

*Wilhelm Brauneder**

El origen de los Estados federales

RESUMEN

En este artículo el autor explica el origen de los Estados federales de Europa Central, muestra sus raíces comunes en el Sacro Imperio Romano y analiza el desarrollo del sistema federal de estos estados, es decir, Austria, Alemania y Suiza, desde su origen común hasta hoy.

Palabras clave: Austria, Alemania, Suiza, soberanía, parlamentarismo, federalismo, historia.

ABSTRACT

In this article the author explains the origin of federal States in Central Europe, demonstrating their common roots in the Holy Roman Empire, and analyzing the development of the federal system of these States, that is, Austria, Germany and Switzerland, from their common origin to the present day.

Keywords: Austria, Germany, Switzerland, sovereignty, parliamentary system, federalism, history.

* Profesor y Director del Instituto para Historia del Derecho e Historia Constitucional (*Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte*) en la Facultad de Derecho de la Universidad de Viena en Austria. Ex Decano de la misma facultad. Correo electrónico: wilhelm.brauneder@univie.ac.at

1. EL ORIGEN DE LOS ESTADOS FEDERALES DE EUROPA CENTRAL

1.1. Los raíces comunes

El centro de Europa está organizado de manera federal: Suiza, Alemania y Austria son Estados federales. Esta situación tiene sus raíces en una historia común, o al menos parcialmente común.

El fundamento del Estado alemán, austriaco y suizo proviene del hecho histórico de que todas las provincias alemanas (*Länder*), todas las provincias austriacas (*Länder*) menos una¹, y los cantones suizos, pertenecían al Sacro Imperio Romano², que estaba formado por territorios autónomos³ que, en general, fueron los precursores de las provincias alemanas y austriacas (*Länder*) y de los cantones suizos de hoy en día. En otras palabras, desde sus inicios Alemania, Austria y Suiza se desarrollaron a partir de un sistema federal establecido.

Sin embargo, las respectivas líneas de desarrollo de aquellos Estados son comunes⁴ solo en parte. Tanto el federalismo de Alemania como el de Suiza tienen historias de gran parecido, pues ambos Estados surgieron de confederaciones durante el siglo XIX. El caso de Austria es diferente: su federalismo se desarrolló a partir de un Estado descentralizado unificado en el siglo XX.

Pero una vez más, la estructura moderna del federalismo de estos tres Estados tuvo la misma raíz histórica en los movimientos revolucionarios de 1848⁵. Esto es cierto sobre todo para Alemania y Austria. Desde 1815 los Estados alemanes y aquellas partes de la Monarquía de los Habsburgos que habían pertenecido al Sacro Imperio Romano, es decir, todas las provincias de la Austria actual a

¹ La provincia de Burgenland que pertenecía, a pesar de tener una población de habla alemana, a Hungría hasta 1922.

² A veces bajo otra forma territorial, como hoy en día.

³ Conrad, Hermann, *Deutsche Rechtsgeschichte, Ein Lehrbuch*, tomo 2, Karlsruhe, C. F. Müller Verlag, 1966. Willoweit, Dietmar, *Deutsche Verfassungsgeschichte, Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands*, 4ª Ed., Múnich, Beck Verlag, 2001. Boldt, Hans, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 1, *Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806*, 2ª Ed., Múnich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1990.

⁴ Para un tratamiento detallado véase capítulos 3, 4 y 5.

⁵ Para Alemania véase: Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*, Stuttgart, Kohlhammer, 1960, p. 502. Para Austria: Brauneder, Wilhelm, "Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918", en Rumpler, Helmut & Urbanitsch, Peter (Eds.), *Die Habsburgermonarchie 1848 - 1918*, tomo 7/ 1, *Verfassung und Parlamentarismus, Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, p. 84. Közl, Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, tomo 1, *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berna, Stämpfli Verlag, 1992, p. 459.

excepción de una⁶, dieron lugar a la Confederación Alemana (*Deutscher Bund*)⁷. Ésta carecía de parlamento porque, en realidad, no tenía más que una asamblea de diputados de los gobiernos estatales, la Asamblea Federal (*Bundesversammlung, Bundestag*). En 1848 las sublevaciones en Berlín y Viena exigieron un parlamento para completar así la Confederación Alemana con una representación popular. De hecho fue elegida ese mismo año. Esta Asamblea Nacional Constituyente (*Deutsche Konstituierende Nationalversammlung*) promulgó una constitución, por medio de la cual la confederación debería ascender de categoría para convertirse en un Estado Federal, denominado el Imperio Alemán. Aunque esta constitución falló, las discusiones y decisiones de Frankfurt en 1848-1849 influyeron en el desarrollo constitucional de Alemania y Austria. Al mismo tiempo en Suiza también fue promulgada una constitución que reemplazó con éxito la confederación por un Estado Federal.

En los tres Estados la organización del parlamento era una de las principales cuestiones constitucionales, pues debería representar a la nación entera y proteger a la vez los derechos y la posición de los territorios que formaban cada uno de los Estados.

1.1.1. El desarrollo general desde 1848

El desarrollo más sostenido tuvo lugar en Suiza⁸ la confederación se convirtió inmediatamente en un Estado Federal con la constitución de 1848. Con la constitución de 1873 el Estado Federal aumentó sus poderes como ha vuelto a suceder con la reciente constitución de 2000. Pero ninguna de estas últimas constituciones llegó a alterar el sistema federal como lo hizo la constitución aprobada en 1848.

En Alemania había algunos obstáculos para llevar a cabo una reforma rápida y continuada. Cuando en 1849⁹ el movimiento constitucionalista fracasó, se restauró la Confederación Alemana. En 1866-1867¹⁰ la Confederación Alemana llegó a su fin, debido principalmente a la rivalidad entre Austria y Prusia. La Alemania del norte del río Meno fue reemplazada por la Federación de Alemania del Norte (*Norddeutscher Bund*), que se organizó como un Estado Federal. En 1870-1871 los Estados del sur de Alemania ingresaron en este Estado Federal que, debido a esta ampliación, pasó a denominarse el Imperio Alemán (*Deutsches Reich*). En contraste con los esfuerzos parlamentarios para conseguir una confederación alemana en 1848-1849, en 1866-1867 y de nuevo en 1870-1871, se creó el Estado Federal no a través de una representación nacional, sino por vía de tratados

⁶ Ver nota 1.

⁷ Para la Confederación Alemana: Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 1, *Reform und Restauration 1789 bis 1830*, Stuttgart, Kohlhammer, 1957, p. 583.

⁸ Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 543. Heusler, Andreas, *Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Aalen, Scientia, 1968, p. 375.

⁹ Para 1848 ver: Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 792.

¹⁰ Para 1866-1867, 1870-1871: *Ibid.*, pp. 649 y 724.

entre los Estados alemanes. Esa fue una de las razones por la que, en algunos aspectos, este nuevo Imperio Alemán conservó algunos de los elementos propios de una confederación. Sin embargo, la razón principal reside en el hecho de que los Estados miembros (a excepción de las repúblicas de las ciudades-Estados) eran monarquías y cada uno de ellos tenía su propio monarca. Estos elementos monárquicos de la confederación llegaron a su fin en 1918 y 1919, cuando el Imperio Alemán se convirtió en una república. Con la nueva constitución de 1919 el Imperio Alemán se organizó de nuevo como un Estado Federal, y además, la federación se vio reforzada con más poderes¹¹. Las enmiendas constitucionales de 1933-1934 reemplazaron esta estructura federal por una de carácter descentralizado y unificado. Cuando el Estado alemán fue restablecido en 1949 de forma paralela con la República Federal Alemana (RFA) en el oeste y la República Democrática Alemana (RDA) en el este-ambos con la pretensión de crear el único poder estatal legítimo para Alemania en su conjunto- la constitución de ambos Estados estableció un sistema federal. Este sistema federal ha seguido vigente en la RFA, mientras que en 1968 la República Democrática Alemana abolió el sistema federal a favor del llamado “centralismo democrático” (*Demokratischer Zentralismus*) de origen comunista¹².

En Austria también¹³ el camino hacia el federalismo tuvo que superar diversos obstáculos, pero en vez de tener que enfrentarse a una confederación formada por varios Estados monárquicos se enfrentó a los obstáculos propios de una monarquía unitaria (de un solo Estado). Antes de las constituciones de 1848 y 1849 la Monarquía de los Habsburgos estaba formada por territorios muy diferentes¹⁴. Las provincias occidentales, anteriormente partes del Sacro Imperio Romano, pertenecían a la Confederación Alemana. Estas llamadas Provincias Alemanas Hereditarias (*Deutsche Erbländer*) junto con las provincias de Galicia, Buchenland (*Bukowina*) y Lombardo-Venecia, formaron un Estado unificado de carácter moderadamente descentralizado. Por otro lado, se encontraba Hungría, al que las provincias de Transilvania (*Siebenbürgen*) y Croacia-Eslavonia (*Kroatien-Slavonien*) estaban ligadas. Por lo tanto, antes de 1848 la Monarquía de los Habsburgos no formaba ni un Estado unificado ni un Estado Federal moderno, sino una unión muy específica, ligada por un monarca común y algunos organismos comunes –por supuesto ni por un parlamento común, ni por asambleas de los estamentos de las provincias. Las provincias no-húngaras eran gobernadas de manera absolutista por el monarca y su burocracia, mientras que en las partes húngaras el monarca compartía su poder con la dieta de cada provincia. Debido a esta situación y a los movimientos a favor de la libertad, tanto en las provincias occidentales como en Hungría, se promulgaron dos constituciones en 1848, una

¹¹ Para 1919 ver: Gusy, Christoph, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, p. 226. Para 1933 y 1945: Menger, Christian-Friedrich, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 8ª Ed., Heidelberg, Müller, 1993, pp. 377, 402.

¹² Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 429.

¹³ En general ver: Brauneder, Wilhelm, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 8ª Ed., Viena, Manz, 2001.

¹⁴ Brauneder, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, op. cit., p. 72.

para todas las provincias no-húngaras y otra para Hungría. La cuestión de si la constitución húngara tenía un nivel igual a la constitución austriaca, y por ende si Hungría era o no un Estado separado y con un estatus parecido al de las demás provincias, causó problemas constitucionales y dio lugar a una guerra civil en 1849. Esta situación no se resolvió hasta 1867 cuando Hungría fue reconocida como un Estado por encima del estatus de las demás provincias, estando ambos ligados por una unión real, la llamada monarquía Austro-Húngara. El estatus de las provincias no-húngaras (llamado “Austria” solo informalmente) fue organizado por la constitución de 1867 a la manera de un Estado descentralizado con provincias autónomas. En octubre de 1918, el Estado monárquico de Austria se desintegró y fue reemplazado por nuevos Estados¹⁵. Entre otros el Estado de la República Austro-Alemana que fue fundado al mismo tiempo que la República Checoslovaca. En 1919 se le cambió el nombre por el de República de Austria, el Estado austriaco de hoy en día. En sus inicios, este Estado fue organizado, al igual que su precursor monárquico, como un Estado descentralizado. Pero la constitución de 1920 introdujo el principio federal¹⁶ y el sistema descentralizado fue reemplazado por un Estado Federal –72 años después de la implantación de un Estado Federal en Suiza en 1848, y 49 años después de la fundación del Estado Federal alemán en 1871. Hasta el día de hoy, a pesar de todas las enmiendas constitucionales e incluso del episodio de la constitución de 1934 hasta 1938¹⁷ y del reestablecimiento del Estado austriaco en 1945 –tras haber formado parte del centralizado Imperio Alemán debido a la ocupación (*Anschluss*) en 1938– no ha cambiado lo que es básicamente un sistema federal.

2. LOS PROBLEMAS PRINCIPALES DEL FEDERALISMO CENTRO-EUROPEO

Para cada uno de los tres Estados centro-europeos la estructura Federal planteó (y en algunos aspectos sigue planteando) las mismas preguntas. Los problemas principales son los siguientes:

2.1. La soberanía de los miembros federales

¿Cuánto poder debía ser conferido a cada uno de los Estados miembros? Debemos recordar que en los casos suizo y alemán, el Estado Federal fue creado a partir de una confederación, de tal manera que los Estados miembros cedieron algunas de sus competencias al nuevo Estado creado por la federación, es decir, perdieron poder. Pero está más allá de cualquier duda que los cantones suizos y los *Länder* alemanes retuvieron su carácter de Estados¹⁸, sobre todo porque al principio solo

¹⁵ Brauner, Wilhelm, *Deutsch-Österreich 1918, Die Republik entsteht*, Viena & Múnich, Amalthea, 2000. K. Berchtold, Klaus, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, tomo 1, 1918 - 1933, *Fünfzehn Jahre Verfassungskampf*, Viena, Springer, 1998.

¹⁶ Ver Kelsen, Hans, *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Mit einer historischen Übersicht und kritischen Erläuterungen*, Viena & Leipzig, F. Deuticke, 1920.

¹⁷ Véase Merkl, Adolf, *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs, Ein kritisch-systematischer Grundriß*, Viena, 1935.

¹⁸ Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 578. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, p. 291.

se le cedieron a la Federación unas pocas competencias. Con la constitución de 1919¹⁹ los Estados alemanes dejaron de denominarse “Estados” y pasaron a denominarse *Länder* (provincias). A pesar de esta terminología retenían todos los atributos de un Estado. Así la constitución habla de “poder estatal de las provincias” (Art. 5: *Staatsgewalt in den Ländern*). Su soberanía queda demostrada en las denominaciones de los *Länder* alemanes y los cantones suizos, como por ejemplo, *Freistaat* (Estado libre) de Baviera o *Republique et Canton* de Jura.

En Austria el caso es distinto: el Estado descentralizado confirió nuevas competencias propias a los Estados miembros. Éstos no solo ganaron más poder sino que adquirieron –en teoría– el carácter de Estados²⁰. El aumento de sus poderes surgía de las competencias en capacidad legislativa y en la administración general casi en su totalidad, pero no de la judicatura que seguía siendo federal. Así su carácter de Estados fue en parte negado por la teoría constitucional²¹. De hecho solo recientemente algunos *Länder* austriacos han llegado a denominarse *Staat* en sus constituciones²². Después de todo, la soberanía de los *Länder* no fue considerada como algo tradicional.

2.1.1. La soberanía de la federación

¿Cuál es el carácter de las competencias del Estado Federal? ¿Esta soberanía encuentra su fuente en los Estados miembros o procede de otra fuente? Cuando en 1815 Suiza y Alemania estaban organizados de forma confederada quedaba bastante claro que las competencias de la confederación²³ emergían de los poderes conjuntos de los Estados miembros; cada uno de los Estados miembros retuvo su propia soberanía hasta mucho más tarde. Sin embargo parte de esta soberanía se ejercía de manera conjunta con todos los demás Estados miembros. Esta idea también se encuentra formulada en la Constitución Federal Suiza de 1848, pero pronto se quedó en la nada, porque se reconocía para el Estado Federal una soberanía propia, no derivada de los Estados miembros. La constitución suiza de 1999 seguía esta línea²⁴: de hecho, ahora hace mención expresa al “pueblo de Suiza” (*Schweizervolk*: Art. 1).

¹⁹ Huber, Ernst Rudolf, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo 4, *Deutsche Verfassungsdokumente 1919-1933*, 3ª Ed., Stuttgart, Kohlhammer, 1992, pp. 151 y ss.

²⁰ Adamovich, Ludwig, *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes*, Viena, Verlag der österreichischen Staatsdruckerei, 1927, pp. 48 y ss.

²¹ Kelsen, Hans, *Österreichisches Staatsrecht, Ein Grundriss, entwicklungsgeschichtlich dargestellt*, Aalen, Scientia, 1981, pp. 165 y ss. Merkl, Adolf, “Zur deutsch-österreichischen Bundesverfassung”, en: *Zeitschrift für Verwaltung*, Viena, 1921, p. 30. Spanner, Hans, “Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft”, en *Österreichische Juristenzeitung*, Viena, Manz, 1952, p. 452.

²² Por ejemplo: *Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg* Art 1 (Landesgesetzblatt 19/ 1999); *Landesverfassungsgesetz des Burgenlandes* (Landesgesetzblatt 42/ 1981) Art 1.

²³ Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., pp. 180 y ss. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., pp. 666 y ss.

²⁴ Texto: Homepage Schweizerische Eidgenossenschaft, *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/index.html> (01.12.2008).

En Alemania la cuestión de la soberanía fue contemplada por la constitución de 1849 de una manera muy parecida a la de Suiza²⁵. Creó un Poder del Imperio (*Reichsgewalt*: §§ 6 y ss) que limitó la independencia (*Selbständigkeit*) de los Estados miembros (§ 5). Por ejemplo, la constitución y las leyes de los Estados miembros tenían que ser acordes con la constitución del Imperio (§ 194). Esto fue estipulado específicamente para los derechos básicos que debían ser líneas directrices para los Estados miembros (§ 130). Sin embargo esta estructura de una soberanía suprema para el Imperio, por encima de la soberanía de los Estados miembros, fue la causa del fracaso de la constitución, ya que esta no fue reconocida por todos los Estados alemanes, especialmente por Austria y Prusia. Cuando se emprendió por segunda vez la unificación alemana se propuso otra solución²⁶: la soberanía del Imperio Alemán de 1871 no era una soberanía propia sino procedente de la soberanía conjunta de los Estados miembros. Así, la soberanía del Estado Federal no era ostentada por el Emperador, el Rey de Prusia, sino por el Consejo Federal (*Bundesrat*) que era la representación de los Estados miembros (*Bundesstaaten*). Esto se respetó de manera formal hasta el fin de la monarquía alemana en 1918.

Esta diferencia entre Suiza y Alemania se debe a los sistemas políticos diferentes: todos los cantones suizos se organizaron a la manera de repúblicas democráticas (con la excepción de Neuchâtel que fue un principado bajo el Rey de Prusia hasta 1848-1857)²⁷ así como el mismo Estado Federal. En teoría surgió el problema de la posible colisión entre la soberanía del pueblo suizo y, por ejemplo, la del pueblo de los cantones de Neuchâtel o Zurich. La respuesta fue suministrada tanto por la teoría como por la práctica: el pueblo de un cantón era al mismo tiempo una parte del pueblo suizo y de hecho ese era su sentimiento. La situación en Alemania fue diferente²⁸. Con la excepción de las ciudades-Estados de Bremen, Hamburgo, Lübeck y también de Fráncfort del Meno hasta su anexión por Prusia en 1866, todos los Estados eran monarquías constitucionales en las cuales la soberanía era detentada por el monarca solo, o por él junto con el pueblo de, por ejemplo, Sajonia. Ni siquiera una solución al estilo suizo parecía conveniente para Alemania: el modelo suizo de una soberanía de la nación suiza, que era a la vez la nación de los cantones, habría significado para las monarquías alemanas que una sola persona detentara el poder de todos los monarcas alemanes. Pero en Alemania, por supuesto, esta no era la situación. Así que en Alemania la soberanía monárquica de cada Estado miembro se opuso al cercenamiento del poder por parte de otro soberano, es decir, del mismo emperador alemán. Una situación

²⁵ Kühne, Jörg D., *Die Reichsverfassung der Paulskirche, Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*, 2ª Ed., Neuwied, Luchterhand, 1998, p. 453. Texto: Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo 1, op. cit., pp. 304 y ss.

²⁶ Véase Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 849. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., salvo en lo que se refiere a la fundación del estado federal.

²⁷ Heusler, *Schweizerische Verfassungsgeschichte*, p. 334 y s. Con respecto a Neuenburg ver esp. p. 347.

²⁸ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 655. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 283.

que se vio complicada por el hecho de que el emperador fuera el Rey de Prusia. Esta forma de soberanía conjunta tuvo su origen en la idea de que la soberanía de los monarcas-federales (*Bundesfürsten*), como los reyes de Baviera o Sajonia, no podía ser dominada por otro soberano como el Rey de Prusia, ni siquiera en su papel de emperador alemán.

En la monarquía de los Habsburgos la situación era diferente a la de Suiza y Alemania²⁹. Todas las provincias estaban atadas por un único monarca. Antes de la monarquía constitucional de 1848 su posición se generó por todos los títulos legales que le pertenecían: rey de Bohemia, duque de Styria, conde del Tirol, etc. Así la soberanía del Emperador de Austria combinó todas estas posiciones en una sola, ejercida por un solo monarca y su administración, con el resultado no de un Estado Federal sino de un Estado centralizado.

Contemplando el desarrollo en Suiza, Alemania y –como contraste hasta 1920– Austria, podemos aprender que el poder federal como poder de origen propio tiene sus raíces en la idea de la representación nacional del pueblo de la federación. Las constituciones monárquicas fueron un obstáculo, como en el caso austriaco, o por lo menos un obstáculo a salvar como en el caso alemán, para la soberanía de la federación. Después del declive de las monarquías en Alemania y Austria, el principio democrático fue considerado el más importante, y la representación nacional, el parlamento, debía de ser el órgano más alto del Estado. El principio federal pasó a ocupar un rango menor para no influir en el papel de la representación nacional –veremos más adelante que este enfoque teórico influyó en la estructura de los parlamentos federales en Alemania y en Austria (ver capítulos 3, 4, 5).

2.1.2. Las relaciones entre el Estado Federal y los Estados miembros

Otro problema del federalismo se encuentra en la participación de los Estados miembros en el proceso de decisión del Estado Federal: ¿Cómo puede un Estado miembro participar en las decisiones del Estado Federal? Esta pregunta tiene relación con las diferentes estructuras de los parlamentos federales en relación a la cuestión ya explicada del rango del principio federal.

Dado que, tanto el Estado Federal como los Estados miembros están organizados como Estados, la pregunta central surge en torno a cómo distribuir las competencias entre ellos. Esto se puede realizar teóricamente, como de hecho ha sucedido en la práctica, con respecto a las diferentes ramas del gobierno, según el principio de la separación de poderes. ¿Cuánto del poder legislativo, del poder ejecutivo y del poder judicial será ejercido por el Estado Federal y cuánto por los Estados miembros? Para los dos últimos poderes hay dos modelos que se pueden contemplar: por un lado solo los organismos más altos son federales, tales como el tribunal supremo y los ministerios, mientras que los restantes pertenecen a los Estados miembros o, por otro lado, ambos Estados tienen una estructura jerárquica

²⁹ Brauneder, *Die Verfassungsentwicklung in Osterreich 1848 bis 1918*, op. cit., p. 71.

completa de organismos, según sus correspondientes responsabilidades. Con respecto al poder legislativo, la pregunta no hace referencia tanto a los órganos como a la distribución de las competencias entre los parlamentos federales y el estatal. Se puede hacer de las dos maneras: distribuir las competencias u otorgar a uno de los poderes legislativos un rango superior a través de una llamada cláusula de supremacía, quizás a favor del Estado Federal o quizás a favor de los Estados miembros. La ley federal pasa por encima de la ley provincial (si el Estado Federal es fuerte) o viceversa (si no es tan fuerte). Para la cuestión del parlamentarismo solo tenemos que considerar la distribución del poder legislativo.

Por último, la supervisión de ambos elementos del federalismo es una cuestión que alcanza de lleno al corazón de tal sistema. ¿Quién decide sobre la constitucionalidad de las leyes de los Estados miembros y de las leyes del Estado Federal? ¿Qué sucede si las leyes de un Estado miembro se contraponen a las leyes del Estado Federal o viceversa? Caben dos soluciones. Por un lado la solución se puede remitir a la cláusula de supremacía; por el otro se puede remitir al arbitrio: un organismo independiente debería decidir sobre si la ley estatal o la ley federal es constitucional o no. En este segundo caso ni las leyes de los Estados miembros ni las leyes del Estado Federal tienen prevalencia sobre las otras.

3. EL PARLAMENTARISMO FEDERAL EN SUIZA

A través de la Constitución Federal de Suiza (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*) del 12 de septiembre de 1848, Suiza (*Schweizerische Eidgenossenschaft*) se organiza como un Estado Federal (*Bund*)³⁰. En los debates para la aprobación de la constitución, la cuestión de cómo organizar el parlamento adquirió el rango de “problema cardinal”³¹. Se hicieron propuestas a favor de una asamblea nacional unicameral³², debido a la idea básica de una representación popular por una parte y por otra a favor de una asamblea formada por representantes nombrados por los cantones, debido a sus derechos históricos garantizados por los tratados. En aras de un compromiso se contemplaba en el debate un parlamento bicameral³³. Una cámara, la Cámara de los Representantes (*Repräsentantenrat*), debería estar formada por representantes elegidos; la otra cámara (*Tagsatzung*), como recuerdo de la denominación de las asambleas en las antiguas confederaciones suizas, debería estar formada por un miembro de cada cantón sin tener en cuenta el número de habitantes de los diferentes cantones. Debido a la ausencia de un tercer poder por debajo o por encima de estas cámaras, como un monarca o un presidente de Estado, las dos cámaras estaban ligadas para formar un solo cuerpo –el organismo más alto de la federación. Así deberían debatir en común y también votar en común, a excepción de algunas materias. En la práctica esta propuesta habría resultado en una asamblea unicameral dentro de la cual los miembros de la *Repräsentantenrat* habrían superado en número a

³⁰ Kölz, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, op. cit., pp. 447 y ss.

³¹ “Kardinalproblem”. Así: Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 554.

³² *Ibid.*, p. 554.

³³ *Ibid.*, p. 558.

los pocos miembros de la *Tagsatzung*. De este modo, el aspecto federal hubiera sido relegado por completo. Este aspecto centralizador tuvo un impacto negativo y la decisión final favoreció un auténtico (*eigentliches*) sistema bicameral.

De esta manera el parlamento suizo, denominado Asamblea Federal (*Bundesversammlung*), desde 1848³⁴ está formado hasta el presente por dos cámaras (*Abteilungen*): el Consejo Nacional (*Nationalrat*: Art. 61 y ss) y el Consejo del Estado (*Ständerat*: Art. 69 y ss). Ambas cámaras son plenamente iguales, sin supremacía alguna de una sobre la otra (Art. 77 y s, 81). La constitución de los Estados Unidos sirvió como modelo en términos básicos aunque no en los detalles. Desde la perspectiva de la historia suiza, el Consejo Nacional fue el gran invento, el elemento nuevo. En teoría expresó la idea de la representación nacional, en la práctica se correspondió con la tendencia hacia una conexión más estrecha entre los cantones. Por otra parte el Consejo del Estado conservó la antigua tradición suiza de una asamblea de representantes de los cantones, así que dio continuidad a un elemento constitucional bien conocido y profundamente arraigado. Los miembros del Consejo Nacional eran elegidos por el pueblo. Es de destacar, si se tiene en cuenta el espíritu de aquella época, el hecho de que el clero fuera excluido de poder presentarse a las elecciones³⁵. Los miembros del Consejo del Estado eran nombrados por órganos de los cantones según sus constituciones: dos miembros por cada cantón debido a que si un cantón se dividía en dos llamados medio-cantones (*Halbkantone*), como Basilea en Basilea-Ciudad y Basilea-Campo³⁶, ambos *Halbkantone* deberían ser representados por un miembro (Art. 69). A pesar del papel del Consejo del Estado como representante de los intereses de los cantones, sus miembros no están obligados a seguir instrucciones. También es esta la situación en el Consejo Nacional (Art. 79). Ambas cámaras se reúnen al mismo tiempo pero debaten y votan de manera separada –con algunas excepciones. La excepción más importante (Art. 84) es la elección del máximo órgano ejecutivo: el Consejo Federal (*Bundesrat*: Art. 83 y ss.). La elección de sus siete miembros corresponde a la Asamblea Federal en su conjunto (ambas cámaras). Uno de los miembros del Consejo Federal actúa como jefe del gabinete con el título de Presidente Federal (*Bundespräsident*: Art. 86 y s), pero solo durante un año para eludir así la posición de jefe de Estado. Esta forma de constitución del gabinete también da una idea de la no tan fuerte posición de los órganos federales y de la federación en general.

La principal innovación del nuevo Estado Federal suizo de 1848 fue aportada por la cámara elegida en el parlamento, el Consejo Nacional, y también por el gabinete, el Consejo Federal³⁷. Considerado desde la perspectiva de sus órganos, el nuevo Estado Federal fue creado al añadir la representación del pueblo a la

³⁴ Los artículos citados se refieren a la constitución de 1848. Ver Kölz, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, op. cit., pp. 447 y ss.

³⁵ Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 568.

³⁶ *Basel Stadt y Basel Land*.

³⁷ Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 570.

representación tradicional de los cantones, trabajando conjuntamente, pues forman las dos mitades de un solo órgano. El poder ejecutivo de la federación, independientemente de su tamaño, tenía ahora un órgano federal propio, el Consejo Federal.

Las responsabilidades federales no tuvieron una importancia básica para el sistema federal. Dada que eran pocas, podrían haber sido ejercidas por una confederación. De hecho, las responsabilidades de la federación no excedían en mucho los fines de una confederación: asegurar la independencia de la federación, mantener la ley y el orden, proteger la libertad y los derechos de los ciudadanos y mejorar el bienestar común (Art. 2).

La nueva situación de Suiza en su organización como un Estado no dio lugar a un cambio rápido de los sentimientos de los habitantes. Para ellos su Estado seguía siendo el cantón; cada cantón no sólo poseía su propia organización sino también su propio sistema legal, por ejemplo, con un código civil, un código penal, códigos de procedimiento. Es de destacar que todas las iniciativas para que el nuevo parlamento federal aprobase un código comercial para el Estado Federal fueron rechazadas en 1848³⁸. Para marcar el débil carácter estatal de la nueva federación también es muy característico que en esa época no se introdujeron a nivel federal, los medios de democracia directa que se utilizaban tradicionalmente en los cantones³⁹. La terminología que utilizan está emparejada con esta situación: la constitución federal nunca llama a Suiza “Estado” (*Staat*), sino “Federación” (*Bund*). La versión francesa de la constitución incluso lo evita extremadamente: en lugar de *Bund*, emplea expresiones como *l’alliance des Confédérés o Confédération* –este último término también fue empleado para la confederación suiza anterior a 1848. Así la terminología francesa se refiere al Estado Federal con el mismo término que emplea para su antecesor confederado.

El federalismo suizo de 1848 no trajo una segunda organización estatal por debajo de la organización de los cantones, a la que cada ciudadano estaría sometido directamente, pero sí trajo una organización paraguas por encima de los cantones, reforzada con el paso del tiempo por el parlamento. Este sistema de parlamentarismo federal ha permanecido en Suiza hasta nuestros días. No le afectó la segunda Constitución Federal de 1874 ni tampoco la más reciente de 1999, la “Constitución Federal 2000”⁴⁰. En general ambas reforzaron la federación a través de un aumento de sus competencias. La constitución de 1874 habilitó a la

³⁸ *Ibid.*, p. 612.

³⁹ *Ibid.*, p. 630.

⁴⁰ Respecto a la constitución suiza de 1874: Franz, Günther (Ed.), *Staatsverfassungen, Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung*, Múnich, Oldenbourg, 1964, p. 584. Stadler, Peter, “Die Schweiz von der Verfassungsrevision 1874 bis zum ersten Weltkrieg”, en Greyerz, Hans von (Ed.), *Geschichte der Schweiz*, Múnich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1991, p. 138. Respecto a la constitución suiza de 1999: Fleiner, Thomas, *Die neue schweizerische Bundesverfassung, Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur*, Basilea, Ginebra & Múnich, Helbing & Lichtenhahn, 2000. Rhinow, René A, *Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 2000.

federación para poder unificar la ley civil y comercial. Esto se logró en dos pasos: con la Ley de Obligaciones (*Obligationenrecht*: OR) de 1881 y con el Código Civil (*Zivilgesetzbuch*: ZGB) de 1912. El Estado suizo se vio reforzado con la unificación de la ley⁴¹. Sucedió lo mismo cuando la constitución de 1874 completó la democracia representativa al nivel federal a través de la democracia directa. La Constitución suiza de 1999 siguió las líneas tradicionales. Las competencias de la federación se vieron ampliadas, pero solo ligeramente⁴².

4. EL PARLAMENTARISMO FEDERAL EN ALEMANIA

4.1. El federalismo constitucional no realizado de 1849

El primer parlamento de Alemania en su conjunto, reunido en Fráncfort del Meno⁴³ en 1848, estaba formado por una sola cámara cuyos miembros habían sido elegidos por el pueblo. Fue una verdadera representación de la nación (alemana) siguiendo la idea de que todos los poderes del Estado emanan del pueblo representado en esta "Asamblea Nacional"⁴⁴. El aspecto federal de Alemania –la Confederación Alemana–, constituida por 33 Estados en 1848, fue obviado por completo⁴⁵.

El objetivo principal de la Asamblea Nacional fue la redacción de una constitución para la Confederación Alemana que reemplazara la confederación por un Estado Federal. A excepción de algunos radicales que lucharon por una república alemana, unificada y democrática, la mayoría de los representantes se mostraron de acuerdo con el federalismo⁴⁶. Por un lado los conservadores, por respeto al elemento monárquico en los Estados miembros, por otro la mayoría de los liberales, debido a las raíces históricas de los Estados miembros, otros para garantizar los aspectos regionales, los Estados alemanes fuera de Prusia o Austria para evitar la supremacía de Prusia o Austria. Así el futuro Estado alemán debía formarse por los Estados miembros pertenecientes a la Confederación Alemana.

La Constitución del Imperio Alemán (*Verfassung des Deutschen Reiches*) fue promulgada en marzo de 1849 por decisión de la Asamblea Nacional. La estructura técnica del futuro Estado Federal se basaba en la idea de que el Estado Federal así como cada uno de los Estados miembros (a excepción de las ciudades-repúblicas de Bremen, Hamburgo, Lübeck y Fráncfort del Meno) deberían estar organizados como una monarquía constitucional (§§ 186 y s). De esta forma eran Estados

⁴¹ Gygi, Fritz, "Die Verfassungsgrundlagen des Schweizerischen Obligationenrechts", en Caroni, Pio (Ed.), *Das Obligationenrecht 1883-1983*, Berner Ringvorlesung zum Jubiläum des schweizerischen Obligationenrechts, Berna, Haupt, 1984, p. 9.

⁴² Fleiner, *Die neue schweizerische Bundesverfassung*, op. cit.

⁴³ Para lo siguiente ver: Kühne, *Die Reichsverfassung der Paulskirche*, op. cit. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 1, op. cit., p. 604.

⁴⁴ Ver arriba capítulo 1.1.

⁴⁵ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 1, op. cit., p. 591. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 268.

⁴⁶ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 1, op. cit., p. 792. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 270.

propios, separados no solo por sus respectivas monarquías y su organización, sino también por las responsabilidades claramente distribuidas entre el Estado Federal y los Estados miembros. En este sentido el nuevo Estado Federal debía ocupar una posición inferior a los Estados miembros. Pero también debía ocupar una posición superior a los Estados miembros debido a sus competencias (§§ 53 y ss) y a un catálogo de derechos básicos de obligado cumplimiento para los Estados miembros (§§ 130 y ss), también por sus principios básicos para las constituciones de los Estados miembros (§§ 186 y ss., 194), por las competencias (§ 63) y algunos otros medios. La supremacía del Estado Federal está en el origen de la ya comentada (ver II B) supremacía de su monarca el Emperador de los Alemanes (*Kaiser der Deutschen*: § 70) sobre los monarcas de los Estados miembros, esta fue una de las razones por las cuales tanto Prusia como Austria, ambos candidatos para la posición de emperador, no aprobaron la Constitución.

Por otro lado, la composición del poder legislativo del Estado Federal fue muy sofisticada debido a su clara base teórica así como por su valor práctico. El parlamento federal, la Dieta Imperial (*Reichstag*: §§ 85 y ss), se organizó según el sistema bicameral, la Cámara Estatal (*Staatenhaus*: §§ 86 y ss) y la Cámara del Pueblo (*Volkshaus*: §§ 93 y ss). La Cámara del Pueblo siguió el modelo de una cámara de representantes cuyos miembros eran elegidos en representación del pueblo del Estado entero. Ambas cámaras disfrutaban de la misma posición, estableciendo de esta manera un verdadero sistema bicameral.

El principio federal encontró su expresión en la Cámara-Estatal. En esto difería de la Cámara Estatal (*Ständerat*) de la constitución suiza de 1848 y también contrastaba con el Senado de la Constitución de los Estados Unidos. No todos los Estados miembro debían ser representados por un número igual de representantes, sino según la población del Estado respectivo (§ 87): 23 Estados miembros fueron representados por un único representante. Además, 16 Estados miembros fueron representados por más de uno, desde dos hasta 40 de la manera siguiente: Prusia 40, Austria 38, Baviera con solo 18, Sajonia con diez, seis fueron previstos para Hesse-Kassel o Schleswig-Holstein, dos miembros para Oldenburg y Sachsen-Weimar, un miembro para cada uno de los principados de Sajonia, también para Liechtenstein y para cada una de las cuatro ciudad-Estados. No fue casualidad que Prusia, Austria y Baviera juntos, recibieran 96 miembros, el mismo número que todos los demás Estados juntos. Para la designación de los miembros de la Cámara Estatal se escogió un sistema interesante. La mitad de los miembros debían ser nombrados por el gabinete y la otra mitad por el parlamento de los Estados miembros. Disposiciones especiales se ocuparon de los Estados miembros con solo un representante en la Cámara Estatal. Si un Estado miembro tenía una organización federal, el nombramiento correspondía a los parlamentos provinciales y no al parlamento central. De esta manera se reconocía la estructura federal de los Estados miembros en la Cámara Estatal. En estos casos no sólo el Estado encontró representación a través de los miembros nombrados por el gabinete, sino que también estaban representados sus estamentos federales a través de los miembros elegidos por las dietas provinciales.

A pesar del hecho de que la Asamblea Nacional surgió de la Federación Alemana y de que implantó un Estado Federal, no se incluyó a los Estados alemanes en el proceso de elaboración de la constitución. Así la Asamblea Nacional dio lugar a un momento de unidad entre la confederación y el Estado Federal: la promulgación centralizada. Tuvo sus raíces en la idea de la representación nacional: sólo el pueblo alemán estaba investido con el poder constitucional. Esa es una de las razones por las que fracasó la constitución: carecía del reconocimiento de la mayoría de los gobiernos respectivos de los Estados alemanes⁴⁷. En otras palabras: nunca llegó a practicarse el federalismo tal y como fue contemplado en la constitución de la Asamblea Nacional. Esta constitución fracasó y no se creó el Estado Federal alemán. Sin embargo, la estructura federal del parlamento sentó las bases de un Estado Federal no sólo en Alemania.

4.1.1. El federalismo imperial de 1867 y 1871

El primer Estado-Federal funcional en Alemania fue la Federación Norte-Alemana (*Norddeutscher Bund*) de 1867 seguida por el Imperio Alemán de 1871. Para explicar la auténtica estructura federal única de los dos, vale la pena recordar sus fundamentos y su historia⁴⁸. Cuando el proyecto de unificación de Alemania fracasó en 1849, las potencias alemanas más importantes, Austria y Prusia, buscaron una reforma de la reestablecida Confederación Alemana. La esencia de la propuesta prusiana fue completar la estructura de la Confederación Alemana con un nuevo órgano⁴⁹. Además de la Asamblea Federal, en la cual solo los Estados miembros tenían representación, debería elegirse un parlamento por todas las partes de la Confederación Alemana. Esta Dieta Imperial unicameral (*Reichstag*) debía representar al pueblo de la Confederación Alemana, mientras que la todavía existente Asamblea Federal habría expresado y representado el aspecto federal. Por supuesto esta construcción no correspondía a un sistema bicameral tal y como fue empleado en los Estados Federales y como había sido adoptado recientemente en 1848 por la federación Suiza. Fue una organización nueva, más enraizada en la práctica política que en un enfoque teórico. De todas formas el federalismo se hizo realidad a nivel parlamentario no a través de un solo parlamento formado por dos cámaras, sino a través de dos órganos separados⁵⁰. Esta propuesta prusiana para una Confederación Alemana reformada, fue empleada en 1866-1867 para la Federación Norte-Alemana y para su ampliación en la creación del Imperio Alemán en 1870-1871.

⁴⁷ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 1, p. 854. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 275. Kühne, *Die Reichsverfassung der Paulskirche*, op. cit., p. 47.

⁴⁸ Ver Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 278.

⁴⁹ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 419.

⁵⁰ El programa de reformas austríacas de 1863 evitó un parlamento; preveía una representación de delegados procedentes de los parlamentos de los Estados miembros: ver Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 420. No llegó a nada debido a la derrota de Austria por Prusia en 1866.

Por eso, con la Constitución de la Federación Norte-Alemana de 1867 y con la Constitución alemana de 1871⁵¹ –esta última una versión enmendada de la primera– se instauraron dos órganos de carácter parlamentario: el Consejo Federal (*Bundesrat*) y la Dieta Imperial (*Reichstag*). Ambos fueron separados sin organización común alguna y diferentes de las dos cámaras de un parlamento bicameral⁵². El Reichstag fue el órgano unificado de la federación –expresado con el uso del término Imperio (*Reich*)– mientras el Consejo Federal representó la construcción federal –utilizando el término federal en lugar de imperial.

El Consejo Federal representaba a los Estados alemanes y por tanto también a los monarcas alemanes. Como hemos señalado antes, era el órgano supremo, dado que detentaba la soberanía del Imperio Alemán. El Consejo Federal, cuando fue creado en 1867 para la Federación Norte-Alemana, representó una continuidad con la Asamblea Federal de la Confederación Alemana pues, no sólo su construcción sino también el número de sus miembros, nombrados por los Estados miembros, permanecieron idénticos⁵³. Esto benefició a Prusia en 1867: a sus votos en la Confederación Alemana se sumaron los votos de los Estados ya anexionados como Hanover. Tras la ampliación del Imperio Alemán en 1870-1871, Prusia detentaba 17 votos, seguido por Baviera con 6, Sajonia y Wurtemberg tenían 4 cada uno, y 17 de los 25 Estados miembros sólo tenían uno. Los miembros no eran libres en el momento del voto. En primer lugar recibían instrucciones de sus gobiernos y en segundo lugar todos los miembros de un Estado tenían que votar de manera unánime. Una enmienda a la constitución podía ser obstaculizada por el veto de 14 votos: por Prusia sola (17 votos) o por Baviera, Sajonia y Wurtemberg juntos (14 votos). No era necesario designar un miembro para cada voto –el número de votos sólo limitaba el número de miembros (Art. 6). El Consejo Federal no sólo se ocupaba de legislar sino también disfrutaba del derecho de promulgar reglamentos para desarrollar las leyes (*Durchführungsverordnungen*), de crear organismos administrativos, de ratificar los tratados y de acordar una declaración de guerra del emperador. Además en algunos aspectos era también un tribunal constitucional (Art. 76 y s). Se presumía que la responsabilidad correspondía al Consejo Federal más que al emperador. Tras el estallido de la Primera Guerra Mundial, se investió con poderes de emergencia al Consejo Federal⁵⁴, no al emperador, ni al canciller, ni a los secretarios de Estado. De todas formas el Consejo tenía una gran implicación en el gobierno del Imperio. Debido a esta posición del Consejo Federal, el Imperio Alemán fue visto no como una monarquía sino como una “aristocracia de gobiernos”⁵⁵ e incluso como una república de Estados

⁵¹ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 271, 384.

⁵² Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 850. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., pp. 293, 305.

⁵³ Expresamente estipulado en su constitución Art. 6: Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 274.

⁵⁴ Ley habilitante del 4.8.1914 (*Reichsgesetzblatt* 1914, S. 327), en: Huber, Ernst Rudolf, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo 3, *Deutsche Verfassungsdokumente 1900-1918*, 3ª Ed., Stuttgart, Kohlhammer, 1990, p. 138.

⁵⁵ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 293.

miembros⁵⁶. Sin embargo, el Imperio Alemán se caracterizaba más como una monarquía, en la cual la posición del monarca no era detentada por una persona individual sino por una asamblea –el Consejo Federal.

El otro órgano parlamentario bajo el Consejo Federal era la Dieta Imperial (*Reichstag*)⁵⁷, concebida como el parlamento del Imperio Alemán porque representaba al pueblo. Su sede en Berlín, inaugurada en 1894, lleva la inscripción “Al pueblo Alemán” (*Dem deutschen Volke*). La Dieta Imperial fue elegida por sufragio secreto, directo y universal. En 1867 y también en 1871 fue el sistema electoral más avanzado del mundo. En general, un representante se elegía por aproximadamente 100.000 habitantes, pero se hicieron excepciones para favorecer a los Estados miembros más pequeños –algo parecido a una concesión federal: así, por ejemplo, Schaumburg-Lippe con 46.650 habitantes debía tener su propio representante, en lugar de compartir este representante con otros 50.000 habitantes de otro Estado miembro⁵⁸. Puesto que los distritos electorales permanecían inalterados a pesar del crecimiento de ciudades como Berlín⁵⁹, en contraste con un pequeño distrito electoral como Schaumburg-Lippe que se encontraba al otro extremo de la escala, uno de los distritos electorales de Berlín, Teltow-Charlottenburg, eligió un representante por 1.282.000 habitantes. La función de la Dieta Imperial se limitó –según las competencias de un parlamento– a legislar, una gran diferencia con respecto al Consejo Federal con todas las responsabilidades que hemos descrito arriba. Pero en el ejercicio del poder legislativo la Dieta Imperial y el Consejo Federal estaban en general a un nivel equivalente: para promulgar una ley se necesitaban las decisiones de ambos órganos, seguidas por la sanción del emperador. Por eso la Dieta Imperial (así como el Consejo Federal y el emperador) podían rechazar un proyecto de ley de los otros órganos implicados en el poder legislativo. El caso fue distinto en el Consejo Federal donde las enmiendas constitucionales no requerían un quórum específico en la presencia de representantes o en la votación: la ley constitucional podía decidirse por mayoría simple, al igual que la ley ordinaria. Así que solo en el Consejo Federal podía una minoría obstaculizar una ley constitucional, tal y como hemos descrito anteriormente⁶⁰.

En el verdadero campo de los parlamentos, el legislativo, se necesitaba la cooperación entre la Dieta Imperial y el Consejo Federal⁶¹. Pero no fue la cooperación procedente de las dos cámaras de un parlamento bicameral. Tampoco fue una cooperación entre dos órganos diferentes, como por ejemplo entre un

⁵⁶ Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª Ed., Berlín, Springer, 1922, p. 714.

⁵⁷ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 860. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 303.

⁵⁸ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 303. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 874.

⁵⁹ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 303, 334. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 874.

⁶⁰ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 304. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 859.

⁶¹ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 920.

parlamento y un gobierno o un jefe de Estado. Fue la cooperación de dos órganos, que en el campo legislativo ejercieron sin duda funciones parecidas a las dos cámaras de un parlamento, aunque la Dieta Imperial fue la menos habilitada de los dos, dado que el Consejo Federal disfrutaba de otros poderes además del legislativo, un hecho que también influyó en su papel en este campo. Desde el aspecto federal podemos caracterizar a esta influencia como un amplio poder de los Estados miembros sobre la federación.

En general el federalismo, como quedó establecido en las constituciones de 1867 y 1871, tiene algún parecido con el caso suizo, dado que también se desarrolló a partir de una federación. Considerado desde el enfoque de los órganos, también se creó para completar la representación ya existente de los Estados con una representación del pueblo. Esta imagen es más verdadera en el caso suizo, porque en Alemania la construcción del Consejo Federal se asumió desde la Confederación Alemana. El caso suizo fue distinto, ambas representaciones permanecían separadas y no organizadas como partes de un solo órgano. También de manera parecida a Suiza, el nuevo poder ejecutivo de la federación fue concedido a órganos federales, pero de una manera bien distinta: no se estableció un gobierno del Imperio en un sentido verdadero, como había sucedido en Suiza, sino que se distribuyó entre el Consejo Federal y el Emperador, pero generalmente ejercido por el Canciller Imperial. Otra diferencia con el caso suizo, los órganos ejecutivos no eran sólo de la federación: según la constitución de 1871 el Consejo Federal se formó por representantes de los Estados (Art. 6), el oficio de Emperador se detentó de manera obligatoria por el Rey de Prusia (Art. 11) y el oficio de Canciller Imperial en la mayoría de los casos por el Primer Ministro prusiano⁶². Lentamente estos órganos se fueron completando con órganos pertenecientes únicamente a la federación. Cuando las ramas de la administración federal se extendieron para cubrir áreas como asuntos exteriores, asuntos coloniales, asuntos de la armada, etc., se nombraron para este fin a los llamados subsecretarios⁶³. Al principio, solo se les reconocía el carácter de diputado del Canciller Imperial para así evitar la formación de un Gabinete Federal. No fue hasta 1917, cuando se convirtieron en responsables de la Dieta Imperial⁶⁴. De esta manera, el organismo del Canciller Imperial y los secretarios de Estado se acercaron por su carácter, a un Gabinete Federal.

El federalismo alemán de 1867 y 1871 tenía un carácter muy definido, debido a la estrecha conexión constitucional y política entre la federación y uno de los Estados miembros: Prusia. Las conexiones principales han sido descritas arriba: Emperador/ Rey de Prusia, Canciller Imperial/ Primer Ministro prusiano, y dominio de Prusia en el Consejo Federal. Además, el sistema administrativo de Prusia

⁶² Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 800. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 301.

⁶³ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., p. 823. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 307.

⁶⁴ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 3, op. cit., p. 398. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 334.

fue adoptado por la mayoría de los Estados del norte de Alemania e influyó en los Estados del sur⁶⁵. Más tarde hubo otras similitudes, pero la diferencia entre estos dos grupos de Estados permaneció. El Imperio nunca llegó a ser el bloque uniforme que podría parecer visto desde fuera de Alemania.

También vale para el federalismo alemán la imagen de paraguas empleada para la federación suiza. Al principio, el sistema federal alemán de 1867 y 1871 fue una ampliación técnica de una confederación para convertirse en un Estado Federal: el Estado Federal Norte de Alemania todavía se llamaba *Bund* como había sido llamado el *Deutscher Bund* anteriormente. Tampoco el órgano supremo, el Consejo Federal, cambió su nombre hasta 1871, cuando el Estado Federal llegó a denominarse Imperio (*Reich*), y la sustitución del título Canciller Imperial por Canciller Federal dio lugar a un largo debate. El carácter de paraguas también se manifiesta en la ausencia de un código de derechos básicos que forman parte de las constituciones de los Estados miembros⁶⁶. Este cuadro se corresponde con las competencias que, como en el caso suizo, podrían haber sido las competencias de una confederación. Por ejemplo el ejército se formaba con los contingentes de los Estados miembros, sólo la armada era una unidad de carácter imperial⁶⁷. Como en Suiza, la implantación de las leyes o los reglamentos de los órganos imperiales se realizaba, en general, por los órganos de los Estados miembros. La imagen de un paraguas se basa en el hecho de que, como en Suiza, los órganos imperiales eran los más elevados: los secretarios de Estado, el tribunal supremo, como el Tribunal Imperial (*Reichsgericht*), se encontraban en la cima de una jerarquía de órganos administrativos, en cuya base los tribunales seguían siendo los de los Estados miembros⁶⁸. Una excepción fue la del territorio de Alsacia-Lorena (Elsass-Lothringen) que fue un territorio imperial (*Reichsland*), gobernado por las autoridades imperiales; la misma imagen sirve para las colonias alemanas⁶⁹. Este paraguas sobre los Estados miembros se vio reforzado con el paso del tiempo. Sin embargo, no lo detentaba un parlamento bicameral como en Suiza sino un parlamento unicameral (la Dieta Imperial), junto con el poderoso Consejo Federal y en cierta medida el emperador.

4.1.2 El federalismo republicano de 1919

Tras la caída del Imperio Alemán al final de la Primera Guerra Mundial⁷⁰, las sublevaciones revolucionarias, la abdicación de los monarcas alemanes y el siguiente periodo de transición, el Imperio Alemán aprobó una nueva constitución

⁶⁵ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 312.

⁶⁶ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., pp. 988, 1004.

⁶⁷ Ibid, pp. 988, 1004.

⁶⁸ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., pp. 961, 979. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 298.

⁶⁹ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, op. cit., pp. 437, 610. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 289.

⁷⁰ Para lo siguiente, ver: Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., pp. 224 y ss. Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 6, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1981.

en 1919, a través de una asamblea nacional que se reunió en la pequeña ciudad de Weimar. Con esta Constitución de Weimar (*Weimarer Reichsverfassung*: WRV)⁷¹ el Imperio Alemán se convirtió en una república en si misma y para sus Estados miembros.

La abdicación de los monarcas, hecho estrechamente ligado al ya prevaleciente principio democrático, propició la idea de organizar el Imperio Alemán según la estructura de un Estado unificado descentralizado⁷². El primer borrador de la constitución siguió esta línea⁷³. A los Estados miembros de antaño se les denomina *Länder* en lugar de “Estados”, y no se creyó necesaria una representación de estos *Länder* entre los órganos de la federación. Se propuso una nueva formación territorial. Por un lado los *Länder* más pequeños debían unirse, mientras que por el otro, Prusia se dividió en varios *Länder*, cada provincia prusiana se reconoció en su carácter como *Land*.

Pero estas ideas nuevas no podían superar la posición tradicional de los *Länder*, especialmente en un contexto lleno de sublevaciones y rumores, que requería un fuerte poder estatal, que solo podían suministrar los *Länder*, especialmente los más fuertes como Prusia⁷⁴. Así que la Constitución de Weimar introdujo el federalismo de nuevo, asumiendo el federalismo de 1871: los *Länder* seguirían existiendo, con algunas excepciones⁷⁵, y mantuvieron su carácter tradicional como Estados.

A nivel parlamentario se adoptó la Dieta Imperial y el Consejo Federal fue reemplazado por el Consejo Imperial. A primera vista la situación tradicional permanecía: se crearon dos órganos separados, no un único parlamento con dos cámaras. Pero esta vez se introdujo un profundo cambio de rango entre los dos órganos: la Dieta Imperial fue el máximo órgano de la federación, seguido por el Presidente Imperial (*Reichspräsident*), el Gabinete Imperial (*Reichsregierung*) y finalmente el Consejo Imperial⁷⁶. La razón de esta nueva propuesta se deriva del principio constitucional que contempla el principio democrático por encima de los demás principios. La Constitución de Weimar se fundamentó de manera expresa en la autodeterminación del pueblo alemán, tal y como aparece en la introducción de la constitución. Así que la representación del pueblo, el parlamento, tuvo que ser superior a los demás órganos del Imperio⁷⁷. Este parlamento era la Dieta

⁷¹ Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo 4, *Deutsche Verfassungsdokumente 1919-1933*, op. cit., pp. 151 y ss.

⁷² Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., p. 66. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 337.

⁷³ Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., p. 70. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 6, op. cit., p. 1179.

⁷⁴ Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., p. 28. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 6, op. cit., p. 56.

⁷⁵ Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., p. 254. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 6, op. cit., p. 374.

⁷⁶ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 346.

⁷⁷ Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., p. 9. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 346.

Imperial elegida por el pueblo. El Presidente Imperial también recibía su cargo de una elección del pueblo y nombraba al Gabinete Imperial. Esto situó a los *Länder* por debajo de estos órganos, en conformidad con la teoría de que el principio federal no era igual al principio democrático.

La existencia de un Gabinete Imperial que detentaba el poder ejecutivo restringió el papel de legislador del Consejo Imperial, siguiendo el principio de la separación de poderes (Gusy, n. 11, 254). Pero incluso en este campo más restringido –en comparación con su antecesor, el Consejo Federal– tuvo que estar por debajo de la Dieta Imperial. Los proyectos de ley no requerían tramitaciones paralelas como en un parlamento bicameral. Los proyectos de ley, una vez aprobados por el parlamento unicameral, la Dieta Imperial, sólo podían ser vetados por el Consejo Imperial. Sin embargo este veto no era relevante dado que la Dieta Imperial podía pasar por encima del veto, reiterando su posición original (*Beharrungsbeschluss*) con una mayoría de dos tercios⁷⁸. En teoría, según las palabras de la Constitución de Weimar (Art. 67), el Consejo Imperial también debía servir como un cuerpo de asesoramiento para el Gabinete Imperial, aunque nunca se llevó a la práctica.

Como representación de los Estados-*Länder*, los miembros del Consejo Imperial fueron nombrados por sus gobiernos (Art. 63). En términos funcionales ellos representaban estos gobiernos y estaban obligados a seguir sus instrucciones. Para los miembros prusianos la situación fue diferente, porque Prusia se encontraba organizada ya de una manera que se acercaba al federalismo⁷⁹, puesto que las provincias prusianas tenían sus propias Dietas Provinciales. Por ello, la mitad de los miembros prusianos del Consejo Imperial fue nombrada por el gobierno prusiano y la otra mitad fue elegida por las Dietas Provinciales. Por supuesto estos últimos no podían recibir instrucciones del gobierno prusiano, debido a la separación de poderes entre el gobierno y las Dietas Provinciales. De este modo, los miembros prusianos no se vieron obligados a votar de manera anónima como los miembros de los demás *Länder*. Esto debilitó la posición prusiana en el Consejo Imperial.

Como sucedió en el Consejo Federal antes de 1918, el número de votos del Consejo Imperial estaba en relación con la población de los *Länder*⁸⁰. El número de *Länder* se había reducido a 18⁸¹ (1875: 25) porque los pequeños principados de Sajonia ya formaban el nuevo *Land* de Turingia. En estos 18 *Länder* de 1919, Prusia tenía 27 votos, seguido por Baviera (11) y Sajonia (7), pero diez *Länder* estaban representados por solo un voto cada uno. También hay que señalar que, como había sucedido en la constitución de 1871, el número de votos limitaba el número de miembros (Art. 63); por ejemplo los 11 votos de Baviera podían ser emitidos por un solo miembro.

⁷⁸ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 347. Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., p. 156.

⁷⁹ Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 4, *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*, 2ª Ed., Stuttgart, Kohlhammer, 1982 p. 358.

⁸⁰ Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., p. 255.

⁸¹ En 1929 a 17 porque Waldeck fue incorporado a Prusia.

En 1933 y 1934 la estructura federal del Imperio Alemán fue rápidamente reemplazada por un sistema descentralizado⁸². El último paso, dado en febrero de 1934, fue el de suprimir el Consejo Imperial. Como el principio federal, el principio democrático fue suprimido reduciendo a nada el papel de la Dieta Imperial que aun subsistía, y que no desempeñó ninguna función bajo la dictadura del Nacionalsocialismo.

4.1.3. El federalismo democrático de 1949

1. La República Federal Alemana

El federalismo desempeñó un papel importante tras el declive del Estado alemán en 1945⁸³. En Alemania el Estado se restablecía primero en los *Länder* a través de unas constituciones democráticas. Por supuesto estos *Länder* no fueron organizados federalmente debido a razones geográficas. El Estado más grande, Prusia, fue disuelto en 1947 y reemplazado por nuevos *Länder*. Las constituciones de los *Länder*, promulgadas en su mayoría en 1946-1947, y algunas en 1950-1952, organizaron las Dietas Provinciales (*Landtage*) como parlamentos unicamerales⁸⁴. Solo Baviera creó un senado (*Senat*) por debajo de un parlamento (*Landtag*) para representar a las corporaciones sociales, económicas, culturales y comunales⁸⁵. Esta solución casi-bicameral no obedecía a una idea federal. El senado de Baviera se aproximaba mucho al Consejo Imperial, y en 1998 fue suprimido.

Las deliberaciones sobre cómo organizar el Estado alemán después del final de la guerra ya habían surgido durante la guerra y continuaron en los años siguientes. Solo unas pocas de entre todas las propuestas contemplaban un Estado descentralizado: en términos generales estas quedaban restringidas a las propuestas comunistas⁸⁶. Solo en Baviera hubo propuestas para una confederación⁸⁷. La gran mayoría de las propuestas contemplaban un Estado Federal. En este caso una minoría consideraba un parlamento bicameral⁸⁸, mientras que una mayoría clara defendía la propuesta de la Constitución de Weimar de 1919 con sus dos órganos separados⁸⁹.

⁸² Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 377. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 348.

⁸³ Para lo siguiente, ver: Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 391. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 361. Eschenburg, Theodor & Jäckel, Eberhard (Eds.), *Jahre der Besatzung. 1945-1949*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1983. Sobre la ley orgánica: Dreier, Horst & Bauer, Hartmut, *Grundgesetz, Kommentar*, tomos 1 - 3, Tübingen, Mohr Siebeck, desde 1996. Dolzer, Rudolf & Abraham, Hans J. (Eds.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, Müller, edición de hojas sueltas.

⁸⁴ Fischer, Erich (Ed.), *Verfassungen deutscher Länder und Staaten, Von 1816 bis zur Gegenwart*, Berlín, Staatsverlag der DDR, 1989, p. 337.

⁸⁵ Fischer, *Verfassungen deutscher Länder und Staaten*, op. cit., p. 338.

⁸⁶ Benz, Wolfgang (Ed.), *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen, Zur Geschichte des Grundgesetzes, Entwürfe und Diskussion 1941-1949*, Múnich, Deutscher Taschenbuch-Verlag, 1979, pp. 120, 446, 449.

⁸⁷ *Proyecto constitucional de Jakob Fischbacher* (Partido de Baviera), 1949, en Benz, *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen*, op. cit., p. 433.

⁸⁸ Benz, *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen*, op. cit., pp. 87, 103, 143, 239, 323, 430.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 87, 178, 216, 248, 259, 264, 295, 298, 305, 321, 359, 429.

En la realidad política de los años inmediatamente posteriores a 1945, cualquier idea de un Estado no-federal era irreal debido a los ya existentes Estados-*Länder*. Las alternativas solo podían presentarse entre una confederación o una federación. Los Estados-*Länder* de la zona de ocupación soviética ya tenían decidida esta cuestión en sus constituciones: según estas, los respectivos Estados-*Länder* debían formar parte de una República Democrática Alemana –todavía sin fundar en ese momento– considerada como un Estado Federal. Aunque sin provisión alguna en las constituciones de los *Länder* de las zonas de ocupación americana, británica y francesa, la idea de un Estado Federal también prevalecía⁹⁰.

En 1948⁹¹ los tres aliados occidentales apoyaron la creación de un Estado alemán formado por los Estados-*Länder* de sus zonas de ocupación. Debido a la existencia de los Estados-*Länder*, la futura constitución de Alemania no fue debatida ni redactada por una asamblea nacional elegida por el pueblo, sino por el Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*), formado por los delegados elegidos por las Dietas Provinciales de los Estados-*Länder*. Tampoco el proyecto fue promulgado por una asamblea nacional, sino conforme a los Estados-*Länder* con el consentimiento de sus parlamentos. Así, la República Federal Alemana fue creada por sus partes, los *Länder*; no por el pueblo.

Esta constitución, la Ley Fundamental (*Grundgesetz*, GG) de 1949⁹² restaura, entre otros, los principios democrático y federal (Art. 20 GG). Ambos principios fueron considerados de tanta importancia que no podían ser suprimidos por una enmienda: la existencia de los *Länder* y su participación general en el parlamento de la federación pertenecía a las provisiones constitucionales no-enmendables (Art. 79).

Esta participación en el parlamento federal toma cuerpo a través de una organización que adoptó la Constitución de Weimar de 1919: el poder legislativo se otorga a dos órganos: la Dieta Federal (*Bundestag*: Art. 38 y ss) y el Consejo Federal (*Bundesrat*: Art. 50 y ss), al igual que en 1919 con la Dieta Imperial y el Consejo Imperial. El primero tiene el rango de órgano supremo, es la representación nacional que realiza el principio democrático; el segundo órgano es la representación de los *Länder* y es el ejercicio del principio federal.

Aunque el Consejo Federal representa a los *Länder* según su población, no es el antiguo Consejo Imperial bajo un nuevo nombre. No se da esa gran diferencia en el número de votos que había en sus antecesores de 1871 y 1919. Ahora cada *Land* tiene por lo menos 3 votos pero no más de 6 (Art. 51). El peso en la votación entre un *Land* pequeño y otro mucho más grande no es bien pronunciado como en periodos anteriores. Todos los votos deben ser emitidos unánimemente,

⁹⁰ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 420.

⁹¹ Para lo siguiente véase: Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 412. Eschenburg & Jäckel, *Jahre der Besatzung, 1945-1949*, op. cit., p. 459.

⁹² Franz, *Staatsverfassungen*, op. cit., pp. 226 y ss. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 414.

incluso por un solo votante. En palabras de la Constitución, los miembros del Consejo Federal tienen que ser miembros de los gobiernos provinciales (*Landesregierungen*), que pueden sin embargo nombrar delegados (Art. 51). Su participación en el parlamento es parecida al Consejo Imperial de antaño –con una gran excepción. A diferencia de la situación descrita con la Constitución de Weimar de 1919, la Dieta Federal en ningún caso puede pasar por encima de un veto del Consejo Federal, debido a que se requiere su aprobación –expresa en caso de dejación de responsabilidades (Art. 77). En la realidad política el Consejo Federal se convirtió en un instrumento muy eficaz del poder ejecutivo de los *Länder*; oponiéndose o apoyando al poder ejecutivo de la federación⁹³. Por ello, las competencias de la federación alemana giran alrededor de dos órganos legislativos, que no son las dos cámaras de un parlamento, sino los poderes gubernamentales de los Estados-*Länder* y de la federación. Por tanto, este cuadro de una representación de Estados miembros en una federación difiere mucho del cuadro tradicional al que daría lugar un parlamento bicameral.

Hay que mencionar que el principio federal también toma cuerpo en otro órgano, en la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*; Art. 54). Está formada por los representantes de la Dieta Federal y un número igual de miembros elegidos por los parlamentos de los *Länder*. Su única misión es el nombramiento del Presidente Federal (*Bundespräsident*), que es elegido por los representantes del Estado Federal junto con los representantes de los Estados miembros.

2. La República Democrática Alemana

La República Democrática Alemana (RDA)⁹⁴ también fue fundada por una constitución en 1949⁹⁵. A diferencia de la parte occidental de Alemania, la constitución surgió de una asamblea similar a una representación nacional, la “Cámara Provisional del Pueblo”, pero carecía del verdadero carácter representativo debido a su sofisticado sistema electoral, que otorgó la mayoría al partido comunista y a organizaciones bajo su influencia. Sin embargo la constitución de la República Democrática Alemana de 1949 contenía el principio democrático y también el principio federal. En muchos aspectos esta constitución intentó dar continuidad a la tradición de la constitución de 1919. De modo similar a 1919, la República Democrática Alemana tampoco siguió el modelo bicameral. La Cámara del Pueblo (*Volkskammer*) y la Cámara-Estatal (*Länderkammer*) no estaban organizadas como dos cámaras de un parlamento sino como dos órganos separados. La Cámara del Pueblo se caracterizó como “la representación del pueblo de la república” (*Volksvertretung der Republik*) y se denominó expresamente “el órgano supremo del pueblo” (*Höchstes Organ der Republik*; Art. 50). Se elegía por sufragio universal, igual, - directo y secreto. La Cámara-Estatal se denominaba

⁹³ Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 417.

⁹⁴ Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit., p. 380. Autorenkollektiv, *Staats- und Rechtsgeschichte der DDR, Grundriß*, Berlín, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1983.

⁹⁵ Franz, *Staatsverfassungen*, op. cit., pp. 270 y ss.

“representación de los *Länder*” (*Vertretung der Länder*: Art. 71). A diferencia de la Constitución de Weimar de 1919 y también de la Ley Fundamental de 1949, pero de forma parecida a lo sucedido en Austria desde 1920, los miembros debían ser elegidos por los parlamentos provinciales y –a diferencia de Austria– debían, en general, ser miembros de estos parlamentos. Si se hubiera llevado a cabo esta Cámara-Estatal hubiera tenido el carácter de una asamblea de comités de los parlamentos provinciales parecida a la Cámara de Representantes austriaca entre 1861 y 1873. Las responsabilidades hacia la Cámara del Pueblo eran muy parecidas a las del Consejo Federal de la Ley Fundamental de 1949. Debido a la influencia política del partido comunista sobre todos los órganos estatales ni la Cámara del Pueblo ni la Cámara Estatal llegaron a tener el papel que establecía el texto de la constitución. Además la estructura federal fue desmontada en los años posteriores. Ya en 1952, solo tres años después de 1949, los gobiernos y los parlamentos de los *Länder* y, en 1958 la Cámara Estatal, fueron suprimidos⁹⁶. En 1968 la pérdida del federalismo fue certificada por una nueva constitución⁹⁷.

El territorio fue organizado en distritos (*Bezirke*: Art. 81), dando al República Democrática Alemana el carácter de un Estado unificado descentralizado. El partido comunista ya oficialmente dominante (Art. 1) aportó un efecto muy centralizador. Solo tras el declive de la República Democrática Alemana esta parte de Alemania entró a formar parte del sistema federal con la ampliación de la Ley Fundamental de 1949 sobre estos territorios en 1990.

5. DEL PARLAMENTARISMO DESCENTRALIZADO AL PARLAMENTARISMO FEDERAL EN AUSTRIA

5.1. El parlamentarismo descentralizado de 1861-1867

A veces el desarrollo constitucional de la monarquía de los Habsburgos en el siglo XIX, especialmente en la parte no-húngara (denominada “Austria” por brevedad), ha sido descrita como una lucha entre el centralismo y el federalismo⁹⁸. Esta concepción surge de un enfoque muy estrecho que se centra solo en un elemento específico de la situación constitucional, la distribución de responsabilidades entre el parlamento central y las dietas de las provincias⁹⁹. Pero durante el siglo XIX la

⁹⁶ Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 438. H. Mitteis, Heinrich & Lieberich, Heinz, *Deutsche Rechtsgeschichte, Ein Studienbuch*, 19ª Ed., Múnich, Beck Verlag, 1992, p. 500.

⁹⁷ Fischer, *Verfassungen deutscher Länder und Staaten*, op. cit., p. 495. Autorenkollektiv, *Staats- und Rechtsgeschichte der DDR*, p. 206.

⁹⁸ Hellbling, Ernst C., *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Ein Lehrbuch für Studierende*, Viena, Springer, 1974, p. 346. Malfèr, Stefan, “Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie, Siebzig Jahre Verfassungsdiskussion in Cisleithanien”, en Rumpel, Helmut & Urbanitsch, Peter (Eds.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, tomo 7/1, *Verfassung und Parlamentarismus, Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, pp. 11-67, 28.

⁹⁹ Brauneder, Wilhelm, “Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Volksbildungswesens”, en Rill, Heinz Peter & Lienbacher, Georg (Eds.), *Zeitschrift für Verwaltung*, 3/80, Viena, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, 1980, p. 209.

parte no-húngara estaba organizada como un Estado unificado descentralizado¹⁰⁰. La estructura monárquica exigía básicamente la centralización del poder estatal, debido a la soberanía del monarca descrita arriba (II B). Esto también es cierto en el desarrollo constitucional de la Monarquía de los Habsburgos. Las tres partes del poder estatal pertenecían a una sola organización que monopolizaba el carácter del Estado: el “Imperio”. La soberanía nunca pertenecía a los *Länder*; que eran vistos como provincias del Estado¹⁰¹. Así la judicatura se ejercía por los tribunales del Estado (no de los *Länder*). También la administración era ejercida por órganos del Estado (no de los *Länder*, excepto algunas competencias de autogobierno). Por eso, en general, las leyes incluso de los *Länder* se ejercían por órganos del Estado, sus tribunales y sus organismos administrativos. Solo existieron organismos administrativos de los *Länder* para unas pocas competencias. El poder legislativo estaba exclusivamente en manos del monarca, a quien los organismos representativos dirigían sus propuestas a través de proyectos de ley. La constitución de 1861 creó el Consejo Imperial (*Reichsrat*) para representar los intereses del “Imperio” y las Dietas Provinciales (*Landtage*) para representar los intereses de los respectivos *Länder*¹⁰². Sin embargo, esta representación sólo podía ser ejercida en una sola dirección: hacia el emperador. Así que, según el caso, el emperador promulgaba las leyes – leyes para el Estado entero así como para una sola provincia. Todas las leyes eran formalmente leyes imperiales y por ello una ley para una determinada provincia se veía como una ley del Estado pero de carácter parcial (*partielles Gesamtstaatsgesetz*)¹⁰³. Estas leyes –para el Estado entero así como para una sola provincia– estaban sujetas a la norma de que una ley nueva (incluso una ley provincial) pasaba por encima de una ley más antigua (incluso si era vigente para el Estado entero): *lex posterior derogat priori*¹⁰⁴.

Las competencias de las Dietas Provinciales eran pocas¹⁰⁵. A partir de 1867 las competencias del Estado estaban enumeradas de forma exclusiva y las demás correspondían a la legislación provincial. Pero esto no quiere decir que el grueso de las competencias estaba concentrado en manos de los parlamentos provinciales. Todas las importantes eran del Estado, que además iba asumiendo cada vez más en el parlamento central, a través de su legislación sobre competencias.

La constitución austriaca de 1861 no se refería a una monarquía constitucional, sino a una monarquía con limitaciones surgidas de la modernización de los Estados¹⁰⁶. Esto tuvo su impacto sobre el parlamento. Era preciso establecer alguna clase de representación, pero no un parlamento en el sentido auténtico para así evitar una representación del pueblo. Por eso el Consejo Imperial estaba formado por

¹⁰⁰ Brauneder, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, op. cit., pp. 73, 104, 156, 204.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 157.

¹⁰² Bernatzik, Edmund, *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, 2ª Ed., Viena, Manz, 1911, p. 255.

¹⁰³ Brauneder, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, op. cit., p. 204.

¹⁰⁴ Hellbling, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, op. cit., p. 382.

¹⁰⁵ Brauneder, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, op. cit., p. 156.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 151.

dos cámaras, aunque ninguna por elección popular. La Cámara de los Señores (*Herrenhaus*) era, en pocas palabras, nombrada por el monarca. La segunda cámara, la Cámara de los Representantes (*Abgeordnetenhaus*), no se elegía como otras cámaras con este mismo nombre, sino que estaba formada por miembros de las Dietas Provinciales. Desde la perspectiva de los sistemas bicamerales, uno con una cámara de nobles y otro con una cámara federal como alternativa a la primera cámara frente a una segunda elegida por sufragio universal, el Consejo Imperial combinó las alternativas de la primera sin desarrollar la segunda. El papel de una cámara de nobles fue desarrollado por la Cámara de los Señores y el de la cámara federal por la de Representantes¹⁰⁷. Desde el punto de vista constitucional, esta fue una construcción única, pero le dio a este parlamento un carácter muy federalista: la cámara federal reemplazó a la usual representación del pueblo, sus coetáneos caracterizaron a la Cámara de Representantes como una cámara de las provincias, más exactamente, como una “Asamblea de delegados de las provincias” (*Deputiertenversammlung der Landtage*)¹⁰⁸. A pesar de esta construcción, se desarrolló una verdadera vida parlamentaria en la Cámara de los Representantes, porque sus miembros no solo se preocupaban de reforzar los intereses de las Dietas Provinciales que representaban sino también de otros intereses.

El sistema electoral de las Dietas Provinciales no se basaba en un sufragio universal, estaba ligado a clases específicas, es decir, a los grandes terratenientes, a los habitantes de las comunas rurales y a los ciudadanos de las ciudades¹⁰⁹. En la Cámara de Representantes estos intereses se combinaban por encima de las fronteras de las provincias, por lo que la cámara federal también sirvió como una representación del Estado en su conjunto.

El carácter del Consejo Imperial no se vio afectado cuando la constitución de 1861, fue reemplazada en 1867 por una nueva¹¹⁰, centrada en una monarquía constitucional¹¹¹. En 1873 se introdujeron las elecciones a la Cámara de Representantes. Por un lado esto significó que el carácter de esta cámara ahora sí se correspondía con su nombre, pero por otro, las provincias perdieron su

¹⁰⁷ Brauner, Wilhelm, “Bicameralism upon two first chambers, the Austrian House of Representatives as a non-elected representation of provinces”, en Blom, H. W. & Blockmans, W. P. & de Schepper, H. (Eds.), *Bicameralisme, Tweekamerstelsel vroeger en nu*, La Haya, SDU Uitgeverij, 1992, p. 299.

¹⁰⁸ Brauner, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, op. cit., p. 157.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 152. Melik, Vasilij, “Zusammensetzung und Wahlrecht der cisleithanischen Landtage”, en Rumpel, Helmut & Urbanitsch, Peter (Eds.), *Die Habsburgermonarchie 1848 - 1918*, tomo 7/ 1, *Verfassung und Parlamentarismus, Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, pp. 1311-1352.

¹¹⁰ Bernatzik, *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, op. cit., p. 366.

¹¹¹ Brauner, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, op. cit., p. 169. Sutter, Berthold, “Probleme einer österreichischen Parlamentsgeschichte”, en Rumpel, Helmut & Urbanitsch, Peter (Eds.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, tomo 7/ 1, *Verfassung und Parlamentarismus, Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, pp. 541-568.

representación en el parlamento central. Desde ese momento hasta el final de la Monarquía de los Habsburgos en 1918, las provincias no estuvieron representadas en el parlamento central: era un sistema de parlamento bicameral de un Estado unificado descentralizado.

5.1.1. El federalismo democrático desde 1920

El nuevo Estado republicano fundado en 1918, seguía inicialmente el modelo del ya difunto Estado monárquico en su estructura: un Estado unitario descentralizado¹¹². Su fundación fue obra de la Asamblea Nacional Provisional (*Provisorische Nationalversammlung*) formada solo por aquellos miembros de la Cámara de Representantes elegidos en distritos electorales de lengua alemana¹¹³. Esta asamblea se arrogaba el poder del estado por el título de una representación del pueblo como principio democrático: todos los poderes del Estado residían en esta Asamblea Nacional¹¹⁴. La Asamblea Nacional no compartía su poder legislativo con una representación de las aún existentes, y también las recién fundadas provincias. De alguna manera, la situación guardaba mucho parecido con la Asamblea Nacional Alemana en 1848-1849 en Fráncfort del Meno, que también se contemplaba como el único poder legislativo y por ende el único capacitado para redactar una constitución. Cuando en 1919 la Asamblea Nacional Provisional fue reemplazada por la elegida Asamblea Nacional Constituyente (*Konstituierende Nationalversammlung*), la situación no cambió¹¹⁵.

Sin embargo las provincias ya estaban implicadas en la fundación del nuevo Estado y, en gran medida, en los siguientes pasos constitucionales¹¹⁶. Esto no se consiguió mediante la representación provincial dentro, o al lado de la organización parlamentaria, sino a nivel gubernamental. Los miembros del gobierno central negociaban con los representantes de los gobiernos de las provincias¹¹⁷. En las conferencias entre los diputados y los miembros del gobierno central, las llamadas Conferencias de las Provincias (*Länderkonferenzen*), se abrió el camino hacia una nueva constitución. Debido a esta influencia de las provincias se diseminó gradualmente la idea de que la constitución venidera debería contemplar un Estado Federal. Esta idea, por supuesto, influyó en la estructura del parlamento.

¹¹² Brauner, *Deutsch-Österreich 1918, Die Republik entsteht*, op. cit., p. 94. Adamovich, *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes*, op. cit., p. 22.

¹¹³ Brauner, *Deutsch-Österreich 1918, Die Republik entsteht*, op. cit., p. 32. Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, op. cit., p. 13.

¹¹⁴ Kelsen, Hans, *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Mit einer historischen Übersicht und kritischen Erläuterungen herausgegeben*, tomo 1, Viena & Leipzig, F. Deuticke, 1919, p. 17.

¹¹⁵ Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, op. cit., p. 139. Brauner, *Deutsch-Österreich 1918, Die Republik entsteht*, op. cit., p. 205.

¹¹⁶ Brauner, *Deutsch-Österreich 1918, Die Republik entsteht*, op. cit., p. 64.

¹¹⁷ Schmitz, Georg, "Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919 - 1920, Aus der Entstehungsgeschichte der österreichischen Bundesverfassung", en Brauner, Wilhelm et al (Eds.), *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 1, Viena, Manz, 1979, pp. 21-40, 24.

Se redactaron muchos borradores para la nueva constitución, como por ejemplo los redactados por Hans Kelsen y por los partidos políticos, pero solo uno de estos borradores contemplaba un sistema bicameral¹¹⁸. En contra de esta propuesta se encontraba la teoría constitucional: el principio democrático debería prevalecer siendo de mayor rango que los otros principios manifestados en los inicios del nuevo Estado¹¹⁹. Así que la representación del pueblo iba a ser el único órgano supremo del Estado. Como resultado de este enfoque no solo era imposible que un presidente del Estado formase un contrapeso al parlamento, sino que ninguna representación de las provincias pudiera tener igualdad con la representación de los ciudadanos. Bajo estas condiciones teóricas se encontró una solución específica para ambos aspectos en la Constitución Federal (*Bundes-Verfassung*) de 1920¹²⁰. El parlamento federal obedece a la idea de una representación popular y, en consecuencia, se organiza en una sola cámara, elegida por sufragio universal, igual, directo y secreto, y por eso se le denomina el Consejo Nacional (*Nationalrat*: Art. 24 y ss.) La representación de las provincias corresponde a un órgano independiente que ocupa una posición muy débil, por debajo del parlamento unicameral: el Consejo Federal (*Bundesrat*: Art. 34 y ss.). En la plasmación del principio federal a nivel parlamentario Austria siguió el patrón alemán de dos órganos: el Consejo Federal recuerda al Consejo Imperial de la constitución alemana de 1919.

El principio democrático no solo encuentra su expresión en la posición menor del Consejo Federal, sino también en su composición específica¹²¹. Este pensamiento según líneas democráticas no solo se opuso a una representación de las provincias con un número de representantes igual para cada provincia como en Suiza, sino también a la versión alemana, según la cual los miembros del órgano federal deberían ser nombrados por los gobiernos de las provincias. Frente a estas propuestas, los miembros del Consejo Federal en Austria debían tener una legitimidad democrática: en primer lugar, debían ser elegidos por las Dietas Provinciales y en segundo lugar, el tamaño de la población de cada provincia debió influir en el número de sus miembros (Art. 34). Frente al número fijo de representantes en el Consejo Nacional, el número de miembros del Consejo Federal se determinaba otra vez después de cada censo. Sin embargo la representación de la provincia con mayor población se veía restringida a doce delegados, mientras que se les garantizaba 3 delegados a las provincias más pequeñas –todas las demás provincias tenían un número proporcional de delegados. Debido a las elecciones realizadas por las Dietas Provinciales y a la

¹¹⁸ Erster Entwurf der Christlichsozialen Partei, en Ermacora, Felix (Ed.), Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht, Viena, Berger, 1967, p. 29. Proyectos de Kelsen en: Schmitz, Georg, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung, Viena, Manz, 1981.

¹¹⁹ Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 211. Kelsen, *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich*, op. cit., p. 115.

¹²⁰ Kelsen, *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*, op. cit.

¹²¹ Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 219. Adamovich, *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes*, op. cit., p. 150.

distribución de los miembros, no son tanto las provincias como el pueblo de las provincias el que estaba representado en el Consejo Federal austriaco.

El Consejo Federal no fue creado para desempeñar un papel activo como parlamento¹²². Su posición se restringe –de manera parecida al Consejo Imperial alemán de 1919 y el Consejo Federal de 1949 respectivamente– a plantear objeciones a las decisiones del Consejo Nacional, pero este parlamento puede reiterar su posición original (*Beharrungsbeschluss*), así que las objeciones del Consejo Federal solo tienen el carácter de un veto de suspenso en la mayoría de los casos. En la primera sesión del Consejo Federal de 1920 hubo dos declaraciones en el sentido de que este órgano no quería ser un obstáculo para poder legislativo del Consejo Nacional Protocolo estenográfico de la primera asamblea del consejo federal el 01.12.1920¹²³.

Esto ha sido así hasta hoy. La explicación se encuentra en la representación de los partidos políticos. Los miembros del Consejo Federal –elegidos por las Dietas Provinciales– actúan no tanto como representantes de sus provincias respectivas, sino más como miembros de sus partidos. Si la representación de los partidos políticos en el Consejo Nacional está emparejada con la de los partidos en el Consejo Federal, entonces este último no opone objeciones a las decisiones del primero.

Merece la pena mencionar que en 1920 el principio federal también tomó cuerpo en otra provisión constitucional que afectaba el nivel parlamentario: la elección del jefe del Estado, el Presidente Federal (*Bundespräsident*)¹²⁴. De manera parecida al Consejo Federal, tenía una posición débil en comparación con los poderes del parlamento, como se correspondía con la fuente de su poder: no era elegido por el pueblo, así que no disfrutaba de la misma legitimidad democrática que el parlamento. En este caso se dejó a un lado el principio democrático para permitir que el principio federal jugase un papel. Con la constitución de 1920 la elección del Presidente Federal fue responsabilidad de un tercer órgano casi-parlamentario, la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*; Art. 38 y ss.), formada por los representantes del Consejo Nacional y los miembros del Consejo Federal. Así el Presidente Federal era elegido por una asamblea que combinaba los aspectos unificadores y federales –pero favoreciendo al primero. En cada ocasión los 183, y a veces 165, representantes del Consejo Nacional dominaban los aproximadamente 60 miembros del Consejo Federal. La idea de un cuerpo electoral así se realizó de nuevo, unos treinta años más tarde, en la Asamblea Federal de la República Federal Alemana, pero con una excepción: los elementos unificadores y federales estaban representados en igual número.

¹²² Adamovich, *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes*, op. cit., p. 152. Kathrein, Irmgard, *Der Bundesrat in der Ersten Republik, Studie über die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich*, Viena, Braumüller, 1983.

¹²³ Protocolo estenográfico de la primera asamblea del consejo federal el 01.12.1920.

¹²⁴ Para más detalles, ver: Brauneder, Wilhelm, “Die Wahl des Staatsoberhauptes in Republiken anhand insbesondere deutscher und österreichischer Beispiele”, en Brauneder, Wilhelm (Ed.), *Wahlen und Wahlrecht*, Berlín, Duncker & Humblot, 2001, pp. 197-256, 224.

La constitución austriaca de 1920 no permaneció inalterada. La llamada Segunda Gran Enmienda Constitucional (*Zweite Grosse Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle*) de 1929¹²⁵ trajo una profunda y continuada alteración del sistema político. En adelante el Presidente Federal debía ser elegido por el pueblo y recibió, entre otros poderes, el de designar al Gobierno Federal. Así no solo perdió el Consejo Nacional el derecho a nombrar al Gobierno Federal, sino que también la Asamblea Federal perdió su derecho a participar en la elección del Presidente Federal en la Asamblea Federal.

Tras el periodo del régimen autoritario de 1933 hasta 1938¹²⁶, seguido por la anexión de Austria por el Imperio Alemán bajo la dictadura del Nacional Socialismo de 1938 hasta 1945, la soberanía austriaca fue restaurada en 1945 con la re-promulgación de la constitución de 1920, modificada por las enmiendas de 1929 que hemos mencionado¹²⁷.

El sistema y la representación federal, descritos arriba, fueron reestablecidos más tarde. El papel del Consejo Federal se vio disminuido. Testimonio de eso es el hecho de que entre 1983 y 1986 el Consejo Federal hizo 47 objeciones y el Consejo nacional 44 reiteraciones: la representación de los partidos políticos en los dos órganos en este periodo no estaba emparejada. El Consejo Federal estaba dominado por el Partido Conservador, mientras que la mayoría en el Consejo Nacional pertenecía a una coalición Social-Liberal. Cuando de nuevo hubo un emparejamiento en la representación de los partidos políticos entre 1986 y 1990 solo hubo una objeción y ninguna reiteración¹²⁸. Además la representación de los *Länder* se dirigía hacia otros órganos. Fuera de la constitución, las conferencias habituales de los gobiernos de los *Länder* (*Landeshauptleutekonferenz*) aumentaron en importancia, y la capacidad de influir en la actuación de los ministros austriacos en los asuntos de la Unión Europea no se asignó al Consejo Federal como en Alemania, sino a un órgano de nueva creación, en el cual solo los gobernadores provinciales tienen el derecho al voto¹²⁹. Esta preponderancia constitucional de los miembros de los gobiernos de los *Länder* les acerca al papel desempeñado por el Consejo Federal alemán en la política. Así se puede entender que de vez en cuando surja la exigencia de remodelación de la cámara federal, siguiendo el modelo alemán, o incluso de su abolición.

¹²⁵ Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 213. Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, op. cit., p. 523. Berchtold, Klaus (Ed.), *Die Verfassungsreform von 1929, Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle von 1929*, Viena, Braumueller, 1979.

¹²⁶ Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 231. Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, op. cit., p. 697.

¹²⁷ Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 25.

¹²⁸ Hausmaninger, Herbert, *The Austrian Legal System*, La Haya, Kluwer Law International, 1998, p. 49.

¹²⁹ Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 271.

6. RESUMEN

Debido a sus raíces comunes en el Sacro Imperio Romano y a experiencias parecidas, o incluso comunes en la revolución de 1848, los tres Estados centroeuropeos de Austria, Alemania y Suiza están organizados como Estados Federales. Algunas similitudes ligan a Suiza con Alemania, y otras a Alemania con Austria.

El Estado Federal de Suiza, así como el de Alemania, se desarrolló a partir de una confederación. La confederación suiza se fortaleció en 1848 y se convirtió en un Estado Federal; el Norte de Alemania en 1867 y Alemania en su conjunto en 1871. Tanto en el caso suizo como en el caso alemán, la transformación de una confederación a una federación tuvo lugar con la implantación de la representación nacional, un verdadero parlamento, investida con poderes federales. Mientras Suiza organizó la representación popular y la representación de los Estados miembros en un parlamento bicameral, en Alemania la representación de los Estados miembros de la anterior confederación siguió bajo la federación a través de un órgano propio mientras el parlamento, que solo tenía una cámara, existía de forma paralela. La estructura federal a nivel parlamentario tomó cuerpo en dos órganos separados. En el caso alemán esta construcción tiene sentido, debido al hecho de que los Estados miembros alemanes, con la excepción de las ciudades-república, tenían constituciones monárquicas. Por ello, la soberanía del Imperio Alemán de 1871 no recayó en un monarca por encima de los otros, sino en el Consejo Federal como representante de todos los monarcas. Cuando Alemania se convirtió en una república en 1918 este sistema no experimentó cambios profundos. Más adelante también uno de los órganos, la Dieta Imperial (*Reichstag*), acabó representando al pueblo, y el otro, el Consejo Imperial (*Reichsrat*), a los Estados miembros.

La soberanía de la federación estaba representada por el parlamento, la Dieta Imperial. Después de la dictadura del Nacional Socialismo, que suprimió tanto el principio democrático como el federal entre 1933 y 1945, la constitución de la República Federal Alemana reestableció en 1949 el sistema de la constitución republicana, parecida a la constitución de 1919: la Dieta Federal (*Bundestag*) representa al pueblo alemán y el Consejo Federal (*Bundesrat*) a los Estados-*Länder* alemanes. Como estaban formados por representantes de los gobiernos de los *Länder* bajo sus primeros ministros, el Consejo Federal alcanzó una posición muy fuerte. La República Democrática Alemana también se organizó por su constitución de 1949 como un Estado Federal, pero solo sobre el papel y en 1952-1958 este sistema fue reemplazado por un sistema unificado.

En contraste con Alemania y también con Suiza, la parte no-húngara de la Monarquía de los Habsburgos (llamada informalmente Austria) se organizó como un Estado unificado descentralizado. Para evitar una representación del pueblo en 1861, la Cámara de Representantes del parlamento bicameral (por debajo de la Cámara de los Señores) no era elegida, sino nombrada por las Dietas Provinciales. Era parecida a una cámara federal en un parlamento bicameral. Este carácter casi-

federal se perdió en 1873 cuando los miembros de la Cámara de Representantes fueron elegidos. En 1918 la monarquía de los Habsburgos se desintegró y uno de los Estados de nueva fundación fue la República de Austria. Durante un corto periodo entre 1918 y 1920 se organizó como un Estado unificado descentralizado, pero con la constitución de 1920 se convirtió en un Estado Federal. El nivel parlamentario estaba organizado como en Alemania: un órgano, el Consejo Nacional (*Nationalrat*), representando al pueblo en un parlamento unicameral, y el otro órgano separado, el Consejo Federal (*Bundesrat*) representando a los Estados miembros. Esta estructura federal ha permanecido hasta hoy. A diferencia de Alemania, el Consejo Federal no juega ningún papel importante. Esta situación deriva del hecho de que sus miembros son elegidos por las Dietas Provinciales, así que no disfruta de una posición tan fuerte como el Consejo Federal alemán.

La solución suiza de representar a los cantones en una de las cámaras del parlamento, de igual rango a la cámara popular, garantiza una fuerte influencia de éstos en el parlamento federal. Lo mismo sucede en la República Federal Alemana, pero no por la misma razón. Los Estados-*Länder* alemanes están representados por un órgano propio. La fuerte posición de este Consejo Federal no se debe a una posición igual en un parlamento común, sino a su propia composición. En realidad representa a los gobiernos, los poderes ejecutivos de los Estados-*Länder* con su superioridad administrativa sobre los representantes elegidos. Aunque Austria tiene la misma estructura que Alemania con un órgano que también se llama Consejo Federal, este último se encuentra en una posición de debilidad porque no representa al poder ejecutivo de los Estados-*Länder*; sino que está compuesto de miembros elegidos de los parlamentos provinciales. Esto explica el hecho de que la representación de los partidos políticos en el Parlamento Federal, el Consejo Nacional, está emparejado con el de los partidos políticos en el Consejo Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Adamovich, Ludwig, *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes*, Viena, Verlag der österreichischen Staatsdruckerei, 1927.
- Autorenkollektiv, *Staats- und Rechtsgeschichte der DDR, Grundriß*, Berlín, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1983.
- Benz, Wolfgang (Ed.), *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen, Zur Geschichte des Grundgesetzes, Entwürfe und Diskussion 1941 - 1949*, Múnich, Deutscher Taschenbuch-Verlag, 1979.
- Berchtold, Klaus (Ed.), *Die Verfassungsreform von 1929, Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle von 1929*, Viena, Braumueller, 1979.
- Berchtold, Klaus, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, tomo 1, 1918-1933, *Fünfzehn Jahre Verfassungskampf*, Viena, Springer, 1998.
- Bernatzik, Edmund, *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, 2ª Ed., Viena, Manz, 1911.
- Boldt, Hans, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 1, *Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806*, 2ª Ed., Múnich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1990.
- Brauneder, Wilhelm, "Bicameralism upon two first chambers, the Austrian House of Representatives as a non-elected representation of provinces", en Blom, H. W. & Blockmans, W. P. & de Schepper, H. (Eds.), *Bicameralisme, Tweekamerstelsel vroeger en nu*, La Haya, SDU Uitgeverij, 1992.
- , *Deutsch-Österreich 1918, Die Republik entsteht*, Viena & Múnich, Amalthea, 2000.
- , "Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918", en Rumpler, Helmut & Urbanitsch, Peter (Eds.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, tomo 7/ 1, *Verfassung und Parlamentarismus, Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000.
- , "Die Wahl des Staatsoberhauptes in Republiken anhand insbesondere deutscher und österreichischer Beispiele", en Brauneder, Wilhelm (Ed.), *Wahlen und Wahlrecht*, Berlín, Duncker & Humblot, 2001, pp. 197-256.
- , *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 8ª Ed., Viena, Manz, 2001.
- , "Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Volksbildungswesens", en Rill, Heinz Peter & Lienbacher, Georg (Eds.), *Zeitschrift für Verwaltung*, 3/80, Viena, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, 1980.
- Conrad, Hermann, *Deutsche Rechtsgeschichte, Ein Lehrbuch*, tomo 2, Karlsruhe, C. F. Müller Verlag, 1966.

- Dolzer, Rudolf & Abraham, Hans J. (Eds.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, Müller, edición de hojas sueltas.
- Dreier, Horst & Bauer, Hartmut, *Grundgesetz, Kommentar*, tomos 1 - 3, Tübingen, Mohr Siebeck, desde 1996.
- Erster Entwurf der Christlichsozialen Partei*, en Ermacora, Felix (Ed.), *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht*, Viena, Berger, 1967.
- Eschenburg, Theodor & Jäckel, Eberhard (Eds.), *Jahre der Besatzung, 1945 - 1949*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1983.
- Eschenburg, Theodor & Benz, Wolfgang, "Der Weg zum Grundgesetz", Eschenburg, Theodor & Jäckel, Eberhard (Eds.), *Jahre der Besatzung, 1945-1949*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1983, pp. 459-514.
- Fischer, Erich (Ed.), *Verfassungen deutscher Länder und Staaten, Von 1816 bis zur Gegenwart*, Berlín, Staatsverlag der DDR, 1989.
- Fleiner, Thomas, *Die neue schweizerische Bundesverfassung, Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur*, Basilea, Ginebra & Múnich, Helbing & Lichtenhahn, 2000.
- Franz, Günther (Ed.), *Staatsverfassungen, Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung*, Múnich, Oldenbourg, 1964.
- Gusy, Christoph, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997.
- Gygi, Fritz, "Die Verfassungsgrundlagen des Schweizerischen Obligationenrechts", en Caroni, Pio (Ed.), *Das Obligationenrecht 1883-1983*, Berner Ringvorlesung zum Jubiläum des schweizerischen Obligationenrechts, Berna, Haupt, 1984.
- Hausmaninger, Herbert, *The Austrian Legal System*, La Haya, Kluwer Law International, 1998.
- Hellbling, Ernst C., *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Ein Lehrbuch für Studierende*, Viena, Springer, 1974.
- Heusler, Andreas, *Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Aalen, Scientia, 1968.
- Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 1, *Reform und Restauration 1789 bis 1830*, Stuttgart, Kohlhammer, 1957.
- , *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 2, *Der Kampf um Einbeit und Freiheit 1830 bis 1850*, Stuttgart, Kohlhammer, 1960.
- , *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 4, *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*, 2ª Ed., Stuttgart, Kohlhammer, 1982.
- , *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 5, *Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung 1914 - 1919*, Stuttgart, Kohlhammer, 1978.

- , *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tomo 6, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1981.
- , *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo 1, *Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850*, Stuttgart, Kohlhammer, 1961.
- , *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo 2, *Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1900*, 3ª Ed., Stuttgart, Kohlhammer, 1986.
- , *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo 3, *Deutsche Verfassungsdokumente 1900-1918*, 3ª Ed., Stuttgart, Kohlhammer, 1990.
- , *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo 4, *Deutsche Verfassungsdokumente 1919-1933*, 3ª Ed., Stuttgart, Kohlhammer, 1992.
- Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª Ed., Berlín, Springer, 1922.
- Kathrein, Irmgard, *Der Bundesrat in der Ersten Republik, Studie über die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich*, Viena, Braumüller, 1983.
- Kelsen, Hans, *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Mit einer historischen Übersicht und kritischen Erläuterungen herausgegeben*, tomo 1, Viena & Leipzig, F. Deuticke, 1919.
- , *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Mit einer historischen Übersicht und kritischen Erläuterungen*, Viena & Leipzig, F. Deuticke, 1920.
- , *Österreichisches Staatsrecht, Ein Grundriss, entwicklungsgeschichtlich dargestellt*, Aalen, Scientia, 1981.
- Kölz, Alfred (Ed.), *Quellenbuch zur Neueren Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Berna, Stämpfli Verlag, 1992.
- Kölz, Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, tomo 1, *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berna, Stämpfli Verlag, 1992.
- Kühne, Jörg D., *Die Reichsverfassung der Paulskirche: Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*, 2ª Ed., Neuwied, Luchterhand, 1998.
- Malfèr, Stefan, “Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie, Siebzig Jahre Verfassungsdiskussion in Cisleithanien”, en Rumpler, Helmut & Urbanitsch, Peter (Eds.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, tomo 7/ 1, *Verfassung und Parlamentarismus, Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, pp. 11-67.
- Melik, Vasilij, “Zusammensetzung und Wahlrecht der cisleithanischen Landtage”, en Rumpler, Helmut & Urbanitsch, Peter (Eds.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, tomo 7/ 1, *Verfassung und Parlamentarismus, Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, pp. 1311-1352.

- Menger, Christian-Friedrich, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 8ª Ed., Heidelberg, Müller, 1993.
- Merkel, Adolf, *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs, Ein kritisch-systematischer Grundriß*, Viena, 1935.
- , “Zur deutsch-österreichischen Bundesverfassung”, en: *Zeitschrift für Verwaltung*, Viena, 1921.
- Mitteis, Heinrich & Lieberich, Heinz, *Deutsche Rechtsgeschichte, Ein Studienbuch*, 19ª Ed., Múnich, Beck Verlag, 1992.
- Rhinow, René A, *Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 2000.
- Schmitz, Georg, “Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919-1920, Aus der Entstehungsgeschichte der österreichischen Bundesverfassung”, en Brauner, Wilhelm et al (Eds.), *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 1, Viena, Manz, 1979, pp. 21-40.
- , *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*, Viena, Manz, 1981.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/index.html> (01.12.2008).
- Spanner, Hans, “Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft”, en *Österreichische Juristenzeitung*, Viena, Manz, 1952, pp. 449 y ss.
- Stadler, Peter, “Die Schweiz von der Verfassungsrevision 1874 bis zum ersten Weltkrieg”, en Greyerz, Hans von (Ed.), *Geschichte der Schweiz*, Múnich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1991.
- Sutter, Berthold, “Probleme einer österreichischen Parlamentsgeschichte”, en Rumpler, Helmut & Urbanitsch, Peter (Eds.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, tomo 7/ 1, *Verfassung und Parlamentarismus, Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, pp. 541-568.
- Willoweit, Dietmar, *Deutsche Verfassungsgeschichte, Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands*, 4ª Ed., Múnich, Beck Verlag, 2001.