

DEMOCRACIA Y PLURALISMO DE WEIMAR A LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA*

DEMOCRACY AND PLURALISM FROM WEIMAR TO THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

GUSTAVO GOZZI
Universidad de Bolonia, Italia
gustavo.gozzi@unibo.it

RESUMEN:

La presencia de las representaciones de los intereses a nivel económico permite hablar de la puesta en marcha de una «democracia económica». Su realización aparece, sin embargo, todavía largamente incompleta: por este motivo, por ejemplo, el programa fundamental de la SPD señala que: «La democracia económica es por sí misma un fin, ya que garantiza y completa la democracia política».

Palabras clave:

Constitución de Weimar, democracia económica, democracia política.

ABSTRACT:

The presence of representations of interests at the economic level makes it possible to talk about the implementation of an ‘economic democracy’. Its realization, however, is still long incomplete: for this reason, for example, the SPD’s fundamental programme states that “Economic democracy is itself an end, as it guarantees and completes political democracy”.

Keywords:

Weimar Constitution, economic democracy, political democracy.

1. LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR: EL PRINCIPIO DE LA PARIDAD

En el año 1932, interviniendo con una serie de artículos sobre la revista socialista «Die Gesellschaft», E. Fraenkel delinea un minucioso análisis de la crisis de Weimar y propone algunas hipótesis de reforma.

* Traducción del italiano por Javier Espinoza de los Monteros Sánchez, Coordinador del Centro para el Desarrollo Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac México.

En el fundamento de la constitución de 1919 había estado, según Fraenkel, la introducción del principio de la paridad entre los elementos contradictorios que dominaban la realidad alemana después del final de la *Kaiserreich*: prusianos y no-prusianos, protestantismo y catolicismo, trabajadores y empresarios. Así, por ejemplo, la compleja cuestión prusiana había sido resuelta con los artículos 61 y 63 que, asignando la mitad de los votos de Prusia en el Reichsrat a los representantes de las provincias prusianas, impedían la correspondencia entre número de los votos y número de los habitantes y obtenían el resultado de reducir la preponderancia numérica de Prusia.¹

Pero el problema principal estaba representado por la ausente realización de la regla de la paridad en las relaciones entre trabajadores y empresarios. El artículo 165 ciertamente había superado el principio de la democracia formal, en cuanto, como escribe Fraenkel, ese garantizaba «a la clase (*Schicht*) de los trabajadores numéricamente superior, pero socialmente inferior, la paridad con la clase de los empresarios socialmente superior, pero numéricamente inferior».²

Tatarin-Tarneyden había observado que, cuando viene proclamada la igualdad entre trabajadores y empresarios en un Estado que se basa sobre los principios de la democracia formal, la igualdad puede ser concebida solo como social. En realidad, esta igualdad no se realizó y su fracaso contribuyó fuertemente a iniciar la crisis política de Weimar.

El análisis que seguirá buscará, por tanto, mostrar como la crisis del proyecto de igualdad social, que era al fundamento de la constitución de Weimar, haya sido el origen de la crisis política.

Una breve consideración de la vicisitud de los consejos y, sobre todo, del Consejo de economía, puede evidenciar ulteriormente las razones de la crisis.

2. IDEA CONCILIAR Y REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES: DESARROLLO Y CRISIS DE LA IDEA DE DEMOCRACIA ECONÓMICA

En los orígenes de la constitución de Weimar son reconocibles, sobre el plano de las relaciones económicas, dos líneas de desarrollo: la afirmación de la idea concejal y el reconocimiento del rol del sindicato.

Después del final del *Kaiserreich* fue instituido un Comité ejecutivo, «órgano de los consejos de los obreros y de los soldados» que se consideraba la más alta expresión del poder legislativo. Las funciones de gobierno fueron, en cambio, asumidas por el Consejo de los representantes del pueblo.³

En seguida, en debate sobre el sistema de los consejos se transfirió al interior de la *Nationalversammlung*. Como es sabido» la idea de una república de los consejos cede el paso a la idea de una república democrática, pero la hipótesis de

¹ Cfr. FRAENKEL, E., *Abschied von Weimar?*, in *Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise*, Darmstadt 1968, p. 39.

² *Ibidem*, p. 61.

³ Th. RAM, *Per una storia della costituzione del lavoro tedesca*, Milano 1989, p. 77

una república conciliar encontró igualmente una expresión constitucional. En efecto, a pesar del primer gobierno presidido por el social-democrático Scheidemann rechazó la solución conciliar, este, sin embargo, terminó con la presentación en abril de 1919, bajo la presión de un gobierno general, la propuesta de inclusión en el proyecto de constitución del Reich alemán de un artículo (el 34a), en el cual se afirmaba que los consejeros de los trabajadores venían reconocidos como representación económica de los intereses y venían incorporados en la constitución.⁴ En efecto, así sucedió en la constitución de agosto de 1919 el art. 34a fue transformado en el art. 163 que reformulaba la idea conciliar en la forma de una representación económica.

La república de Weimar representó también la gradual afirmación del rol de los sindicatos. Con la Gewerbeordnung de 1869 había sido reconocido el derecho de coalición que permite al movimiento obrero dar vida a las propias organizaciones sindicales durante los años del Kaiserreich, Sin embargo, faltaba una reglamentación legislativa tanto del contrato de trabajo, como de las asociaciones profesionales.

Solo durante la primera guerra mundial se verificó un progresivo reconocimiento de los sindicatos. Esto se hizo en particular mediante la «Hilfsdienstgesetz» del 5 diciembre 1916, con el cual por primera vez fueron nombrados los sindicatos, es decir «las organizaciones económicas de los trabajadores», como representantes de los intereses de sus miembros.⁵

El reconocimiento de los sindicatos tuvo una ulterior confirmación en octubre de 1918 cuando el Rheinisch-Westfälische Zechenverband los reconoció como representantes de los trabajadores y, en lo sucesivo, cuando el 3 y 6 de noviembre de 1918 los representantes de las asociaciones empresariales y de los sindicatos pretendieron la constitución de una oficina del Reich para la desmovilización (Demobilmachung).⁶

Por último, con el conocido acuerdo del 15 de noviembre de 1918 entre Stinnes y Legien en representación de los diferentes interlocutores sociales, los sindicatos fueron reconocidos como los «representantes profesionales de los trabajadores». Este acuerdo introducía una representación paritaria de los intereses, que viene aplicada en los comités para la desmovilización, en las oficinas de colocación en las juntas de arbitraje, etc. El acuerdo sigue la creación de una «comunidad del trabajo» (*Arbeitsgemeinschaft*) al cual viene atribuido como fin «la solución común de todas las cuestiones sociales y económicas referentes a las industrias de Alemania, así como de todas las cuestiones legislativas

⁴ E. LIST, *Der &rufsstindegedanke in der deutschen Verfassungsdiskussion seit 1919*, Leipzig 1930, p. 21, El art. 34a rezaba: «Los trabajadores sono llamados, con cojuntamente con los empresarios, a la reglamentación de las condiciones salariales y laborales, así como al desarrollo económico global de las fuerzas productivas. Las dos organizaciones vienen reconocidas. Para la garantía de sus intereses sociales y económicos, los trabajadores conservan representaciones de ley repartidas según empresas y ámbitos económicos en los consejos de los trabajadores de empresa de distrito y en un consejo de los trabajadores del Reich .. », en *Verfassunggebende deutsche Nationalversammlung*, Aktenstück, Nr.385, Bd.335, p. 228.

⁵ NAPHTALI, F., *Wirtschaftsdemokratie Ihr Wesen*, Wegund Ziel, Berlin 1928, p. 120.

⁶ *Ibidem*, p. 121.

y administrativas que a ella se refirió»⁷ Legien, que era presidente de la comisión general de los sindicatos alemanes, consideró el acuerdo de 1918 como la «Magna Charta de los sindicatos».⁸

Si con el pacto estipulado entre empresarios y sindicatos se realizó una fase de tregua y de pacificación en las relaciones industriales, con el art. 165 de la constitución de Weimar se pretendía institucionalizar cada conflicto social y a absorberlo al interior del Estado.⁹

Ello preveía la creación de una representación de los intereses articulada sobre diversos niveles: en realidad fueron instituidos solo los Betriebsrate (consejos de empresa) con la ley del 4.2.1920 y el Reichswirtschaftsrat (Consejo económico del Reich) con la ordenanza del 4.5.1920. En cambio, no fueron realizados los Bezirks wirtschaftsräte (consejos de distrito) que el art. 165 consideraba el presupuesto sobre el cual debía constituirse el Consejo económico del Reich y cuya ausente realización confirió al Consejo, hasta el fin de la República, un carácter de provisoriedad.¹⁰

Extremadamente vasta y compleja fue la discusión sobre estos órganos representativos de los intereses organizados. G. Leibholz criticó el art. 5 de la ordenanza institutiva del Consejo económico, que consideraba a los miembros del Consejo como representantes del pueblo entero, considerando que ello introdujese una inadmisibile confusión entre representación de los intereses y representación política.¹¹

Hubo quien consideró el Consejo como una representación de la economía¹² y quien juzgó que el Reichswirtschaftsrat representase una especie de contrapoder respecto al parlamento y que, como expresión de un Berufsprinzip (principio profesional), representara el inicio de una democracia orgánica.¹³

De la parte socialdemócrata se observó, en cambio, como esta forma organizativa habría representado la fundación de una democracia económica, entendida como la subordinación de los intereses económicos privados al interés social.¹⁴

En realidad, los presupuestos de aquella democracia eran demasiado frágiles y contradictorios. En primer lugar, las relaciones al interior de la «comunidad del trabajo» y aquellos en el seno del Consejo económico del Reich respondían a dos lógicas diversas: mientras la Arbeitsgemeinschaft se basaba sobre un acuerdo

⁷ UMBREIT, P., *Die Magna Charta der deutschen Gewerkschaften*, en «Recht und Wirtschaft», VIII, 1919, n. 1, p. 25.

⁸ *Ibidem*, p. 26.

⁹ Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 85.

¹⁰ Cfr., LIST, E., *Der Berufsständegedanke*, cit., p. 27.

¹¹ LEIBHOLZ, G., *Das Wesen der Representation* (1929), Berlin 1960, Zweite Auflage, p. 273. El art. 5 de la ordenanza del 4.3.1920 rezaba: «Los miembros del Consejo económico del Reich son representantes de los intereses económicos del pueblo entero. Ellos están sometidos solo a su conciencia y no están vinculados a algún encargo», en F. GLUM, *Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat*, Berlin 1929, p. 92.

¹² GLUM, F., *Der Deutsche*, cit., p. 19.

¹³ LIST, E., *Der Berufsständegedanke*, cit., p. 23.

¹⁴ Cfr., HILFERDING, R., *Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik*, en Sozialdemokratische Parteitag 1927 en Kiel Protokoll, Berlin 1927, p. 171 y naturalmente NAPHTALI, F., *Wirtschaftsdemokratie*, cit., pp. 7 y ss.

voluntario, al contrario el Reichswirtschaftsrat había sido instituido para realizar una integración, sobre base constitucional, de los interlocutores sociales. Con estos diversos presupuestos se manifestó una inevitable concurrencia entre el movimiento sindical y aquel de los consejos,¹⁵ que se resolvió, finalmente, en una «sindicalización» de los consejos por parte del sindicato.¹⁶

Sin embargo, es necesario ir más a fondo y observar que aquel sistema de integración mediante la incorporación de los intereses en las estructuras administrativas de la política social y en las estructuras judiciales de los tribunales del trabajo, denominado por Fraenkel con el término de «democracia colectiva», representa en realidad un compromiso inestable entre diversos intereses sociales, que faltaba un fundamento común, o sea de una común interpretación de los principios constitucionales. Según O. Kahn-Freund en efecto, en Weimar había sido creado un sistema colectivístico —fundado sobre el reconocimiento de las organizaciones de los empleadores de trabajo y de los trabajadores, así como de la contratación colectiva— que había representado el «intento directo de organizar jurídicamente la lucha de clase y hacer de ello un elemento esencial de la evolución del derecho positivo».¹⁷ Pero en Weimar esto no sucedió porque faltó la aceptación de una común noción de colectividad.¹⁸

La vida de la «comunidad del trabajo», a la que correspondía la reglamentación colectiva de las condiciones salariales y laborales, no fue, en efecto, de larga duración.

En 1923 durante la inflación que debilitó el poder de los sindicatos y contribuyó a reducir el número de los inscritos, se intensificó el ataque de las fuerzas empresariales contra el movimiento obrero.

La confrontación se encontró principalmente a la política social y, en particular, al problema del horario de trabajo. El frente empresarial resultó vencedor y obtuvo un decreto sobre el horario de trabajo al final de 1923, que introdujo reformas a la jornada de 8 horas, fijada con base al acuerdo Stinnes-Legien, y estableció el nuevo límite de las 10 horas.

La continuación de la «comunidad del trabajo» se vuelve, entonces, privada de sentido y los sindicatos libres terminaron con la salida del *Arbeitsgemeinschaft* cuya oficina común fue disuelta el 31 de mayo de 1924. El final del compromiso social que era al fundamento de la constitución de Weimar influyó profundamente también sobre el funcionamiento del Consejo económico del Reich, cuya asamblea plenaria no fue más convocada a partir de 1923: como escribe Th. Ramm, estos acontecimientos «testimoniaban el fracaso del sistema de los consejos de aquel art. 165 WRV»¹⁹ y, al mismo tiempo, representaban el

¹⁵ Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 83.

¹⁶ FRAENKEL, E., *Democrazia collettiva* (1929), en C. ARRIGO - GUARDARO (edd), Laboratorio Weimar, Roma 1982, p. 97. Al respecto *cfr.* también A. BOLAFFI, Dalla 'Kollektive Demokratie' al 'doppio Stato' nell'analisi di Ernst Fraenkel, en «Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli» 1983/1984, p. 1076.

¹⁷ *Cfr.* KAHN-FREUND, O., *Il mutamento della funzione del diritto del lavoro* (1932), in ARRIGO, G. & VARDARO, G. (edd), *Laboratorio Weimar*, cit., pp. 221 ss., en particular p. 253.

¹⁸ Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 104.

¹⁹ *Ibidem*, p. 90.

final de cada hipótesis de democracia económica que incluso la constitución de Weimar permitía legítimamente formular.

El final del compromiso social afectó, por tanto, sobre la posibilidad de realizar un proceso de integración mediante las estructuras representativas previstas por la constitución de 1919.

El Consejo económico siguió siendo un órgano meramente consultivo, cuya importancia en el proceso legislativo fue del todo marginal.

3. EL PROBLEMA DE LA UNIDAD POLÍTICA: UNA HERENCIA DEL SIGLO XIX

La falta de realización de la democracia económica pone en evidencia, como observa Fraenkel, la imposibilidad de conjugar, durante la época de Weimar, el ordenamiento económico individualístico liberal con el ordenamiento del trabajo colectivístico-democrático.²⁰ No fue, en efecto, posible conciliar los opuestos intereses al interior de la «comunidad del trabajo» y de las instituciones representativas de los intereses creados por el Estado.

El terreno del enfrentamiento, como hemos observado, fue aquel de la política social y esto impidió realizar aquella homogeneidad social, o sea, la gradual superación de las desigualdades económicas que constituye, según lo que sostiene Heller en un ensayo de 1928, la condición imprescindible de la *democracia política*.²¹

El proceso mediante el cual se manifestó esta crisis de la democracia fue demasiado compleja y pone en evidencia todos los límites de la constitución de 1919.

El conflicto de los intereses se expresa, en efecto, sobre el plano político, mediante la imposibilidad de crear mayorías estables y terminó imponiendo la centralidad del rol ejercido por el Presidente del Reich.

En el parlamento, en los inicios de los años treinta, existían fuerzas políticas capaces solo de determinar la caída de un gobierno, pero incapaces de expresar una alternativa política. De aquí derivó la creciente importancia asumida por el Presidente que recurrió repetidamente a la solución de la disolución del Reichstag.

Por otra parte, este resultado era considerado inevitable por parte de la doctrina de la época, en particular por C. Schmitt el cual afirmó que la constitución permitía un Reichstag capaz de expresar una mayoría, todos los derechos para actuar como el factor decisivo; pero si este no tenía posibilidad de hacer ello, no tenía «el derecho de pedir que también todas las otras oficinas responsables fueran incapaces de actuar».²²

Al final de 1932 Fraenkel propone la solución que fue luego adoptada por la Ley Fundamental de 1949, es decir, la vía de la reforma constitucional para

²⁰ FRAENKEL, E., *Abschied von Weirnar?*, cit., p. 64 ed E. FRAEKEL, *Democrazia collettiva* (1929), cit., p. 100.

²¹ TIELLER, *Democrazia politica ed omogeneità sociale* (1928), in «Quaderni Piacentini», 1989, n. 10, sobre-todo pp. 147 y ss.

²² SCHMITT, C., *Il custode della costituzione* (1931), Milano 1981, p. 198.

introducir el instituto de la «desconfianza constructiva». Había que modificar el art. 54, él escribía, o sea el artículo que hace las cargas del canciller del Reich y de los ministros dependientes de la confianza del Reichstag. Este artículo debía ser modificado, estableciendo que el canciller o el ministro debían dimitir solo si la representación parlamentaria vinculaba la desconfianza a la presentación al Presidente de la propuesta de nominar una personalidad política a la cabeza de un nuevo gobierno.²³

En realidad, esta hipótesis de reforma constitucional de la cual, a juicio de Fraenkel, habría debido hacerse portadora la socialdemocracia, chocaba contra la concepción jurídica y política que esta como fundamento de la constitución de Weimar.

En efecto, retomando al final de los años sesenta el análisis de la constitución de 1919, Fraenkel observaba que la idea dominante, casi la obsesión, de los padres constituyentes, en particular de FI. Preuss, había sido constituida por el intento de evitar el absolutismo del parlamento.²⁴ Por esto a componente parlamentario-representativo, viene contrapuesta aquella parlamentaria-plebiscitaria, y no fue considerada la hipótesis que, en caso de no funcionamiento del sistema de gobierno parlamentario, este pudiera ser desautorizado por el Presidente mediante el recurso al «Ausnahmezustand», al caso de excepción.

En la hora de su nacimiento —comenta Fraenkel— la república de Weimar se había reconocido en un tipo plebiscitario de democracia; en la hora de su final ella pagó la cuenta.²⁵

Muy fuerte había sido la influencia ejercida sobre los constituyentes de 1919 por un libro de R. Redslob aparecido en 1918, en el cual se identificaba la forma del parlamentarismo puro en la realidad constitucional inglesa, al interior de la cual se atribuía erróneamente al soberano el poder de deshacer el parlamento.²⁶ En realidad —come subraya Fraenkel— Redslob, a su vez, había asumido acriticamente la interpretación de la constitución inglesa que había sido elaborada por los monarcas franceses, en particular por Prévost-Paradol.²⁷

Sin adentrarnos ulteriormente en estas reconstrucciones genealógicas, que incluso son importantes para comprender el origen de las doctrinas, es necesario detenerse todavía brevemente sobre los resultados alcanzados por los constituyentes de Weimar.

La contraposición del elemento plebiscitario al elemento representativo también informa en la nueva realidad constitucional la herencia del viejo Kaiserreich.

Para H. Preuss el parlamento era solo un reflejo de la voluntad popular empírica y el diputado no era un representante del pueblo, sino solo un «Volksbote»

²³ FRAENKEL, E., *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, in *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, cit., p. 97.

²⁴ FRAENKEL, E., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, p. 113.

²⁵ *Ibidem*, p. 115.

²⁶ Redslob atribuye al jefe del Estado dos competencias que le permiten desplegar una libre iniciativa: la formación del ministerio y la decisión de deshacer las cámaras, in R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihr wahrer und in ihrer unechten Form*, Tilbingen 1918, p. 3.

²⁷ Sobre Prévost-Paradol cfr. HASBACH, W., *Die moderne Demokratie*, Jena 1912, pp. 110 y ss.

(portavoz del pueblo). De esta manera, se terminaba con atribuir la representación solamente al Presidente, es decir, convirtiéndolo en el símbolo de la unidad política y el garante del interés general.

En la *Denkschrift* de 1919 H. Preuss había afirmado que las exigencias de la política de un gran Estado empujaban a la representación (*Representation*) de la unidad política mediante una personalidad, un jefe de Estado.²⁸

Preuss pensaba en una forma de gobierno democrático-parlamentario, considerando que democracia y parlamentarismo fueran entre ellas compatibles. Él afirmaba que Alemania tenía necesidad de la democracia política que representaba, a su juicio, el fundamento de una educación política por realizarse mediante el intercambio entre gobierno y representación popular al interior del sistema parlamentario.

Las alternativas que habían sido presentadas después de la caída del *Kaiserreich* habían sido representadas por el sistema dualístico y por el sistema parlamentario. El primero —consistente en un modelo político en el cual el presidente está bajo un gobierno en el cual los ministros son responsables políticamente respecto a ellos y no frente a la representación popular— había sido ya definitivamente rechazado por el pasado histórico de Alemania.

Preuss pensaba, en cambio, en un sistema de parlamentarismo perfecto en el cual existieran dos altos órganos del Estado entre ellos paritarios.²⁹ No se trataba, por tanto, ni del parlamentarismo imperfecto de la Tercera República francesa, en la cual el presidente era elegido por el parlamento, ni del sistema dualístico —como había sido la forma de gobierno de la época del *Kaiserreich*— caracterizado por el nombramiento del gobierno por parte del *Kaiser* y por el contraste entre los más altos órganos del Estado. Al contrario, ahora, en el proyecto de Preuss, el gobierno parlamentario debía constituir vínculo interior, incluso si el presidente y el parlamento eran dos órganos independientes: «En la democracia parlamentaria —afirmaba Preuss— en la cual todo el poder político surge de la voluntad popular, el presidente obtiene una posición igual a la representación popular elegida directamente por el pueblo, solo si es electo directamente no por la representación, sino por el pueblo.»³⁰

La elección directa debía constituir el fundamento de la representación de la unidad política por parte del presidente del *Reich*, y era precisamente esta idea de la unidad política que representaba la herencia más gravosa de la experiencia

²⁸ PREUSS, H., *Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung* vom 3. januar 1919, in *Staat, Recht, Freiheit*, Hildesheim 1964 p. 385.

²⁹ *Ibidem*, p. 387.

³⁰ Preuss formula esta concepción en más de una ocasión: «Por otra parte, él (el presidente) no tiene ningún otro órgano por encima del mismo; él pertenece como el parlamento a los más altos órganos del *Reich* ... », in *Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, Aktenstück Nr. 391, Bd. 336, p. 237. Incluso en otro lugar Preuss subraya el rol del presidente, al cual corresponde la tarea de tomar una decisión política «quando egli è convinto di un contrasto tra la maggioranza del *Reichstag* e l'orientamento prevalente por la voluntad popular», in *Verfassung der Freistaates Preussen* vom 30. November 1920, in «*Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*», X, 1921, p. 266.

constitucional del Kaiserreich y del método jurídico decimonónico inaugurado por Gerber y por Laband: una concepción que impedía aceptar el pleno desplegarse de una realidad pluralística y que, más bien, veía en ella solo un peligro para la integridad del Estado.

Solo en la segunda posguerra y precisamente a raíz de la quiebra de Weimar, se debía alcanzar a resolver la idea de Estado en el sistema del pluralismo.

En cambio, en Weimar, como observó L. Wittmayer, la no comprensión para la tarea representativa del parlamento, llevó a elaborar una constitución plebiscitario-autoritaria; y Fraenkel comenta: «la supuesta constitución más democrática del mundo fue el producto de un pensamiento autoritario».³¹

Los últimos años de Weimar fueron marcados por la afirmación de una democracia autoritaria en la que comenzó a imponerse la concepción de la necesidad de un intérprete de la voluntad nacional unitaria.

No se realizó, en cambio, aquella democracia dialéctica, o sea un modelo pluralístico de composición y compromiso entre los intereses opuestos, que también era una de las posibilidades previstas por la constitución de 1919. Su presupuesto habría debido ser el reconocimiento de un sector no controvertido de la vida política que Fraenkel, retomando las tesis expresadas por el Reichsgericht, identificaba en la segunda parte de la constitución («Los derechos y los deberes fundamentales de los alemanes»)³²

Sobre esta base, habría sido posible alcanzar aquella homogeneidad social que, como hemos observado, constituía el fundamento de la democracia política (H. Reller). Al contrario, las diversas fases de la crisis económica (la gran inflación de 1922-23 y, posteriormente, la extendida desocupación a partir da 1926), en ausencia de principios constitucionales compartidos, estaban en el origen de la crisis de la política social y también produjeron la pauperización de la clase media, que se orientó hacia la derecha en la búsqueda de un renacimiento de la grandeza nacional.

Por último, sobre el plano político, los efectos de la crisis económica, en presencia de la fragmentación de los partidos, hicieron difícil, a partir de 1923, la formación de estables mayorías parlamentaras (con la excepción de la gran coalición da 1928 a 1930): la parálisis de la vida parlamentaria se traduce así en una supremacía del ejecutivo sobre el legislativo y, por último, en la formación de «gobiernos presidenciales» que representaron, como ha sido observado, la premisa del nacionalsocialismo.³³ La democracia de Weimar fue, por tanto, un ejemplo de pluralismo imperfecto.

³¹ FRAENKEL, E., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, cit., p. 115.

³² FRAENKEL, E., *Um die Verfassung* (1932), in *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, cit., p. 84. En otro ensayo de 1932, reflexionando sobre el destino de la constitución de Weimar, Fraenkel indentificaba en ellos la posibilidad de supervivencia en la defensa de los principios del Estado de derecho, *cfr.* E. FRAENKEL, *Abschied von Weimar?*, cit., p. 72.

³³ BRACHER, K.D., *Parteienstaat Präsidialregime, Notstand*, in G. JASPERS (ed), *Von Weimar zu Hitler 1930-33*, Köln-Berlin 1968, pp. 69 y ss. Al respecto *cfr.* H. SCHULZE, *La repubblica di Weimar*, Bologna 1987, pp. 510 y 511.

4. DESPUÉS DE WEIMAR: LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN Y EL PROBLEMA DE LA «SUPRA-LEGALIDAD»

La herencia que nos ha dado Weimar consiste en la pregunta sobre las condiciones de posibilidad del pluralismo. Hacia el final de los años veinte R. Smend había observado que una comunidad política puede subsistir solo si los ciudadanos se reconocen en los principios constitucionales en los que se expresan los valores propios de una tradición nacional.³⁴ En esta perspectiva el fracaso de Weimar puede ser reconducido a la imposibilidad de poner principios comunes como fundamento de la convivencia política.

Después de 1945 se planteó de nuevo la cuestión sobre las condiciones de posibilidad del pluralismo, pero la reflexión teórica adoptó una perspectiva diversa a partir de una realidad constitucional profundamente modificada.

El positivismo jurídico había sido el enfoque seguido por la doctrina jurídica del Estado que, formado durante la época del Kaiserreich se había prolongado, como hemos visto, incluso con las necesarias diferenciaciones, hasta la época de Weimar. Ella concebía el Estado como una especie de hipóstasis ideal —la idea de Estado— que encontraba los propios representantes en precisos órganos constitucionales.

C. Schmitt concebía, por ejemplo, al Estado como «estatus de la unidad política» de un pueblo, mientras la constitución representaba la «forma y (el) tipo de la unidad política». En realidad, aquella unidad era una «función» de la cual Schmitt identificaba el representante en la figura del presidente del Reich. Este tipo de resultado teórico era posible ya que en la constitución de Weimar las componentes plebiscitarias coexistían, como hemos visto, con las componentes representativas.³⁵

La superación de esta ambigüedad en la Ley Fundamental de 23 mayo de 1949 ha permitido el pleno desarrollo de una realidad pluralística, respecto a la cual la reflexión teórica de la segunda posguerra ha puesto preguntas distintas de aquellas a las que había intentado responder la doctrina jurídica del Estado durante la época weimariana.

El problema que ha sido abordado sea por la ciencia jurídica que por la ciencia política después de 1945 ya no consistía en la pregunta: «¿Quién tiene el poder político?», sino más bien en la pregunta: «como viene ejercido el poder político?». ³⁶ Al centro de la reflexión ya no estaba más la pregunta de la «unidad política» o del «interés dell Stato», sino más bien el problema del poder concebido como un proceso de formación de la voluntad política en el contexto de una realidad pluralística.³⁷

³⁴ SMEND, R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, München - Leipzig 1928.

³⁵ FRAENKEL, E., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, cit., pp. 112 y ss.

³⁶ BLANKE, B.; JÜRGENS, U. y H. KASTENLMEK, *Kritik der politischen Wissenschaft*, I, Frankfurt a. Main 1975, p. 190.

³⁷ Al respecto Naschoid ha puesto el problema de la relación que se instaura entre el nivel de participación de un sistema político democrático y las prestaciones que esta organización política puede producir en presencia

Desde esta perspectiva Denninger abordó el problema de las condiciones de posibilidad del pluralismo y ha considerado identificarles:

- En la capacidad de los intereses para organizarse en formas asociativas;
- en el equilibrio de poder y en la igualdad de las posibilidades para todos los intereses;
- en la apertura del sistema a los nuevos intereses que emergen; en un consenso de base sobre las «reglas del juego».³⁸

También Fraenkel, desarrollando su concepción de la democracia colectiva, ha identificado las condiciones del pluralismo en un consenso sobre los derechos fundamentales, las instituciones y los procedimientos políticos y en un código de valores (*Wertkodex*) cuya aceptación impide que los compromisos entre los partidos y entre los grupos se traduzcan en un abierto contraste con los principios morales y políticos de la nación.³⁹

Aquí surge un posible fundamento axiológico del pluralismo; es decir, parece que no se resuelve solo en las instituciones y en los procedimientos de formación de la voluntad política, sino que postula, en cambio el fundamento de una especie de supra-legalidad, o sea un preciso esquema de valores (*Wertsystem*), como ha expresado U.K. Preuss.

En verdad él afirma que el *Grundgesetz* encierra no una, sino más bien dos hipótesis de constitución; en efecto, es suficiente considerar el art. 20 donde se lee que la República Federal es «un Estado federal democrático y social» para comprender que, a juicio de Preuss, la Ley Fundamental de 1949 admite, además del reconocimiento adicional de los derechos de libertad, también la posibilidad de la asunción de funciones económicas y sociales por parte del Estado en grado de limitar la libertad del ciudadano.

Sin embargo, en numerosas sentencias la Corte constitucional federal (*Bundesverfassungsgericht*) ha establecido la centralidad de la «*freiheitliche demokratische Grundordnung*» (o sea del «ordenamiento fundamental democrático y liberal», de aquellos arts., 18, 21, párrafo 2, 91), concibiéndolo como el ordenamiento de una «democracia liberal» («*freiheitliche Demokratie*»)⁴⁰ y afirmando, de este modo, que existen principios constitucionales y decisiones fundamentales que fundan en el *Grundgesetz* un preciso sistema valorativo.⁴¹

Para la defensa de este ordenamiento y con referencia al art. 21, párrafo 2 que prevé la inconstitucionalidad de los partidos que atenten al ordenamiento

de los problemas que emergen en el ambiente social, in NASCHOLD, F., *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969, p. 52.

³⁸ DENNINGER, E., *Staatsrecht*, I, Hamburg 1973, p. 43.

³⁹ FRAENKEL, E., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, cit., p. 42. También en otro lugar Fraenkel menciona un sector no controvertido de la política en el cual subsiste el consenso de todos sobre un código de valores: *cfr.* E. FRAENKEL, *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*, in FRAENKEL, E.; SONTHEIMER, K. y CRICK, B., *Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie*, Bonn 1969, p. 14.

⁴⁰ *Cfr. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 5, Tübingen 1956, in E. DENNINGER (ed), *Freiheitliche demokratische Grundordnung*, I, Frankfurt a. Main, p. 123.

⁴¹ *Cfr.* U. K. PREUSS, *Legalität and Pluralismus*, Frankfurt a. Main 1973, p. 23.

democrático-liberal, la Corte constitucional ha sostenido que el art. 21 expresa el concepto de una «streitbare Demokratie» («democracia militante, que se defiende»)⁴²

A juicio de Preuss, la Corte constitucional ha establecido la centralidad de un sistema de valores fundado sobre los elementos de la libertad y de posesión individualista. Él llega así a la conclusión que, según la actual praxis constitucional, existe una constitución sobre dos niveles: de una parte, una decisión valorativa para el ordenamiento democrático-liberal» y, de la otra, la Ley Fundamental positiva.⁴³

También otros autores comparten esta interpretación de Preuss: la Corte constitucional contribuiría a establecer una jerarquía de valores y operaría, en lugar de como custodio de la constitución, como el «autónomo productor de un sistema de valores».⁴⁴

En otros términos, según la jurisprudencia de la Corte constitucional, los derechos fundamentales no son solo garantías subjetivas contra la invasión del poder político, sino más bien encierran también decisiones valorativas (Wertentscheidungen).⁴⁵ Pero de este modo el reconocimiento de un sistema de valores encerrados en la constitución introduce una nueva fuente de legitimación distinta del proceso democrático de formación de la voluntad política. Ella se funda, en efecto, no sobre el querer popular que da forma al derecho, sino más bien sobre la evidencia de valores sociales.⁴⁶ (Preuss observa a este respecto que la distinción introducida por Schmirt entre legalidad y legitimidad permite evidenciar la actual tendencia hacia una *legalidad sobre dos niveles*).

La jurisprudencia de la Corte constitucional termina, por tanto, al insinuar la idea de que las justas decisiones políticas sobre las cuestiones de la vida social pueden darse solo sobre la base de valores constitucionales y que la formación democrática de la voluntad sea solo el reconocimiento de una jerarquía de valores puestos constitucionalmente.

A estas posiciones ha sido opuesta, sobre todo por parte de la ius publicística⁴⁷ y politólogos de izquierda, una recuperación de la concepción del Estado de derecho en sentido formal. Según esta perspectiva, en un Estado de derecho

⁴² *Enscheidungen des Bunderverfassungsgericht*, Bd.3, cit., p. 124. Se trata de la sentencia del 17 agosto 1956 que se refería a la posición constitucional de la KPD.

⁴³ Cfr. U. K. PREUSS, *Legalität und Pluralismus*, cit., p. 26.

⁴⁴ SEIFERT, J., *Grundgesetz und Restauration*, Neuwied - Darmstadt 1977, p. 64. Otros autores observan que en la praxis de la Corte constitucional la categoría de Wertordnung asume un rol central: cfr. F. HASE – K. – H LAUDER, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Politisches System*, Frankfurt a. Main 1980, p. 262.

⁴⁵ Preuss brinda algunos ejemplos del sistema de valores identificados por la Corte constitucional. Así, por ejemplo, la sentencia con la cual fue establecido que la seguridad de las fuerzas armadas debería tener la prioridad respecto a la libertad del objeto de conciencia (28, pp. 243 ss), o la sentencia con la cual se estableció que la propiedad del arrendador debería tener la prioridad respecto a la libertad de opinión del inquilino (se trataba del caso en el que un inquilino había colocado en la habitación un cartel electoral) (7, pp. 230 y ss.). Sobre estas consideraciones cfr. U.K. PREUSS, *Die Internalisierung des Subjekts*, Frankfurt a. Main 1979, p. 148.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 152.

⁴⁷ Son las posiciones de U.K. Preuss, Abendroth, Seifert, Maus etc. Cfr. Al respecto D. GRIMM, *Reformalisierung des Rechtsstaates als Demokratiepostulat?*, in «JuS», 1980, Heft 10, p. 706.

emancipado de vínculos materiales, la justicia y la administración son obligados al respeto de la ley y el legislador puede intervenir sobre la estructura social y formarla según su voluntad.

En esta concepción la democracia viene identificada con la ilimitada libertad de un legislador sustraído a cada vínculo por parte de una instancia superior, como aquella representada por la Corte constitucional. La formalización del Estado de derecho correspondería así a su democratización.

A esta concepción D. Grimm objeta que en realidad una legalidad sobre dos niveles no está en contraste con la democracia, sino que, al contrario, ella es simplemente sinónimo de constitución.⁴⁸ Cuando, en efecto, vinieron a menos los modelos de legitimación iusnaturalistas y el derecho fue fundado sobre la autoridad (en lugar de la verdad), surgió la necesidad de reglas que establecieran quién debía poner el derecho y cuáles procedimientos deberían seguirse. Estas reglas debían necesariamente ser puestas por encima del derecho producido.

En síntesis: en una constitución nacida democráticamente —escribe Grimm— las condiciones de producción del derecho son el fruto de una decisión democrática que se basa sobre un consenso más amplio de las decisiones del simple legislador.⁴⁹ El problema, por tanto, a juicio de Grimm, no es tanto aquel de la injerencia en el ámbito del legislativo por parte de la Corte constitucional, sino más que nada de aquel de los contenidos⁵⁰ de la constitución, de frente a los cuales se detiene también el *Bundesverfassungsgericht*.

En realidad, se podría objetar a D. Grimm que también los contenidos de la constitución vienen interpretados, como muestra el vasto debate en torno a los principios del Estado de derecho y del Estado social. Retomemos, por tanto, estas interpretaciones para formular las posibles definiciones de la democracia pluralística puesta por la Ley Fundamental del 49.

5. LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA COMO MODELO DE DEMOCRACIA PLURALÍSTICA: ESTADO SOCIAL, REPRESENTACIÓN, DEMOCRATIZACIÓN

El art. 79⁵¹ del Grundgesetz establece que no es posible modificar los arts. 1 y 20 con una ley federal. Se trata del artículo que reconoce «los derechos del hombre como fundamento de cada comunidad humana» (art. 1) y del artículo que define la república Federal alemana como «Estado federal democrático y social» (art. 20).

⁴⁸ *Ibidem*, p. 708.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 709.

⁵⁰ Ha sido observado como, a partir de los inicios de los años ochenta, no aparece ya casi la referencia a los valores en la jurisprudencia de la Corte. Véase, por ejemplo, la sentencia del 16.6.1981 sobre las transmisiones radiofónicas: la sentencia ha considerado el problema, sobre todo en una dimensión objetiva, poniendo la necesidad de un ordenamiento que permita la libre expresión de las opiniones, en CHRYSSOGONOS, K., *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung*, Berlin 1987, p. 157.

⁵¹ Art. 79: «La Ley fundamental puede ser modificada solo por una ley que modifique o integre expresamente el texto de la Ley fundamental misma (III) No es admisible una modificación de la presente Ley fundamental que toque la articulación del Bünd in Länder, la participación, en vía de máxima, de los Länder a la legislación o los principios enunciados en los arts. 1 y 20».

Estos artículos pertenecen —a juicio de Fraenkel—⁵² a un código valorativo general, o sea a un «sectore no controvertido», como escribía ya en 1932,⁵³ puestas como fundamento del Estado federal.

En particular, entre los derechos fundamentales aparece el art. 9⁵⁴ que garantiza el derecho de asociación y se pone en continuidad con los arts. 159 y 163 de la constitución de Weimar. Este debe ser considerado en la doble acepción de derecho individual de libertad y de derecho colectivo de acción. Se trata, por tanto, de un derecho que contribuye a poner la República Federal como democracia pluralística donde las asociaciones de los intereses contribuyen, a la par de los partidos (reconocidos por el art. 21), al proceso de formación de la voluntad política.

En realidad a la concepción expresada por el Grundeseiz no corresponde la realidad del sistema político. Como ha sido, en efecto, observado,⁵⁵ en la evolución del sistema político de la República Federal se ha pasado de una concepción «pluralística» a una «integracionística». A este resultado han contribuido sea el proceso de absorción de las formaciones políticas menores en los dos principales partidos, sea la ley electoral de 1956 que ha introducido la necesidad del 5% de los votos para obtener la admisión de una representación al Bundesia.

A nivel político se ha impuesto un «oligopolio de los partidos»,⁵⁶ así como sobre el plano de las relaciones económicas existe una concentración de la representación sindical de los intereses, en particular mediante el DGB, o sea la confederación de los sindicatos alemanes,⁵⁷ y un proceso de integración sea a nivel de empresa, sea a nivel de política económica, como sucedió sobretodo mediante la «Konzertierte Aktion» (acción concertada) introducida al final de los años '60.

Sin embargo, el problema de una democracia pluralística no solo está representado por la dialéctica política puesta por las concentraciones del poder político y de los intereses económicos. En cambio, hay que considerar —como advierte E. Fraenkel— también las condiciones de su estabilidad que dependen de la diversidad de las posiciones de los miembros de las agrupaciones políticas y económicas, o sea de la desigualdad de sus diferentes posiciones sociales.⁵⁸

El análisis de las condiciones de la democracia pluralística debe por tanto extenderse hasta comprender aquellos principios de justicia material, cuya realización depende de la plena afirmación del Estado social de derecho previsto por la Ley Fundamental (con los arts. 20 y 28).

⁵² FRAENKEL, E., *Strukturanalyse der modernen Demokratie*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», 13 49/69, 6 Dez. 1969, p. 25.

⁵³ *Cfr. supra*, nota 32

⁵⁴ Art. 9: «Todos los alemanes tienen el derecho de formar uniones y sociedades ... (III) el derecho de formar asociaciones para la salvaguarda y el mejoramiento de las condiciones económicas y del trabajo está garantizado a cada uno y a cada profesión.

⁵⁵ COLLOTTI, E., *Esempio Germania*, Milano, 1971, p. 9.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 39.

⁵⁷ Sobre la estructura de los sindicatos alemanes *cfr.* MÜLLER-JENTSCH, W. y SPERLING, H.-J., *Sviluppo economico, conflitti di lavoro e relazioni industriali nella RFT dal 1966 al 94*, in C CROUCH - A PIZZORNO (edd), *Conflitti in Europa*. Milano, 1977.

⁵⁸ E. FRAENKEL, *Strukturanalyse der modernen Demokratie*, *cit.*, p. 26.

En esta recuperación de los elementos del Estado de derecho y del Estado social consiste una significativa continuidad con la constitución de Weimar.

La constitución de 1919 había acogido sea los derechos fundamentales de libertad sea una serie de derechos (*ad es gli artt 161 e 163 comma 2*)⁵⁹ en los cuales se expresaba el principio del Estado social, a pesar de que el concepto de «Estado social de derecho» no fuese mencionado expresamente.

También la Ley fundamental de 1949 acoge, en continuidad con la constitución de Weimar, los principios del Estado social denominado «Estado democrático y social» en los arts. 20 y 28) y aquellos del Estado de derecho (además de la enunciación de los derechos fundamentales comparece en los arts. 18, 21 y 91, como hemos visto, la denominación de «ordenamiento fundamental liberal y democrático» y pone entre ellos una relación precisa. Es necesario profundizar esta compleja problemática.

Abendroth sostiene que los arts. 9 (sobre el derecho de asociación)⁶⁰ y 13 (sobre la socialización y sobre la posibilidad de instituir formas de economía colectiva) sean una declaración explícita del principio del Estado social concebido como extensión del proceso de democratización.⁶¹ La democratización es, a su juicio, la realización de un proceso de formación democrática de la voluntad, sea a nivel político como a nivel económico: es la noción de democracia fundada sobre la consecución de una «homogeneidad social» que es retomada por la obra de H. Heller.⁶²

Contra las tesis de E. Forsthoff que había subrayado la constante resistencia del Estado de derecho de acoger los principios del Estado social y había definido el Estado social de derecho solo una «fórmula de compromiso», Abendroth lo considera, al contrario, un proceso de democratización de la sociedad para alcanzar aquella «homogeneidad social» (H. Heller) que haga real la igualdad formal proclamada por la Ley Fundamental en el art. 3 (I). En realidad —observa aún

⁵⁹ El artículo 161 reza: «il Reich organizza cori la partecipazione degli assicurati, un unitario sistema assicurativo allo scopo di tutelare la salute e la capacità di lavoro ...». All'art. 63 si legge: « .. Ad ogni tedesco deve essere data la possibilità di potere provvedere al proprio sostentamento con il suo lavoro preunitario. Ove non gli si possa procurare una occupazione adatta, deve essere provveduto a quanto è necessario al suo sostentamento ... ».

⁶⁰ Th. Ramm identifica en el art. 9 y en el art. 14 (sobre la posibilidad de expropiación «por el bien de la colectividad») algunos de los elementos de una constitución del trabajo, de la cual él ve una continuidad con la constitución de Weimar y con la precedente constitución del Kaiserreich. Al respecto comenta. «La constitución del trabajo hoy existente en la República Federal se basa, en sus puntos esenciales, sobre la constitución del trabajo del Estado imperial, que la constitución de Weimar ha desarrollado ulteriormente», in RAMM, Th., *Per una storia*, cit., p. 134.

⁶¹ ABENDROTH, W., *Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag*, in TOHIDIPUR, M., *Der bürgerliche Rechtsstaat*, Frankfurt a. Main 1978, I, p. 274. De opinión diferente es, en cambio, Menzel que considera que el art. 15 (como también el art. 14 sobre las obligaciones sociales de la propiedad privada) representa solamente reglas particulares que no están cubiertas en la cláusula del Estado social, in MENZEL, E., *Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik*, in M. TOHIDIPUR, *Der bürgerliche Rechtsstaat*, cit., p. 316.

⁶² Sobre la relación entre Abendroth y Heller, *cf.* MAUS, I., *Hermann Heller und die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik*, in MÜLLER, Ch., y STAFF, I., *Staatslehre in der Weimarer Republik*, Frankfurt a. Main 1985, p. 207.

Abendroth— la realización del Estado social, contrariamente a lo que viene proclamado por la Ley Fundamental de 1949, parece haber perdido la relación necesaria con el concepto de democracia.⁶³ Esta relación debe ser precisada de mejor manera.

En numerosas sentencias la Corte constitucional federal ha establecido una clara relación entre Estado social y derechos fundamentales mediante el principio democrático. En el concepto de Estado social, en efecto, ha sido incluida también una extensión de la representación, y por tanto de la democracia, para garantizar los derechos fundamentales. Así en la sentencia del 26.5.1970 se lee: «Las normas de la ley sobre la representación personal⁶⁴ ... son un medio importante para la garantía de los derechos del hombre... Están enraizadas en la idea del Estado social y remiten a las concepciones que constituyen el fundamento de las garantías de los derechos fundamentales en los arts. 1, 2 y 5, párrafo 1».⁶⁵ Emerge así con claridad el modelo de democracia pluralística puesto por la Ley fundamental (en la interpretación de la Corte constitucional federal): ese consiste en la realización de la idea de Estado social, o sea en la extensión de un proceso de democratización concebido como difusión de las formas de la representación, para garantía de los derechos fundamentales.

Incluso no estando contenida en la Ley Fundamental contrariamente a la constitución de Weimar, alguna determinación de los derechos sociales,⁶⁶ el principio de la Sozialstaatlichkeit viene entendido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia por la Corte constitucional tanto como tutela de las posiciones sociales más débiles,⁶⁷ y, asimismo, como extensión de la representación y de la participación.

En realidad, este resultado no parece haberse alcanzado plenamente. Es suficiente pensar, por ejemplo, a la introducción, en base a la ley de 1976, de la mitbestimmung que la Corte constitucional federal considera una aplicación del Estado social⁶⁸ y que parte de la doctrina iuslaboralista interpreta como un elemento determinante de la «Constitución del trabajo».⁶⁹

La ley de 1976 establece, en efecto, que el consejo de administración de las empresas con más de 2000 empleados sea compuesto por la mitad de los representantes de los accionistas y, por la otra mitad, de los representantes de los trabajadores. Sin embargo, el presidente del consejo de administración electo con una mayoría de los 2/3 o bien, si esta mayoría no se alcanza, solo por los representantes

⁶³ ABENDROTH, W., *Der demokratische*, cit., p. 277.

⁶⁴ Se trata de la ley del 3.8.1955 que contiene una normatividad sobre el servicio público. Una nueva ley sobre la representación personal ha sido introducida el 1.4.1974. Cfr. SÖLLNER, A., *Grundriss des Arbeitsrechts*, München 1987, p. 138.

⁶⁵ Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, Bv. 26.5.1970 E. 28, 314, 328 Art. 1 «la dignidad del hombre es intangible ...»; art. 2: «Cada uno tiene derecho al libre desarrollo de la propia personalidad»• a. 5: «Cada uno tiene derecho de expresarse y difundir libremente sus opiniones»

⁶⁶ Cfr. MENLEL, E., *Die Sozialstaatlichkeit*, cit. p. 324.

⁶⁷ Cfr. cuanto declara la Corte constitucional (27.3 1970, E. 28, 324, 328) respecto de la seguridad social: «Esta sirve a la seguridad social, o sea tutela de la existencia social contra los altibajos circunstanciales de la vida».

⁶⁸ Cfr. MENZEL, E., *Die Sozialstaatlichkeit*, cit., p. 333.

⁶⁹ RAMM, Th., *Per una storia*, cit., p. 173.

de la propiedad, dispone de dos votos que pueden invocarse en caso de igualdad entre los representantes de los accionistas y los representantes de los trabajadores. La *mitbestimmung* representa, por tanto, una institución que favorece un proceso de integración y de «control social» precisamente mientras habría debido realizar, según las palabras de W. Brandt, «más democracia».⁷⁰

Es necesario extraer algunas conclusiones. La presencia de las representaciones de los intereses a nivel económico permite hablar de la puesta en marcha de una «democracia económica». Su realización aparece, sin embargo, todavía largamente incompleta: por este motivo, por ejemplo, el programa fundamental de la SPD del 2012.1989 le reserva mucho espacio. «La democracia económica —ahí se lee— es por sí misma un fin, ya que garantiza y completa la democracia política».⁷¹ Ella puede desarrollarse solo «mediante una reforma de la constitución de la empresa para el reforzamiento de los derechos de control y de decisión de los órganos de la *mitbestimmung*».⁷²

Más allá de lo incompleto de la democracia económica, es necesario, sin embargo, subrayar la inmensidad, en la República Federal, de un proceso de democratización que consiste en una generalizada presencia de las asociaciones de los intereses y de sus representaciones tanto a nivel económico, como al interior de los procesos de formación de la voluntad política.

En particular Böckenförde ha puesto en evidencia como estas organizaciones de los intereses ejercitan no solo una influencia sobre la formación de la voluntad política, sino que participan también en el proceso de formación de la decisión política.⁷³ Así que se puede afirmar que la capacidad de decisión del gobierno federal no depende solo de las mayorías parlamentaras, sino también de la lealtad de las organizaciones y, en particular, de los sindicatos. Böckenförde recuerda como en septiembre de 1975 el gobierno de H. Schmidt sobrepone en primera instancia el propio programa económico al DGB. En estos desarrollos él vislumbra una eficaz forma de descentralización⁷⁴ del poder de decisión. Recientes estudios politológicos han puesto de manifiesto como estas condiciones políticas cambiantes implican la transformación de la así llamada «democracia del canciller» (inaugurada por la era de Adenauer) en una «democracia de la coordinación» (*Koordinationsdemokratie*).⁷⁵ En particular J.H. Kaiser ha subrayado las posibilidades previstas por el reglamento del Bundestag (par. 73 GOBT) y por

⁷⁰ COLLOTTI, E., *Esempio Germania, cit.*, p. 123. Incluso The Ramm, confirma «los trabajadores, mediante sus representantes vienen completamente integrados en las empresas», in Th, RAMM, *Per una storia, cit.*, p. 147.

⁷¹ *Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschland*, Berlin, 20. Dezember 1989, p. 41.

⁷² *Ibidem*, p. 44.

⁷³ BÖCKENFÖRDE, E.W., *Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie*, in «Der Staat», XV, 1976, p. 462.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 473.

⁷⁵ JÄGER, W., *Von der Kanzlerdemokratie zur Koordnationsdemokratie*, In «Zeitschrift für Politik», XXXV, 1988, sobretodo p. 31. Al respecto *cfr.* MISSIROLI, A., 1 «governi» dell'opposizione: Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca, in G. PASQUINO (ed), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Bari 1990, p. 126.

el reglamento del Bundesrat (par. 4 GOBR) de escuchar públicamente en las respectivas comisiones a los representantes de los intereses.⁷⁶

En los estudios politológicos de algunos años atrás venía identificada la existencia de dos bloques de intereses: SPD-DGB, por una parte, y CDU-CSU, uniones empresariales (BDA) —clase medio— asociaciones de refugiados por la otra.⁷⁷

Sin embargo, es conocido como este modelo pluralístico no haya garantizado la estabilidad, sino más bien ha terminado produciendo conflictos, cuya razón debe rastrearse en la existencia de intereses excluidos de los procesos decisionales: aquí se debe encontrar, en efecto, el origen de fenómenos sociales que suscitaron una vasta atención en los años pasados, como las Bürgerinitiativen y, posteriormente, los movimientos sociales.

De la confrontación entre estos diversos intereses ha surgido una cultura que se ha expresado en la idea de un «crecimiento cualitativo»,⁷⁸ en el que tuvieran espacio los así llamados «valores postmaterialistas» y, por último, en la propuesta de «una economía responsable» (como se lee en el programa fundamental de la SPD de diciembre de 1989).

Por tanto, es necesario definir de manera más adecuada el modelo de democracia pluralística que se ha afirmado en la República Federal Alemana. A tal fin puede ser útil una comparación entre la democracia de Weimar y el modelo pluralístico construido en base a la Ley fundamental del 49.

En Weimar la crisis económica representó la condición como consecuencia de la cual se rompió el sistema de los compromisos entre los intereses opuestos y, en ausencia de principios constitucionales compartidos, se hizo imposible la formación de mayorías parlamentarias estables y se impuso la solución de los gobiernos presidenciales.

Al contrario, en la RFT, sobre la base de la Ley fundamental, se ha podido desarrollar, sobre el fundamento de principios constitucionales compartidos, un sistema de intereses que también participan en el proceso de formación de la decisión política (E. W. Böckenförde) y contribuyen a la legitimación del gobierno federal. Se trata de un modelo pluralístico que ha ciertamente superado las contradicciones de la experiencia de Weimar, pero que encierra, no obstante, en su interior, un inevitable potencial de conflicto alimentado por los intereses excluidos.

Sin embargo, las nuevas variables representadas por el nacionalismo, de la brecha económica entre este y oeste y de la integración europea están destinadas a incidir sobre las transformaciones de este modelo de modo todavía impredecible.

⁷⁶ KAISER, J. H., *Verbände*, in ISENSEE, J. y KIRCHHOF, P., *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg 1987, p. 164. en una sentencia de la Corte se lee que «también los ciudadanos individuales y sobretodo uniones, grupos y asociaciones participan en el proceso de formación de la opinión y de la voluntad», in *Bundesverfassungsgericht*, 20, 56 (114).

⁷⁷ HEINZE, R., *Verbandepolitik und Neokorporatismus*, Opladen 1981, p. 101.

⁷⁸ La idea de un crecimiento económica cualitativo aparece, por ejemplo, en las formulaciones programáticas del DGB; cfr. HOFFMANN, J., *Corporativismo e rappresentanza sociale degli interessi dei lavoratori nella politica del sindacato tedesco*, in «Problemi del socialismo», 1982, o. 24-25, p. 196.

En particular el funcionamiento del sistema de la democracia pluralística será confrontado con los problemas que derivarán del nacimiento de una «economía dualística» caracterizada por la migración de mano de obra de este a oeste y de la inversión de recursos de la República Federal Alemana para sostener réditos y capacidad de importación de la ex-República Democrática Alemana, que podría asumir, junto a los otros países del este europeo al rol que ha realizado el sudeste asiático para el desarrollo económico japonés.⁷⁹ El resultado será un sistema complejo en el cual las relaciones actualmente existentes entre los intereses serán profundamente modificados por una nueva configuración política en la cual emergerán nuevos problemas y nuevos intereses (es suficiente pensar en los flujos migratorios del este y del sur, a la necesidad de una modernización tecnológica y de una reelaboración teórico-jurídica de la normativa económica,⁸⁰ así como a los posibles riesgos de discriminación en los derechos civiles).⁸¹

Además, la unidad alemana deja todavía incierta la respuesta a la pregunta si Alemania sabrá construir una identidad nacional que, no pudiendo, después de Auschwitz, confiar sobre la continuidad de su historia, se reconozca en un «patriotismo constitucional», o sea, como escribe Habermas, en los principios universales de los ciudadanos y esté en grado de conciliarse con las exigencias de una sociedad multicultural.⁸² Pero la creación del modelo político pluralístico en el que se expresarán estas cambiantes y complejas relaciones pertenece todavía a la búsqueda activa de la historia.

⁷⁹ Cfr. A. TESTI, *Apertura all'est e marginalizzazione periferica: nuovi termini delle prospettive di sviluppo internazionale*, in Quaderno n. 29 dell'Istituto di studi per lo sviluppo economico, Napoli, febbraio 1990, sobretodo p. 17.

⁸⁰ Cfr. A. RENNEN, *Problemi e prospettive dell'economia tedesca dopo l'unificazione*, in «Impresa & Stato», 1990, n. 12, p. 28 y ss.

⁸¹ O. KALLSCHEUR, *Sinistra occidentale cercasi*, in «Micromega», 1990, n. 2, pp. 174-173.

⁸² Cfr. J. HABERMAS, *Ancora una volta: sull'identità dei tedeschi, un popolo unito di soggetti economici in agitazione*, in *La rivoluzione in corso*, Milano 1990, pp. 215-217. Cfr. anche B. FAULENBACH, *Il problema dell'identità tedesca di fronte alla storia. Il dibattito sull'odierna autoconsapevolezza dei tedeschi*, in «Scienza & Politica», II, 1990, n. 4, p. 3 y ss.