

APROXIMACIÓN A LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR EN LA OCASIÓN DE SU CENTENARIO PROF. DR. RAINER GROTE*

SUMARIO

I. Introducción: La génesis difícil de la Constitución de Weimar. II. La obra de la Asamblea Nacional Constituyente: ¿ruptura o continuidad? III. Las innovaciones de la Constitución de Weimar en el sector institucional. 1. Reforma del sistema federal. 2. Introducción de un sistema parlamentario híbrido. 3. "La Constitución más democrática del mundo": mecanismos de participación directa en la Constitución de Weimar. IV. Intervencionismo estatal en la economía V. Derechos fundamentales y transformación de orden social VI. En particular: los derechos económicos y sociales. VII. Conclusión: la actualidad de la Constitución de Weimar.

* Prof., Dr. iur., LL.M. (Edinburgh), Senior Research Fellow en el Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional.

INTRODUCCIÓN: LA GÉNESIS DIFÍCIL DE LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR

La Alemania moderna llegó a alcanzar su unidad política sólo en la segunda mitad del siglo XIX, después de una lucha que se había iniciado como respuesta a la Revolución francesa y la ocupación de gran parte de los territorios alemanes por tropas francesas durante el reino de Napoleón Bonaparte. El viejo santo imperio romano-germánico (*Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation*) que disolvió Napoleón en 1804 apenas obraba como una fuerza histórica de unidad entre los alemanes viviendo en sus varios territorios. La Constitución del Imperio alemán de 1871 llega después de muchos intentos de unificación que marcan la historia alemana del siglo XIX. La unión sólo es posible una vez que la rivalidad por la hegemonía alemana se resuelve a favor de Prusia y en detrimento de Austria en la guerra de 1866¹.

Sin embargo, la constitución del *Reich* adoptada en 1871 tras la guerra contra Francia que finalmente había sucedido en provocar la adhesión de los estados del Sud al proyecto nacional concebido y dirigido por parte de Prusia, establecía la base legal no a la formación de un estado nacional unitario según el modelo francés, sino al establecimiento de una confederación monárquica. Los estados alemanes, al formar la confederación, no perdieron ni su antiguo carácter, ni su independencia. La Constitución de 1871 se superponía al régimen organizativo de cada uno de los Estados miembros². El preámbulo de la constitución de 1871 mostraba claramente que no se trataba de constituir un estado, sino de convenir las bases de una confederación de reinos, ducados y ciudades

¹ Ana Victoria Sánchez Urrutia, La Fuerza de la Constitución y la Constitución de la Fuerza, *Revista Española de Derecho Constitucional* 13 (1993), 313, 314.

² Sánchez Urrutia (n. 1), 314.

libres para fines determinados y que la autoridad y la soberanía de la nueva entidad surgían tan solo de ese tratado de príncipes³. Las funciones que se entregaban al Imperio confirman más en este punto de vista; tan solo de algunas relativas a la legislación común y de otras sobre comercio, comunicaciones y negocios militares se desprendieron de los estados particulares, reservándose con respecto a las otras materias la plenitud de la soberanía. El emperador de Alemania, a pesar de su sonante título, no era más que el presidente de la confederación, el primero entre los príncipes.

Lo que definía más claramente el carácter del nuevo estado eran las funciones del *Bundesrat*, formado por los representantes de los miembros de la confederación, en el que residía efectivamente el gobierno. En el *Bundesrat*, Prusia tenía derecho a 17 delegados, mientras que el que más tenía después de Prusia era Baviera, con seis. Este significaba también que Prusia era el único Estado que por sí solo podía bloquear una reforma constitucional⁴. Es cierto que al lado existía también el *Reichstag* como cámara elegida directamente por el pueblo alemán, pero sus funciones estaban limitadas a la legislación. No tenía ningún poder del control frente al poder ejecutivo ejercido efectivamente por el Canciller del Reich, nombrado por el Emperador, quien dirigía los asuntos del Reich desde el presidio del Consejo Federal⁵.

El régimen que la Prusia había impuesto a Alemania entonces no era una democracia parlamentaria, sino más bien un sistema de privilegio basada sobre una jerarquía social bastante rigurosa, como lo demuestra la votación por clases para la elección de la Cámara de los Diputados practicada en Prusia hasta el fin de la Primera Guerra Mundial⁶. La sociedad alemana estaba fuertemente dividida en tres sectores:

³ Enrique Martínez Paz, La constitución alemana de 11 agosto de 1919, Revista de la Universidad Nacional de Córdoba 8-9-10 (1921), 257, 258.

⁴ Según el artículo 76 de la Constitución del Imperio alemán de 1871, una reforma constitucional que tuviese 14 votos en contra en el *Bundesrat* era considerada como rechazada.

⁵ Artículo 15 de la Constitución de 1871.

⁶ El padrón electoral se dividía en tres tramos o clases, de acuerdo a las rentas e impuestos de los votantes. Cada una de las clases tenía una ponderación igual a las otras, independientemente del número de electores que la compusieran, por lo que el desequilibrio en la distribución del ingreso hacía que este sistema abrigara distorsiones especialmente fuertes, véase Thomas Kühne, Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur, Düsseldorf 1994.

el primero, los *junker*, herederos de los tradicionales poderes terratenientes, cuyo eje de influencia estaba dado en el mundo rural, decadente por la rápida migración a las ciudades. Un segundo sector, ubicado en los industriales, promotores de medidas estatales como la reducción de aranceles, tropezaba en muchas ocasiones con los intereses terratenientes. Finalmente, el crecimiento rápido del tercer sector, el obrero, en la segunda mitad del siglo XIX supuso un choque con las partes anteriormente descritas y con algunas políticas estatales, lo que fomentó la creación de agrupaciones sindicales y partidos políticos, como el Partido Socialdemócrata (SPD). De esta manera, la balanza electoral comenzó a inclinarse hacia partidos obrero-sindicales, por el peso que ejercían las tasas de crecimiento demográfico urbano y, con él, el aumento del proletariado en las principales ciudades alemanas, por lo que no fue casualidad que partidos socialdemócratas, como el SPD, obtuvieran victorias contundentes en el *Reichstag*: para 1912, fue el partido más votado de Alemania⁷. El fin de la Gran Guerra acentuó estas divisiones internas de la sociedad alemana. El sacrificio que la guerra había exigido al pueblo y la ineficacia de su esfuerzo, iban haciendo crecer el descontento, y con él se acentuaba la opinión que exigía cambios fundamentales en la organización política.

Poco antes del fin de la guerra, en octubre 1918, se dictarán leyes de reforma constitucional que preveían que el Canciller del Imperio nombrado por el Emperador también necesita la confianza del *Reichstag* para ejercer sus funciones y sometían el comando militar del Emperador al control parlamentario. Estas reformas tendieron a desmilitarizar la dirección del Estado – en parte para dilatar los señalamientos hacia la responsabilidad del Ejército en la pérdida de la guerra⁸ – y efectivamente convertían el gobierno alemán en pleno régimen parlamentario⁹. Sin embargo, no bastaron para conjurar la grave situación interna y la rápida degradación de la situación militar de Alemania particularmente en el teatro occidental. El Emperador Guillermo II prefirió la abdicación y el exilio en Holanda a la vida bajo un régimen parlamentario.

⁷ Juan David Restrepo Zapata, La Constitución alemana de Weimar (1919), ¿una utopía en medio de la crisis? Estudios Internacionales 190 (2018), 88.

⁸ Restrepo Zapata (n. 7), 89.

⁹ Reinhard Rürup, Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar, Ayer No. 5: El Estado Alemán (1870-1992), 128/29.

A la hora de la derrota militar los levantamientos comenzaron a aparecer por toda Alemania. Sectores militares se rebelaron contra algunos aspectos de su estructura jerárquica y tomaron el poder de localidades. También, mediante la figura de “consejos”, los obreros se amotinaron y arrebataron al Estado el control de algunas poblaciones, donde el objetivo se convirtió en democratizar y transformar el régimen de propiedad; en una palabra, se pretendía instaurar el socialismo. De todas partes llegaron noticias sobre la formación de Consejos de obreros y soldados. En general, la revolución se deslizó sin alteración esencial del orden económico y sin derramamiento de sangre. En muchas ciudades fue reconocido, sin vacilación alguna, el Consejo de Obreros y Soldados por las autoridades militares, encargándose de la administración municipal¹⁰.

El gobierno transicional en la capital Berlín, por otra parte, fue asumido por el partido SPD encabezado por Friedrich Ebert, promotor de una Asamblea Nacional Constituyente, que transformara al Estado en una república democrática y que resolviera los grandes problemas del momento, tales como la firma del armisticio, la desmovilización del Ejército, evitar la revolución y levantar la economía. Fue a partir de allí que la refundación de Alemania incurrió en la aparición de alianzas que vinculaban a sectores conservadores —donde se incluyó a los militares, pero también a los industriales— con el gobierno y los sindicatos. La prioridad absoluta del sector castrense fue la moderación del proceso revolucionario y la supresión de los consejos levantados por todo el país —intentado así eliminar la influencia comunista sobre las decisiones gubernamentales— mientras que los industriales se comprometieron a endosar un reforzamiento de las garantías laborales de sus empleados, en contrapartida por el mantenimiento de su poder económico. Estos movimientos negociadores fragmentaban con regularidad la cohesión de partidos como el SPD, al cual le reclamaban mayor compromiso en la defensa de sus ideales, segregándose de los partidos como el Comunista de Alemania KPD, y el espartaquista¹¹.

La agitación llegó a un punto de no retorno, del cual surgieron grupos de extrema derecha armados, denominados *Freikorps*, con fi-

¹⁰ Restrepo Zapata (n. 7), 89/90.

¹¹ Restrepo Zapata (n. 7), 90.

nanciamiento de los industriales y con el auspicio de los militares. En parte, estas estructuras derivaron de la desmovilización acelerada que se implementó en el Ejército — algo forzado, además, por la pérdida de la guerra—. Lo anterior daba la impresión a muchos contemporáneos de asistir a una alianza entre socialdemócratas y algunos sectores conservadores para impedir la transformación del statu quo. Un ejemplo de ello, para varios, fue la sofocación de los intentos revolucionarios en Baviera y Múnich, de corte comunista, que fueron contenidos por el Ejército y las *Freikorps*¹². Gran parte de la socialdemocracia veía en el parlamentarismo el mecanismo para conseguir sus ideales políticos, dentro del marco del orden, la tranquilidad y la legalidad, por lo cual, atentar contra esta posibilidad de acción política —nacida del mundo burgués— era vista como dañina por ese sector¹³. El mismo Friedrich Ebert invitaba a adoptar el sistema parlamentario, de lo contrario, “la revolución social será inevitable. Desde luego, yo no la deseo, es más, la odio como a un delito”¹⁴. La búsqueda de la revolución no era opción, más bien su extinción era por lo que combatían en conjunto con otros sectores. De esta manera, junto con una violenta represión por parte de las alas castrenses más conservadoras y recicladas de la guerra —y con una nutrida ayuda de los *Freikorps*— se eliminaron poco a poco los focos que la revolución había dejado en toda Alemania. Sin embargo, pese a la parcial victoria del conservadurismo, las clases dominantes sabían que la coyuntura en la que se encontraban determinaba que la adopción de ciertas políticas en favor de las clases desfavorecidas era necesaria para mantener los fundamentos de su poder¹⁵.

II. LA OBRA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD?

Este era el contexto sociopolítico en que tuvieron lugar las elecciones para la Asamblea Constituyente encargada de elaborar una nueva

¹² Restrepo Zapata (n. 7), 91.

¹³ Rürup (n. 9), 131.

¹⁴ Reinhard Kühnl, *La República de Weimar: establecimiento, estructuras y destrucción de una democracia*, Valencia 1991, 26.

¹⁵ Restrepo Zapata (n. 7), 91.

constitución para el país el 19 de enero de 1919. En las elecciones el partido SPD consiguió 165 representantes (el 38% de la Asamblea); el *Zentrum* 90 (20%); y Demócratas Alemanes o DDP 75 (18%), de un total de 423 miembros¹⁶. En las discusiones de la Asamblea que se iniciaron el 6 de febrero en Weimar, lugar que fue seleccionado sobre todo para sustraer la Asamblea a la presión de manifestaciones de masas a esperar en la capital Berlín¹⁷ dominaba una coalición combinando sectores del Partido Centro Católico (*Zentrum*) y del liberal Partido Demócrata Alemán (*DDP*) con el partido SPD, consolidando un control de más de tres cuartos de las curules¹⁸. Esta coalición era un pacto entre las distintas agrupaciones políticas que veían en la nueva república una opción de salida de la peligrosa coyuntura en la que se encontraban, por lo cual apelaron al pueblo alemán para terminar la feroz agitación. Sin embargo, el dilema radicó en cómo construir una constitución que representara las intenciones de sectores tan diferentes de la sociedad alemana ¿Cuál tendría que ser el articulado que demostrara una ruptura con el Antiguo Régimen, pero que al mismo tiempo diera cabida a las clases conservadoras, históricamente detentadoras del poder?

La búsqueda de este compromiso difícil y frágil en una sociedad fuertemente dividida por el resultado desastroso de la guerra y la agitación social fomentado por la quiebra del orden político y social tradicional se refleja en el texto de la Constitución, finalmente adoptado con 262 contra 75 votos el 31 julio¹⁹. Su preámbulo menciona a un pueblo alemán consolidado en forma de nación, que reconocía sus “diversas ramas”, propuesta que intentaba superar la histórica división que representaba la fragmentación de Alemania en entidades regionales en un estilo de Estado federado de prusianos, bávaros, y sajones, entre otros, y así consagrar un Estado nacional alemán. Sin embargo, la mención siguiente que la nación alemana esta “animada de la voluntad de renovar y consolidar su *Reich* en nombre de la libertad y de la justicia” hace una

¹⁶ Ottmar Bühler, Formación de la nueva constitución del Reich. La Constitución alemana, Madrid 1931, 32.

¹⁷ Rürup (n. 9), 142.

¹⁸ Restrepo Zapata (n. 7), 91.

¹⁹ 86 diputados no tomaron parte en la votación final, Rürup (n. 9), 156, quien califica esta reducida mayoría como símbolo del “opaco comienzo” de la Constitución de Weimar.

referencia directa a la prolongación de lo que representaba el pasado *Reich* alemán, confirmando que la nueva Constitución no renuncia a todas las tradiciones venidas del Antiguo Régimen. Este ha sido interpretado como un intento por reformar al Estado desde adentro, refrescando, tal vez, el aparataje institucional que sería imposible de sostener sin una profunda modernización y sin darle características que mostraran el enrolamiento del pueblo y de los nuevos actores políticos y sociales aspirando a la libertad y la justicia²⁰. Según el análisis de Carl Schmitt²¹ la nueva constitución no fundaba un nuevo Estado alemán, sino significaba solo que un pueblo que creía hasta ahora no poder existir políticamente sino a base del principio monárquico, cuando desaparece políticamente ese principio, continuó su existencia por virtud de propia decisión política, mediante una Constitución que se da a sí mismo²². En otros términos, la nueva Constitución no significó el triunfo de una profunda revolución política o social en la Alemania de posguerra, sino un reajuste o profunda reforma institucional²³.

Sin embargo, la Constitución de Weimar consagró por primera vez en la historia constitucional de Alemania la república democrática como régimen constitucional alemán. El artículo 2 dice que el Reich alemán es una república y que el poder público emana del pueblo. En cierto sentido la introducción del principio democrático era una improvisación que carecía de una tradición histórica en que se asiente. Aún algunos meses antes de la revolución los partidos no creían una exigencia de los tiempos el cambio del sistema monárquico de gobierno. Pensaban que este aseguraba mejor los intereses sociales y económicos de las clases trabajadoras que una república democrática capitalista, pero la conmoción producida por la derrota, unidos a los infinitos males que aquejaban al pueblo y la casi imposibilidad en que se encontraban los príncipes para tratar la paz con las naciones extranjeras, privaron a los gobiernos de toda fuerza moral, determinando el desmoronamiento casi

²⁰ Restrepo Zapata (n. 7), 92.

²¹ Sobre la significación de Schmitt para la interpretación de la Constitución de Weimar véase Francisco Serra Giménez, Carl Schmitt, “Teórico” de la Constitución de Weimar, Pensamiento 72 (2016), 505.

²² Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, Madrid 1982, 150.

²³ Restrepo Zapata (n. 7), 93.

espontáneo de la monarquía. La república nació, así como una nueva solución al desastre militar y político, encontrada en un momento oscuro y de desesperación²⁴.

III. LAS INNOVACIONES DE LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR EN EL SECTOR INSTITUCIONAL

De la Constitución de Weimar se ha dicho que es posible identificar varias teorías sobre Estado, pero ninguna clara y definida que permite deducir sobre qué concretos presupuestos ideológico-políticos descansa la organización del poder del Estado y las relaciones entre éste y los ciudadanos²⁵.

Reforma del sistema federal

Con respecto a la organización territorial, la Constitución adopta un modelo que combina tendencias claramente unitaristas como el reforzamiento de las funciones legislativas del Reichstag con aspectos más federalizantes, particularmente en autonomía orgánica que se reconoce a los diferentes *Länder*²⁶. Los estados particulares, los *Länder*, conservan un territorio propio (arts. 2, 18, 78) que en general no puede ser modificado sin la intervención del gobierno o de la población interesada. Tienen una constitución y un gobierno que se dan a sí mismos (art. 17), materias de legislación de su exclusiva competencia y participan en su carácter de entidades con personalidad propia en las decisiones del estado central, del *Reich*, en su gobierno y administración (art. 6).

Sin embargo, el art. 18 clarifica que la división del *Reich* en *Länder* debe servir al mayor desenvolvimiento económico y cultural del pueblo, teniendo en cuenta, dentro de lo posible, la voluntad de la población interesada. Por eso, la modificación de los territorios de los *Länder*

²⁴ Martínez Paz (n. 3), 268.

²⁵ Leonardo Álvarez Álvarez, La Constitución de Weimar ¿Una República sin Republicanos?, Historia Constitucional 12 (2011), 443, 450 refiriéndose a las observaciones del constitucionalista alemán de la época Walter Jellinek.

²⁶ Álvarez Álvarez (n. 25), 453.

y la formación de nuevos *Länder* dentro del Reich es posible, pudiendo realizarse por medio de leyes del Reich en la forma de las relativas a la reforma de la Constitución. El art. 18 se debía al reconocimiento que no era posible ningún equilibrio político mientras Alemania estuviese compuesta por un gran estado, la Prusia, y por otros tantos de importancia absolutamente inferior. El primer proyecto de la constitución había creado por división del territorio prusiano una serie de países y que se libraría una verdadera batalla para el triunfo de este concepto. Pero las circunstancias políticas no favorecieron esta iniciativa: se llegó a temer la separación de Prusia del Reich, y ante tal amenaza se prefirió diferir para más tarde la rectificación de los límites territoriales de los países, compromiso que conducía a la adopción del art. 18²⁷.

Para llenar las funciones que la antigua constitución atribuía al *Bundesrat* se creyó un consejo de un carácter semejante, pero de muy limitadas atribuciones: el *Reichsrat*. El *Reichsrat* se componía de representantes de los *Länder* alemanes a razón de uno por cada millón de habitantes, pero en caso que la población de un país no alcanzó a esa cifra, tenía sin embargo derecho a un representante, y en tal circunstancia, los estados mayores podían también enviar un representante más, si tuvieron un exceso de habitantes que no alcance a un millón, pero que era por lo menos igual al del total de los habitantes del país menor. Los representantes de los países en el *Reichsrat* eran los mismos miembros de sus gobiernos locales, (art. 63), salvo por la Prusia para la que preveía la constitución que la mitad de sus votos procedía no del gobierno prusiano sino de las administraciones de las provincias prusianas (art. 63 y 168), providencia tomada para dar personalidad a los territorios sometidos a la Prusia y para defender al *Reich* de la hegemonía prusiana²⁸. Con el mismo objetivo, art. 61 disponía que ningún *Land* podía ser representado por más de dos quintos del total de los votos.

El carácter especial del *Reichsrat* dentro de la Constitución era definido con claridad en el artículo 60 según lo cual era un órgano creado para representar a “los *Länder* alemanes en la legislación y administración del Reich”, pero esta representación no lo hizo elevar hasta la

²⁷ Martínez Paz (n. 3), 267.

²⁸ Martínez Paz (n. 3), 276.

posición de un órgano propiamente legislativo que integró con el Reichstag un verdadero poder. Sus funciones indicaban claramente que era un cuerpo especial, expresión del régimen federal, con funciones bien limitadas y de escaso poder de decisión, compuestos de enviados representantes de los *Länder* países y para tutelar los intereses particulares de los mismos²⁹. Las funciones atribuidas al *Reichsrat* le hicieron tomar parte en la legislación y administración general y especialmente en los que interesaba a los *Länder*. Intervenia en la legislación prestando su consentimiento al gobierno toda vez que éste se dispone a presentar un proyecto de ley (art. 69), o cuando opuso su veto a las leyes sancionadas por el Reichstag (art. 74 y 76), o cuando otorgó o negó su asentimiento al Reichstag para la sanción de un nuevo gasto o un aumento en los fijados por el presupuesto (art. 85). Intervenia también en la administración cuando se trató de leyes cuyo cumplimiento era encargado a las autoridades de los *Länder*, respecto a los cuales el gobierno no podía dictar prescripciones administrativas de carácter general sin obtener previamente el consentimiento *Reichsrat* (art. 77).

Introducción de un sistema parlamentario híbrido

Si los cambios a la organización territorial el estado quedaba bastante moderados, esta observación no es válida para la organización política que pasó de un sistema de gobierno monárquico a un sistema parlamentario con una posición fuerte del Presidente del Reich. Este cambio de sistemas políticos en Alemania conducía a un modelo híbrido combinando elementos propios de una república presidencialista, junto a otros más caracteres del régimen parlamentario, así como fórmulas tomadas del sistema de gabinete³⁰. En este sistema un presidente “fuerte”, elegible directamente por el pueblo, debía suponer un auténtico contrapeso frente al *Reichstag*. El motivo político decisivo de esta construcción era el temor de un absolutismo parlamentario”, como lo llamaba Hugo Preuß, el Secretario de Estado en cargo de la preparación del proyecto de Constitución³¹.

²⁹ Martínez Paz (n. 3), 277.

³⁰ Álvarez Álvarez (n. 25), 453.

³¹ Rürup (n. 9), 150.

La Constitución enuncia al *Reichstag* como órgano de representación principal del pueblo alemán. Era compuesto por diputados elegidos por el pueblo alemán para un periodo de 4 años (art. 20). Los diputados gozaban de las garantías de seguridad e independencia precisas para el ejercicio de sus funciones por el tiempo que duraran las sesiones y en tanto que una medida restrictiva podía trabar el libre ejercicio de sus funciones (arts. 36 ss.).

Las funciones desempeñadas por el *Reichstag* eran las relativas al ejercicio de la soberanía, la legislativa y la de control sobre los otros poderes. Ejercía funciones de soberanía al declarar la guerra y concluir la paz (art. 45), al autorizar las alianzas y tratados con los estados extranjeros. La función legislativa era la más amplia, abarcando casi la totalidad de su acción. Los poderes de contralor caracterizaban a la República de Weimar como sistema parlamentario: en el artículo 54 era previsto que el canciller y los ministros necesitan para el ejercicio de sus funciones la confianza del *Reichstag*. Además, podía dirigir interrogaciones e interpelaciones a los miembros del gobierno, pedir al pueblo la deposición del Presidente, y acusar a éste, al canciller y a los ministros ante la corte de justicia del Estado alemán (art. 59). Tenía el derecho a constituir comisiones de investigación (art. 34) y comisiones permanentes para los negocios exteriores, para la defensa de los derechos de la representación popular, frente al gobierno del Reich para el tiempo que no sesiona el *Reichstag*.

Una innovación importante era la creación del Presidente del Reich quién por medio del voto popular, directo y universal de todos los alemanes, representaría la unidad del pueblo. Con esta idea de “*Er-satzkaiser*” 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 partidos³²”. El Presidente tendría las facultades de firmar tratados y alianzas internacionalmente y poseería el “mando supremo de todas las fuerzas militares”. Además, tendría el poder importante de declarar el Estado de excepción “suspendiendo provisionalmente, en todo o en parte, los derechos fundamentales” (art. 48), por lo cual, a pesar de sus pocas

³² Rürup (n. 9), 150.

atribuciones, sería fundamental para el correcto funcionamiento de las instituciones y de la vida democrática del Reich.

El Gobierno por otra parte, sería asumido por un gabinete ministerial presidido por un Canciller imperial, que sería nombrado por el Presidente, en dicho órgano descansaría el Poder Ejecutivo del Estado y tendría que tener la “confianza del Reichstag para ejercer su cargo”. El gobierno participó de la acción ejecutiva en cuanto se exigió, para su validez, que el canciller o los ministros refrenden los actos del Presidente del Reich (art. 50) y en cuanto se le autorizó a dictar disposiciones generales y reglamentos para la ejecución de las leyes y vigilar su cumplimiento (arts. 15, 77, 88, 91, 98. 165). Participó de la acción legislativa al presentar proyectos de leyes ante el *Reichstag* (art. 68) y al convocar al *Reichsrat* y tomar parte en sus deliberaciones (art. 64). Dentro del gobierno se advirtió claramente una doble función: una puramente política atribuida al canciller, él es precisamente quien gobierna, y otra de simple administración, encargada, sea individualmente a los ministros, o colectivamente al gabinete (art. 58).

“La Constitución más democrática del mundo”: mecanismos de participación directa en la Constitución de Weimar

Pero el sistema democrático previsto por la Constitución de Weimar no se limitaba a los mecanismos de democracia representativa. Introducía también mecanismos de participación directa del pueblo en el gobierno. Toda vez que se trataba de modificar los límites territoriales de los *Länder*, la voluntad popular debía tenerse en cuenta. Cuando un tercio de los habitantes del *Land* interesado con derecho de voto pidió un plebiscito sobre la cuestión, el gobierno estaba obligado a ordenarlo, y si la solución era favorable a un cambio, el gobierno estaba obligado a presentar un proyecto en este sentido a la Asamblea del *Reich*. Similarmente, el Presidente del *Reich* podía ser depuesto, a pedido de la Asamblea del Reich, por vía de plebiscito. Si este era favorable al Presidente, queda en su puesto y la Asamblea se encontraba disuelta. En otras palabras, en caso de conflicto grave entre el Presidente del Reich y la Asamblea, podía recorrer directamente al pueblo, quien decidió en una sola votación imprimiendo su rumbo al gobierno. El pesado mecanismo del juicio político quedaba aquí reemplazado por el más simple

del plebiscito, ofreciendo esto procedimiento además el medio de evitar los prolongados conflictos de poderes.

La intervención del pueblo en el proceso legislativo era aún más amplia. Para la sanción de las leyes se requería la participación del Presidente del *Reich*, del *Reichstag* y del *Reichsrat*. Si una ley votada por el *Reichstag* fue vetada por el *Reichsrat*, el Presidente del Reich debía, si la ley modificó la constitución, y podía, si se trató de una ley ordinaria, someterla al referéndum popular. Conforme al resultado de éste, predominó el voto de una o de otra Asamblea (arts. 76 y 74). Si una ley dictada por el *Reichstag* no fue aceptada por el Presidente del Reich, éste podía antes de ordenar su publicación someterla al referéndum (art. 73). Era también caso de referéndum cuando lo pidió una vigésima parte de los que tenían derecho a voto, relativamente a una ley cuya publicación había sido suspendida (art. 73). Pero la participación popular en la legislación más interesante resultaba de la de iniciativa de las leyes. Un décimo de los electores podía presentar un proyecto de ley para que sea sometida al referéndum y si éste le era favorable pasó a la Asamblea del Reich para su aprobación.

IV. INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LA ECONOMÍA

Otro rasgo característico de la Constitución de Weimar era la consagración de un rol principal en la economía. En consecuencia, directa de la economía de la guerra que ya había roto con gran parte de las tradiciones clásicas del liberalismo la Constitución de Weimar marcó un paso importante consagrando la intervención estatal en la vida económica y social también en tiempo de paz. Contenía una multiplicidad de disposiciones que versan sobre el orden económico, educativo, social, familiar y religioso, entre otros. Sus artículos permitían la vinculación directa del Estado en la regulación y control por parte de este, en las materias e intereses de los temas mencionados. Es de resaltar que el intervencionismo de Estado no fue nuevo para Alemania —ni lo era para el mundo—, solo que las nuevas regulaciones iban más allá de lo acostumbrado³³.

³³ Restrepo Zapata (n. 7), 95.

Los artículos que asignaban atribuciones importantes al Estado en materia de la regulación e infraestructura económica incluyeron los artículos 6³⁴ y 7³⁵. Su análisis pone de relieve que el fortalecimiento del mercado nacional obligaba, en algunos casos, a proteger mediante una carga arancelaria a los productos interiores, su regulación corría por cuenta del Estado, el cual —bajo su única discreción—, tenía la potestad constitucional de incrementarlos o rebajarlos, dependiendo de las necesidades que se estuviesen presentando (Artículo 6). La necesidad de fomentar el desarrollo nacional se daba en un momento de extrema debilidad económica. La Guerra desgastó el complejo industrial construido durante el Imperio y la capacidad fiscal del Estado estaba en entredicho.

La adopción de un ordenamiento que pudiera versar sobre la demografía del país, y con ello sobre los recién nacidos, los niños y los jóvenes, era también un elemento central del intervencionismo estatal en la vida cotidiana de la sociedad alemana. La Constitución abrió la puerta a los legisladores para ir más allá y regular aspectos como la maternidad, derechos de la juventud, lo sanitario, lo veterinario e incluyendo “la protección de las plantas contra enfermedades y agentes nocivos” (Artículo 7). De esta manera, el texto de la Constitución indicó el carácter amplio de la intervención estatal, que no solo tuviera en cuenta la economía, sino que también entrarían en el dominio estatal aspectos como la construcción de obras, la regulación del comercio, la industria y hasta la cultura. Además, el artículo 9 permitió la ampliación

³⁴ “El Reich tiene a su cargo la legislación exclusiva sobre: (...) 6. Régimen aduanero, así como unidad del territorio aduanero y mercantil, y libre circulación de mercancías; 7. Organización de correos y telégrafos, incluyendo, además, los teléfonos...”

³⁵ “El Reich legisla sobre: (...) 7. Política demográfica, protección a la maternidad, a los lactantes, a la infancia y a la juventud; régimen sanitario, régimen veterinario y protección de las plantas contra enfermedades y agentes nocivos; (...) 9. Derecho obrero, seguro y protección de obreros y empleados, así como bolsas de trabajo; (...) 12. Derecho de expropiación; 13. Socialización de las riquezas naturales y empresas económicas, así como producción, elaboración, reparto y fijación de precios de bienes económicos para la economía colectiva; 14. Comercio, sistema de pesas y medidas, emisión de papel moneda, régimen bancario y bolsas... 16. Industria y minería; 17. Régimen de seguros; 18. Navegación, pesca de altura y pesca costera; 19. Ferrocarriles, navegación interior, circulación automotora por tierra, mar y aire; así como la construcción de carreteras, tratándose de tráfico general o en cuanto afecte la defensa del país...”.

de la jurisdicción del *Reich*, siempre que esta tuviera la intención de conseguir el “bienestar común”.

Los medios de transporte similarmente fueron objeto de una exhaustiva intervención. Los ferrocarriles serían propiedad del Estado, quien se encargaría de su expansión y conservación en base del interés general. Además, aquellos que no estuvieran bajo su dominio, quedaban sujetos a la inspección de las autoridades correspondientes. Asimismo, todos los sistemas férreos quedaban a disposición del Estado por casos de defensa nacional. También, las vías fluviales serían objeto de intervención y control por parte de la institucionalidad. El artículo 97 expresaba que “es deber del Reich asumir la propiedad y administración de aquellas vías navegables que sirvan para el tráfico general. (...) Con el traspaso de una vía navegable al Reich, adquiere este el derecho de expropiación, de imponer tarifas, así como el régimen de aprovechamientos fluviales y de navegación”. Con todo lo anterior se configuraba un monopolio estatal a los medios de transporte, llevando la intervención a los niveles de posesión, dominio, control y operación de las arterias del Reich.

En cuanto a la vida social, el Estado se asignaba como misión “velar por la conservación de la pureza, sanidad y fomento social de la familia”, caso que, frente a una libre interpretación, podría justificar algunas teorías vitalistas, nacionalistas o incluso puristas de la raza alemana. También otorgaba a la educación “de la prole”, el carácter de “deber y derecho natural de los padres”, y se definió que la educación de la juventud se debía atender por medio de instituciones públicas, donde la “formación de maestros deberá regularse homogéneamente, siguiendo principios que se aplican a la alta cultura en general. Además, el Estado podía inspeccionar las organizaciones escolares cuando así lo dispusiera. Todo ello implicaba una agrupación de funciones, que pasarían por la autoridad y orden del Estado, que procuraría el “fomento social” y el “bienestar” de Alemania. Intervenir en aspectos como la familia y la educación expandía las posibilidades del Estado de llegar a todos los niveles de la sociedad. Con ello se aseguraría el control y la regulación desde lo micro hasta lo macro³⁶.

³⁶ Restrepo Zapata (n. 7), 97.

Un aspecto importante de tratar en este contexto es la reforma de la tierra que se consagraba en la Constitución. El artículo 155 habló sobre los usos y posesiones de la tierra, expresando que “el reparto y el aprovechamiento del suelo será inspeccionado por el Reich, de tal suerte que impida los abusos y tienda al objetivo de que cada alemán tenga una habitación sana y que todas las familias alemanas, especialmente las numerosas, tengan a su disposición una cantidad de terreno suficiente a sus necesidades”. También agregaba que “podrá ser expropiada la propiedad de aquellos inmuebles cuya adquisición se requiera para las necesidades de habitación, para el fomento de la colonización o rotulación, y para el mejoramiento de la agricultura”. Además, exponía que “el cultivo y explotación del suelo es un deber del propietario para con la colectividad. El aumento del valor del suelo, que no sea debido a una inversión de trabajo o de capital, redundará en beneficio de la colectividad”. Estas capacidades de intervención del Estado modificaban y limitaban la inviolabilidad del régimen de propiedad privada que, a pesar de consagrarse en la Constitución, tenía unos condicionantes claros, basados en la productividad. La tasa demográfica que presentaba Alemania en 1919 – aproximadamente 61 millones de habitantes – requería la desamortización de tierras sin uso. Esto exigió la adopción de herramientas fuertes por parte del Estado, que permitieran la enajenación de la propiedad privada con la función de colectivizarla y volverla productiva. Además, convirtió en deber el cultivo y la producción, como también refundó a la propiedad dentro del espíritu colectivo. Esta faceta de la Constitución destronaba a los latifundistas que se anclaban a la posesión de la tierra como sustento de su poderío económico³⁷.

La colectivización de la tierra, al ser planteada como objeto para el bienestar de las familias, inauguraba una posición socializante de la propiedad, con lo cual tendría matices marxistas, pero que, al mismo tiempo, reconocía a la propiedad privada dentro del marco normativo. Por todo lo anteriormente expuesto, algunos consideraban “contradictorio y oscuro el texto de la Constitución de Weimar respecto de la propiedad privada”, exponiendo la falta de garantías institucionales para afrontar los retos que allí se planteaban los legisladores³⁸.

³⁷ Restrepo Zapato (n. 7), 98.

³⁸ Schmitt (n. 22), 232/33.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES Y TRANSFORMACIÓN DE ORDEN SOCIAL

En su segunda parte principal, la Constitución de Weimar consagró un catálogo extendido de los derechos fundamentales de los alemanes. La ampliación de derechos políticos y la homogenización de la igualdad ante la ley de hombres y mujeres, se consiguió con una serie de artículos que planteaban que “todos los alemanes son iguales ante la ley. Hombres y mujeres tienen por principio los mismos derechos y deberes políticos. Los privilegios o restricciones que en materia de derecho público se derivan del nacimiento o pertenencia a una clase determinada quedan abolidos. Los títulos nobiliarios servirán solo como parte del nombre y no se concederán en lo sucesivo. Solo podrán concederse títulos cuando designen un cargo o una profesión. Esto no afecta a los grados académicos (art. 109)”. Este artículo eliminaba los históricos privilegios estamentales de una sociedad profundamente aristocrática, quebrando de esta manera las tradiciones de origen feudal y dando vía libre al nuevo mundo económico y político que deseaban los sectores socialdemócratas³⁹. La no-distinción por clases fue una utopía que tenía sus límites en una sociedad acostumbrada a la tradición aristocrática y monárquica, la posterior aparición de Hindenburg en la presidencia del Estado daría una clara muestra del poco deseo de abandonar las arcaicas distinciones de poder en Alemania.

La adopción de la igualdad ante la ley de todos los alemanes – hombres y mujeres –, implicaba realizar la inclusión del sector femenino en el mundo político, en las mismas condiciones que lo realizaban los hombres. La nueva disposición constitucional reconocía, de este modo, que el papel de las mujeres sería fundamental para la República que planteaban en Weimar. Además, el contexto de Alemania demandaba una democratización de la sociedad y el pasado reciente del país, que posicionó a las mujeres en el sector industrial y económico, mientras los hombres luchaban en el frente de batalla. Ello obligó a los legisladores a extender los derechos y, con ello, los deberes.

³⁹ Restrepo Zapata (n. 7), 100.

El caso femenino también fue tratado y complementado por el artículo 128, donde se menciona que *“todos los ciudadanos, sin distinción, son admisibles a los cargos públicos según su capacidad y aptitudes y con arreglo a las leyes”*, y donde, además, *“se derogan todas las disposiciones de excepción relativas a los funcionarios femeninos”*. De esta manera, las mujeres podían elegir y ser elegidas, en el marco que las leyes dispusieran.

Finalmente, la modernización implicaba una clara política laica en el Estado. En sintonía con esto, la Constitución consolidaba el respeto por la diversidad religiosa en Alemania. El artículo 135 hablaba de la *“plena libertad de creencia y de conciencia. El libre ejercicio del culto está garantizado por la Constitución y queda bajo la protección del Estado”*, libertad que era complementaria a las consagradas en los artículos 118, 123 y 124 de palabra, prensa, reunión y asociación. También el aparato estatal sería independiente de las formulaciones religiosas, y las creencias no podrían interferir en las funciones y decisiones de los empleados públicos. La más explícita referencia al carácter no confesional de Alemania se encontraba en el artículo 137, que señalaba que *“no existe religión del Estado”*, con lo cual se rompía de lleno con los privilegios que las iglesias habían tenido en los asuntos seculares y las limitaba a ejercer sus creencias en el marco de la ley y en iguales condiciones jurídicas, unas y otras. Artículos 137 y las demás disposiciones reglando las relaciones entre el Estado y las comunidades religiosas fueron las únicas que posteriormente han sido incorporados integralmente en el texto de Lay Fundamental de la República Federal de Alemania en 1949.

VI. EN PARTICULAR: LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Todo lo anterior intentaba transformar un sistema político basado en la jerarquización y en el mantenimiento de una sociedad estamental, que estaba desapareciendo en gran parte del mundo occidental. La industrialización acelerada, heredera de la Revolución Industrial británica, fue la promotora de la expansión de un sector fundamental para el

desarrollo económico: la clase obrera. Estos hombres, mujeres e incluso niños, eran la base para el funcionamiento de los complejos industriales que buscaban la consolidación de un sistema económico basado en la obtención de lucro. Durante todo el siglo XIX, Alemania consiguió fomentar todo su aparato industrial, reforzando el mercado nacional y promoviendo la ciencia y la tecnología. En el proceso se pasó de un Estado con un régimen agrario, fundado en tiempos feudales, a un Estado industrial, que buscaba mercados y lucro dentro y fuera del país. Los obreros se convirtieron en uno de los eslabones más importantes de las cadenas de producción y su contribución al sector muchas veces no se veía retribuida en salarios o en calidad de vida. Bismarck, como buen estadista, había comprendido que debía reducir las presiones de la sociedad, concediendo un paquete de medidas legislativas como la Ley del Seguro de Enfermedad, en 1883, destinada a permitir una atención a la salud de los trabajadores, y una serie de garantías en la vejez.

Frente a los reclamos provenientes de los diferentes sectores sociales, los autores de la Constitución de Weimar incluyeron un conjunto de disposiciones regulando aspectos laborales, sanitarios y pensionales en el texto constitucional, que en ocasiones fueron novedosos en su formulación. Se estipulaba que *“el Reich legisla sobre: (...) protección a la maternidad, a los lactantes, a la infancia y a la juventud; régimen sanitario; (...) Derecho obrero, seguro y protección de obreros y empleados, así como bolsas de trabajo...”* (Artículo 7). Más adelante el artículo 7 señala que *“las energías de trabajo están bajo la protección especial del Reich. El Reich creará un derecho obrero homogéneo”*. Además, *“el trabajo intelectual, el derecho del autor, del inventor y del artista, gozan de la protección y asistencia del Reich. Por medio de convenciones internacionales se procurará dar validez y protección, incluso en el extranjero, a la ciencia, arte y técnica alemanes”*.

Todo ello facilitaba la reclamación y estructuración de derechos sindicales, conseguidos por el peso que la clase obrera ejercía en el Estado alemán de este período. También el derecho al descanso fue señalado por el artículo 139, expresando que *“el domingo y los días reconocidos como festivos, son puestos bajo la protección de la ley como días de descanso y de consagración espiritual”*. El receso laboral también

fue protegido por la Constitución cuando se tratara de ejercer derechos políticos, como en el caso de las elecciones: *“Quien se hallare en una relación de trabajo o servicio como obrero o como empleado, tiene el derecho de disponer de todo el tiempo libre necesario para ejercer sus derechos cívicos, e incluso, cuando con ello no perjudique en gran manera la marcha del trabajo, a ejercer los cargos públicos de carácter honoríficos que se le hubiesen confiado. La ley determinará hasta qué punto tiene derecho a retribución”*.

Esto, sin duda, garantizaba los ejercicios democráticos que fueran convocados por las organizaciones obreras, algo que tenía suma relación con las libertades de sindicalización que se consagraban en el artículo 159 y que velaban por la *“defensa y mejora de las condiciones de trabajo y producción”* y que no distinguía profesión. *“Todas las confabulaciones o medidas que intenten coartar o restringir esta libertad son contrarias a la ley”*. Ello daría pie a fortalecer las causas y los discursos que buscaran la defensa de lo obrero, ya no como un ideal por buscar, sino por consolidar y potenciar.

En cuanto a la legislación social, el artículo 161 exponía que *“para conservar la salud y la capacidad de trabajo, para la protección de la maternidad y para la previsión contra las consecuencias económicas de la vejez, debilidad y azares de la vida, creará el Reich un vasto sistema de seguros con la colaboración directa de los asegurados”*. Esto complementaría las leyes sociales que tenía Alemania, y condicionaba el aporte de los trabajadores. La salud de ellos garantizaba la prestación adecuada de sus servicios y disminuiría la improductividad de las personas.

Una de las disposiciones que pudo interpretarse dentro del espectro socialista, era la que versaba sobre los consejos del trabajo y de economía – algo similar a los consejos propuestos desde el marxismo. En ellas se hablaba de la colaboración de los empleados, a igual nivel que los empresarios en *“la regulación de las condiciones de salario y de trabajo, así como en el desarrollo económico total de las fuerzas productoras”* (art. 165). Entraban en las atribuciones de estos Consejos la de colaborar en la ejecución de las leyes de socialización, y en la elaboración de los proyectos de ley sobre política económica que les eran sometidos por el gobierno. Además, tenían el derecho de presentar por sí

proposiciones de ley sobre materias económicas que el gobierno estaba obligado a remitir al Reichstag⁴⁰. Aunque eran meramente consultivos, invitaban a la vinculación de las fuerzas en los asuntos económicos que afectaran a ambas partes, para tratar de proyectar resultados consensuados. Todo ello estructuró un Estado paternalista, de corriente social, que intentaba promulgar una legislación en favor de algunos sectores importantes para la economía, sin afectar los regímenes de propiedad o a los tenedores de los medios de producción⁴¹.

VII. CONCLUSIÓN: LA ACTUALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR

La Constitución de Weimar era controvertida en su época. La Constitución no era producto de una revolución triunfante sino el fruto de la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial. No era la proclamación, poderosa y segura de sí, de un nuevo orden político y social. 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 República⁴². Por otra parte, las disposiciones sobre la democracia directa tanto como la parte sobre derechos, incluso sobre derechos económicos y sociales, pertenecen a las partes de la Constitución que han dado lugar a su fama como una de las Constituciones más libres de mundo⁴³.

Lo cierto es que los autores de la Ley Fundamental alemana, de la constitución alemana que fue adoptada tras la derrota final de Alemania en la Segunda Guerra Mundial, trataban la constitución precedente largamente como modelo negativo. Sólo el capítulo sobre las relaciones entre el Estado y las comunidades religiosas fueron incorporados integralmente en el texto de la nueva Constitución. Todas las otras partes de la Constitución fueron reformadas, en muchas instancias de manera fundamental. Sobre todo, la arquitectura institucional, especialmente la concepción del Presidente del Reich como *Ersatzkaiser* y sus poderes

⁴⁰ Martínez Paz (n. 3), 279.

⁴¹ Restrepo Zapata (n. 7), 103.

⁴² Rürup (n. 9), 126.

⁴³ Ernst Fränkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964, 71.

excepcionales del artículo 48, pero también los mecanismos de participación directa de los ciudadanos, fueron identificados como entradas potenciales para corrientes autoritarias y totalitarias a la luz de la experiencia de Weimar, y reformado fundamentalmente.

Sin embargo, se puede decir que el intento de reconciliar la clase obrera con la República a través de la protección constitucional de derechos económicos y sociales ya indicaba un rasgo principal del futuro constitucionalismo alemán de la época posguerra. La implementación de muchas garantías sociales y económicas previstas en la Constitución de 1919 no tuvo lugar, principalmente por que los industriales no reconocían, más la necesidad de políticas sociales progresivas cuando desvaneció el espectro de la revolución en los años siguientes. Frente a eso, el papel que habían jugado los conflictos sociales en el naufragio de la primera República alemana era fuertemente presente en la mente de la clase política alemana que construía un estado de bienestar generoso en la época posguerra sobre una base textual mucho más escasa – esencialmente el principio de Estado social en el artículo 20 de la Ley Fundamental – que la que formaban las varias disposiciones sobre derechos económicos y sociales y la vida económica en la Constitución de Weimar. Por eso lograron, por medio de políticas económicas y sociales progresivas, en la integración de la clase obrera en el estado como fundamento de la estabilidad política y social que siempre había eludido a los arquitectos y defensores de la Constitución de Weimar⁴⁴.

⁴⁴ Ya en los debates de la Asamblea Constituyente en Weimar en 1919 el liberal Friedrich Naumann había introducido la idea del Estado social en el debate sobre derechos fundamentales, véase Rürup (n. 9), 154.