República y la *Machtergreifung*, la toma del poder por los nazis. Sin embargo, hay que guardarse de exigir más de la cuenta de esta...o de cualquier- Constitución: una Constitución no puede sustituir jamás a la actuación política, sino sólo ser un presupuesto mejor o peor de ella. Por lo regular no sirve de mucho inten-

plenario: *Die deutsche Reichsverfassung* (1919); ITJBER, E. R. (ed.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, vol. 3, 1966; MICHAELIS, IT. y SCHRAEPFER, E., *Ursachen und Folgen*, vol. 3, s. a.

³ FRAENKEL, ERNST, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 1964 (2.ª ed.), p. 124.

⁴ RITTER, GERHARD A., *Deutscher und britischer Parlamentarismus. Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich*, 1962, pp. 34, 56. Acerca de la crítica de la Constitución de Weimar en la elaboración de la *Grundgesetz*: FROMME, FRIEDRICH KARL, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, 1960. Acerca de la crítica de la Constitución de Weimar en la zona de ocupación soviética, entre otros GHOTEWOLL, OTTO, *Deutsche Verfassungspäne*, 1947.

tar responsabilizar a una Constitución del fracaso de un sistema político, más bien habrá que investigar las estructuras sociales, las responsabilidades políticas y las situaciones decisorias concretas para descubrir las causas reales.

t. Revolución y «Constitución transitoria»

Las Constituciones no son productos de la pura teoría, sino los resultados de una situación histórica determinada y de las posibilidades que ella contiene. Las estructuras sociales, el caudal ideológico político de los creadores de la Constitución y las cambiantes constelaciones políticas, forman un entramado de condiciones de las que surge la Constitución. «Las cuestiones constitucionales no son en origen cuestiones del Derecho, sino de la política», declaró Lasalle ya en 1862, en su famosa conferencia «Sobre la Constitución»: «La verdadera Constitución de un país existe sólo en las relaciones reales de poder que existen en un país; las Constituciones escritas sólo tienen valor y duración cuando son expresión exacta de las relaciones de poder existentes realmente en la sociedad»⁵. Hay que descubrir estas relaciones de poder reales si se quiere captar el origen, la naturaleza y la problemática de una Constitución.

Al apoderarse del poder los revolucionarios consejos de trabajadores y soldados y hacerse los delegados populares, confirmados por dichos consejos, con la dirección responsable de los asuntos del Imperio, los días 9 y 10 de noviembre de 1918, se rompió la Constitución del Reich. Sin embargo, ésta no era ya la creada por Bismarck, que no había resistido la carga de la guerra y de la derrota, evidente ya desde finales del verano. Desde finales de 1916 se encontraba el Imperio bajo la casi dictadura del Alto Mando del Ejército Hindenburg-Ludendorff. A la vista de la derrota se mostró que era imposible volver sin más al antiguo sistema: el Reichstag se convirtió en el sucesor del Alto Mando del Ejército, colocándose en el centro del poder político. Al instaurarse por fin en Alemania el sistema parlamentario con las enmiendas de la Constitución del 28 de octubre de 1918, estaba sucediendo algo que iba más allá de una simple enmienda constitucional: se estaba abandonando el carácter fundamental de la

⁵ LASALLE, FERDINAND, *Ausgewählte Reden und Aufsätze*, vol. I, 1896, p. 124.

Constitución de Bismarck. En el futuro el Imperio no sería ya gobernado por «príncipes federados con burocracias federadas» ⁶, sino por una coalición de los partidos mayoritarios en el Reichstag y por el gobierno del Reich formado por ellos. No es, pues, injustificado que se llamara por tanto «Constitución de octubre» a la enmienda constitucional, para subrayar el significado fundamental del cambio.

Esta Constitución no tuvo, sin embargo, la oportunidad de acreditarse. Siendo ella misma un producto de los síntomas de disolución del antiguo sistema, era incapaz de detener su derrumbamiento. No se logró ni poner inmediatamente en práctica las nuevas disposiciones constitucionales, ni hacerse con las fuerzas políticas y sociales que se habían puesto en movimiento. Una clara violación de la «Constitución de octubre» –**la** arbitrariedad política del Mando de la Marina, que ordenó una ofensiva de la flota en el Mar del Norte, sin conocimiento del gobierno del Reich y en contradicción con su política– se convirtió finalmente en el factor desencadenante de la revolución, que también sepultó bajo sí la «Constitución de octubre» ⁷.

Los nuevos gobiernos en el Imperio y en los *Länder* actuaron en virtud del derecho revolucionario, no sobre la base de una construcción de continuidad jurídica constitucional, como había intentado al principio el príncipe Max al entregar el poder a Ebert. Los portadores del poder revolucionario eran los consejos de trabajadores y soldados y los nuevos gobiernos instaurados o confirmados por ellos. Prácticamente no se cuestionó a los nuevos gobernantes el ejercicio de las funciones de gobierno. Los soportes del antiguo sistema no ofrecieron prácticamente resistencia: los funcionarios y los oficiales se situaron, salvo pocas excepciones, «sobre la base de la realidad». A los intentos separatistas se salió al paso con la afirmación de que, si bien la Constitución del Reich se había deshecho, el Reich seguía existiendo. Se llegó a una primera, provisional, fijación del llamado «Derecho constitucional de la etapa de transición» en aras de una delimitación de competencias entre los órganos revolucionarios de dirección en Berlín. «La revolución ha creado un nuevo Derecho público», se dijo en un acuerdo del 23 de noviembre entre el «Consejo de los delegados populares» y el «Comité Ejecutivo» del Consejo de Trabaja-

⁶ KIRCHHEIMER, O., p. 9.

⁷ Acerca de las investigaciones más nuevas sobre la revolución. Una visión general comprimida la ofrece RORUP, R., *Probleme der Revolution in Deutschland 1918/19*, 1968.

dores y Soldados de la Región de Berlín. El punto 1 de dicho acuerdo decía: «El poder político está en manos de los Comités de Trabajadores y Soldados de la República Socialista Alemana. Su misión es afirmar y ampliar los logros de la revolución, así como reprimir la contrarrevolución»⁸. Esta era la base y a la vez el programa de la «Constitución transitoria». El «Comité Ejecutivo» berlinés fue declarado entonces cabeza provisional de todos los consejos alemanes de trabajadores y soldados, el gobierno del Reich fue transferido al «Consejo de los delegados populares». Por último, se acordó que tan pronto como fuera posible se celebraría una conferencia de delegados de todos los consejos alemanes de trabajadores y soldados, que llevarían a cabo una ulterior aclaración del «Derecho constitucional de la época de transición».

La cuestión de una Asamblea Nacional constituyente no fue mencionada en este acuerdo. Como a este respecto había división de opiniones de principio, se excluyó simplemente el problema. Desde los días del derrocamiento no acallaban las voces que, desde todos los campos políticos, pedían una Asamblea Nacional, si bien por diferentes motivos. Sólo la izquierda radical, débil numéricamente, condenaba por principio la Asamblea Nacional como instrumento de la «contrarrevolución» y abogaba, en su lugar, por un «sistema de consejos», no especificado en sus detalles. En el bando de los políticos burgueses de todos los matices se esperaba de la Asamblea Nacional la posibilidad de tener más influencia política y de impedir transformaciones revolucionarias radicales, retornando a un «Estado de Derecho» garantizado constitucionalmente⁹. Para el SPD y los dirigen-

⁸ Texto del acuerdo, por ejemplo en: RITTER, G. A. Y MILLER, SUSANNE (ed.), *Die deutsche Revolution 1918-1919. Dokumente*, 1968, pp. 110 y ss. Los problemas de la «Constitución transitoria» han sido tratados por KOLB, E. y RÜRUP, R., en la introducción a la edición de fuentes *Der Zentralrat der deutschen sozialistischen Republik*, 1968 (ahí también la -hasta ahora escasa— bibliografía).

⁹ MEINCKE, FRIEDRICH, lo redujo posteriormente a la fórmula: «La soberanía nacional, anteriormente una idea revolucionaria, desarrolló ahora un sentido conservador» --es decir, en la repulsa de un poder de clase proletario por obra de un derecho revolucionario (en *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, ed. por ANSCHÜTZ, G., y TI 10-MA, R., vol. 1, 1930, p. 119). Y TROELTSCH, ERNST, calificó sin ambages la democracia parlamentaria en la situación de 1918-19 como «principio antirrevolucionario... «un freno de la revolución, el medio de asegurar a los enemigos de la revolución una actividad legal y una influencia creciente» (*Spektator-Briefe. Aufsätze über die deutsche Revolution und die Weimarer Republik 1918/20*, 1924, p. 16).

tes de los socialistas independientes se trataba, por el contrario, fundamentalmente de la cuestión de en qué momento habría de reunirse la Asamblea Nacional. Era ésta una cuestión de estrategia política o de concepción revolucionaria. El USPD (socialistas independientes) consideraba absolutamente necesaria una consolidación de las relaciones de poder creadas por la revolución *antes* de la celebración de la Asamblea Nacional y abogaba, en consecuencia, por una fecha 10 más tardía posible. Los dirigentes del SPD, por el contrario, intentaban hacer lo más corto posible el «período de transición» entre el derrocamiento y la Asamblea Nacional y evitar hasta su celebración transformaciones fundamentales de la estructura social y de poder del Imperio. Se consideraban como «salvadores *in extremis*» en una crisis nacional, no como dirigentes revolucionarios, por lo que intentaron volver 10 más pronto posible a la «legalidad» y buscar la cooperación con otros partidos burgueses. Por lo tanto, la Asamblea Nacional se convirtió en la meta propia de su política en noviembre y diciembre de 1918, en el «seguro puerto» que había que alcanzar.

Se concedió al Congreso de Consejos de Reich que tomara la decisión acerca del problema de la Asamblea Nacional, pronunciándose éste a mediados de diciembre por gran mayoría por que la fecha de elecciones fuera el 19 de enero de 1919, técnicamente la más temprana posible. No había existido una auténtica alternativa entre un sistema de consejos o la Asamblea Nacional, pues los miembros de los consejos de trabajadores y soldados eran en su inmensa mayoría partidarios de un sistema parlamentario. Los consejos existentes eran órganos de un movimiento revolucionario espontáneo, no expresión ni portadores de una teoría específica sobre el sistema de consejos; no se desarrolló una teoría hasta que se hubieron decidido las cuestiones del poder político en contra de los consejos. La contraposición propagandística entre «sistema de consejos» y «Asamblea Nacional», en la que coincidían los espartaquistas y los socialdemócratas mayoritarios, no quedó sin consecuencias, pues por ella la decisión en favor de la Asamblea Nacional estaba predominantemente determinada de modo negativo y significaba, en primera línea, el rechazo de experimentos con consejos. Se renunciaba a un debate crítico sobre el problema de qué características habría de tener realmente la constitución que creara la Asamblea Nacional, de qué modo se podrían crear garantías para anclar socialmente de modo duradero la democracia en un sistema parlamentario. La profesión de fe en la Asam-

blea Nacional no pasaba de ser formal, el Congreso de Consejos no pensaba siquiera en encargarse de la elaboración de un proyecto de Constitución socialista.

2. La decisión en favor de un proyecto liberal

La política de los delegados populares había sido confirmada en sus líneas fundamentales -aparte de toda crítica- por la mayoría del Congreso, el «Derecho constitucional de la época de transición» no sufrió ya más modificaciones sustanciales. En el marco de esta política se había pronunciado enérgicamente desde un principio sobre todo Ebert por un sistema parlamentario sobre la base de una Constitución nueva, democrática. Ya el 12 de noviembre se crearon los primeros presupuestos para dicho sistema al promulgarse una nueva ley electoral, y mucho antes de que se tomara una decisión definitiva sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional habían empezado los trabajos previos para un borrador de Constitución. Ya el 15 de noviembre el liberal de izquierdas Hugo Preuß, especialista berlinés de Derecho público, fue puesto al frente del Ministerio del Interior del Reich, con el encargo de elaborar un borrador de Constitución 10.

Esto -aparte de la persona de Preuß— era un paso de gran envergadura. Para el cargo se habían barajado los nombres del sociólogo Max Weber y del subsecretario de Estado del Ministerio del Interior del Reich, Lewald. Los tres eran políticos burgueses, críticos del sistema antiguo y «especialistas». No se habló siquiera de un socialdemócrata, del mismo modo que tampoco se intentó posteriormente preparar una Constitución socialista. Con ello se revelaba una curiosa y para el nacimiento de la constitución altamente significativa constelación: la fuerza política que tenía el poder en sus manos renunciaba a un programa constitucional propio y, en lugar de ello, ofrecía una oportunidad a la burguesía liberal, que por sus propias fuerzas jamás habría sido capaz de conquistar el poder.

¹⁰ Cfr. ELBEN, WOLFGANG, *Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution. Die Politik der Staatssekretäre und der militärischen Führung vom November 1918 bis Februar 1919*, 1965, pp. 45-69. En general sobre Preuß: GILLESSEN, GÜNTHER, *Hugo Preuß. Studien zur Ideen und Ilerfassungsgeschichte der Weimarer Republik*, tesis doctoral, Freiburg 1955 (manuscrito mecanografiado); GRABMANN, SIEGFRIED, *Hugo Preuß und die deutsche Selbstverwaltung*, 1965.

Ya hacía tiempo que el liberalismo había dejado de ser una fuerza política en Alemania. La burguesía alemana no tenía en su mayoría un pensamiento liberal y, menos aún, democrático. La pequeña y dividida fracción de los liberales de izquierda estuvo condenada a la oposición permanente durante la época del Imperio. Su función había estribado en la crítica, sin esperanza de cambiar las condiciones existentes. Los dirigentes liberales de izquierda no representaban antes de 1914 a ningún movimiento político y sólo a una capa social muy pequeña, sus reivindicaciones de un sistema parlamentario eran por ello de naturaleza predominantemente teórica, expresión de un principio político, no de una voluntad de poder ansiosa de realizarse. Apenas nadie esperaba todavía de los liberales de izquierdas que, justamente ellos, estuvieran en situación de superar la división en clases del pueblo alemán, de crear una solución duradera de los problemas sociales y políticos del siglo XX.

De los nacional-liberales y de los conservadores cabía esperar naturalmente menos todavía, y tampoco el *Zentrum* podía tenerse en cuenta como fuera motriz y soporte fundamental de un nuevo orden político. Por tanto, en 1918 había que centrar las expectativas en la socialdemocracia. Las masas revolucionarias procedentes del movimiento obrero socialista eran la fuerza motriz de la revolución, por lo que tenían que ser también la columna vertebral de la Constitución si ésta quería tener perspectivas de éxito. Pero, entonces se mostró el sorprendente fenómeno de que el movimiento obrero alemán en su mayoría sólo presentaba reivindicaciones aisladas de política constitucional y no podía ofrecer una concepción constitucional sistemática. Un partido en cuyo desarrollo había desempeñado siempre la teoría un papel esencial, carecía casi por completo de preparación teórica para el papel dirigente que para la socialdemocracia resultaba de la revolución. Lo que se quería concretamente era la instauración del sistema parlamentario, un fortalecimiento de la autogestión y la imposición del derecho electoral democrático en Prusia. En todos los demás puntos -socialización, reforma del Reich, nueva ordenación de la administración y del ejército, reforma de la justicia y de la educación- había gran diversidad de pareceres, que en ningún caso se condensaban en concepciones claras y menos en proyectos detallados. Los consejos de trabajadores y soldados exigían la «democratización» de la administración, del ejército y de la economía, la superación definitiva del *Estado autoritario*. No se podían desoir las rei-

vindicaciones, apenas se podía dudar de su justificación, representaban la misión constitucional propia de la revolución. Pero no había conceptos claros de cómo se podrían conseguir las reivindicaciones, de qué expresión podrían encontrar en el Derecho constitucional. Pese a todo lo que pudiera separarla en su teoría y en su práctica política del liberalismo de izquierdas del Imperio, en lo que se refiere a la política constitucional la socialdemocracia alemana no tenía en 1918 otra cosa que ofrecer que un programa liberal de izquierdas.

Por ello parecía consecuente poner en manos de un liberal como Preuß los trabajos previos para la Constitución, toda vez que con ello se ampliaba dentro del campo burgués la base del consenso. Preuß, un científico prestigioso, conocido publicista político y político municipal activo en Berlín, pasaba por ser el tratadista alemán de Derecho público más a la «izquierda». Ya desde 1903 se había pronunciado en favor de una cooperación con el SPD, en 1917 había elaborado por iniciativa propia un borrador de Constitución que apuntaba a la instauración del sistema parlamentario bajo las circunstancias dadas en aquel momento. El 14 de noviembre de 1918, un día antes de su nombramiento como secretario de Estado, había publicado su artículo «¿Estado popular o Estado autoritario invertido?», que tuvo gran eco, y había exigido la participación responsable de la burguesía liberal en la nueva ordenación de Alemania ¹¹. Su meta política, ya antes de la revolución, era abolir «la estructura autoritaria del Estado alemán» y en este sentido concibió también su nueva tarea: autogestión y parlamentarismo significaban para él medio y fin para la superación del *Estado autoritario* en Alemania. Para ello Preuß ape-

¹¹ Las más importantes publicaciones políticas y sobre teoría constitucional de Preuß en esta época están reeditadas en PREUß, HUGO, *Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*, 1926 (reimpresión, 1964); íd., *Um die Reichsverfassung von Weimar*, 1924; vid., además, íd., *Deutschlands Staatsumwicklung, die verfassungsmäßigen Grundlagen der deutschen Republik*, s. a. Preuß fue en muchos sentidos asombrosamente darividente y libre de ilusiones. Para él era «indudable que la burguesía y los antiguos partidos políticos jamás habrían llevado a cabo por sus propias fuerzas un cambio como el que acabamos de vivir» (14-XI-1918, cit. según Slaa, *Recht und Freiheit*, p. 366). También veía daramente que la parlamentización ansiada por él ---que entendía absolutamente como una demoeratación general de la sociedad--- no se podía «apoyar en una capa social unitaria» y no infravaloraba los problemas resultantes de ello. Evidentemente no fue en último extremo por esta causa por lo que consideró conveniente limitarse en su proyecto de Constitución a un estatuto organizativo, esperando a una posterior adaración de las circunstancias políticas para llenar de contenido material este marco constitucional.

laba tanto a la tradición de las reformas de Stein como, sobre todo, a la constitución de la Paulskirche de 1848: «Lo que entonces no era posible es hoy necesario y, más aún, es hoy necesidad imperiosa el desarrollo de aquellas ideas»¹². Para hacer siquiera posible una administración autónoma el parlamentarismo consideraba imprescindible una transformación de la estructura del Reich, por lo que abogaba por el Estado unitario frente al Estado federal o, cuando menos, por una reforma enérgica de la estructura federal.

3. Decisiones previas y fundamentos de los trabajos constitucionales

«La tarea del borrador de la Constitución consiste en fijar los resultados políticos y de Derecho público de la revolución a finales de 1919»¹³. Pero ¿qué eran esos «resultados de la revolución»? ¿Qué decisiones se habían tomado, que no eran revisables por la discusión sobre la Constitución? ¿Hasta qué punto era posible siquiera conformar la situación por medio de una Constitución y en qué medida se había cristalizado la realidad constitucional de la nueva República, ya antes de la formulación de las normas constitucionales? ¿Qué margen de acción tenían los creadores de la Constitución?

Inequívoca e irrevocablemente se había decidido en favor de la República y contra las 22 dinastías existentes en Alemania. También era inequívoca, pese a todas las discusiones sobre los «consejos», la decisión por la democracia parlamentaria. Igualmente se habían decidido ya acerca de la ley electoral, por el derecho al voto de mujeres y soldados, por la reducción de la edad electoral de los veinticinco a los veinte años y la implantación del sistema de voto proporcional. Durante un corto período pudo parecer que estaba sin resolver el problema de si de la revolución resultaría un Estado alemán unitario, pero justamente el transcurso de la revolución, que no había partido de la capital, sino que había sido un oleaje que había avanzado de los estados y provincias hacia ella, así como el establecimiento de gobiernos revolucionarios en los estados, significaba una inequívoca decisión previa contra una República unitaria, como quedó claro, como

¹² Así ya en la *Begründung zum Verfassungsentwurf von 1917*, *ibid.*, p.298.

¹³ En IIIIBER, E. R., *Dokumente*, p. 29.

muy tarde, en la primera Conferencia de representantes de los *Länder* del Reich, que se celebró en Berlín el 25 de noviembre. Ya antes de las elecciones de la Asamblea Nacional Alemana tuvieron lugar elecciones para las Asambleas Estatales Constituyentes en Baden y Baviera. Las deliberaciones sobre la política constitucional no podían referirse ya a la disyuntiva Estado unitario o República federal, sino sólo a la estructura del Estado federal.

Pero decisiones previas no sólo se habían tomado respecto de la forma y articulación del Estado, sino también sobre la Constitución económica y social, sobre las posibilidades de un orden democrático global. Desde octubre de 1918 había negociaciones entre las asociaciones patronales y los sindicatos sobre la fundación de un grupo de trabajo para superar las dificultades económicas del momento, surgidas de la guerra y de la derrota. Como resultado de estas negociaciones el 15 de noviembre se formó un «Grupo de trabajo central», en el que se accedió a viejas reivindicaciones sociopolíticas de los sindicatos, se les concedió una posición de igualdad de derechos junto a los empresarios en toda la vida económica ¹⁴. Sin duda eran éstos efectivamente éxitos notables para los sindicatos, pero significaban al tiempo el reconocimiento del orden económico existente y una renuncia a transformaciones radicales. Una formal «equiparación de trabajo y capital» se convirtió de este modo en la base social de la nueva Constitución. Es cierto que persistían los debates sobre la socialización, pero, para plazo previsible, gracias al Grupo de trabajo se estabilizó el orden económico de capitalismo privado. En lugar de la lucha de clases aparecía una «cooperación social» que, si bien no era duradera, bloqueaba en cualquier caso -con el apoyo del gobierno- las aspiraciones de socialización.

También en otros ámbitos se tomaron parecidas decisiones previas: los nuevos gobiernos se habían arreglado con los representantes del antiguo sistema. Ya el 10 de noviembre se llegó a un acuerdo entre Ebert y el Alto Mando del Ejército, en el que éste se ponía a la disposición del gobierno bajo la condición de que no se siguiera desarrollando la revolución, sino que ésta fuera frenada. El acuerdo se convirtió en una «alianza», se permitió la continuidad del cuerpo de

¹⁴ crr. en general ahora FELDMAN, GERALD D., «Cerrman Business between War and Revolution. The Origins of the Stinnes-Legien Agreement», en *f.;nlslehung und Wandel der modernen Gesellschaft. Festschrift für Hans Rosenberg, 1970*, pp. 312-341.

oficiales, pese a la resistencia de los consejos de soldados no llegó a realizarse una reforma democrática del Ejército. También se llegó a un compromiso entre la revolución y la burocracia: los funcionarios siguieron trabajando, los organismos administrativos quedaron intactos, los nuevos gobernantes se servían del antiguo aparato sin intentar siquiera una verdadera reordenación. La revolución fue socavada por la continuidad personal e institucional en la administración pública. La justicia permaneció intocada de principio: la idea de la independencia de la justicia y de la inamovilidad de los jueces tuvo una función conservadora. Por último, incluso a pesar del derecho que tenían los socialdemócratas al poder, no se cuestionó seriamente la cooperación comenzada durante la guerra entre socialdemócratas, liberales y *Zentrum*; sobre todo a través de la burocracia ministerial participaron desde un principio los partidos burgueses en el gobierno y la administración pública.

Estas eran, pues, las bases reales de la Constitución: no podía ser concebida contra los partidos de la democracia burguesa y apenas podía llevar a cabo transformaciones fundamentales respecto al tercer poder, había de respetar el poder de la burocracia y su tradición y tener consideración con los sentimientos del cuerpo de oficiales; había de basar sus determinaciones económicas en las ideas de la cooperación social en lugar de en el modelo de la lucha de clases.

La nueva Constitución había de fijar los resultados de la revolución, como señaló Preuß con razón. Pero es que esta revolución había quedado estancada, al derrumbamiento de los viejos órganos constitucionales no había seguido una revolución de la Constitución social. La Constitución no podía ya meter en artículos legales más de 10 que realmente se había alcanzado en la práctica política. La insegura estructura de compromiso del nuevo Estado, la vacilación entre 10 viejo y 10 nuevo, no podía dejar de tener su influencia también en la Constitución, que por fuerza tenía que resultar también un producto de compromiso.

4. Trabajos previos y primer proyecto

Nada más ser nombrado Secretario de Estado emprendió Preuß energicamente los trabajos previos para un proyecto de Constitución. Estaba decidido a liberarse totalmente de la antigua Constitución del

Reich y presentar un proyecto autónomo. Para deliberar sobre las líneas generales de este proyecto tuvieron lugar unas conversaciones en el Ministerio del Interior del Reich del 9 al 12 de diciembre, en las que, además de los jefes de sección de los ministerios, tomaron parte algunos científicos, cuyo consejo apreciaba Preuß especialmente (entre ellos Max Weber)¹⁵. En discusión estaban, sobre todo, la estructura del Estado federal, la delimitación de competencias entre el Reich y los estados, la cuestión de la cámara de los estados, el cargo de presidente del Reich. Los resultados de estas conversaciones —en las que por parte de los socialdemócratas no participaron más que los dos adjuntos del Ministerio del Interior— se integraron ya en el primer borrador, cuyas ideas fundamentales fueron expuestas por Preuß en un memorándum el 3 de enero de 1919¹⁶.

El borrador se limitaba a exponer los elementos más importantes de la futura organización estatal de Alemania, por lo que constaba sólo de tres partes: «El Reich y los estados libres alemanes», «El Reichstag» y «El presidente y el gobierno del Reich». La base general del proyecto era la soberanía popular. A la fuerte posición del Reichstag se puso como contrapeso un presidente del Reich elegido directamente por voto popular, dotado de veto suspensivo; junto al Reichstag había de existir una «cámara de estados», compuesta por representantes elegidos de los diferentes estados federales. El Reich había de ser un Estado federal con fuertes rasgos unitarios. A este respecto había que acometer de una vez la nueva división del Reich en estados miembros más o menos iguales. El proyecto preveía 16 «territorios del Reich»: Prusia (Prusia Oriental, Prusia Occidental y Bromberg), Silesia, Brandenburgo, Berlín, Baja Sajonia, las tres ciudades hanseáticas (Hamburgo, Bremen y Lübeck), Sajonia, Turingia, Westfalia, Hessen, Renania, Baviera, Wurtemberg, Baden, a 10 que se añadiría, en su caso, Austria alemana y Viena.

Este proyecto fue aceptado en sus rasgos fundamentales por los delegados populares, que, sin embargo, exigieron dos enmiendas ra-

¹⁵ La influencia de Max Weber en la Constitución del Reich, especialmente la posición del presidente del Reich, ha sido investigada minuciosamente por MOMMSEN, WOLFGANG, 1, *Max Weber und die deutschen Politik 1890-1920*, 1959, pp. 350-381.

¹⁶ Se trata del llamado borrador primitivo de la Constitución; una informativa visión de conjunto de los diferentes borradores en JELLINEK, W., pp. 40-52; indicaciones bibliográficas al respecto, entre otros, *vid.* MATTERN, JOHANNES, *Principles Of the Constitutional Jurisprudence Of the German National Republic*, 1928, p. 652.

dicales. De principio había que suprimir propuestas concretas para una nueva división del Reich; en su lugar se ponía una cláusula general que reservaba la posibilidad de llevar a cabo una división nueva. Además se exigió la inclusión de un catálogo de derechos fundamentales, que Preuß había evitado conscientemente hasta entonces. Esencialmente se había contentado con fijar en la Constitución la igualdad ante la ley y la libertad de credo religioso y de conciencia. Por una parte, le asustaba el recuerdo de la Paulskirche, donde justamente el trabajo con los derechos fundamentales había retrasado tanto la conclusión de las deliberaciones sobre la Constitución; pero, por otra parte, esta omisión era concorde con la línea general de su concepción, que antepone las prescripciones organizativas al contenido material de la Constitución. Sin embargo, fueron tenidas en cuenta ambas exigencias de los delegados populares y, en esta versión reelaborada, el 20 de enero, un día después de las elecciones a la Asamblea Nacional, fue publicado el borrador, junto con el memorándum, en el *Boletín Oficial del Reich*. También este borrador no era más que un fragmento; contenía sólo la «parte general de la futura Constitución del Reich», faltando las prescripciones sobre la constitución militar, las cuestiones de tráfico, de aduanas y de comercio, sobre las finanzas del Reich, así como las disposiciones transitorias. Y no en último extremo fue ésta la causa de que el «Consejo Central», al que correspondía una función de control frente al gobierno, se pronunciara críticamente sobre el proyecto y pidiera el 22 de enero a los delegados populares que mandaran elaborar un proyecto de Constitución socialista¹⁷. Por otro lado, el proyecto no sólo cosechó las protestas de los diferentes estados, como era de esperar, sino también amplia aprobación entre la opinión pública política.

En numerosos puntos del proyecto se subrayaba el poder del Reich frente a los estados. Los nuevos estados libres eran determinados sobre todo como grandes cuerpos regionales de administración autónoma, sus funciones como «una administración potenciada al máximo»¹⁸. Se trataba de resolver los problemas estructurales del Reich, imposibles de ignorar, por medio de una generosa reorganización.

¹⁷ Vid. *Der Zentralrat*, p. 450. La iniciativa no tuvo éxito. Un borrador de Constitución sobre la base del ideario de los consejos fue elaborada para el estado de Baden por una comisión del consejo de soldados de Baden; este borrador se edita en el segundo tomo de *Quellen zur Geschichte der Rätebewegung in Deutschland 1918/19*.

¹⁸ PREuß, II., «Memorándum», eit. por *Staat, Recht und Freiheit*, p. 379.

Pero justamente en estos puntos surgió la resistencia masiva contra el proyecto. El 25 de enero se reunió en Berlín una conferencia de estados en la que participaron, junto a los delegados populares, miembros del Consejo Central y de los ministerios del Reich, 87 representantes de los estados libres alemanes. En diferentes sentidos fue esta conferencia importante para la evolución de la Constitución. Sintomático del carácter de las negociaciones fue el predominio de la burocracia: frente a 35 políticos se encontraban 84 funcionarios, representantes de los estados y miembros de los organismos del Reich, además de cinco altos oficiales. Antes de nada se expresó una decidida protesta contra todas las iniciativas unitarias y las intenciones de redistribución, especialmente contra la división de Prusia, considerada prioritaria por Preuß. Entonces adquirió importancia una moción presentada por Eisner, en la que se pedía que la Asamblea Nacional aprobase primero una ley fundamental provisional del Reich que asegurase la capacidad de acción del gobierno del Reich. Esta Constitución provisional habría de ser elaborada conjuntamente por el gobierno del Reich y una «Comisión de estados» y, después, conjuntamente aprobada por la Asamblea Nacional y asimismo por la «Comisión de estados».

Se trataba de un intento inequívoco de limitar en su soberanía a la Asamblea Nacional en interés de los estados. Es verdad que Ebert se opuso a este intento inmediata y enérgicamente, pero se impuso por lo menos la idea de una Constitución provisional y, como consecuencia de ello, la formación inmediata de una «Comisión de estados». Ya a la mañana siguiente comenzaron las deliberaciones con esta Comisión sobre la Constitución provisional y, desde el 27 de enero, tuvo lugar también la ulterior discusión del proyecto de Preuss en esta corporación. Con ello habían conseguido los estados tomar cartas enérgicamente en las deliberaciones sobre la Constitución y, a causa de la existencia de una «Comisión de estados» -que apenas podría ser disuelta de nuevo-, se disponía al tiempo la decisión de la Asamblea Nacional sobre la forma de la representación federal en el Reich. El proyecto de Preuß sufrió numerosas y esenciales modificaciones por parte de la «Comisión de estados», Preuß tuvo que ceder una y otra vez a la presión de los gobiernos de los estados. Sus esperanzas se fueron dirigiendo más y más al trabajo de la Asamblea Nacional.

5. La Asamblea Nacional en Weimar

Entre tanto se habían celebrado elecciones para la Asamblea Nacional el 19 de enero de 1919. Gracias a la reforma de la Ley Electoral el número de votantes era dos veces y media mayor que antes; sin embargo, la participación electoral fue del 82,7 por 100. La campaña electoral la realizaron esencialmente los antiguos partidos del Reichstag, si bien en parte con nuevos nombres; el nuevo Partido Comunista no participó. El SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) resultó, con un 37,9 por 100, el partido más fuerte, tal como se esperaba, pero no alcanzó la fuerza suficiente para formar gobierno solo o en coalición con el USPD (*Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) (7,6 por 100). Relativo éxito tuvieron los partidos burgueses moderados: el DDP (*Deutsche Demokratische Partei*) obtuvo el 18,6 por 100, y el *Zentrum*, el 19,7 por 100. La derecha, sin embargo, no alcanzó, con el 10,3 por 100 de los *Deutschnationalen* y el 4,4 por 100 del DVP (*Deutsche Volkspartei*) más que escasamente el 15 por 100 de los votos. A esto había que añadir algunos partidos minoritarios. El resultado electoral apuntaba, pues, claramente a la prosecución de la colaboración entre socialdemócratas, liberales y *Zentrum* que se había ido fraguando durante la guerra. Frente a esto, la oposición de derechas y de izquierdas parecía extremadamente débil. De este modo era natural valorar el resultado electoral como una inequívoca profesión de fe del pueblo alemán por la nueva República y como sólida base para el trabajo constitucional. Sin embargo, tras un análisis más detallado, el «triunfo de la democracia» no era tan brillante como pudiera parecer a primera vista. Efectivamente, si se comparan los resultados con los de las últimas elecciones para el Reichstag, se ve que la revolución no dio lugar, ni mucho menos, al esperado terremoto político: el SPD y el *Zentrum* permanecía relativamente estables, contabilizando cada uno un aumento del 33 por 100 (aunque, desde luego, hay que tener en cuenta además el 7,6 por 100 del USPD); las fuerzas conservadoras no había estado tampoco en el antiguo Reichstag más fuertemente representadas que en la Asamblea Nacional; un cambio esencial sólo había resultado en el caso de los partidos liberales, ya que el liberal de izquierda DDP al principio pudo atraer a la mayor parte de los votantes nacional-liberales (lo que, como se mostró después, se debió,

sin embargo, fundamentalmente al retraso con que el DVP entró en la campaña electoral). También el resultado electoral reflejaba por ello la subterránea «continuidad» del Imperio a la República, que no siempre apareció claramente en la superficie durante los meses de la revolución, pero que también influyó esencialmente en la Constitución.

El 6 de febrero de 1919 se inauguró la Asamblea Nacional en Weimar. Sobre el lugar había habido antes fuertes controversias. Al principio la capital del Reich se había considerado como la sede natural, antes de que los delegados populares, a la vista de los disturbios de enero en Berlín, se decidieran por otro lugar, pese a la resistencia de sus propios correligionarios. La Asamblea Nacional había de ser sustraída a la presión de manifestaciones de masas; no había de ser, en efecto, una corporación revolucionaria, sino terminar la revolución. Al principio se pensó en Frankfurt del Meno por motivos de tradición, se había considerado la posibilidad de Kassel y Bayreuth y, por fin, se decidió por Weimar, que poseía locales apropiados para las asambleas y era fácil de asegurar militarmente. El «espíritu de Weimar» no desempeñó un gran papel en estas consideraciones, pero se aprovechó de buen grado la significación simbólica de Weimar como de la «otra» y mejor Alemania para que fuera útil al nuevo Estado. También fue un homenaje al *genius loei* el deseo del diputado Haußmann de que esta Constitución del Reich pasara a la historia con el nombre de «constitución de Weimar». y por último adquirió carta de naturaleza para toda la República y su época el nombre «República de Weimar» ---enteramente en contradicción con las intenciones de los creadores de la Constitución, cuya mayoría quería que se denominara al nuevo Estado Reich y no «República».

«Nunca hasta ahora en la historia alemana», afirmó Hugo Preuß en la defensa del borrador de la Constitución en la Asamblea Nacional, «había tenido un Reichstag de hecho y de derecho tan ilimitado poder, nunca, por tanto, tan terrible responsabilidad»²⁰. Teóricamente no cabía duda de que con la reunión de la Asamblea Nacional se había hecho realidad ilimitadamente la idea de la soberanía popular en el sentido de la tradición liberal-democrática. Sin embargo,

¹¹ Cfr. en general RITTER, GERHARD, A., «Kontinuität und Urnformung des deutschen Parteiensystems 1918-1920», en *Festschrift für Hans Rosenberg* (vid. nota 14), pp. 342-384.

²⁰ PREUß, JI., *Staat, Recht und Freiheit*, p. 420.

en la práctica la Asamblea Nacional sólo tenía una libertad de decisión muy limitada: tenía que contar con las circunstancias dadas, respetar las decisiones tomadas con anterioridad y tener en consideración a los gobiernos del Reich y de los estados libres. Sólo una corporación revolucionaria segura de sí misma --como 10 habían sido alguna vez las asambleas constituyentes-- podría haber roto esas limitaciones, incluso ahora. Pero justamente eso es lo que no era la Asamblea Nacional, así que los diputados aguantaron pacientemente que no sólo los representantes del gobierno del Reich, sino incluso los plenipotenciarios de los estados tomaran parte continuamente en las deliberaciones y ejercieran una influencia nada despreciable en el curso de la discusión sobre la Constitución.

La escasa seguridad en sí misma de la Asamblea se hizo visible ya nada más empezar las sesiones. El 8 de febrero fue presentado a la Asamblea Nacional el borrador de la «Ley Fundamental Provisional del Estado», preparado por el gobierno del Reich y por la Comisión de estados, que había de finalizar el período de transición constitucional. Ya dos días después estaba aprobada la ley, sin grandes discusiones. El jefe del grupo parlamentario del *Zentrum* expresó con la mayor claridad la opinión imperante: «Para nosotros 10 más importante en este momento es acelerar lo más posible el paso de una situación revolucionaria y sin ley a una de un orden jurídico. Quien haya vivido con nosotros los meses pasados sabe todo lo que hemos tenido que soportar y cómo hemos añorado volver a una situación de Derecho»²¹. Así se conformaban en general con subrayar el carácter provisional de la ley, sin pararse en entrar en un examen material más detallado de ella. La mayoría de la Asamblea no quería evidentemente darse cuenta de que, con esta ley de 10 de febrero, se había erigido ya el andamiaje organizativo de la República. Se había decidido hacer funcionar provisionalmente la Asamblea Nacional también como Reichstag; un gobierno con los partidos mayoritarios (SPD, *Zentrum*, DDP), la coalición que desde entonces se llamaría «Coalición de Weimar», se eligió a un presidente del Reich (Friedrich Ebert) y se organizó una «Cámara de estados». Con el Reichstag, el presidente del Reich, el gobierno del Reich y la Cámara de estados se ha-

²¹ Cit. por HEILFRON, E. (*vid.* nota 24), t. I, p. 27; sobre la actitud del grupo parlamentario del *Zentrum* en general en las deliberaciones parlamentarias: MORSEY, RUDOLF, *Die deutsche Zentrumspartei 1917 bis 1923*, 1966, pp. 196-245.

bían creado todos los órganos esenciales del Estado federal democrático-republicano. Por mucho que se llamara todo esto «provisional», a los pocos meses apenas se podía deshacer algo.

Con frecuencia se ha echado en cara a la Asamblea Nacional que su nivel político intelectual apenas si estaba por encima de los del antiguo Reichstag y, efectivamente, le faltaban cabezas destacadas. La Asamblea padecía una clara falta de ideas, energía y seguridad en sí misma. Ya el 10 de febrero el periódico liberal *Frankfurter Zeitung* publicó una severa crítica del espíritu y el estilo de la Asamblea Nacional: «La Asamblea Nacional de Weimar debería inmediata y urgentemente tomar el acuerdo de que en todos los despachos de los grupos parlamentarios y, en fin, en todos los lugares en que giran las ruedas de la maquinaria de los partidos, se ponga un gran cartel con letras de fuego que digan: “¡no olvidéis que el pueblo alemán ha hecho una revolución!”»²². Ya en los primeros grandes debates se pudo observar claramente cuánto había cambiado el paisaje político en Alemania desde el derrumbamiento de noviembre. La revolución y sus gobiernos tenían ya que ser defendidos. En lugar de acusaciones y reivindicaciones, no era raro oír disculpas de las filas de los socialdemócratas. Por todas partes empezaban a distanciarse de la revolución.

El valor más alto seguía siendo el «amor a la patria», las consideraciones políticas se situaban bajo el punto de vista de la superación urgente del estado de emergencia nacional. También en las filas de los partidos gubernamentales solía preceder el concepto «nación» al de «democracia». Así decidió, por ejemplo, el grupo del *Zentrum*, a la vista de la situación política interior y exterior, «poner a la patria a toda costa y a cualquier precio por encima del partido»²³. Sin embargo, una resolución semejante en favor de la realización de la democracia en esa patria era impensable. Muchos participaron en el gobierno y en los trabajos constitucionales sólo para «evitar males mayores»; a veces parecía que se trataba, menos de realizar concepciones políticas propias, que de evitar que el alidado llevara a cabo su programa. Es verdad que entre la mayoría de los diputados la guerra, la derrota y la revolución habían destruido la confianza en el orden político antiguo, pero con ello no se había conseguido una idea

²² Cito por OEIIME, WALTHER, *Die Weimarer Nationalverfassung. Erinnerungen*, 1962, p. 113.

²³ Cfr. MORSEY, R., p. 169.

sobre el contenido de lo nuevo. Ni entre los socialdemócratas ni entre los demócratas burgueses había un proyecto valiente y decidido hacia el futuro, sino, como mucho, comienzos tibios e intentos a ciegas.

Los deseos políticos ocultos del pueblo alemán y de sus dirigentes habían quedado claros en agosto de 1914, cuando el «pueblo en armas» pareció de pronto soldarse en una unidad, por encima de todas las oposiciones sociales y políticas. La grieta que atravesaba la nación, la división de clases que cada vez se hacía más profunda, pareció superada de golpe: la «nación» parecía triunfar sobre la «clase». La tregua política (*Burgfrieden*) se convirtió en la realización de la añoranza secreta del pueblo alemán --el sueño de la sociedad sin conflictos sobre la base de lo existente-. Orden y organización, cumplimiento del deber y espíritu de comunidad, eran consideradas las más altas virtudes en la nueva -antimarxista, aunque también posliberal- «Comunidad del pueblo» (*Volksgemeinschaft*). Estas ilusiones no fueron destruidas definitivamente hasta que llegó la revolución: ahí estaba de nuevo la gran grieta y los conflictos se habían agudizado al cancelar los consejos de trabajadores y soldados la *Volksgemeinschaft* y exigir, en lugar de ella, una sociedad nueva, democrática. Pero la idea de la *Burgfrieden* no estaba muerta, seguía viviendo en forma modificada en los partidos que se aliaron en la «Coalicción de Weimar» para «salvar a la patria».

Para el nuevo Estado y su Constitución no podía quedar sin consecuencias el que, hasta bien dentro de las filas de los partidos de la coalición constitucional, se hubiera vivido la guerra de 1914 como la «revolución alemana», como la superación por la *Volksgemeinschaft* de las ideas de 1789. El famoso «espíritu de 1914» no había significado, efectivamente, otra cosa que la repulsa radical de todos aquellos principios del orden liberal-democrático «occidental» que ahora había que convertir en base de la nueva Constitución. Pero, la distancia temporal entre el estallido de la guerra y la Asamblea Nacional era corta, y la revolución de noviembre de 1918 no había conseguido marcar una censura entre lo viejo y lo nuevo, ni en lo que se refiere a las relaciones reales de poder ni en el pensamiento político. Las cargas que pesan gravemente sobre la República y también sobre la Constitución sólo se pueden entender, por ello, a partir de 1914.

6. El curso de las deliberaciones y el problema del Reich y los estados

El 21 de febrero fue presentado a la Asamblea Nacional el borrador de la Constitución, discutido antes en numerosas sesiones de la «Comisión de estados» y repetidamente modificado. No existía un borrador alternativo a esta obra conjunta del gobierno del Reich y de los representantes de los estados; otros borradores privados fueron tratados por la Asamblea Nacional exclusivamente como material adicional ²⁴. La primera lectura tuvo lugar del 24 de febrero al 4 de marzo, inaugurada con un discurso de Preuß en lugar de con una defensa escrita del borrador. En el borrador definitivo no se podía reconocer mucho de la primitiva concepción, por lo que era comprensible que Preuß pusiera todas sus esperanzas en la Asamblea Nacional contra las pretensiones de los estados. Subrayó fuertemente el carácter del proyecto y declaró con toda intención: «La lucha decisiva por las disposiciones de la Constitución no hace más que empezar» ²⁵.

Después de la primera lectura, que fue pobre en puntos culminantes, tanto teóricos como políticos, se remitió el borrador a una comisión de 28 miembros, en la que estaban representados todos los grupos parlamentarios, no obstante el rechazo del principio de la República parlamentaria por parte de los nacionalistas y de grandes sectores del Partido Popular Alemán (DVP), así como de los socialistas independientes (USDP). El SPD, si bien contaba con 11 miembros, renunció a la presidencia, votando a cambio por el diputado Conrad Haußmann, un miembro dirigente del DDP, con lo que se volvía a subrayar manifiestamente el especial papel de los liberales en la gestación de la Constitución. La comisión comenzó sus deliberaciones el 4 de marzo y las continuó, con interrupciones, hasta el 18 de junio;

²⁴ Reepilación de todos los borradores privados: JELLINEK, W., p. 123; MATTERN, J., pp. 652 Yss.; compilación bibliográfica de la discusión publicista sobre la Constitución: JELLINEK, W., pp. 123-125. Sobre los trabajos constitucionales de la Asamblea Nacional, vid. *Stenographische Berichte der Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, 1919/20*; todas las actas al respecto también en HEILFRON, EDIARD (ed.), *Die Deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit des neuen deutschen Volksstaates*, 9 vols. s.a.; importante, además, sobre todo, *Bericht des Verfassungsausschusses, 1920* (= *Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, 1. 336).

²⁵ EN HEILFRON, E., 1. 2, p. 677.

para tratar los derechos fundamentales se creó una subcomisión. Del 3 al 22 de julio tuvo lugar la segunda lectura en la Asamblea Nacional, la tercera siguió ya del 29 al 31 de julio y acabó con la aprobación de la Constitución por una gran mayoría de los diputados.

La mayor parte de las deliberaciones tuvo lugar, pues, en una comisión. Para ello había razones de peso, pero fue un grave inconveniente el que por ello la opinión pública sólo pudiera tomar parte limitadamente en decisiones fundamentales de la Asamblea Nacional. Es verdad que la comisión publicó actas posteriormente, pero por fuerza tenía que aumentar la impresión de que la Constitución seguía siendo «negociada» y que el «pueblo soberano» no era sino una ficción que servía para encubrir las circunstancias reales. De todos modos, tampoco en el aislamiento de Weimar era posible sustraerse totalmente a la presión de los acontecimientos políticos de actualidad: ya la primera lectura hubo de ser pospuesta a causa de la presentación de la ley sobre el ejército provisional del Reich; las luchas de la primavera en Alemania Central, en Berlín y en la región del Ruhr ejercieron una influencia inmediata sobre las deliberaciones acerca de los artículos de política económica y social de la Constitución y, como muy tarde a partir de primeros de mayo, los debates estaban eclipsados por las negociaciones de paz y la lucha por la firma del Tratado de Versalles.

Las deliberaciones sobre la Constitución en la comisión y en el pleno de la Asamblea Nacional no pueden ser expuestas y analizadas con detalle aquí. Baste con esbozar brevemente algunos de los problemas fundamentales y de los acontecimientos más importantes, dando al tiempo una visión de conjunto sobre la estructura y el contenido de la Constitución. En su versión definitiva la «Constitución del Reich Alemán» lleva un preámbulo, en el que se describen de modo general los fundamentos y las tareas de la Constitución: «El pueblo alemán, unido en sus grupos étnicos y animado por la voluntad de renovar y afianzar su Reich en libertad y en justicia, servir a la paz interna y externa y fomentar el progreso social, se ha dado esta Constitución.» La Constitución está dividida en dos partes principales, dedicadas a «estructura y tareas del Reich» y a «derechos y deberes fundamentales de los alemanes». En siete capítulos de la primera parte principal se encuentran las disposiciones sobre Reich yestados, Reichstag, presidente y gobierno del Reich, *Reichsrat*, legislación, administración, administración de justicia. La segunda parte

principal se subdivide en los cinco apartados siguientes: individuo, vida social, religión y sociedades religiosas, educación y enseñanza, vida económica. Finalmente, siguen disposiciones transitorias y finales. Toda la Constitución consta, sin contar con las disposiciones transitorias y finales, de 165 artículos, entre ellos 56 sólo sobre derechos fundamentales ²⁶.

Al principio, también en la Asamblea Nacional ocupaba el problema de la estructura del Reich el primer plano de las discusiones. Aunque se había tomado ya hacía tiempo la decisión en favor del Estado federal y contra el Estado centralista, estaba todavía sin resolver si se iba a llevar a cabo una reestructuración del territorio del Reich y en qué medida, y cómo se iban a delimitar las competencias del Reich y de los estados. Preuß había hecho una propuesta radical para la reestructuración, pero había tenido que ceder ante la oposición casi totalmente cerrada de los gobiernos de los estados. El problema central en toda la cuestión era Prusia, que abarcaba sola más de la mitad del territorio del Reich y de su población y que por su sola existencia hacía imposible cualquier solución federal equilibrada. No se logró ni siquiera acercarse a una solución de este problema. La caída de las 22 dinastías alemanas no se convirtió en el punto de partida para una verdadera reordenación, tradiciones e intereses particulares se mostraron más fuertes que cualquier programática unitarista. Así, en el artículo 18 se concedió por fin la posibilidad de una reestructuración bajo determinadas condiciones, pero la verdadera oportunidad quedó desaprovechada. Durante todo el tiempo de la República se hicieron solamente cinco modificaciones territoriales, de las cuales sólo la **agrupación** de los pequeños estados de Turingia era de algún interés ²⁷. Pero, además, con la confirmación de

²⁶ Acerca de las diferentes ediciones de la Constitución *vid.* JELLINEK, W., p. 126; reimpressiones, entre otras, en JIJBBER, E. R., *Dokumente*, pp. 129-156; *Ursachen und Folgen*, t. 3, pp. 464-493. Índice de los comentarios más importantes, que contienen también frecuentemente material muy informativo también sobre la génesis de la constitución: APELT, W., p. 443. Lo más valioso para el historiador: ANSCHÜTZ, GERIARD, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 1933 (14.ª ed.). (Anschütz pertenecía al estrecho círculo de expertos invitados por Preuß a la primera deliberación sobre la Constitución, pero no pudo asistir.) Importante también: *Handbuch des deutschen Staatsrechts* (*vid.* nota 9; el t. 2 apareció en 1932).

²⁷ Cfr. ANSCHÜTZ, C., p. 141. Sobre los problemas de la reforma del Reich en general: SCIIIJLZ, GERIARD, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, t. 1, 1963.

los antiguos estados se cerraba otra posibilidad de reformas de envergadura: la reestructuración del Reich habría llevado a una disolución de los antiguos aparatos administrativos, con lo que habría proporcionado a las fuerzas democráticas la posibilidad de aprovechar la nueva estructuración de la administración para realizar una reforma personal e institucional.

Tenaz y largamente se luchó por la delimitación de competencias entre Reich y estados. Aquí había esperado Preuß no en balde una reacción de la Asamblea Nacional contra los intereses de los estados: la Constitución recibió de nuevo una impronta más fuertemente unitarista. Fueron abolidos los derechos reservados suralemanes en el sector del ejército, de correos y de los impuestos, las competencias legislativas del Reich considerablemente aumentadas, y los principios de administración autónoma del Reich, bastante insignificantes durante el Imperio, ampliados. De la «Cámara de estados» de la Constitución Provisional del Reich surgió el *Reichsrat*, cuya posición, sin embargo, no se podía comparar ya con la del antiguo *Bundesrat*; el *Reichsrat* era una conferencia permanente de delegados de los gobiernos de los estados, para representar a los estados en la legislación y en la administración del Reich, pero sus posibilidades jurídicas fueron estrechamente delimitadas. Los estados, que Preuß había querido denominar «estados miembros», se llamaron ahora *Länder* («países»).

Para la Constitución total de Reich adquirió importancia el artículo 17, con disposiciones normativas para las constituciones estatales y municipales de los *Länder*, en las que se establecía obligatoriamente el principio fundamental organizativo de la democracia parlamentaria. Con ello se hicieron inconstitucionales los intentos de restauración monárquica en los estados, pero también las repúblicas de consejos. En la práctica este artículo adquirió su importancia sólo frente a los experimentos izquierdistas, tal como lo había querido la mayoría de la Asamblea Nacional.

7. Estructura institucional y sistema parlamentario

Acerca de la existencia de los órganos constitucionales centrales -parlamento, presidente, gobierno- se había tomado ya una decisión con la Constitución provisional. Mientras que durante el Impe-

rio el Reichstag tenía sólo un derecho de cooperación para la legislación y no gobernaba, sino que, en el mejor de los casos, podía salir al paso del abuso de poder, le correspondía ahora la posición central en el sistema constitucional. Tenía el derecho de legislar y el gobierno era dependiente de su confianza. Gracias a la posibilidad de formar comisiones de investigación se ponía también en situación de ejercer un control político de burocracia más efectivo que hasta entonces.

Junto al Reichstag estaba el presidente del Reich, cuya posición y función fueron muy controvertidas en las deliberaciones sobre la Constitución. El presidente «fuerte» propuesto por Max Weber y Preuß, elegible directamente por el pueblo, debía suponer un auténtico contrapeso frente al Reichstag. En él debía basarse verdaderamente la división de poderes, ya que la homogeneidad política de gobierno y mayoría parlamentaria hacía parecer puramente formal la división tradicional entre poder ejecutivo y poder legislativo. El motivo político decisivo de esta construcción constitucional era, desde luego, el temor de un «absolutismo parlamentario», como lo llamaba Preuß²⁸. Sobre todo en los partidos burgueses se tenía miedo del «dominio unilateral del Reichstag», que quizá algún día no sería suavizado por acuerdos y coaliciones; se quería evitar que el Reichstag pudiera convertirse en instrumento de dominación de un partido -IO que en la situación dada sólo podía ser un partido socialdemócrata o socialista-o Por ello no es casualidad que, fundamentalmente, sólo el SPD y el USPD protestaran contra esta construcción de un «re-cambio» (*Ersatzkaiser*).

Con la idea de un *Ersatzkaiser* se asociaba la esperanza de que el presidente del Reich, como institución neutral respecto a los partidos, pudiera ejercer una función integradora en el sentido del Estado «por encima de los partidos» y, de este modo, pudiera sobre todo reconciliar al funcionariado de carrera con la política. Los funcionarios, esto era subrayado por todos los partidos burgueses, no debían ser «politizados». Esto, naturalmente, respondía a intereses políticos, pero al tiempo era también la expresión de una determinada doctrina constitucional: tampoco la Asamblea Nacional podía librarse de la exaltación del Estado propia de la teoría y la práctica del si-

²⁸ Así, por ejemplo, en su conclusión sobre *Das Verfassungswerk von Weimar*, p. 426 (*vid.* nota 1).

glo XIX, se seguía contraponiendo «Estado» a «sociedad» y, por tanto, se negaban a «entregar» el Estado a los partidos. La idea de la «imparcialidad» del Estado se convirtió en un elemento esencial de la constitución de la República parlamentaria.

Oe este modo, no se incluyó en la Constitución ninguna disposición sobre situación y funciones de los partidos, pese a que para cualquiera estaba claro que para el funcionamiento de todo el mecanismo constitucional los partidos eran absolutamente imprescindibles. También en esto se permanecía anclado en los modelos políticos del siglo XIX, con lo que se alimentaba el sentimiento de enemistad contra los partidos existente de todos modos en amplias capas de la población. El presidente no sólo poseía la iniciativa para formar gobierno, también tenía el derecho de disolver el parlamento y convocar un referéndum en el caso de leyes que no estuviera dispuesto a firmar. Todo esto eran dispositivos de seguridad contra el Reichstag y los partidos, concebidos a partir de la vieja idea liberal de la división de poderes, de la tradición del sistema constitucional durante el Imperio y del temor actual ante una mayoría parlamentaria socialista.

La misma función tenían también, prácticamente, algunos elementos plebiscitarios de la Constitución, muy ampliados por la Asamblea Nacional respecto de los primeros proyectos, a pesar de que dichos elementos eran exigidos también justamente por la izquierda. La Constitución de Weimar era la primera de un Estado moderno grande que introducía, con el plebiscito, formas de la democracia directa en un sistema parlamentario-presidencialista. Junto al referéndum (*Volksentscheid*) se puso la iniciativa popular (*Volksbegehren*), es decir, la iniciativa legislativa del pueblo. Es cierto que, posteriormente, se vio que la significación práctica de estas posibilidades constitucionales era más escasa de lo que se había creído al principio: durante el tiempo que duró la República sólo hubo siete intentos de implantar una ley por la vía de la iniciativa popular y los siete fracasaron. Sin embargo, justamente estas disposiciones pertenecen a las partes de la Constitución que dan lugar a su fama como «una de las Constituciones más libres del mundo» 29.

²⁹ Sobre este complejo cfr. en general FRAENKEL, ERNST, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, 1958; ahora también en id., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, pp. 71-109.

Sorprendentemente sobre el artículo 48, tan controvertido posteriormente, que concedía al presidente poderes especiales en caso de «emergencia», prácticamente no hubo ninguna discrepancia en la Asamblea Nacional, excepción hecha de las muy serias y claras advertencias por parte del USPD; evidentemente no se comprendió la importancia de estas disposiciones que aún se hicieron más estrictas en la Comisión. En el primer párrafo del artículo se otorgaba al presidente el derecho de obligar a un estado, «por medio de fuerza armada», a cumplir «las obligaciones que le fueren impuestas por la Constitución del Reich o por las leyes de los estados» (p. ej., sobre la base del arto 17). El segundo párrafo decía: «El presidente puede, si peligran o son alterados la seguridad y el orden públicos en el Reich, tomar las medidas necesarias para establecer la seguridad y el orden públicos, si es necesario con la ayuda de fuerza armada.» A este fin podían ser derogados temporalmente algunos derechos fundamentales; el Reichstag tenía la posibilidad de revocar las medidas adoptadas. La ley de aplicación prevista en la constitución jamás fue dictada, de modo que los límites del poder dictatorial del presidente, cubierto por este artículo, quedaron siempre borrosos.

En los primeros años de crisis de la Republica se hizo ya uso copioso de ellos; durante años se sustituyó así el camino de la legislación por el del decreto; solamente hasta principios de 1925 se promulgaron 135 decretos de urgencia³⁰. El artículo 48 de la Constitución confirió al presidente la función de «guardián de la Constitución» -pero al tiempo también, justamente con este artículo, la posibilidad de minarla-. También en esta construcción constitucional se había vuelto a apostar por el «Estado», por el poder ejecutivo: era el presidente del Reich, y no el Reichstag, el que decidía sobre el estado de emergencia. La desconfianza frente al abuso del poder, institucionalizada en la Constitución de Weimar, se dirigía demasiado contra la representación del pueblo y demasiado poco contra las fuerzas del *Estado autoritario*.

³⁰ Cfr. ANSCHÜTZ, *o.*, p. 249.

8. Los derechos fundamentales y el mandato material de la Constitución

Una de las características más llamativas de la Constitución de Weimar en el marco de la historia constitucional de los siglos XIX y XX es la extraordinariamente fuerte consideración de los «derechos fundamentales». Mientras Preuß había rehusado al principio casi totalmente su inclusión en la Constitución, por su inutilidad y, en cualquier caso, a la vista de las poco claras relaciones de poder, por su gran dificultad, la presión de los «delegados populares» obligó a incluir ya en el proyecto del 20 de enero numerosas disposiciones sobre derechos fundamentales, procedentes del canon liberal tradicional de los derechos humanos. Exagerando, pero no sin alguna razón, había dicho el jefe de sección del Ministerio del Interior que lo que haría sería copiar sencillamente de la Constitución de 1848 las disposiciones sobre los derechos fundamentales³¹. Eran éstos los clásicos derechos de libertad del individuo frente al Estado: libertad y seguridad de la persona y de la propiedad, igualdad ante la ley, libertad de expresión, oral y escrita, libertad de reunión y de asociación, etc.

La cuestión de los derechos fundamentales tomó, de pronto, un giro inesperado en la comisión constitucional de la Asamblea Nacional a causa del «Ensayo sobre los derechos fundamentales y populares» del diputado del DDP Friedrich Naumann³². En él se modificaban totalmente los trece artículos del borrador existentes hasta entonces, convirtiéndose en una curiosa mezcla de sentencias jurídicas, recordatorios y reivindicaciones políticas. Si bien las frases de Naumann encontraron poco eco, toda la discusión sobre los derechos fundamentales fue elevada a un plano más elevado a causa de esta aportación, al comprenderse de pronto que ya no era posible seguir arrastrando simplemente el acervo de tradiciones del siglo XIX, sino que había que crear derechos fundamentales nuevos, correspondientes a las nuevas circunstancias políticas y sociales. Había que considerar ahora, no solamente la relación del individuo con el Estado, sino la posición del individuo dentro de la sociedad, pues las liber-

³¹ Cfr. ELBEN, G., p. 50.

³² Heimpreso, por ejemplo, en NAIMANN, FRIEDRICH, *Werke*, t. 2, 1964, pp. 573-579.

tades clásicas podían proteger al individuo de los abusos del Estado, pero estabilizaban al mismo tiempo el orden social existente, sin ofrecer una protección semejante respecto a sus presiones. El liberal Naumann introdujo la «idea del Estado social» en el debate de los derechos fundamentales, por la que entendía una autolimitación del orden económico capitalista, exigiendo al tiempo colocar los deberes del ciudadano al lado de sus derechos. Los derechos fundamentales tenían, pues, que dar «una ruta, un programa vinculante a la actividad estatal», como lo expresó O. Kirchheimer³³.

Por tanto, es lógico que se decidiera la comisión constitucional a modificar toda la estructura del borrador constitucional existente, y a dividir la Constitución en dos grandes partes de importancia equiparable: una primera parte, con las disposiciones organizativas, y una segunda, material, con los derechos fundamentales. La función de los derechos fundamentales se expresaba muy claramente en un artículo posteriormente tachado, que había colocado la comisión al principio de todo: «Los derechos fundamentales y los deberes fundamentales son pauta y límite de la legislación, de la administración pública y de la administración de justicia en el Reich y en los estados»³⁴.

Con esto se inició una avalancha general de los partidos, que intentaban enmascarar sus reivindicaciones especiales de siempre como derechos fundamentales. El *Zentrum* llevó a la Constitución tantas disposiciones de derechos fundamentales sobre iglesia y enseñanza como no se podían encontrar en ningún otro estado³⁵.

Por otra parte, se intentó tranquilizar a las masas trabajadoras revolucionarias, introduciendo a los «consejos» en la Constitución (art. 165) y concediendo posibilidades de socialización. A los funcionarios les fueron asegurados los «derechos adquiridos», pero al tiempo también la libertad para la actividad política. También las reivindicaciones de la clase media en las empresas industriales, comercio y agricultura encontraron acogida en los derechos fundamentales. A eso había que añadir la protección de la maternidad y la protección de la juventud, la protección del arte y la protección de la patria chica, etc. Importantes eran, por último, sobre todo, las llamadas «garantías de instituciones», que se extendían a instituciones «acreditadas»

33 KIRCHHEIMER, O., p. 31.

34 *Bericht des Verfassungsausschusses*, p. 10.

35 MORSEY, R., p. 199.

de la vida social y económica: el matrimonio y la patria potestad, la propiedad y el derecho de herencia, la libertad de empresa y la libertad de contratación, y también el funcionariado de carrera. Sobre todo a causa de estas garantías se podían convertir perfectamente los derechos fundamentales en la práctica posterior en una rémora del progreso³⁶.

Teniendo en cuenta el hecho de que la Constitución de Weimar había sido creada por una coalición de partidos, con la colaboración incluso de aquellos que estaban en oposición radical, la parte de los derechos fundamentales no podía pasar a fin de cuentas de ser una retahíla de las más diversas reivindicaciones, una yuxtaposición de normas y de ideas sobre objetivos socialistas, liberales, confesionales y conservadoras. No se logró dar al nuevo Estado un «rumbo» claro. Los derechos fundamentales no formaban un programa cerrado, sino, por así decirlo, una oferta polifacética, para que eligiera libremente en el futuro aquella fuerza política que tuviera más fuerza en cada caso. No era un «proyecto de una República democrática», sino más bien un baluarte contra más movimientos subversivos, un instrumento para mantener el *status quo*.

9. Conclusión y límites de la Constitución

El 31 de julio fue aprobada la Constitución por la Asamblea Nacional y el 11 de agosto fue firmada por el presidente del Reich en Schwarzburg (no en Weimar); el 14 de agosto entró en vigor. Ya antes de acabar los trabajos de la Constitución había vivido la República su primera crisis gubernamental, desencadenada por la publicación del borrador del Tratado de Paz de Versalles y por la necesidad de firmarlo. Hubo de formarse un nuevo gobierno (SPD y *Zentrum*), en el que no participó el DDP en protesta por la firma del Tratado de Paz. Con ello justamente el partido que se había considerado a sí mismo como el partido de la Constitución renunciaba a su papel dirigente en la política de la República, ya antes de la conclusión de la Constitución. Su aplastante derrota en las primeras elecciones ge-

³⁶ Cfr. en general NIPPERDEY, HANS CARL (ed.), *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung*, 3 tomos, 1929-30. Una interpretación especialmente sugestiva de la problemática de los derechos fundamentales en KIRCHHEIMER, O., pp. 29 Y ss.

nerales de 1920 hizo visible para cualquiera su debilidad real, que durante la elaboración de la Constitución había estado oculta por una constelación política pasajera. Se mostró con extraordinaria rapidez que el liberalismo alemán no estaba en situación de ser verdadero portador de una Constitución de la que él había sido autor fundamental. No había ganado luchando la República parlamentaria-democrática y no era capaz de defenderla. Sin embargo, como se mostró muy pronto, los demócratas no burgueses, es decir, los trabajadores, habrían necesitado cambios estructurales más profundos en la Constitución social y en la estructura política del poder para convertirse en los soportes fundamentales de una democracia parlamentaria sin el apoyo de una fuerte burguesía liberal.

Ya la votación final en la Asamblea era un mal presagio para la Constitución. Bien es verdad que frente a los 262 votos a favor del SDP, del *Zentrum* y del DDP, sólo había 75 en contra, pero no se puede perder de vista que a esa votación faltaron nada menos que 86 diputados, y que esos diputados pertenecían en su mayoría a los partidos mayoritarios de la coalición de Weimar. Su ausencia podría tener diversos motivos, pero, con todo, simboliza el opaco comienzo de esta Constitución, la falta de compromiso con la República democrática.

También se perfilaban ya las primeras pruebas para la resistencia de la nueva Constitución: ya desde principios de 1919 había empezado a gestarse un movimiento político dirigido contra los partidos constitucionales y su política. En el verano de 1919, cuando fue aprobada la Constitución, la composición de la Asamblea Nacional no correspondía ya en absoluto al transformado ambiente en el electorado. En relación con las esperanzas y las posibilidades de la revolución puede que la Constitución fuera sólo una débil sombra, pero en el verano de 1919, sin embargo, representaba el máximo de lo que podía alcanzar entonces la democracia en Alemania³⁷.

Cierto, la Constitución de Weimar no estaba hecha de una pieza y le faltaban soluciones de amplio vuelo e ideas directrices. Pero no se puede exigir de una Constitución más de lo que con anterioridad se ha impuesto en la realidad política. La Constitución de Weimar na-

³⁷ La radicalización de las derechas sobrepasó la de las izquierdas. Sintomático respecto a la Constitución: «En algunos cursos de Derecho se plantea si se pronuncia la palabra “constitución”» (TROELTSCH, E., p. 91, nota de otoño de 1(19).

ció como el producto de una revolución fracasada, de una revolución que no fue capaz de cambiar las relaciones reales de poder e imponer un verdadero nuevo orden. Era el resultado de negociaciones en las que se estrellaban entre sí intenciones y reivindicaciones totalmente opuestas y en las que se formaron mayorías cambiantes, lo que tuvo graves consecuencias. En estas mayorías cambiantes se encuentra la causa de que se diera una yuxtaposición de las más diversas ideas, pues a causa de ellas los partidos de la coalición estaban libres de la obligación de llegar a un compromiso sobre la base de una concepción común. Las decisiones políticas se aplazaron tanto como fue posible y no ha faltado la razón al caracterizar a la Constitución de Weimar como una «Constitución sin decisión»³⁸ -le faltaba un programa político inequívoco-. Por otra parte, no se podía dejar de notar, sin embargo, que las normas constitucionales, en su conjunto, eran más democráticas de lo que correspondía a las circunstancias políticas y sociales reales en Alemania. Justamente por eso fue por lo que políticos democráticos vieron en 1919 una oportunidad también en esa indecisión, y el político del USPD Heinrich Strobel argumentaba que se trataba de «interpretar la Constitución en un sentido democrático-socialista, es decir, por medio de la acción, de la legislación»³⁹. Es posible que esta argumentación resultara demasiado optimista, pero mostraba, sin embargo, la posibilidad de una política positiva democrático-socialista sobre la base de una Constitución «indecisa».

«¿Cuándo es, pues, buena y duradera una Constitución escrita?» Esta pregunta la había planteado antes Ferdinand Lasalle, a cuento del conflicto constitucional en Prusia. Su respuesta acierta al mismo tiempo por lo que hace al destino de la Constitución y a la contribución de la Constitución a su propio fracaso: «Bien, evidentemente sólo en un caso... cuando corresponde a la verdadera Constitución, a la relación real de poder existente en el país. Cuando la Constitución escrita no corresponde a la real, surge el conflicto, en el que no se puede hacer nada y en el que, a la larga, la Constitución escrita, la simple hoja de papel, tiene que sucumbir ante la verdadera Constitución, ante las relaciones de poder existentes verdaderamente en el país.» La consecuencia de este análisis, referido a la revolución de 1848,

³⁸ KIRCHHEIMER, O., p. 52.

³⁹ STRÖBEL, HEINRICH, *Die deutsche Revolution*, 1922 (2: cd.), pp. 142 Y ss.

era palmaria: «¿Qué tendría, pues, que haber sucedido? Bueno, pues ante todo habría que haber hecho Constitución *verdadera*, no *escrita*, es decir, habría que haber cambiado las relaciones de poder realmente existentes en el país, habría que haberlas cambiado en favor del ciudadano» 40. Respecto a la Constitución de Weimar se puede decir lo mismo que se puede decir respecto a la Constitución prusiana «otorgada» de mediados del siglo pasado, es decir, su análisis crítico conduce necesariamente al análisis de las acciones y decisiones políticas precedentes, en este caso concreto al análisis de la revolución de 1918-19. «Nuestro tiempo enfermo no puede ser curado con una nueva Constitución», había proclamado en Weimar ya en febrero de 1919 el diputado del DDP frente a todos aquellos que se entregaban a la ilusión de que una Constitución tenía la fuerza de conformar a la sociedad a su imagen y semejanza, de dar lugar a los progresos necesarios que no habían sido conseguidos en la lid política 41. Sin embargo, su advertencia pasó tan inadvertida como la clarividente crítica de políticos socialistas: la Constitución liberal-democrática no fue erigida --como casi siempre se subraya en exceso— sobre las ruinas de una guerra mundial perdida, sino también, y sobre todo, sobre las bases de una Constitución social no democrática, marcada por un *Estado autoritario*. Fue el resultado de una revolución fracasada, no de una revolución coronada por el éxito.

⁴⁰ LASALLE, F., p. 85.

⁴¹ Cfr. por ITEILFRON, E., I. 2, p. 963.