

Las Constituciones de entreguerras en Europa Central*

Christoph Gusy¹ [1]

I.- Presupuestos

-

El período de entreguerras representó una dura época de crisis para los Estados de Europa Central. No sólo las Constituciones sino también los Estados mismos estaban inmersos en un proceso de transformación. El orden político europeo construido a lo largo del siglo XIX se había derrumbado definitivamente con el final de la Guerra, por lo que el pequeño cosmos de Estados plurinacionales, los últimos Estados estamentales, las propias Monarquías constitucionales, así como la lucha por la participación del Parlamento en la creación legislativa habían llegado inevitablemente a su fin. Del mismo modo, también llegó el final de un orden mundial, casi en exclusiva acuñado en Europa que, ya durante la Guerra había comenzado a universalizarse de forma paulatina como consecuencia de la aparición de los EE.UU. como nueva potencia mundial. Los Estados y la estatalidad se encontraban en la fase de búsqueda de una nueva orientación.

1.- La crisis de los Estados nacionales

-

a) Desde un punto de vista formal, el conjunto de Estados centro-europeos había estado del lado de aquellos que habían perdido la Guerra. El Imperio alemán y la Monarquía de los Habsburgo habían capitulado y tuvieron que hacer grandes sacrificios en los Tratados de Paz de Versalles (de 28 de junio de 1919) y de Saint-Germain (de 10 de septiembre de 1919).² [2] No se trató sólo de sacrificios económicos en forma de reparaciones, sino, sobre todo, de la nueva ordenación de los Estados centro-europeos realizada por los Tratados. Se disolvió la Monarquía de los Habsburgo y sobre su territorio nacieron cuatro nuevos Estados: Hungría, Checoslovaquia, Austria (la parte alemana) y Polonia (parcialmente). También se debe reseñar, aunque no sea objeto de ulterior desarrollo, la pérdida por parte de lo que era la vieja Austria de otros territorios fuera de Europa Central (en el sudeste de Europa y en Italia). Por su parte, el territorio

de Alemania permaneció en su esencia intacto, a pesar de importantes desplazamientos de sus fronteras, en particular frente a la nueva e independiente Polonia. Alemania, y en concreto Prusia, vieron como una severa pérdida la entrega de casi todos los territorios habitados en su mayoría por polacos (y por algunos otros pueblos). Por tanto, tal y como se ha expuesto, allí donde hasta la fecha dos grandes potencias (Alemania y Austria) habían ejercido la hegemonía en Europa Central, aparecieron, fruto del orden posterior a la Guerra, cinco nuevos Estados. Además, el nuevo orden estatal y territorial descrito no quedó limitado a Europa Central sino que también se extendió a numerosos Estados fronterizos como Yugoslavia, Lituania, Rumanía, Rusia y también en parte Dinamarca.

Los Estados de nuevo cuño, como *Polonia*, *Checoslovaquia* y *Hungría*,³ [3] habían conseguido tras la Guerra la independencia y soberanía a la que habían aspirado durante largo tiempo, y por cuyo logro habían luchado antes en vano. Si bien habían estado del lado de los perdedores de la Guerra, también habían estado, aunque fuera parcialmente, junto a los vencedores en los Tratados de Paz, a costa del anterior poder hegemónico austriaco. Por ello *Austria* fue la principal perdedora de los Tratados, al quedar reducida a menos de la cuarta parte de su anterior territorio y población. A partir de este momento se planteó la cuestión existencial, sumamente discutida, de si el nuevo y empequeñecido Estado austriaco aún podía subsistir por sí mismo. Por ello, se barajó como una seria alternativa política la posible unión con Alemania. Hacia el futuro, *Alemania* aparecía con diferencia como el Estado más grande de Europa Central. Su capacidad económica y política la había convertido en un Estado europeo de peso. Sin embargo, los Tratados de Paz le impusieron numerosas limitaciones de carácter territorial, económico y militar, de manera que, inicialmente y por un período indeterminado, la nueva República quedó de hecho fuera del círculo de las grandes potencias.

b) Todos los Estados mencionados se encontraron desde el principio ante considerables problemas de identidad. En los Tratados de Paz, el principio fundamental del nuevo orden había sido una idea rectora del siglo XIX: el principio del *Estado nacional* (un pueblo, una nación, un Estado). *Polacos*, *húngaros* y *checos* ya habían aspirado en el siglo XIX, en nombre de este principio, a su independencia como Estados

y a la disolución de la Monarquía plurinacional austriaca. Y era ahora cuando aquel principio se lograba instaurar con un considerable retraso. Sin embargo, muy pronto se demostró que el principio del *Estado nacional* no bastaba para desarrollar una suficiente fuerza integradora en favor de las nuevas unidades políticas. Las disputas territoriales - en particular, el intento de completar el territorio de los nuevos Estados nacionales mediante, por ejemplo, conflictos armados, como sucedía entre Polonia y Ucrania- fueron ciertamente importantes, aunque no determinantes, cuestión ésta por la que no serán aquí objeto de estudio. Más relevante se presenta el hecho de que las naciones ya no vivieran por entonces separadas unas de otras en sus respectivos territorios. Por todas partes aparecían minorías relevantes. En Polonia, los alemanes, los austriacos, los rusos y --considerados como minorías-- millones de judíos; en Checoslovaquia, los alemanes (casi un cuarto de la población), los austriacos y los húngaros; en Hungría, los austriacos, los rumanos y los eslovacos. Inversamente, también existían minorías húngaras prácticamente en todos los Estados vecinos. Estas minorías se vieron como parte del pueblo de los nuevos Estados, pero sin agregarse sin más a sus respectivas nacionalidades, ni tampoco contar dentro de los nuevos Estados nacionales como partes de las antiguas potencias hegemónicas. Si esta actitud estaba o no fácticamente justificada en aquella época, es una cuestión que debe quedar aquí abierta. Con todo, lo cierto es que tuvo un efecto importante en la formación de una conciencia popular. A ello se añadieron las disparidades sociales. En algunos Estados, los miembros de las nuevas minorías tendían a ocupar las clases más altas, mientras que, por el contrario, los vinculados a las nuevas mayorías nacionales se integraban más bien en las clases medias o bajas. Esto se produjo fundamentalmente en Checoslovaquia y Lituania,⁴ [4] y en menor medida en Polonia y Hungría, donde se había gestado la clase alta de carácter “nacional”. Allí donde aparecieron las disparidades descritas, *la cuestión nacional se mostró al mismo tiempo como una cuestión social*. El resto de la clase alta era vista en parte por la mayoría de la población como la continuación de la vieja dominación externa. Desde la perspectiva de las nuevas mayorías nacionales, la lucha por la autodeterminación no había acabado todavía, sino simplemente había trasladado su campo de batalla de la política exterior a la interior. Las viejas clases altas se encontraron entonces esencialmente ante dos caminos, o la lucha por la primacía (como al principio en Lituania) o la formación de una sociedad paralela (como más tarde

sucedió concretamente en Checoslovaquia). En virtud de todo ello, las poblaciones de los nuevos Estados nacionales no aparecían en su interior como homogéneas, sino, en muchos aspectos, como divididas. En modo alguno se pudo, pues, presuponer la capacidad integradora de tales *naciones divididas* para la fundación de una identidad nueva y positiva, sino que aquélla debió desarrollarse a través de diversos desafíos y situaciones críticas.

c) En el caso de Austria, sus problemas de identidad estatal se presentaron de otro modo. Como consecuencia del Tratado de Paz de Saint-Germain, Austria se vio reducida del Estado plurinacional de la Monarquía del Danubio al concreto territorio austriaco-alemán. De este modo, redujo más de las tres cuartas partes de su superficie y población. Con ello había perdido definitivamente su categoría de potencia europea y se convertía casi en un pequeño Estado. Desde ese momento, se quebró su antigua identidad. Las élites, entremezcladas con las clases altas polacas, checoslovacas y húngaras de muy diversas formas, no hallaron en el resto del Estado base suficiente para su autoafirmación y sus ambiciones. Además, muchos coetáneos no fueron capaces de reconocer sin más dónde podría residir el carácter identificativo del nuevo Estado. Antes de 1918, la idea de Estado se había fundamentado en el rasgo de la pluralidad étnica y cultural como base de su propia estatalidad. Después de 1918, surgió la pregunta acerca de qué sería en realidad lo “austriaco”, dado que aquel elemento de pluralidad había sido suprimido y en su lugar sólo había quedado una parte, que, siendo importante, lo era sólo de la cultura y la nación alemanas. Desde esta perspectiva, la Austria alemana superviviente no era ya el núcleo de la vieja Monarquía del Danubio, sino solamente un nuevo centro, entre otros muchos, de la cultura alemana. Expresado de otro modo, la Austria alemana no era ya el núcleo de una nación del Danubio—como quiera que fuese concebida—sino una parte integrante de la nación alemana. A partir de ello, la pequeña Austria, nueva y nacional, amenazó precisamente con convertirse en un *Estado nacional sin nación*. Además, la unidad económica del viejo territorio se veía ahora destruida por las nuevas fronteras; una situación que acabó con el orden preestablecido y que prácticamente sólo acarreó consecuencias negativas sobre el desarrollo económico y social del país. En particular, la región de Viena se convirtió en una metrópoli aislada casi sin territorio circundante. Este territorio, en otro tiempo austriaco y ahora checo, húngaro o polaco, comenzó a adaptarse paulatinamente a sus nuevas circunstancias estatales y a sus propias metrópolis. En cambio, la Austria

empequeñecida no estaba en situación de reponer las pérdidas ocasionadas por la división del Estado. Así condicionada, la búsqueda de una nueva grandeza y poderío económico fomentó unos esfuerzos, importantes al principio y más débiles después, para *unirse a la nueva República alemana*. Ciertamente, tales esfuerzos constituyeron durante algunos momentos de incertidumbre la concepción oficial del Estado. Pero en 1919 las aspiraciones unionistas se convirtieron en una idea de las minorías o de la oposición, que ya no representaba ninguna alternativa real. Por ello, después de todo la prohibición de unión con Alemania, impuesta por el Tratado de Saint-Germain, no fue el único motivo de la existencia de Austria como Estado independiente después de 1919.

d) Las bases de la transición estatal se presentaron en *Alemania* de un modo bien distinto. El Imperio había superado la guerra, la derrota y el Tratado de Paz de Versalles sin menoscabo de su identidad como Estado. Como hasta entonces, seguía siendo un Estado importante en el centro de Europa. La cesión obligada de territorio se circunscribió a zonas periféricas que, sin embargo, tenían un carácter simbólico; tal era el caso de las colonias, tierras habitadas fundamentalmente por población de lengua no alemana (polacos, daneses, franceses, etc...); de algunos territorios junto al Mar Báltico, poblados mayoritariamente por alemanes que debían asegurar el acceso al mar al nuevo Estado polaco y, con ello, separaban la Prusia oriental del Imperio; y finalmente, de ciertas modificaciones de sus fronteras con diversos Estados vecinos. Sin duda se trató de pérdidas sensibles, pero que en ninguna manera amenazaron su existencia como Estado. La población y el territorio de Alemania permanecieron sustancialmente inalterados. Sus problemas existenciales surgieron por otros dos motivos. En primer término, estaba la transformación de su identidad como Estado: la Alemania que antes de la Guerra había reivindicado la grandeza y el prestigio internacional de su nación había sido una Monarquía constitucional, mientras que la Alemania que había capitulado y que había firmado el humillante Tratado de Paz era una República nacida de una revolución (de nueve de noviembre de 1918). En adelante, debía demostrarse si el hecho de que la derrota militar hubiera sido la causa de la revolución o, a la inversa, la revolución hubiese sido la causa del desastre de la guerra, representaba un elemento de división nacional. La discusión durante el período de entreguerras no fue histórica sino más bien política. El problema de la legitimidad de la nueva República dependió esencialmente de la respuesta a esta pregunta. Por aquel entonces no se trataba

básicamente de indagar causas, sino más bien de atribuir responsabilidades. La división del pueblo respecto a la cuestión fundamental de la configuración de su propio orden político se puso de manifiesto en su diferente postura ante esta pregunta. En efecto, Alemania todavía era una nación, pero una *nación dividida* y en el fondo quebrada. Su principal problema residía en el hecho de que el nuevo orden político, instaurado con la República democrática, debía renunciar precisamente a su función más importante, la de unir eficazmente a una nación dividida. Apenas pudo superar dicha división, porque ésta quedó reflejada, precisamente, en la Constitución. Así, la aceptación de la República fue siempre un asunto de algunas partes del pueblo a las que se opusieron otras, como mínimo, igualmente importantes. Este fue el caso particular de aquellos sectores de las antiguas élites que se consideraban las perdedoras de la revolución y, por ello, ya no tenían ningún motivo para formar parte de la base del nuevo orden. Pero también fue el caso de muchos de aquellos que, de uno u otro modo, se habían identificado con el viejo orden y ahora hacían comparaciones superficiales, que resultaban perjudiciales para la nueva República. Demasiado a menudo se comparaba el Imperio anterior a la Guerra, que era una potencia mundial dotada de grandeza y relativa prosperidad económica, con la República posterior a la Guerra, que ambicionaba desesperadamente el reconocimiento internacional y la igualdad de derechos como Estado y era una potencia pequeña y sencilla que tenía un deficiente desarrollo económico. La división del pueblo se mostró como una amenaza porque representaba *un disenso sin alternativa*. Una nueva Monarquía no era alternativa alguna para la República democrática, aunque para ello sólo hiciese falta la autorización de las potencias vencedoras, que, por otra parte, preferían una forma de Estado republicana. Además, en 1918 no existía en Alemania ninguna persona ni dinastía alguna que hubiera permitido augurar cualquier forma de futuro a la Monarquía.

2.- Revoluciones e inestabilidad de los Estados

-

El paso del viejo al nuevo orden no se llevó a cabo sin rupturas. Donde la Monarquía se sustituyó por la república, particularmente en Alemania y en Austria, ello tuvo lugar a través de una revolución. La concreta influencia de los acontecimientos revolucionarios sobre el proceso de disolución de la Monarquía y sobre la génesis de una nueva forma de Estado de corte republicano-democrático debe valorarse, ciertamente, con muchos matices. Fue común a todas las revoluciones la abolición de

las Constituciones monárquicas y de los aun persistentes restos de primacía de la nobleza, así como su sustitución por una nueva y más moderna forma de Estado. Esto último ya describe el problema: los objetivos de carácter positivo, que tenían los revolucionarios, fueron en parte inciertos y en parte recíprocamente excluyentes. Si se deja a un lado la retórica altisonante, faltó un objetivo común de carácter positivo. Aún hoy es difícil reconocer la pluralidad de corrientes heterogéneas que existían. Sin embargo, pueden apuntarse diversas líneas fundamentales. Una de ellas fue la dirigida hacia las *Constituciones de consejos*, orientadas frecuentemente hacia diferentes interpretaciones de la herencia de la Revolución rusa (1917). Otra línea fundamental se dirigió más bien hacia la constitución de un *Estado parlamentario*, inspirado en las Constituciones burguesas. Entre sus partidarios se encontraban fundamentalmente las élites de socialistas y sindicatos, así como sus respectivos afiliados. Así, a finales de 1918, los revolucionarios y los defensores del viejo orden no eran los dos únicos frentes políticos. En efecto, la división entre los propios revolucionarios fue tal que los conflictos entre ellos -particularmente en Alemania y Hungría- desembocaron en una especie de guerras civiles por la creación de un nuevo orden. Por regla general, una revolución peligra cuando se suprime el antiguo orden sin sustituirlo por uno nuevo (Hannah Arendt). Para los nuevos Estados y sus Constituciones esto significaba que el tránsito de uno a otro orden se veía con frecuencia como una pérdida. La pérdida se refería no sólo al viejo orden, sino en primer término a todo orden o estabilidad y, con ello, a la salvaguardia de una función fundamental para el Estado. Desde esta perspectiva, no se trataba tanto de la alternativa entre un “Estado antiguo o uno nuevo” sino, sobre todo, entre “Estado o no Estado”. Esta inestabilidad mermó, al mismo tiempo, la capacidad de funcionamiento y la legitimidad de los nuevos órganos del Estado. Allí donde esta capacidad y legitimidad surgieron triunfantes de las guerras civiles, la pérdida de reconocimiento amenazaba a través de los vencidos; donde las mismas se vieron derrotadas, el menoscabo de su aceptación se generaba desde sus propios partidarios; y donde la lucha duró mucho tiempo, la pérdida de legitimidad amenazaba por ambas partes.

Al final, los Consejos no duraron. Sin embargo, ello se produjo en buena medida a costa de considerables pérdidas económicas y de vidas humanas, especialmente en Hungría. Aquí, las viejas élites lograron imponerse finalmente de una nueva forma, por lo que la revolución se consideró entonces un fracaso. Por otra parte, las luchas por un sistema de consejos contribuyeron a una considerable pérdida de confianza en los

nuevos órdenes estatales, en especial en Alemania. Los efectos permanentes no se limitaron a esta pérdida de confianza, sino que aparecieron otros, como el hecho de que la nueva República tuviera que buscar aliados para poder asentarse. Éstos se encontraron parcialmente en los partidarios del sistema de consejos, pero también - especialmente en Alemania- entre los simpatizantes del viejo orden. Esta búsqueda de aliados tuvo como precio que las nuevas Constituciones fueran a menudo pactadas. Las viejas posesiones inmobiliarias no fueron eliminadas, o lo fueron muy tarde, mientras que los cambios innovadores se introdujeron lentamente o se completaron con mecanismos de garantía que impidieron el afianzamiento eficaz de la nueva forma de Estado. Donde esto ocurrió, el parlamentarismo, en particular, pudo implantarse de peor forma que en otras Repúblicas democráticas. *La conciencia estatal republicana y democrática, y la autoconciencia se encontraron, así, desde el principio a la defensiva.* Estas hipotecas fundacionales colocaron a las nuevas Constituciones ante duras pruebas, que impedían el cumplimiento efectivo de las futuras funciones estatales.

3. Las cargas económicas y sociales

- El éxito de un Estado y de una Constitución no reside exclusivamente en ellos mismos. Para tal fin se precisan además determinados presupuestos económicos y sociales. La aceptación política de un Estado apenas puede lograrse allí donde un número relevante de ciudadanos vive en la miseria o está amenazado con llegar a ella. Pero a la inversa, tampoco la conformidad subjetiva con la propia situación económica implica necesariamente conformidad con la situación política. La conexión entre ambos fenómenos ha sido aún relativamente poco examinada. Esto es válido, sobre todo, si se compara internacionalmente. Sin embargo, ello no significa que tal conexión no haya existido. El período de entreguerras en Europa Central constituye un ejemplo ilustrativo y directo en favor de la tesis de la conexión entre la aceptación de la propia situación económica y la situación política.

Aunque los problemas de identidad política después de 1918 se presentaron de diferente manera, fue común a todos los Estados de Europa Central la presencia de una crítica situación económica y social durante el período de entreguerras. No se trataba de un problema específico de Europa Central precisamente, pues afectaba a casi todo el mundo industrializado y, con ello, también a las potencias vencedoras de la Guerra. Las consecuencias de las *crisis económicas* aparecieron en los Estados afectados en épocas diferentes y con diversa intensidad, extendiéndose de forma desigual a las distintas

economías nacionales. En este caso, las consecuencias fueron peores para los perdedores de la Guerra Mundial que para las potencias vencedoras, ya que, junto a los problemas generales que afectaban a todos, sólo los perdedores se vieron afectados por determinadas dificultades. A una de ellas ya se ha aludido cuando se afirmó que el conjunto de Estados sucesores de la Monarquía del Danubio fueron territorios reconstituidos por completo. De ese modo, se dividieron regiones tradicionalmente existentes, se hicieron más difíciles los vínculos comerciales y económicos y se dio campo a diferentes estrategias de carácter económico-político. Es decir, los nuevos Estados ya no pensaban de forma unitaria y centrada en la región como conjunto, sino en primer término en sí mismos. Por ello, allí donde las prioridades estatales divergían, nacieron nuevas barreras económicas y comerciales que, en el peor de los casos, pudieron actuar a medio plazo de forma negativa sobre todos los interesados.

Además, se produjeron otros tres específicos motivos de crisis para los Estados centro-europeos sucesores de los perdedores de la Guerra. En primer lugar, hay que mencionar el hecho de que la Guerra Mundial se había financiado casi en todas partes a través de créditos. Estos *créditos de guerra* debían devolverse con posterioridad con cargo a los botines adquiridos. Sin embargo, los Estados perdedores no tuvieron tal opción, pues carecían de botín y debían devolver lo que habían conseguido en la Guerra. Por tanto, las obligaciones crediticias que habían contraído *pro futuro* quedaban en la práctica sin cobertura. Estos Estados debían pagarlas de sus propias arcas o bien declararlas sin valor. Sin embargo, esto último habría privado de su patrimonio a una gran parte de sus propios ciudadanos-justamente a la parte que se consideraba “nacional”-, por lo que los Estados sólo hubieran podido recurrir a tal medida en caso de extrema necesidad. De ello se deriva que la conversión económica y la nueva construcción política se vieron gravadas después de la Guerra por lastres del pasado casi insoportables. Lo que se gastó adicionalmente en favor de la Guerra, no pudo utilizarse de nuevo para la futura paz. Y eso que aún no se habían tenido en cuenta ni el coste del cuidado de las víctimas de la Guerra ni el propio de la conversión de una economía de guerra en una economía de paz. A ello se añadían las *obligaciones de reparación* de los perdedores de la Guerra. Tampoco las potencias vencedoras habían hecho durante la Guerra ningún botín directo. Para ellas era más importante conseguirlo después. Precisamente, ese era el sentido del Tratado de Versalles, que impuso a Alemania por un período de tiempo imprevisible obligaciones de reparación de un valor incalculable.

Dichas obligaciones debían permitir a las potencias vencedoras cumplir sus propias obligaciones, en especial frente a los Estados Unidos y frente los acreedores privados. El sistema internacional de obligaciones crediticias y, con ello, la capacidad de pago de algunas potencias vencedoras se había basado durante los años veinte en que las reparaciones se cobraran íntegramente y dentro de plazo⁵ [5] Lo que para los acreedores de las reparaciones era el fundamento de la garantía de su cobro, para sus deudores era la base de un impago casi permanente. Estos últimos debían soportar no sólo los gastos de la guerra derivados de sus propias obligaciones crediticias, sino también los costes de las potencias vencedoras. Pero como se encontraban endeudados hasta el límite de su capacidad, las reparaciones añadidas a que estaban obligados sobrepasaron con creces su capacidad de pago. El pago de una deuda conllevó necesariamente la incapacidad para hacer frente a otros débitos. Por último, estaban las decisiones económicas de los Tratados de Paz o de algunos Estados concretos. En la casi desesperada situación económica posterior a la guerra, todos los Estados trataron de conseguir ventajas aunque fuese a costa de los demás. El libre comercio internacional era muy limitado y, en su lugar, imperaban diversas formas de *proteccionismo económico* nacional. Todos los Estados se esforzaron, pues, en incrementar sus exportaciones y reducir las importaciones. Por ello, la competencia económica fue, desde un principio, asimétrica. A ello se añadieron las numerosas limitaciones a la actividad económica que los Tratados de Paz habían impuesto, especialmente a Alemania. Estas disposiciones se revelaban absurdas desde un principio, dado que la dependencia de los ingresos procedentes del comercio exterior era mucho mayor para los Estados con importantes débitos que para aquellos otros cuyas deudas eran pequeñas. Las deudas de los obligados por las reparaciones eran especialmente elevadas. Estos Estados desde un principio dependían del libre comercio y de la posibilidad de conseguir mediante el comercio exterior aquel dinero a cuyo pago estaban obligados. El proteccionismo del orden posterior a la Guerra tendió entonces a impedir lo que exigía el Tratado de Paz: el cumplimiento de las obligaciones de reparación por parte de los perdedores de la Guerra. Este factor contradictorio del orden posterior a la Guerra no sólo ahogó la economía de los deudores de las reparaciones, sino que, al mismo tiempo, condujo a los acreedores a una fatal dependencia de unos deudores incapaces de pagar; una situación

que afectó a todas las economías nacionales europeas en diverso grado y de la que ninguna de ellas sacó provecho.

Ahí nació el germen de las exigencias de revisión. Desde un punto de vista económico los Tratados de Paz no podían instaurar ningún orden nuevo. Ello sólo hubiera sido posible si los Tratados se hubieran modificado primero, por lo menos parcialmente. Así, en el contexto de la ansiada situación de paz ya se estaba gestando necesariamente un nuevo conflicto.

Sin embargo, sería demasiado fácil achacar en exclusiva la crisis económica a los Tratados de Paz y a sus defectos. El problema central del nuevo orden de paz residió en que los contendientes no hallaron ningún camino durante los años veinte para pasar desde la confrontación bélica a la colaboración política y particularmente a la política económica. La superación de la crisis entre Estados fue al principio demasiado débil. Además predominó en exceso la pretensión de liberarse de sus propios problemas a costa de los demás, con lo que rara vez se consiguió limitar y aislar territorialmente los reveses recibidos. Tampoco se logró encontrar mecanismos colectivos para superar los problemas comunes. De ahí que el sistema económico se mostrase en la mayoría de los Estados como en extremo inestable. Fases de una mayor prosperidad, comparativamente hablando, fueron seguidas de otras de profunda depresión. Aquí se acumularon los efectos nacionales y los internacionales, todos los cuales condujeron a crisis, en parte durante diferentes épocas y en parte de una diferente intensidad. De ningún modo se puede decir que la situación económica fuese mala en todo momento. Sin embargo, sí fue demasiado sensible a las crisis en sus buenas fases y, en las malas, demasiado desfavorable como para que pudiera surgir, siquiera a medio plazo, una estable aceptación del marco económico. Al contrario, algunas fases de mayor estabilidad, comparativamente hablando, estuvieron marcadas por el recuerdo de las crisis recién pasadas o por el temor a otras inminentes. Así, Austria y los nuevos Estados del este de Europa Central cayeron después de la Guerra en una larga fase de debilidad económica que sólo mejoró paulatinamente después de 1920 -aunque con oscilaciones temporales en los diferentes Estados-. Por el contrario, Alemania, en comparación, resistió bien la derrota militar e, incluso, experimentó inmediatamente después de la Guerra una moderada mejora. Sin embargo, con ello la crisis sólo se vio aplazada y afectó a la República a partir de 1921 de forma cada vez más rápida hasta la hiperinflación del año

1923. Después de superar la crisis de inflación con otra de deflación (1924/25), empeoraron nuevamente y de forma paulatina las condiciones en toda Europa Central durante la segunda mitad de los años veinte, hasta que el efecto de la grave crisis económica mundial de 1929, potenciada posteriormente con las catástrofes del año 1931/32, se sumó a los problemas nacionales.

-

Este proceso económico había de tener efectos sobre la legitimidad política y la estabilidad de los Estados. La población atribuyó cada vez menos las crisis económicas a la Guerra y a su resultado, y, al contrario, se acentuó cada vez más la impresión de que los nuevos gobiernos y parlamentos no estaban en disposición de controlar efectivamente aquel proceso. En parte, incluso se generó la impresión de que los políticos ni siquiera querían hacerlo. Esta erosión de las expectativas precisamente en los Estados democráticos se reflejó sobre la Constitución en su conjunto. Si los órganos del Estado y los políticos no hacen nada en favor del individuo, ¿qué razón hay entonces para elegirlos? Y si el destino económico y social de los ciudadanos era indiferente para los Estados democráticos, ¿por qué éstos habían de apoyar y, llegado el caso, defender la democracia?

II. Las nuevas Constituciones

En todos los Estados aquí mencionados -incluso en Hungría- se introdujeron nuevas formas de Estado democráticas inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. Estas iniciativas fracasaron casi en todas partes ya que, excepto en Checoslovaquia, todas las democracias fueron sustituidas por regímenes autoritarios de derechas. Aquí se tratarán, en primer lugar, los tres “casos normales” y, acto seguido, los dos casos particulares.

1. Alemania

Después de la supresión de la Monarquía se produjeron enfrentamientos, propios casi de una guerra civil, entre los revolucionarios comunistas y los socialdemócratas acerca del orden venidero. En dichos enfrentamientos se impusieron, con el apoyo del ejército y de la policía de la Monarquía, los partidarios de una Constitución democrático-parlamentaria sobre los defensores de una Constitución de consejos. Las

elecciones a la Asamblea Nacional celebradas a comienzos de 1919 dieron como resultado un leve predominio de los heterogéneos partidos burgueses frente a las facciones socialistas. La Asamblea Constituyente aprobó en Weimar con una gran mayoría la “Constitución del *Reich* de Weimar” (en adelante WRV).⁶ [6]

La nueva Constitución se basó en cuatro postulados fundamentales: *República, democracia, Estado federal y derechos fundamentales*, situándose dentro de la tradición de la Constitución liberal de 1849 y, con ello, de los movimientos constitucionales burgueses. Por el contrario, los elementos socialistas sólo encontraron acogida en forma de principios. La obra constitucional se esmeró por lograr una ambiciosa síntesis de lo antiguo y lo nuevo. Había que integrar en un nuevo orden democrático-republicano a los políticos, los partidos, los funcionarios, los municipios y Estados recibidos de la Monarquía. En efecto, el *Estado federal* y las entidades administrativas municipales en gran medida no se vieron afectados. Los Estados heredados de la Monarquía, a pesar de su distinto tamaño y capacidad, en un principio no fueron reordenados y más tarde lo fueron mínimamente. Sin embargo, se redujeron los ingresos de los Estados y de los municipios a costa del *Reich*, y se debilitó la participación de los primeros en la función legislativa de la República a través del Consejo del *Reich*.

El orden estatal de la República se basó en la idea democrática de la *soberanía popular* (art. 1.2 WRV.). Los ciudadanos eran, por un lado, titulares del poder del Estado y su órgano supremo, pero, por otro lado, como individuos, también eran titulares de derechos y deberes fundamentales (art. 109 y ss. WRV.). La Constitución de Weimar fue más allá del tradicional acervo de derechos de libertad e igualdad. En particular, concibió estos derechos no sólo como derechos de los ciudadanos frente al Estado, sino, al mismo tiempo, como derechos junto al Estado y en el Estado. Así, la segunda parte recogía el pretencioso programa de una amplia Constitución social que, más allá de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, también formulaba fines económicos, sociales y políticos. La Constitución intentó plasmar a grandes rasgos las ideas de justicia material y procedimental en la economía, la sociedad y la educación. Tales formulaciones tuvieron que ser necesariamente amplias y abiertas.⁷ [7] Se concibieron como prescripciones finalistas, cuya realización quedaba condicionada a la

intervención del poder legislativo y ejecutivo. En este punto se mostró al mismo tiempo su fuerza y su debilidad, ya que, de un lado, la Constitución, por su contenido, era ambiciosa y con perspectivas de futuro, pero, de otro, dependía de su leal desarrollo a través de otros órganos del Estado si no quería convertirse en mera retórica vacía.

El referéndum sólo se previó para casos concretos y exclusivamente sobre leyes. El sistema electoral se basó en las ideas de universalidad (también para las mujeres), carácter directo, igualdad y la proporcionalidad (art. 17 WRV.). Los ciudadanos elegían tanto al Presidente (art. 41 WRV.) como al Parlamento del *Reich* (art. 22 WRV.). La división competencial entre ellos quedó, sin embargo, inconcreta. El *Parlamento del Reich* debía tener el centro de gravedad de su actividad en la función legislativa (art. 68 y ss. WRV.) y en el control del ejecutivo. Por el contrario, al *Presidente del Reich* le correspondían fundamentalmente competencias ejecutivas -el mando supremo de las fuerzas armadas (art. 47 WRV.), la facultad de nombramiento del Canciller del *Reich* (art. 53 WRV.) y competencias en el estado de excepción (art. 48 WRV.)-. A pesar de ello, se dieron problemas de delimitación de las competencias de ambos cuando éstas se superponían. Ello se produjo fundamentalmente en tres casos: 1º En lo que se refiere a la formación del Gobierno, debido a que no se encontraba expresamente regulado quién debía elegir a los candidatos para el cargo de Canciller del *Reich*. Ese podía ser tanto el Presidente del *Reich*, que lo proponía, como también el Parlamento del *Reich*, cuya confianza aquél necesitaba (art. 54 WRV.). 2º A pesar de que la facultad del Jefe del Estado de disolución parlamentaria era ciertamente limitada (art. 25 WRV.), en contra de la expectativa de sus autores, la disposición constitucional no pudo trazar límites claros y precisos. 3º Aunque la facultad del Presidente del *Reich* para declarar el estado de excepción estaba sometida a control parlamentario (art. 48, párrafo 3º WRV.), la ciencia jurídica defendió, con la ayuda del art. 25 WRV., la posibilidad de disolver al Parlamento que había de ejercer dicho control y así privar de límites al estado de excepción. Los tres problemas aludidos encontraron su raíz en la idea de la “*igualdad de peso*” entre los dos órganos directamente elegidos por el pueblo, manejada por la Asamblea Nacional. Esta idea, procedente de doctrinas extranjeras malinterpretadas, fue la expresión de la desconfianza, especialmente de los liberales, hacia una parlamentarización desmesurada. Sin embargo, en la Asamblea Nacional prevaleció la idea de crear un ordenamiento estatal basado en el parlamentarismo. La pretendida igualdad de peso generó una doble dependencia política del Gobierno respecto al Jefe

del Estado y respecto a la mayoría del Parlamento del *Reich*. Mientras ambas partes permanecieran fieles entre sí aún era posible alcanzar aquella dependencia, pero, en caso de confrontación entre el Presidente y el Parlamento, el Gobierno quedaba entre dos frentes.

La Constitución de Weimar había sido formulada con un contenido ambicioso y abierto. Por ello, lo más importante fue entonces su interpretación y aplicación en la práctica. Los métodos de interpretación constitucional⁸ [8] alcanzaron en su tiempo unas cotas de precisión teórica y conceptual nunca más conocidas. El *positivismo jurídico*, que había dominado inapelablemente casi hasta el cambio de siglo, se desarrolló y trató de integrar las corrientes sociales y filosóficas del momento. Las nuevas concepciones de *Hans Kelsen*, *Richard Thoma* y *Gerhard Anschütz* resultaron idóneas para desarrollar el contenido de la Constitución de Weimar y para reforzar su fuerza normativa. Sin embargo, la época de la República fue la del florecimiento de las *metodologías de las ciencias del espíritu*. Su objetivo era superar, junto con la Monarquía y su Constitución, también su método específico: el positivismo. Su idea fundamental común consistió, precisamente, en no concebir la Constitución de Weimar de forma aislada, sino a partir de su objeto. Sin embargo, el análisis global del Estado, de la política y del derecho, con ello pretendido sólo rara vez se verificó empíricamente; apuntes de ello se pudieron ver especialmente en *Hermann Heller*. Al contrario, la fundamentación de las nuevas concepciones tuvo lugar en la mayoría de los casos desde una perspectiva filosófica o teórico-estatal, particularmente en autores tan diferentes como *Carl Schmitt*, *Rudolf Smend*,⁹ [9] *Erich Kaufmann* y *Günter Holstein*. Tales ideas necesariamente intemporales eran adecuadas para desarrollar las teorías fundamentales del Estado, pero también fueron capaces de, por lo menos, malograr lo específico de la Constitución de Weimar, relativizar su particular contenido y debilitar su fuerza normativa. Así, la *polémica metodológica* era muy adecuada para fundamentar y recolocar la teoría del Estado desde nuevos postulados teóricos. Por el contrario, lo era menos para imponerse a las teorías probablemente consentidas por la nueva Constitución y, de este modo, clarificar, legitimar y reforzar esta última. Tales impulsos tampoco partieron de la jurisprudencia del *Tribunal Supremo del Estado*, que - compuesto casi en su totalidad por jueces del Tribunal del *Reich* y de los Tribunales

Supremos Administrativos- orientó su labor de exégesis hacia los métodos generales de aplicación jurídica, por lo que, aunque participó con ello en su progreso, sólo de forma aislada y demasiado específica encontró presupuestos constitucionales en los mismos.

El desarrollo de la República se vio afectado esencialmente por el cúmulo de gravosas condiciones previas, ya expuestas. Durante su crisis fundacional, marcada por las dificultades económicas y una guerra civil latente (hasta 1923), los partidos que sustentaban la Constitución (el partido socialdemócrata alemán, los demócratas alemanes, y el centro) perdieron ya en la primera elección al Parlamento del *Reich* una mayoría parlamentaria que nunca más volvieron a conseguir. Además, fue difícil encontrar políticos que estuviesen dispuestos a aceptar voluntariamente el cargo de Canciller del *Reich*. Así, desde un principio, el Presidente del *Reich* tuvo que buscar y presentar candidatos, con lo que la facultad de formar gobierno pasó necesariamente a sus manos. La fragmentación del Parlamento y la ínfima disposición de los grupos parlamentarios a la cooperación y a la formación de una mayoría a través de coaliciones contribuían también a debilitar el sistema parlamentario. Cuando la República pasó por su fase de estabilización (1924-1929), ya se habían puesto las bases de un sistema presidencialista de gobierno. Estas bases se reforzaron cuando, con la elección del Presidente Hindenburg (1925), la idea de un Gobierno presidencialista –en caso extremo incluso sin la voluntad del Parlamento o contra ella-, se introdujo paulatinamente en la *praxis* estatal. Estas ideas encontraron aun más acogida, cuando la debilidad política del Parlamento del *Reich* se prolongó también durante la fase de estabilización de la República. Los gobiernos de minoría y los escasos gobiernos mayoritarios, apoyados en coaliciones con una dudosa capacidad de integración política, al igual que el Parlamento del *Reich*, sólo rara vez estuvieron en disposición de llevar a cabo las ideas de la Constitución y de lograr progresos visibles en la construcción de una República democrática. Cuando la crisis económica mundial afectó también a Alemania, ya estaba fuertemente debilitada la confianza en la capacidad de reacción y configuración del sistema parlamentario. De ese modo, encontró aún mayor acogida la idea de un Gobierno presidencialista, cuyos partidarios se habían introducido en el Gobierno desde la Cancillería de Heinrich Brüning (1930). Cuando se agotó la legitimidad de este último sólo cabían dos posibilidades: la reforma de la

Constitución o la vuelta al sistema presidencial parlamentario. El contradictorio intento de unir ambas opciones condujo al traspaso de la Cancillería a Adolf Hitler y, con ello, al fin definitivo de la República.

2. Austria

En Austria, la Monarquía había caído casi sin violencia en noviembre de 1918. Como consecuencia de la abolición de la Monarquía del Danubio, la superviviente Austria alemana¹⁰ [10] cayó en una crisis existencial. Sin embargo, esta crisis acabó rápido, debido a que los Estados en los que se hablaba lengua alemana expresaron su voluntad de permanecer como parte de una nueva Austria. Los diputados de aquellos territorios que quedaban en el viejo Consejo Imperial formaron pronto una Asamblea Nacional provisional que, con la Constitución provisional, allanaron el camino para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente. Ésta aprobó la *Ley Constitucional Federal* (BVG.), de 1 de octubre de 1920 [11] que, sin embargo, prácticamente sólo regulaba las cuestiones relativas a la organización del Estado. Con respecto a las garantías de los derechos fundamentales permaneció en vigor la vieja *Ley Fundamental del Estado* de 1867, si bien parcialmente modificada. Además, la nueva *Ley Fundamental del Estado* fue modificada repetidas veces en los años veinte y se vio completada por disposiciones posteriores. Por ello, el Derecho Constitucional no se recogió en un solo documento, sino que quedó disperso en numerosas normas constitucionales de forma poco clara.

El nuevo Derecho Constitucional se basaba en las siguientes ideas fundamentales: *discontinuidad*, *federalismo*, *parlamentarismo* y *Estado de derecho*. La nueva Constitución partía de la disolución de la Monarquía de los Habsburgo y de la vieja Austria. La nueva República no sería, pues, un Estado jurídicamente idéntico a aquélla. Sin embargo, esta interpretación sólo halló un reconocimiento parcial en las relaciones con otros Estados. En particular, el Tratado de Paz de Saint-Germain consideró a la República en todo caso como parcial sucesora de la Monarquía. El *federalismo* tuvo una importancia nuclear en la nueva Constitución (art. 2 BVG.). Los concretos Estados federados habían preexistido a la nueva República y, mediante su

unión, se habían declarado partidarios de la nueva identidad austriaca. Sin embargo, la República no se concibió a sí misma como una unión entre Estados, sino entre ciudadanos. De esta manera, el federalismo austriaco permaneció ambivalente. Por una parte, existía una considerable garantía de las potestades legislativas, ejecutivas y judiciales de los Estados, incluida su participación en la función legislativa federal a través del Consejo Federal (art. 34 y ss. BVG.). Pero, por otro lado, no se podía pasar por alto que los Estados federados y la capital Viena, a ellos equiparada (art. 108 y ss. BVG.), eran más bien pequeños y estaban bastante limitados en su capacidad para asumir las funciones estatales. Nunca tuvieron el peso político de los grandes territorios de la antigua Monarquía. Así, la retórica federalista de la Constitución y de las leyes fue con frecuencia más intensa que la realidad federal del Estado. En la práctica, se desarrollaron fuertes tendencias unitaristas. A ello contribuyeron, con no menos importancia, el papel director del Parlamento nacional directamente elegido, respecto a la función legislativa, la existencia de partidos organizados en todas las partes de la República, y la ausencia en la práctica de alternativas a esta última. Las tendencias centrífugas no tuvieron desde el principio ninguna posibilidad de imponerse. De hecho, la idea de la República había encontrado un reflejo comparativamente débil en la Constitución. El Jefe del Estado no era elegido directamente por el pueblo sino por la Asamblea Federal -compuesta por el Consejo Nacional y el Consejo Federal-. Sus competencias eran pocas, como suele ser habitual en el caso de los Jefes de Estado fruto de una elección indirecta. Quedaron reducidas prácticamente a actos simbólicos y formales: representaba a la República en el exterior, efectuaba nombramientos, concedía honores y sancionaba las leyes conformes con la Constitución (art. 47 BVG.). No participaba ni en la formación del Gobierno ni en el mando supremo de las fuerzas armadas. El rasgo fundamental de la Constitución fue su acentuado *parlamentarismo*. La primera cámara, el Consejo Nacional, era elegida por el pueblo mediante sufragio universal, libre y directo, a través de un sistema electoral proporcional (art. 26 BVG.). En vista de los pocos elementos plebiscitarios acogidos en la Constitución, correspondió a la representación popular la primacía en la transmisión de legitimidad democrática. El Consejo Nacional ejercía la función legislativa (art. 41 y ss. BVG.) y el poder de reforma constitucional. A la segunda cámara, el Consejo Federal, sólo le correspondieron facultades de participación en dichas funciones, pero no una facultad de veto (art. 42 BVG.). El Consejo Nacional también elegía y controlaba al Gobierno sin colaboración de otros órganos del Estado, particularmente del Presidente (art. 50 y

ss., 69 y ss. BVG.). Además, nombraba al Presidente, al Vicepresidente y a la mitad de los miembros del Tribunal Constitucional (art. 137 y ss., 129 y ss. BVG.). El *carácter de Estado de Derecho*, instaurado por la Constitución, se puso particularmente de relieve en el control judicial a través del tercer poder del Estado, especialmente del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo administrativo.

La *teoría del Estado* tuvo en Austria un desarrollo ambivalente durante la República. En efecto, como consecuencia de la reducción del Estado al territorio austriaco-alemán, disminuyó considerablemente el número de universidades y facultades. El número reducido de especialistas en teoría del Estado dificultó la nueva orientación de la disciplina. Sin embargo, sobre esta pobre base, la ciencia jurídica realizó grandes avances. Pudo retomar la tradición jurídica de la Monarquía y reforzar sus reconocidos logros. Además realizó múltiples progresos metodológicos bajo la influencia de la teoría pura del derecho. La teoría positivista del Estado tuvo como base nuevos fundamentos del conocimiento teórico y fue utilizada provechosamente para dar respuesta a diversas cuestiones jurídico-constitucionales, tanto antiguas como nuevas. Pero al mismo tiempo no se pudo negar que, entre los relativamente pocos teóricos del Estado, no se dio demasiado pluralismo doctrinal, capaz de presentar junto a las innovaciones metodológicas otras relativas al contenido. Así, muchas innovaciones se redujeron a aspectos meramente formales. Sólo el sobresaliente Hans Kelsen llegó a desarrollar una teoría material de Constitución para la República democrática.

Todos los órganos participantes aprobaron la Constitución de 1 de octubre de 1920 con una amplia mayoría. En contra de una corriente histórica ampliamente extendida, la joven República no era un “Estado que nadie quería”. Sin embargo, el *desarrollo de la República* se encontró marcado por una crisis de identidad y una profunda división social interna. Al principio se planteó la alternativa de unirse a la joven República Alemana o de establecer una propia estatalidad austriaca. Más tarde salió a la luz la profunda división social. Ésta se manifestó en la acentuada confrontación entre los intereses de los campesinos o de las clases medias, por un lado, y las exigencias del sector industrial o de servicios, por otro. Este abismo se veía recubierto por la oposición entre la ciudad de Viena y todos los demás Estados federados, así como entre los partidos predominantes en ellos respectivamente: los socialistas en Viena y el Partido Democristiano en el resto de los Estados. A pesar del sistema electoral proporcional no se produjo ninguna fragmentación de los partidos en

el Consejo Nacional. Pero las mayorías sí fueron muy justas y los gobiernos tenían escasa capacidad de integración. Así, la adopción de decisiones esenciales se trasladaba, cada vez más, de los gremios realmente legitimados a otras estructuras informales. Empresarios y sindicatos actuaron de manera cada vez más intensa directamente en la política. Sin embargo, estos gérmenes de corporativismo no pudieron evitar violentas descargas de las tensiones políticas que se producían en ocasiones. Además, tras el espectacular incendio del Palacio de Justicia (1927), las organizaciones armadas paralelas a los partidos lograron una creciente influencia, particularmente el partido territorial del “Heimwehr”. Su creciente peso dificultó la búsqueda de mayorías y la formación de coaliciones. En vista de la parálisis del Parlamento y del Gobierno así como de la incipiente intranquilidad motivada por el nacionalsocialismo, en 1932 se instauró un gabinete minoritario que dio un golpe de estado en 1933 e instauró un Gobierno autoritario-estamental. Después, la Constitución de 1920 en la práctica dejó de estar en vigor. Cuando en 1934 el Presidente del Gobierno fue asesinado por los nacionalsocialistas, este proceso autoritario de rasgos fascistas se reafirmó mediante una reforma constitucional (de 30 de abril de 1934), hasta que el Estado se unió a la Alemania Nacionalsocialista en 1938.

3. Polonia

Tras de la Primera Guerra Mundial, Polonia había recobrado su independencia como Estado merced a los Tratados de Paz. Sin embargo, en un principio las fronteras de su territorio no habían sido fijadas claramente. Por ello, se produjeron conflictos armados en la frontera occidental con Alemania, en la oriental con Ucrania y en el norte con Lituania. Conflictos que concluirían en 1921 y en 1923 mediante nuevos tratados o acuerdos de paz.

Bajo estas desfavorables circunstancias exteriores se constituyó la Asamblea Nacional Constituyente, después de una reordenación jurídica provisional llevada a cabo por la denominada “pequeña Constitución”. En dicha Asamblea predominó una mayoría burguesa conservadora, mientras los partidos socialistas permanecían en la minoría y las numerosas minorías nacionales estaban fuertemente infrarrepresentadas.

La Constituyente aprobó una Constitución republicana¹² [12] que se basó fundamentalmente en el modelo francés.¹³ [13] La nueva Constitución de la República polaca se apoyaba en los siguientes principios: *República, democracia, división de poderes y Estado de derecho*. La *República* encontró su más clara expresión en la función del Presidente del Estado elegido por la “Asamblea Nacional”, compuesta por las dos cámaras del Parlamento (art. 39). Se renunció, pues, a la elección popular directa de aquél. Las competencias del Jefe del Estado -como suele ser habitual en el caso de los Presidentes indirectamente elegidos- fueron escasas: representaba al Estado en el exterior, nombraba a los funcionarios, sancionaba las leyes y los reglamentos y dirigía -pero sólo *de iure*- el mando supremo de las fuerzas armadas. Sus actos necesitaban siempre el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y del ministro competente (art. 44). El fundamento del principio *democrático* fue la elección de la primera cámara parlamentaria, el *Sejm*, por sufragio universal, igual y secreto. La representación popular se elegía mediante un procedimiento electoral mixto: mientras la mayoría de los diputados eran elegidos de acuerdo con una fórmula electoral mayoritaria, una minoría de ellos resultaba elegida mediante un sistema proporcional a partir de una lista estatal. El Parlamento aprobaba las leyes, por lo que al Senado, segunda Cámara elegida de forma indirecta, al igual que en Austria y Alemania, sólo le correspondía una facultad de veto suspensivo. Menos claras eran las disposiciones relativas al control parlamentario del Gobierno. Ciertamente, siguiendo el ejemplo alemán, se mantuvo la idea de responsabilidad parlamentaria (art. 56 y s.). Cada ministro debía dimitir cuando la representación popular le retiraba su confianza (art. 57). Por el contrario, la elección del Presidente del Gobierno no se reguló de forma precisa. Ni se establecía expresamente su elección parlamentaria ni tampoco la participación del Parlamento en la elección de los ministros. Aquí, al igual que en Alemania y a diferencia de Austria, faltaron disposiciones concretas al respecto. El poder ejecutivo -y sólo él- se basó en el principio de desconcentración; los departamentos administrativos (los *Wojewod*), las provincias y municipios poseían autonomía administrativa (art. 65 y ss.). Los detallados derechos y deberes de los ciudadanos (art. 87 y ss.) regulaban esencialmente su *status* jurídico en el Estado. Por el contrario, las disposiciones sobre la economía se quedaron muy atrás, en comparación con las de la Constitución de Weimar. El principio de *Estado de derecho* encontró su expresión, entre otros muchos aspectos, en las

minuciosas normas que regularon la independencia del poder judicial. Sin embargo, los tribunales carecieron de competencia para controlar la constitucionalidad de las leyes válidamente aprobadas (art. 81).

El *desarrollo constitucional* de la joven República resultó crítico desde un principio. El nuevo Derecho Constitucional tuvo relativa poca eficacia en la vida política. Los problemas internos y externos del Estado plurinacional eran demasiado importantes. Además, la integración en el orden político fue muy escasa. Con frecuencia -particularmente en el marco de un Estado que como hasta entonces era más bien agrícola que industrial- coexistían viejas estructuras de poder del feudalismo tardío, junto con nuevas estructuras de poder previstas en la Constitución. Las mismas actuaron en ocasiones de forma conjunta, en otras ocasiones de forma independiente las unas de las otras, pero también con mucha frecuencia las unas contra las otras. A ello se unió el papel director de los militares, que eran los que, ya durante las luchas por la institución de la República, habían llevado principalmente el peso fundacional del Estado. Su lealtad se dirigió menos hacia la nueva República que hacia su antiguo comandante *Pilsudski*. Éste también desempeñó bajo la nueva Constitución, hasta 1923, altos cargos del Gobierno, y asumió el cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. En 1926, después de una agitación interna, se produjo el golpe militar de *Pilsudski* que abolió la Constitución de 1921 y estableció un nuevo Gobierno autoritario sustentado en el ejército. Él mismo sólo ostentó dos veces y por pocos años el cargo de Presidente del Gobierno, siendo en otro caso Ministro de Defensa y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. Aunque *Pilsudski* fue el personaje políticamente predominante, no logró sustituir la Constitución de 1921 por otra autoritaria, debido a la fuerte resistencia de las facciones minoritarias del Sejm y de parte de la población. No obstante los elementos democráticos de la Constitución no eran más que una mera fachada. El sistema de *Pilsudski* entró en una grave crisis con la muerte de su fundador (1935), pero sobrevivió hasta la ocupación alemana (1939).

4.- Checoslovaquia

Checoslovaquia después de la Guerra Mundial había obtenido de Austria su soberanía como Estado. A diferencia de Polonia, su territorio se encontró automáticamente consolidado y reconocido en los Tratados de Paz de Saint- Germain.

El número de minorías existentes, relativamente alto, era en cambio equiparable al de su Estado vecino. Sin embargo, la fundación del Estado estuvo fuertemente marcada por la idea nacional: la unidad, la integridad y la indivisibilidad del territorio y de la población se pusieron de relieve en la Constitución desde un principio (§§3, 4). Desde ese momento, los problemas de integración -particularmente con la gran minoría de población alemana (28%)- fueron ciertamente inevitables.

Inmediatamente después de la Guerra, cuando aún existía formalmente la Monarquía de los Habsburgo, Checoslovaquia ya tenía una Constitución provisional y un propio Presidente (*Masaryk*). La función y la persona del Jefe del Estado se iban a revelar como importantes factores de integración. La nueva Constitución,¹⁴ [14] aprobada por la Asamblea Nacional de manera unánime, se basó en los siguientes principios: *unidad del Estado y de la Nación, República, democracia y Estado de derecho*. La idea de la *unidad estatal* fue firmemente establecida en la Constitución y se tradujo en un acentuado centralismo del poder del Estado. Sólo el territorio de *Podkarpatska Rus*, cuyos límites estaban aún por fijar, debía tener una representación popular propia (§ 3). Pero ni siquiera en ese caso se consolidó después una autonomía política digna de mención. La *República* halló su expresión en una función presidencial relativamente fuerte. El Presidente, elegido indirectamente por ambas cámaras del Parlamento (§ 56), tuvo amplias competencias, comparativamente hablando. Aquél no sólo debía desempeñar las habituales competencias formales, como la representación internacional en el exterior, el examen (§ 47) y promulgación de las leyes, así como el nombramiento de funcionarios (§ 64). La relevancia de su posición se puso de relieve también en la formación del Gobierno, ya que a él le correspondía decidir quiénes eran los Ministros que, a continuación, elegían de entre ellos al Jefe de Gobierno (§§ 70 y ss.). Además, se encontraba autorizado para participar en los Consejos de Ministros y para llamar al Gobierno a deliberar (§§ 82 y ss.). El control parlamentario se limitaban, en esencia, a la facultad de destitución (§§ 75 y ss.). Dejando a un lado la elección indirecta del Presidente, en la práctica el sistema se aproximó a un sistema de gobierno presidencialista; una circunstancia que era favorable a la estabilidad del Estado, ante lo relevante de las personalidades que formaron parte del mismo, especialmente la de su primer Presidente *Masaryk*, y ante una cierta incapacidad del Parlamento para lograr el

consenso. El *ideal democrático* se expresó en particular en el derecho del pueblo a elegir sus cuerpos legislativos. La Constitución instauró un sistema bicameral formado por una Cámara de Diputados y un Senado (§§ 6 y ss., 13 y ss.). Sin embargo, ello era irreal. Como consecuencia de la falta de elementos federales en la Constitución, ambas cámaras eran elegidas por todo el pueblo mediante los mismos principios de un sistema proporcional. Sólo era distinta la duración de las legislaturas: 6 años para la primera Cámara y 8 para la segunda. También las competencias fueron diferentes: únicamente la Cámara de Diputados controlaba al Gobierno, el Senado, por contra, participaba sólo en la función legislativa. En tal caso, este último tenía una facultad de veto que la Cámara de Diputados podía dejar sin efecto con diferentes mayorías. Una parte detallada de la Constitución estuvo dedicada a los derechos y obligaciones de los ciudadanos. La posición de los jueces, y particularmente del Tribunal Constitucional, fue regulada de forma extensa. El *Estado de Derecho* se manifestó, entre otros aspectos, en la extensa competencia de control de normas atribuida al Tribunal Constitucional.

El *desarrollo constitucional* de Checoslovaquia se distinguió, frente a todos los demás Estados aquí tratados, por un rasgo particular. La democracia constitucionalmente establecida peligró en múltiples ocasiones, pero no se abandonó nunca. La República parlamentaria permaneció incólume hasta la ocupación alemana (1938). En 1938 Checoslovaquia era uno de los pocos Estados democráticos que todavía existían en el centro y el este de Europa. Hasta ese momento, el fuerte poder presidencial se mostró suficiente para reaccionar contra las fuerzas centrífugas que se habían originado en el pueblo y en el Parlamento, y la fuerza de la idea nacional fue suficiente para sobrellevar el problema de las minorías. Sin embargo, no se pueden olvidar los grandes esfuerzos separatistas de la minoría alemana, particularmente desde la entrada al poder de Hitler (1933). Con ello, se superpusieron dos tendencias, la de las fuerzas separatistas en Checoslovaquia y la expansionista de la Alemania nacionalsocialista.

5.- *Hungría*

Hungría optó desde el principio por un camino especial. El país tenía a un tiempo a los vencedores y a los perdedores de la paz. Por un lado, había conseguido su soberanía como Estado, pero, por otro, había visto seriamente diezmado su territorio en

virtud del Tratado de Trianon (de cuatro de junio de 1920). No menos de cinco Estados recibieron en torno a la mitad del tradicional territorio húngaro y aproximadamente un tercio de su pueblo anterior. Después de la Guerra no se logró inicialmente la consolidación del Estado. Durante el interregno se erigió en un principio (octubre de 1918) un Gobierno popular revolucionario, y acto seguido una dictadura proletaria (marzo de 1919), que en la subsiguiente guerra civil fue vencida por las tropas rumanas invasoras y por los colectivos de emigrantes a ellas vinculados. Éstos erigieron un nuevo Gobierno (agosto de 1919) que derivaba su legitimidad de *la vuelta a la vieja Constitución de 1867*.

A partir de ese momento, esta Constitución se consideró el fundamento estatal de una nueva Hungría, ahora soberana. No se aprobó, pues, ninguna nueva Constitución. Sin embargo, a fin de adaptar el viejo orden a la nueva situación, se aprobaron varias leyes que regularon lo que ya también disponían las Constituciones de otros Estados.¹⁵ [15] Estas leyes fueron vistas realmente como la base jurídica del nuevo Estado húngaro. Teóricamente, el orden estatal se basaba en el *principio monárquico*, con la corona como titular de todas las potestades y obligaciones del Estado. Pero, como la casa de los Habsburgo ya no podía ser la titular de la Monarquía, la Asamblea Nacional había decretado la extinción del poder regio, el derecho a la libre elección del monarca y, al mismo tiempo, el aplazamiento de dicha elección. Ya anteriormente, el comandante del ejército vencedor de la guerra civil, *Horthy*, había sido nombrado Regente por un tiempo indeterminado mediante una ley. Él ejerció las potestades del monarca ausente. La representación popular participaba exclusivamente en la función legislativa. Era elegida en distritos electorales por los electores varones: los grandes distritos electorales elegían a varios diputados mediante un sistema proporcional, los pequeños sólo a uno. En el caso de estos últimos, la elección aún era pública. La responsabilidad parlamentaria del Gobierno era desconocida y, en su defecto, se siguió con la acusación ministerial del constitucionalismo. Los derechos fundamentales, en particular la libertad de prensa, de reunión y de asociación fueron seriamente limitados por leyes inmediatamente posteriores a la guerra civil.

El *desarrollo constitucional* pronto evidenció que, en lo sucesivo, la Constitución y sus leyes de desarrollo tuvieron en la práctica una escasa significación. Por ello, apenas hubo una ciencia del Derecho Constitucional autónoma. El Gobierno autoritario, con la ayuda de las leyes para la defensa del Estado, oprimió a los movimientos democráticos y socialistas que cuestionaban la forma de gobierno existente. Mientras, por el contrario, *Horthy* consiguió pactar con los movimientos de extrema derecha que se desarrollaron rápidamente durante los años treinta y se mantuvo en el poder hasta finales de 1944 con el apoyo de la Alemania de *Hitler*.

NOTAS PIE DE PAGINA

[1] Agradezco a Dña. Katja Ziegler, de Bielefeld, la múltiple ayuda prestada en la preparación de este trabajo.

[2] El orden de los Tratados de Paz se encuentra descrito en H. Möller, *Europa zwischen den Weltkriegen*, 1998, pp. 18 y ss.

[3] Una visión general se puede encontrar en W. Brauner/N. Leser, *Staatsgründungen* 1918, 1999; sobre ello, Leser, p. 9; M. Welan, p. 27; G. Schebeck, p. 41 (todos respecto de Austria); J. Klimko, p. 83 (en lo que se refiere a Checoslovaquia); C. Gusy, p. 113 (para Alemania); véase también F. Bister, p. 95 (para Eslovenia); W. Brauner, p. 135 (con un análisis comparativo).

[4] Sobre la Constitución de Lituania, no tratada aquí, J. Robinson, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1928, p. 295.

[5] Sobre ello, detalladamente G. Schulz, *Deutschland am Vorabend der großen Krise*, 1987, pp. 19 y ss., 35 y ss.

[6] Constitución de once de agosto de 1919, *Reichsgesetzblatt I* 1919, p. 1383. Véase el comentario de G. Anschutz, *Die Verfassung des deutschen Reichs*, 14ª ed., 1933. Respecto a su historia, C. Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, 1997.

[7] Véase, por ejemplo, el art. 148 WRV: “En todas las escuelas se procurará la formación moral, la educación cívica y el perfeccionamiento personal y profesional, todo ello conforme al espíritu del sentimiento alemán de humanidad y de reconciliación entre los pueblos. En la docencia en las escuelas públicas se procurará no herir la susceptibilidad de los que piensen de modo diferente. La formación cívica y laboral son disciplinas del plan escolar...”. art. 151 WRV: “El régimen de la vida económica debe responder a principios de justicia con la aspiración de asegurar a todos una existencia humana digna. Dentro de estos límites se reconoce al individuo la libertad económica...”.

[8] Sobre la teoría del Estado del período de entreguerras en el ámbito de habla alemana, M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, tomo III, 1999.

[9] Especialmente, H. Heller, *Staatslehre*, 1934; C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928; R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928.

[10] Sobre su origen supra. I 1.

[11] *Bundesgesetzblatt* 1920, núm. 1. Véase el comentario de H. Kelsen/G. Froehlich/A. Merkl, *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 1919/1922*. Desde un punto de vista histórico, véase K. Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich 1918-1933*, 1998. Véase la edición a texto completo de todo el Derecho Constitucional austriaco, por ejemplo, en M. Holoubek, *Verfassungsrecht*, 2ª ed., 1999.

[12] Constitución de 17 de marzo de 1921, *Dziennik Ustaw* n.º. 44 de 1 de junio de 1921, p. 633; sobre ello W. Schätzel, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR)*, 1923/24, p. 289; S. Cybichowski, *JöR*, 1935, p. 527. Desde un punto de vista histórico, J. K. Hoensch, *Geschichte Polens*, 3ª ed., 1998, p. 259; A. Krzeminski, *Polen im 20. Jahrhundert*, 1993; M. K. Dziewandowski, *Poland in the twentieth Century*, 1977.

[13] Se percibe también la semejanza de la tradición jurídica polaca con la alemana y austriaca. De cualquier manera, sus textos constitucionales revelan grandes similitudes. Mientras desde un punto de vista formal la Constitución polaca muestra una gran proximidad con el derecho alemán, desde una perspectiva material su semejanza es mayor con la Constitución austriaca.

[14] Documento constitucional de la República Checoslovaca de 29 de febrero de 1920, *Gesetzblatt* n.º. 121. Sobre ello F. Weyr, *JöR*, 1922, p. 351; F. Adler, *JöR*, 1929, p. 239. Sobre la historia, Mamatey/Luza, *Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918-1978*, 1980; J. K. Hoensch, *Geschichte der Tschechoslowakei*, 3ª ed., 1992.

[15] Ley sobre restauración de la constitucionalidad, de veintiocho de febrero de 1920, Orzagos Törvenytar de veintinueve de febrero de 1920; Ley sobre la elección de D. Nikolaus Horthy como Regente, de cinco de marzo de 1920, Orzagos Törvenytar de seis de marzo de 1920; Ley sobre la extinción del poder regio, de seis de noviembre de 1920, Orzagos Törvenytar de seis de noviembre de 1921; Ley sobre la elección de los diputados de la Dieta imperial, de catorce de agosto de 1925, Orzagos Törvenytar de veintitrés de agosto de 1925; sobre ello S. v. Csekey, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1926, p. 409. En lo que se refiere a la historia, J. K. Hoensch, *Geschichte Ungarns 1867-1983*, 1984; J. Hauszmann, *Bürgerlicher Radikalismus und demokratisches Denken im Ungarn des 20. Jahrhunderts*, 1988, pp. 193 y ss.

[16] Esto no ha ocurrido apenas hasta la fecha en la teoría constitucional alemana. Ni siquiera existe un concepto establecido que pueda describir el fenómeno aquí expuesto como “estado de normalidad”. Sin embargo, es sabido que el Estado liberal y secular se alimenta de presupuestos que él mismo no puede garantizar; véase E. W. Böckenförde, *Recht-Staat-Freiheit*, 1991, p. 112. Todo lo que allí se dice sobre el “Estado

constitucional liberal y secular”, es válido en particular para la democracia, que no puede forzar el consentimiento de sus ciudadanos.

[17] H. Heller, Staatslehre, 1934, p. 181; R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, en: “Staatsrechtliche Abhandlungen”, 3ª ed., 1994, pp. 119 y 138; H. Kelsen, Wesen und Wert der Demokratie, 2ª ed., 1929, pp. 66 y ss.; C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, pp. 234 y ss. Ya anteriormente G. Jellinek, Das Recht der Minoritäten, 1898, pp. 28 y ss.

[18] Esto lo muestra expresivamente Friedrich Müller, Wer ist das Volk?, 1997.

[19] Este aspecto no ha sido tenido en cuenta suficientemente en Alemania, en particular por el Gobierno de Brüning durante la crisis económica mundial. Esta circunstancia fue uno de los motivos centrales de la afluencia masiva de votantes hacia el NSDAP en los años 1930-1932.

[20] T. Eschenburg, Der Zerfall der demokratischen Ordnungen zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg, en T. Eschenburg y otros, “Der Weg in die Diktatur 1918-1933”, p. 7. Además, también, Möller, op. cit., pp. 121 y ss.

[21] Esto se vio en Alemania con la distinción entre los políticos e intelectuales que se habían colocado en la base de la República desde la convicción política (“republicanos de corazón”), relativamente pocos, y aquellos que actuaban con una racional frialdad (“republicanos racionales”).

[22] Sobre la discusión en el consejo parlamentario F. K. Fromme, Von der Weimarer Republik zum Grundgesetz, 3ª ed., 1999. Recientemente, G. Roellecke, Der Staat 1996, p. 599.