

# EL PROYECTO SOCIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR\*

## WEIMAR CONSTITUTIONAL SOCIAL PROJECT

Michael Stolleis

Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte

**Resumen:** El proyecto social de la Constitución de Weimar significaba, en primer lugar, la garantía del acervo ya existente de instituciones sociales, pero implicaba asimismo que habrían de desarrollarse en el sentido de la *justicia* y del *progreso social*. Y se apoyaba tanto sobre la Primera Parte de la Constitución, que trataba sobre el reparto de competencias entre el Reich y los territorios, como sobre la Segunda, referida a los derechos y deberes fundamentales.

**Abstract:** The social Project included in the Weimar Constitution meant the guarantee of previous social institutions, but they should developed in a sense of justice and social progress. It was supported both in the constitutional first part (division of responsibilities between the Reich and the German territories) and in the second one (rights and liberties)

**Palabras clave:** Estado social, política social, Friedrich Naumann, Max Quarck, Hugo Sinzheimer, Konrad Beyerle.

**Key Words:** Welfare State, social politics, Friedrich Naumann, Max Quarck, Hugo Sinzheimer, Konrad Beyerle

“El pensamiento social, en primer lugar, debe vincular el ejercicio de los derechos económicos individuales a su faceta social” (Hugo Sinzheimer, *Verhandlungen der Verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. Stenographische Berichte*, Tomo 328, pág. 1748).

“La ordenación de la vida económica debe corresponderse con los principios de la justicia orientados a garantizar una existencia conforme a la dignidad humana para todos” (art. 151 de la Constitución de Weimar)

“Para la conservación de la salud y de la capacidad de trabajo, para la protección de la maternidad y para la prevención de las consecuencias económicas de la edad, de la enfermedad y de otras incidencias vitales, el Reich creará un régimen general de seguros con la participación determinante de los asegurados” (art. 161 de la Constitución de Weimar)

---

\* “*Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung*”, ya publicado también en su lengua original en Horst Dreier, Christian Waldhoff (eds.), *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, C.H. Beck, München, 2018, pp. 195-218. Traducción de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez.

*Padres* y (por primera vez) *madres* de la Constitución del Reich Alemán del 11 de agosto de 1919 tenían una tarea principal: la sustitución de la monarquía por una república legitimada democráticamente y dotada de instituciones renovadas. Para ello, el Reich, jurídicamente subsistente, debía ser regenerado “en libertad y justicia” y también consolidado; había de ponerse al servicio de la paz interna y exterior, pero también debía “promover el progreso social”. Eso prometía el Preámbulo de la Constitución; cerraba una época, pero al mismo tiempo, con las referencias a la *justicia* y el *progreso social*, ofrecía pautas que resultaban novedosas en comparación con la tradición constitucional alemana del siglo XIX. Ni siquiera el modelo aún refulgente de la Constitución de la Iglesia de San Pablo de 1849 recogía un proyecto social de tal naturaleza.

En realidad, en los setenta años transcurridos entre 1849 y 1919 se habían producido cambios sociales tan fundamentales que la Constitución estaba ahora obligada a darles respuesta. Se trataba del incremento de la población (1850: 33,7 millones; 1910: 64,9 millones) y del crecimiento de las grandes ciudades y de las zonas industriales, de la trascendente *cuestión social* ligada a ello, de la creación de los seguros sociales (1883-1889). Alemania, antes un Estado agrario, había pasado a ser un Estado industrial. En el lugar del liberalismo, por lo demás débil en Alemania, y del correspondiente movimiento en favor del libre comercio, había entrado en escena el Estado interventor, con su Derecho de sociedades, de la competencia, del tráfico, de la ingeniería y la tecnología. El progresivo tratamiento de la *cuestión social* mediante los seguros sociales, las normas nacionales e internacionales de protección de los trabajadores y el Derecho de la negociación colectiva conformaban solo uno de los aspectos de este conjunto de cuestiones, pero resultaba muy importante.

Este cambio estaba vinculado políticamente con el ascenso de la socialdemocracia. Ya en 1905 se había convertido en el grupo más numeroso del Reichstag; ahora, en la revolución de 1918, asumía la dirección. Mayoritariamente reformista, pretendía que el acento principal de la Constitución se colocara sobre el *proyecto social*. La orientación de la nueva Constitución hacia la política social se correspondía, por así decirlo, con el nuevo espíritu de la sociedad industrial vista desde la perspectiva del movimiento obrero. Tal espíritu colmaba un vacío interno; porque las fuerzas de cohesión de las monarquías, en cuanto puntos de referencia histórica y religiosa, habían quedado paralizadas. Particularmente desorientadas estaban ahora la nobleza, la milicia y también la burguesía, que había tenido a la nobleza como referencia; en especial, porque también económicamente eran malos tiempos para los fideicomisos y los señoríos. Con la gran industria organizada en trust y carteles de un lado y los trabajadores y los empleados de otro, se anunciaba la era de las masas. En esta dirección, las referencias del Preámbulo a la *libertad* y la *justicia* social, así como al *progreso social*, apuntaban hacia una democracia no solo liberal, sino *social*.

A la vista de las relaciones de fuerzas en la Asamblea Nacional de Weimar, esto significaba, en primer lugar, la garantía del acervo ya existente de instituciones sociales, con la reserva política de que habrían de desarrollarse en el sentido de la *justicia* y del *progreso social*. De este modo, el proyecto social de la nueva Constitución se sostenía, en cierto modo, sobre dos piernas. Una se encontraba en la Primera Parte de la Constitución, que trataba sobre el reparto de competencias para la materias ya conocidas y reguladas; la otra, en la Segunda Parte, sobre los derechos y los deberes fundamentales. Así, si se quiere captar como un todo este

proyecto social, es recomendable comenzar por seguir las huellas de lo ya logrado en la segunda mitad del siglo XIX en materia de dispositivos protectores; que ahora, repartido en competencias legislativas y administrativas del Reich y de los Länder, debía resultar asegurado. Porque la mención en una norma competencial no solo contiene la referencia directa a la correspondiente titularidad de la competencia, sino también la confirmación indirecta de que el terreno aludido debe ser reconocido y desarrollado. Dicho al revés: quien pretende suprimir algo evitará mencionarlo en una norma competencial.

## I.

En primer lugar, teniendo en cuenta la asolación causada por la guerra mundial, pareció recomendable centralizar y colocar bajo la legislación del Reich, al menos en principio, la tarea estatal básica de la atención a los pobres. A diferencia de lo que ocurría anteriormente, también bajo la Constitución del Reich de 1871, cuando la atención a los pobres y las personas sin hogar era tarea de las autoridades locales, municipales y comarcales, la República se declaraba ahora competente para regular en el nivel del Reich la cuestión de los pobres y el cuidado de vagabundos y personas sin hogar. A ello se añadió el “cuidado de los combatientes en la guerra y de sus familias”. También quedaban bajo la potencial legislación del Reich la política demográfica, el cuidado de la maternidad, de los lactantes, de los niños y de los jóvenes, y también “la sanidad”. Eran cuestiones en parte nuevas, en parte estrechamente ligadas a instituciones ya existentes de asistencia social, para las cuales ahora habían de darse al menos directrices con vigencia en todo el Reich.

Lo mismo se aplicaba al Derecho del trabajo, individual y colectivo, que había brotado a partir del Código Civil. Con naturalidad se mantuvo en el nivel del Reich la regulación de los seguros de todos los trabajadores y empleados, que en 1910 había alcanzado la plena codificación con la Ordenación de Seguros del Reich; el Reich solo prometía aquí, por tanto, añadidos y mejoras, quizá también una unificación del régimen de seguros de los trabajadores y de los empleados, al plantearse un “régimen general de seguros con la participación determinante de los asegurados” (art. 161 de la Constitución de Weimar). Y lo mismo regía también en la prosecución de la cooperación internacional para la unificación y mejora de las condiciones de trabajo y del Derecho laboral, en marcha desde mucho antes de la guerra mundial, con el fin de alcanzar, como se dice ahora de modo enfático, “un nivel general mínimo de derechos sociales para el conjunto de la clase trabajadora de la humanidad” (art. 162 de la Constitución de Weimar).

Con todo esto se ponían en manos del legislador del Reich los bloques principales de lo que hoy entendemos como Derecho social. También el cuidado de los excombatientes y de sus familias era tarea genuina del Reich, por el simple hecho de que era el Reich quien había hecho la guerra y a él le correspondía compensar materialmente sus daños en la medida de lo posible. Que la atención a los pobres pudiera ser regulada ahora para todo el Reich prueba, de un lado, que las miserias sociales de la posguerra imponían una igualdad de prestaciones; de otro, que la revolución industrial y la *era de las masas* habían limado las particularidades dinásticas y regionales: la moderna movilidad había superado la antigua diferenciación entre “pobres del lugar” y “pobres de la región”. Por eso, la nueva Constitución ampliaba aún más el espacio de responsabilidad y declaraba

al Reich competente para “la procura del bienestar”, aunque solo con la reserva de que se diera “la necesidad de adoptar disposiciones unitarias” (art. 9 de la Constitución de Weimar); pero tal reserva podía eludirse fácilmente apelando a la *necesidad* de hecho, siempre presente.

Podría haber sido suficiente con estos fundamentos competenciales, dejando todo lo demás a los procedimientos de la democracia parlamentaria. Así lo veía Hugo Preuß (1860-1925), la figura central en la elaboración de la Constitución de Weimar y manifiestamente poco partidario de la declaración de derechos fundamentales. El 24 de febrero de 1919, en la décimocuarta sesión de la Asamblea Nacional, explicó que “la Constitución puede aportar directamente al progreso social tan poco como al resto de los contenidos de la vida del pueblo; pero sí puede mantenerle abierto el camino mediante la organización política, y creo que el proyecto lo hace”.

De hecho, la legislación del Reich recorrió en los años siguientes la senda así abierta, unificando mediante su regulación tanto el ámbito de la asistencia social (principios del Reich, 1924) como el nuevo terreno de la atención a los niños y los jóvenes mediante la pionera “Ley del Reich de asistencia a la juventud” (1923). También condujo el Reich a través de las severas crisis de la República los seguros sociales (complementados en 1927 con un nuevo seguro contra el desempleo), la atención a las víctimas de la guerra, la política de vivienda y de concesiones de terrenos rústicos y, ante todo, la nueva y disputada constitución del trabajo (Ley de comités de empresa, 1920).

De todo esto, algo hubo, o incluso mucho, que no salió bien o no dio buen resultado: es natural en el ámbito de la política, especialmente en tiempos extremadamente difíciles. Pero el último gobierno parlamentario, bajo el Canciller del Reich Hermann Müller, cayó a finales de marzo de 1930 precisamente tras una lucha sin cuartel acerca del saneamiento del seguro de desempleo, que había llegado a la insolvencia; y eso fue ya una experiencia demasiado amarga, también una derrota del parlamentarismo. El régimen de dictadura presidencial en el que se apoyaron los Cancilleres Brüning, Papen y Schleicher, que se sucedieron a continuación, confirmó a muchos en la tesis de que las decisiones parlamentarias resultaban prescindibles; sin pretenderlo, abrieron camino al verdadero enemigo de la democracia.

Pero esto no estaba aún en el horizonte cuando entró en vigor la Constitución de Weimar, el 11 de agosto de 1919. Entonces el Reich tomaba posesión de la competencia legislativa “concurrente” en todos los grandes ámbitos del Derecho social y, en consecuencia, podía actuar mediante la regulación y la intervención. Esto se correspondía tanto con la situación de emergencia tras la pérdida de la guerra como también con las necesidades de la moderna sociedad de masas, que había suprimido los vínculos personales y locales del Antiguo Régimen. Después de que el exacerbado nacionalismo de agosto de 1914 también hubiera perdido su fuerza de integración en el curso de una guerra agotadora, solo cabía ganarse la lealtad de las masas a través del Estado social. Las promesas aún vagas de “justicia” y “progreso” que aparecían en el Preámbulo y la agrupación en manos del Reich de las competencias más importantes de política social apuntaban hacia una visión armónica de Estado social, democracia parlamentaria y Estado de Derecho. Tal expectativa tenía su respaldo en las tradiciones europeas de la separación de poderes y del federalismo, del Estado de Derecho y de la participación democrática, pero sobre todo en la tradicional

atención de la sociedad y el Estado en favor de los pobres y en el empeño por alcanzar una *justicia compensatoria* de las desigualdades. En principio, desarrollar todo esto hubiera sido también posible sin contar con la parte de la Constitución dedicada a los derechos fundamentales. El Reichstag en absoluto permaneció inactivo; intentó adaptar las viejas estructuras cuando pareció necesario, por ejemplo en el Derecho asistencial, en las concesiones de vivienda y terrenos rurales, en la atención a las víctimas de guerra; y configuró algo realmente nuevo por ejemplo con la Ley del Reich sobre la asistencia a la juventud de 1923 o con la jurisdicción laboral y con el seguro de desempleo.

El fracaso de la República de Weimar se le ha reprochado una y otra vez a su Constitución; sin razón. Porque precisamente la Constitución proporcionaba todos los instrumentos que se podían necesitar. Por supuesto que muchas cosas se hubieran podido desarrollar, reajustar o eliminar a lo largo del tiempo; pero ello hubiera requerido unas circunstancias más estables y una actitud de la sociedad más firme y positiva en relación con la democracia. El trauma de *Versalles* era demasiado profundo, las fuerzas nacionalistas y nacionalsocialistas profundizaron constantemente en él y lo explotaron políticamente. La extrema izquierda tampoco quería *esta* República, sino una dictadura del proletariado. Las fuerzas liberales eran demasiado débiles y fueron deliberadamente desacreditadas desde ambos costados. Eran demasiados los que coincidían en que la democracia parlamentaria estaba en sus horas finales, en que debía ser sustituida por nuevas formas autoritarias de gobierno. Esto tampoco constituía una particularidad alemana, sino que era una convicción extendida por toda Europa; aunque es cierto que no en todas partes se hizo con las palancas del poder.

## II.

Ahora bien, para hacer justicia a la Constitución de Weimar de 1919 deberíamos ocuparnos no solo de su desgraciado final; aunque eso también parezca inevitable, teniendo en cuenta cómo fue destruida por el régimen nacionalsocialista. Hoy se reconoce generalmente que la República de Weimar no fracasó por los defectos de construcción de su Constitución, sino por causas políticas internas y externas. La reflexión acerca de tales defectos de construcción forma parte, en lo esencial, de la historia de la elaboración de la Ley Fundamental, cuando se trataba de evitar errores. También la investigación histórica sobre el ascenso de los nacionalsocialistas ha procurado determinar retrospectivamente en qué medida la Constitución de Weimar operó aquí como causa, por ejemplo fijándose en la posición demasiado reforzada del Presidente del Reich y de sus reglamentos de necesidad (art. 48 de la Constitución de Weimar), en la moción de censura solo destructiva (art. 54 de la Constitución de Weimar), en la presencia demasiado intensa de elementos de democracia directa, incluida la elección popular del Presidente del Reich (art. 41 de la Constitución de Weimar), o también en la ausencia de justiciabilidad de los derechos fundamentales por parte de un Tribunal Constitucional. Tales reflexiones surgieron en general a partir de 1945, teniendo a la vista lo ocurrido en el Estado nacionalsocialista; quedaba en la sombra el hecho de que también se había producido un comienzo esperanzador.

De hecho, la Constitución de Weimar había sido puesta en marcha con una gran carga de esperanzas precisamente desde la perspectiva de la política social. Esto ya se anunciaba en su Preámbulo. Quedaba completamente claro, sin embargo, en la Segunda Parte de la Constitución, que ciertamente regulaba de paso muchas cosas, pero trataba como tema central de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

Ya durante el proceso de elaboración se dijo que no había que ceñirse al catálogo clásicamente liberal de los derechos fundamentales de la Constitución de la Iglesia de San Pablo, sino aventurarse en el “ensayo de un Derecho político con orientación social” (Friedrich Naumann). Cada una de las distintas fuerzas políticas interpretaba a su manera lo que esto podría significar. La izquierda pretendía asegurar las *conquistas de la revolución* y esperaba un “renacimiento del pueblo alemán en el socialismo, a través del socialismo”; la mayoría socialdemócrata rechazaba ciertamente la República de Consejos, pero promovía enérgicamente, con toda su potencia política, el despliegue de elementos sociales. Querían preservarlos y desarrollarlos tanto mediante determinaciones programáticas contenidas en la Constitución como a través de la legislación ulterior que confiaban en dominar. Los liberales de izquierda iban de la mano al menos hasta medio camino y exigían que los derechos fundamentales garantizaran los seguros sociales y el apoyo a los parados (Walter Schücking). Los reformadores burgueses querían superar el liberalismo decimonónico y hacer justicia a las exigencias de los nuevos tiempos, por ejemplo Gustav Stresemann con su idea de crear un *parlamento social*. Incluso el Partido Nacional Popular Alemán (DNVP) exigía en una declaración del 17 de diciembre de 1918 la “impregnación de toda nuestra vida pública con puntos de vista sociales”. Aunque también pudiera ocurrir que las fuerzas burguesas del centro católico (Zentrum) y los conservadores nacional-alemanes vincularan esto con la idea táctica de que necesariamente habrían de hacerse algunas concesiones para frenar el *bolchevismo*, la opinión predominante y compartida acerca de los *elementos sociales* era potente y sólida.

La totalidad del pueblo tenía como recuerdo recentísimo la guerra mundial: el entusiasmo inicial, las profundas decepciones y los graves padecimientos. Parecía evidente que la economía de guerra debía ser sustituida ahora por una nueva forma de *economía comunitaria*. Pero no se trataba solo de eso; sino que también existía la esperanza de una nueva *comunidad*, de una superación de las viejas contradicciones y de las barreras entre clases. Ahora parecía obsoleta la separación entre Estado y sociedad que había caracterizado el siglo XIX; había quedado desbordada por la guerra y las exigencias de la posguerra. Aunque el término *comunidad* solo constituía una fórmula vaga susceptible de acoger los más diversos contenidos imaginables, lo invocaban todos los elementos en presencia, desde el movimiento juvenil antiburgués hasta la *comunidad de los frentes de combate*, pasando por el socialismo. También el término *solidaridad* conocía buenos tiempos. Esta querencia general por la *comunidad* incorporaba una aversión de principio contra la *sociedad*, contra los procedimientos racionales y los equilibrios de intereses logrados mediante el acuerdo, contra el pluralismo y la neutralidad en la concepción del mundo, y por tanto también, tendencialmente al menos, contra la democracia representativa y su Estado de partidos. La *comunidad*, como término de connotaciones positivas, representaba las convicciones identitarias, la subordinación del individuo a los fines definidos

por los dirigentes, pero también la justicia de una compensación social que posibilitaba que el individuo tuviera una vida digna dentro de la comunidad. Estos lemas muestran por sí mismos que aquí, en el marco de una discusión constitucional, se entrecruzaban muchas orientaciones y muchas esperanzas.

En resumen, era en cualquier caso convicción generalizada que, con el mes de agosto de 1914, se habían acabado los viejos tiempos, fueran buenos o malos. El derecho de sufragio de las mujeres como expresión del principio de igualdad ahora dominante, la ya tardía desaparición del sufragio prusiano que dividía a los votantes en tres clases en función de sus ingresos, la supresión de los privilegios de la nobleza, de los residuos del feudalismo, de los fideicomisos y de los mayorazgos, todo ello se presentaba por tanto en íntima relación.

De hecho, a la cabeza de los derechos fundamentales se colocó el postulado de la igualdad: “Todos los alemanes son iguales ante la ley. Hombres y mujeres tienen por principio los mismos derechos y deberes” (art. 109); “todos los ciudadanos” (aunque en distinto grado) deben soportar las cargas públicas, aceptar cargos no retribuidos y realizar eventuales prestaciones personales para el Estado y los municipios (arts. 132-134 de la Constitución de Weimar). Los escalonamientos tradicionales de la sociedad estamental quedan nivelados, los títulos son limitados, las medallas y honores del Estado incluso suprimidos y prohibida la aceptación de los precedentes del extranjero. Esto constituía el programa social de una sociedad igualitaria; no solo referida a una igualdad burguesa, sino mostrando un rechazo general hacia todos los vestigios del antiguo Estado estamental y de sus rasgos de diferenciación más o menos sutiles.

La igualdad jurídica general de los ciudadanos de ambos sexos en absoluto garantizaba por sí sola la simultánea igualdad fáctica de las condiciones de vida. Al contrario, era necesario incorporar, también en el plano constitucional, contrapesos que equilibraran las debilidades derivadas de causas naturales, de la cultura o de la economía. La libertad e igualdad de todos, proclamadas como principios, podían resultar peligrosas precisamente para los miembros más débiles de la sociedad, generando la quiebra de la pretendida *comunidad*. Por tanto, para no convertirse en palabras huecas, la igualdad y la desigualdad debían ser consideradas de modo diferenciado, apoyándose en la solidaridad con los miembros de la sociedad más débiles y menos capacitados. Por eso, la Constitución completa ahora el postulado de la igualdad del art. 109 con una lista completa de derechos y proclamaciones en beneficio de los más débiles.

El Estado, concebido como cubierta institucional protectora de una sociedad convertida en *comunidad*, promete protección y “asistencia social a la familia”, ofrece a las familias numerosas un “derecho a una atención compensatoria” y a las madres un “derecho a la protección y la asistencia del Estado” (art. 119 de la Constitución de Weimar). La Constitución encarga al legislador “crear para los hijos no matrimoniales ... las mismas condiciones de desarrollo físico, espiritual y social que para los hijos matrimoniales” (art. 121 de la Constitución de Weimar). Esto era una exigencia no solo del movimiento obrero, sino también de las instituciones eclesiásticas de asistencia. Finalmente, si tras cualquier guerra se presentan como problema las convulsiones de la educación familiar y de los criterios éticos, afrontarlo se convierte ahora en tarea del Estado: “La juventud debe ser protegida de la explotación, así como del abandono físico, espiritual o moral. El Estado y los municipios deben crear las instituciones necesarias al

efecto” (art. 122 de la Constitución de Weimar). Con este programa podían vincularse diversos proyectos, por ejemplo uno burgués-conservador que procurara la recuperación de la clásica familia burguesa, pero también cualquier tipo de apoyo a las familias más pobres, especialmente en lo que se refiere a los hijos no matrimoniales y al *abandono* de los niños que habían de ser criados por las viudas de guerra.

El emparejamiento de igualdad y solidaridad aparece también frente a la petrificación por parte de la escuela de diferenciaciones decisivas para la ulterior trayectoria vital. Las escuelas no deben preseleccionar a los alumnos atendiendo a los ingresos de los padres; con el fin de que la igualdad así generada sea también soportable para los más pobres, “la enseñanza y los materiales escolares” deben ser gratuitos, al menos en la enseñanza primaria y en la complementaria (art. 145 de la Constitución de Weimar). En aquel tiempo aún parecía demasiado ambicioso pretender tal liberación de costes para la enseñanza media y superior, por lo que aquí la Constitución se conformaba con exigir el apoyo a los “menos acomodados”, como eufemísticamente se llamó a los pobres desde entonces (art. 146 de la Constitución de Weimar).

Este programa de apoyo a quienes corrían el riesgo de quedar fuera de la propugnada comunidad solidaria, como retornados de la guerra, madres solas de “hijos no matrimoniales” o familias numerosas, se prolongaba en otros ámbitos. En la adjudicación de viviendas o de terrenos de cultivo en los asentamientos rústicos no solo debía evitarse el abuso, sino que se establecían prioridades atendiendo a la escasez de recursos, por ejemplo en favor de los excombatientes. Proporcionar suelo con vistas al aprovechamiento agrícola y también para “asegurar a cada alemán una vivienda saneada y a todas las familias alemanes, especialmente a las numerosas, el terreno adecuado a sus necesidades de vivienda y de sustento económico” exigía quebrar el derecho de propiedad mediante la posibilidad de expropiación y la supresión de los clásicos fideicomisos, creados para el sustento de la nobleza y concebidos así como bienes de familia que no se podían enajenar ni someter a gravamen (art. 155 de la Constitución de Weimar).

Que la República en formación pusiera sus manos sobre la ordenación del territorio, sobre los incrementos de valor del terreno surgidos sin aportación de capital o de trabajo, en último extremo sobre “todas las riquezas del suelo y todas las fuerzas naturales económicamente aprovechables” (art. 155 de la Constitución de Weimar), y sobre todo la socialización de empresas económicas privadas en forma de propiedad colectiva (art. 156 de la Constitución de Weimar), es algo que ciertamente va mucho más allá de un proyecto social, en la medida en que postula una clara primacía del interés común frente al individual. Especialmente significativa en tal sentido es la proposición: “El cultivo y la explotación del suelo es un deber del propietario frente a la comunidad” (art. 155 de la Constitución de Weimar), una expresión que por cierto reaparecerá más tarde en el programa del Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán (NSDAP) y en la legislación sobre heredades del nacionalsocialismo. El objetivo era no solo apoyar a los débiles en virtud de la solidaridad, sino fortalecer el poder del Estado en beneficio de la *comunidad*, y se orientaba a la reforma de todo el ordenamiento tradicional de la propiedad y los privilegios. Era antiliberal y antiindividualista, aunque, si se considera la Constitución en su conjunto, también *moderado*. En cierto modo, eran solo correcciones marginales absolutamente imprescindibles en

la configuración concreta de los principios fundamentales de la libertad y la propiedad que se había desarrollado en el siglo XIX y consagrado en sus constituciones. “En el tráfico económico”, se decía, “rige la libertad de contratación con arreglo a las leyes” (art. 152 de la Constitución de Weimar), y se añadía aún lo que era desde hace tiempo Derecho vigente: “Está prohibida la usura. Los negocios jurídicos contrarios a las buenas costumbres son nulos” (art. 152 de la Constitución de Weimar y § 138 del Código Civil).

Entre las normas de política social en tal sentido amplio se incluyen así también las disposiciones constitucionales que pretenden que la gran industria, en sus formas modernas (consorcios, carteles, trust) y con redes internacionales, quede vinculada a los fines sociales. No solo había que proteger a los débiles, sino también someter a los fuertes a las reglas que permiten la compatibilidad entre todos, eventualmente haciendo que se atengan a la expropiación o se agrupen en nuevas formas de la “economía colectiva” entonces propugnada tanto desde sectores conservadores como por los promotores de la reforma social (art. 156 de la Constitución de Weimar). Así se ponen límites a la libertad de contratación y a la garantía de la propiedad. La formulación clásica se encuentra en el art. 151: “La ordenación de la vida económica debe corresponderse con los principios de la justicia, con la finalidad de garantizar a todos una existencia conforme a la dignidad humana ...”. Esto no solo supone una referencia a la justicia de la que ya antes hablaba el Preámbulo, y también por cierto una señal que anticipa el principio de la dignidad humana que encabeza la Ley Fundamental de 1949; es también un intento de definir el problema en términos concisos: en el centro debe estar el ser humano, su dignidad amenazada precisamente por la miseria material. La economía, con el afán de lucro que la impulsa, debe respetar límites. Pero, dentro de tales límites, el desarrollo económico autónomo debe ser “asegurado” mediante ayudas estatales.

En sentido inverso, el compromiso con la política social se proyecta sobre cada alemán en una forma *colectivista* casi amenazante; “sin perjuicio de su libertad personal”, se dice, tiene “el deber moral de emplear sus fuerzas físicas e intelectuales en el sentido requerido por el beneficio de la colectividad”. Es un eco de los manuales de Derecho natural del siglo XVIII, que del imperativo *desarrolla tus propias capacidades* deducían amplias consecuencias en el catálogo de deberes del individuo. Pero también es un anticipo de los regímenes autoritarios y dictatoriales del siglo XX, que del modo más incisivo subrayaron las obligaciones individuales frente a un todo imaginario y sancionaron a quienes rechazaban el trabajo, *vagos, parásitos sociales o asociales*. Es cierto que la Constitución de Weimar, de un lado, se limitaba a la “protección especial” de la fuerza de trabajo (art. 157 de la Constitución de Weimar); de otro, establecía solo un deber moral, y prometía ayuda estatal a quien no lograra ganarse el sustento necesario mediante el trabajo (art. 163 de la Constitución de Weimar). Pero en cualquier caso se trata de ética social y de política social, que garantizan una libertad con límites inmanentes e implícitamente amenazan con privar de la ayuda estatal a quien incumpla sus deberes con la comunidad. Es, por cierto, una mecánica que subyace también a los actuales deberes de “colaboración” de quienes tienen derecho a una prestación social (§§ 60-67 del Código de Derecho social, Libro I).

El ámbito donde se proyecta de forma más decisiva el complejo equilibrio entre libertad privada y vinculación a la comunidad es la propiedad. Mientras que la Constitución de la Iglesia de San Pablo declaraba: “La propiedad es inviolable”

(§ 164), en 1919 se dice: “La propiedad obliga. Su uso debe ser al mismo tiempo un servicio para optimizar el bien común” (art. 153 de la Constitución de Weimar). Después de que la Ley Fundamental recogiera esta fórmula sin apenas modificaciones (art. 14), esto se identifica hoy con razón como *vinculación social* o *sujección social* de la propiedad. Se trata de una norma que, antes de llegar a la expropiación, limita al propietario, lo refrena atendiendo a la sociedad que lo rodea. La sustancia de la propiedad no queda afectada, ciertamente; pero el “uso” debe ser socialmente admisible. Por más que esta fórmula comprimida resulte vaga, en especial por lo que se refiere al *óptimo común*, la verdad es que indica el sentido en el que la administración y la justicia, en los casos concretos, han de ponderar entre los intereses del propietario y los de su entorno.

Si vamos más allá de esas normas de la Constitución de Weimar que tienen un evidente contenido de política social y nos fijamos en el lenguaje de otras disposiciones constitucionales, comprobamos que lo *social* se difunde como por ósmosis en otros ámbitos muy diversos y los impregna. Resulta significativo ya el hecho de que la nueva expresión *política social* haya irrumpido en la Constitución, por ejemplo cuando la libre asociación se garantiza también para fines de “política social” (art. 124 de la Constitución de Weimar), pero también cuando el patrimonio eclesiástico se considera intangible también cuando se destina a “fines de beneficencia” (aquí con una dicción tradicional, art. 138 de la Constitución de Weimar).

El elemento social, en fin, está presente por todas partes en la obra constitucional de 1919. Dada su apertura a diversas interpretaciones, podía adoptar otros tantos matices. Para el ala radical de la socialdemocracia era la enseña de la revolución, con el fin a largo plazo de lograr mejoras “para el conjunto de la clase trabajadora de la humanidad” (art. 162 de la Constitución de Weimar); se rechazaban las reformas escalonadas, porque servían a la estabilización del sistema capitalista y retrasaban la inevitable revolución. Para la socialdemocracia mayoritaria se trataba, por el contrario, junto con el aseguramiento y el desarrollo de las instituciones existentes del Estado social, del impulso para comprometerse en la reforma y la mejora permanentes en beneficio del movimiento obrero. Era una opción clara por la orientación revisionista dentro del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD). Para el centro burgués, que comprendía desde el liberalismo tradicional hasta los liberal-nacionales, el elemento social era algo complementario respecto de unos fundamentos situados en la economía privada; aunque también resultaba demasiado limitativo, era necesario, pero solo en la medida en que pareciera imprescindible para conjurar los peligros de la revolución y de la bolchevización. Las fuerzas nacional-alemanas, contrarias al libre comercio y al “liberalismo manchesteriano”, pensaban en principio de modo similar; pero usaban el elemento social sea solo de modo táctico, sea, tras la experiencia de la guerra, como prosecución en tiempos de paz de la comunidad popular dispuesta a la lucha. Lo que unía a todas las tendencias era un amplio consenso sobre la necesidad de que el Estado actuara de modo intervencionista. La mayoría de pueblo quería un Estado que ayudara activamente, pero no una dictadura (fuera de una u otra orientación).

### III.

Si consideramos con mayor profundidad los trabajos de la Asamblea Nacional en Weimar, entre enero y junio de 1919, queda clara la existencia de un tronco de opinión predominante por encima de las diferencias partidarias, del que luego se iban separando las diferentes corrientes de los partidos. Tal opinión dominante resultaba determinada por los horrores de la guerra, la escasez en el suministro de alimentos y las dificultades generalizadas para retornar a la *producción económica en tiempos de paz* y a la vida normal. De aquí derivaba una aversión al liberalismo que comprendía desde la socialdemocracia mayoritaria hasta los conservadores. Esa aversión se remontaba muy atrás en el tiempo. Desde que la *cuestión social* se había manifestado en toda su amplitud había disminuido la confianza en el libre comercio y en los efectos beneficiosos de la gran industria. Cuanto más acuciante resultaba esta cuestión social, mayores eran las apelaciones a la intervención estatal y a las garantías colectivas. Estos eran los presupuestos que habían convertido en aceptables los seguros sociales y el Derecho protector del trabajo puestos en pie desde posiciones conservadoras. La orientación hacia el Estado partía de una filosofía social y jurídica dominante en el siglo XVIII que culminaba en la idea de que el Estado tenía que ocuparse de la *felicidad* del ciudadano; tal idea se encarnaba en la figura del príncipe ilustrado y benévolo. Pese a todas las turbulencias del siglo XIX, tal confianza en una autoridad bienintencionada no había desaparecido hasta la guerra mundial; y vuelve a afianzarse ahora, tras 1918, cuando se vive una situación de emergencia.

La mayoría estaba de acuerdo en que el Estado debía actuar, interviniendo enérgicamente para asegurar la provisión de alimentos, la estabilidad monetaria, la disponibilidad de espacios para la vivienda y los asentamientos rurales, la superación de las consecuencias de la guerra, la asistencia a los excombatientes, la escuela, la formación profesional, la ciencia e incluso la cultura. Se reclamaba, en fin, *intervención*, fuera mediante la coerción, las prohibiciones y la orientación indirecta, fuera mediante prestaciones sociales y otras ayudas materiales. Los conservadores apelaban al Estado para impedir que sufrieran erosión las posesiones de los tiempos prebélicos; los liberales, para reajustar los equilibrios en beneficio de una sociedad más liberal; los socialdemócratas exigían del mismo Estado que apoyara a la clase trabajadora, atenuara las diferencias de la sociedad de clases y actuara para reconfigurarla en tal sentido. Así, tal *opinión dominante* coincidía en que la República en formación debería quedar orientada a la garantía de la seguridad, la justicia y la libertad en el ejercicio de los derechos fundamentales. La República, al efecto, debía apoyar activamente a quienes por razones materiales no podían aprovechar las oportunidades de los derechos fundamentales. Por lo general no se esperaba, ciertamente, un Estado que actuara proveyendo a todas las necesidades, pero tampoco uno que permaneciera pasivo a la vista de las carencias materiales. Se esperaba, en fin, un Estado social que activara las fuerzas sociales.

Se daba por supuesto que el proyecto social era cosa de los socialdemócratas (mayoritarios) (MSPD), dirigidos por Friedrich Ebert. Su partido, ya entonces con más de cincuenta años de historia, aglutinado inicialmente en torno a raíces revolucionarias y de socialismo de Estado (programa de Gotha, 1875) y consolidado en la situación de represión provocada por las leyes antisocialistas de Bismarck, aún mantenía en 1919 el Programa de Erfurt de 1891; en su parte práctica se abandonaban los puntos centrales de la teoría de la depauperación y

de la dictadura del proletariado, que quedaban sustituidos por una larga lista de planes de reforma y por la disposición a asumir responsabilidades de gobierno. Las exigencias se planteaban en relación con la normalización de la jornada laboral, la protección de los niños y los jóvenes y también de las mujeres, la enseñanza gratuita en las escuelas públicas, la promoción de las cooperativas, el reconocimiento del movimiento sindical, las mejoras en el Derecho del trabajo individual y colectivo. Dado que el ala izquierda de la socialdemocracia (Partido Socialdemócrata Independiente de Alemania - USPD) rechazaba esta orientación reformista e insistía en una revolución apoyada por las bases trabajadoras y orientada por el modelo ruso, el MSPD tenía buenas razones para desarrollar el proyecto de política social solo hasta donde lo permitieran las líneas de acuerdo con los partidos burgueses. El intenso subrayado de la política social, que en cualquier caso constituía la línea principal del partido desde August Bebel y Ferdinand Lassalle, se reforzaba ahora para que el SPD hiciera más creíbles sus fronteras por la izquierda, de un lado mediante una política social activa, de otro mediante el reconocimiento de la democracia representativa.

También había un claro compromiso de política social entre los conservadores de la Asamblea Nacional, arraigado ya en los movimientos reformadores protestantes (en el diaconado y en el desarrollo de guarderías), ya en la orientación hacia las propuestas de Lorenz von Stein en el sentido de que el Estado, situado por encima de la lucha de clases, debía mantenerse activo para equilibrar las desigualdades sociales y mantener así la paz social. En esa medida, había un vínculo estatalista con los herederos de Lassalle en el SPD. Las voces cristianas protestantes, desde el muy conservador Adolf Stoecker hasta el social-liberal Friedrich Naumann, insistían igualmente en el Estado social que ahora se trataba de edificar. Lo mismo es aplicable al catolicismo político, que desde 1870 y a través de su partido, el Zentrum, había asumido todas las exigencias fundamentales de política social y que, junto con la escuela, atendía sobre todo a la acción política. Los motivos para apoyar las mejoras para los trabajadores y sus familias eran ciertamente muy diversos, y también estaban determinados por consideraciones tácticas, por ejemplo por la esperanza de los conservadores en debilitar a la socialdemocracia o por la del Zentrum en recuperar a los trabajadores para la Iglesia. En cualquier caso, el volumen de los solapamientos políticos eran significativamente alto; SPD, Zentrum y conservadores, junto con parte de los liberales, perfectamente podían ponerse de acuerdo en determinadas líneas. Porque también en el campo de los liberales, que ya no se presentaban unidos, había un fuerte compromiso nacional y social, no solo en torno a Friedrich Naumann; también existía un “liberalismo por la política social”, representado Lujo Brentano (1844-1931) y la Sociedad por la Política Social fundada en 1872, que a su vez tenía sin embargo un ala conservadora, representada por Gustav Schmoller (1838-1917). Que Hugo Preuß, un pragmático de la izquierda liberal (Partido Democrático Alemán, DDP), quien tuviera en sus manos el texto de la Constitución operaba a favor de las líneas de compromiso que también aquí podían encontrarse.

El Estado democrático y republicano que había que poner en marcha debía ser activo en la política social, atenuar por tanto las contradicciones de clase, superar las consecuencias de la guerra, luchar contra el desempleo, la pobreza y el *abandono* de los jóvenes, conservar y desarrollar los seguros sociales, activar la ayuda a las víctimas de la guerra, dar a la asistencia no solo un perfil unitario a

nivel del Reich, sino también especificaciones materiales que la orientaran a la finalidad de asegurar *la dignidad humana*. Se discutía que todo esto debiera figurar ya en la Constitución o si podía encomendarse a la legislación ulterior; unos daban gran importancia a las declaraciones programáticas, otros –sobre todo Hugo Preuß– las consideraban en principio prescindibles.

Comenzemos, pues, con Hugo Preuß. Su primer borrador de Constitución, del 18 de diciembre de 1918, se concentraba plenamente en la organización del Estado y no contenía catálogo alguno de derechos fundamentales; pero, en cualquier caso, establecía la igualdad ante la ley, la libertad religiosa y la protección de las minorías. Ya en el *Proyecto I* presentado el 3 de enero de 1919 se encontraban luego algunas disposiciones específicas sobre la protección del trabajo, el seguro de desempleo y los comités de empresa. Pero era opinión generalizada que esto no resultaba suficiente, especialmente cuando ya se habían publicado diferentes proyectos redactados desde instancias privadas que iban más allá de tal contenido básico. En las dos semanas siguientes se amplió el catálogo de disposiciones programáticas, que lo aproximaron a un catálogo de derechos fundamentales (*Proyecto II* de 20 de enero de 1919), por ejemplo con normas sobre el Derecho del suelo y la expropiación. Los temas de política social en sentido estricto no se tocaron. Solo cuando se publicó el *Proyecto III* de 17 de febrero de 1919 se apreciaron nuevos tonos, por ejemplo en la proclamación de la “fuerza de trabajo como más valioso bien de la Nación” y en la sustitución del término *prosperidad*, que se consideraba anticuado, por la “promoción del progreso social” (entendida como fin de Estado, no como norma de derechos fundamentales). Pero estos nuevos tonos seguían sin ofrecer un esbozo de Estado social medianamente consistente.

Cuando finalmente se presentó a la Asamblea Nacional el *Proyecto IV* de 21 de febrero de 1919, los debates de la primera lectura, entre el 18 de febrero y el 4 de marzo, abordaron aún múltiples temas. Sobre todo, la posibilidad de socialización, con o sin indemnización, excitaba los ánimos. Alguna forma de *democracia económica*, un Estado social popular o una economía colectiva postburguesa parecían esforzarse en salir a la luz. Los liberales de izquierda, el Zentrum, el Partido Popular Alemán (DVP) y los nacional-alemanes (DNVP) estaban en contra de cualquier forma de *socialización*, defendida claramente solo por el USPD. Pero se percibía que no sería correcto quedarse sin hacer nada. Por eso había buena disposición hacia concesiones de otro tipo, por ejemplo ofreciendo la creación de un *parlamento económico* como órgano autónomo o garantizando un derecho al trabajo, una vivienda propia saneada o un asentamiento en zonas rurales. Se habló sobre la atribución de los problemas sociales a los Länder y los municipios, se advirtió frente a una sobrecarga de la Constitución con elementos sociales, pero al final del debate seguía sin verse un proyecto social digno de mención.

El contenido y la estructura de la Segunda Parte de la Constitución se fueron aclarando progresivamente solo tras su remisión a la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional. Esta Comisión, formada por veintiocho miembros distribuidos proporcionalmente conforme a la fuerza que en ese momento tenían los partidos (SPD 11, Zentrum 6, DDP 5, DNVP 3, DVP 2, USPD 1) y presidida por el liberal de Württemberg Conrad Haußmann (1857-1922), en primer lugar recogió informaciones sobre las intenciones de los partidos. Enseguida quedó entonces en evidencia que el texto de los derechos fundamentales presentado con vocabulario enfático por el teólogo y político Friedrich Naumann (DDP) no podía usarse como

punto de partida. Fórmulas tuyas como “el crecimiento de los niños es una fuerza nacional”, “vía libre para los capaces”, “la economía popular se sitúa por encima de la economía privada” o “al Estado industrial democrático le corresponde un parlamentarismo industrial” fueron citadas con extrañeza o regocijo. Como texto jurídico constitucional eran inservibles y, por tanto, debían ser *juridificadas*; porque lo cierto es que, en lo fundamental, sí encontraron acogida su tendencia social y la intención de contraponer a los derechos fundamentales también unos deberes fundamentales, dado que con ello se apuntaba un puente entre derecha e izquierda, y tampoco faltaban los oportunos tonos patrióticos.



Friedrich Naumann

Fueron los diputados del SPD Max Quarck (1860-1930) y Hugo Sinzheimer (1875-1945) quienes aportaron el verdadero y concreto elemento social del que aquí nos ocupamos. Ambos eran doctores en Derecho y tenían experiencia en la política municipal como concejales de la ciudad de Frankfurt; Quarck además había sido diputado en el Reichstag, mientras que Sinzheimer había comenzado como abogado especializado en la defensa sindical. En una enmienda conjunta pusieron los acentos fundamentales sobre la defensa del trabajo y la unificación del Derecho del trabajo (art. 157 de la Constitución de Weimar), sobre la libertad sindical (art. 159 de la Constitución de Weimar), sobre un sistema escolar y de formación superior abierto y accesible para todos, sobre la finalidad de una “existencia conforme a la dignidad humana para todos” (art. 151 de la Constitución de Weimar), sobre la vinculación social de la propiedad del suelo y la estatalización de los recursos naturales, y, ante todo, sobre la coparticipación de los trabajadores en la empresa (art. 165 de la Constitución de Weimar), acerca de la que volveremos a hablar. Dado que tal programa en parte exigía superar obstáculos, en parte penetraba en terrenos desconocidos, para Quarck y Sinzheimer resultaba igualmente importante que los derechos fundamentales también pudieran ser reformulados y ampliados con mayoría cualificada por el futuro Reichstag, y asimismo que el Estado tuviera que ocuparse en general de las condiciones fácticas necesarias para la realización de los derechos fundamentales, de modo que recayera sobre él un *deber de garantía*. Por eso subraya Friedrich Völtzer con razón que la enmienda Quarck/Sinzheimer “supone uno de los documentos más importantes del proceso de elaboración de la Constitución social de Weimar. La enmienda de ambos diputados socialdemócratas contiene ya casi todos los aspectos, en cualquier caso los más importantes, del Estado social de la Constitución de Weimar”.



*Prof. Dr. Hugo Sinzheimer,  
Frankfurt a. M.*



Max Quarck

Todas estas propuestas procedentes de todo el espectro político necesitaban ahora una cierta estructuración para convertirse en un texto constitucional convincente. Tal tarea recayó sobre Konrad Beyerle (1872-1933), diputado del Zentrum abierto a la política social y con experiencia parlamentaria. Era un reputado historiador del Derecho, llamado precisamente en 1918 a la Cátedra de Múnich como sucesor de Karl von Amira. No solo dominaba toda la tradición constitucional del siglo XIX, especialmente la de la Iglesia de San Pablo, sino también las propuestas ahora presentadas en la Comisión Constitucional, y propuso una estructura que, partiendo del individuo y pasando por la propiedad y el derecho de sucesión en las relaciones personales y patrimoniales, ascendía hacia el mundo del trabajo, la propiedad y el aprovechamiento del suelo, y llegaba hasta la socialización. En el catálogo de cincuenta y nueve derechos fundamentales, inicialmente identificados solo con sus rúbricas, que contenía un apartado de “Derechos fundamentales y principios en el ámbito de la vida económica y social”, incluyó luego propuestas de redacción. Con ello se creaba, por así decirlo, un esqueleto textual que podía irse discutiendo de modo progresivo y cuyo contenido cabía ir equilibrando. Beyerle se convirtió así en la figura central de la parte de los derechos fundamentales de la Constitución de Weimar. Aportó, sobre todo, también el potente proyecto de política social del catolicismo político.



Konrad Beyerle

Con el terreno así preparado se formó entonces, bajo la dirección de Konrad Beyerle, una subcomisión de la Comisión Constitucional que debía elaborar el texto de los derechos fundamentales; lo logró en apenas cuatro semanas. Siguiendo la estructura de Beyerle, que avanzaba del individuo hacia unidades mayores, deliberó la subcomisión sobre la Segunda Parte “Derechos fundamentales y deberes fundamentales de los alemanes” (arts. 109-165) de la Constitución de Weimar. Con ello, la Constitución se redondeaba como *Constitución plena* en sentido tradicional, en particular enlazando con la Constitución del Reich de 1849, las Constituciones prusianas de 1848 y 1850 y las Constituciones de otros Estados alemanes. Pero superaba muy claramente esta tradición histórica, como se ha dicho gracias sobre todo a la enmienda de Sinzheimer y Quarck, con su orientación hacia el moderno Derecho del trabajo, la cuestión salarial, el seguro de desempleo y, en general, hacia una política social activa en beneficio de los grupos necesitados de ayuda. El tono fundamental de esta política social sonaba así: “existencia conforme a la dignidad humana para todos” (art. 151 de la Constitución de Weimar). Así se conservaban, ciertamente, las piedras angulares liberales de la tradición constitucional, pero también quedaban recubiertas por derechos fundamentales sociales y deberes de actuación del Estado; que encontraban anclaje en el principio general de igualdad (art. 109 de la Constitución de Weimar), aunque al mismo tiempo se dinamizaban con una orientación hacia el futuro.

En la medida en que el catálogo de derechos fundamentales y su proyecto social se limitaban a complementar los derechos fundamentales tradicionales con nuevas normas de conducta y de programación final, también el centro político podía sentirse integrado. Más dificultades surgieron, sin embargo, con la exigencia de incluir preceptos acerca de *consejos* de todo tipo, porque tras ellos se situaban las pretensiones revolucionarias del USPD, la experiencia cercana del levantamiento espartaquista, las noticias sobre el *bolchevismo* ruso y la contemplación del gobierno de Kurt Eisner en Múnich. La decisión en favor de una Asamblea Nacional y una Constitución de compromiso entre burgueses y socialdemócratas estaba ciertamente tomada desde hacía tiempo. Pero la instalación de consejos populares, comités de empresa, consejos de trabajadores y consejos económicos despertaba el temor de que el Reichstag pudiera verse desbordado y el sistema de la democracia representativa, ya trufado por lo demás de elementos de democracia directa, pudiera quedar contrarrestado.

Sin embargo, tal cuestión ya estaba encaminada desde el Ministerio de Trabajo. El Ministro Bauer y Hugo Preuß se habían puesto de acuerdo en una participación regulada de los trabajadores que evitara un sistema revolucionario de consejos; la participación del trabajo a través de los comités de empresa estaría limitada, de modo que no quedaran afectadas ni la posición de los sindicatos en las negociaciones salariales ni tampoco la prerrogativa de decisión del Reichstag. También Beyerle, que asumió en su proyecto el propuesto por el Ministerio de Trabajo, lo veía del mismo modo. Eso significaba que, en realidad, no se quería ir más allá del nivel de la empresa. De este modo, tampoco llegó a constituirse el Consejo de Trabajadores del Reich previsto en el art. 165 de la Constitución de Weimar. El Consejo Económico del Reich, concebido en paralelo, y que debía tener fundamentalmente una función de asesoramiento, sí que fue creado “provisionalmente”, pero apenas tuvo relieve. El art. 165 de la Constitución de Weimar fue así intensamente atacado también por el USPD;

habían entendido que el SPD, el DDP y el Zentrum querían impedir a toda costa una *República de Consejos*.

Una vez concluidos los trabajos de la subcomisión, el 28 de mayo de 1919, pudo proseguirse el debate en la Comisión Constitucional. Es verdad que no todas las ideas de Beyerle se habían concretado, por ejemplo su propuesta de que fuera posible interponer una demanda en caso de violación de un derecho fundamental; pero el proyecto de política social del texto constitucional, con sus cuidadosos equilibrios y compromisos y con la apertura a la legislación futura, se correspondía con la voluntad de la mayoría de la Asamblea Nacional. Resultaba particularmente convincente la estructura ideal que ascendía desde el individuo sujeto al Derecho privado, con libertad y propiedad (¡socialmente vinculada!), hacia el aprovechamiento del suelo, las concesiones de terreno rústico y la vivienda, la igualdad de oportunidades en la escuela y la formación profesional, el Derecho del trabajo individual y colectivo, la protección del trabajo, la protección estatal en caso de desempleo y la protección de los jóvenes y otros necesitados. Que la socialización apareciera solo como posible y con un deber de indemnización resultaba tranquilizador para el sector burgués de la Asamblea Nacional, al igual que la reducción de la idea de los consejos a un nivel aceptable incluso por la industria.

Por más que se pudieran criticar todos los compromisos así asumidos, que a veces también encubrían las verdaderas diferencias mediante “compromisos formales”, quedaba claro que la Segunda Parte de la Constitución fijaba la orientación fundamental hacia un Estado social y democrático capaz de desarrollarse. Cada parte podía considerar la posibilidad de fortalecer unos u otros elementos en el momento ulterior de legislar. Esto era aplicable a los sindicatos y el SPD, pero también a las clases medias, el sector agrario y la gran industria, con sus socios en los partidos y en los grupos de interés.

Pero ya en este momento estaba claro que se conservarían los seguros sociales de trabajadores y empleados, que el Derecho del trabajo y las ayudas públicas deberían regularse de forma uniforme para todo el Reich. Por el contrario, no existiría un derecho al trabajo tutelable ante los tribunales y tampoco un deber de trabajar que pudiera imponerse por la fuerza. Lo primero habría sobrepasado las capacidades del Estado, que en 1919 estaba en situación precaria; lo segundo hubiera conducido a la dictadura. También resultaba entonces casi impensable que la asistencia o la vivienda y la concesión de tierras aparecieran como derechos públicos subjetivos, tutelables por los tribunales. Se valoró y discutió, en cualquier caso, una posibilidad general de demanda ante los tribunales administrativos basada en los derechos fundamentales, pero quedó entonces en nada. Hubiera hecho necesaria también una diferenciación más precisa entre normas verdaderamente invocables y disposiciones programáticas. Así, y de forma muy comprensible a la vista de la situación material de los años 1918 y 1919, se frenó la exigibilidad jurídica de las promesas constitucionales. De ese modo, los *derechos fundamentales sociales* quedaron en el aire. Junto con el catálogo de competencias del Reich aseguraban el acervo institucional de seguros sociales, aunque ampliaban de cara al futuro el espacio anhelado mediante la vinculación general del individuo y de la economía a los fines superiores de la igualdad y de la vida “conforme a la dignidad humana”.

En la Comisión Constitucional, que repasó de nuevo el texto entre el 3 y el 18 de junio de 1919, ya no se produjeron cambios significativos. También en los

últimos debates en el Pleno de la Asamblea Nacional, hasta la tercera lectura del 31 de julio de 1919, se volvió a ejercitar una esgrima más o menos simbólica. La contraposición entre un SPD reformista y el revolucionario USPD estalló una vez más, en la discusión del art. 165 se enfrentaron desde la izquierda y la derecha defensores y enemigos de la idea de los consejos. En la votación final, con presencia de 338 diputados (sobre 423), votaron afirmativamente 262, mientras que 75 dijeron no; pero estos 75 estaban, por su parte, radicalmente enfrentados entre sí.

El proyecto de política social de la Constitución del Reich de 1919, fundamentalmente aportado por los socialdemócratas de Frankfurt Sinzheimer y Quarck, llevado a buen puerto mediante la búsqueda de equilibrios por el político del Zentrum Konrad Beyerle e inspirado en sus principios por el carismático Friedrich Naumann, social- y nacional-liberal, en absoluto puede decirse que quedara completamente arrumbado en las turbulencias de la República de Weimar. Al contrario, en una sorprendente secuencia se aprobaron la ley de comités de empresa (1920), la ley de asistencia a la juventud (1923), la ley de seguros colectivos mineros (1923), el seguro de desempleo y la jurisdicción laboral (1927). También se reguló de forma unitaria para todo el Reich la asistencia pública (1924) y se logró que los seguros sociales y la asistencia a las víctimas de la guerra sobrevivieran a los embates de la inflación. Cada vez resultó más importante su idea central, conforme a la cual el modelo de formación democrática de voluntad, que descansa sobre la libertad y la igualdad, depende existencialmente de un Estado social que proporcione seguridad, equilibrio y apoyo.

Tras el colapso del régimen nacionalsocialista, que no se arriesgó a tocar las instituciones principales del Estado social, sino que incluso las utilizó para sus fines bélicos, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949 extrajo las consecuencias oportunas y se comprometió con las ideas directrices de la dignidad humana y del Estado social (arts. 1, 20, 28 de la Ley Fundamental). Desde entonces, el Estado social ampliamente desarrollado es uno de los pilares sobre los que se apoya la democracia en libertad. Precisamente a la vista de las tensiones mundiales entre pobreza y abundancia sigue siendo válido afirmar que la participación política descansa sobre la participación social. La libertad y la igualdad no son dones de la naturaleza, sino que deben ser constantemente regeneradas en las condiciones determinadas por unas sociedades complejas con un grado extremo de división de trabajo y de conexiones internacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Konrad Beyerle, "Wesen und Entstehung der Grundrechte in der Reichsverfassung von Weimar", en *Deutsche Einheit, Deutsche Freiheit. Gedenkbuch der Reichsregierung zum 10. Verfassungstag 11. August 1929*, Zentralverlag, Berlin, 1929, pp. 148-154
- Deutsche Sozialpolitik 1918 - 1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums*, E. S. Mittler & Sohn, Berlin, 1929
- Thomas Hense, *Konrad Beyerle. Sein Wirken für Wissenschaft und Politik in Kaiserreich und Weimarer Republik*, Peter Lang, Frankfurt, Bern, etc., 2002

- Adolf Laufs, “Konrad Beyerle: Leben und Werk”, en Clemens Bauer – Alexander Hollerbach – Adolf Laufs, *Gestalten und Probleme katholischer Rechts- und Soziallehre*, Ferdinand Schöningh, Paderborn, 1977, pp. 21-54
- Walter Pauly (con la colaboración de Olaf Hünemörder), *Grundrechtslaboratorium Weimar. Zur Entstehung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung vom 14. August 1919*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004
- Ludwig Preller, *Sozialpolitik in der Weimarer Republik* (1949), reimpresión con epílogo y bibliografía seleccionada por Florian Tennstedt, Athenäum, Kronberg-Düsseldorf, 1978
- Carl Schmitt, “Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung”, en Gerhard Anschütz – Richard Thoma (eds.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1932, § 101 (reimpresión 1998)
- Michael Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2003 (ed. inglesa *History of Social Law in Germany*, Springer, Berlin – Heidelberg, 2014)
- Friedrich Völtzer, *Der Sozialstaatsgedanke in der Weimarer Reichsverfassung*, Peter Lang, Frankfurt – Berlin – Wien, 1992
- Hans F. Zacher, *Social Policy in the Federal Republic of Germany. The Constitution of the Social*, Springer, Berlin – Heidelberg, 2013

Enviado el (Submission Date): 17/04/2019

Aceptado el (Acceptance Date): 3/05/2019