

La constitución del Reich alemán de 1871 como compromiso de poder dilatorio

Wolfgang J. Mommsen

En las últimas décadas se ha impuesto como «opinión dominante» la de que hay que considerar la fundación del Reich como una «revolución desde arriba» que, con la imposición de la unidad alemana, satisfizo un desiderátum de las corrientes liberales y democráticas de aquel tiempo, a la vez que tendía a domesticar al movimiento liberal y demócrata, canalizándolo mediante firmes diques. En general, nadie se opone hoy ya a la conocida tesis de Theodor Schieder de que Bismarck, a la hora de conducir su política, lo hizo movido no sólo por el *cauchemar des coalitions*, sino también, y a la postre más todavía, por un *cauchemar des révolutions*¹. Claro está que en todo momento ha habido grandes diferencias en los matices, particularmente por lo que se refiere a la cuestión del carácter del sistema de poder, pero también en la valoración de las técnicas de dominio del propio Bismarck. Un grupo de historiadores de gran fuerza y muy diversa motivación va más lejos y se inclina a interpretar la política de Bismarck entre los años 1862 y 1871 como una variante, en cierto modo paradigmática en cuanto a su realización, de las técnicas bonapartistas de dominio. Haciendo de vicario de las capas burguesas, Bismarck habría impuesto en la estructura social los cambios seculares necesarios para el ascenso del sistema industrial, pero

¹ «Bismarck, gestern und heute», en CALL, L. (ed.): *Das Bismarck-Problem in der Geschichtsschreibung nach 1945*, Colonia, 1971, p. 357.

creando al mismo tiempo un sistema de poder autoritario seudoplebiscitariamente legitimado, que durante mucho tiempo excluyó de participación real en las decisiones políticas a la burguesía, por no hablar ya de las capas mayoritarias de la población. El que recientemente ha ido más lejos en esa dirección es Geoff Eley, quien describe la fundación del Reich sin titubeos como la forma alemana de la «Revolución burguesa», una Revolución que, en su sustancia, en modo alguno se habría quedado rezagada de los avances burgueses de Occidente ².

Otros autores, particularmente Lothar Gall, han rechazado decididamente cualquier interpretación de la política de Bismarck de acuerdo con el paradigma bonapartista; según ellos, la tesis de que Bismarck se habría apoyado en técnicas de dominio bonapartistas no resiste una comprobación empírica porque, en este caso, faltaron precisamente los presupuestos específicos de una política comparable a la de Napoleón III ³. Un paralelismo demasiado estrecho entre la jefatura de Bismarck y la de Napoleón III conduce, de hecho, al error; en cambio, todavía no está descartado el uso del modelo desarrollado por Marx en el 18 *Brumario*, al barajar éste en primer término la estabilización a largo plazo de un sistema burgués con medios plebiscitarios. Por lo demás, no puede existir duda alguna de que, ante el predominio de las capas burguesas en el interior de un sistema político relativamente falto aún de desarrollo, Bismarck se asentó sobre la lealtad de unas masas mayoritarias pero todavía poco activas políticamente. Las esperanzas de poder oponer a los liberales una base de masas conservadoras mediante un sistema de Uniones Populares (*Volksvereine*) prusianas, ampliamente ramificado, se cumplieron sólo parcialmente. De idéntica forma muy pronto fueron relegados al olvido los tímidos experimentos de los años sesenta, que trataron de herir al liberalismo burgués en su punto más sensible mediante la inauguración de una política social estatal ligada a las capas trabajadoras. Más tarde, desde 1867, Bismarck se dio cuenta de que una política de neutralización de los liberales de todo tipo tenía que ser impulsada mediante una política de compromisos elásticos, convenientemente monárquica, que facilitara una amplia vía libre a los es-

² BLACKBURN, D., y ELEY, C.: *Mythen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheiterte bürgerliche Revolution von 1848*, Berlín, 1980, p. 9.

³ CALL, L.: «Bismarck und der Bonapartismus», en *Historische Zeitschrift*, 233 (1976), pp. 618 Yss.

fuerzos nacionalistas del movimiento liberal, asegurando al mismo tiempo a la Corona y a las élites conservadoras una elevada y duradera proporción de poder efectivo. Esto ya no puede ser considerado en ningún caso como estrategia bonapartista en sentido estricto. Pese a todo, en adelante se pusieron en juego armas del arsenal del bonapartismo, en particular el derecho de voto universal, igual y directo, cuya inclusión en la constitución de la Liga Alemana del Norte *Norddeutscher Bund* fue combatida, en especial, por los nacional-liberales. No obstante habrá que reconocer que las previsiones de Bismarck respecto al derecho universal de voto, como es sabido, no se cumplieron. Ciertamente, se enterró de forma efectiva el sistema de notables burgueses, pero no exactamente en beneficio inequívoco de las fuerzas leales.

No es, sin embargo, ninguna casualidad que Lothar Call, en su gran biografía de Bismarck recientemente aparecida⁴, se haya acercado a las teorías del bonapartismo algo más de 10 que él pueda creer. En dicha obra se interpreta a Bismarck como el hombre que supo trazar la diagonal entre las fuerzas políticas y sociales predominantes y las tendencias de su tiempo, transformando de este modo en realidad aquello que «estaba en la época». No obstante, al mismo tiempo también se señala que la creación de un «estado de equilibrio entre las fuerzas y poderes del pasado y las que se estaban desarrollando en el curso de un proceso de cambio político y social» le importó a Bismarck, sobre todo, por el hecho de que favorecía el mantenimiento y el aumento de la autoridad estatal, pero también el fortalecimiento de su propia posición de poder⁵. Y esto último podría ser designado, con perfecto derecho, como una estrategia bonapartista. Call se ha preocupado de mantenerse todo el tiempo en la línea intermedia entre aquellas interpretaciones que entienden la obra de Bismarck como esencialmente «contraria al espíritu de la época» (caso de Ziekursch) y aquellas teorías que consideran el Imperio como una creación decididamente positiva, teniendo en cuenta las circunstancias de la época. Ahora bien, esto no se resuelve sin contradicciones como la del bonapartista que, se supone *qua definitione*, no es tal, o la del político magistral que, aun siendo siempre capaz de regatear a cualquiera de sus adversarios, no podría ser tenido en modo alguno por un

⁴ GALL, L.: *Bismarck. Der weisse Revolutionar*, Berlín, 1980, p. 383.

⁵ *Ibid.*, p. 382.

manipulador genial. Pero ante todo uno se queda algo perplejo ante una tesis que, por una parte, considera la fundación del Reich esencialmente como una realización de «líneas de desarrollo predominantes, en parte dispuestas a mucha mayor profundidad, a más largo plazo»⁶ y, en cambio, por otro lado, hace actuar a Bismarck, desde el momento de la fundación del Reich, como si en lo fundamental estuviera precisamente contra el espíritu de la época, fracasando al final, cuando, previamente, ha concebido a este modesto gerente actuando tan cautelosa y precavidamente.

En su exposición, Lothar Gall está empeñado, de modo notable, en despojar del coturno al hombre de estado con aptitudes casi sobrehumanas, y hacerlo descender hasta la cotidianeidad política. Pero justamente su tesis de que, al menos hasta 1871, Bismarck sólo contribuyó a que se desencadenaran procesos que, de todas formas, estaban en la época, suscitando compromisos constantemente renovados, hace más acuciante responder a la pregunta de cómo, hablando con propiedad, se puede calificar al sistema de poder del Reich: como un producto anacrónico que, aun ligado a una modernización parcial, sirvió esencialmente para la defensa de la Tradición⁷, como un «sistema de decisiones eludidas» -como yo¹⁰ he llamado en otro lugar- que dejó en suspenso cuestiones políticas esenciales⁸ o, por citar a Geoff Eley⁹, como una variante alemana de la «Revolución burguesa», esto es, como la creación de un marco estable para un desarrollo sin impedimentos del capitalismo burgués. Esta cuestión será tratada a continuación y respondida, al menos en lo que a sus tendencias se refiere, por medio de un análisis del carácter del sistema constitucional, tal como fue creado en 1867 y luego, en 1871, modificado y extendido a los estados alemanes del sur. En todo caso, también habremos de ocuparnos, de forma paralela, de las fuerzas so-

⁶ *Ibid.*, p. 381.

⁷ Esta línea de interpretación está representada por primera vez por JOHANNES ZIEKIRCHII en su *Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreiches*, 3 vols., Frankfurt, 1925, y más tarde ha sido desarrollada especialmente por ERICII EVCK. En los nuevos trabajos, en particular el de TI. U. WEILLER, *Bismarck und der Imperialismus*, Colonia, 1974 (4.ª ed.), así como *ibid.*, *Das deutsche Kaiserreich 1871-1918*, Gotinga, 1973, esta interpretación se ha acentuado.

⁸ MOMMSEN, W. J., «Das deutsche Kaiserreich als System umgangener Entscheidungen», en: BERDING, TI. (ed.): *Vom Staal des Ancien Regime zum modernen Parleisnlaal. Festschrift für Theodor Schieder*, Munich, 1978, pp. 239 y ss.

⁹ Cf. nota 2.

ciales que estaban tras el edificio constitucional en sentido estricto, es decir, de lo que, en la formulación de Lassalle, pasa por ser la «Constitución real» de Reich.

Hasta ahora la discusión sobre el carácter de la Constitución del Reich se ha llevado de manera bastante unidimensional, esencialmente examinando la situación alemana, incluyendo, en cambio, muy pocas comparaciones con el desarrollo constitucional de fuera de Alemania ¹⁰. Wolfgang Sauer, en su conocido ensayo sobre *El problema del Estado nacional alemán*, ha tratado de caracterizar la Constitución del Reich hacia 1871 en paralelo a la famosa crítica de Pufendorf al antiguo Imperio alemán como monstruo de la teoría constitucional ¹¹. Hans Boldt ha mostrado que la Constitución Imperial apenas seguía la línea de continuidad del antiguo constitucionalismo alemán, indicando, con acierto, que «la cuestión de la soberanía y el gobierno permanecía aquí en una oscuridad premeditada» ¹². Otros autores, apoyándose en parte en la crítica de Max Weber al edificio constitucional del imperio bismarckiano, muy perspicaz para su tiempo, han acentuado con más o menos fuerza el carácter pseudoconstitucional de este sistema que sólo a duras penas velaba el predominio de hecho de Prusia. En particular Ernst Rudolf Huber, en una argumentación sistemática al respecto, ha descrito la Constitución Imperial como una «constitución concertada» que «abrió la vía hacia el Estado nacional alemán» y que, por tanto, debe ser considerada como un tipo completamente autónomo de estado constitucional de impronta nacional ¹³. Ante una argumentación de esta clase, Ernst Wolfgang Böckenförde ha alegado que el tipo alemán de Estado constitu-

¹⁰ Una excepción notable la representa la contribución de RITTER, G. A.: «Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus», en *ibid.* (ed.): *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf, 1974, pp. 11-54. RITTER acentúa especialmente las diferencias respecto al desarrollo constitucional inglés.

¹¹ En BOLDT, J. (ed.): *Probleme der Reichsgründungszeit, 1848-1879*, Colonia, 1968, pp. 450 Yss. (Aquí en pp. 27-70.)

¹² BOLDT, J.: «Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich», en STJERMER, MICHAEL (ed.): *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft, 1870-1918*, Düsseldorf, 1970, p. 125.

¹³ JILBER, E. R.: *Deutsche reifassungsgeschichte seit 1789*, vol. III: «Bismarck und das Reich», Stuttgart, 1963, pp. 654 Yss.; *ibid.*: «Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte», en SCHIEDER, THEODOR, y DELJERLEIN, ERNST: *Reichsgründung 1870-71. Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen*, Stuttgart, 1970, pp. 190 Yss.

cional, con su confrontación dialéctica entre ejecutivo y legislativo, por principio sólo puede figurar como una forma de transición hacia el sistema de gobierno parlamentario, y que desde este punto de vista la Constitución del Reich de 1871 tampoco supone ninguna excepción ¹⁴. Por lo demás debería ser indiscutible que con la fundación del Reich todavía no estaba creado propiamente un —y menos aún *eI*- Estado nacional, como tan ansiosamente lo habían anhelado los liberales de todo tipo, sino sólo el marco político y jurídico-constitucional, dentro del cual, más tarde, el Reich debía desarrollar de hecho el Estado nacional integral, no sin que, en el curso de este desarrollo, algunos importantes órganos constitucionales ganaran bastante más peso específico del que les había correspondido originalmente, en particular la Corona misma, aunque también el Reichstag como corporación representativa de la nación política —y cada vez más fuertemente politizada— ¹⁵. Esto ciertamente tampoco quiere decir que haya habido una línea de continuidad esencial en la evolución hacia el sistema parlamentario, o sea, una «parlamentarización latente del Imperio», como hace poco ha argumentado Manfred Rauh retomando antiguas interpretaciones ¹⁶.

Una determinación precisa del estatus histórico-constitucional de la Constitución del Reich, en tanto se toman por base fundamentalmente criterios inmanentes, se complica ante todo por la circunstancia de que esta última contenía a la vez elementos confederales y federales complejamente entremezclados. Como es sabido, Bismarck expresó abiertamente esta intención al comenzar los preparativos del período constituyente: «Habrà que atenerse en la forma más bien a la confederación, pero dándole en la práctica la naturaleza de un Es-

¹⁴ «Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert», en CONZE, WERNER (ed.): *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte*, 1967, p. 70 Yss.

¹⁵ Véase SCHIEDER, THI.: *Das deutsche Kaiserreich von 1871 als Nationalstaat*, Colonia, 1961. Cf. también FEHRENBACH, ELISABETH: *Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871-1918*, Múnich, 1969.

¹⁶ Cf. RAU, M.: *Fijderalismus und Parlamenlarismus im Wilhelminischen Reich*, Düsseldorf, 1973, c *ibid.*: *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reich*, Düsseldorf, 1977. Oc todas formas, la argumentación de RAU es más cautelosa en la primera obra mencionada que en la segunda. En su análisis, RAU se fija unilateralmente en la relación entre Bundesrat y Reichstag y pasa por alto que una ampliación del poder del Reichstag como tal, bajo tales circunstancias, no suponía todavía una parlamentarización, ni siquiera desde el punto de vista del Derecho constitucional.

tado federal con expresiones elásticas, poco llamativas pero de amplio alcance. De ahí que no será un ministerio sino un parlamento federal (Bundestag), el que hará las veces de autoridad central (...)» 17. Las circunstancias específicas en las que surgió la Constitución del Reich, en particular la necesidad de mantener la condición estatal de cada uno de los estados con la mayor amplitud posible y, por otro lado, la de responder a la exigencia del movimiento nacional de crear un Estado-nación uniforme, al menos en los terrenos diplomático, militar y económico, han movido a Lothar Call, apoyándose en el mismo Bismarck, a considerar errónea cualquier definición de la Constitución del Reich desde puntos de vista más generales; su fuerza específica habría que verla más bien «en su considerable distanciamiento del principio, el sistema y la dogmática». Call añade: «todo intento de reducir esa distancia y de imponer *a posteriori* a la Constitución un carácter sistemático no sólo conduce al error, sino que vela la visión de lo esencial» 18. No obstante, desde la perspectiva de la historia constitucional comparada, se nos permitirá hacer el intento de pasar por alto este planteamiento de resignación histórica, determinando los rasgos esenciales de este sistema. En cualquier caso hay que admitir que las circunstancias históricas específicas en que surgió la Constitución del Reich fueron de índole extraordinaria y, de hecho, no facilitan la tarea.

La Constitución del Reich fue, desde la perspectiva sistemática, la resultante de una serie de tendencias muy diversas, que además entraron en juego, en diferente medida, en la fase constituyente del Norddeutscher Bund, en 1866-67, y en la fase de ampliación de este sistema a los estados meridionales. Fueron éstas:

1. La presión del movimiento liberal burgués, que seguía siendo en aquellas circunstancias la fuerza política más activa de la sociedad alemana e insistía en la creación de un Estado nacional unitario de tipo constitucional como condición necesaria, tanto para un próspero desarrollo económico y social del conjunto de los estados alemanes en un sentido burgués-capitalista, como para un fortalecimiento de la posición de Alemania en el interior del sistema internacional.

17 *Gesammelte Werke des Fürsten Bismarck* (en adelante: CW), vol. VI, Nr. 615, p.167.

18 CALL, L.: *Bismarck. Der weisse Revolutionär*, p. 390.

2. La preocupación por el mantenimiento sin cortapisas del Estado tradicional, autoritario y monárquico de Prusia, sólo imperfectamente liberalizado por algunas concesiones constitucionales, como presupuesto de una reafirmación eficaz de la posición privilegiada de las élites tradicionales en el Estado y la sociedad, bajo las condiciones de una revolución industrial en marcha y abriéndose paso profundos desplazamientos en la estructura de la distribución de la riqueza nacional.

3. El afán de la política prusiana de imponer definitivamente el dominio de Prusia en Alemania, haciendo retroceder o incluso eliminando la influencia de Austria como gran potencia competidora.

El movimiento liberal-burgués había naufragado en su primer impulso, en la revolución de 1848, que ciertamente no había sido querida por la mayoría del mismo; no obstante, el movimiento nacional se había consolidado de nuevo desde el comienzo de los años sesenta en tal medida que ninguna política realista podía ya prescindir de él. Hay que agradecer a la perspicacia de Bismarck que fueran abandonados los intentos iniciales del régimen de Manteuffel de lograr una estabilización del sistema monárquico por medio de un gobierno puramente autocrático, apoyado en los factores tradicionales de poder en la monarquía prusiana –el ejército, el funcionariado y la aristocracia–, y en lugar de ello se eligiera una estrategia elástica para hacer replegar al movimiento liberal. Pese a todos los relativos éxitos de Bismarck durante el período del conflicto constitucional prusiano, quedó claro que no sería posible, por el momento, dejar simplemente de lado al movimiento liberal y afrontar el intento de neutralizar a la burguesía en ascenso, aliándose a las capas inferiores de la población, todavía no politizadas y en gran parte legitimistas. La mera fuerza de atracción del desarrollo económico, que desde los años cincuenta había conllevado enormes avances en el campo industrial, no 10 permitía por más tiempo. Y tampoco se podía desatender en adelante al movimiento nacional, que en buena parte era un reflejo del ascenso económico de las capas medias superiores. Sin una resolución de la cuestión alemana apenas se hubiera podido estabilizar, por el momento, el orden político y social existente en Prusia-Alemania. Por consiguiente, la meta de Bismarck era encauzar firmemente al movimiento liberal, al tiempo que ponía en práctica parcialmente los objetivos de éste con los medios de una política autoritaria y, de este modo, 10 ligaba al sistema existente. Y junto a ello se arrebatava a

la izquierda demócrata toda posibilidad de realizar en un plazo razonable las ideas que había perseguido.

Bismarck dijo en cierta ocasión que su política en la cuestión alemana no había sido sino política prusiana bien entendida. De hecho, el objetivo de estabilizar el predominio de Prusia en Alemania insinuaba un nexo parcial con el movimiento liberal desde el momento en que, de ese modo, Austria era forzosamente marginada. Los caminos para ello estaban abiertos en el terreno económico bajo la forma de la política prusiana de libre comercio; tanto más cuanto que se ofrecía el cumplimiento político de este objetivo bajo la realización parcial del ideal liberal de un Estado nacional alemán. Con la decisión de 1866 quedaba expedito el camino hacia la creación de un pequeño Estado alemán (*kleindeutscher Staat*) en el que Prusia tendría la dirección indiscutida, no sólo de la política exterior, sino también de las cuestiones constitucionales y sociales decisivas.

En todo caso, la fundación del Norddeutscher Bund no puede ser vista, sin más, como un simple estado de transición hacia la unificación del Reich, aunque la evolución posterior prosiguiera en ese sentido. Como es sabido, después de 1867, las corrientes antriprusianas y particularistas recuperaron parcialmente el control de los estados del sur, y sólo el entusiasmo nacional de la guerra franco-alemana proporcionó, más tarde, el gran empuje necesario para la integración de los estados del sur en el Bund, barriendo las resistencias estatales existentes. Asimismo tampoco se puede pasar por alto que en el origen de la Constitución del Norddeutscher Bund ninguno de los interesados perdió de vista el permanente objetivo de la unificación de toda Alemania. De un modo natural, la obra constitucional fue esencialmente influida por el punto de vista según el cual se tenía que dejar abierta la posibilidad de ingreso a los estados alemanes del sur en condiciones que se vieran como atractivas. Por sí sola, esta circunstancia obligaba a no recortar la soberanía de los estados miembros más de lo imprescindible, al menos formalmente. Una reorganización no revolucionaria del mapa político de Alemania nunca habría podido alcanzarse sin el asentimiento más o menos voluntario de los príncipes alemanes, aunque en determinados casos Bismarck no tuvo ningún escrúpulo en desprestigiar radicalmente el principio de legitimidad monárquica.

Una política que salvaguardara al máximo posible los derechos de cada uno de los estados a partir de la situación del antiguo Bun-

destag era deseable, ante todo, por el hecho de que la posición de poder de Prusia debía mantenerse inalterada a todo trance. La estable condición de Prusia como estado era el pilar del que dependería todo lo demás; importaba, por tanto, mediatizada lo menos posible con las nuevas instituciones del Bund o del Reich. Esto era imprescindible, además, por una parte, porque los intereses de la aristocracia prusiana, y en particular los del alto funcionariado, no habrían admitido otra cosa, y, en segundo lugar, porque sólo Prusia otorgaba la garantía de un estable contrapeso contra un exceso de parlamentarismo. Teniendo en cuenta la preponderancia territorial, política y económica de Prusia en el Norddeutscher Bund, difícilmente se habría podido esperar algo distinto.

En los años del conflicto constitucional, el movimiento liberal-burgués y la aristocracia prusiana conservadora, junto con sus *fellow-travellers* en las capas inferiores, estaban frente a frente en una especie de empate en el que al gobierno de Bismarck y a la burocracia estatal prusiana les había correspondido una posición clave. Más tarde la situación cambió radicalmente tras Koniggratz, lo que permitió a Bismarck pasar a una ofensiva en su política interna. Se decidió entonces por una acomodación parcial de las fuerzas liberales en el interior de un sistema monárquico de tipo constitucional, que siguió siendo concebido como esencialmente autoritario. Con la excepción de algunos antiguos grupos conservadores -sobre los cuales habrá que decir luego algo más-, en la situación previa a 1867 el núcleo del movimiento liberal, que entonces se estaba consolidando en el Partido Nacional Liberal, era el único adversario con el que Bismarck tenía que contar seriamente en el plano parlamentario.

Las restantes agrupaciones políticas de Prusia-Alemania, y en particular la socialdemocracia y la recién formada fracción católica, todavía no habían alcanzado en 1867 el peso político que les habría permitido intervenir seriamente en el desarrollo del proceso constituyente. Si se capta el grado de movilización política real de la población del conjunto de los estados alemanes en este momento, se hace evidente que, verdaderamente, sólo el liberalismo burgués y la aristocracia conservadora tenían peso, como agrupaciones políticas dominantes, en el marco de la «nación política», pudiendo adjudicarse por el momento a la segunda ciertas posibilidades de atraer a su lado a las capas inferiores, que parecían mayoritariamente imbuidas de sentimientos monárquicos y obedientes a la autoridad; como es sabi-

do, también Bismarck jugó, en ciertas dosis, esta carta; hablan por sí mismos, a este respecto, los esfuerzos de Wagener en los años sesenta por construir *VoLksvereínen* que, aun no habiendo fracasado completamente, no han contado hasta ahora con la suficiente atención de los investigadores ¹⁹.

Los trabajadores aún no eran entonces un factor de amenaza verdaderamente serio, prescindiendo de la agitación efectiva, sobre todo del ADAV; por otro lado, el liberalismo burgués de notables se dio cuenta de que una movilización de las capas mayoritarias en ningún caso constituía una estrategia prometedora para su política. Más tarde, grupos nada desdeñables del nacional-liberalismo consideraron como un pecado capital de Bismarck el hecho de que introdujera en 1867 el sufragio universal, igual y directo en el Reichstag, abriendo así las puertas a la participación efectiva de las ascendentes capas inferiores de la población en los grandes procesos de decisión política ²⁰. En cambio, a la vista del fracaso de la batalla constitucional y del triunfo de Bismarck en la cuestión alemana —en la cual, como es sabido, se habría pretendido derribarlo—, el ala demócrata, o mejor, el ala radical del liberalismo había quedado desplazada; además, contaba entre la población con una base demasiado débil como para desempeñar ulteriormente un papel activo en las batallas constitucionales. Lo mismo y aun en mayor medida vale para el catolicismo, que se encontraba en una situación estratégica especialmente incómoda. La movilización del electorado católico estaba en sus comienzos; entre tanto, la fracción católica se reclutaba entre aquellos grupos y regiones que, por decirlo así, representaban a los perdedores de los acuerdos de 1866. De todas formas, Windhorst destacó particularmente, en aquel momento, con propuestas muy concretas para la configuración de la Constitución del Reich que, por comparación, fue-

¹⁹ WOLFGANG SCHWENTKER prepara en la actualidad una investigación sobre el *Preussisches Vereínenwesen* desde 1848 que prueba la fuerza de este movimiento (tesis doctoral, Universidad de Düsseldorf).

²⁰ CL la opinión en el Diccionario Enciclopédico de Meyer, en 1874: «La responsabilidad por los peligros que surgen de las elecciones directas sin limitaciones recae principalmente sobre B[ismarck], pues él fue quien abogó por este principio y lo defendió en el Reichstag constituyente con una decisión que intimidó e hizo callar más de alguna oposición (...). Por mucha admiración que se tenga por su sabiduría de estadista, no se podrá negar que en este punto cometió un error que es difícil de arreglar y que puede aearrear al Reich grandes peligros.» Citado en *Hunderl zeitgenossische Biographien berühmter Personen des 19. Jahrhunderts*, Mannheim, 1981, p.28.

ron consideradas progresistas; aunque, por supuesto, Bismarck y los portavoces del Partido Nacional Liberal todavía podían permitirse pasarlas por alto en lo esencial.

Por lo que respecta a los nacional-liberales, les correspondió desde 1867 un lugar clave en las discusiones de la política interna, en buena medida porque a Bismarck no le parecía viable ni conveniente llevar adelante su política hacia los estados miembros sin la colaboración de los viejos liberales (*Altliberalen*) y de «la fracción llamada nacional, aun cuando resultara incómoda en el orden interno»²¹. Los nacional-liberales se dieron perfecta cuenta de que el triunfo de la política exterior de Bismarck les había desplazado, al menos por el momento, hasta una posición desventajosa y que, por ello, serían inevitables, en todo caso, compromisos en la cuestión constitucional. Pero a la vez eran absolutamente conscientes de su propio peso político. Aún no se sentían, en modo alguno, como simples escuderos de Bismarck, sino como una fuerza política autónoma a la que —aun valorando sin ilusiones la situación existente— le pertenecía el futuro²². Reconociendo las relaciones de poder existentes, que hacían imprescindible un considerable grado de transigencia hacia las imposiciones de Bismarck —puesto que no sería posible aventurarse en un nuevo conflicto con él—, defendían ante todo como objetivo el conseguir una solución de las cuestiones constitucionales que no excluyera un futuro desarrollo del sistema político de acuerdo con su espíritu, cualesquiera que fuesen las concesiones que hubiera que hacer. Johannes Miquel lo expresó, ya a finales de diciembre de 1866, inequívocamente: «aun cuando las circunstancias pueden no ser las apropiadas para lograr de un golpe la totalidad de los derechos del pueblo, eso no nos debe hacer indiferentes hacia el desarrollo de la libertad ciudadana. Por ello tenemos que intentar exigir la formación

²¹ Cf. GW, vol. VI, Nr. 659, p. 238.

²² POLLMANN KLAUS, E.: «Vom Verfassungskompromiss. Funktion und Selbstverständnis des verfassungsberatenden Reichstags des Norddeutschen Bundes», en RITTER, G. A. (ed.): *Gesellschaft. Parlament und Regierung*, pp. 189-204, acentúa frente a ello la debilitada posición de los partidos liberales en el Reichstag constituyente del Norddeutscher Bund, que tuvo por consecuencia una reducción de sus expectativas. Cf. en todo caso la contribución de POLLMANN en este volumen. [E] autor se refiere al artículo de POLLMANN, KLAUS ERICII, «Der Norddeutsche Bund—ein Modell für die parlamentarische Entwicklungsfähigkeit des deutschen Kaiserreichs?», en *Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches*, ed. por O. Pflanze, Munich, 1983, pp. 217-238. (N. del 7:).j

del Norddeutscher Bund sobre unos fundamentos que, al menos, no impidan desde un principio la futura formación de un estado verdaderamente constitucional»²³. Por lo demás, los propósitos político-constitucionales de los nacional-liberales en modo alguno iban tan lejos como se tiende a aceptar desde la perspectiva actual; su meta explícita no era el establecimiento de un genuino sistema parlamentario según el modelo inglés, sino que se garantizara, en todo caso, una forma constitucional del gobierno. En su opinión, esto último requería --dejémoslo ya aquí mencionado- la fijación de la responsabilidad formal (*justizförmig*) del ejecutivo ante al parlamento; el principio de la responsabilidad material del canciller ante el Reichstag, que hubiera tenido que conducir a un auténtico gobierno de partidos, les parecía incluso extremadamente arriesgado. En todo caso, estaba muy extendida la idea de que, no obstante, al final podía darse una evolución hacia el sistema parlamentario según el modelo inglés; pero en absoluto había unanimidad en el campo liberal respecto a la conveniencia de una evolución en ese sentido.

Siguiendo los resultados del gran trabajo de Otto Becker²⁴, la reciente investigación ha interpretado de forma mayoritariamente restrictiva la participación de los nacional-liberales en la formación de la Constitución del Norddeutscher Bund; frente a ello, solamente Ernst Rudolf Huber se ha mantenido enérgicamente en la opinión de que «la cauta adaptación de los proyectos gubernamentales de 1867 y 1870 a las máximas constitucionales del liberalismo nacional (...) de hecho» no había sido «sino una victoria tardía de las ideas constitucionales de 1848-49»²⁵. Lothar Call también se ha adherido a la opinión contraria de que la influencia de los nacional-liberales en la formulación concreta de la Constitución del Norddeutscher Bund fue mínima. Más bien Bismarck se habría dejado empujar por el Reichstag constituyente del Norddeutscher Bund, y especialmente por los nacional-liberales, en una dirección que en el fondo habría querido, pese a no haberla podido imponer en un primer momento a los gobiernos de los estados miembros.

²³ VON MIQUEL, J.: *Reden*, ed. de WALTER SCHILTZE y FRIEDRICH TIMME, vol. 1, Halle, 1911, p. 198.

²⁴ *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*, editado y completado por ALEXANDER SCHIAFF, Heidelberg, 1958.

²⁵ «Bismarcksche Reichsverfassung», *loco cil.*, p. 172.

Consiguientemente, Lothar Can, en cierta contradicción con la tesis fundamental de su exposición, según la cual la formación de la Constitución habría tomado nota pormenorizada de las tendencias reales de la época, llega a la conclusión bastante apodíctica de que «la Constitución del nuevo Estado, que fue aprobada por aplastante mayoría el 16 de abril de 1867», habría sido para Bismarck «no un compromiso, sino un inequívoco triunfo en sus puntos más importantes»²⁶. No obstante, nos parece indicado un cierto grado de precaución ante una interpretación tan unilineal, que deja casi completamente fuera de inventario todas las condiciones del marco general en que surgió la Constitución y las tendencias predominantes de la cultura política de aquel tiempo. La gran distancia de la Constitución efectivamente aprobada respecto a los borradores originales no debe ser pasada por alto, así como el hecho de que finalmente surgiría cierto grado de participación parlamentaria de los partidos del Reichstag en los grandes procesos de decisión política, cosa que ni Bismarck ni los nacional-liberales habían previsto, y ello pese a las numerosas cautelas y contrapesos que se introdujeron en la Constitución para poner desde el principio estrechos límites al poder del Reichstag.

Sobre la orientación política conservadora de Bismarck como tal no puede existir ningún género de dudas. Ya desde el mismo comienzo de su *Reichsgründungspolitik* había señalado inequívocamente como «nuestra mayor meta (...) fomentar los intereses conservadores», a diferencia de los coqueteos de los gobernantes de los pequeños estados alemanes con «mayorías parlamentarias democráticas». «Si quisiéramos», expuso en abril de 1865, «ser desleales al carácter conservador de la dirección de nuestra política interna (...), podríamos volver las armas revolucionarias de nuestros adversarios contra ellos mismos con mucho mayor éxito (...)>»²⁷. Sin embargo, se plantea la pregunta de si, en 10 sucesivo, no hizo Bismarck, en colaboración con los nacional-liberales, un uso demasiado abundante de las armas de sus adversarios, con otras palabras, si la consolidación de la política prusiano-alemana perseguida por él, sobre una nueva base, mediante la aceptación parcial de los conceptos políticos de sus adversarios, no condujo después a configurar la Constitución de tal ma-

²⁶ CALL, L.: *Bismarck. Der weisse Revolutionar*, p. 389.

²⁷ Réplica parlamentaria del 5 de abril de 1865, CW, vol. V, pp. 154 Y ss.

nera que sólo con grandes dificultades se hizo posible la defensa de la situación política y social existente, y sólo introduciendo todas las armas de control autoritario disponibles, mezcladas con un nacionalismo hábilmente guiado. A la inversa, se puede preguntar si el objetivo de los nacional-liberales, dispuestos por completo a los compromisos, pero dejando abierta la posibilidad para un desarrollo ulterior de la Constitución del Reich en un sentido más fuertemente liberal, fue de hecho un fracaso tan rotundo como se ha defendido siempre desde diferentes posiciones.

Como quiera que se pueda juzgar la cuestión, no se puede pasar por alto que Bismarck, en el curso de las disputas con los gobiernos de los distintos estados y la mayoría del Reichstag, se dejó llevar mucho más allá de sus posiciones iniciales. La concepción originaria preveía un Reichstag bastante impotente, que podía ser elegido sin peligro mediante el sufragio universal, igual y directo (si bien en el ínterin el Canciller consideró también otras posibilidades que tendían a combinar un derecho electoral marcadamente censitario con formas corporativas de representación). Pues los verdaderos soportes del ejecutivo serían establecidos con total independencia del Reichstag y estarían institucionalmente vinculados al ministerio de Estado prusiano y a las comisiones del Bundesrat, de tal manera que serían ampliamente sustraídos a la intervención de los partidos del Reichstag; bajo tales circunstancias, la política de los «gobiernos confederados», que debía ser puesta en práctica por la presidencia del Bund, muy difícilmente habría podido estar sometida a control parlamentario, y menos aún influida activamente por una mayoría parlamentaria, a no ser que se hubiera concedido a los dirigentes de los partidos la oportunidad de ser designados plenipotenciarios en el Bundesrat. Los liberales, con todo el derecho, señalaban este defecto gravísimo del proyecto constitucional del Gobierno, es decir, la falta de claridad jurídico-constitucional en el estatus del ejecutivo dentro del edificio constitucional. Sólo entonces se le habrían podido exigir responsabilidades ²⁸. De todas formas, los liberales, con su firme empeño en la

²⁸ Pero cf. la notablemente precisa exposición de la situación que hace MIQUEL en *Reden*, vol. T, p. 217: «(...) la debilidad del proyecto (...) consiste en la amalgama del Bundesrat, en tanto tiene competencias administrativas, que se injieren en el ejecutivo, y también, parcialmente, competencias legislativas. Si fuera posible en esta relación poner en daro que el Bundesrat y el Parlamento sólo tienen competencias legislativas, mientras que a la Presidencia y a la Corona les corresponde definitiva y ex-

solución, en realidad más bien burocrática, de un ministerio colectivo del Reich, contribuyeron a una confusión de los frentes, y facilitaron notablemente a Bismarck la tarea de sustraerse a análogas propuestas de parte de los gobiernos de los estados federados, entre otras la del gran duque de Oldenburg y la del príncipe heredero ²⁹. Bismarck, obstinadamente, se mantuvo en su propósito original, que era gobernar el Bund o el Reich de forma esencialmente subsidiaria, es decir, desde Prusia, renunciando completamente a la creación formal de ministerios del Reich, incluso después de que quedó claro que, bajo la presión tanto de los partidos como de la opinión pública, las fuerzas se habían desplazado cada vez más en favor de una mayor autoridad del Norddeutscher Bund.

Bismarck creía de corazón que los asuntos del Reich debían ser llevados fundamentalmente desde Prusia, en interconexión con el Bundesrat como representación del gobierno de los estados federados. El Bundesrat había sido concebido como órgano del legislativo y a la vez como participante en el ejecutivo, y teóricamente le correspondía una posición clave en el edificio constitucional, en tanto que era el órgano de representación de los «gobiernos confederados» que, desde el punto de vista de Bismarck, eran con todo derecho los depositarios de la soberanía. Las comisiones del Bundesrat, al menos de acuerdo con la concepción originaria, debían ocupar en cierto modo la posición de ministerios federales responsables; y el ejecutivo, representado ante el Reichstag únicamente por el canciller, debía operar, por así decirlo, a partir del Bundesrat, en la forma aunque no de hecho.

Las ventajas de este sistema son manifiestas. Por dicho procedimiento se podía cimentar de forma comparativamente discreta la posición hegemónica de Prusia en el seno de este complicado sistema de participación pluralista en el poder. De hecho, a la alta burocracia prusiana le correspondió una posición clave en el sistema de poder. Pues, por un lado, gracias al apoyo de los estados menores del norte, a los plenipotenciarios prusianos ante el Bundesrat no les resultaba difícil guiar este gremio a la completa conveniencia del gobierno prusiano o del ministro prusiano de Asuntos Exteriores y el

clusivamente el ejecutivo, se pondría el proyecto sobre una base más clara y determinada».

²⁹ RAHM, C. II.: *Föderalismus*, pp. 54 y ss.

canciller. Por otro lado, el Bundesrat dependía completamente de los ministerios prusianos a la hora de preparar y ejecutar las tareas burocráticas y, más adelante, también del Departamento del Interior del Reich ³⁰. Junto a ello hubo un segundo factor considerado por el mismo Bismarck como decisivo, que fue la oportunidad de levantar de una vez por todas una barrera frente a las pretensiones del Reichstag ³¹. Como es sabido, Bismarck puso todo su empeño –y no sólo durante el período de la fundación del Reich como tal– en mantener la ficción jurídica de que los partidos del Reichstag no estaban relacionados con un gobierno del Reich, fuera el que fuese, sino con los «gobiernos confederados». A esto respondió la tendencia de Bismarck a interpretar tan estrechamente como fuera posible las competencias del canciller como «funcionario de la presidencia del Bund», y a poner las decisiones en el terreno legislativo bajo la responsabilidad de los plenipotenciarios del Bundesrat, instruidos por los gobiernos de los estados; la colaboración del canciller en el legislativo era, según declaraba Bismarck en abril de 1869, «igual a cero» ³². Aunque hay que admitir que había entonces un gran interés en conservar intacta la fachada de una colaboración activa de los gobiernos de los estados en la dirección de los asuntos del Norddeutscher Bund, semejante posición, que estaba en rotunda contradicción con la situación real, forzosamente sorprende. No puede haber dudas de que en esta estrategia había, ante todo, una metodología de política interna. Esta tendía a ocultar formalmente al ejecutivo del Reich ante el Reichstag y los partidos tanto como fuera posible, utilizando la representación de los «gobiernos confederados» para escapar al control directo del Reichstag. De ese modo se conseguía proteger al ejecutivo frente al Reichstag en un grado nada desdeñable, asegurándole un campo de actuación extraordinario frente a las instituciones constitucionales. No se puede discutir que la construcción jurídica del gobierno del Reich, desde dentro del Bundesrat hacia fuera, aunque se demostraría muy pronto como una pura ficción, representó un obstáculo serio

³⁰ Véase *ibid.*, pp. 110 Y ss.

³¹ Esta es la tesis principal de RAIFIL, quien después deduce demasiado apresuradamente que con el hundimiento del sistema bismarquiano de gobierno cayeron las barreras para una parlamentarización «latente».

³² KOIIL, IIORHT: *Die politischen Reden des Fürsten Bismarck*, Stuttgart, 1892-1905, vol. IV, p. 186.

para la parlamentarización de la Constitución del Reich hasta septiembre de 1918.

La conveniencia de esta construcción desde el punto de vista de los intereses conservadores era enorme. Pero, en cierto modo, la aplicación de esta solución, que no encuentra paralelo alguno en otras constituciones europeas, debe ser vista como una victoria pírrica. La oscura existencia a que el Bundesrat se vio condenado durante toda su andadura³³ -pese a figurar formalmente como una especie de depositario plenamente respaldado de la «soberanía», a consecuencia de lo cual se le vio como posible punto de partida para una solución antiparlamentaria y, más tarde, como posible vehículo de un golpe de estado-- tuvo como contrapartida que Bismarck debió jugar sólo frente a las restantes instituciones constitucionales con competencias en los procesos de decisión política, es decir, frente a la Corona, al Ministerio de Estado prusiano y al Reichstag. Con Bismarck, que tenía un enorme prestigio para poner en el platillo, la cosa pudo aún funcionar; pero para sus sucesores esto se convertiría en un serio problema político. Durante la Guerra Mundial, temporalmente, Bethmann Hollweg intentó procurarse un puntal frente a la intransigencia del Ministerio de Estado de Prusia y ambas cámaras de su parlamento, activando la Comisión del Bundesrat para Asuntos Extranjeros; como es sabido, el intento fracasó.

Se puede decir sin reparos que lo que de momento pareció una solución ejemplar, es decir, la garantía informal de la hegemonía prusiana, tuvo a la larga consecuencias completamente ambivalentes. Pues mediante ese procedimiento se estableció una dependencia estructural respecto del gobierno de Prusia en la dirección del Reich que, bajo los sucesores de Bismarck, repercutió en perjuicio de la posición de poder del canciller. Aquella normativa sólo favoreció al canciller mientras éste fue al mismo tiempo jefe indiscutido del alto funcionariado prusiano. Pero, más adelante, la autoridad en el Reich se convirtió en una pelota disputada cada vez con más empeño por el Reich y Prusia, y sobre todo es este factor el que condujo desde 1912 a un bloqueo del sistema de gobierno del Reich de graves consecuen-

³³ E. L. BINDER, HANS-OTTO: *Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871-1890*, Tubinga, 1971, esp. pp. 53 Yss. Asimismo RAJIII, *Föderalismus*, pp. 91 Yss.

cias³⁴. Lo mismo se puede decir respecto a la conformación del ejecutivo federal, que seguramente fue la más discutida de todas las cuestiones constitucionales. Ya se sabe que" Bismarck quiso interpretar en un principio el cargo de canciller federal como simple función subsidiaria del cargo de ministro prusiano del Exterior, evidentemente pretendiendo atenerse lo menos posible al papel político de éste. Pero pronto esto se reveló como inviable. Antes al contrario, la cancillería se perfiló ya de tal manera en el terreno de las primeras deliberaciones constitucionales, que *de Jacto* se entrelazaron en ella todos los hilos del poder, lo que tuvo por consecuencia que desde entonces no se tuviera en cuenta para el cargo a nadie más que al mismo Bismarck. Se discute sobre en qué medida esta regulación se llevó a cabo por presión del movimiento liberal, que, con buenas razones, exigía una determinación jurídico-constitucional inequívoca del papel del ejecutivo. atto Becker y, siguiéndole en esto, Lothar Gall, han defendido enérgicamente la opinión de que Bismarck sólo se dejó empujar por los nacional-liberales en la línea que, de todos modos, pretendía seguir. Pero esto es cierto en muy escasa medida. Porque de hecho Bismarck se vio empujado a una conformación del papel de canciller federal dentro del edificio constitucional que, aunque quizá correspondiera a sus instintos de poder personales, creó unos vacíos institucionales que se vio obligado a llenar mediante la organización de una administración propia del Reich, con un buen número de cargos que inevitablemente entraron en competencia con los ministerios prusianos correspondientes.

En cambio, la presión de los nacional-liberales para que las funciones del ejecutivo quedaran claramente fijadas desde un punto de vista jurídico-constitucional siguió encontrando un eco bastante limitado. Esto vale en especial para la cuestión política central de la responsabilidad del canciller. Como ya se ha mencionado, los nacional-liberales en modo alguno tenían el objetivo de conseguir una forma parlamentaria de gobierno según el modelo inglés. En primer plano de sus preocupaciones estaba más bien asegurar el Estado de Derecho, primero porque estaban bajo la impresión de las experiencias del recién zanjado conflicto constitucional, y en segundo lugar porque de

³⁴ ef. MOMMSEN, W. 1: «Die latente Krise des Wilhclminischen Reiches», en *Militärische MiueiLungen*, núm. 1 (1974), pp. 7-28; así como *ibid.*, «Factors in Cerman Foreign Policy bfore 1914», en SHEEHAN, JAMES H. (ed.): *Imperial Germany*, Nueva York, 1976, pp. 223-268.

este modo se podía evitar que al cabo del tiempo se decidieran en su contra las numerosas cuestiones que habían quedado abiertas en las deliberaciones, tales como el Derecho presupuestario o el desarrollo de la libertad de prensa. La objeción de Wagener, de que en la Inglaterra parlamentaria el derecho de *impeachment* pasó completamente a segundo plano, fue aprovechada por Miquel para advertir que las cosas funcionaban en Alemania al revés que en Inglaterra, donde «el gobierno constitucional se ha convertido en un gobierno de partido» y «el parlamento domina por completo al ejecutivo»³⁵. Pero, junto a ello pretendían una mayor claridad respecto a la organización técnico-administrativa del ejecutivo. En el artículo 17 de la Constitución del Norddeutscher Bund se fijó la responsabilidad del canciller por todas las medidas de la presidencia, pero el desarrollo concreto de esta prescripción en el sentido de una responsabilidad formal, proyectado inicialmente, se quedó en la estacada, si exceptuamos la exigencia, comparativamente más amplia, de crear un ministerio colegial que entendiera en la responsabilidad independiente de cada uno de los ministerios. De tal modo que esta constitución dejó abiertas cuestiones decisivas y remitió a su desarrollo futuro para saber cómo serían decididas.

En cierto sentido podrá decirse que la exigencia de los nacional-liberales de crear ministerios del Reich todavía llegó a realizarse, aun cuando, por así decirlo, sólo por la puerta trasera y de forma parcial e imperfecta. El rechazo de una fijación formal, con rango constitucional, del estatus del ejecutivo federal o del Reich pertenece a las numerosas decisiones que, en el fondo, sólo eran de naturaleza negativa y mantenían la cuestión en el alero. En 10 sucesivo, el comportamiento de las autoridades del Reich, a las que faltaba cualquier clase de infraestructura administrativa propia, dio continuo motivo de conflictos con los ministerios prusianos y, por lo demás, nunca encontró una regulación concluyente en el Derecho constitucional. Es bastante discutible que esto redundara en provecho de una posición hegemónica de Prusia sin restricciones, tal como se había pretendido en un principio. Porque la asunción de asuntos de Reich por parte de las autoridades prusianas condujo a un enredo entre ambas administraciones, en el que los intereses de Prusia no siempre mantuvieron la supremacía. Con alguna razón, Karl Erich Born ha hablado en este

³⁵ VON MIQUEL: *Reden*, vol. I, pp. 226 Y ss.

sentido de una «alemanización» (*Verreichlichung*) de Prusia³⁶. Esto vale también —y no es lo menos importante— para los derechos específicos de la Corona prusiana, en especial en el terreno militar. La amplia protección del mundo militar frente a todo control parlamentario, gracias a la situación especial del ministro de la Guerra prusiano y la posición en cierto modo autónoma del cuerpo de oficiales frente al Reichstag, así como también la dirección «civil» del Reich, en modo alguno actuaron inequívocamente en favor de un fortalecimiento de la autoridad estatal, como ya el mismo Bismarck comprendería de sobra. La Constitución no previó un gobierno «personal» del Monarca, pero dejó un hueco para que se desarrollara.

En conjunto, la Constitución del Reich dejó una considerable cantidad de cuestiones en el alero, en lugar de regularlas de una vez por todas. Motivo de ello fueron, en parte, las especiales circunstancias bajo las cuales surgió. El mismo Bismarck estaba completamente dispuesto a aceptar críticas en ese sentido. «No tengo reparos en admitir que la Constitución Federal es muy imperfecta», declaró el 16 de abril de 1869 en el Reichstag a propósito de una nueva moción de los nacional-liberales en favor de ministerios federales responsables. «No sólo se realizó con precipitación, sino también bajo circunstancias en las que el terreno, a causa de sus irregularidades, era muy difícil, pero tenía que ser necesariamente aprovechado»³⁷. Por otro lado, no dejaba lugar a dudas sobre su nula inclinación a afrontar una revisión constitucional. Naturalmente, esto es cierto, en especial, para el período de la fundación del Reich en sentido estricto. En el proceso de ingreso de los estados alemanes del sur en el Norddeutscher Bund y su definitiva reorganización en el Reich, teóricamente habría habido ocasión para un revisión fundamental de la obra constitucional. Sin embargo, eso sólo sucedió en las partes que afectaban a la relación de los estados del sur con el Reich, al tema del Emperador y al Ejército. En cambio, Bismarck opuso una decidida resistencia a una modificación de la complicada estructura de la obra constitucional y, en particular, a una modificación de la estratégica posición formal del Bundesrat en ella. Además, se opuso también a que se cambiara el nombre del Bundesrat por el de Reichsrat, porque con ello el carácter de aquél como representación de los estados fe-

³⁶ ERICH BOHN, KARL: *Preussen und Deutschland im Kaiserreich*, Tubinga, 1967.

³⁷ KOHL (nota 32), vol. IV, p. 192.

derados se vería amenazado³⁸. Dadas las circunstancias, se produjo en consecuencia una adaptación de la Constitución del Norddeutscher Bund al nuevo contexto, pero no una modificación de su estructura. También los nacional-liberales renunciaron a insistir en la defensa de su propuesta de responsabilidad ministerial, mientras caían en el vacío las iniciativas del Zentrum para obtener, al menos, salvaguardias frente a la arbitrariedad estatal, mediante la inclusión de garantías jurídicas según el modelo de la Constitución prusiana.

Las negociaciones con el Reichstag constituyente sobre la remodelación de la Constitución del Reich todavía añadieron a la obra constitucional una serie de preceptos adicionales, pero su carácter varió poco. En cierto sentido, sus rasgos esenciales – a saber, eludir una fijación inequívoca de las atribuciones del poder y dejar las cuestiones controvertidas – fueron más bien reforzados. Esto no sólo se puede decir de la conformación institucional del ejecutivo del Reich o las relaciones de éste con los gobiernos de los estados federales y en especial con el Ministerio de Estado prusiano; también vale para otros muchos ámbitos. El más significativo fue la cuestión del presupuesto militar, que sólo pudo ser despachada sobre la base de un compromiso transitorio de tres años de duración, y que más tarde, bajo la fórmula del septenato, de nuevo se resolvió sólo provisionalmente.

Se ha dicho muchas veces que la Constitución del Reich fue construida desde el principio de tal manera que no permitía ninguna clase de evolución, en el sentido de más libertad y mayor responsabilidad parlamentaria. Incuestionablemente, Bismarck se preocupó de encajar de entrada numerosas garantías frente a las pretensiones del Reichstag y de los partidos. Pero la auténtica debilidad de la Constitución radicaba más bien, no en que dejara abiertas pocas cuestiones, sino en que dejaba abiertas demasiadas. En los primeros tiempos esto fue sobre todo en beneficio del mismo Canciller, que supo explotar espléndidamente los grandes vacíos de la Constitución en aras del reforzamiento de su posición personal de poder. Observadores clarividentes reconocieron inmediatamente la paradoja de una evolución semejante. Constantin Frantz, por ejemplo, sentenció con extrema preocupación: «Qué se puede esperar de la vitalidad de semejantes creaciones, que en realidad descansan en una persona»³⁹.

³⁸ Cf. GW, vol. VIc, Nr. 1, pp. 1 Y ss.

³⁹ FRANTZ, C.: *Bismarckismus und Friederizianismus*, 1873, p. 13.

De hecho, la Constitución era un compromiso, no sólo en tanto se habían introducido en ella tradiciones político-constitucionales diferentes, sólo a duras penas compatibles, sino también precisamente a causa de su carácter, como «sistema de decisiones eludidas», que dejó sin regular numerosas cuestiones, dejándolas al arbitrio de su desarrollo futuro.

Esta circunstancia contribuyó en no escasa medida a hacer la Constitución aceptable, de entrada, para las principales partes contratantes en las discusiones constitucionales. A Bismarck se le concedió en la Constitución un amplio espacio para el desarrollo de un poder personal plebiscitario no formalizado que, en 10 sucesivo, no se privó de explotar sin escrúpulos. Al menos en la opinión de los contemporáneos, surgió de las negociaciones constitucionales como indiscutible vencedor. Vista desde la perspectiva de los nacional-liberales, la Constitución quedó algo corta respecto al sistema puramente constitucional de corte unitario que ellos perseguían. No obstante, conflaban en que el camino no estuviera cortado⁴⁰. Ciertamente, pronto se demostraría que esta composición de lugar era demasiado optimista; en realidad, los partidos liberales pronto se vieron atrapados en un sistema pseudoconstitucional hábilmente elaborado contra el que se estrelló una buena parte de sus energías, aunque les dio la posibilidad de realizar ampliamente su programa económico y sociopolítico en el terreno de la economía y en los niveles inferiores de la sociedad.

Vista desde la perspectiva de las élites dirigentes conservadoras, la Constitución llevó a la práctica el predominio indiscutible de Prusia, o sea, el dominio de Prusia sobre Alemania, acumulando además un extraordinario poder en manos de la Corona prusiana. También se consiguió, más o menos, que ámbitos esenciales del ejecutivo escaparan al control de los partidos, aun cuando las atribuciones del Reichstag resultaron bastante más amplias de lo que Bismarck había tenido en mente al principio. La implicación del liberalismo nacio-

⁴⁰ Cf. Bennigsen el 15 de abril de 1867: «Tengo el convencimiento de que la situación global de Alemania es tan favorable que de esta obra constitucional saldrán muchas y grandes ventajas, no sólo para el desarrollo del poder de los estados alemanes, sino también para el desarrollo interior de la nación alemana. Espero que ello conducirá al desenvolvimiento de la vida constitucional alemana en poco tiempo (...).» Cit. en ONCKEN, IJERMANN: *Rudolf von Bennigsen. Ein deutscher liberaler Politiker*, 2 vols., Leipzig, 1910; vol. II, p. 59.

nal, que representaba a las capas ascendentes de la burguesía, en un sistema de poder esencialmente conservador pareció saldarse, por el momento, con éxito. No obstante quedaba la inquietante cuestión de si, a la larga, se podría mantener a raya el poder del Reichstag, lo cual dio lugar a «guerras políticas preventivas», cuando se hizo evidente que el sufragio universal, igual y directo, hacía surgir partidos de masas de nuevo cuño que estaban dispuestos a despreciar las reglas de juego vigentes en la batalla política, que eran las de la política de notables. Por lo demás, en modo alguno era infundada la preocupación de la extrema derecha prusiana por saber si la política alemana de Bismarck, a pesar de su carácter ostentosamente prusianizante, no conduciría finalmente a la mediatización de Prusia. Esa duda se hizo aún más profunda por el hecho de que, al menos provisionalmente, se diera vía completamente libre en la vida económica y social a los afanes modernizadores de los nacional-liberales, en perjuicio de intereses particulares como los de la alta aristocracia.

Por el contrario, se puede comprender muy bien la oposición del Zentrum a la formulación de la Constitución del Reich, que, en su opinión, incluso quedaba muy por detrás de la declaración de derechos de la Constitución prusiana. Paradójicamente fueron los católicos quienes, en lo sucesivo, más hábilmente supieron utilizar para sus fines las posibilidades que la Constitución concedía. Es natural, en cambio, que la izquierda democrática, por no hablar de la todavía débil socialdemocracia, no pudiera sacar nada positivo de la obra constitucional, que representaba desde su perspectiva una adulteración y una falsificación de la gran Constitución democrática de 1848-49.

De acuerdo con su esencial social, la Constitución del Reich de 1871 representó un compromiso de poder dilatorio entre las élites dominantes tradicionales y la burguesía ascendente, que, sin embargo, se complicaba por la estructura del Estado, que formalmente respondía a principios federales pero que, de hecho, aseguró una duradera hegemonía de Prusia. En la práctica se creó con la Constitución del Reich un sistema pluralista de participación en el poder, cuyas tendencias centrífugas fueron controladas temporalmente por la fuerza personal de integración plebiscitaria de Bismarck ⁴¹. El poder de la aristocracia conservadora en Prusia quedó intacto en lo esencial, sien-

⁴¹ Para una más detallada exposición de esta situación, véase MOMMSEN: «Die latente Krise des Deutschen Reiches» (nota 34), pp. 10 Y ss.

do respaldada por la inclusión de sectores de las capas burguesas en ascenso. También se protegió al Ejército y al cuerpo de oficiales de las tendencias democráticas, al menos de momento, y por último se les aseguró de cara al futuro una posición privilegiada en el seno de la sociedad, mediante el llamado «poder de mando» (*Kommandogewalt*). En cambio, en los terrenos económico, social y político se dio a la burguesía mano libre para proceder a la necesaria modernización de la infraestructura económica y legal, siempre que no fueran vulneradas en la tarea prerrogativas directas del Monarca. A la alta burocracia, sobre todo de Prusia, le correspondió un puesto clave en este sistema semiconstitucional y, por regla general, pudo imponer las reglas del juego al Reichstag y a los partidos. El efecto de creciente integración de una monarquía nacional contribuyó a debilitar un poco más el empuje de los partidos en el escenario político y a preservar un campo de actuación importante para el ejecutivo.

En el curso de la movilización política de nuevas capas sociales, en particular de los trabajadores, pero también de la clase media-baja y los campesinos, este compromiso de poder se revelaría cada vez más frágil; en todo caso facilitó el marco para una notable modernización de la sociedad alemana, pero ciertamente no permitió una ampliación paralela y paulatina de la participación de las masas en los procesos políticos, circunstancia que terminó por provocar una destabilización creciente.

Para finalizar, se nos plantea la cuestión del tipo al que corresponde la Constitución del Reich dentro del Derecho constitucional. Con perspectiva europea, ocupó un lugar intermedio entre las constituciones progresistas del oeste y parte del sur de Europa, por un lado, y los diversos sistemas más autoritarios del este y sudeste de Europa, por el otro. Al menos a primera vista, era notablemente progresista en tanto que otorgaba validez al principio democrático de *one man, one vote*, aunque con ciertas restricciones. Si bien los efectos del sufragio universal, igual, directo y secreto fueron frenados por la negativa a pagar dietas a los diputados (y más tarde por el *Kulturkampf* y la ley contra los socialistas), desde este punto de vista la Constitución del Reich fue una de las constituciones más progresivas de su tiempo, en especial si se piensa en lo reducido que todavía era el electorado en Gran Bretaña, incluso después de la Ley de Reforma de 1885, o en el Derecho electoral explícitamente censitario en la Francia de Napoleón III, que más tarde sí dejó paso a un sufragio mo-

derno y apenas restringido. La mayoría de los restantes sistemas constitucionales de Europa, como el italiano, también restringían la ciudadanía activa más de 10 que ocurría en el Reich.

Frente a ello, estaba el hecho de que las posibilidades de influencia efectiva de las corporaciones parlamentarias sobre las decisiones políticas eran bastante mayores en cada *Land* que en el conjunto del Reich. Pues la Constitución del Reich se mantenía firmemente sujeta a un núcleo de duros métodos de gobierno monárquico-autocráticos, y ello pese a -() justamente a causa de- la implantación del derecho electoral democrático. En ese sentido la situación era parecida a la de los sistemas constitucionales de Austria-Hungría o Rusia, que en los otros aspectos eran mucho más regresivos. No sólo sucedía que el Kaiser y rey de Prusia dispusiera dentro de este sistema de importantes prerrogativas que habían sido total o parcialmente sustraídas al control del Parlamento; es que, sobre todo, la dirección del ejecutivo quedaba en manos de un canciller que, aunque formalmente «responsable», actuaba constitucionalmente como mandatario de un Bundesrat política y legalmente intangible y, por consiguiente, tampoco estaba ligado en la práctica a las mayorías del Reichstag. La construcción federal del Reich, como ya hemos expuesto, sirvió sólo parcialmente para asegurar la autonomía de los estados de la federación, cuya reivindicación de una participación efectiva en la administración del Reich quedaron casi siempre sobre el papel, y en cambio sí tendió a recortar el poder del Reichstag y los partidos.

Lo que, de acuerdo con Max Weber, permite hablar de una *constitución semiconstitucional*, o incluso *seudoconstitucional*, cuando nos referimos a la Constitución del Reich es, sobre todo, el hecho de que el Bundesrat, como representación de los «gobiernos confederados», era prácticamente inaccesible para los partidos políticos, además de que ámbitos esenciales de la actividad estatal, en especial el Ejército, seguían estando sustraídos al control parlamentario. En este sentido es irrelevante que el Bundesrat permaneciera en general a la sombra del Canciller, o que los ministerios prusianos desempeñaran de hecho el papel decisivo, junto a los departamentos del Reich desarrollados más tarde, en la preparación de los proyectos de ley. Lo que cuenta es que el ejecutivo, a través de los plenipotenciarios prusianos, que debían ser instruidos por él, o por medio de los plenipotenciarios de los estados renanos, pudo controlar ampliamente el Bundesrat. Supo hacer de éste, en toda la regla, un instrumento dócil de

la política del Reich. Y precisamente esta circunstancia le confirió un peso extraordinario sobre el Reichstag. En esa medida, el sistema permitió la existencia de un régimen ampliamente burocrático, con independencia de todos los añadidos parlamentarios.

Por consiguiente, en el sentido clásico del Derecho constitucional, importantes obstáculos técnicos cerraban el paso a una parlamentarización de la Constitución del Reich. No por casualidad, Max Weber, desde 1906, en el curso de sus reflexiones acerca del mejor camino para conseguir una reforma constitucional, consideró con rigor que no era una conexión formal del Canciller con la mayoría del Reichstag, sino una parlamentarización del Bundesrat, 10 que daría influencia a los partidos. Los dirigentes de los partidos debían entrar en las filas del Bundesrat como plenipotenciarios del Reich o, eventualmente, como exponentes de las fuerzas políticas de los parlamentos de los estados, y dar a la política del Reich la dirección deseada por sus partidos, por así decirlo, desde dentro. De ahí que Max Weber, como es sabido, diera un gran valor al levantamiento de la incompatibilidad de pertenecer al Reichstag y al Bundesrat (10 que, por cierto, todavía no estaba excluido en el primer proyecto de Constitución del Norddeutscher Bund) 42.

Visto desde el punto de vista material, al Bundesrat le correspondió, no obstante, un papel sólo marginal, por no decir simplemente ficticio, en el proceso de la negociación de decisiones políticas. Pero esta construcción sirvió de fundamento para una posición hegemónica no formalizada del aparato de poder prusiano y confirió así al alto funcionariado prusiano una posición clave dentro del sistema. De todos modos, este último estaba estrechamente entretelado, personal y materialmente, con las élites aristocráticas dominantes y, prescindiendo por completo de ello, también estaba interesado en el mantenimiento de un sistema de participación en el poder en el cual poseía un campo de actuación prácticamente incontrolado. Es, sobre todo, esta circunstancia la que relaciona el sistema constitucional del Reich con el sistema constitucional de Rusia o el de la Cisleitania en la monarquía danubiana, que desde otra perspectiva eran esencialmente autoritarios. En la primera, la autocracia rusa era la auténtica sostenedora del régimen; en la última, una burocracia de impronta ale-

⁴² Como se muestra en MOMMSEN, W. 1.: *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, Tubinga, 1974 (2.ª ed.), pp. 187-189.

mana; y en ambos casos, el Ejército desempeñaba el papel de pilar adicional del orden monárquico sustraído casi por completo al control público.

La posición desusadamente fuerte, dentro de un sistema de gobierno por lo demás ampliamente constitucional, de un cuerpo de funcionarios en sí muy homogéneo, en estrecha conexión con la Corona por mor del juramento de fidelidad, la tradición y la selección personal, redujo notablemente, desde un principio, las oportunidades para una progresiva parlamentarización de la Constitución del Reich. A ello se añade una segunda circunstancia, que es la confrontación antagónica entre el ejecutivo y la parte del legislativo incorporada en el Reichstag. El foso existente entre los ministerios competentes en la redacción de los proyectos de ley y los partidos del Reichstag fue extraordinariamente profundo, y no se redujo precisamente en el curso de la ampliación de las funciones del Estado a nuevos ámbitos de la vida social. En vista de estas circunstancias, la actividad del Reichstag quedó limitada a una política negativa, de funestas repercusiones para el nivel de sus actividades y la vitalidad de sus miembros, una situación a la que ya Max Weber prestó atención. Esto se expresó también en el áspero enfrentamiento de las élites políticas dirigentes del Reich. La Constitución levantó un muro fundamental entre la carrera parlamentaria y la ministerial; los candidatos a ministros continuaron saliendo, con cada vez más escasas excepciones, de los círculos de las élites dirigentes tradicionales y de la alta burocracia hermanada con ellas; los parlamentarios, en cambio, no tenían ninguna perspectiva de ascender algún día a posiciones de responsabilidad. En sólo unos pocos casos se pudo saltar la barrera entre el Reichstag y el sillón ministerial, y nunca con éxito, si se exceptúa el episodio de la cancillería del conde Hertling en los años 1917-18.

Justamente en este punto se diferenciaban fundamentalmente de la Constitución del Reich los sistemas constitucionales de Gran Bretaña, Francia e Italia, mucho menos democráticos si tomamos como medida el derecho electoral. Aunque en éstos el círculo de quienes tenían derecho directo o indirecto a participar en las grandes decisiones políticas era, sin excepción, de hecho y de derecho, bastante más reducido, en cambio había una constante influencia recíproca entre ejecutivo y legislativo. Igualmente había un mayor grado de circulación entre las élites dirigentes en sentido estricto. En el Reich, por el contrario, se desarrolló una especie de sistema *deux tiers* de la élite

política que nunca fue realmente quebrado, si se exceptúan casos como el del ascenso de Miquel al Ministerio de Finanzas prusiano. Entre la burocracia gobernante y el parlamento había, comparativamente, pocas cosas en común. El acceso a la primera era preferentemente un privilegio de las élites aristocráticas tradicionales, si bien la inclusión de especialistas burgueses fue cada vez más inevitable; los dirigentes de los partidos, en cambio, no tenían ninguna oportunidad de hacerse cargo de una concreta responsabilidad de gobierno en la política defendida por ellos y, si sucedía, tenían que abandonar su cargo en el parlamento o en el propio partido. Esto, más que ninguna otra cosa, es lo que impidió una transición sin baches del Reich hacia el parlamentarismo tal como se produjo en la mayoría de los países semejantes.

Por otro lado, ese estado de cosas favoreció una agudización de los enfrentamientos partidarios, así como una radicalización de los partidos, que desembocaron en postulados cada vez más próximos a la soberanía popular, aunque la Constitución del Reich no dejaba margen para ello. La antagónica construcción de la Constitución no pudo impedir que el Reichstag aumentara su poder en el curso de la ampliación de las funciones del Estado que observamos, como proceso secular, a finales del siglo XIX. Constatar que el Reichstag, en el curso de su desarrollo tardío, fuera empujado con creciente fuerza por encima de las fronteras del modelo constitucional no entra en contradicción con la tesis de que se trató de un «sistema semiconstitucional». El Reichstag se limitó cada vez menos a tareas legislativas y en lugar de ello, intentó ganar influencia en los asuntos concretos de gobierno por todos los medios disponibles. La mayoría de las veces, en realidad, sólo pudo hacerlo de forma negativa, con el resultado de que se ahondó cada vez más el foso entre un gobierno de impronta fuertemente burocrática y unos partidos cuyo grado de definición democrática aumentaba. Ya al final del período de gobierno de Bismarck aparecieron los primeros signos de que el Reich comenzaba a volverse ingobernable. Con la caída del Canciller Bülow a propósito de la reforma hacendística del Reich de 1909 comenzó la agonía del sistema constitucional creado por Bismarck, no sin que Europa se viera involucrada en una guerra mundial. Fue la situación de guerra la que forzó a hacer las necesarias adaptaciones de la Constitución a una situación profundamente cambiada, sin que de este modo se pudiera evitar el hundimiento del Imperio alemán.