

CAPÍTULO V

La Constitución alemana.

1. El *Derecho constitucional alemán*, el del *Imperio*, como el de *República del Reich*, se han condensado en un texto *codificado*. Esto no obstante, la comprensión e interpretación de este Derecho en sus dos formas—imperial monárquica y republicana—suscita un grave problema, que parecía resuelto históricamente bajo el Imperio, pero que se ha renovado al establecerse la forma republicana bajo la Constitución de 1919. Surge el problema a que nos referimos al considerar la naturaleza del Estado alemán, como formación política producida merced a una unión de Estados, realizada con el Imperio de un modo claramente *federativo*, bajo la hegemonía de Prusia, y mantenida con otro espíritu al elaborarse la Constitución de Weimar de 1919.

2. Se debe recordar que, según la Constitución de 1871, el Imperio alemán era una «Confederación perpetua», convenida «para la protección del territorio federal y del Derecho en él en vigor, así como también para asegurar la prosperidad del pueblo alemán» (1). Pero ¿qué unión era ésta? ¿Qué figura política surgiera de ese convenio entre Estados, creador del *Imperio alemán*? Las discusiones que de tiempo atrás se sostuvieran acerca de la naturaleza de estas *uniones de Estados*, y más concretamente del

(1) Preámbulo de la *Const.* de 1871.

puro *Estado federal*, encontraron ocasión de agudizarse al definir el nuevo Imperio. La discusión tomara en Alemania ya caracteres de gran intensidad al definir la Confederación de la Alemania del Norte (Constitución de 1867). La doctrina *interpretativa y constructiva* que se venía elaborando entrañaba dos problemas: el uno, previo y general, y el otro, especial y concreto; estribaba el primero en decidir si de la unión (obra de historia) de varios Estados puede surgir un Estado, sin que por ello se anulen dichos Estados; el segundo consistía en decidir si, mediante la Constitución de 1871, se creaba, en efecto, un *nuevo Estado distinto*, persistiendo, no obstante, los anteriores. La solución del problema general se contenía y contiene en la *doctrina del Estado federal*, doctrina que, si tiene una larga formación teórica e ideológica, al fin se hubo de elaborar especialmente en el proceso histórico de la República Norteamericana, como sugestión o exigencia de necesidades reales y prácticas; lo característico de tal doctrina estriba, sin duda, en la afirmación de la sustantividad del Estado, que se constituye por la unión de Estados que persisten como tales Estados, a la vez que son elementos y miembros del Estado federal.

V. en este TRATADO *Teoría del Estado*, lib. IV, capítulo III, núm. 6, y cap. VI. números 7 a 12, y lib., VI, cap. I, núm. 12: v., y la bibliografía allí registrada. Cons. además el cap. III de este libro. V. también Brie, ob. cit. Freeman, *Lo Stato Federale*, en la *Bib. di Scienze pol.*, de Brunialti, 1.^a serie, V-VII Para Brie, L. Hugo (166) es quien introduce en la ciencia el concepto de «Estado constituido por Estados». «Hasta los últimos tiempos, se propendía generalmente a admitir que la distinción entre los dos conceptos de *Staatenbund* (Confederación de Estados) y *Bundesstaat* (Estado federal) pertenece a la ciencia alemana; pero como suscitada por las formas reales introducidas en América del Norte, después de la se-

paración de las colonias de Inglaterra, y en el desarrollo ulterior de la teoría del Estado federal, se adoptó, especialmente por obra de Tocqueville, el tipo americano. Sólo desde hace poco tiempo se señala la considerable influencia que la oposición contra las Constituciones federales de Alemania y de Suiza, creadas en 1815, ha ejercido sobre las cuestiones relativas al sistema federal...» (Brie, ob. cit., págs. 83 y 84.) Un momento culminante de la doctrina se concreta, según Brie, en el «influjo ejercido por el conocimiento de la Constitución federal de la América del Norte, difundido por Tocqueville. En una disertación que forma época, Waitz trata de poner en evidencia que la naturaleza del Estado federal exige que el Estado complejo y los particulares tengan cada cual una parte de los asuntos y de las funciones del Estado...»; «... la teoría del Estado federal no se desarrolla en un continuo progreso; ha experimentado múltiples cambios y oscilaciones..., debido, en pequeña parte, a la acción de los principios contrapuestos en el campo de la ciencia y al ingenio de los escritores; se debe, sobre todo, al influjo que las distintas fases de las formas y de las aspiraciones políticas, especialmente en la nación alemana, ejercieron sobre nuestra doctrina.» (Id., pág. 86.) Cons. *The Federalist*, antecedente esencial.

3. Pero la teoría — y el hecho mismo del Estado federal—tenía que tropezar, en la doctrina y en la vida de los Estados, con dificultades graves, opuestas por la ideología política generadora del régimen constitucional de los grandes Estados europeos-nacionales unificados, ideología que descansaba, y descansa aún, en conceptos puros, absolutos y simplistas, a veces, de la soberanía—una y única—de la ley—expresión unificadora y uniforme de una voluntad—de la autoridad—única como suprema—y de la unidad política—antifederativa—. Dados tales conceptos, no se podía admitir más Estado que el *soberano—independiente*—, y que, por tanto, no está materialmente so-

metido a otro, ni toleraría en su seno la acción de otro, siendo él, en efecto, la *única autoridad*, y no habiendo más *ley* que *su ley*. La unidad política, condición de un Estado, rechaza la idea del Estado compuesto de Estados, porque o es un nuevo Estado —sin Estados componentes—, o una mera *Confederación* de Estados *sin* Estado. Pero la realidad ha venido a provocar la necesidad de una nueva doctrina, capaz de explicar *los hechos* de unidades políticas complejas (*Estados federales*) que son verdaderos *Estados* (soberanos) *de* *Estados* (con soberanía), o *Estados unidos* que forman *Estado*.

4. Un Estado federal es, en definitiva, *un* Estado soberano, y *es* Estado, cuando tiene por su parte —fundamento real— un pueblo propio, constituido por la coincidencia de sentimientos, de aspiraciones, de intereses y de ideal de otros Estados que conservan su unidad *étnica*: su pueblo; en este respecto —*sociológico e histórico*—, el supuesto real de un Estado federal es la existencia de un *pueblo de pueblos*.

Véase Laband, ob. cit., I (trad. fr.), págs. 132-133. «Todo Estado, dice, supone un pueblo, porque su naturaleza representa precisamente la reglamentación jurídica de una comunidad popular. No podría concebirse un Estado federal sin comunidad federal...» «No podría, añade, refiriéndose a Alemania, representarse la subordinación de los Estados particulares al Imperio de otra manera que con sus territorios y súbditos; por los Estados particulares, la población se encuentra dividida en otros tantos pueblos diferentes, y sólo mediante esta organización constitucional superior es como esos pueblos forman la unidad del pueblo del Imperio.» (Ob. cit., I, 133.)

En el respecto *jurídico y político*, el Estado federal supone un régimen de compatibilidad de *personalidades* y de *soberanías*; así, para que pueda hablarse

de un Estado federal, es preciso que se haya producido una personalidad jurídica en un pueblo, pero sobre la base del respeto a las personalidades jurídicas —reales— de los pueblos componentes, y con poder propio soberano, como los Estados miembros que son también *Estados*.

En el Estado federal no hay, pues, una soberanía que se distribuya entre el Estado colectivo y los particulares (Waitz, *Politik*, p. 266), ni aquél absorbe íntegramente el poder soberano en la nueva formación, ni reduce a los Estados componentes a la condición de Estados *no* soberanos.

Zörn define el Estado federal «un Estado de organización pleonárquica». (Véase Laband, ob. cit., I, página 207, nota. Zörn, *Staatsrecht*, I.)

5. En suma: el Estado federal *es, sociológicamente*, una sociedad de sociedades, un *pueblo de pueblos*; *jurídicamente, debe ser una personalidad distinta*, con su conciencia propia compatible con otras personalidades de análoga naturaleza (territoriales, políticas); por último, *políticamente*, el Estado federal *requiere una soberanía*, que se afirmará en su esfera, diferente de la que se reserven cada uno de los Estados miembros.

6. El enlace de esta doctrina general realista con las manifestaciones del *federalismo* constitucional, suscita las dificultades prácticas con que se ha tropezado siempre al condensar en *estructura* y en *normas* —*Constitución*— la situación de un *pueblo de pueblos*. Se trata de encontrar la *fórmula jurídica* en un *sistema de garantías* de la personalidad de la comunidad política, real —*pueblo* americano o argentino, o pueblo alemán—, *sin* anular la propia personalidad de los pueblos componentes: *the good people of Virginia* (1), «los pueblos de los veintidós cantones sobe-

(1) Del *Bill of Rights*, de Virginia de 1776.

ranos de Suiza» (1), las *provincias* argentinas; bajo el Imperio alemán los reinos (Estados) de Prusia, Baviera, etc., bajo la República los *Länder*—¿países y regiones?—Y he aquí cómo surgía el problema concreto en la Constitución alemana: el Imperio establecido por ésta, ¿era *un* nuevo Estado, o una *Confederación*? Si era un Estado, ¿qué tipo de Estado era? Su establecimiento ¿determinaba la anulación de las soberanías de los Estados particulares? La organización política consagrada por la Constitución ¿era un Estado federal, obra del pueblo alemán, o una fórmula (la fórmula bismarckiana) para desarrollar la acción de una fuerza absorbente de *unificación*?

7. No llegó a establecerse un acuerdo entre los comentaristas alemanes al definir políticamente el Imperio. No interesa ahora recordar la diversidad de opiniones mantenidas.

Al estudiar el problema, con respecto a la Constitución de 1871, nos inclinábamos, con ciertas reservas, a la tesis de Laband, favorable a la existencia de un Estado alemán—Estado de Estados—federal. A nuestro juicio, decíamos, el Imperio alemán es un Estado, y es además Estado de Estados; es *un* Estado: 1.º, en el respecto *sociológico*, porque tiene un pueblo propio; «no puede representarse el Imperio alemán sin el pueblo alemán» (Laband, ob. cit., I, pág. 161); 2.º, en el *jurídico*, porque la Constitución recoge y sintetiza, en un sistema de condiciones, la personalidad real del pueblo, y 3.º, en el político, porque la soberanía del Imperio se hace efectiva mediante una *estructura suya*, que refleja la unidad y sustantividad de su vida. Es además, añadíamos, el Imperio Estado de Estados *federativo*: 1.º, por su origen; Estados que acuerdan establecer una Confederación perpetua, y 2.º, por el des-

(1) *Const. fed. suiza* de 29 de mayo de 1874, art. 1.º Lo cual no obsta para que luego se hable del «pueblo suizo»; véase, por ejemplo, art. 120.

arrollo institucional; la formación del Imperio no se ha realizado decretando la anulación de los Estados.

Lo que ocurre es que el Imperio alemán, bajo la Constitución de 1871, no realizaba de un modo *orgánico* el tipo jurídico y político del Estado federal, que entraña y exige un equilibrio de fuerzas concurrentes, de elementos relativamente ponderados, sin que ninguno de ellos resulte tan fuerte que determine una dominación excesiva o absorbente. Por otra parte, la existencia del pueblo alemán—real, sin duda—no aparecía íntegramente recogida en el Imperio, ni actuaba el pueblo con acción específica decisiva en la elaboración de la Constitución. En la formación federal alemana del Imperio dominó Prusia. Su Constitución, advierte H. Nawiaski (*Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, 1920), no podía ser popular, porque se dirigía, no al pueblo, sino a los Príncipes: sólo los artículos referentes al Reichstag eran generales para todo el país. Por otra parte, la intangibilidad de la Constitución del Imperio estaba no tanto en manos del pueblo alemán como en las de los Gobiernos de los Estados. Recuérdese que bastaba que en el *Bundesrat* se produjera catorce votos en contra de una reforma de la Constitución, para que tal reforma quedase rechazada.

8. El problema de la determinación de la naturaleza del lazo constitucional y del Estado, consagrado y organizado por la Constitución, y que alcanzara la solución razonada bajo el Imperio, suscítase de nuevo con términos distintos, al considerar sintéticamente la Constitución de 11 de agosto de 1919. Porque dado el proceso del constitucionalismo alemán, el acto constituyente, expresión del querer soberano, creador de la Constitución de Weimar, no podrá interpretarse de modo tan sencillo como las tramitaciones análogas producidas con ocasión de los cambios constitucionales bruscos, característicos del constitucionalismo francés o español. Las Constituciones alemanas de 1871 y 1919

tenían que resolver el problema previo esencial de la naturaleza del Estado, que había de recibir una consagración expresa y específica con la Constitución misma. Resultaba claro en la génesis de la Constitución de 1871, que era, ante todo, la obra de un pacto expreso entre representantes de Estados, y el debate, como hemos recordado, planteóse para determinar si del pacto surgía una Confederación o un Estado federal. No resulta tan patente lo del pacto en la elaboración de la Constitución de Weimar, porque su preámbulo no entraña, en efecto, fórmula de pacto expreso. Ya ante él, nadie puede preguntarse si se constituye, con el Estatuto aprobado en la gran Asamblea, una Confederación; pero queda en pie el problema de si la Constitución mantiene el carácter federal del Estado alemán, o bien si, mediante ella, Alemania es ya un Estado unitario. (Véase Brunet, ob. cit., pág. 90, citado más arriba, lib. I, cap. V, núm. 6.) Casi todos los juristas alemanes, dice M. Brunet, se han planteado la cuestión que dejamos indicada, dividiéndose abiertamente las opiniones. Por otra parte, aun cuando los «diputados de Weimar, como recuerda M. Vermeil, afirman, con harta sencillez, que no quieren romper con el pasado», lo cual supone que se mantiene cierto lazo de continuidad de proceso con las Constituciones anteriores de 1849 y 1871, sin embargo, la cuestión divide también a los juristas alemanes, y así mientras L. Wittmayer «niega categóricamente la continuidad» (*Die Weimarer Reichsv.*, 1922), H. B. Gerland sostiene, por el contrario, que «los Comisarios del Pueblo se han limitado a sustituir el Gobierno caído, y que la Asamblea Nacional ha venido a sustituir al Reichstag de 1918, manteniéndose numerosas funciones del Consejo federal bismarckiano». (Vermeil, *La Const. de Weimar et le principe de la démoc. allem.*, pág. 273. Cons. F. Giese, *Die Verf. d. D. Reiches*, 1920. Nawiaski, ob. cit.) Parece evidente que la Constitución del Reich, aunque tenga el mismo «sujeto jurídico» (concepción de Preuss, autor del proyecto de Cons-

titución), ella ha transformado el Estado alemán, no sólo su organización, sino el Estado íntegramente considerado, especialmente la naturaleza de su federalismo. En primer lugar, como advierte M. Vermeil, «al desaparecer las dinastías (de los diversos Estados), con ellas ha desaparecido la sustancia misma del viejo federalismo, porque los Estados perdieron definitivamente una parte considerable de su soberanía y de su prestigio... Pero, añade que no habría habido un cambio radical y cuasi revolucionario más que en el caso de que el proyecto de Preuss de 1919 hubiera sido adoptado. Entonces se habría constituido un Estado unitario y dividido a Prusia, aunque sin suprimir las Constituciones y los Parlamentos de los Estados» (pág. 28). En definitiva, la Constitución de 1919 no consolida un Estado unitario—tipo Preuss—: mantiene el tipo del Estado en cierto modo federal—sin pacto—como expresión del querer del pueblo alemán, y salvando la personalidad política muy atenuada de los antiguos *Estados*, transformados en *Paises*. Es el *Reich* algo más que un Estado unitario descentralizado. Como afirma M. Vermeil, «si los Estados pierden ciertas prerrogativas y ciertos derechos, y hasta quizá, en parte al menos, su carácter de Estados, persisten, sin embargo, como verdaderas entidades geográficas y políticas» (ob. cit., pág. 280). El federalismo *pactista* de 1871 propende a ser, bajo la Constitución de 1919, un federalismo *orgánico*, pero bajo poderes centrales acentuados.

9. Son del mayor interés y en alto grado sugestivas las consideraciones de H. Nawiasky acerca del significado general de la Constitución de 1919. La Constitución de 1871 no podía ser popular. Se dirigía, no al pueblo, sino a los príncipes; sólo los artículos referentes al Reichstag eran, no particulares y para cada Estado, sino generales y para todo el país (ob. cit., páginas 8 y 9). En cambio, la nueva Constitución quería ser para el pueblo alemán: lo proclama el preámbulo,

y esta idea del pueblo alemán, autor de la Constitución por obra de un acto de soberanía, explica su variante esencial frente a la Constitución del Imperio. Al tener que reconstruirse Alemania, en 1918-19, ofrecíansele diversas soluciones; descartada la que supondría la disolución de la unidad alemana, quedaban estas tres: o una Confederación, o el Estado unitario, o el Estado federal. Se inclinó la Constitución hacia esta fórmula, que Nawiasky estima viene a confirmar la evolución política alemana, según la diagonal trazada entre las aspiraciones unitarias del pueblo y los particularismos de las ramas y territorios. La tendencia disgregadora es, sin duda, una consecuencia de la Historia; pero la marcha de ésta, por otra parte, revela la progresiva desaparición de los Estados pequeños, de suerte que, siendo numerosísimos al firmarse la paz de Westfalia, sólo quedaban 32 príncipes al consolidarse el Imperio. Acentúase ahora la intensificación de la tendencia integradora, pues al suprimir los príncipes, soporte firme de los particularismos, se ha manifestado poderosa la fuerza unificadora del pueblo, que siente menos la Historia y percibe mejor su potencia al aumentar su masa. En suma: en la Constitución de 1919 se ha conservado, de modo general, la estructura política existente; pero la conmoción revolucionaria ha sido suficientemente seria, y, gracias a ella, sobre el puro criterio *federalista* ha triunfado el sentido unitario, o, mejor, *centralista*, merced al cual se han reforzado las facultades y funciones del Poder central. (Nawiasky, ob., cap. II, *Die Struktur des Reichs*. Cons. Vermeil, ob. cit., cap. II, I, 1, y cap. VI. V. *Handbuch der Politik*, 3.^a edic., 1921, vol. III, L. Wittmayer, ob., cit. Stier-Somlo, *Die Verf. d. D. R.*, 1920. V. bibliografía al fin de este capítulo.)

10. La historia constitucional alemana tiene, como la de Francia y España, fechas determinables, iniciales de períodos constitucionales distintos, pero con la diferencia de que éstas y los períodos respectivos al-

canzan en Alemania, hasta 1918, otra trascendencia; si las iniciales de los movimientos en Francia y España indican el cambio constitucional de Estados formados, en Alemania señalan cambios políticos de un Estado en formación y modificaciones exteriores del Estado, que afectan incluso a la vida internacional.

La Francia actual, como núcleo etnográfico y geográfico, es la continuación, sobre poco más o menos, de la Francia de los Capetos y de Luis XVI, como la España *constitucional* continúa inmediatamente la del *antiguo régimen*, de larga tradición. En cambio, la Alemania de hoy, sólo por sugestión moral y en razón de ciertos influjos históricos, puede decirse que sucede al Sacro Romano Imperio. Políticamente es un Estado nuevo desde 1866-1871. Esto no obstante, en un estudio del desenvolvimiento histórico político de Alemania, habría que remontarse al Imperio carlovingio. «No es posible comprender la génesis del moderno Estado alemán sin remontarse a la Constitución carlovingia. Lo que llamamos el Imperio alemán recibió su primera organización política en el gran Imperio europeo de Carlomagno.» (Burgess, ob. cit., I, pág. 137.) Y sería necesario además conocer las vicisitudes y significación del Sacro Romano Imperio. (Bryce, *Holy Rom. Emp.*; Waitz, ob. cit.; A. Lebon, ob. cit.; Wilson, ob. cit., I, §§ 320 y siguientes.)

11. En los límites en que aquí es preciso moverse, no debemos remontar más allá del año en que el Sacro Romano Imperio, una sombra ya hacía tiempo, deja de existir—1806—: entonces es cuando comienza el proceso de la Alemania moderna, con las transformaciones constitucionales que señalan sus cinco etapas, por lo demás, claramente determinadas. Son ellas las siguientes: 1.^a, desde 1806 a 1814, régimen de la *Confederación del Rin*: preponderancia *francesa*; 2.^a, de 1815 a 1866, régimen de la *Confederación germánica*: preponderancia de *Austria*; 3.^a, de 1866

a 1871, régimen de la *Confederación de la Alemania del Norte*: preponderancia de Prusia, exclusión de Austria (1); 4.^a, de 1871 a 1918, régimen del *Imperio*: hegemonía prusiana y afirmación nacional; 5.^a, a partir de la revolución de 1918, régimen actual de la Constitución del *Reich* de 1919—la *República*.

La Confederación del Rin es una creación napoleónica; su significación más importante se relaciona con la diferenciación resultante de los tres elementos que van a jugar papel preponderante en la historia moderna de Alemania: de un lado, los dos incompatibles y rivales (Prusia y Austria), y de otro, el elemento medio sobre el cual se producirán los efectos más directos de los antagonismos entre Austria y Prusia.

Disuelta la Confederación del Rin, el movimiento *restaurador* no hará revivir el Sacro Romano Imperio; pero la sugestión de éste influirá siempre. Los príncipes alemanes formularon su declaración en favor del restablecimiento de la unión permanente, declaración renovada en el art. 6.^o de la paz de París, según el cual «los Estados de Alemania serán independientes y estarán unidos por un lazo federativo», y que sirvió de base a las negociaciones entabladas en Viena, dando por resultado el acta de la Confederación germánica (8 de junio de 1815).

12. Esta Confederación tenía por fin «la seguridad y la independencia de Alemania», o sea «el sostenimiento de la seguridad exterior e interior de Alemania y la independencia e inviolabilidad de los Estados confederados». No era un verdadero Estado federal, sino una mera Confederación de Estados (*Staatenbund*). Su órgano central, el *Bundestag*, no era una Asamblea representativa: sus miembros actuaban según instrucciones; los Estados eran los verdaderos órganos de la Confederación, que no tenían relación con

(1) DARESTE, *Const.*, I. Véase BUSHNELL HART, ob. cit.

los individuos sino mediante ellos. La Confederación era una combinación política para condicionar la preponderancia de Austria.

El periodo de la Confederación prepara la futura unidad alemana; dentro de él debe recordarse una fecha culminante, la de 1848. Entonces se producen los movimientos que han de engendrar la futura formación alemana: el del constitucionalismo y el de la afirmación nacional; desde 1816 inaugurárase en los Estados un periodo de Constituciones particulares; por otra parte, el proceso de unificación encuentra su expresión en el *Zollverein*. La acción convergente de estos movimientos fué tal, que en 1848, el 18 de mayo, reunióse en Francfort una Asamblea nacional elegida por sufragio directo, y después de largas deliberaciones, acordó, en marzo de 1849, una Constitución, precedida de una parte relativa a los *derechos de los ciudadanos alemanes*. Asomaba la idea del Estado federal. Pero no estaba aún preparado el terreno: la rivalidad entre Prusia y Austria impidió que el movimiento se consolidase. Prusia misma empezó por rechazar la dignidad imperial que le fué ofrecida. Por otra parte, la reacción se producía con fuerza, especialmente en Austria. (Blum., ob. cit.) Desde 1850 a 1866 se debate entre los políticos cómo se llegará a una fórmula definitiva y satisfactoria. El Estado alemán quiere afirmarse a todo trance. Intenta Prusia constituir en su favor la Liga de los Estados del Norte; pero Austria hace fracasar el intento. Más tarde se formulan los planes de Sajonia (1861), de Austria sin Prusia (1863), y, por último, de Prusia sin Austria (1866). Era imposible que la unión se produjera sin que antes se resolviera su mayor obstáculo. Y esto fué lo que ocurrió en 1866 con la guerra entre Austria y Prusia. Sadowa consolidó la hegemonía de ésta, que facilitará la formación del nuevo Estado. Como consecuencia de la paz de Praga (23 de agosto de 1866), el Emperador de Austria reconocía la disolución de la Confederación germánica; asentía a la

formación de una nueva organización de Alemania sin Austria; prometía reconocer las relaciones federales más estrechas que el Rey de Prusia estableciere al Norte de la línea del Mein, y declaraba aceptar que los Estados alemanes del Sur formen una unión cuya asociación nacional con la Confederación alemana del Norte se reservaba a una inteligencia ulterior de las dos partes. (Romer, *Verfassung*, cit.; Laband, ob. cit. I, pág. 36.) Celebráronse entre Prusia y los diversos Estados diferentes tratados, fechados casi todos el 18 de agosto de 1866 (1).

13. El 15 de diciembre de 1866 reuniéronse en Berlín los plenipotenciarios de los Estados, y bajo la dirección constante de Prusia elaboraron una Constitución, cuyo proyecto presentó Bismarck a nombre de su Gobierno, y que fué sometido a la aprobación de un *Reichstag*, como Asamblea nacional constituyente, elegido por sufragio directo, y el cual votó la Constitución de la Confederación de la Alemania del Norte (*Norddeutsche Bundesverfassung*) el 16 de abril de 1867, ratificándola más tarde las Asambleas de los diferentes Estados. Esta Confederación ofrece los caracteres del *Estado federal* que habrá de consolidar el Imperio; no es un Estado federal *orgánico* que espontáneamente haya surgido, sino un Estado de Estados, federal, sí, pero en el cual se advierte, con el predominio de uno, Prusia, una hábil organización hecha principalmente según el *interés* o el *ideal* del Estado particular predominante.

Véase Laband, ob. cit., I, páginas 44-48. Daresté, *Const.*, I. En todo el proceso, Prusia tiene acción preponderante. Los historiadores apasionados y patriotas de Prusia conceptúan esto necesario y justo. Véase Treitschke, *Hist. und polit. Aufsätze*, II, pág. 553. Apre-

(1) DARESTE, *Const.*, I. BUSHNELL HART, ob. cit.

ciendo Burgess el ensayo de 1848, dice: «el pueblo, por sí solo, no podía dar cima a la reorganización del Estado alemán. Era menester que tomase la jefatura uno de los Estados existentes... El pueblo miraba a Prusia.» (Ob. cit., I, pág. 142.)

14. Provocada por las hábiles artes de Bismarck, estalló la guerra de 1870 con Francia, guerra en la que el Rey de Prusia obraba como representante de la Confederación del Norte, a quien auxiliaban los ejércitos de los Estados del Sur. Apareció entonces bien claro el carácter transitorio de la Confederación anterior. Uno tras otro, los Estados del Sur, deslumbrados por la fuerza militar de Prusia, fueron incorporándose a la Confederación.

El proceso de la Constitución del Imperio de 16 de abril de 1871 tiene sus precedentes preparatorios en varios Tratados, a saber: 1.º Los de Versalles, de 15 de noviembre de 1870, entre la Confederación y los grandes Ducados de Baden y de Hesse; 2.º El de Berlín, de 25 de noviembre de 1870, entre la Confederación y los grandes Ducados de Baden y Hesse, de una parte, y Wurtemberg, de la otra; 3.º El de Versalles, de 23 de noviembre, entre la Confederación y Baviera, al que dan su conformidad Wurtemberg, Baden y Hesse, por el de Berlín de 8 de diciembre de 1870.

Conviértese la Constitución en ley fundamental del nuevo Estado, mediante su adopción por el *Reichstag* de la Alemania del Norte y por los *Landtags* de los cuatro Estados del Sur. El 18 de enero de 1871, el Rey de Prusia fué proclamado en Versalles *Emperador alemán*. Reunido el *Reichstag* alemán, se presentó el proyecto de Constitución, que fué aprobado el 14 de abril de 1871, promulgándose el 16 del mismo mes la nueva Constitución, que es, en rigor, una adaptación de la de 1867 a las *nuevas* circunstancias, realizándose así la unidad alemana bajo Prusia. (Véase M. J. Bar-

thélemy, *Les Inst. pol. de l'Allemagne contemp.*, 1915. Laband, obra citada, I, páginas 73-92.)

Mediante la Constitución de 1871 consolidóse el Imperio alemán. Era un amplio Código que, aplicado hábilmente, bajo el gran empuje progresivo del pueblo, dirigido, sobre todo en el periodo de Bismarck, por hombres expertos, sirvió de molde jurídico político a la estructuración de un gran Estado, y de una gran potencia expansiva, dominada, al fin, por arrolladoras aspiraciones imperialistas. El texto de la Constitución de 1871, muy comprensivo y sistemático, trata, en sucesivos capítulos, de las siguientes materias: 1.º Territorio federal; 2.º Legislación federal (es decir, límites territoriales y competencia); 3.º Consejo federal (*Bundesrath*); 4.º Presidencia (*Præsidium*) de la Confederación; 5.º *Reichstag* (organización); 6.º Aduanas y comercio; 7.º Ferrocarriles; 8.º Correos y Telégrafos; 9.º Marina y navegación; 10.º Consulados; 11.º Ejército del Imperio; 12.º Hacienda del Imperio (instrumental, económico, técnico y de potencia del Imperio); 13.º Reglamento de los conflictos y disposiciones penales; 14.º Disposiciones generales: Reforma de la Constitución.

15. Una nueva guerra—más dura e intensa que todas las anteriores—guerra entre naciones, universal casi, cruel y destructora como ninguna, y que como ninguna ha conmovido la cimentación moral y política de los pueblos, vino a modificar el proceso del constitucionalismo alemán. No es del caso examinar aquí las causas remotas, ni inmediatas, del gran conflicto que estalla en el verano trágico de 1914 al producirse el choque—tanto tiempo temido y preparado como una fatalidad histórica—entre Alemania y Austria, de un lado, y Bélgica, Francia, Rusia y Servia, de otro, en el primer momento, guerra que luego se complica con la participación de Inglaterra y las Colonias, Japón, Turquía, Italia, Bulgaria, Rumania, Portugal..., y, por fin, los Estados Unidos de América. No es ahora

ocasión de recordar la significación política que pudo darse a los grupos contendientes (1).

Para nuestro objeto basta señalar los efectos de la guerra—y de la crisis institucional—en el proceso constitucional de Alemania. Señálanse esos efectos de modo visible y concreto en el cambio de actitud política del Imperio mismo, representado por el Kaiser y los Cancilleres, ya en el año de 1917, cuando se han borrado las perspectivas de la victoria alemana. En rigor, la guerra en sí misma se debe considerar como un momento histórico esencial en la evolución constitucional alemana. Sólo mediante ella pudo realizarse la democratización y parlamentarización del *Reich*, o mejor, del *Estado* alemán. Porque el problema que estas transformaciones implicaban venía planteado, con más o menos fuerza, en la Alemania bismarckiana, antidemocrática y antiparlamentaria, bajo la hegemonía prusiana (V. Brunet, ob. cit., páginas 23-24). El problema se agrava, y estalla la guerra. «Hay dos Alemanias en lucha. Una quiere la guerra a toda costa... No consiente ninguna reforma interior, porque sabe que en el caso de una victoria podrá prescindir de toda concesión. La otra, apurada bajo las dificultades crecientes, habla de paz honrosa y de reformas. El problema político va estrictamente unido a los destinos de la guerra. Entre esas dos Alemanias el Emperador vacila» (Vermeil, ob. cit., pág. 42). La marcha desgraciada de la guerra intensifica la gravedad del problema político. Pero, al pronto, éste no se plantea con la resolución con que al fin había de suscitarse más tarde. «Antes de la catástrofe, la cuestión política no se presenta para la opinión sino en el cuadro bismarckiano. Se habla sólo de concesiones al parlamen-

(1) Puede verse nuestra opinión en el Prólogo a la segunda edición de este TRATADO, publicado aparte con el título *La idea del Estado y la guerra europea* (1915), y en nuestro libro *Actitud ética ante la guerra y la paz* (1922).

tarismo, de nuevas relaciones entre el Gobierno imperial y el *Reichstag*, de una modernización del *Landtag* prusiano» (Vermeil, ídem, pág. 44). Anschütz hablara sólo de una «parlamentarización a la alemana». Se cede con dificultad. Mas no hemos de seguir con detalle el tortuoso y difícil y al fin catastrófico proceso. Fijémonos sólo en las manifestaciones más definidas de la fatal e inevitable transformación, obra al cabo de una operación revolucionaria.

16. Pueden señalarse como manifestaciones principales las siguientes:

I. Bajo el Imperio, el peso de la guerra, llevado heroicamente por el pueblo, eleva el valor político de éste. Al desvanecerse la esperanza de una victoria decisiva, piensan las gentes en la necesidad de levantar el espíritu del pueblo, valorando más alto su acción política y llamándolo a más eficaces intervenciones en los asuntos del Estado. En 1917, el *Reichstag* nombra una Comisión que estudie la reforma de la Constitución, atendiendo a los deseos del pueblo. Se deshace el régimen del gobierno personal característico del kaiserismo. El 7 de abril de 1917 el propio Emperador declara en un mensaje, que el Canciller debe dar satisfacción a las exigencias de los tiempos nuevos, rehaciendo el edificio constitucional, a fin de asegurar una libre colaboración de los miembros todos de la Nación. El Canciller Bethmann-Hollweg, el 15 de mayo del mismo año, habla de una «colaboración confiada del Emperador y de la Nación», idea que se expresa por Michaelis aludiendo a la necesidad de establecer estrecho contacto entre el Gobierno y el Parlamento. A medida que se acentuaba el mal aspecto de la guerra, el Kaiser inclinábase hacia las reformas (1).

En 30 de septiembre de 1918, en carta al Canciller

(1) Pueden verse los detalles de la evolución, durante 1917, en el *Annuaire de Législation étrangère*, tomo de 1916-17.

saliente, Von Hertling, decía el Kaiser: «Deseo que el pueblo alemán colabore más eficazmente que hasta ahora en la determinación de los destinos de la patria.» Más tarde, en 5 de octubre del mismo año, era Max de Baden, el Canciller, quien reconocía la necesidad de la colaboración parlamentaria; como resultado de este movimiento dictáronse las leyes de 28 de octubre de 1918, en las cuales se formulaban exigencias características del régimen parlamentario. En efecto, se decía, «el canciller, para dirigir los asuntos, debe tener la confianza del *Reichstag*: es responsable de los actos políticos del Emperador...; él y sus representantes son responsables ante el *Bundesrat* y el *Reichstag*». Por otra parte, los miembros de éste podían, sin perder su mandato, ser Secretarios de Estado. Además, esas leyes ampliaban grandemente la competencia del Parlamento alemán, especialmente en materia de declaración de guerra y tratados y sometían al Parlamento la dirección del Ejército.

II. Pero este intento de transformación fracasó, con el fin trágico de la guerra, que determinó la renuncia por parte de Guillermo II, primero, a la dignidad imperial, y más tarde a la Corona de Prusia (1), produciéndose la revolución de noviembre de 1918: un movimiento militar, primero, y político más tarde, revolución que al dar en tierra con la dinastía, provocó la sustitución de la Monarquía imperial con una República. Primeramente se estableció por todas partes el régimen de los Consejos de obreros y soldados. Pero los Consejos se reunieron en Asamblea plenaria, nombrando un Comité ejecutivo de 24 miembros y proclamando para el Gobierno a tres demócratas sociales y a tres independientes. Constituido el Gobierno, formado el Consejo de los Comisarios

(1) Véanse KAISER WILHELM II, *Ereignisse und Gestalten aus den Jahren 1878-1918*, cap. XII, y las *Erinnerungen* del KRONPRINZ WILHELM, pág. 279.

del pueblo, se designaron Presidentes a Ebert y a Haase. El Consejo asumía, en rigor, el ejercicio del poder político, por delegación de la Asamblea de los Consejos, en cuyas manos se consideraba que residía la soberanía. El Consejo realizó inmediatamente una labor de transformación política, restableciendo o estableciendo un régimen de libertades públicas, decretando amplia amnistía por delitos políticos, fijando la jornada de ocho horas, proclamando un amplísimo sufragio, sin limitación por razón de sexo ni otra condición que la edad de veinte años, etc. El régimen de los Consejos tenía que ser, y fué, en efecto, efímero. Prodújose o acentúose muy pronto la oposición entre independientes y socialistas. El primer Congreso general de los Consejos de obreros y soldados rechazó, el 19 de diciembre de 1918, una moción de Däumig que defendía la necesidad de mantener el sistema de Consejos como base de la Constitución de la República. El mismo día, y a propuesta de Cohen, se fijó la fecha de las elecciones para la Asamblea Nacional, triunfando así el criterio de Ebert y su partido, favorable a la reunión de una Asamblea constituyente, a la cual correspondía acordar sobre la Constitución del Reich. Por tal manera fueron eliminados por los socialistas los independientes. Las elecciones para la Asamblea Nacional se celebraron el 19 de enero de 1919, después de la escisión y de las luchas sangrientas de diciembre de 1918, en Berlín.

III. La obra fundamental de esta Asamblea, que aquí importa, es la *Constitución* de Weimar. La Cámara se eligió mediante un sufragio amplísimo de todo alemán, varón o mujer, de más de veinte años.

Se designaron 423 diputados, entre ellos 39 mujeres. El partido que conquistó más puestos fué la Democracia social, que obtuvo 163 (de ellos, 17 mujeres), con 11.400.000 votos; después el centro, con 89 (6 mujeres) y 6.000.000 de votos; luego figuraban los demócratas, con 74 diputados y 5.600.000 sufragios; el *Deutsch-*

nationale Volkspartei, con 42 y 3.200.000, respectivamente; el *Deutsche Volkspartei*, con 22 y 1.200.000; el independiente, con 22 y 2.300.000... (Brunet, ob. cit., pág. 47.)

17. La Asamblea Nacional se consideró y actuó como una Asamblea soberana, encargada expresa y especialmente de establecer el régimen del Reich. La Asamblea acordó, ante todo, una Constitución provisional, aprobándose ésta el 10 de febrero de 1919 y siendo puesta en vigor inmediatamente. Luego se empezó a elaborar la Constitución definitiva. «Cinco meses han sido suficiente, dice M. Vermeil, para construir el nuevo edificio sobre las ruinas del Imperio bismarckiano. Las deliberaciones comenzaron el 24 de febrero y terminaron el 31 de julio de 1919. Divídense en cinco períodos: del 24 de febrero al 4 de marzo, cuatro sesiones, consagradas al estudio general del proyecto del Gobierno... Del 4 de marzo al 2 de junio, las treinta y cinco sesiones de la Comisión que, en primera lectura, estableció las bases de la Constitución actual... Del 3 de junio al 18, siete sesiones de la misma Comisión, en segunda lectura. Del 2 de julio al 22, catorce sesiones de la Asamblea plena, que, en segunda lectura, examina el proyecto de la Comisión. Por último, del 29 al 31 de julio, las tres sesiones de tercera lectura, que terminan con el voto de la Constitución.» (Ob. cit., páginas 51-52.) La aprobación de la Constitución se verificó el 31 de julio por 262 votos contra 73, promulgándose el 11 de agosto de 1919. La Asamblea continuó sus trabajos, a fin de elaborar leyes especiales y ordinarias, complementarias o requeridas por la Constitución, o bien consideradas como urgentes.

Para toda la marcha del cambio político puede consultarse Runkel, *Die Deutsche Revolution*, Leipzig, 1919, y para la elaboración constitucional del nuevo régimen, la extensa reseña de Walter Jellinek sobre *Revo-*

lution und Reichsverfassung en el *Jahrbuch des öff. Rechts*, 1920.

La Constitución de 1919 tiene un precedente inmediato en los proyectos que la preparan: en primer lugar, debe recordarse el proyecto del Jurista y profesor Preuss, el elaborado en cierto modo en contra por una Comisión representativa del Gobierno provisional del Reich y de los Gobiernos de los Estados—proyecto del Gobierno—, y, por fin, el de la Comisión constitucional.

18. Veamos ahora brevemente la estructura de la Constitución de Weimar. Consta de 181 artículos recogidos en *dos partes*. Al frente lleva un *preámbulo* o *declaración*, copiada más arriba, que fija de modo dogmático la naturaleza de la *Constitución del Reich alemán*.

La *primera parte* de la Constitución se refiere a la «organización y funciones del *Reich*», y comprende *siete capítulos* o *secciones*, a saber: 1.^a, el *Reich* y los países (*Länder*); 2.^a, el *Reichstag*; 3.^a, el *Presidente del Reich* y el *Gobierno del Reich*; 4.^a, el *Reichsrat*; 5.^a, la *Legislación del Reich*; 6.^a, la *Administración del Reich*; 7.^a, la *Administración de Justicia*.

Es decir, en esta primera parte de la Constitución se define el *Reich* y sus componentes políticos—los antiguos Estados, ahora *Länder* (países), o partes de un Estado, *Reich*—; se determina el principio generador del *Reich*—la soberanía—; se fija su organización—las instituciones del *Reich*—; y se señalan sus funciones y competencia. La *segunda parte* de la Constitución se refiere a los *derechos y deberes fundamentales de los alemanes*, y comprende *cinco capítulos* o *secciones*, a saber: 1.^a, la *Persona individual*; 2.^a, la *Vida social*; 3.^a, *Religión y Sociedades religiosas*; 4.^a, *Educación y escuelas*; 5.^a, la *Vida económica*. La Constitución termina con varias *disposiciones transitorias y finales* (artículos 166 a 181). Es decir, que la nueva Constitución alemana tiene una

estructura análoga en sus líneas generales a la de todas las Constituciones escritas y elaboradas en forma de Código, y contiene las partes que suelen estimarse como fundamentales en una Constitución, a saber: 1.^a, la *declaración inicial* del preámbulo, en la que se fija el sujeto activo—y el origen—de la soberanía (*Das Deutsche Volk*); 2.^a, una parte *dogmática* (*de declaraciones de derechos*), y 3.^a, una parte *orgánica*, que suele ir después de la *dogmática*, y que en la alemana figura la primera.

19. *El Reich. Das Deutsche Reich*—dice el artículo 1.^o—*ist eine Republik*.—El *Reich* alemán es una República. El poder político (*Staatsgewalt*)—añade—emana del pueblo.

En la traducción francesa de M. Dubois *Reich* se interpreta por *Empire*. «Han declarado—dice M. Lar-naude—su *Empire*, su *Reich*, una República. Extraño acoplamiento de palabras que son entre sí antitéticas y que provocan un cierto mal efecto en el observador desconfiado.»

En efecto, un *Imperio-República* entraña una contradicción, toda vez que no podemos menos de asociar la idea de un Imperio, como forma política de un Estado, a la de un *Soberano con soberanía personal*: Emperador, César, Kaiser, y la República, como Jellinek dice, es todo Gobierno que no es Monarquía (*Teoría general del Estado*). A nuestro juicio, *Reich*, en la nueva Constitución, no significa *Imperio* rigurosamente; estrictamente, es una palabra que expresa tanto como *Nación alemana*, y que no debe ser traducida; en rigor, no puede tomarse *Reich*—*Imperio*—*sin emperador*, con el valor o en el sentido monárquico. Su empleo en la nueva Constitución entraña, sin duda, una anomalía. Pero, como indica Mr. Freund, los autores de la Constitución se hallaban en la alternativa de conservar *Reich* para designar la nueva formación política, el nuevo Estado alemán, que recoge y une los Estados, ahora denominados *Länder* (*paises*, ¿regiones?), o in-

ventar una denominación (ya que no hablar pura y simplemente de *República alemana*). «En el Canadá, la unión se denomina *Dominion*; en Australia, *Commonwealth*, mientras que no tenemos—añade mister Freund—ningún otro término técnico que el de Estados Unidos, no empleando en la constitución o las leyes los términos «nacional» ni «federal». En su virtud, tendrá que aceptarse *Reich* para una *República*, olvidando que antes imperio suponía un emperador.» (*Political Science Quarterly*, Nueva York, junio 1920.) Y para evitar toda confusión o errónea sugestión, conservaremos en la interpretación española de la constitución *Reich* con un valor especial y propio. Como indicamos, los antiguos *Estados* del Imperio federal son ahora *Länder* (*Países*). Sus territorios—dice el art. 2.º de la Constitución—forman el territorio del *Reich*.

La Constitución diferencia la competencia del Poder político entre los órganos del *Reich* y los de los *Länder*. El *Reich* se reserva como de su competencia variadísimas materias. Respecto de unas tiene el *Reich* derecho exclusivo de legislar; respecto de otras que se especifican, el *Reich* tiene el derecho de legislar. Además corresponde al *Reich* la legislación sobre cuanto se refiere a los impuestos y demás fuentes de ingreso, cuando sean precisos en todo o en parte para sus fines. Por otra parte, el *Reich* legislará, cuando sea preciso tomar medidas uniformes, sobre el bienestar público y el mantenimiento del orden y la seguridad pública, y puede actuar por vía legislativa y formular normas acerca de materias que se señalan, y puede, también por vía legislativa, dar bases en lo que se refiere a la naturaleza de las tasas que los *Länder* están autorizados para establecer, y al modo de percepción, en cuanto sea preciso, para los fines que se indican.

En suma, el *Reich* tiene la exclusiva legislativa en determinadas materias; la preferencia en otras; la iniciativa en otras, y, en general, el derecho del *Reich*

está sobre el de los *Paises* (véanse artículos 12 y 16 de la Constitución).

La ejecución de las leyes del *Reich* corresponde a las autoridades del *Land*, salvo que las leyes de aquél dispongan otra cosa. El Gobierno del *Reich* ejerce la inspección en las materias de su competencia legislativa exclusiva.

20. Cada *Pais* (*Land*) debe tener una Constitución política libre (*eine freistaatliche Verfassung*). La representación popular se elegirá por sufragio universal, igual, directo y secreto de todos los alemanes del *Reich*, hombres y mujeres, según los principios de la representación proporcional. El Gobierno de un *Land* debe gozar de la confianza de la representación popular. Las bases del derecho electoral para la representación popular se aplican a las elecciones comunales. Sin embargo, la ley del *Land* respectivo puede subordinar el sufragio a la exigencia de la residencia de un año, a lo sumo, en el distrito.

La división del *Reich*, teniendo en cuenta en lo posible la voluntad de la población interesada, deberá favorecer al máximo el desarrollo económico y cultural del pueblo.

21. *Los órganos del Reich.*—El Poder político que emana del pueblo, tiene como órganos específicos: 1.º, una Asamblea del *Reich*, verdadera Asamblea nacional—popular—*Reichstag*—; 2.º, un Presidente del *Reich*—*Reichspräsident*— con el Gobierno—*Reichsregierung*—, y 3.º, una Asamblea representativa de los *Länder*, Consejo del *Reich*—*Reichsrat*.

22. *Administración de justicia.*—Los jueces son independientes, sometidos tan sólo a la ley. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal del *Reich* y los de los *Länder*. Los jueces de jurisdicción ordinaria se nombran de por vida, y no podrán ser privados de su empleo, trasladados ni jubilados contra su voluntad, sino por decisión judicial y con las formalidades legales (véase el art. 104). No habrá Tribunales de excepción. Nadie podrá ser sustraído a la jurisdicción

de su juez legal. La jurisdicción militar se suprime, salvo en tiempos de guerra y a bordo de buques de guerra. Habrá en el *Reich* y en los *Länder* Tribunales administrativos para proteger a los particulares frente a las autoridades administrativas. (Artículos 102 a 108.)

23. *Derechos y deberes fundamentales de los alemanes.*—Clasificanse y agrúpanse, como hemos dicho, en cinco secciones o capítulos, y recogen las condiciones específicas que se estiman necesarias para el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana, individual y social. Entraña esta declaración—amplia, detallada, minuciosa—de derechos y deberes una transformación de índole «social» de las tradicionales Declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, derechos a los cuales ahora se procura dar un contenido ético, cultural y económico.

El precedente ideológico de esta parte de la Constitución de Weimar está en la Constitución de 1849. La Constitución de 1849, escribe H. Nawiaski, condensó en 60 párrafos los derechos fundamentales del pueblo alemán en una forma y estilo que casi son hoy clásicos; hubiera podido aquel título VI de la obra constitucional de Francfort ser el Código áureo de los alemanes; pero se olvidó a los autores de la Constitución el poder efectivo de los Príncipes, y su labor sirvió tan sólo para que la recogiesen en forma fragmentaria los diferentes Estados, acomodándola a las concepciones políticas dominantes en cada uno. La Constitución imperial de 1871 fué un precipitado del poder de los Príncipes, y se preocupó principalmente de la organización del poder público en el *Reich* y del influjo de los Estados, pero sin atender debidamente a los ciudadanos, cuyos derechos dejó a la regulación de los diferentes Reinos, ofreciéndose, en consecuencia, todo un muestrario, desde el Sur más liberal hasta el régimen político de clases en Mecklenburgo. La Constitución de 1919, nacida sobre las ruinas de las Monarquías, se inclina al lado de la democracia, y esto ya exigía de an-

temano que predominasen los rasgos unitarios. El punto de apoyo estaba en la Constitución de Francfort, y hubo que recomenzar el trabajo donde se dejó setenta años antes. La segunda Revolución alemana era la heredera de la primera; pero han pasado las generaciones y ha variado sustancialmente la posición espiritual. Entonces hubo un idealismo juvenil, fundado en la fuerza eficaz del liberalismo político y económico, que era patrimonio común de todos los hombres cultos; la burguesía ayudaba a los esfuerzos del pueblo alemán, y se realizó una obra plena de esperanzas en la unidad alemana. Ahora, en 1919, el desplome interior y exterior del pueblo alemán (que intentó antes de tiempo hacerse valorar mundialmente y fué por ello castigado) ofrecía lugar a la muda resignación en vez de mostrar esperanzas en el porvenir; en vez de una unidad social, la lucha aguda entre clases sociales; en vez de un ideal económico claro, la más absoluta confusión respecto al porvenir de la estructura económica (V. Nawiaski, ob. cit., páginas 119-120).

24. A mi juicio, en el proceso general del régimen constitucional de los derechos de la personalidad, que alcanza la máxima amplitud en la Constitución alemana de 1919, pueden señalarse como jalones los antiguos *bills* de derechos ingleses, las declaraciones de derechos americanas—típica la de Virginia de 1776—, la declaración francesa de 1789, la francesa también de 1848, la alemana de 1849, precedente especificado de la de 1919 y esta última. Y el proceso se caracteriza por la transformación del criterio primitivo, según el cual lo que constitucionalmente se garantiza son libertades formales y la propiedad, en el criterio de fondo merced al cual se garantizan derechos de *contenido* diverso, llegando la alemana de 1919 a dar un valor constructivo y orgánico a las declaraciones y garantías de los derechos y deberes fundamentales de la personalidad individual y social.

En la Constitución de 1919, dice M. Vermeil, se hace, sobre todo, obra de integración. «En el nuevo Reich deben entrar: 1.º El mundo de los trabajadores, es decir, las organizaciones profesionales, que aseguran la productividad nacional...; 2.º Las Comunidades religiosas, grandes iglesias confesionales u otros grupos más restringidos, y la enseñanza escolar o universitaria, que constituyen el objeto de la *Kulturpolitik* del Reich; 3.º Las colectividades esenciales: Magistraturas, Cuerpos de funcionarios, familias, Asociaciones, individuos o ciudadanos, que son el objeto de la política social del Reich.» (Ob. cit., pág. 169.)

25. La Constitución de 1919 es quizá el ensayo más profundamente elaborado de una estructura de un Estado, según la exigencia de la concepción orgánica, política y social, y la rectificación histórica más radical de la concepción del Estado gregario o suma de individuos recogidos en una unidad política pura. Y esto, sobre todo, como consecuencia de la parte segunda.

26. Además de la Constitución, pueden citarse, entre otras, estas leyes interesantes: la de 8 de abril, dictada en ejecución del art. 13, § 2.º de la Const.; la ley electoral y Regl. de 1.º de mayo; otra del 27, también en ejecución del art. 170 de la Const.; otra, del 30, sobre formación del *Pais (Land)* de Turingia; idem sobre la unión de Coburgo a Baviera; la ley de 4 de mayo de 1920 sobre elección del Presidente del Reich; otra, del 10 de julio, fijando la indemnización a los miembros del Reichstag; otra, del 17 de agosto, sobre supresión de la jurisdicción militar, etc.

27. BIBLIOGRAFÍA. — ANSCHÜTZ, *Die Verf. d. D. Reichs*, 1921. — ARNDT, *Reichsverfassung*, 1919. — AUEBARCH, *Das Deutsche Reich und seine Verfassung*. Berlín, 1871 — BARTHÉLEMY (J.), *Les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, París, 1915. — BRUNET, *La Const. Allem. du 11 août*, 1919. París, 1921. — BERNATZIK, *Mon. und Rep.* 1919.

BLUM (V.), *Die deutsche Rev. 1848-1849*. Leipzig, 1897.—BURGESS, ob. cit.—GALTER (W.), *Das Staatsrecht des Grossherzogtums Hessen*. Tubinga, 1913.—GERBER, *Grundzüge eines Systems des deutsch. Staatsrechts*. 3.^a edic. 1880.—GIESE, *Die Reichsverf. v. 11 Aug. 1919*.—HAENEL, *Studien zum deutschen Staatsrecht*, 2 vols. Leipzig, 1873-1888.—HAENEL, *Deutsches Staatsrecht*, Leipzig, 1892.—HIERSEMENZEL, *Die Verfassung des Norddeutschen Bundes*. Berlin, 1897.—HIMLY, *Hist. de la formation territoriale des États de l'Europe centrale*. 2 vols.—Paris, 1876.—HOLTZENDORFF y BEZOLD, *Materialien der deutschen Reichsverfassung*, 3 vols.—Berlin, 1873.—HOWARD (B. E.), *The German Empire*. Nueva York, 1906.—HUBER, *Verfassung des Freistaats Preussen*, Manneim, 1921.—HUBRICH, *Das demok. Verfassungsr. d. D. Reichs*, 1921.—JELLINEK (W.), *Rev. und Reichsverfassung*, 1919.—KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Dem.*, 1920.—KOCH, *Die Grundrechte in der Verfas.*, 1919.—KÖLLREUTTER, *Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen*. Tubinga, 1921.—KOLLER, *Die deutsche Reichsverfassung erläutert*. Berlin, 1875.—KÖNIGSBERGER (A.), *Verfassungsurkunde für das K. Württemberg*. Stuttgart, 1906.—KRABBE, *Die mod. Staatsidee*, 1919.—LABAND, *Deutsches Reichsstaatsrecht*. Tubinga, 1912, 6.^a edic.—Idem, *Droit public de l'Empire allemand*, edic. fr., 6 vols. Paris, 1900-1904.—LAVISSE, *Essais sur l'Allemagne impériale*. Paris, 1888.—LEBON (A.), *Études sur l'Allemagne politique*. Paris, 1893.—MALLESON (G. B.), *The Refounding of the German Empire 1848-1871*. Londres, 1904, 2.^a edic.—MATTER (P.), *La Prusse et la Révolution de 1848*, 1903.—MAYER (O.), *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen*. Tubinga, 1909.—MOHL (R. V.), *Das deuts. Reichsstaatsrecht rechtliche und politische Erörterungen*. Tubinga, 1873.—MORHAIN (C.), *De l'Empire allemand*. Paris, 1886.—MEYER (G.), *Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechts*. Leipzig, 1868.—Idem, *Staatsrechtliche Erörterungen über die Reichsverfassung*. Leipzig, 1872.—NAWIASKI, *Die Grundgedanken der Reichsverf.*, 1920.—Idem, *Das Bundesstaat als Rechtsbegriff*, 1920.—OPITZ, *Das Staatsr. des Königreichs Sachsen.*, 2 vols. Leipzig, 1884-87.—PUR-

LITZ, *Die deut. Rev.*, 1919.—PREUSS, *Der Entwurf der deuts. Reichsverf. und Denkschrift zum Reichsverfassungs-entwurf.*—RÖMER, *Verfassung des Nordd. Bundes.*, 1867.—RÖNNE (V.), *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs.* 2 vols. Leipzig, 1876-77, 2.^a edic.—RÖNNE, *Das Staatsrecht der preus. Monarchie.* Leipzig, 1884.—SCHULZE (H.), *Das preussische Staatsrecht.* Leipzig, 1872-74.—SEELEY, *Life and Times of Stein.*, 3 vols. Cambridge, 1878.—SEYDEL, *Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich.* Friburgo, 1897, 2.^a edic.—SICKEL, *Geschichte der deutschen Staatsverfassung.* Halle, 1879.—STIER-SOMLO, *Die Verf. d. D. Reichs*, 1920.—Idem, *Verfassung des Freistaats Preussen.* Berlín, 1921.—STOERK, *Handbuch der deutschen Verfassungen. Die Verfassungsgesetze des deutschen Reiches und seiner Bundesstaaten, nach dem gegenwärtigen Gesetzstand bearbeitet.* Leipzig, 1884.—THUDICHUM, *Verfassungsrecht der nordd. Bundes und des deuts. Zollvereins.* Tubinga, 1870.—TREITSCHKE, *Historische und politische Aufsätze*, 3 vols. Leipzig.—Idem, *Politik.* 2 vols. Leipzig, 1899-1900.—VERMEIL, *La Const. de Weimar et le princ. de la Dém. sociale*, 1923.—WAITZ, *Politik.*—WESTERKAMP, *Über die Reichsverfassung.*—WITMAYER, *Die Weimarer Reichsverf.*, 1922.—ZÖRN, *Lehrbuch des deutschen Reiches*, 2 vols. Berlín y Leipzig, 1881-86.