

VII

Los gobiernos de Alemania.

476. EL FEUDALISMO GERMANO contrasta por completo, en ciertos respectos, con el de Francia. No había en Germania ninguna población sometida ó romanizada, como ocurría en las Galias, con hábitos particulares, susceptibles de influir en la política de sus conquistadores. Más allá del Rhin todos los pueblos pertenecían á la misma familia, todos estaban formados en las mismas costumbres. Lo que hubo de nuevo en el país fué la gran monarquía francesa de los Merovingios y de los Carlovingios,—la forma especial y la potencia del poder real nacidas en medio de los movimientos de los pueblos, causados por la emigración victoriosa de los dominadores franceses. Por lo demás, Germania estaba sobre todo compuesta de grupos colocados alrededor de príncipes electivos ó hereditarios, supervivientes de la antigua organización consuetudinaria de las tribus semindependientes, y que se gobernaban á sí propios. Cuando vino el feudalismo, no surgió éste tanto bajo la forma de nuevos donativos de tierras, de nuevos aban-

donos de privilegios subsiguientes á las donaciones territoriales, ni bajo la de «beneficios» y de «encomiendas» (V. 305, 308, 310), como bajo la forma de la organización oficial de la monarquía franca.

477. SISTEMA OFICIAL DE LA MONARQUÍA FRANCA: LOS «GRAFEN»—CONDES.—Con el objeto de ejercer sus poderes reales lo más efectivamente que fuera posible, los monarcas francos adoptaron el sistema práctico, en cuyo empleo tuvieron predecesores, los romanos, y consistente en delegar esos poderes en funcionarios encargados de representarlos en las diversas regiones de sus inmensos dominios. No parece que haya existido división alguna simétrica del territorio en distritos. Había aquí y acullá condes—*Grafen*— que representaban al rey en el ejercicio de sus prerrogativas de soberano, en materia financiera, judicial y militar; pero los límites de sus territorios de jurisdicción no siempre estaban bien definidos. Su autoridad no se aplicaba siquiera, en el distrito que se les confiaba, á todas las cuestiones. Era preciso respetar la dignidad y las pretensiones de los príncipes de las provincias; era necesario acoger las reivindicaciones de los grandes propietarios territoriales, que reclamaban una jurisdicción especial independiente. En materia de policía esas reivindicaciones eran generalmente aceptadas. Los dominios de los grandes propietarios estaban fuera del territorio administrativo del *Graf* y gozaban de privilegios especiales. Se creaban á menudo señores, según hemos visto respecto de Francia, autócratas locales que tenían sus tribunales y una soberanía personal. El rey no parecía poder negarles las «inmidades» que le pedían.

478. LA MAGISTRATURA DE OFICIO Y LA MAGISTRATURA PROPIETARIA.—Así fué como se desarrollaron, una al lado de otra, dos magistraturas, una de oficio y

otra de propietarios. El *Graf* gobernaba en virtud de su cargo, el barón en virtud de sus posesiones territoriales; había señores por privilegio — *Inmunitätsherren* — y señores por comisión ó encargo. Á medida que el tiempo transcurría, esas dos series de magistrados tuvieron cada vez un carácter más común, tendiendo á confundirse. Los *Grafen* tendían á hacerse hereditarios y á confundirse con los poseedores de vastos dominios. La herencia de los títulos y de los privilegios era, por otra parte, la moda casi irresistible de la época; además, los hombres que tenían personalmente una gran importancia — aquellos á quienes su autoridad personal hacia aptos para ejercer por delegación la autoridad real — eran siempre grandes propietarios, porque, ó bien aquellos que conseguían las funciones de *Graf* se veían al propio tiempo con tierras, ó bien se nombraba *Grafen* á quienes poseían ya vastos territorios, y así como este cargo iba siempre anexo al título de propietario, revistió de un modo natural la condición hereditaria. Tal fué el doble proceso; el *Graf* llegó á ser señor territorial hereditario, y los señores territoriales hereditarios lograron las funciones de condes, ó poderes análogos.

479. JEFES HEREDITARIOS.—Adicionando á esta jerarquía los más antiguos príncipes de las tribus, se tendrá completa la serie de los grandes señores. Esos príncipes eran, á lo menos según tradición, los jefes de las comunidades que en otros tiempos se habían regido á sí propias, y que los francos, en la época de la conquista, habían reunido bajo una autoridad común. En muchos casos, sin duda, conservaron un poder local verdadero. En el nuevo estado de cosas formaban una potencia intermedia entre el rey y los señores.

480.—PLENO DESENVOLVIMIENTO DE LA SOBERANÍA

TERRITORIAL.—En el siglo XIII el feudalismo era general en Alemania. Príncipes, duques, *Grafen* y barones se habían hecho soberanos todos de sus territorios—*Landesherrren*.—Los obispos y abades, como en Francia, también habían reclamado su parte de poder y se habían hecho *Grafen* y barones. Esta soberanía territorial, esta autoridad política, con el carácter de propiedad privada, que es el rasgo del feudalismo, y que hemos visto tan desenvuelto en Francia, llegó también en esta época á su más alto desarrollo. Pero ello fué favorecido en los dos países por circunstancias muy diferentes. En Francia hemos visto el nombramiento de representantes del rey, llegar luego que el sistema feudal alcanzó su apogeo, y provocar, por la concentración gradual de todos los poderes en manos del rey, la disminución, y luego, la ruina de la soberanía señorial (v. 380 y 385). En Alemania, por el contrario, los representantes del rey, nombrados en el momento en que el sistema feudal comenzaba á tomar forma, entraron también en el mundo señorial, que fortificaron con su presencia, después de haber abandonado sus funciones primitivas, oficiales, pero dependientes, por los privilegios independientes de los señores territoriales.

481. EL MARGRAVE.—Hubo entonces un cargo que favorecía especialmente el desenvolvimiento de la independencia feudal. Fuera de la jerarquía de que hemos hablado, y en relación especial con el rey, había el *Markgraf*—el *Graf* de la *marca*, ó frontera, margrave,—encargado de defender el reino contra las incursiones de los pueblos hostiles. Naturalmente, éste se elegía sobre todo, en vista de sus aptitudes militares, y se le contaba entre los soldados más imperiosos y dominantes de la época. Desde un principio debió dársele poderes extraordinarios. En rigor, era un dictador en la región mal

sometida y mal determinada, que tenía que defender contra todo ataque exterior; se le dejaban todos los territorios que podía conquistar y poner bajo la autoridad nominal del rey. Así se creó al Nordeste la marca de Brandeburgo, que más tarde había de ser un gran reino, y así fué como la *Ostmark*, establecida por Carlomagno, para levantar una barrera ante las invasiones de los húngaros, acabó por constituir el gran Estado que se llamó Austria. El *Markgraf* no tardó en convertirse en un jefe libre, poco limitado y contenido por la soberanía nominal de un rey lejano, y en adquirir rápidamente el derecho de transmitir hereditariamente su título y sus poderes, lo que á la larga tenía que hacer de él un verdadero rey.

482. EL IMPERIO.—Carlomagno legó á sus sucesores un vasto imperio y un título romano. Pero durante mucho tiempo no parecía que hubiera dejado detrás de sí más que una tradición, un proyecto de imperio que nadie podía realizar. Este inmenso imperio cayó deshecho; no debía ser reconstituído jamás; sólo parció levantarse por poco tiempo en la época de Carlos V. La mayor parte, la que estaba al otro lado del Rhin, se separó completamente, disgregada por el feudalismo. Pero el nombre y el recuerdo imperial subsistían, como antes, con una extraña vitalidad. Primero una familia de príncipes sajones, la casa de Franconia, y después los poderosos ó dominantes Hohenstaufen, intentaron reconstituir el imperio que Carlos había hecho tan grande, reuniendo toda la autoridad posible en la movediza escena germana. Por último, la sucesión pasó á la casa de Habsburg, que edificara un verdadero reino en las fronteras meridionales de Alemania, donde la *Ostmark* se había convertido en el Austria. Su potencia aumentó, y su preeminencia entre los Estados germanos lle-

gó á ser un poder evidente, y así Alemania tuvo desde entonces un jefe, ya que no un señor.

483. LAS CIUDADES IMPERIALES.—Mientras el poder imperial fué débil, ocurrió una cosa notable. Alemania vió nacer grandes ciudades libres, Estados independientes en medio de sus débiles vecinos. Las ciudades imperiales, en el momento del desenvolvimiento del feudalismo, se habían dividido en dos clases. Algunas tenían sus privilegios del propio emperador, eran sus vasallos inmediatos; otras estaban subordinadas á algún señor feudal, y no estaban sometidas al imperio sino por su intermedio. La situación de las que estaban bajo la dependencia directa del emperador era mucho más ventajosa que la situación de las que tenían señores menos importantes y más próximos. La intervención imperial tendía á ser menos exigente que la soberanía de príncipes que, teniendo que velar por intereses menos grandes que los del emperador, podían acentuar sus poderes. Estaban siempre presentes, celosos de todo movimiento de independencia por parte de los ciudadanos de sus dominios. El emperador, por otro lado, estaba á menudo muy lejos, y no había la posibilidad de que fuera demasiado vigilante. Estaba siempre representado por un delegado; pero la presencia de éste no impedía que la ciudad se gobernase á sí propia. En el mismo siglo XIII, esa acción de inspección desapareció á petición de algunas ciudades. Se les permitió hacerse ciudades «libres» imperiales, ligadas al emperador sólo por la fidelidad, no por los lazos de un gobierno actual. El reconocimiento de su independencia y de su importancia, hizo aun nuevos progresos cuando se les concedió representación en la Dieta del imperio, cosa que no tardó en realizarse. El papel de las grandes ciudades libres en los asuntos imperiales, fué uno de los más importan-

tes entre los independientes desempeñados en aquella época confusa. Lübeck, Hamburgo y Brema, han conservado hasta nuestros días, cierta posición privilegiada en calidad de ciudades libres del imperio alemán (V. 497-500.)

484. LA CONFEDERACIÓN SUIZA.—Casi en la época misma en que los Habsburgos ciñeron por primera vez la corona imperial, y se establecieron en el ducado de Austria, algunos distritos suizos que dependían de ella, se separaron y crearon una independencia, que jamás fué destruída de una manera permanente. Schwyz, Uri y Unterwalden, las atrevidas y valientes pequeñas comunidades de montañeses, agrupadas al Sur del país tranquilo de Lucerna, y cuya lucha por la libertad es el primer capítulo de la gloriosa historia de la Confederación suiza, formaban parte de los Estados de los condes de Habsburg, cuyos dominios hereditarios tocaban con el otro extremo del país de Lucerna, y se extendían lejos hacia el Norte, hasta las bordes del lago de Ginebra, así como hacia el Sur y Oeste. La región de los Alpes contenía las grandes ciudades imperiales de Zurich, Berna, Basilea y Schaffhouse; Schwyz, Uri y Unterwalden, pretendieron que eran, como esas ciudades, vasallos del emperador. Los condes de Habsburg, á pesar de sus reclamaciones, creyeron que debían someterlas. El resultado fué una larga lucha en la cual los tres pequeños cantones, á los que luego se unió Lucerna y después Zurich, Glaris, Zug y Berna, acabaron por obtener una victoria completa. La formación de esta famosa liga de los tres cantones y de las ciudades, conocida primero con el nombre de la «Antigua liga de la Alta Alemania» y luego con el nombre de Switzerland—Tierra de Schwyz,—hizo surgir del imperio germánico uno de los Estados más interesantes de la historia. Puede decirse que se produjo como consecuencia de la tendencia á la disgregación de las fuerzas del imperio, siendo como la prueba viva de su falta de cohesión. En el próximo capítulo, estudiaremos su desenvolvimiento político, con la atención especial que merece.

485. PRUSIA RIVAL DE AUSTRIA.—Mientras el po-

der de Austria estaba en formación, surgía un rival formidable suyo hacia el Norte, formado por la marca del Norte, establecida en el siglo X como barrera del imperio contra los Wendes. Hombres enérgicos y emprendedores, habían rechazado valerosos los límites orientales de la marca, hasta hacer de ella un territorio grande, la Marca de Brandeburgo. En el siglo XV, las funciones de margrave pasaron á manos de una familia mejor dotada que la de los Habsburg, los Hohenzollern, de Nuremberg. Bajo su dirección, la marca de Brandeburgo no aumentó su territorio y su poder: comprendía Prusia, región de la cual habría de tomar luego su nombre, y se encontraba presta para desempeñar el gran papel que desempeñó en los siglos XVII, XVIII y XIX. En 1640, Federico Guillermo, el Gran Elector —1640-1688,—apareció para hacer de su potencia uno de los elementos políticos dominantes en Europa. Su hijo fué Federico, el primer «rey de Prusia».

486. FEDERICO EL GRANDE.—Federico, el primer rey de Prusia, reinó desde 1688 á 1713. Su hijo, Federico Guillermo I—1713-1740,—redondeó sus posesiones de Brandeburgo, reunió dinero y preparó el ejército con el cual su hijo, Federico el Grande—1740-1786,—había de dar cima á la grandeza de Prusia. Federico el Grande arrebató la Silesia á Austria; luego, recogiendo su parte en el reparto inicuo y escandaloso de Polonia, en 1772, cubrió la brecha que separaba el Brandeburgo de la Prusia oriental por la Prusia occidental y la región de Metz, territorio ya completamente alemán. El segundo y el tercer reparto de Polonia, abandonada de todos, en 1793 y 1795, aumentaron el de Prusia con los territorios conocidos actualmente con el nombre de Prusia meridional y de Prusia oriental.

Prusia estuvo desde entonces pronta á entrar defini-

tivamente en competencia con Austria en lo referente á la hegemonía alemana. Pero antes pasó el huracán de las guerras napoleónicas, que debía acabar con todo lo que estaba envejecido en la organización política alemana, y crear la atmósfera favorable á la unidad.

487. **NAPOLEÓN: LA CONFEDERACIÓN DEL RHIN.**— Uno de los primeros actos de Napoleón, en su lucha con Austria y Prusia, fué aislar esos dos grandes Estados germánicos, formando entre ellos una barrera por medio de los Estados alemanes inferiores unidos á los intereses de Francia. Alemania tenía tan poca extensión, el imperio había trabajado tan escasamente la unión nacional de los alemanes, que Napoleón pudo separar de toda alianza, ya sea con Austria, ya con Prusia, á todos los Estados alemanes, salvo Brunswick y el Electorado de Hesse. De esos Estados, los principales eran los reinos de Baviera y de Wurtemberg y el gran ducado de Baden. Napoleón formó con esos Estados aliados lo que se ha llamado la «Confederación del Rin», de la cual se constituyó «Protector», que duró desde 1806 á 1813.

488. El año 1806 se señaló también por la caída definitiva del Sacro Romano Imperio, cuya marcha presidieran tanto tiempo los Hapsburg. En el siglo XVIII su poder había declinado mucho: las conquistas rápidas de Napoleón le pusieron á merced suya; en 1806 Francisco de Austria vióse obligado á abdicar y á renunciar para siempre al puesto imperial. Ya no habría imperio alemán antes de que Prusia llegase á constituir uno á su gusto, y de que Austria resultase despojada de su situación preeminente en Alemania.

489. **LA CONFEDERACIÓN GERMÁNICA (1815-1866).**— Á pesar de la facilidad con la cual pudo dividir á Alemania para conquistarla, Napoleón acabó por advertir

que había despertado un sentimiento nacional, que habría de arruinarle. En 1813 Alemania se sublevó, la Confederación del Rin se deshizo y todos los planes de Napoleón se destruyeron. Había prestado á Alemania el gran servicio de avivar su patriotismo. El Congreso de Viena, que se reunió al finar la época napoleónica para reconstituir á Europa, no podía dar vida al imperio germánico: estaba muerto de hecho, antes de que Napoleón le hubiera dado el último golpe. Pero Alemania no podía permanecer disgregada. El año 1815 produjo una nueva unión entre los Estados alemanes: la Confederación germánica, cuyo lazo, por flojo que fuese, los unía más estrechamente que jamás lo estuvieran desde hacía generaciones. Austria tuvo la presidencia de la Confederación. El gobierno pertenecía á una Dieta de embajadores, enviados por los treinta y nueve Estados signatarios—reinos, ducados, ciudades y principados,—la cual tenía autoridad para intervenir entre los Estados en todas las cuestiones que se refirían á la Confederación; la Confederación sostenía un ejército de 30.000 hombres. Esta unión no tenía el carácter nacional: los grandes Estados tenían en la Dieta una representación preponderante; Austria lo dominaba todo; cada Estado, grande ó pequeño, podía hacer lo que quería, tener sus propias alianzas, emprender sus propias guerras, siempre que defendiese contra toda injusticia á los confederados y los intereses de la Confederación. Pero era el tal un lazo suficiente para reunir los Estados germánicos, mientras se desenvolvía el sentimiento nacional, y las revoluciones del siglo (1830 y 1848) daban una forma liberal á las instituciones.

490. PERÍODO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.— En 1848 la mayoría de los Estados germanos, salvo Prusia, concedieron á sus pueblos el gobierno constitucio-

nal. El mismo año se reunió un «Parlamento nacional alemán» en Francfort—residencia de la Dieta de la Confederación,—que intentó elaborar un plan que consintiese una unión más estrecha bajo la dirección de Prusia; pero esto era un intento superior á los términos de lo realizable: no estaban aún los tiempos preparados al efecto, y el intento fracasó. Ya antes, en 1833, Prusia había constituido una «Unión aduanera»—*Zollverein*—entre ella (1) y todos los Estados de la Confederación, salvo Austria: el principio de la libertad comercial fué una de las bases sobre las cuales debía asentarse más tarde el arreglo político, del que también Austria era excluida. En 1850, Prusia recibió de manos de su rey las formas, al menos, de un gobierno liberal, con instituciones parlamentarias; esas concesiones, que al principio no eran más que una apariencia, acabaron por servir de base substancial para las libertades populares.

491. LA CONFEDERACIÓN ALEMANA DEL NORTE (1867-1871)—Por último, en 1866, la ruptura de Austria y Prusia se consumó abiertamente. El resultado de ella fué una guerra de seis semanas, en la cual Austria fué completamente batida y humillada. La Confederación de 1815 se deshizo: Prusia indujo á los Estados protestantes del Norte de Alemania á formar con ella la «Confederación alemana del Norte»: los Estados del centro, Baviera, Wurtemberg, el gran ducado de Baden mantuviéronse apartados algún tiempo todavía, y Austria quedó definitivamente excluida de los asuntos políticos de Alemania.

492. AUSTRIA FUERA DE ALEMANIA.—Desde entonces Austria, que en un principio era la potencia pre-

(1) La Unión en un principio no comprendía á «todos», pero los comprendió al fin.

dominante en Alemania, dedicóse á la tarea de amalgamar las varias nacionalidades heterogéneas del Sudeste de Europa, que estaban, bajo su hegemonía, y resultó así ser en una gran parte un Estado no alemán. Prusia ocupó en su lugar la cabeza de Alemania. Durante ese tiempo, Prusia aumentó también su territorio en más de un quinto. La recomposición de Europa hecha por el Congreso de Viena, en 1815, le dió la Pomerania sueca y la mitad septentrional de Sajonia; la guerra de 1866 le confirmó la posesión de Schleswig-Holstein, de Hannover, de la Hesse-Cassel, de la Hesse-Nassau y de Francfort.

493. EL IMPERIO ALEMÁN.—El último impulso dado á la unión alemana fué consecuencia de la guerra franco-prusiana de 1870-1871. Los brillantes éxitos que alcanzó Prusia en esta lucha, vinieron á excitar el patriotismo alemán con el odio á Francia, y disiparon la frialdad de los Estados del centro respecto de su potente vecino del Norte, que al fin se unieron á Alemania, y el imperio alemán se proclamó.—Palacio de Versalles 18 de Enero de 1871.

Gobierno del Imperio.

494. AUSTRIA Y ALEMANIA: CARÁCTER DEL IMPERIO ALEMÁN. — Cuando dejó de ser Emperador del Sacro Romano Imperio—1806 (V. 488) (1).—Francisco I siguió siendo Emperador. Había tomado ese título en 1804, y desde entonces hubo siempre—lo había en realidad desde hacía mucho tiempo—un Imperio austriaco. En 1871 nació á su lado un nuevo Imperio germánico,

(1) La actual constitución del Imperio es de 16 de Abril de 1871.

pero ambos imperios son completamente distintos. El austriaco, aunque reviste la forma de una monarquía doble, Austria-Hungría, está formado con la posesión hereditaria de la casa de Habsburgo; el Imperio alemán, por otra parte, es un Estado federal compuesto de cuatro reinos, seis grandes ducados, cinco ducados, siete principados, tres ciudades libres y el dominio imperial de Alsacia-Lorena, estando unidos esos países en una gran «corporación de derecho público» bajo la presidencia hereditaria del rey de Prusia. Su Emperador es su presidente, no su monarca.

495. Los cuatro reinos son: Prusia, Baviera, Sajonia y Wurtemberg; los grandes ducados, los de Baden, de Hesse, de Mecklemburgo-Schwerin, de Sajonia-Weimar, de Oldemburgo y de Mecklemburgo-Strelitz; los ducados, los de Brunswick, Sajonia-Meiningen, Anhalt, Sajonia-Coburgo y Sajonia-Altemburgo; los principados, los de Waldeck-Sippe, Schwarzburg, Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuss-Schleiz, Schaumburg, Lippe y Reuss-Greiz; las tres ciudades libres de Hamburgo, Lubeck y Brema.

496. LOS ESTADOS ALEMANES DEL CENTRO Y EL IMPERIO. — El primer paso en el sentido de la unión que existe hoy se dió en 1870, cuando Baden, Baviera y Wurtemberg, temiendo que el objeto de Napoleón III fuese conquistar los Estados alemanes del centro, ó renovar la Confederación del Rhin, se afiliaron decididamente al partido de Prusia y de la Confederación alemana del Norte. Mientras se continuaba el sitio de París, esos tres Estados enviaron delegados al rey Guillermo á Versalles y se unieron formalmente á sus compatriotas del Norte; la Confederación alemana del Norte se convirtió en la Confederación alemana, con el rey Guillermo como presidente. Inmediatamente las

circunstancias obligaron á los confederados á dar un paso más: á propuesta del rey de Baviera, el presidente-rey fué coronado Emperador, y la Confederación alemana se convirtió en imperio de Alemania.

497. CARÁCTER DEL IMPERIO.—Esos cambios de miembros y de títulos no modificaron, sin embargo, desde luego la constitución. La unión continuaba siendo un Estado federal, del cual el rey de Prusia era el presidente y no el monarca. Su legislación y sus poderes no fueron radicalmente cambiados. Sin duda, Prusia era muy grande; desde el punto de vista territorial, era tres veces más importante que todos los demás Estados juntos; su población sumaba los tres quintos de la de toda Alemania, el rey de Prusia tenía otros medios de hacerse amo, fuera de los que la ley le atribuyese. Pero como Emperador ocupa, no un trono hereditario, sino un cargo hereditario. La soberanía no reside en él, sino «en la unión de los príncipes federales alemanes y de las ciudades libres». Es el principal funcionario de una gran corporación política, cuyo objeto es «constituir una unión perpetua, para la protección del reino y asegurar el bienestar del pueblo alemán».

498. EL EMPERADOR.—Sin embargo, las prerrogativas constitucionales del Emperador son muy preeminentes. Contra lo que ocurre con otros presidentes, es irresponsable; no puede ser removido; su función pertenece inalienablemente al trono de Prusia, en la persona que lo ocupa, rey ó sólo regente. Convoca, abre, suspende y cierra las dos Cámaras de la legislatura federal, el *Bundesrath* y el *Reichstag*, pudiendo, además, disolver este último con el consentimiento del primero. Nombra y puede remover, libremente, el Canciller imperial, que es á la vez como el eje central de toda la administración imperial y el presidente del *Bun-*

desrath; nombra, además, con la firma del Canciller todos los funcionarios superiores del servicio imperial, que también puede separar con la firma del canciller. Dirige los asuntos extranjeros del imperio y manda sus fuerzas militares; y en su calidad de comandante en jefe del ejército imperial, le corresponde, á propuesta del *Bundesrath*, obligar á la obediencia á los Estados del imperio que abandonasen deliberadamente el cumplimiento de sus deberes federales. En suma, tiene, en el más alto grado, las funciones ejecutivas y representativas que actualmente caracterizan al jefe de un potente Estado constitucional. Su poder como Emperador está claramente limitado, lo que revela bien el carácter federal del Imperio y hace de él un Estado gobernado por el derecho y no por la arbitrariedad; pero, sin embargo, el poder es todavía muy amplio. Si á eso se añade que á los poderes de presidente hereditario une sus privilegios de rey de Prusia y que, en su calidad de tal, es el miembro más importante de la unión, se comprende que pueda estimarse como el soberano más poderoso de la época (comp. 414, 418, 423, 726, 761, 775, 796, 813, 823, 860, 889, 1.329, 1.381, 1382).

499. SOBERANÍA DEL IMPERIO EN LA LEGISLACIÓN. —La unión presente de los Estados alemanes es tan completa, tan diferente de una simple confederación, que el poder soberano legislativo es casi ilimitado: La constitución puede ser reformada por el poder legislativo federal, y por medio de reformas constitucionales puede cambiar los límites puestos por la constitución entre el gobierno federal y el de los Estados; puede además privar á éstos de los poderes que le están reservados. Así en cierto modo puede decirse que los Estados conservan sus derechos «por tolerancia del impe-

rio» (1). Las enmiendas hechas en la constitución no se someten al pueblo ni al gobierno de los Estados; no necesitan pasar por un procedimiento especial como en Francia (v. 411). Se elaboran y votan como las leyes ordinarias. Las únicas limitaciones que se han puesto á su adopción son: primera, que bastan catorce votos en contra, en el *Bundesrath*, para rechazar la enmienda propuesta, y segunda, que ningún Estado puede ser privado de un derecho que le haya garantido la constitución, sin su consentimiento. El poder legislativo, del Imperio comenzó por ocupar todo el campo del derecho contractual, comercial y criminal; por virtud de una enmienda constitucional de 20 de Diciembre de 1873, se amplió aquél á toda la legislación civil. Durante algún tiempo, el Imperio no hizo todo lo que podía hacer en esa importante materia, pero ya ha promulgado, además de un Código de comercio y del gobierno Imperial Código penal completo, un Código civil también completo, que en la práctica ha venido á fundir todas las legislaciones particulares de los Estados en la general.

500. EL BUNDESRATH: SU COMPOSICIÓN Y CARÁCTER.—El órgano central y característico del Imperio es el *Bundesrath*, el Consejo federal, que es, por sus funciones, el sucesor directo de la Dieta de la antigua Confederación. En teoría y de hecho es un cuerpo de embajadores. Sus miembros representan al gobierno de los Estados que los envían y están acreditados cerca del Emperador en calidad de agentes diplomáticos, plenipotenciarios, *chargés d'affaires*, que debe proteger como protege á los representantes de los Estados ex-

(1) Laband., *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* (Handbuch de Marquarden).

tranjeros. Es una concepción fundamental de la constitución alemana que «el cuerpo formado por los soberanos alemanes y los senados de las tres ciudades libres, considerados en junto—*tanquam unum corpus*—es el depositario de la soberanía imperial» (1); el *Bundesrath* es el órgano de ese cuerpo. Por esta razón, mediante él es como se expresa la soberanía del Imperio. El Emperador no ejerce la soberanía; participa en ella como rey de Prusia, mientras se trata de cuestiones que interesan al Imperio, y no sólo por medio de los miembros prusianos del *Bundesrath*. Naturalmente, de tal principio resulta que los miembros de éste no son más que los agentes de sus gobiernos, que obran según sus instrucciones, y le dirigen informes regulares acerca de cuanto pasa en el *Bundesrath*. Los votos de un Estado son válidos, aunque sus representantes los hayan emitido no conforme á las instrucciones; pero los delegados son responsables ante las autoridades de su país, cuantas veces no se hubieran acomodado á las instrucciones. De hecho, son por lo general miembros del gobierno que representan, desempeñan en su país altas funciones administrativas, y representan su gobierno en las asambleas legislativas locales, á la vez que en el *Bundesrath*. Este sirve, por tal modo —y para eso fué constituido, y así se hizo uso de él cuando existían sólo los flojos lazos de la antigua Confederación—de cuerpo consultivo, de guía: es un gabinete imperial amplificado, en el cual los ministros responsables de los Estados se reúnan para examinar las cuestiones de interés general, que afectan, ya sea á la elaboración, ya á la aplicación de las leyes.

501. REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS EN EL BUN-

(1) Laband., p. 40.

DESRATH.—Los Estados del Imperio tienen representaciones desiguales, proporcionales á la extensión de sus territorios. Prusia tiene diez y siete votos, Baviera seis, Sajonia y Wurtemberg cuatro cada uno, Baden y Hesse tres, Mecklemburgo-Schwerin y Brunswick dos; los otros diez y siete Estados tienen uno cada uno. Los votos de todos los Estados que tienen más de un voto se dan de una vez, y todo Estado puede votar estén ó no todos sus representantes presentes.

502. Los miembros del *Bundesrath* se envían y separan libremente por sus gobiernos respectivos, como agentes responsables que al fin son; su responsabilidad constante hace casi inútiles las instrucciones formales que reciben acerca del sentido en el cual deben votar en tal ó cual cuestión. Los pequeños Estados han encontrado demasiado gravosa la obligación de sostener representantes á título perpetuo, y como la ley no exige que los delegados sean elegidos entre los ciudadanos mismos del Estado representado, han introducido la costumbre de hacer economías y conservar sus derechos, entendiéndose para sostener representantes comunes. Así se entienden los grupos de Estados, y cada grupo delega sus poderes en una sola persona que está autorizada para representar los Estados del grupo. Sin embargo, desde 1880 la legislatura del *Bundesrath* se dividió en dos períodos, en uno de los cuales se examinan las cuestiones más importantes del año, y durante este período cada Estado está obligado á votar, si quiere hacerlo, por su delegado especial. Durante el resto de la legislatura, se despachan los asuntos corrientes y está autorizada la representación común.

503. La significación de la disposición constitucional según la cual no valen las enmiendas á la constitución cuando sumaren catorce votos en contra, es evidente. Una inteligencia entre los pequeños Estados puede hacer fracasar la enmienda constitucional propuesta por los grandes, y Prusia sola puede impedir el paso de toda modificación que no le convenga. Los diez

y siete votos de Prusia y los diez y siete de los pequeños Estados constituyen, puede decirse, el equilibrio del sistema, si es que hay algo que pueda equilibrar el poder de Prusia.

504. FUNCIONES DEL BUNDESRATH. — El *Bundesrath* ocupa en el sistema alemán un lugar que no deja de tener cierta analogía con el del Senado romano en el gobierno de Roma (V. 171-174). Es, por decirlo así, el depositario general de la constitución. Todas las funciones que no están encomendadas especialmente á otra autoridad constitucional le corresponden y en principio nada es extraño á su jurisdicción. Tiene un carácter compuesto y es el órgano que preside el imperio. Es á la vez un cuerpo administrativo, legislativo y judicial.

505. Como cuerpo *legislativo* preside la elaboración de las leyes. El *Reichstag* tiene el derecho de iniciativa, que prácticamente ejercita muy poco. La mayoría de los proyectos de ley se inician en el *Bundesrath*, y con su sanción van al *Reichstag*. Una vez votadas por la cámara popular, vuelven al *Bundesrath* que las adopta de nuevo. Además, todas las leyes importantes se elaboran por los funcionarios imperiales y se presentan *Bundesrath* por el canciller, que es no sólo el presidente de la Cámara federal, sino también el jefe de la delegación prusiana. En realidad es Prusia quien preside la obra legislativa. Le corresponde la iniciativa principal y de la Cámara federal, en donde tiene diez y siete votos, es de donde se originan de ordinario todas las medidas importantes. El *Reichstag* tiene, claro está, el derecho de enmienda y á veces lo ha ejercitado con energía; pero nada de lo que propone puede llegar á ser ley sin el asentimiento del *Bundesrath*, que guía y vigila todo. El consentimiento del *Bundesrath*, como el

del *Reichstag*, es necesario siempre que se trate de un tratado que se relacione con los poderes legislativos del Imperio.

506. Los proyectos enviados por el *Bundesrath* al *Reichstag* son en general defendidos, si no por el mismo Canciller, por lo menos por los miembros del Consejo federal especialmente delegados al efecto, y el *Reichstag* sabe de ordinario las enmiendas que el *Bundesrath* está dispuesto á aceptar. Sin embargo, todos los miembros del *Bundesrath* tienen derecho á asistir á las sesiones del *Reichstag* y de exponer ante él su opinión acerca de la ley que se discute, aunque ésta no hubiera sido la de la mayoría de la otra Cámara.

507. La función *administrativa* de la cámara federal puede ser resumida con las palabras *inspección ó intervención*. Examina todos los defectos y lagunas que pueda descubrir en los reglamentos administrativos del Imperio, relativos á la ejecución de las leyes, y, cuando no hubieran sido remediados de otro modo, puede formular las reformas necesarias para corregirlos. Además participa de la elección de algunos funcionarios de los más importantes del servicio imperial. Nombra ó elige los miembros del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Supremo del Imperio—*Reichsgericht*—y de la «Cámara disciplinaria», así como los funcionarios que administran los fondos de pensiones imperiales, y los que dirigen el Banco imperial. Confirma también sea directamente ó por medio de sus comités, el nombramiento de los cónsules y de los funcionarios que inspeccionan, á nombre del emperador, los derechos y contribuciones impuestos por los Estados conforme á las leyes del Imperio. Puede, además, contarse como atribución del *Bundesrath*, la que supone el hecho de que su consentimiento es necesario para declarar la gue-

rra—salvo el caso de invasión, pues entonces el emperador obra por sí solo,—para disolver el *Reichstag* durante una legislatura y para reducir á la obediencia á un Estado del Imperio.

508. Las funciones *judiciales* del *Bundesrath* provienen en parte de su carácter como principal Consejo administrativo del Imperio. Cuando obra como tal consejo, muchas de sus decisiones tienen la autoridad de las emanadas de un tribunal supremo en materia administrativa. Pero su jurisdicción como tribunal, se extiende más allá de las cuestiones administrativas. Puede declarar culpable á un Estado del imperio y ordenar las medidas ejecutivas que se deben tomar contra él. Constituye el Tribunal Supremo en caso de que se negase justicia á un individuo ante un tribunal local, cuando tal negativa proviene de un defecto ó insuficiencia de la ley del Estado al cual pertenece el tribunal; esto independientemente del poder que tiene, en ese caso, para obligar al Estado en cuestión á corregir su legislación y á otorgar justicia al interesado. Es un tribunal de apelación en todas las diferencias que se susciten entre el gobierno imperial y el Estado ó entre dos ó varios Estados, cuando se trate no de meras cuestiones de derecho privado—que van ante los tribunales civiles ordinarios,—sino de puntos de derecho público.

509. En el caso de que los miembros del *Bundesrath* no puedan llegar á entenderse sobre una conclusión, entra en funciones todo el poder legislativo, y se vota una ley que dé fin á la contienda. Si, ya fuese á causa de su organización, ya por cualquier otro motivo, no se considerase en el caso de zanjarse una cuestión como tribunal, puede delegar sus poderes judiciales en un tribunal ó en gentes peritas. Eso hizo en 1877,

en la querrela entre Prusia y Sajonia á propósito del ferrocarril Berlín-Dresde (1).

510. ORGANIZACIÓN DEL BUNDESRATH.—El Canciller del Imperio lo preside. Á éste lo nombra el rey de Prusia, y debe ser además uno de los diez y siete delegados de Prusia, porque la opinión general entre los juristas alemanes de la constitución, es que el Canciller debe ser miembro de la Cámara federal para poder presidirla. En caso de empate de votos, el del Canciller es decisivo, lo que equivale á decir que el *lado á favor del cual ha votado Prusia es el que triunfa*, porque el voto de Prusia debe ser tomado en junto y el voto del canciller no es un voto personal, es uno de los diez y siete prusianos.

511. El Canciller puede nombrar un delegado encargado de obrar como presidente en su ausencia; una sola limitación tiene en esto: si no nombra un prusiano, debe nombrar un bávaro. Puede también designar quienes le sustituyan en todas sus funciones, lo que comprende la presidencia del *Bundesrath*, á menos que éste no fuera objeto de delegación especial, y á menos que aquél en quien hubiese delegado sus poderes no fuera miembro del Consejo federal.

512. Como constituye no sólo el órgano legislativo sino también el administrativo del Imperio, el *Bundesrath* puede reunirse sin que se convoque el *Reichstag*. Debe ser convocado si un tercio de sus miembros lo pide. Además, su trabajo se continúa de período á período, recoge aquél donde hubiera quedado en el período anterior, lo que da á sus actos eficacia y rapidez. Sus sesiones son secretas, son como deliberaciones de un gabinete. Sus compromisos y contiendas no trascienden al exterior.

513. La legislación imperial no contiene nada relativo al

(1) Laband, p. 43 n.

quorum necesario en el *Bundesrath*. Los juristas alemanes consideran que sus deliberaciones serán válidas una vez hecha la convocatoria y con que el canciller, su presidente, esté presente. Ningún Estado puede votar sobre una cuestión en que no tenga interés.

514. LOS COMITÉS.—El *Bundesrath* sigue las prácticas de los demás cuerpos deliberantes, remitiendo las varias cuestiones en que entiende á comités especiales formados con sus miembros. Como los demás cuerpos análogos, tiene ciertos comités permanentes; son éstos tres, el de Alsacia Lorena, el de Constitución y el del Orden de los asuntos.

Sin embargo, lo que importa más son ocho delegaciones de sus miembros que, aunque llamadas comités, deberían llamarse *comisiones*, porque como el comité ejecutivo del Congreso americano—en los tiempos de la antigua Confederación (V. 1.069)—continúan actuando durante los períodos de suspensión de la Cámara, á la cual siguen representando. De esas comisiones, dos las nombra el Emperador, la del «Ejército de tierra y de Fortificaciones» y la de «Marina»; cinco las nombra todos los años el *Bundesrath*, las de «Tarifas é Impuestos», de «Comercio», «Ferrocarriles, Correos y Telégrafos», de «Justicia» y de «Cuentas»—*Rechnungswesen*;—la octava, la más importante, es la de «Asuntos extranjeros», y se compone de representantes de Baviera, de Sajonia y de Wurtemberg, con otros dos miembros elegidos por el *Bundesrath*. Cinco Estados, cuando menos, deben estar representados en cada una de esas comisiones, y Prusia debe ser uno de los cinco, salvo en la comisión de Negocios extranjeros. En ésta Prusia no necesita estar representada: se ha apropiado por medio de su rey, que es además el Empera-

dor, la dirección de todos los asuntos del imperio; la comisión se nombra sencillamente para velar por la continuidad de las relaciones internacionales, y para informar de tiempo en tiempo á los Estados de la situación exterior. «No tiene que preparar conclusiones para el *Bundesrath* ni que presentarle informes: sirve para recibir las comunicaciones relativas á los asuntos extranjeros del imperio, y cambiar opiniones con la administración imperial en tales asuntos» (1). Su acción resulta así independiente de su relación con el *Bundesrath*: tal es la principal diferencia que existe entre ella y las otras comisiones, que no tienen relaciones más que con éste, y cuya función más importante es presentarle informes.

515. Fuera del derecho que tienen esos Estados á estar representados en la comisión de los Asuntos exteriores, cuya presidencia tiene Baviera, Wurtemberg, Baviera y Sajonia tienen también el derecho de pertenecer á las comisiones del Ejército de tierra y Fortificaciones y de Marina, que el emperador nombra. Prusia tiene la presidencia de todas las comisiones, salvo la de Negocios extranjeros. Todo Estado está representado en una comisión con un voto y la simple mayoría decide.

516. EL REICHSTAG: SU CARÁCTER Y COMPETENCIA.—Sería ocasionado á muy serios errores el considerar el *Bundesrath* y el *Reichstag* como las dos Cámaras de un Parlamento imperial, que se diferencian entre sí como nuestros Senado y Cámara de Representantes, esto es, sólo porque la Cámara Alta está diversamente constituída, y tiene ciertas atribuciones no legislativas. Vistos rectamente, *Bundesrath* y *Reichstag* están uno frente otro en una situación distinta. El *Bun-*

(1) Laband, p. 46.

desraht es el órgano soberano del imperio, la autorizada representación del «cuerpo de la soberanía alemana y de los Senados de las ciudades libres». Aunque toma la iniciativa de la mayoría de las leyes del imperio, la elaboración de la legislación no es cosa más especial suya que la inspección administrativa ó el ejercicio de las funciones judiciales. Representa la administración y gobierna; el *Reichstag*, como representante del pueblo alemán, interviene y vigila. Esta función del *Reichstag* se ejerce no sólo mediante el papel que desempeña en la elaboración de las leyes, sino también por la sanción que da ó niega á ciertas ordenanzas para cuya validez exige la Constitución su concurso; por la facultad que tiene de negar las leyes sin las cuales no se pueden poner en ejecución los tratados; por su derecho de inspección respecto de los asuntos administrativo; por su derecho de censura. Sus facultades no se enumeran limitativamente: ejercitadas bajo una ú otra forma, son tan amplias como la actividad del imperio. La competencia legislativa es desde 1873 legalmente ilimitada en el derecho privado: alcanza todo el campo de la acción civil y criminal.

517. COMPOSICIÓN DEL REICHSTAG.—El *Reichstag* representa, no los Estados ó el pueblo de los diversos Estados, considerados separadamente, sino todo el pueblo alemán. La representación está establecida sobre la base de un representante por ciento treinta y un mil habitantes. Sin embargo, los representantes se eligen por distritos, á razón de uno por distrito, y ningún distrito puede estar situado en la línea de separación de dos Estados y comprender territorios de más de uno. He ahí por qué un Estado que no tenga las ciento treinta y un mil almas puede, sin embargo, constituir un distrito y enviar un representante al *Reichstag*.

518. El *Reichstag* hoy comprende trescientos noventa y siete miembros, de los cuales corresponden á Prusia doscientos treinta y cinco, unos tres quintos del total. La división electoral actual necesita modificarse. Ha sido hecha hace tanto tiempo, que Berlín, que tiene ahora millón y medio de habitantes, sólo tiene seis representantes en el *Reichstag*.

519. Los miembros del *Reichstag* se eligen por cinco años, por sufragio universal con voto secreto. La edad necesaria para que pueda votar un alemán es la de venticinco años, la misma que para poder ser elegido.

520. Los distritos electorales están determinados en los Estados del Norte según leyes de la época de la Confederación alemana del Norte; en Baviera la fija el Parlamento bávaro; en los demás Estados del Sur el *Bundesrath*. La subdivisión de los distritos, y las secciones electorales se establecen por la administración de los Estados.

521. Para ser elegido se necesita la mayoría absoluta como en Francia (V. 405). En el caso de que ningún candidato obtuviera mayoría, el comisario electoral—funcionario nombrado por la administración de cada distrito—ordena que se proceda á una nueva elección á los catorce días que siguen á la publicación del resultado de la primera, debiendo los votos concentrarse sobre las dos candidaturas que hubieran obtenido más votos. Si en esta segunda elección hubiera empate, decide la suerte.

522. Las elecciones al *Reichstag* se celebran no en época fijada por la ley, sino en días fijados por un decreto ejecutivo, como en Francia (V. 405). Porque el *Reichstag* puede ser disuelto por el emperador con el consentimiento del *Bundesrath*—voto al cual Prusia concurre—antes de terminar su mandato ordinario de cinco años.

523. En caso de disolución, las nuevas elecciones se verifican á los sesenta días siguientes, y el *Reichstag* debe reunirse á los noventa. El emperador puede suspender el *Reichstag* sin su consentimiento, una vez todas las legislaturas, y por treinta días á lo sumo.

524. REUNIÓN DEL REICHSTAG.—El *Reichstag* se reúne previa convocatoria del emperador, que debe hacerlo á lo menos una vez al año y que puede hacerlo más veces. Debe al mismo tiempo convocar al *Bundesrath*. Las sesiones del *Reichstag* son públicas; no pueden hacerse privadas. Una sesión privada no se considera, legalmente, sino como una conferencia privada entre los miembros del *Reichstag*, y no puede en ella tomarse ninguna decisión eficaz.

525. Los miembros del *Reichstag* que aceptan del Imperio ó de uno de los Estados, cargos retribuidos ó algún cargo imperial de Estado que les confiera un rango más elevado, ó un poder superior á los que posean en el momento de su elección, deben renunciar y presentarse de nuevo á sus electores en demanda de reelección, para poder continuar (comp. 865).

526. ORGANIZACIÓN DEL REICHSTAG.—Éste elige su presidente, sus dos vicepresidentes y sus secretarios. Para facilitar sus tareas, se divide por sorteo, durante la legislatura, en siete secciones—*Abtheilungen*.—comprendiendo cada sección, hasta donde sea posible, el mismo número de miembros. Esas secciones se distribuyen el trabajo, que consiste en verificar la elección de sus miembros y la elección de comités especiales. El *Reichstag* no tiene comisiones permanentes; pero de tiempo en tiempo, según las necesidades del momento, nombra comités temporales encargados de hacer informaciones para la Cámara, y presentar sus resultados en

informes generales. Las «secciones» eligen esos comités. Cada sección envía un cierto número de miembros á cada comité. Los jefes de los partidos, sin embargo, señalan siempre de antemano la distribución de los puestos en los comités, y las secciones se limitan á seguir sus instrucciones en la materia. Además, los proyectos del gobierno no pasan á los comités. Éstos no desempeñan en el examen de los asuntos la función de las comisiones de la Cámara francesa (V. 432-434). La mitad de sus miembros forman el *quorum*; por fin, para a validez del voto se requiere la mayoría absoluta.

527. ELECCIÓN DE CARGOS.—La constitución inicial de un *Reichstag* recién elegido es interesante. Se reúne bajo la presidencia del miembro de más edad; luego elige su presidente, dos vicepresidentes y los secretarios; el presidente y los vicepresidentes se designan sólo por cuatro semanas. Al terminar éstas, se designan otros por el resto del período. Ningún miembro de la Mesa es elegido por todas las legislaturas como en Inglaterra ó en los Estados Unidos; á la apertura de cada período anual se verifica una elección. Sin embargo, sólo en el primero es cuando hay, por decirlo así, la elección de ensayo de cuatro semanas.

528. PODERES DEL REISCHSTAG: EL PRESUPUESTO.—El *Bundesrath*, según dijimos, gobierna; el *Reichstag*, en cierta medida, interviene, pero sólo en cierta medida. Su consentimiento es necesario para la validez de todas las leyes. Aunque el *Bundesrath* tenga el derecho de iniciativa, no puede legislar sin la cooperación de la Cámara popular. Como las demás asambleas populares, ésta vota también los impuestos y critica al gobierno cuando pide dinero. Pero el presupuesto anual, como los demás proyectos de ley, vienen del *Bundesrath*, que los acompaña ya con la sanción; mu-

chas disposiciones principales de la ley de Hacienda no son anuales, sino permanentes; el ejército, para cuyo sostenimiento se piden los votos más importantes, está organizado en períodos que comprenden varios años, y su pago no debe negarse; no queda la disyuntiva entre la aceptación y la negativa, más que para los gastos nuevos ó de segundo orden. Ningún ministro es responsable ante el *Reichstag* de lo que hace ó propone. El emperador puede disolver éste cuando quiera, con el asentimiento del *Eundesrath*, y ha hecho frecuente uso de tal derecho con el objeto de obtener, gracias á la nueva elección, la mayoría deseada. El *Reichstag* tiene influjo sobre los negocios, puede conseguir victorias con críticas persistentes y bien dirigidas, puede obligar á hacer cambios en la marcha política; pero todo lleva á pensar que no puede gobernar, y que su papel principal no es de iniciativa, sino de intervención.

529. CLASES Y PARTIDOS.—La mayoría de sus miembros, además, son prusianos, y Prusia es sobre todo un Estado militar, habituado á la acción en masa, y á la obediencia instintiva de una monarquía fuerte. Las clases tienen también mucho relieve en Prusia. Una aristocracia territorial activa é influyente da al ejército sus mejores oficiales, á la corte sus más devotos servidores, á las asambleas públicas sus jefes más conservadores. Los partidos que reclaman el privilegio democrático, luchan contra el antiguo prestigio, contra los hábitos sociales, contra la organización y los prejuicios de clases, de tiempo ya establecidos. Además, los partidos nacionales están divididos, en todos sentidos, por los sentimientos y los intereses diferentes de los diversos Estados de un Imperio tan desigual. Prusia sostiene la monarquía, que irrita á los Estados de menos importancia; sus hombres de Estado se oponen á los progresos

del liberalismo que los representantes de los pequeños Estados verían con gusto desenvolverse. Sin embargo, no puede haber allí ni partido de gobierno responsable, ni regla alguna constitucional determinada.

530. ADMINISTRACIÓN IMPERIAL.—Si la distinción entre las funciones ejecutivas y legislativas del gobierno se conserva bastante en Alemania, en cambio no hay, en la práctica, distinción tan clara entre las ejecutivas y judiciales. El poder judicial es una rama de la administración. La expresión «Administración imperial» comprende toda la acción gubernamental en el imperio, fuera de lo legislativo.

531. Aunque la Constitución imperial tenga por principio fundamental que el «imperio tiene el poder legislativo soberano, y los Estados tienen tan solo autonomía», el Imperio, hasta aquí, no ha ocupado más que una parte del campo que se le ha abierto, y sigue la regla de limitarse á vigilar, dejando á los Estados el cuidado de poner en ejecución las leyes imperiales.

532. Todos los jueces, salvo los del Tribunal Supremo Imperial, los funcionarios de hacienda, los administradores y las autoridades militares de los distritos, son funcionarios de los Estados.

533. EL CANCELLER IMPERIAL.—El Imperio, sin embargo, tiene sus propios órganos administrativos distintos, por medio de los cuales toma, ya por mera vigilancia, ya por acción directa, una parte muy importante y de alta inspección en los asuntos; al frente de esa administración está el Canciller imperial, funcionario que no tiene semejante en ningún otro gobierno constitucional.

534. I). Desde cierto punto de vista, el Canciller

puede ser mirado como la sombra de la responsabilidad del Emperador. Si fuera posible formarse una idea de un monarca constitucional responsable, al lado de un monarca constitucional irresponsable, del cual tiene aquél la autoridad, se tendría la imagen real, ya que no teórica, del Canciller imperial de Alemania. Es el apoderado responsable del Emperador. Nombrado por éste, puede ser depuesto libremente, siendo virtualmente, mientras ocupe su puesto, el jefe supremo del Estado, colocado entre el Emperador y el *Reichstag*, para servir de defensa á las víctimas y ser el objeto de las penas en que se incurra. No es un ministro responsable en el sentido inglés y francés de la palabra— V. 427, 868, 869;—no hay, hablando propiamente, ninguna responsabilidad parlamentaria en Alemania. Desde muchos puntos de vista, en verdad, el Canciller ocupa frente al *Reichstag* la misma posición casi, que un ministro francés ó inglés frente á los representantes del pueblo; debe darle cuenta de la administración, cuando se le obliga á aceptar el debate. Pero un voto hostil no le obliga á retirarse. Su «responsabilidad» no le fuerza á presentar la dimisión: aquella consiste en que es acusable ante las leyes. No representa la mayoría del *Reichstag*, sino que debe obedecer á la ley.

535. Esta «responsabilidad» del Canciller llega hasta cubrir, no sólo al Emperador, sino también á todos los demás ministros. La Constitución del imperio no reconoce más que un solo jefe administrativo, el Canciller imperial (1).

536. El cargo de Canciller abarca de tal manera, por sí solo, toda la administración, que todas las facultades que no están especialmente atribuidas á otros, pertenecen al Canciller. Así,

(1). Laband, p. 57.

pues, salvo cuando hubiera sido nombrado un enviado especial al efecto, él es quien lleva todas las negociaciones con las potencias extranjeras. Es, además, el encargado de facilitar las soluciones necesarias entre el *Bundesrath* y el *Reichstag*.

Las relaciones entre el Canciller y el *Reichstag* se resumen en la obligación en que aquél está de someterle el presupuesto anual.

537. II). Cuando se ahonda más en el examen, se advierte que el cargo de Canciller es, no sólo el eje de la administración, sino también la fuente de donde provienen todas las medidas administrativas. Teóricamente al menos, personifica en absoluto la Administración; los diversos departamentos actuales son como sus retoños, son las subdivisiones de todo lo que aquella comprende. En la clasificación oficial adoptada por los comentaristas alemanes de derecho público del imperio, el Canciller constituye por sí una sola clase (1). Hay: 1), el Canciller imperial; 2), los funcionarios administrativos; 3), los independientes (esto es, especiales) de Hacienda, y 4), los judiciales. El Canciller domina por entero todo el servicio imperial.

538. III). Un tercer aspecto de la amplia autoridad del Canciller es, el que entraña su vigilancia ó inspección de la aplicación de las leyes del Imperio por los Estados. Por medio de las numerosas leyes imperiales que los Estados tienen que aplicar, el Imperio puede no sólo ordenar lo que debe hacerse, sino prescribir cómo sus leyes deben ser ejecutadas; y el Canciller es el encargado de vigilar á los Estados en la aplicación de esas medidas. Al hacerlo, no mantiene, sin embargo, relaciones directas con los funcionarios administrativos de los Estados, sino sólo con los gobiernos de éstos, ante los cuales

(1) Laband, p. 56.

son aquéllos responsables. En caso de conflicto entre el Canciller y el Gobierno de un Estado, el *Bundesrath* zanja la diferencia.

539. Los gastos que resultan de la aplicación de las leyes federales por los Estados, recaen sobre los tesoros de éstos, y no sobre el del Imperio. Esos gastos constituyen una parte de la contribución que corresponde á cada Estado para el sostenimiento del Gobierno imperial. Los Estados están obligados á hacer sus informes al Gobierno imperial, respecto de la manera como aplican las leyes del imperio.

540. IV). Cuando obra en calidad de presidente del *Bundesrath*, el Canciller no es más que un funcionario prusiano, no es imperial. Representa, no al Emperador, porque éste como tal no tiene nada que hacer en el *Bundesrath*, sino al rey de Prusia.

541. Desde que existe el Imperio, casi siempre el Canciller ha sido al mismo tiempo el primer ministro prusiano, como presidente del Consejo; esta acumulación de cargos es natural y deseable. Prescindiendo de la teoría, puede decirse que el Gobierno prusiano dirige los negocios imperiales por medio del Canciller.

542. EL VICECANCILLERATO.—Las leyes del Imperio contienen una doble disposición respecto del nombramiento de sustituto del Canciller. Como ya hemos dicho al hablar de su calidad de presidente del *Bundesrath* (V. 511), puede nombrar un sustituto, de cuyos actos, sin embargo, él es responsable. Además, una ley de 17 de Marzo de 1878 permite al Emperador nombrar un Vicecanciller *responsable*. Este nombramiento, hecho á propuesta del mismo Canciller, da á aquél todas ó parte de sus funciones, en el caso en que el Canciller no pudiera hacerlo todo por sí mismo, aun cuando sólo se tratase de un exceso de trabajo; el Canciller es el llamado á determinar la oportunidad del nombramiento. El Canciller puede también recuperar las funciones

confiadas al Vicecanciller cuando bien le parezca. En definitiva, es siempre responsable, aun en el no ejercicio de sus funciones. El Vicecancillerato es cuestión de comodidad.

543. NEGOCIOS EXTRANJEROS. — La plena jurisdicción conferida al gobierno imperial, sobre los negocios extranjeros del Imperio, según la Constitución, no priva á los diversos Estados del derecho de tener sus relaciones independientes con las cortes extranjeras; únicamente restringe esas relaciones á las materias que les conciernan, sin afectar inmediatamente los intereses imperiales. Los asuntos de extradición, por ejemplo, de progreso de las ciencias y de las artes, de relaciones personales y de cuestiones privadas de las dinastías, y todas las materias que afecten á los intereses privados de los ciudadanos, considerados individualmente, pueden ser arregladas, si los Estados quieren, independientemente del ministerio imperial de Negocios extranjeros. Así, pues, los Estados pueden enviar embajadores para tratar de sus negocios constitucionales propios, como el Imperio puede enviar los suyos, para ocuparse de las cuestiones más importantes relativas á la paz y al buen gobierno de Europa. Puede ocurrir que el Imperio y varios Estados del mismo, estén á un mismo tiempo representados separadamente en la misma corte. Á falta de representantes especiales de un Estado, los intereses personales de éste, están confiados, generalmente, al representante del Imperio. El departamento de la administración imperial encargado de las relaciones internacionales del Imperio se llama departamento del Extranjero (*das Auswärtige Amt*).

544. ASUNTOS INTERIORES. — La regla general de gobierno en Alemania, como ya he dicho, es que la administración se deja en su mayor parte á los Estados,

no ejerciendo las autoridades imperiales más que una inspección general. Pero la esfera legislativa del Imperio es mucho más amplia que la del gobierno central de cualquier otro Estado federal. Las leyes imperiales determinan en muchos puntos las que los Estados deben aplicar, y son muy detalladas. Del Imperio emanan no sólo las leyes que importa siempre que sean uniformes (como las del matrimonio y el divorcio), sino también las leyes sobre el domicilio legal, las de pobres, las de los seguros y hasta los reglamentos veterinarios. Además la vigilancia de la administración local de las leyes imperiales, es muy activa y sistemática.

545. PESAS Y MEDIDAS.—Los procedimientos de inspección de la administración imperial, resultan muy claros, en materia de pesas y medidas. Las leyes relativas á la medida patrón, que debe servir en el comercio, se votan por el legislativo imperial y se aplican por los funcionarios de los Estados, dirigidos y pagados por las autoridades de cada Estado; pero desde Berlín se ejerce una rigurosa inspección respecto de tales funcionarios. Hay en la capital organizada una oficina de pesas y medidas—*Normal-Eichungskommission*—que proporciona las pesas y medidas tipos, vigila todo el lado técnico, y está en relación directa y constante con los funcionarios de los Estados, á los cuales envía de tiempo en tiempo instrucciones precisas

546. MONEDA.—En lo que toca á la moneda, la intervención del Imperio, como era de esperar, es más directa. Los Estados no pueden emitir papel-moneda, y la legislación imperial es la única que determina las emisiones y la acuñación. Pero, aun en esto, los Estados son los agentes de la administración imperial. La acuñación está confiada á los Estados, á quienes se distribuye el metal en partes iguales. Sin embargo, no hay en realidad moneda de Estados. Los Estados en este punto no son más que los agentes del gobierno impe-

rial; no acuñan más que lo que se les manda acuñar; las casas de moneda funcionan bajo la inspección imperial inmediata de comisarias imperiales, y los gastos ocasionados por ese trabajo se pagan por el Tesoro imperial. No son estas casas de moneda de los Estados sino en cuanto sus funcionarios y empleados, constan inscritos entre los del servicio civil del Estado y no entre los del imperial. Sin duda, el Imperio habría creado casas de moneda imperial, si no se hubiera encontrado ya instaladas las de los Estados.

547. FERROCARRILES.—La política del Imperio en lo relativo á los ferrocarriles está poco formada. El Imperio ha ejercido relativamente poco, los muy vastos poderes que en este punto le concedió la Constitución. Virtualmente puede intervenir; en la práctica vigila y aconseja tan sólo. El departamento imperial de ferrocarriles — *Reichs-Eisenbahnamt* — tiene atribuciones consultivas más bien que una autoridad real; se propone ante todo velar por la seguridad de los trenes, y por el buen estado del material. El Imperio tiene algunas líneas propias; pero la mayoría pertenecen á los diversos Estados, y éstos están obligados por la Constitución á administrarlas, no de una manera independiente y en concurrencia, sino como parte de la gran red alemana. También en esto el Imperio se abstiene de hacer votar leyes obligando á los Estados á obedecer en este punto la Constitución; acaso se deba esto á que los Estados han marchado de acuerdo. Se han servido del *Bundesrath* como de un congreso oficioso en este punto—aunque aquél no tenga autoridad constitucional en tal materia—y así han acordado inteligencias satisfactorias.

548 Los ferrocarriles bávaros están en una situación particular porque Baviera entró en la federación, en términos espe-

ciales, según los cuales se reservó una independencia mucho mayor que la de los otros Estados en la dirección de su ejército, en sus ferrocarriles y en sus correos y telégrafos:

549. Con un propósito militar, el Imperio puede atribuirse por completo la dirección de los ferrocarriles. Como éstos pueden ser un poderoso auxiliar en tal materia, el departamento de ferrocarriles imperiales interviene mucho en las cuestiones de construcción y material. Los ferrocarriles bávaros mismos pueden ser colocados bajo la inspección del Imperio cuando el poder legislativo imperial hubiese declarado expresamente que las necesidades militares del Imperio lo exigen. En lo referente á los demás ferrocarriles, basta una simple resolución del *Bundesrath* para establecer esa inspección.

550. La obligación de los Estados de administrar sus líneas, considerándolas como partes de una sola red, comprende las de hacer circular un número suficiente de trenes para responder á las necesidades del tráfico de viajeros y mercancías, establecer carruajes directos, unir puntos importantes, hacerlas cómodas, etc., etc.

551. En tiempo de miseria ó crisis el Emperador puede, previo informe del *Bundesrath*, prescribir el establecimiento de tarifas reducidas, en ciertos límites, para el transporte de ciertas clases de mercancías.

552. CORREOS Y TELÉGRAFOS.—En esta materia la administración imperial es poco complicada. Baviera y Wurtemberg han conservado sus sistemas propios, y una semindependencia en la administración; ocurre con los correos y telégrafos de estos dos países lo que con los ferrocarriles de Baviera: no están sometidos á los reglamentos imperiales, más que en cuanto es preciso para asegurar la uniformidad de sus servicios postales y telegráficos, en relación con los de todo el Imperio. En la mayoría de los Estados, las autoridades imperiales administran directamente estos servicios; en algunos, Sajonia, Sajonia Altenburgo, los dos Mecklemburgo,

Brunswick y Badén, hay una especie de asociación entre ellos y el Imperio. Pero el principio es la intervención imperial.

553. *Patentes de invención, etc.*—Además de las atribuciones administrativas relativas á los asuntos interiores indicados, el imperio expide patentes de invención, concede certificados de capacidad á los capitanes de buques, á los ingenieros de construcciones navales, á los timoneles y pilotos; inspección á los buques al partir y certifica de su buen estado para navegar.

554. ASUNTOS MILITARES Y NAVALES.—El Imperio, como tal, tiene una flota, pero no tropas. Prusia es el único Estado del Imperio que sostuvo una fuerza naval, y ha aceptado el confiar al Imperio el que intervenga de un modo real en la dirección exclusiva de los asuntos navales. Pero á lo menos en la forma, la cosa es de otra manera en lo relativo al ejército. Éste está compuesto por los contingentes reclutados, equipados é instruídos, y salvo en los grados superiores, mandados por los Estados. Eso al menos consta en la Constitución: la realidad es otra. Únicamente Baviera, Sajonia, Wurtemberg, Brunswick han conservado de hecho administraciones militares especiales. Los otros Estados han abandonado sus prerrogativas militares en manos del rey de Prusia; Brunswick ha organizado por sí su contingente, imitando de la manera más fiel el ejército prusiano. Los privilegios de Baviera hasta le permiten nombrar el jefe de su contingente. El Emperador es, sin embargo, general en jefe, y nombra todos los principales oficiales, y las reglas establecidas por el imperio para el reclutamiento, equipo, disciplina de las tropas, así como para las condiciones de admisión y la jerarquía de los oficiales, son extremadamente minuciosas y obligan á todos los Estados.

555. HACIENDA.— Los gastos del Imperio se cubren en parte por las rentas imperiales, en parte, por las contribuciones de los Estados. El Imperio no percibe ningún impuesto directo: sus rentas provienen principalmente de los derechos de aduanas, de ciertos impuestos de timbre, de los beneficios del servicio postal y telegráfico, de los ferrocarriles imperiales, del Banco del imperio y otros análogos. Como todo eso no es bastante, los Estados ayudan y contribuyen á cubrir el exceso de gastos proporcionalmente á su población. En esto también los Estados realizan la tarea que realmente corresponde al Imperio: los funcionarios de aduanas, por ejemplo, son de los Estados y están bajo la dirección imperial. Las oficinas de hacienda, como cuanto se refiere al gobierno imperial, están inmediatamente subordinadas al Canciller del Imperio:

556. JUSTICIA.—En la administración de justicia, como en lo demás, el Imperio no hace más que vigilar y sistematizar. Los tribunales de los Estados son también imperiales: la ley imperial obliga á darles una organización uniforme y les obliga á emplear modos uniformes de procedimiento; al frente del sistema judicial está el tribunal imperial—*Reichsgericht*—de Leipzig, creado en 1877, y que constituye un Tribunal Supremo. Los gobiernos de los Estados nombran los jueces de los tribunales de los Estados y determinan los distritos judiciales; pero las leyes del Imperio fijan las condiciones á las cuales deben acomodarse los jueces, así como la organización de los tribunales. Las decisiones del Tribunal de Leipzig establecen la jurisprudencia.

557. LA CIUDADANÍA.—Todo ciudadano de un Estado del Imperio, es ciudadano del mismo, y puede gozar de los derechos é inmunidades que corresponden á un ciudadano, en todas las partes del Imperio; pero la ciu-