

EL HUNDIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA REPÚBLICA DE WEIMAR

JESÚS MARÍA CASAL*

INDIVIDUO DE NÚMERO DE LA CORPORACIÓN

SUMARIO

I. Introducción. II. La Constitución de Weimar: luces y sombras. III. Los gabinetes presidenciales y la grave degeneración institucional sufrida desde 1930. 1. Los gabinetes presidenciales. 2. La tenaza antiparlamentaria de los artículos 25 y 48 de la Constitución. IV. Las tentativas para salir explícitamente del sistema constitucional de Weimar, el golpe de Prusia y el papel de Carl Schmitt. V. El ascenso de Hitler al gobierno y los últimos decretos de emergencia. VI. Reflexiones sobre el hundimiento de la Constitución de Weimar.

* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Premio Georg Forster de la Fundación Alexander von Humboldt.

I. INTRODUCCIÓN

Al haberse cumplido en 2019 el centenario de la aprobación de la Constitución de Weimar, se ha renovado la discusión académica acerca de su significado como fuente político-normativa del periodo de entreguerras¹, que reflejaba aspiraciones de transformación política y social y a la vez conservaba puntos de apoyo con la tradición heredada. Se subrayan sus aportes al constitucionalismo, entre los cuales sobresale la consagración de un sistema democrático, con sufragio universal, igual y libre, lo cual inauguraba la democracia en Alemania, bajo un marco republicano. Ello implicaba un cambio en el paradigma de legitimación, en un régimen que todavía en 1918 mantenía, en el importante Reino de Prusia, un sufragio limitado y desigual que se canalizaba a través de estados o clases, y que tenía una estructura general de poder monárquica, con un parlamento para toda Alemania cuyas funciones eran reducidas, principalmente de deliberación y ratificación de algunas decisiones del Emperador o de su Canciller. Este parlamento era electo mediante sufragio universal masculino, pues las mujeres estaban excluidas del ejercicio del derecho al voto, y las reglas electorales, especialmente las

¹ *Vid.* entre otros, Häberle, Peter, “La Constitución de Weimar en su texto y su contexto. Una mirada cultural en retrospectiva y perspectiva”, en *Revista Historia Constitucional*, No. 20, 2019, pp. 297 y ss.; Di Fabio, Udo, *Die Weimarer Verfassung, Aufbruch und Scheitern*, Munich, Beck, 2019. Con una óptica referida al antiparlamentarismo de entreguerras *vid.* Esteve Pardo, José, *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2019; Koessler, Manfredo y Zuluaga, John (Ed.), *La Constitución de Weimar en los desafíos del siglo XXI. Una mirada desde Latinoamérica. Homenaje a los 100 años de la Constitución de Weimar (1919–2019)*, Weimar, Eckhaus Verlag, 2019. Se recomienda también consultar en general el No. 20 de la Revista Historia Constitucional (2019) con una sección dedicada a la Constitución de Weimar, en <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/issue/view/24/showToc>.

relativas al tamaño de los circuitos, generaban enormes desigualdades con clara orientación desfavorable hacia las mayorías populares².

Estas barreras a la participación política fueron mitigadas mediante reformas que reflejaban reclamos históricos de los sectores obreros, que se habían organizado en lo social y en lo político para obtener condiciones dignas de trabajo y mayores posibilidades de influencia en los asuntos públicos. Algunos logros se obtuvieron durante la Primera Guerra Mundial, como la eliminación de las desigualdades más ostensibles en el sufragio al parlamento del Imperio, y la introducción de las bases para un sistema parlamentario, con el otorgamiento de mayores facultades decisorias a la representación popular y, por tanto, con más incidencia de las mayorías sociales en la conducción política. Sin embargo, esto último ocurrió ya al final de la conflagración mundial y con una élite gobernante que procuraba diluir o evadir responsabilidades ante el previsible fracaso militar y la ulterior firma de la paz, trasladándolas al parlamento³. La Constitución de Weimar abrió las compuertas a las exigencias pendientes y reconoció el verdadero sufragio universal, masculino y femenino, igual y directo, lo que se tradujo entre otras cosas en la supresión del voto por estados en Prusia. La soberanía popular como principio de legitimación se proyectaba además en la previsión de los referendos y otros mecanismos de democracia directa concebidos para dirimir diferencias entre poderes y favorecer la iniciativa popular en la formación de las leyes.

Esta cristalización constitucional de la que ha sido calificada como democracia de masas fue un giro copernicano en Alemania y define un aspecto neurálgico de la Constitución de Weimar. A ello se sumó como signo distintivo la incorporación a la Constitución de contenidos económicos y sociales vinculados a lo que sería denominado el Estado social de Derecho, lo cual trascendería al constitucionalismo comparado. Igualmente, dicho texto normativo abordó un tema que ha sido crucial en la formación del Estado Alemán como lo es la organización político-territorial, esto es, la articulación entre el poder federal y el de

² Frotscher, Werner y Pieroth, Bodo, *Verfassungsgeschichte*, Beck, Munich, 2018, pp. 222 y ss.

³ *Ibíd.*, pp. 244 y ss.

los Estados federados (*Länder*), lo cual dio lugar a intensas discusiones durante la preparación de la Constitución, con ajustes, a petición de los *Länder*, en algunos elementos centralizadores del proyecto inicial, que impactaron en la elaboración ulterior del texto constitucional⁴ y desembocaron en un ensayo relativamente original de arreglo institucional en materia de forma de Estado.

El centenario de la Constitución de 1919 ha colocado también en el tapete la discusión recurrente sobre las causas de la caída de la República de Weimar y sobre la influencia de esa Constitución en dicho naufragio y en la irrupción del totalitarismo nacionalsocialista. Los estudios recientes se apartan de algunas visiones que habían estado centradas en los errores en el diseño constitucional como causa explicativa del hundimiento y asumen una perspectiva más amplia y matizada⁵. En general, prevalece la opinión de que son equivocadas las aproximaciones monocausales y de que fueron factores diversos los que condujeron al ocaso de la República de Weimar, de índole interna e internacional; de carácter tanto político como económico; de origen civil y militar. La cultura política jugó también un papel relevante. La Constitución repercutió igualmente en ese desenlace, pues algunas de sus disposiciones facilitaron la erosión institucional que allanó el camino para el dominio autoritario de Hitler. Corrientemente se ha afirmado que el artículo 48 de esa Constitución, referido a las medidas de emergencia que podía adoptar el presidente del Reich en situaciones de excepción, fue la clave para el derrumbamiento de la República proclamada en 1918, pero la cuestión demanda un tratamiento más detenido.

Luego habrá ocasión de examinar esa Constitución y algunas de las críticas que ha recibido. Lo que ahora interesa puntualizar es que, si nos ceñimos a un análisis sobre la incidencia del texto constitucional en la caída de la República de Weimar, el criticable artículo 48 es claramente insuficiente para explicarla, ya que han de tomarse en cuenta asimismo otros preceptos de la Constitución con los que estuvo acoplado

⁴ Jellinek, Walter, “El proceso de elaboración de la Constitución de Weimar”, en Mortati, Constantino, Jellinek, Walter y Bühler, Ottmar, *La Constitución de Weimar, Colección Clásicos del Pensamiento (Eloy García, Dir.)*, Madrid, Tecnos, 2010, pp. 77 y ss.

⁵ Dreier, Horst y Waldhoff, Christian, *Das Wagnis der Demokratie*, Beck, Munich, 2018, pp. 9 y ss.; Di Fabio, *op. cit.*, pp. 5 y ss.

en la fase de degeneración autoritaria. Además, no puede entenderse la funcionalidad de esos preceptos sin considerar las instancias políticas que utilizaron y adulteraron normas de la Constitución para socavarla y el contexto institucional en que esa labor de instrumentalización normativa se llevaba a cabo. La fractura del mundo político, la lucha a muerte entre el comunismo y la socialdemocracia o entre la derecha nacionalista y la izquierda radical, la fragmentación de la representación parlamentaria, y la imposibilidad de construir compromisos para una mínima gobernabilidad, debilitaron enormemente al parlamento y abrieron las puertas a gobiernos dependientes del Presidente del Reich y no del respaldo de la mayoría parlamentaria, a falta de una previsión constitucional expresa sobre la necesidad de contar con la confianza parlamentaria para la investidura del Canciller del Reich.

Esas complicaciones en la dinámica parlamentaria se usaban como pretexto para acudir al artículo 48 de la Constitución, enlazado como veremos con su artículo 25. Esto implicó un desplazamiento hacia una forma de gobierno ejecutivista, con concentración de poderes. El trasfondo de la inoperancia del parlamento y de este desenlace fue, no obstante, la ausencia de lealtad hacia la República por parte de sectores conservadores, que se reunirían en torno al presidente Hindenburg, y de los comunistas. La República de Weimar se derrumba en gran medida en virtud de la existencia de “una República sin republicanos”, “una Democracia sin demócratas”⁶. Esto por supuesto es una simplificación, por cuanto había sectores importantes comprometidos con el cambio hacia un sistema republicano y democrático. Pero los hechos históricos coetáneos a la instauración de la República democrática, junto a la pervivencia en posiciones de poder civil y militar de quienes seguían ligados a la mentalidad monárquica y a los valores de ese orden político y social, conspiraron contra el naciente orden constitucional.

En otras palabras, al determinar el influjo de los errores de la Constitución de 1919 en el declive y ocaso de la República de Weimar debe incluirse en el análisis la realidad del ejercicio del poder en que aquella se insertaba, y al examinar el naufragio de esta República han de tenerse

⁶ Schildt, Axel, *Die Republik von Weimar, Deutschland zwischen Kaiserreich und “Drittem Reich” (1918-1933)*, Erfurt, Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, 1997, p. 6.

en cuenta, entre otras, circunstancias como el Tratado de Versalles y sus condiciones; la leyenda de la puñalada por la espalda fraguada en torno a la finalización de la guerra y la firma de la paz; la cruenta pugnacidad desatada en la primera fase republicana, entre los inflexibles defensores de un proyecto de república de consejos de trabajadores y soldados, de inspiración soviética, y quienes en el frente revolucionario de 1918 respaldaron el tránsito hacia un sistema representativo-parlamentario; la grave situación económica inflacionaria sufrida en esa fase, junto a las elevadas reparaciones de guerra y las acciones emprendidas contra Alemania para garantizar su cobro; la generalización de la violencia, hasta el punto de poner en entredicho el monopolio estatal sobre el uso de la fuerza; el apuntalamiento de los militares como factor autónomo de poder, en medio de una significativa militarización de la vida pública, con la propagación de grupos paramilitares, en parte formados o apoyados por el ejército; la desvinculación de cuadros importantes de las fuerzas armadas, de la judicatura y de la administración respecto del nuevo orden republicano y democrático; el acerbo e irreconciliable enfrentamiento entre las distintas fuerzas políticas, como antes se apuntó; y el desplome de la economía en 1929⁷. Igualmente, ha de ponderarse la repercusión de los errores de la Constitución, pero una visión de conjunto permite afirmar que la Constitución de 1919, como marco normativo del primer ensayo democrático en Alemania, fue también una víctima de los actores y circunstancias mencionadas, sobre lo cual volveremos. Por tanto, al aludir al hundimiento de esta Constitución ha de prestarse atención al contexto que llevaba sobre sus hombros.

El estudio del periodo final de la vigencia de la República de Weimar y de su Constitución ha recobrado interés últimamente también en virtud de la creciente literatura relativa a los procesos de desmantelamiento de la democracia constitucional. Se ha mencionado la caída de dicha República como un ejemplo del abrupto colapso de un sistema democrático, en virtud del derrumbe institucional que se precipitó por el uso del artículo 48 que propició Hitler en enero de 1933 y por la subsecuente sanción de la ley de plenos poderes⁸, lo cual merece una

⁷ *Ibid.*, pp. 9 y ss.

⁸ Ginsburg, Tom y Huq, Aziz, *How to save a constitutional democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2018, pp. 2018, pp. 35 y ss.

reflexión histórico-constitucional más pormenorizada que ponga de manifiesto el carácter determinante de la degeneración sufrida por esa República al menos desde 1930 y que muestre las insuficiencias de una fotografía focalizada en la llegada del Hitler al poder, en el incendio del parlamento (*Reichstag*) y en las medidas abusivas que se adoptaron con el pretexto de garantizar la seguridad.

Bajo estas premisas y con estos propósitos, en este trabajo se abordarán algunas de las críticas formuladas contra la Constitución de Weimar, así como algunos de los factores determinantes de su hundimiento. También se efectuará un análisis sobre las herramientas jurídicas que, puestas al servicio de una estrategia de gobierno ejecutivista y de planes autoritarios, favorecieron este desenlace. En particular, se aludirá al periodo de los denominados gabinetes presidenciales que se inició en 1930 y culminó con el completo naufragio de la República en 1933. Al considerar los hitos constitucionales fundamentales de esta etapa se destacará también el papel de los juristas. No se pretende desarrollar un tratamiento exhaustivo o histórico de estos temas, sino poner de relieve aspectos clave de esta evolución y de su desembocadura. Al final se formulará una reflexión crítica de conjunto.

II. LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR: LUCES Y SOMBRAS

Es trágica la suerte que corrió la Constitución de Weimar, asediada constantemente por la fragmentación y radicalización política, por los extremismos de la derecha y de la izquierda, hasta 1933, y lanzada luego por el nacionalsocialismo a la fosa común de los despojos del Estado de Derecho. ¿Cómo explicar este naufragio?

Para responder este interrogante es pertinente acudir a los elementos que tomó en cuenta el jurista italiano Constantino Mortati cuando examinó, en 1946, la Constitución de Weimar, en los prolegómenos de la elaboración de la Constitución de la República Italiana de 1948. Son los siguientes: la tradición histórica en que se encuentra inserta la Constitución; el ambiente en que se formó y desarrolló, y las fuerzas político-sociales y los acontecimientos que recorrieron su existencia⁹.

⁹ Mortati, “La valoración de conjunto sobre la experiencia de la Constitución de Weimar”, en Mortati y otros, *op. cit.*, pp. 18-19.

Es preciso reiterar que sería infundado aludir al fracaso de esa Constitución sin ulteriores matizaciones, ya que en su derrumbe influyeron causas extrañas al diseño constitucional, y sería, por otro lado, un error equipararla al tratado de Versalles de 1919, como símbolo, para los alemanes, de la humillación sufrida y del entreguismo, pese a que esa haya sido entonces una extendida consigna. Tampoco es exacto incluirla entre las Constituciones de profesores del periodo de entreguerras¹⁰, por la notable influencia ejercida durante su formulación por el jurista Hugo Preuss, que sería semejante a la que tuvieron Hans Kelsen y Adolfo Posada sobre las Constituciones austríaca de 1920 y española de 1931, respectivamente, ya que ha sido puesta de relieve su significación histórica como Constitución democrática que reflejaba por primera vez el esfuerzo por incorporar en dicha Carta Suprema reclamos de sectores diversos, bajo el impulso de un pluralismo social y político que rompía los esquemas habituales del siglo XIX en la producción constitucional¹¹.

La Constitución de Weimar jugó un papel trascendental como expresión y símbolo de la lucha por hallar una senda política democrática y de contenido social, alternativa al comunismo, que preservara a la vez los fundamentos del liberalismo. De allí que sirviera de referencia en su tiempo como muestra del constitucionalismo democrático. El ensayo concreto ciertamente fracasó, pero no porque este propósito fuese equivocado ni principalmente porque la Constitución estuviera mal formulada, sino por motivos asociados básicamente al contexto histórico y político a que hizo mención Mortati y a una razón de fondo ligada a la idea motriz de la gestación constitucional.

¹⁰ Vid. Biscaretti, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, D.F./Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 513.

¹¹ De hecho, el proyecto inicial de Hugo Preuss debió ceder justamente en temas relativos a las disposiciones sociales y económicas de la Constitución y a las exigencias de los Estados o *Länder* referidas al reconocimiento de su estatus constitucional y competencias en términos más amplios a los que aquel preveía. La estructura política compuesta de Alemania es evidentemente anterior a esta Constitución, pero el intento de Preuss de racionalizarla y de reforzar la posición del Imperio o Reich y la de los municipios no pudo doblegar todas las reservas planteadas por los Estados, con lo cual lo profesoral que pudiera tener su texto fue en buena medida contrarrestado por las demandas de la realidad; véase Mortati, *op. cit.*, pp. 77 y ss.

En lo que atañe al diseño institucional, los constituyentes se empeñaron en que ningún órgano constitucional pudiera actuar unilateralmente en la dirección política: ni el presidente del Reich, ni el Canciller o el Gobierno en su conjunto ni el parlamento. Las facultades del parlamento (*Reichstag*) aumentaron y el presidente del Reich, si bien era electo directamente por el pueblo, estaba concebido, aunque no completamente, como una instancia *super partes*. Como fuente última y árbitro permanente del proceso político estaba el pueblo, al cual podía acudir para dirimir conflictos mediante los referendos o plebiscitos constitucionalmente establecidos. Ocurrió, sin embargo, que ni el rol del presidente terminó correspondiéndose con lo pensado, en lo que pudo influir la ausencia de segunda vuelta limitada a los dos candidatos con mayor votación que no hubieran obtenido mayoría absoluta, ni los referendos llegaron a ser un mecanismo realmente operativo de participación democrática y fueron usados con fines demagógicos. En el fondo, el edificio constitucional dependía para su buen funcionamiento de la construcción de mayorías parlamentarias sólidas, que llevaran a trazar con estabilidad una orientación política definida¹². Pero el parlamento se mostró como un cuerpo incapaz no ya de conducir sino de seguir el paso a la dinámica política. La imposibilidad de formar mayorías y de alcanzar consensos, que era manifestación de la división entre los partidos democráticos y de la atomización del electorado, terminó anulándolo como órgano constitucional. Mientras que el presidente, con legitimación democrática directa, podía actuar con resolución dentro de su ámbito competencial, que ofrecía algunas pistas de desplazamiento fuera del molde de una instancia moderadora o *super partes*.

El artículo 48 de la Constitución, que otorgaba poderes excepcionales al presidente en situaciones de emergencia, dio lugar a reiterados abusos ejecutivos que socavaron la institucionalidad democrática, pero no ha de perderse de vista que ello se debió en buena medida a la ausencia de un parlamento mínimamente cohesionado con posibilidad de dictar oportunamente leyes frente a las crisis recurrentes de índole política, económico-financiera y social que vivió la República de Weimar.

¹² Mortati, *op. cit.*, p. 35.

El parlamento ni siquiera estuvo en condiciones de ejercer efectivamente sus competencias de control sobre los decretos presidenciales de excepción, contempladas en el mismo artículo 48, que hubieran podido conducir a que estos quedaran sin efecto. Solo una vez hizo uso el parlamento de esta facultad antes de 1930, mientras numerosos decretos fueron consentidos, al menos tácitamente¹³. La debilidad del parlamento se hizo patente además en el empleo de leyes de autorización o habilitación, no previstas en la Constitución, mediante las cuales se abonaba el terreno para la ejecutivización del sistema, antes de que Hitler figurara de manera relevante en la escena pública nacional.

La formulación del artículo 48 pecó por la extensión de las facultades vagamente contempladas¹⁴ y por no exigir una autorización o aprobación parlamentaria sobre la adopción de las medidas allí previstas, sino solo la obligación **del presidente de dejarlas sin efecto si el Reichstag** lo requiriera. Este precepto no tenía que conducir a la derivación autoritaria que terminó adquiriendo, si el contexto institucional hubiera sido otro, pero facilitó la concentración de poderes que menoscabó la República. En los primeros años de vigencia de la Constitución fue empleado frente a verdaderas situaciones de conflicto interior, aunque luego se ensancharía su campo material de aplicación, lo cual sería una de las grietas por las que discurriría el exacerbado poder presidencial, que se traduciría en la sustitución de la legislación por decretos ejecutivos¹⁵. La laxitud de interpretaciones doctrinales y de pronunciamientos judiciales secundó asimismo este recorrido. La degeneración del artículo 48 en arma antidemocrática se hizo palmaria a partir de la formación del gobierno de Brüning en marzo de 1930, el cual carecía de sustento parlamentario. Cuando este gobierno dictó, con base en el artículo 48, un decreto sobre el saneamiento socioeconómico contenitivo de medidas que no contaban con respaldo de la mayoría parlamentaria, el parlamento le negó su aprobación, y el asunto fue zanjado

¹³ Bühler, Ottmar, "Texto de la Constitución alemana de agosto de 1919 y comentario sistemático a sus preceptos" en Mortati y otros, *op. cit.*, pp. 203 y ss.

¹⁴ Para una comparación respecto de los poderes extraordinarios que ostentaba el Emperador *vid.* Lübke-Wolff, *op. cit.*, p. 269.

¹⁵ Entre 1920 y 1924 fueron dictados más de cien decretos de emergencia con fundamento en el artículo 48 de la Constitución: Bühler, *op. cit.*, p. 205.

autoritariamente por el presidente del Reich mediante la disolución del parlamento, la consecuente convocatoria a elecciones y la reedición del decreto desaprobad¹⁶.

Pueden apuntarse otras deficiencias regulativas, como la ausencia de una previsión explícita sobre la necesidad del voto de confianza positivo para la formación del gobierno, lo cual permitió al presidente Hindenburg designar al Canciller y a los ministros en marzo de 1930, sin que este gobierno tuviera base parlamentaria, como primer paso hacia el absoluto declive del parlamento que se escenificaría entre ese año y 1933. Sin embargo, pesaron mucho las otras razones arriba apuntadas, junto a las interpretaciones de juristas y tribunales que acompañaron el relajamiento del tejido constitucional.

Así, las leyes de habilitación no estaban contempladas en la Constitución, pero la crisis económica, secundada por las obligaciones derivadas de las reparaciones impuestas por el tratado de Versalles, y el deterioro del marco partidista y parlamentario, propiciaron su adopción. Ante la discusión sobre su posible inconstitucionalidad, se adujo que, al ser dictadas tales leyes con una mayoría de las dos terceras partes, se alcanzaba la mayoría calificada prevista en la Constitución para su reforma, por lo que no tendría sentido plantearse la inconstitucionalidad de tales leyes, pues en todo caso la Constitución habría quedado tácitamente modificada en virtud de las mismas. Según la interpretación dominante del artículo 76 de la Constitución de Weimar, este permitía las reformas constitucionales tácitas¹⁷, pero aun así la fragilidad de la solución salta a la vista, ya que una cosa hubiera sido modificar con carácter general la Constitución para admitir las leyes de autorización o habilitación y otra distinta era sancionar puntualmente leyes que se apartaran de las disposiciones constitucionales, intentando justificarlas mediante mayorías calificadas.

La grieta abierta en la constitucionalidad por los abusos en la invocación del artículo 48 y por las leyes de habilitación, en cuyo trasfondo se hallaba, no lo olvidemos, el hundimiento del parlamento, fue luego transitada por el nacionalsocialismo, con el apoyo del propio presidente

¹⁶ Schildt, *op. cit.*, pp. 93 y ss.

¹⁷ Bühler, *op. cit.*, pp. 240-241.

Hindenburg, por medio de la emisión del decreto de emergencia del Presidente del Reich para la Protección del Pueblo y del Estado, del 28 de febrero de 1933, fundado en el artículo 48 de la Constitución de Weimar, con la cual se respondía a los hechos ligados al incendio de la sede del parlamento del Reich. Este decreto suspendió varios derechos civiles y políticos y fue usado para convalidar la detención de Diputados y líderes comunistas, lo cual facilitó la sanción por un parlamento agónico, cercado y mutilado, de la ley de autorización o de plenos poderes del 24 de marzo de 1933, que representó la demolición de la institucionalidad de la Constitución de Weimar, como veremos. El nacionalsocialismo no se molestó en derogar expresamente esta Constitución y en dictar una nueva.

Sorprende que un jurista como Walter Jellinek, al escribir en 1930 sobre la Constitución de Weimar, no hubiera apreciado el declive hasta entonces sufrido por esa Constitución y los serios riesgos que la acechaban. Hallándose en el borde del precipicio hacia el régimen autoritario y luego totalitario que se avecinaba, Jellinek sostuvo, refiriéndose a esa Carta Magna, que: “Sus diez años de vigencia han servido, a ojos vista, para consolidarla. Quien hoy pretendiera poner en duda su consistencia jurídica o su duración quedaría en ridículo”¹⁸. Esto puede deberse a un error de percepción de los fenómenos en desarrollo, ya avanzados, aunque se explica también por el punto de inflexión que en parte representó ese año de 1930, en el cual todavía estaba abierta en términos históricos la posibilidad de una salida a la crisis de Weimar distinta a la que finalmente se impuso. Cuando se examina retrospectivamente el ascenso de Hitler al poder, tiende a verse una línea perfectamente continua e inexorable entre el progresivo debilitamiento de la institucionalidad parlamentaria de la República de Weimar y la hegemonía del nacionalsocialismo, pero la cuestión es más compleja, pues como ha sostenido el historiador Ian Kershaw, este no fue un resultado inevitable¹⁹. Pero ya conocemos el desenlace. El mismo Jellinek fue removido de su cátedra como Profesor de Derecho Público de la Universidad de Heidelberg en 1935, por su ascendencia judía.

¹⁸ Jellinek, *op. cit.*, p. 112.

¹⁹ Kershaw, Ian, *Hitler. La Biografía Definitiva*, Madrid, Colombia, Crítica, 2016, p. 330.

¿Cuál fue en definitiva la causa principal del naufragio de la Constitución de Weimar? Fueron muchas, pero desde el punto de vista constitucional Constantino Mortati y Walter Jellinek formularon observaciones dignas de atención. Mortati insistió en que no había en esa Constitución “*un principio unificador claro y coherente*”; de allí la cualidad que le atribuyó de ser una Constitución “*poliédrica*”, por la multiplicidad de motivaciones que presidieron su gestación e impidieron “*dar vida a un organismo coherente en sus partes y bien definido en sus principios de conjunto*”²⁰. Jellinek, si bien reconocía las virtudes generales de esa Constitución, destacó la ausencia de una “*gran y estimulante idea*”, de una “*idea nuclear conductora*”, como la que inspiró a la Asamblea Nacional francesa de 1789 o a la alemana de Fráncfort de 1848; faltó, además, decía, un estadista demoníaco o demiúrgico de la talla de Bismarck²¹. Estos planteamientos, sin compartirlos del todo por lo que después acotaré, invitan a considerar un factor clave al estudiar la génesis y evolución de las Constituciones: la idea o ideas constitucionales que las inspiran y que son determinantes en su concepción.

Desde esta óptica, el ocaso de la Constitución de Weimar obedeció no precisamente a la ausencia de un “*organismo coherente*”, pues es normal que las Constituciones democráticas alberguen tensiones internas, fruto del pluralismo que les sirve de cimiento y están llamadas a preservar. Tampoco sería exacto atribuir su fragilidad a la inexistencia de un liderazgo personal sobresaliente, ya que este puede contribuir a la consolidación de un proyecto constitucional pero no es indispensable. El problema estuvo más bien en que la idea constitucional medular de Weimar, la de la instauración de la democracia y de la república, en sustitución de la Monarquía, no adquirió el vigor social y político suficiente para articular a las demás, por lo que dicha Constitución resultó desgarrada a causa de la pugnacidad existente entre la democracia liberal y la democracia radical; entre la economía capitalista y el socialismo. Como se ha afirmado, las clases burguesas o tradicionales que respaldaron la fundación de la República, “*en el fondo desconfiaban de ella*”²² y en parte conspiraron contra la democracia naciente. La falta

²⁰ Mortati, *op. cit.*, pp. 27 y ss.

²¹ Jellinek, *op. cit.*, p. 85.

²² Mortati, *op. cit.*, p. 70.

de convicción con que fue aceptada por muchos esa idea constitucional tendencialmente aglutinante fue, pues, una de las razones del desplome del edificio institucional de Weimar.

Con todo, el frágil arraigo de la idea constitucional de Weimar no basta para explicar su deceso, pues este probablemente no hubiera ocurrido, o al menos no en el momento y en la forma en que se precipitó, de no ser por la exacerbación de las pugnas en el frente democrático y de los extremismos ocasionada entre otras causas por la crisis económica de 1929, así como por los avances de una de las fuerzas radicales que se alimentaban del hundimiento de la democracia de Weimar, el nacionalsocialismo, que desde afuera y desde adentro de sus cauces operó como factor decisivo de su caída.

Carl Schmitt formuló críticas acerbas contra el sistema político-constitucional de Weimar que iban más allá de las antes comentadas. Se insertaban en la interpelación sistemática que formuló contra el parlamentarismo y sus fundamentos filosóficos y políticos. Para Schmitt era insostenible un orden estatal basado en la idea de la neutralidad ideológica y un régimen de gobierno sostenido en partidos políticos que expresaban la fragmentación de la conciencia nacional. En el marco de lo que calificaba como un fenómeno entonces extendido de un Estado “total”, que invadía las más variadas esferas de la existencia humana concreta, la República de Weimar representaba una versión paradójica de totalidad fracturada que degeneraba en debilidad. El Estado pluralista de partidos encarnado en la República y en la Constitución de Weimar daba lugar a una multiplicidad de “partidos totales”, cada uno de los cuales procuraba abrazar en sí mismo la totalidad, desde su propia cosmovisión. Esta totalidad fragmentada, o esta agregación de partes con pretensión de totalidad, parcelaban la unidad del pueblo alemán y convertían la dinámica política en una satisfacción de intereses particulares y en la búsqueda de compromisos entre partidos, escenificados en el parlamento²³. El parlamento como espacio de construcción racional de soluciones se habría desdibujado por completo. Las bases liberales

²³ Schmitt, Carl, “Weiter Entwicklung des totalen Staats in Deutschland“, *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, Duncker & Humblot, 1958, pp. 359 y ss.

del parlamentarismo, sostuvo, se habían disuelto en el contexto democrático, por lo que contraponía liberalismo y democracia²⁴.

Esto por supuesto arrastraba a la Constitución de Weimar, que desde su génesis era reflejo del Estado de partidos que él objetaba duramente. Desbordaría el propósito de este trabajo un análisis del pensamiento de Schmitt sobre estos temas. Basta con señalar que él no se limitaba a plantear observaciones respecto de prácticas o desviaciones que considerara viciadas, cuya corrección pudiera salvaguardar el sentido de la institucionalidad parlamentaria de su tiempo. Por el contrario, se trataba de un cuestionamiento profundo e insalvable con ese modelo político. Su pluralismo debilitante y paralizante, que se agotaba en un funcionalismo mayoritario, tenía que ser sustituido por un orden que abandonara la neutralidad valorativa y dejara de prometer igualdad de condiciones para todos los contenidos ideológicos, fines y corrientes políticas. Había que reconocer los “*contenidos sustanciales y fuerzas del pueblo alemán*”²⁵, y superar las indecisiones de una República que ni siquiera era conceptualmente capaz de enfrentar a los enemigos declarados del sistema que había fundado. La Constitución era vista como contradictoria, dado que, en su primera parte, referida a la organización del poder, procuraba conservar un esquema de gobierno de base liberal y parlamentaria, cónsono con una neutralidad valorativa, mientras que, en la segunda, relativa a los derechos y obligaciones fundamentales de los alemanes, optaba por contenidos materiales específicos. A su juicio, había allí en realidad dos Constituciones irreconciliables, debiendo imponerse la idea que nutría a la segunda, la de la opción valorativa, sobre la primera²⁶. Esto suponía lograr una homogeneidad que en la República de Weimar estimaba imposible alcanzar.

Las críticas de Schmitt esbozadas en esta apretada síntesis lo son, en gran medida, contra la democracia constitucional, inconcebible sin la garantía del pluralismo ideológico y sin su reproducción en diversidad de partidos políticos. En lo que concierne a la Constitución de Weimar y la aludida contradicción entre su primera y su segunda parte,

²⁴ Esteve Pardo, *op. cit.*, pp. 108 y ss.

²⁵ Schmitt, *Legalität und Legitimität*, Munich, Duncker & Humblot, 1932, p. 97.

²⁶ *Ibid.*, pp. 40 y ss. y 97-98.

hay que observar que, si bien esta Constitución estaba llena de tensiones internas, estas no se manifestaban solo entre su primera y su segunda parte, sino que recorrían la Constitución en distintas áreas y bajo criterios diferentes a los allí planteados. Eran en esencia nudos referidos a la transición desde el orden de la monarquía constitucional, cuyos soportes sociales eran en principio homogéneos, a un sistema democrático, abierto al protagonismo de fuerzas sociales plurales. Los había también entre la democracia representativa y los nuevos procedimientos de participación directa, o entre la garantía de derechos de libertad y la de derechos o cometidos sociales. Y estas tensiones no resultaban insalvables. Presentar el problema como una alternativa entre la Constitución neutral o pluralista y la Constitución militante en defensa de unos contenidos específicos que correspondieran con la unidad del pueblo alemán, era ya un anticipo del tipo de régimen político, no total sino totalitario, que Schmitt estaría pronto dispuesto a secundar, de la mano de uno de los enemigos acérrimos de la República de Weimar. Como afirmó certeramente Hans Kelsen, los tempranos cuestionamientos de Schmitt contra el parlamentarismo lo eran en realidad contra la democracia misma²⁷.

III. LOS GABINETES PRESIDENCIALES Y LA GRAVE DEGENERACIÓN INSTITUCIONAL SUFRIDA DESDE 1930

1. Los gabinetes presidenciales

No es objeto de este trabajo examinar la evolución de la República de Weimar desde su proclamación el 9 de noviembre de 1918 hasta la dimisión del gabinete encabezado por Hermann Müller el 27 de marzo de 1930, el cual representó el último gobierno de base parlamentaria de esa República. Ello marca el inicio del abierto socavamiento de los fundamentos parlamentarios de la República de Weimar, como también del relato y del análisis que se expondrán a continuación. Es preciso advertir, sin embargo, que esa dimisión guarda continuidad con un proceso

²⁷ Kelsen, Hans, *Das Problem des Parlamentarismus*, Viena, Wilhelm Braumüller, 1925, pp. 39 y ss.

previo de deterioro en la marcha de las instituciones, cuyo trasfondo fueron, entre otros factores, la radicalización de posiciones tanto en el sector trabajador como en el industrial o empresarial, con invitaciones de un lado a la construcción de una democracia económica que entraba en pugna con el sistema capitalista y, del otro, a abandonar las contemplaciones con el socialismo y con ciertos excesos de la legislación social y a mitigar el poder de los partidos políticos²⁸. Esto además atravesado por la crisis económica mundial de 1929 y el enorme desempleo que ocasionó. Por otra parte, ya estaban en la escena nacional Hitler y el Partido Nacionalsocialista, el cual había obtenido doce escaños en las elecciones parlamentarias de 1928, como parte de una estrategia que Goebbels resumió así: “*Vamos a entrar en el Reichstag... como el lobo entre el rebaño*”²⁹. La participación de corte demagógico de Hitler en la consulta popular sobre el Plan Young de diciembre de 1929 le dio una proyección importante en toda Alemania y su partido y posturas extremistas adquirieron un peso significativo dentro de la derecha nacionalista y popular³⁰.

Los resultados de las elecciones de 1928 hicieron indispensable la formación de una gran coalición, dominada por el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), la cual naufragó en marzo de 1930 por diferencias que en sí mismas eran de poca significación pero que fueron magnificadas por la radicalización de posiciones ya mencionada. Ante el conflicto surgido entre los integrantes de la coalición, el canciller Müller dimitió y cayó este gabinete, lo cual no dio lugar a que se buscaran seriamente fórmulas para un nuevo gobierno nacido de acuerdos entre bancadas, sino que eso fue descartado y se aprovechó la ocasión para desarrollar ideas que se habían venido gestando, según las cuales convenía prescindir de la dependencia del parlamento y de las componendas partidistas para formar gobierno³¹, a fin de avanzar, sin ataduras con el SPD, en el despliegue de programas políticos y económicos.

²⁸ Schildt, *op. cit.*, pp. 93 y ss.

²⁹ Kershaw, *op. cit.*, p. 276.

³⁰ *Ibid.*, p. 283.

³¹ *Ibid.*, pp. 286 y ss.; Grimm, Dieter, “Weimars Ende und Untergang”, en Dreier y Waldhoff, *op. cit.*, p. 264.

Inmediatamente, Heinrich Brüning fue designado Canciller por el presidente Hindenburg y el gabinete correspondiente se oficializaría el 30 de marzo de 1930. Para ello Hindenburg se valió del artículo 53 de la Constitución, que le facultaba para nombrar al Canciller, y de su artículo 54, que si bien supeditaba el desempeño de este cargo a la confianza del parlamento no exigía expresamente un voto de investidura, sino solo aludía a la posibilidad de que el Canciller fuera cesado en sus funciones mediante una moción de censura aprobada por el parlamento. Esta regulación restringida sobre la confianza parlamentaria ya había sido introducida en la Constitución del Imperio mediante una reforma constitucional de 1918, poco antes de la caída de la monarquía, con lo cual hubo aquí una cierta proyección o vestigio de un esquema de parlamentarismo no consolidado, con un presidente del Reich que, si bien era elegido por el pueblo, evocaba en parte la figura y poderes del Emperador del régimen precedente. El presidente del Reich no solo designaba al Canciller, y a los ministros a propuesta de este, sino que podía de igual modo removerlos. Estos y otros aspectos de la regulación constitucional explican que este sistema de gobierno haya sido calificado como semiparlamentario³².

Antes de 1930 se había acudido a este mecanismo de la designación presidencial sin sustento parlamentario, pero se asumía que ello generaba una situación pasajera, llamada a superarse tan pronto fuera posible, mediante la formación de un gobierno nacido del acuerdo de una mayoría parlamentaria. Mientras que a partir de la integración del gabinete del Canciller Brüning, Hindenburg decidió obviar cualquier intento de alcanzar un gobierno surgido del apoyo parlamentario. La enorme dificultad en que se hallaban los partidos representados en el parlamento para articular posiciones y tomar decisiones allanaba el camino a esta evolución, que Hindenburg apuntaló, en lugar de procurar contrarrestarla. Ello dio inicio a los denominados gabinetes presidenciales (*Präsidialkabinette*)³³, lo cual implicaba en apariencia un desplazamiento hacia un sistema de gobierno cada vez más semipresidencial, ya que

³² Lübke-Wolff, Gertrude, "El concepto de democracia de la Constitución de Weimar", en *Revista Historia Constitucional* No. 20, *op. cit.*, pp. 256 y ss.

³³ Schildt, *op. cit.*, pp. 95 y ss.

se reducía la relevancia del parlamento en la formación del gobierno y se incrementaba la del presidente, electo por sufragio universal y directo. Sin embargo, en realidad se trataba de una degeneración autoritaria del sistema de Weimar. La praxis institucional y el marco democrático-parlamentario del ejercicio del poder habían decantado la fórmula del artículo 54 de la Constitución en una dirección distinta a la que hubiera tenido en el régimen del Imperio. Los fundamentos democráticos del sistema de Weimar apuntalaron desde el principio la búsqueda de mayorías en el parlamento y de su confianza para constituir el gobierno. Cuando Hindenburg abandonó los gabinetes parlamentarios y optó por designar con perspectivas duraderas a un Canciller de su confianza para que llevara a cabo las políticas concertadas con él mismo, se produjo una mutación de orientación autoritaria que pronto se haría visible.

Al menos desde abril de 1930 el funcionariado jurídico del Ministerio de Justicia venía trabajando en la definición de la mejor ruta que habría de seguirse para hacer viable este nuevo esquema de gobierno. Se consideraron alternativas como una ley de habilitación o la aplicación del artículo 48, párrafo 2, de la Constitución³⁴. Se prefirió la segunda, pues se entendía que la primera requería la mayoría calificada exigida para las reformas a la Constitución, que era difícil de obtener. Se consultó, entre otros juristas, a Carl Schmitt, en relación con el alcance de los poderes contemplados en el artículo 48, quien se pronunció a favor de su uso para emitir ordenanzas o decretos de necesidad o emergencia en materias económicas, sociales e incluso financiero-presupuestarias, con lo cual se apartaba del criterio que antes había sostenido en sentido contrario. Alegaba, entre otros fundamentos, la necesidad de desechar interpretaciones que hicieran al gobierno republicano inoperante, incapaz de actuar³⁵. En una dirección similar opinarían posteriormente connotados profesores, defensores del orden parlamentario y de la estructura constitucional de Weimar, quienes se ceñían a un análisis formalista o exegético de las reservas de ley contenidas en la Constitución o

³⁴ Feldman, Gerald (Ed.), *Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte 1924-1933, Schriften des Historischen Kollegs, Kolloquien 6*, Munich, R. Oldenbourg Verlag, 1985, pp. 281 y ss.

³⁵ *Ibid.*, pp. 284-285.

invocaban la práctica institucional acumulada desde los primeros años de vigencia de la Constitución, lo cual abonaría una interpretación amplia, no restrictiva, de los poderes excepcionales, así como la existencia de límites constitucionales y controles parlamentarios, entre otros argumentos³⁶.

La opción por el artículo 48, párrafo 2, de la Constitución, como asidero para la actuación de un gobierno que carecía de base parlamentaria para desarrollar un programa por vía legislativa, estaba enlazada con la disolución del parlamento en caso de que este ejerciera su facultad de exigir dejar sin efecto las medidas adoptadas de acuerdo con el artículo 48. La disolución del parlamento y consecuente convocatoria a elecciones estaba regulada en el artículo 25 de la Constitución, que confería al presidente del Reich la atribución de ordenarla, sin sujetarla a condiciones constitucionales específicas y con una formulación bastante indeterminada. Para evitar excesos tan solo se había precisado que la disolución solo podía ordenarse “*una vez por el mismo motivo*”, lo cual dio lugar no obstante a dudas interpretativas y a posiciones, como la de Schmitt, que soslayaban el propósito restrictivo de este inciso³⁷, el cual a fin de cuentas no operó en realidad como una limitación. Desde la disolución del 18 de julio de 1930 la aplicación del precepto quedó desajustada de cualquier parámetro constitucional, como se pondría también de manifiesto en las dos disoluciones de 1932 y en la de febrero de 1933. A título de ejemplo puede mencionarse el decreto de disolución del 12 de noviembre de 1932, en el que se decía que: “*Existe el peligro de que el parlamento del Reich exija la anulación del decreto del 4 de*

³⁶ Anschütz, Gerhard y Jellinek, Walter, *Reichskredite und Diktatur, Zwei Rechtsgutachten*, Tubinga, Mohr, 1932, pp. 5 y ss.; Thoma, Richard, „Die Notstandverordnung des Reichspräsidenten von 26. Juli 1930“, *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 1931, pp. 12 y ss.

³⁷ Según Carl Schmitt hubiera sido lícito disolver reiteradamente el parlamento hasta alcanzar una mayoría con capacidad política de decisión, porque esto no hubiera sido una repetición del motivo de la disolución, sino la búsqueda de las condiciones para que el cuerpo representativo pudiera fijar su postura sobre los temas fundamentales planteados en asuntos de gobierno. Esto no fue exactamente lo que pasó de inmediato, pero ponía de manifiesto tempranamente (1924) la opinión de Schmitt sobre las fragilidades del parlamentarismo de Weimar y abonaba el terreno de la maleabilidad del artículo 25 de la Constitución, lo que sí se correspondería con los hechos futuros; Schmitt, “Reichstagsauflösungen”, *Verfassungsrechtliche Aufsätze, op. cit.*, pp. 13 y ss.

septiembre de 1932”³⁸. Es decir, ahora la sola posibilidad de que el parlamento pretendiera hacer uso de la facultad de control que le otorgaba el artículo 48, párrafo 3, era suficiente para disolverlo. Ello favoreció el desmantelamiento del parlamento, reforzó la posición ya prominente del presidente y fue de utilidad luego para satisfacer los reclamos caprichosos e interesados de Hitler de adelantar elecciones con el propósito de consolidar su ascenso sin compromisos con fuerzas del sistema a la jefatura del gobierno. Veamos cómo operó esta tenaza contra el parlamento conformada por los artículos 25 y 48 de la Constitución.

2. La tenaza antiparlamentaria de los artículos 25 y 48 de la Constitución

Brüning avanzó decididamente en el plan unilateral trazado. Advirtió incluso que emplearía “*todos los medios constitucionales*”³⁹ para lograr la aprobación de las medidas financieras que había definido. Ya este punto de partida dejaba poco margen para soluciones transaccionales. Como ya se dijo, esta clase de arreglos estaba lejos de la génesis y espíritu del nuevo gobierno. No obstante, el SPD manifestó su voluntad de aceptar muchas de las reformas propuestas e invitó a buscar acuerdos en temas sociales más sensibles⁴⁰. Pero el plan se aplicó según lo previsto. El 16 de julio de 1930 se presentó al parlamento el proyecto para ser aprobado por vía legislativa, como correspondía conforme a la Constitución, pero no obtuvo mayoría. Seguidamente el presidente del Reich promulgó la ordenanza o decreto de emergencia que ya había sido preparado para tal eventualidad, el cual recogía las mismas disposiciones carentes del respaldo mayoritario del parlamento. El 18 de julio fueron presentadas en el parlamento una moción para exigir que las medidas dictadas fueran dejadas sin efecto, de acuerdo con el artículo 48, párrafo 3, de la Constitución, y otra para censurar al gobierno. Una vez que la primera fue aprobada, fue retirada la segunda por sus

³⁸ El texto de la motivación de los sucesivos decretos de disolución puede verse en Schmitt, “Reichstagsauflösungen”, *op. cit.*, p. 27.

³⁹ Bracher, Karl D., *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Berlín, Ring Verlag, 1955, p. 301.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 301 y ss.

proponentes⁴¹. No obstante, allí mismo Brüning hizo público el decreto de disolución emitido por el presidente Hindenburg⁴², quien el 26 de julio dictó un nuevo decreto de emergencia que ampliaba el que había sido rechazado por el parlamento y había sido revocado.

El Ejecutivo había torcido el brazo al Legislativo con grave daño para la institucionalidad. Con razón se ha sostenido que, con este uso o imposición de los decretos de emergencia, bajo el manto del artículo 48, comenzó la primera fase de la transformación autoritaria de la República de Weimar y que con la mencionada disolución del parlamento se había descartado toda posibilidad de retorno hacia un esquema de gobierno parlamentario⁴³. Nótese que la facultad del parlamento de exigir la revocación de las medidas dictadas con base en el artículo 48, párrafo 2, era el único límite y control específico previsto al respecto en la Constitución. El motivo aducido en el decreto de disolución promulgado por el presidente fue que el parlamento había requerido que fueran dejadas sin efecto las medidas dictadas. Cuando el parlamento que cumple sus funciones de control es disuelto precisamente por haberlas ejercido y, peor aún, con la finalidad de reeditar de inmediato el decreto rechazado, se rompe el balance o contrapeso entre los poderes públicos. En estas circunstancias se afirmó, con tino, que el derecho del estado de emergencia había degenerado en un estado de emergencia para el derecho⁴⁴.

Durante la Presidencia de Ebert se había producido, en marzo de 1924, una disolución del parlamento ligada a la negativa de este a aprobar la perdurabilidad de decretos que habían sido dictados con base en una ley de habilitación o delegación y que el gobierno consideraba vitales⁴⁵; pero no solo el contexto y alcance de esos decretos eran otros, sino que la disolución del parlamento y la reedición del decreto de

⁴¹ Feldman (Ed.), *op. cit.* p. 283.

⁴² La disolución conducía a la instalación de una Comisión permanente con facultades limitadas, que funcionaba hasta la celebración de elecciones, en un plazo no mayor a sesenta días, y la reinstalación del parlamento.

⁴³ Bracher, *op. cit.*, pp. 302-303.

⁴⁴ Afirmación del Profesor Alexander Burggraf und Graf zu Dhona-Schlobitten, citado en Feldman (Ed.), *op. cit.*, p. 284.

⁴⁵ *Vid.* el motivo de la disolución en Schmitt, "Reichstagsauflösungen", *op. cit.*, p. 27.

emergencia ocurridas en 1930 eran la confirmación de la intransigencia del gobierno, amparado por el Presidente del Reich, y de su posición de desplegar unilateralmente un programa ajeno a la mayoría parlamentaria. Mientras que la disolución de 1924 obedeció a una diferencia política que fue resuelta tras la elección, cuando el parlamento electo se instaló y aprobó, a requerimiento del gobierno, la extensión de la vigencia de los decretos correspondientes. En 1930 las elecciones no fueron convocadas para resolver una disputa política concreta ni para lograr que se formara un gobierno surgido del parlamento, sino principalmente para continuar en la misma dirección ejecutivista y progresivamente autoritaria, como en efecto ocurrió.

Una consecuencia provocada por la disolución del parlamento en julio de 1930 fue el ascenso del nacionalsocialismo en las elecciones de septiembre de ese año, en las cuales logró pasar del 2,6% al 18,3% de los sufragios. Los partidos que respaldaban al gobierno de Brüning consiguieron solo un tercio del apoyo popular y las demás organizaciones sufrieron en general una importante pérdida de votos. Los socialdemócratas, con un 24,5% de los sufragios y en medio de la fragmentación de posiciones políticas reinante, no se hallaban en condiciones de articular una coalición para aspirar a gobernar y optaron desde entonces por no obstaculizar las decisiones del gabinete de Brüning, a fin de evitar que un bloqueo constante, como el procurado por los partidos extremistas de izquierda y derecha, entre estos el nacionalsocialismo, y la eventual convocatoria a nuevas elecciones condujeran a un crecimiento de esta última organización⁴⁶. El gobierno del canciller Brüning siguió apoyándose en decretos de emergencia promulgados por el presidente Hindenburg, que ahora el SPD no osaba objetar. Se acentuó el funcionamiento autónomo o separado del gobierno, con un parlamento que no tenía posibilidades reales ni de bloquear las medidas de Brüning ni de construir acuerdos para la legislación. El SPD estaba atrapado entre un gabinete cuyo programa no compartía, pero permitía que se llevara a cabo y los extremismos desestabilizadores, y se quedaba cada vez más solo en la defensa del orden político-constitucional de Weimar. Con

⁴⁶ Schildt, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

frecuencia el Partido Nacionalsocialista y el Partido Comunista coincidían en el sentido del voto, en su afán de dificultar la gobernabilidad.

Se expandió el radio temático de los decretos de emergencia. Estos terminaron sustituyendo a la legislación en esferas diversas, llegando a perfilarse como pequeños códigos legales, y cruzaron cómodamente el umbral de la legalidad presupuestaria⁴⁷. La doctrina sostenía que en la Constitución existían remisiones explícitas a la ley formal en ciertos ámbitos, las cuales eran resistentes a los poderes calificados de dictatoriales del artículo 48⁴⁸, es decir, que no podían ser satisfechas mediante decretos de necesidad dictados con base en dicho precepto. Entre ellas incluía Richard Toma la aprobación de la ley general de presupuesto y otros supuestos en que la Constitución requería de la regulación *mediante ley*, siendo determinante en la interpretación el uso de esta formulación, o alguna equivalente, en el texto constitucional. Mientras que cuando la remisión se refería a la adopción de actos estatales *con base en una ley*, una delegación legislativa o un decreto de emergencia en principio no estaban excluidos⁴⁹. De poco sirvió esto para contener el proceso de agigantamiento del campo de los decretos emitidos invocando el artículo 48 constitucional. El propio Toma estimó compatible con la Constitución el decreto del 26 de julio de 1930 que reeditaba y ampliaba el que había sido rechazado por el parlamento, porque, sin perjuicio de lo que enseguida se dirá, no invadía materias comprendidas por ese tipo de reservas legales y, como argumento de refuerzo, porque no estaba operativo en ese momento un parlamento que pudiera legislar sobre los respectivos asuntos⁵⁰. Pese a que esta interrupción de sus sesiones había sido causada por la disolución abusiva comentada. Ese decreto contenía incluso disposiciones de carácter presupuestario, aunque no reemplazaba a la ley general de presupuesto, lo cual bastó para desestimar su inconstitucionalidad⁵¹.

⁴⁷ Feldman (Ed.), *op. cit.*, pp. 281 y ss.

⁴⁸ Que eran calificados así no en sentido crítico o peyorativo, sino evocando la dictadura de la República de Roma.

⁴⁹ Thoma, *op. cit.*, pp. 12 y ss.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 20 y ss.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 28 y ss.

Los decretos de necesidad se extendieron, pues, a disposiciones presupuestarias. Un tema controvertido fue la aprobación de endeudamiento o crédito público mediante tales decretos. Autoridades de la administración financiera tenían serias reservas sobre los decretos de emergencia como fundamento normativo de tales operaciones, mientras que juristas reputados del periodo avalaron esta posibilidad⁵², en dictámenes solicitados por el gobierno. De una u otra manera se hacía presente en la mayoría de estas opiniones jurídicas el esfuerzo por alargar la interpretación de las normas constitucionales en función de la situación de colapso económico subyacente y con el objetivo de favorecer la capacidad de respuesta de las autoridades ejecutivas, ante las dificultades que tenía el parlamento para decidir. Minoritariamente se formulaban críticas sobre los abusos que se estaban cometiendo a partir de una lectura incorrecta del artículo 48. Se insistía en que este no podía ser asumido como una segunda vía para la legislación, que estaría abierta cuando el presidente y el Canciller no quisieran depender del parlamento o cuando no fuera posible lograr allí una mayoría para la aprobación de normas que el gobierno estimara indispensables. Se descartó también la licitud de una disolución del parlamento decretada porque este hubiera acordado la revocación de decretos de emergencia⁵³.

Uno de los problemas que subyacía a estas desviaciones era la cuestión de si el artículo 48, párrafo 2, de la Constitución permitía dictar disposiciones con valor o fuerza de ley. Se asumió con naturalidad que las “medidas” (*Maßnahmen*) previstas en ese artículo se equiparaban a las leyes en sus efectos, lo cual no se colige de este precepto constitucional. La medida es en principio una actuación singular, o de alcance general pero vinculada a una situación concreta, mientras que el concepto de reglamento u ordenanza (*Verordnung*) tiene un carácter normativo, pero la práctica fue la de aceptar la emisión de decretos u ordenanzas de emergencia (*Notverordnungen*) con base en el artículo 48, párrafo 2, a las que se atribuyó un efecto de ley. Algunos plantearon que, dado que el asunto era discutible, era conveniente reformar la

⁵² Anschütz y Jellinek, *op. cit.*, pp. 5 y ss.

⁵³ Grau, Richard, “Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten“, en Anschütz y Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, T. II, Tubinga, Mohr, 1932, pp. 274 y ss.

Constitución para incluir la facultad del presidente de promulgar decretos u ordenanzas de emergencia, como normas con fuerza legal, pero no dejaban de reconocer que la opinión favorable a la admisión de la licitud de tales ordenanzas era “absolutamente dominante”⁵⁴. Schmitt criticó con buenos argumentos esta tendencia, que en su criterio contradecía las bases del Estado legislativo-parlamentario de la Constitución de Weimar, para lo cual se apoyó en su distinción, ampliamente difundida, entre la ley, típica de esa forma de Estado, y la medida, característica del Estado administrativo. No obstante, su pensamiento expansivo sobre los poderes de excepción no dejó de aflorar en esa crítica, ya que sostenía que la situación de anormalidad no estaba regida por normas jurídicas y que por eso la respuesta dada ante ella por el artículo 48, párrafo 2, era la de autorizar la adopción de medidas por un comisario especial, lo cual suponía la creación de un “libre campo de acción para las medidas efectivas necesarias”⁵⁵. Esta visión tendría después repercusión en algunas de las propuestas que Schmitt presentaría en los últimos estertores de la República, como se explicará.

Se dio aquí una combinación entre prácticas e interpretaciones pre-existentes que ya se habían colocado peligrosamente en los linderos de lo constitucionalmente admisible, en medio de crisis recurrentes, y la resolución con que los actores de esta última fase usaron al máximo los mecanismos constitucionales para desarrollar un plan de gobierno que introducía severos ajustes económicos, al margen del parlamento y menospreciando sus fundamentos democráticos, en una creciente dirección autoritaria. La propia doctrina y la praxis institucional anterior a 1930 acompañaban una lectura no restrictiva del artículo 48, párrafo 2, de la Constitución. Al comienzo, sobre todo en 1920 y 1921, este precepto permitió la adopción de medidas encaminadas a restablecer la seguridad y el orden público, en sentido propio. El presidente Ebert recurrió con frecuencia a los decretos de emergencia, a fin de proteger una República sacudida por revueltas, intentos de golpe, y acciones cruentas de diverso origen y alcance. En 1923, con motivo de la gran espiral inflacionaria y devaluación monetaria, se apeló también a dicho

⁵⁴ Bühler, *op. cit.*, p. 206.

⁵⁵ Schmitt, *Legalität...*, *op. cit.*, p. 75.

precepto, para dictar decretos en materia económica e impositiva. Las “medidas” del artículo 48, párrafo 2, llegaron a representar decretos con fuerza de ley que abordaban asuntos diversos y que incluían sanciones penales para asegurar la observancia de sus disposiciones⁵⁶. Esto prepararía ciertamente la ruta para una ampliación como la iniciada en 1930, sin perjuicio de que el contexto y la voluntad político-institucional eran distintos. Otro factor que trastocó el esquema constitucional de las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento fue el uso de leyes de habilitación entre 1920 y 1927, en varias ocasiones, lo cual, por las razones antes señaladas, era de discutible constitucionalidad y, más allá de ese debate, ampliaba significativamente el espectro de la normativa proveniente del poder ejecutivo.

La aplicación que se dio al artículo 48 a veces contrariaba posturas doctrinales, pero conseguía ratificación en los tribunales. Fue lo que ocurrió con la aceptación judicial, en 1931, de que no siempre se hiciera una explícita y específica indicación de las garantías suspendidas, en el entendido de que del propio artículo 48, párrafo 2, se derivaba ese efecto, respecto de lo ordenado en cada medida. Por otra parte, por lo general no se fijaba un plazo para la vigencia de las medidas de emergencia e incluso se suponía que perdurarían. Su carácter provisional fue enfatizado especialmente desde 1930, por la doctrina y en parte por la jurisprudencia, lo cual probablemente era una forma de refrenar y hacer menos ostensible la magnitud de la producción legislativa proveniente del artículo 48, en momentos en los que, sin embargo, hubo razones para pensar que el retorno al sistema de gobierno con pilares parlamentarios, en el que la justificación de esas normas pudiera ser revisada, ya no era posible. Otro sobredimensionamiento de los poderes de emergencia de carácter normativo se produjo en detrimento de las competencias de los *Länder*, ya que sus atribuciones legislativas fueron invadidas en 1931 por un decreto de emergencia⁵⁷.

Podría decirse que la rutinización de los decretos de emergencia fue haciendo cada vez más elásticos los criterios interpretativos, mientras la

⁵⁶ Bühler, *op. cit.*, p. 205.

⁵⁷ Sobre estas tendencias en la doctrina y la jurisprudencia *vid.* Schmitt, *Legalität...*, *op. cit.*, pp. 70 y ss.

República entera se dislocaba. Lo que fue visto primero con indulgencia en atención a los objetivos perseguidos por gobiernos comprometidos con la República de Weimar facilitó las cosas a quienes llegaron después al poder con otros respaldos e intenciones, quienes por su parte aducían la imperiosa obligación de contener la crisis económica y de enderezar al país. La doctrina jurídica fue además poco rigurosa en la definición del alcance de la facultad establecida en el artículo 48, párrafo 2. Incluso, sus principios metodológicos o interpretativos parecían muy frágiles frente a las inclinaciones a desajustar la normativa constitucional frecuente en momentos de emergencia. La jurisprudencia fue en general complaciente y nunca fue dictada la ley especial sobre los poderes contemplados en el artículo 48, que este artículo preveía en su párrafo 5 y que hubiera podido contribuir a fijar límites.

Había una cierta certeza en que la elasticidad en el entendimiento y aplicación del artículo 48 no sobrepasaría los límites del sistema consagrado constitucionalmente. En 1929 se aseveró que: “Jamás podría el presidente del Reich invocar el artículo 48 para hacer algo que repugne al espíritu de la Constitución, por ejemplo, dictar medidas para preparar el tránsito hacia otra forma de gobierno”⁵⁸. Aunque se reconocía que había pocos controles efectivos para evitar que ello ocurriese. Solo una vez antes de 1930 el parlamento había ejercido la facultad de exigir que fueran dejadas sin efecto medidas emitidas conforme al artículo 48⁵⁹. Ya vimos que en 1930 se animó a hacerlo de nuevo, con las consecuencias conocidas. Pero, en todo caso, este control parlamentario, previsto en el artículo 48, párrafo 3, tenía el inconveniente de que no se requería de la aprobación del parlamento para la adopción de las medidas de emergencia, sino que este tenía que exigir que fueran dejadas sin efecto, lo cual suponía que su pasividad implicaba la pervivencia de aquellas, mientras que para lograr su revocación tenía que tomar la iniciativa en esa dirección, lo cual dificultaba el control. Adicionalmente, la revisión judicial sobre el uso de estos poderes solía ser reducida o deferencial, sobre lo cual veremos luego un caso relevante. Algunas posturas doctrinales no ayudaban, por lo demás, a robustecer el control parlamentario.

⁵⁸ Bühler, *op. cit.*, pp. 206-207.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 205-206.

Schmitt llegó a sostener que aun cuando dicho órgano hubiera ejercido la facultad contemplada en el artículo 48, párrafo 3, el presidente del Reich podía volver a dictar, en el tiempo más breve, las medidas que hubieran sido revocadas a requerimiento del parlamento. Y subrayó los límites prácticos de este control, que al no ser retroactivo dejaba márgenes para actos ejecutivos, anteriores a la revocación de las medidas exigidas por el parlamento, que conservaran sus efectos, ya que entre aquellos podía haber algunos que representaran hechos completamente cumplidos, como “el fusilamiento de un hombre”⁶⁰.

Como consecuencia del uso (abuso) de la llave formada por los artículos 25 y 48 de la Constitución, el parlamento fue perdiendo significación aceleradamente y luego llegó a suspender sus sesiones por meses. El gobierno resultó librado de esta forma del control parlamentario, que se redujo al mínimo. El siguiente cuadro⁶¹ refleja las alteraciones que se estaban produciendo:

	1930	1931	1932
Leyes aprobadas por el <i>Reichstag</i>	98	34	5
Decretos de emergencia	5	44	60
Sesiones del <i>Reichstag</i>	94	41	43

Estas cifras ponían de manifiesto la agonía en que se hallaba el parlamentarismo y se correspondían con el plan de las instancias ejecutivas de gobernar en solitario, lo cual representaba ya una orientación autoritaria. Pero la transformación que se estaba gestando en este periodo de los gabinetes presidenciales era más profunda. Uno de los aspectos de esta evolución que conviene destacar ahora era la inclinación del sistema a adquirir un cierto carácter plebiscitario. Schmitt enfatizó tal vez en exceso esta impronta⁶², al atribuirla a la República de Weimar en general y no solo a su fase final, pero no deja de ser cierto que la frecuente convocatoria a elecciones, sin claridad sobre los asuntos res-

⁶⁰ Schmitt, *Legalität...*, *op. cit.*, pp. 72-73.

⁶¹ Datos ofrecidos por Bracher, *op. cit.*, pp. 373-374 y Schildt, *op. cit.*, pp. 97 y 106.

⁶² Schmitt, *Legalität...*, pp. 62 y ss. y 88 y ss.

pecto de los cuales el pueblo habría de fijar posición, pero buscando directamente legitimidad para seguir en el poder, poseía una orientación plebiscitaria. Sobre todo, porque se prescindía del parlamento, que dejó de ser importante para formar gobierno y al que, una vez que era electo, ni siquiera se daba en ocasiones la oportunidad de mostrar su capacidad de funcionamiento. Era disuelto reiteradamente como parte de una carrera implacable hacia el completo vaciamiento de su funcionalidad, mientras se esperaba que surgieran más apoyos para el nuevo esquema y políticas de gobierno en desarrollo.

IV. LAS TENTATIVAS PARA SALIR EXPLÍCITAMENTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE WEIMAR, EL GOLPE DE PRUSIA Y EL PAPEL DE CARL SCHMITT

El gobierno de Brüning se soportó en las premisas antes señaladas, hasta el 30 de mayo de 1932, cuando Hindenburg dispuso su remoción con ocasión de los reclamos de grandes productores agrícolas contra un decreto de emergencia que el Canciller había impulsado. Como vemos, el artículo 48 siguió teniendo protagonismo, también en la caída de quienes habían promovido su aplicación. Hindenburg designó como nuevo Canciller a Franz von Papen, proveniente de los movimientos conservadores de tradición monárquica, quien integraría en su gabinete al general Kurt von Schleicher, lo cual ilustraba el respaldo de los militares a las desviaciones antidemocráticas desatadas, encarnadas también en Hindenburg. Con un gobierno más alejado todavía que el de Brüning del parlamentarismo, era difícil contar con la tolerancia del SPD y tras algunos acuerdos alcanzados entre Papen y Hitler, que incluían el levantamiento de la prohibición de las SA/SS y la pronta convocatoria a elecciones, el presidente del Reich disolvió otra vez el parlamento. Los resultados de los comicios parlamentarios del 31 de julio de 1932 fueron muy favorables al Partido Nacionalsocialista (37,3% de los sufragios). Además, confirmaron la imposibilidad práctica de formar un gobierno con base parlamentaria, bajo los postulados antes enunciados, y la situación de bloqueo político. Los nacionalsocialistas y los comunistas sumaban ahora una mayoría absoluta de escaños, pero solo podían coincidir negativamente, para torpedear al gobierno de

turno⁶³. Papen no logró que Hitler, en busca de su propia senda de ascenso al poder total, aceptara ser Vicecanciller en su gabinete.

Esto condujo a hacer preparativos, en agosto de 1932, ante un eventual voto de censura contra el gobierno y con miras a una transformación institucional que permitiera a la élite en el poder avanzar sin depender del parlamento ni tampoco, lo que es más grave, aunque estaba ya prefigurado en lo anterior, del voto popular. La idea proyectada consistía en disolver el recién electo parlamento con la intención de diferir luego la convocatoria de elecciones, que según el artículo 25 de la Constitución debían celebrarse a más tardar en sesenta días. Durante ese interregno parlamentario se aprobarían reformas en relación con el carácter universal y directo del voto. Además, se concentrarían en el gobierno federal las facultades de dirección de las policías, en detrimento de las competencias de los *Länder*; y se adoptarían las precauciones necesarias para actuar firmemente en caso de revueltas organizadas en contra de la postergación de las elecciones por los partidos o grupos extremistas de izquierda o de derecha⁶⁴. Papen pretendía ir más allá, introduciendo modificaciones constitucionales para la creación de una cámara alta no electa⁶⁵, como contrapeso al *Reichstag*, y el reforzamiento de la posición del gobierno haciéndolo del todo independiente de las mayorías parlamentarias, entre otros propósitos⁶⁶. Schmitt, junto a Jacobi y Bilfinger, estuvo entre los juristas que asesoraron al gobierno del Reich en la elaboración de esa estrategia⁶⁷. Se acudiría al artículo 25 de la Constitución para disolver al parlamento, aduciendo su incapacidad para tomar decisiones, motivo de disolución que ya nos es conocido, y al artículo 48 constitucional para postergar la celebración de elecciones, con fecha cierta o indefinidamente. El mismo artículo 48 se usaría para enfrentar las alteraciones del orden público que pudieran suscitarse

⁶³ Grimm, *op. cit.*, p. 269.

⁶⁴ Bárcena, Josu y Tajadura, Javier, *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*, Madrid, Escolar y Mayo, 2019, pp. 56 y ss.; Beaud, Olivier, *Les derniers jours de Weimar. Carl Schmitt face à l' 'avènement du nazisme*, Paris Descartes & Cie, 1997, pp. 109 y ss.

⁶⁵ Kershaw, *op. cit.*, p. 334.

⁶⁶ *Vid.* Braatz, Werner, "Franz von Papen und die Frage der Reichsreform", *Politische Vierteljahresschrift*, 1975, vol. 16, n° 3, pp. 319 y ss.

⁶⁷ Bárcena, *op. cit.*, p. 57; Beaud, *op. cit.*, pp. 114 y ss.

y para reformar la normativa electoral. No había definición clara, en cambio, en lo que respecta a las reformas constitucionales relativas a la organización de los poderes planteadas por Papen. Una vez que el plan fue aprobado, Papen intentó ejecutarlo, pero enfrentó contratiempos.

Después de la instalación del parlamento que había sido electo el 31 de julio de 1932, Papen se vio forzado a presentar, en sesión del 12 de septiembre de 1932, la orden de disolución, que días antes había sido firmada en blanco por Hindenburg, para que se añadiera la fecha y el motivo de la disolución⁶⁸. Ello porque el Partido Comunista formuló al inicio de esa sesión una moción de censura que luego fue aprobada por amplia mayoría, mientras Papen exhibía el decreto de disolución, que tenía precedencia. Esto desembocó nuevamente en la convocatoria a elecciones, dentro del plazo constitucional de sesenta días, pues la derrota sufrida por Papen en la moción de censura, que no tuvo valor legal pero sí político, con una votación en contra mayor a las cuatro quintas partes de los Diputados, lo disuadió de seguir adelante con la trama de posponer mediante decreto de emergencia la realización de los comicios y de adoptar las reformas institucionales indicadas⁶⁹.

No es posible entrar ahora en los pormenores de las opiniones que vertieron algunos juristas en relación con la forma de sacar a la República de Weimar del atolladero en que se hallaba. Uno de ellos fue Walter Jellinek, quien apostaba por la realización de modificaciones constitucionales combinando el artículo 48 con el artículo 76, referido a las reformas a la Constitución. Ante la dificultad comentada de lograr mayorías parlamentarias decisorias, se harían cambios constitucionales, por la vía de la iniciativa popular y del referendo, según lo establecido en el artículo 76 de la Constitución. Como este artículo exigía el voto afirmativo de la mayoría de la totalidad de los electores, no simplemente de los votantes, para que la reforma se considerara aprobada, Jellinek proponía adaptar la normativa electoral mediante un decreto de emergencia, con apoyo en el artículo 48, para que las abstenciones fueran computadas como votos afirmativos⁷⁰. El artículo 48 estaba así

⁶⁸ Beaud, *op. cit.*, p. 117.

⁶⁹ Kershaw, *op. cit.*, pp. 335 y ss.

⁷⁰ Pasemann, Birthe, "Walter Jellinek und der Nationalsozialismus", en *Kritische Justiz*, vol. 38, No. 4, 2005, p. 423.

presente en el hundimiento de la Constitución, como antes vimos y, en aparente paradoja, en los intentos de salvarla. Esto no era en realidad contradictorio, pues una vez que se sucumbe a la tentación de la excepción permanente o rutinizada es muy difícil salir del foso de la facticidad, que impone su propia ley.

Tanto las propuestas de Schmitt como las de Jellinek y algunos otros juristas contrariaban claramente la Constitución, y eran expresión de la situación desesperada en que se hallaba una democracia parlamentaria agonizante cuyos gobernantes la habían desechado, pero querían cumplir con las formas constitucionales para dejarla definitivamente atrás y sentar las bases de una nueva legitimidad, mientras que algunos sectores sociales y políticos querían en vano preservarla. Entre Jellinek y Schmitt puede apreciarse una diferencia importante: el primero pretendía salvar la República de Weimar, el segundo había explicado ya en varios escritos que el orden político parlamentario de Weimar era inviable y que debía ser sustituido por un nuevo arreglo político-constitucional -no necesariamente una nueva Constitución-, fundado en la idea del Estado fuerte y de una autoridad sobresaliente capaz de aglutinar las múltiples organizaciones, asociaciones y movimientos sociales vitales de Alemania⁷¹. El artículo 48 de la Constitución formaba parte del arsenal jurídico que Schmitt ponía al servicio del gobernante, lo cual implicaba una convergencia de su concepción acerca de la función de guardián de la Constitución que correspondía al presidente del Reich con su visión sobre las medidas de emergencia⁷². Sin embargo, su distancia respecto de la institucionalidad parlamentaria de Weimar se traducía en que dicho arsenal no pretendía salvar o recuperar el sistema pluralista parlamentario sino acicatear un proceso acelerado que discurría en dirección contraria. En el fondo, y aunque no lo dijo expresamente, la dictadura que postuló en los momentos finales de Weimar era más soberana que comisoría, utilizando sus propias categorías. Es decir, su pensamiento apuntaba nítidamente hacia una salida, no hacia un restablecimiento, del sistema constitucional de Weimar⁷³. De este

⁷¹ Schmitt, "Weiter Entwicklung des totalen Staats in Deutschland", *op. cit.*, pp. 359 y ss.; Beaud, *op. cit.*, pp. 109 y ss.

⁷² Beaud, *op. cit.*, pp. 40 y ss.

⁷³ Esteve Pardo, *op. cit.*, pp. 108 y ss.

modo las tesis de Schmitt de estos años, incluyendo su trabajo sobre Legalidad y Legitimidad, fueron un puente entre la fase terminal de Weimar y los albores del nacionalsocialismo.

Pero más allá de estas tentativas de quiebre constitucional, hubo un acontecimiento concreto que representó una abierta ruptura con el sistema de Weimar. Se trata del que ha sido denominado golpe de Prusia, llevado a cabo el 20 julio 1932. Prusia era el más importante de los *Länder* de Alemania, con una superficie de aproximadamente los dos tercios del territorio alemán. El SPD ocupaba posiciones de gobierno en Prusia cuando Papen llegó a la Cancillería del Reich, aunque el ejecutivo prusiano estaba solo en funciones, pues la coalición gobernante había perdido la mayoría en las elecciones allí celebradas en abril de 1932 y aún no había sido posible formar un gobierno estable. En toda Alemania había fuertes choques entre comunistas y nacionalsocialistas, en medio del fragor de la campaña electoral para las elecciones convocadas para el 31 de julio de ese año. Una jornada especialmente sangrienta tuvo lugar en la ciudad de Altona, a raíz de una marcha organizada por las recientemente legalizadas SA a través de barrios de trabajadores, de mayoritaria presencia comunista, lo cual fue aprovechado por Papen, con el apoyo de Hindenburg, para tomar el control sobre el gobierno de Prusia. A estos efectos se hizo uso del artículo 48, párrafos 1 y 2, de la Constitución. Se adujo que las autoridades ejecutivas del *Land* no habían adoptado las medidas requeridas para enfrentar las alteraciones a la seguridad pública, cuya responsabilidad Papen atribuía falsamente a los comunistas, y que no estaban en condiciones de mantener el orden. Se sugería también, sin fundamento, la connivencia o permisividad del gobierno mayoritariamente socialdemócrata con la actuación de los comunistas. El decreto de emergencia correspondiente permitió a Papen separar de sus cargos a integrantes del gobierno de Prusia y asumir, como comisario o delegado del Reich, funciones propias del ministro-presidente del *Land*, bajo el pretexto de la necesidad de garantizar la seguridad y el orden público. También se designó un comisario imperial para el Ministerio del Interior y fueron sustituidos los responsables de la dirección de la policía. Mediante otro decreto, emitido invocando el artículo 48, párrafo 2, se suspendieron algunos derechos fundamentales

en localidades de Prusia y se confrieron atribuciones al ministro de la Defensa del Reich para reforzar la ejecución de la ley⁷⁴.

Lo expuesto era un golpe contra la institucionalidad de los *Länder* y en particular de Prusia, y un desconocimiento de su autonomía política y de su gobierno constitucional. Esta grave violación a la Constitución estaba asociada al propósito de invadir el último bastión de la oposición política. Los socialdemócratas se debatieron entre desatar huelgas y acciones generales de resistencia o buscar una salida en el marco de las instituciones. Optaron por lo segundo porque no había muchas posibilidades de éxito con la primera ruta y porque se quiso dejar un símbolo de valor moral contra la destrucción de la República⁷⁵. El parlamento prusiano y los *Länder* de Baden y Baviera recurrieron ante el Tribunal del Estado alemán, lo cual dio lugar a una causa judicial que reunió a reputados juristas de la época, entre ellos Schmitt, quien defendió la juridicidad de la intervención y de las medidas de emergencia en representación del Reich, frente a Anschütz y otros que propugnaron la posición de Prusia. La sentencia del tribunal sobre el asunto principal estimó constitucional lo que calificó no como una separación o reemplazo, sino como una suspensión de determinadas autoridades del gobierno de Prusia en el ejercicio de ciertas funciones, y la asunción provisional de las mismas por el gobierno del Reich, ante las circunstancias excepcionales aducidas en los decretos respectivos. Para ello el tribunal se sirvió de una argumentación que no logró ocultar la justificación acomodaticia de las medidas adoptadas por el gobierno del Reich. La elástica interpretación dada al artículo 48, párrafo 2, fue piedra angular de la sentencia. No se llevó a cabo un verdadero control judicial, y el tribunal evitó examinar si existían realmente las circunstancias invocadas o si se trataba de una decisión gubernamental políticamente motivada, como fue alegado, y convalidó en lo esencial la actuación de Papen y Hindenburg⁷⁶.

⁷⁴ Schildt, *op. cit.*, pp. 128 y ss.; Frotscher y Pieroth, *op. cit.*, pp. 282 y ss.

⁷⁵ Schildt, *op. cit.* p. 130.

⁷⁶ Frotscher y Pieroth, *op. cit.*, pp. 283 y ss.

V. EL ASCENSO DE HITLER AL GOBIERNO Y LOS ÚLTIMOS DECRETOS DE EMERGENCIA

Llegados a este punto resulta evidente que el estado de emergencia y las medidas del artículo 48 de la Constitución asociados al incendio del Reichstag del 27 de febrero de 1933, no fueron hechos desencadenantes del abrupto colapso de un sistema democrático-parlamentario en pie, sino puntos culminantes de un proceso de erosión o desmantelamiento que en lo esencial ya estaba cumplido antes de la adopción de tales medidas. Afirmar que el incendio del Reichstag marcó “*un punto de inflexión*”⁷⁷ en el colapso de la democracia alemana de entreguerras, presupone oscurecer el proceso histórico en que ese hecho se inscribe, por más que se agregue que los gérmenes sociales e institucionales de ese colapso venían formándose durante varios años. Si se pretende diferenciar la erosión de la democracia de su colapso, habría que decir que el ocaso de la República de Weimar y el tránsito hacia el nacional-socialismo son un ejemplo de las dos cosas, sin que pueda escindirse la segunda de la primera.

En las elecciones del 6 de noviembre de 1932 el Partido Nacional-socialista había sufrido una disminución electoral no desdeñable (de 37,3% a 33% de los sufragios), por primera vez desde 1930. La situación de bloqueo en el parlamento no cesó, como tampoco la insistencia de Hitler en dirigir el gobierno, en lugar de secundar otro. Él y sus compañeros de partido vieron en estos resultados una señal sobre la urgencia de llegar al poder, en un plazo muy corto⁷⁸, pues de lo contrario podía acrecentarse este descenso electoral, ante la insatisfacción de sus seguidores por la falta de cumplimiento de una oferta política radical, propensa a menospreciar los cauces institucionales. Los días de auge electoral constante de ese liderazgo mesiánico y de su partido estaban al parecer contados, mientras estuviera desasistido del control sobre el gobierno, pero también lo estaban y con seguridad los de la ya zozobrante República de Weimar. Papen intentó aplicar ahora el plan urdido en agosto de ese año, pero el ejército, bajo la influencia del general

⁷⁷ Ginsburg y Huq, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁸ Kershaw, *op. cit.*, p. 321.

Schleicher, quien quería llegar a la Cancillería, manifestó que había un riesgo muy alto de que se desencadenaran huelgas y disturbios si se tomaba la decisión de disolver el parlamento y posponer la celebración de elecciones más allá de lo constitucionalmente establecido, y que en tales circunstancias las fuerzas armadas no podrían garantizar el orden interno⁷⁹.

Papen fue sucedido por el general Schleicher, designado como Canciller el 3 de diciembre de 1932, quien intentó igualmente invocar el artículo 48 como tabla de salvación del ya adulterado sistema de Weimar y de su transición hacia otro de corte autoritario, bajo el control de la élite que representaba y en contra del liderazgo y la intransigencia de Hitler. Se trataba de implementar la idea de disolver, otra vez, el parlamento y de dictar un decreto de emergencia para posponer indefinidamente la celebración de elecciones, con el propósito de detener los ahora redoblados esfuerzos de Hitler para ser designado Canciller. Schleicher contó con el asesoramiento de Schmitt en esta materia, quien recibiría críticas entonces, por formular propuestas inconstitucionales, y luego, ya en el nacionalsocialismo, por el oportunismo de servir jurídicamente al régimen de Hitler después de haber intentado impedir su ascenso a la Cancillería⁸⁰. Sin embargo, Hindenburg se negó esta vez a dar su aprobación a este plan. Influenciado por Papen, quien pensaba que era posible domesticar o contener a Hitler, Hindenburg terminó nombrando a este último como Canciller el 30 de enero de 1933.

Hitler demandó la inmediata convocatoria a elecciones parlamentarias. La disolución del parlamento, ordenada el 1 de febrero de 1933, fue justificada aduciendo que no había sido posible formar una nueva mayoría para el desarrollo del trabajo gubernamental, por lo que se acudía a elecciones para que el pueblo se pronunciara sobre el recién constituido gobierno de unificación nacional, encabezado por Hitler. Se trataba de un parlamento elegido el 6 de noviembre de 1932 y al que ni siquiera se dio la oportunidad de sesionar para manifestar o no su respaldo al nuevo gobierno, lo cual acentuaba la inclinación plebiscitaria arriba apuntada⁸¹. La razón alegada obedecía simplemente a la

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 341.

⁸⁰ Beaud, *op. cit.*, pp. 36 y ss. y 186 y ss.; Bárcena y Tajadura, *op. cit.*, pp. 57 y ss.

⁸¹ Kershaw, *op. cit.*, pp. 366 y ss.

intransigencia de Hitler en su estrategia de poder total, sin coaliciones ni compromisos externos. Las elecciones fueron convocadas para el 5 de marzo de 1933. El 4 de febrero de 1933 fue emitido un decreto de emergencia para la Protección del Pueblo Alemán, que imponía restricciones a la libertad de expresión y de reunión, y daba amplios poderes a la policía, controlada por el ministro del Interior nacionalsocialista, para asegurar su cumplimiento. Durante la campaña electoral se produjo el incendio del Reichstag, el 27 de febrero de 1933, que sería aprovechado por Hitler y su entorno para desatar una persecución brutal contra los comunistas y otros adversarios políticos. El 28 de febrero fue dictado el decreto para la Protección del Pueblo y del Estado, invocando también el artículo 48, párrafo 2, que suspendió numerosos derechos fundamentales y dio lugar a la prohibición del Partido Comunista y al encarcelamiento de sus líderes y de militantes de ese partido y del SPD, incluyendo a parlamentarios. Además, se menoscababan las competencias constitucionales de los *Länder*⁸². En estas condiciones, bajo un gran ventajismo gubernamental e intimidación contra los opositores que aún no habían sido sacados del juego, se celebraron las elecciones del 5 de marzo, en las que el nacionalsocialismo no logró su propósito de alcanzar una mayoría absoluta (43,9% de los sufragios), pero siguió en su ruta hacia el poder total. Luego serían dictados otros decretos de emergencia, hasta que ya dejó de ser preciso invocar la excepción constitucional para justificar el modo de ejercicio soberano o irrestricto del poder que se entronizaría por varios años.

En este contexto se aprueba, el 24 de marzo de 1933, la Ley de habilitación para el Remedio de las Necesidades del Pueblo y del Estado, conocida como ley de plenos poderes, la cual era una delegación casi absoluta de las competencias legislativas del *Reichstag* y del *Reichsrat* en favor del gobierno⁸³, por un periodo de dos años, o menor si antes había un cambio de gobierno. Se hizo expresa mención a la facultad gubernamental de dictar la ley de presupuesto y de aprobar endeudamiento público (art. 1 de la ley de habilitación). Más aún, se declaró que las leyes que fueran emitidas con base en la habilitación podían apartarse

⁸² Frotscher y Pieroeth, *op. cit.*, pp. 305 y ss.

⁸³ *Ibid.*, pp. 308 y ss.

de la Constitución, siempre que no tuvieran por objeto al *Reichstag* o al *Reichsrat*. Las competencias del presidente del Reich quedaban a salvo. Al sancionar la ley se dejó constancia de que había sido aprobada con la mayoría exigida para las reformas constitucionales.

Esto implicaba, visto desde los antecedentes narrados, una sinceración y simplificación de la práctica reciente de los decretos u ordenanzas de emergencia del artículo 48 constitucional. Ya no sería preciso ir emitiendo, asunto por asunto, tales decretos, sino que el gobierno podía dictar directamente leyes sobre casi cualquier materia, las cuales podían ser regulaciones abstractas o leyes-medida. Se facilitaba por lo demás la actuación de Hitler como Canciller, pues este ya no tendría que solicitar al presidente del Reich la emisión de tales decretos, conforme al artículo 48, sino que legislaría desde el gobierno. Adicionalmente, las normas constitucionales apenas limitarían el contenido de las nuevas leyes. Aun de aceptarse la licitud de las reformas constitucionales tácitas o indirectas del periodo de Weimar, salta a la vista que con esta abdicación legislativa y esta patente de curso para contrariar la Constitución se quebrantaban los fundamentos del orden constitucional. Esta asonada autoritaria encontró sustento, sin embargo, en los rieles dejados por las tesis formalistas que negaban la existencia de límites materiales a la revisión de la Constitución⁸⁴.

Dado que las leyes de habilitación eran lícitas siempre que se alcanzara la mayoría calificada requerida para las reformas constitucionales, los nacionalsocialistas tuvieron que urdir maniobras parlamentarias para lograrla, antecedidas de los desmanes comentados. Prohibido el Partido Comunista y encarcelados sus dirigentes, disminuían los posibles votos de rechazo a la plena delegación legislativa, aunque los Diputados del SPD se pronunciarían en contra. Hitler había conseguido una coalición de gobierno con sectores conservadores, pero no todas las corrientes de esta índole o de orientación centrista estaban ganadas a conceder los enormes poderes contemplados en el proyecto de ley. Hitler apeló a su capacidad de persuasión o engaño y sus partidarios en el parlamento se habían ocupado unos días antes de establecer reglamentariamente que la ausencia de un Diputado que no estuviera

⁸⁴ *Ibid.*, p. 311.

justificada por las causales que fueron fijadas (enfermedad o vacaciones tomadas conforme a la ley) podía dar lugar a la exclusión del Diputado por varias sesiones y entretanto se estimaba que estaba presente en las mismas, a los efectos del cálculo del quorum correspondientes⁸⁵, lo cual se anticipaba a la probable estrategia de los Diputados del SPD de abandonar la sesión para romper el quorum de las dos terceras partes de los integrantes del cuerpo necesarias para considerar una reforma a la Constitución, que debía ser aprobada luego por las dos terceras partes de los presentes. Los parlamentarios del SPD, junto a los escaños vacíos de los comunistas, no sumaban más de un tercio del Reichstag, pero si faltaban además algunos Diputados de otros partidos podía romperse el quorum. Ante aquel ardid reglamentario de los nacionalsocialistas, que controlaban la Presidencia del *Reichstag*, los parlamentarios socialdemócratas decidieron permanecer y votar en minoría. La presencia amenazante de las fuerzas de choque durante la sesión doblegó otras dudas o resistencias y al final la ley fue aprobada⁸⁶ y no recibió objeciones del *Reichsrat*, en el que también se llevaron a cabo maniobras para asegurar la ratificación⁸⁷. El SPD fue prohibido poco después, al igual que los demás partidos distintos al nacionalsocialista. El *Reichstag* subsistió como espacio de aclamación y el *Reichsrat* fue suprimido en febrero de 1934, como punto culminante de los planes de abolición del federalismo en Alemania.

Con apoyo en la ley de plenos poderes se dictaron las leyes de alineamiento o sincronización (*Gleichschaltung*), que implicaron la ocupación política de los *Länder* y luego su eliminación como entidades autónomas⁸⁸. La política de alineamiento supuso igualmente un proceso de nazificación a gran escala en la sociedad alemana. No es objeto de este texto examinar este y los pasos sucesivos de la imposición de la hegemonía de Hitler y del despliegue de su proyecto totalitario. Baste con recordar que el 30 de enero de 1934 fue adoptada la Ley sobre la Reconstrucción del Reich, que fue tramitada en los languidecientes *Reichstag* y *Reichsrat* cumpliendo con los requisitos de una ley

⁸⁵ *Ibid.*, p. 310.

⁸⁶ Kershaw, *op. cit.*, pp. 379 y ss.

⁸⁷ Frotscher y Pieroth, *op. cit.*, pp. 310-311.

⁸⁸ Grimm, *op. cit.*, p. 274.

de reforma constitucional, y que resumía en un precepto lacónico (art. 4) la magnitud de la transformación operada: “*El gobierno del Reich puede establecer nuevo Derecho Constitucional*”⁸⁹. El frágil hilo con la Constitución de Weimar que había dejado formalmente en vigor la ley de plenos poderes quedó roto. El artículo 5 de esta ley dispuso que el ministro del Interior del Reich quedara facultado para dictar los reglamentos y resoluciones administrativas necesarias para la ejecución de esa ley, lo cual permitía avanzar en la dirección de la reconstrucción del Reich. El 1 de agosto de 1934, un día antes de la muerte de Hindenburg, el gobierno dictó una Ley sobre la Jefatura del Estado del Reich Alemán⁹⁰, que podía considerarse emitida de acuerdo con el citado artículo 4 de la Ley sobre la Reconstrucción del Reich y que unificaba en la persona de Hitler los cargos de Canciller y de presidente del Reich, la cual entraría en vigor a la muerte de Hindenburg. Tras este fallecimiento, todos los soldados hicieron un juramento solemne de lealtad a Hitler como *Führer*, no como Jefe de Estado, y el 19 de agosto un plebiscito ratificó lo dispuesto en esa ley⁹¹.

VI. REFLEXIONES SOBRE EL HUNDIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR

La historiografía suele señalar al 30 de enero de 1933, fecha en que Hitler asumió la Cancillería, como la finalización de la República de Weimar⁹². Esto se hace desde una visión retrospectiva que tiene en cuenta lo que significó Hitler, el llamado Tercer Reich y el nazismo. Sin embargo, podrían mencionarse puntos anteriores como representativos de la caída de esa República. También se ha sostenido que la aprobación de la ley de plenos poderes, el 24 de marzo de 1933, marcó la culminación de esa Constitución y podría decirse que también de esa República, ya que supuso un cambio de identidad constitucional⁹³. La Constitución

⁸⁹ Gesetz über den Neuaufbau des Reichs, en: documentArchiv.de, <http://www.documentarchiv.de/ns/neu-reich.html>

⁹⁰ Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, en: <http://www.documentarchiv.de/ns/stobrhpt.html>

⁹¹ Kershaw, *op. cit.*, pp. 431-432.

⁹² Schildt, *op. cit.*, pp. 147 y ss.

⁹³ Grimm, *op. cit.*, p. 286.

de Weimar nunca fue formalmente abolida, pero si hubiera que identificar un acto jurídico que la sobrepasó del todo, expresamente, habría que apuntar hacia la citada Ley sobre la Reconstrucción del Reich, del 30 de enero de 1934, que fue sancionada cubriendo las apariencias de las mayorías calificadas requeridas para la reforma de la Constitución de Weimar y que autorizó al gobierno del Reich para dictar “Derecho Constitucional”. En realidad, Hitler nunca quiso que existiera Derecho Constitucional alguno que circunscribiera su actuación, como conjunto de límites jurídicos vinculantes para él y para todos. Ni siquiera se ocupó en promover una nueva Constitución formal. Su voluntad y los postulados ideológicos generales que impregnaban el nacionalsocialismo estaban por encima de cualquier consideración jurídica.

Son muchas las lecciones que pueden extraerse de la experiencia de Weimar. Los alemanes procuraron decantarlas y tuvieron muy presentes los denominados errores de Weimar cuando les correspondió elaborar la Ley Fundamental de 1949. De allí la regulación constitucional sobre la elección parlamentaria del Canciller y sobre el voto de censura constructivo; la previsión de un Presidente como Jefe de Estado de un sistema genuinamente parlamentario, con la consecuente supresión de su elección popular directa y la reducción de sus funciones; la minimización de los mecanismos de democracia directa; la eliminación de los poderes de emergencia del artículo 48, párrafo 2; el reconocimiento de la fuerza normativa directamente constitucional de los derechos fundamentales, así como el establecimiento de la garantía de su contenido esencial, y la fijación de límites materiales a la reforma constitucional, entre otras diferencias entre la Ley Fundamental de Bonn y la Constitución de Weimar motivadas por aquella experiencia. El sistema electoral sufrió también modificaciones dirigidas a favorecer gobiernos estables y evitar la fragmentación en el parlamento.

Desde la perspectiva de los planteamientos expresados en este trabajo, es importante constatar la importancia de ideas constitucionales vertebradoras para el éxito de un orden constitucional. No se trata de que las Constituciones se nutran de un conjunto de valores homogéneo o unitario, sino de articularlas en torno a las principales corrientes conceptuales e históricas de la génesis constitucional que, al trascender

al texto constitucional, suelen orientar su interpretación e implementación. Es también crucial la correspondencia de estas ideas con la cultura política del país. En lo que concierne al diseño constitucional, se comprueba que no basta con buscar generar un equilibrio entre factores de poder para evitar que la balanza se incline en favor de alguno de ellos, sino que es esencial no perder de vista el objetivo global de controlar y limitar efectivamente el ejercicio del poder público. No necesariamente al establecer varios poderes robustos en su ámbito se produce un arreglo final moderado con pesos y contrapesos. Por otro lado, la excesiva debilidad práctica de uno de los poderes, el parlamento en el caso de Weimar, tiende a expandir las facultades de alguno de los otros, normalmente del ejecutivo. Esto implica que al construir la estructura constitucional debe tenerse muy en cuenta la realidad sobre la que gravitará y han de tomarse cautelas en atención a sus demandas. El presidente del Reich, que fue concebido por muchos como un contrapeo al parlamento y como una instancia componedora, operó prontamente con una dirección política propia y después fue elemento determinante en el desmantelamiento de la institucionalidad parlamentaria y de la República.

Por otra parte, el tema de los poderes de excepción es transversal a la crisis económico-social y político-constitucional de Weimar. La Constitución de 1919 estuvo sometida a tensiones y desgarramientos provenientes de la permanente urgencia en la solución de problemas existenciales de la República. Los llamados años dorados (1924-1928) fueron más bien una tregua en medio de dos grandes debacles económicas y de la batalla a gran escala entre las posturas extremistas que pugnaban por destruir ese orden político para desplegar el (único) que estimaban correcto. Una lucha cuyos contendientes lo eran en el mundo de los partidos políticos, de las asociaciones o sindicatos, y de los grupos paramilitares o fuerzas de choque. Con un artículo 48 que dejaba puerta franca para una canalización presidencialista y a la postre autoritaria de los conflictos.

Otra cuestión medular para apreciar las fragilidades de esa Constitución fue la de la reducida fuerza normativa de los derechos fundamentales que consagró. La admisión de la facultad del legislador para disponer del contenido de los derechos fundamentales y la limitación de su resistencia frente a regulaciones provenientes del poder ejecutivo

a un sistema no siempre coherente de reservas legislativas, degradaron tales derechos. Con el agravante de que buena parte de la normativa restrictiva de derechos era dictada no por el parlamento sino por el presidente del Reich, de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución, a lo que se sumaban las delegaciones legislativas.

Caben otras consideraciones sobre el diseño constitucional, pero en el marco de los asuntos aquí tratados procede una reflexión final sobre el papel de los juristas y de la judicatura. Muchos de ellos siguieron apegados a los principios del orden político-social anterior y estaban poco comprometidos con la defensa de la institucionalidad republicana y democrática. Pero incluso quienes sí lo estaban poco ayudaron a evitar su caída. Es doloroso observar que una ciencia jurídica versada en las categorías del Estado de Derecho, el cual se venía gestando en Alemania desde la segunda mitad del siglo XIX, con obras enjundiosas y brillantes en su análisis de la Constitución de 1919, se haya mostrado impotente ante los desafíos político-constitucionales que desató la República de Weimar. Se ha hablado del desconcierto, de la confusión o de la incapacidad para orientar⁹⁴ en que quedó sumida la doctrina jurídica cuando se agudizó el deterioro institucional de la República. Muchas de las causas de este deterioro y de esa perplejidad obedecían al contexto ya examinado al comienzo de este artículo, pero esto no exime totalmente a los juristas de responsabilidad. Se ha señalado a veces al positivismo jurídico como responsables de este naufragio de la ciencia jurídica, pero esta explicación no parece exacta. En el derrumbe del edificio jurídico de Weimar confluyeron tanto el literalismo o formalismo, objetable metodológicamente si es asumido como el canon hermenéutico, incluso desde postulados positivistas, como las interpretaciones laxas apartadas de la positividad. Faltó sustancia a veces, como en el tema de los límites materiales a la reforma constitucional, faltó rigor normativo en otras, como en la determinación del alcance de los derechos fundamentales. Lo que creo puede desprenderse como moraleja de esa capitulación de los juristas es que ellos y el Derecho pierden a la larga cuando se precipitan a contemporizar, aun de buena fe, con las

⁹⁴ Stolleis, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, T. III, Munich, Beck, 1999, p. 123.

exigencias de los políticos y de la política, poniendo en riesgo la autoridad de su oficio y de su disciplina. Lo mismo puede decirse respecto de los tribunales, que en general no supieron cumplir una función de control y toleraron la expansión de los poderes y la acentuación de los desajustes que condujeron al naufragio de la juridicidad. También en la administración pública hubo profesionales del Derecho que desde 1930 estuvieron al servicio de la nueva jefatura y contribuyeron con creatividad a urdir el régimen de los gabinetes presidenciales, que terminó asfixiando la Constitución.