

## II. HANS KEISEN Y GEORG JELLINEK: EL PARLAMENTO

### 1. EL PARLAMENTO EN LA DOCTRINA JURÍDICA: DEL SYSTEM DER ÖFFENTLICHEN SUBJEKTIVEN RECHTE A LA ALLGEMEINE STAATSEHRE

En el capítulo precedente hemos expuesto sintéticamente la relación entre Georg Jellinek y su discípulo Hans Kelsen desde el punto de vista de la «ruptura» que, a partir de *Hauptprobleme der Rechtslehre*, Kelsen obró respecto a la «traditionelle Rechtslehre» encarnada por su maestro. Tal «ruptura» no tuvo que ver solo con un modo diferente de considerar la naturaleza del derecho y del estado, sino también, como veremos, con el significado y el rol mismo del parlamento.

Se hace así necesario comprender en qué términos se separó Kelsen del maestro Jellinek en relación con el papel y el significado de parlamento, lo que hace necesario exponer de manera preliminar los aspectos más destacados de la concepción jellénikiana del «órgano legislativo».

Los primeros testimonios del interés del Jellinek por el parlamento y los primeros intentos de elaborar una visión de conjunto se remontan a los primeros años 80 del siglo XIX; ya en *Gesetz und Verordnug* (1887) aparecía la idea del parlamento como «órgano del estado». Pero la primera gran obra de teoría del derecho en la que Jellinek profundizaba sistemáticamente en este concepto fue *System der öffentlichen subjektiven Rechte* (1892), en la que, como hemos observado en el capítulo precedente, el estado se entendía como sujeto dotado de voluntad y productor de derecho. Uno de los capítulos centrales de la obra<sup>157</sup> estaba dedicado a los «derechos de los órganos

<sup>157</sup> Nos referimos al capítulo XIII de la traducción italiana de 1912, titulado «Los órganos del estado».

del estado», es decir, a los derechos de aquellas personas jurídicas cuya voluntad, «dentro de los límites a ella asignados por las normas constitucionales o legislativas, debe resguardarse como voluntad del estado»<sup>158</sup>.

Tal definición de los «derechos de los órganos» se convertiría en Jellinek en un pretexto, entre otras cosas, para atacar y rechazar la teoría orgánica del derecho, expuesta por Otto von Gierke<sup>159</sup>, según el cual, los órganos del estado gozaban de derechos propios<sup>160</sup>. Contra esta posición, Jellinek afirmaba que los órganos *constitúan* el estado, y que, si bien desarrollaban tareas diversas los unos de los otros, estaban investidos de tales funciones por el propio estado, por lo que, según el jurista, «la competencia [...] no es nunca un derecho subjetivo sino que constituye siempre un derecho objetivo»<sup>161</sup>. La voluntad del estado tomaba forma y se manifestaba *en los y a través de* los órganos, entre los cuales Jellinek apuntaba precisamente el órgano legislativo como «órgano participante de la formación de la voluntad del estado», cuya voluntad valía como voluntad estatal<sup>162</sup>.

Jellinek insistía en la naturaleza «humana» de los órganos estatales, en particular en la del parlamento, en el hecho de que éste estaba constituido por personas físicas, por los «elegidos», por eso uno de los problemas centrales planteados en la monografía de 1982 sobre los «derechos públicos subjetivos» era comprender el papel y el significado «jurídico» tanto del diputado como del elector<sup>163</sup>. Este último era definido por Jellinek como «órgano del estado»:

el elector participando como miembro del colegio electoral en la función estatal de la formación de la cámara electiva no actúa como una individualidad independiente, sino como órgano del estado [...] el estado atri-

<sup>158</sup> G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, cit., pág. 246.

<sup>159</sup> Cfr. cap. 1

<sup>160</sup> G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, cit., pág. 247. En realidad, Jellinek problematiza también con Edmund Bernatzk, arenno lector de Otto von Gierke. A juicio de Jellinek, también el constitucionalista vienés había cometido el error de pensar que «el órgano del estado» ejercía derechos propios, *ibid.*, págs. 247-248. Sobre la concepción de «órgano del estado» en la obra de Bernatzk, cfr. E. Bernatzk, *Über den Begriff der juristischen Person, Kritische Studien über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere*, cit., pág. 95 y sigs.

<sup>161</sup> G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, cit., págs. 248-249. En un breve escrito que data de 1883, Jellinek había anticipado esta consideración, afirmando que Montesquieu, con su teoría de la separación de poderes, no había entendido la «unidad orgánica de todas las funciones estatales». G. Jellinek, «Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie», *Griechens Zeitschrift*, 1883, en *idem*, *Ausgewählte Schriften und Reden*, 2 Bd., Berlin, Verlag von O. Häring, 1911, pág. 130; pág. 132.

<sup>162</sup> G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, cit., pág. 259.

<sup>163</sup> *Ibid.*, pág. 262.

buye al individuo una capacidad, vinculada con su persona, de actuar como órgano del estado<sup>164</sup>.

Pero si el elector era «órgano del estado», el mismo derecho electoral terminaba por consistir en el «nombramiento» de un «órgano del estado». El derecho a elegir se transformaba así en una «función del estado» y, justamente a partir de esta premisa, Jellinek negaba cualquier diferencia sustancial entre nombramiento y elección<sup>165</sup>: «nombrar un órgano del estado, en un sentido más general, nombrar un órgano de cualquier comunidad, mediante un cierto número de voluntades físicamente individuales, de las cuales, en base a las prescripciones de la ley, se forma una voluntad única»<sup>166</sup>.

Desde la perspectiva de Jellinek, también el diputado que se sentaba en el parlamento debía entenderse como «funcionario del estado»<sup>167</sup>:

los elegidos toman parte por esto en las funciones del colegio no como ejercicio de un derecho suyo, sino como actividad de un órgano del estado [...] Este derecho se presenta también jurídicamente como una preterición de reconocimiento de su individualidad, como investida por las cualidades de órgano del estado, preterición que deriva a aquellas desde la calificación activa, adquirida mediante la elección<sup>168</sup>.

La «reducción» del elegido y del elector a «funcionarios del estado» y del derecho electoral mismo a «función del estado», terminaba por *des-politizar* radicalmente tanto la figura del electo y la del elector como la práctica electoral y, en último término, el parlamento mismo. Entre el *System der öffentlichen subjektiven Rechte* y la *Allgemeine Staatslehre* transcurrieron muchos años, durante los cuales Jellinek no aportó sustanciales modificaciones a su concepción del parlamento como «órgano del estado»<sup>169</sup>. Sin embargo, precisamente la *Allgemeine Staatslehre* constituye una interesante profundización del concepto de representación y del significado del órgano representativo. Como en todas sus obras, Jellinek no se limitaba a exponer su concepción de la representación; trazaba una «historia» de los sistemas (y de

<sup>164</sup> *Ibid.*, pág. 154.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> *Ibid.*, pág. 175.

<sup>167</sup> *Ibid.*, pág. 176.

<sup>168</sup> *Ibid.*, pág. 184.

<sup>169</sup> Análogamente al *System der öffentlichen subjektiven Rechte*, también en la *Allgemeine Staatslehre* Jellinek afirmaba que la naturaleza del estado, «entendido como grupo organizado de manera unitaria», presupone la existencia de órganos estatales. G. Jellinek, *Doktrina generale del diritto e dello stato*, cit., pág. 122.

las teorías) de la representación que se habían sucedido desde el medioevo hasta la edad moderna<sup>170</sup>.

Se preguntaba sobre cuál era la relación «objetiva» que, en la representación moderna basada sobre el «mandato libre», mediaba entre parlamento y electores, los cuales, en la *Allgemeine Staatslehre*, se identificaban esencialmente con el concepto de pueblo: entre parlamento y pueblo existía «una relación de órgano», que Jellinek consideraba:

la relación de un órgano con los miembros de una corporación, en virtud de la cual este órgano representa dentro de la corporación la voluntad de estos miembros. Los órganos representativos [...] son en este sentido órganos secundarios, órganos de otro órgano, primario. Este órgano primario tiene su voluntad en la voluntad de aquél, y ninguna voluntad fuera de él<sup>171</sup>.

El parlamento era, por tanto, «órgano secundario», es decir, órgano de otro órgano del estado, que era el pueblo<sup>172</sup>. Solamente en este sentido, según Jellinek, se volvía comprensible «el pleno sentido jurídico del principio según el cual el miembro de una cámara es representante del pueblo»: «es miembro de una asamblea, cuya voluntad es voluntad del pueblo, y, por tanto, su voluntad se debe considerar exclusivamente como concurrente a formar la voluntad del pueblo, y no ya como voluntad de un grupo del pueblo»<sup>173</sup>.

En la *Allgemeine Staatslehre*, Jellinek desarrollaba un concepto de representación que preveía la perfecta coincidencia entre representación y su relación como órgano; pero eso comportaba que el concepto de representación terminase por ser «absorbido» en la distinción entre «órgano primario», el pueblo, y «órgano secundario», el parlamento. La voluntad del pueblo se expresaba así exclusivamente en la del parlamento, y al pueblo, «órgano pri-

<sup>170</sup> Según Jellinek, en el medievo la concepción y la práctica de la representación se habían distinguido por la presencia del «mandato vinculado», por el que, en países como Inglaterra, donde el parlamento por clases «se convierte en una institución que funciona normalmente, integrada en la organización estatal», el elegido «recibe sus instrucciones de los electores y está obligado a rendir cuentas de la ejecución de las mismas». Jellinek consideraba que desde el siglo xvii la cada vez mayor complejidad de las tareas legislativas había contribuido a difundir la idea de que «los miembros del Parlamento representan a la totalidad del pueblo». Pero solo con la Revolución francesa el «mandato libre» había sustituido definitivamente al «vinculado», ya que, según el jurista, se había ya afirmado «la idea de la independencia de los diputados de los electores». G. Jellinek, *Doctrina generale del diritto e dello stato*, cit., págs. 143-145.

<sup>171</sup> G. Jellinek, *Doctrina generale del diritto e dello stato*, cit., pág. 139.

<sup>172</sup> Jellinek precisaba que el pueblo es un «órgano del estado», ya sea en un ordenamiento democrático directo, ya sea en una democracia indirecta, *ibíd.*, pág. 151.

<sup>173</sup> *Ibid.*, pág. 151.

mario», le quedaba como exclusiva manifestación de su voluntad la elección del parlamento<sup>174</sup>.

La definición del parlamento como «órgano secundario» constituía una novedad respecto al *System der öffentlichen subjektiven Rechte*, en el que, por otra parte, Jellinek no había profundizado de manera sistemática en la relación entre parlamento y pueblo con respecto a la cuestión de la representación.

Sin embargo, el significado de la reflexión jellinekiana no cambiaba: el parlamento, y con él el pueblo, no era otra cosa que «funciones», «órganos» del estado. Y, dentro de ésta, y sólo de esta «lógica», se colocaba en la *Allgemeine Staatslehre* el discurso del jurista sobre las características y el sentido de la representación. Jellinek, que, como jurista y teórico del derecho, se media con la cuestión del parlamento y de la representación, situaba el parlamento, y con él el momento de la elección y de la representación, exclusivamente dentro del tejido del estado.

## 2. EL PARLAMENTO EN LAS OBRAS DE PENSAMIENTO POLÍTICO:

### *DIE ERZÄRUNGEN DER BÜRGER UND MENSCHENRECHTE UND DAS RECHT DER MINORITÄTEN*

Paralelamente a las obras de teoría del derecho y del estado, Jellinek publicaba una serie de intervenciones en las que se traslucía su actitud más propiamente política en relación con el parlamento, una actitud caracterizada por una profunda desconfianza hacia el «órgano legislativo»: el parlamento era concebido como el lugar en el que podía tomar forma la «tiranía de la mayoría», y en el que los legisladores podían amenazar los derechos de libertad y de las minorías. Igual que en el caso del parlamento, también la problemática de los derechos y de las libertades era afrontada por Jellinek tanto en el plano de la doctrina jurídica como en el del pensamiento político. Como hemos apuntado en el capítulo anterior, la relación entre estado y ciudadanos se basaba, según Jellinek, en el concepto de «autolimitación»<sup>175</sup>. En el *System der öffentlichen subjektiven Rechte*, la «autolimitación» del estado a favor de los individuos se articulaba en tres fases concretas, cada una de las cuales correspondía a un diverso grado de libertad: «estado negativo», «estado positivo», «estado activo». Al primer «estado» pertenecían «las acciones de los ciudadanos jurídicamente irrelevantes», es decir, aquellas libertades individuales que el estado se compromete a no condicionar, ni limitar, sino «mediante órdenes y constricciones [...] fundadas en la ley».

<sup>174</sup> E. Riccobono, *Interpretazioni kelenniane*, Milán, Giuffrè, 1989, págs. 78-79.

<sup>175</sup> *Cf.* cap. 1.

El individuo tenía además el derecho de exigir la tutela de su «estado negativo» y, en virtud de esta pretensión jurídicamente fundada, el estado de libertad «negativo» se transformaba en «estado positivo de libertad»<sup>176</sup>.

Con esta expresión Jellinek indicaba para el individuo la capacidad «de pretender prestaciones positivas del estado, y para el estado la obligación jurídica de ejercer su actividad en el interés individual»; por lo tanto, el segundo nivel de libertad de los individuos correspondía esencialmente a una «pretensión hacia el estado»<sup>177</sup>. Si el «estado negativo» y el «estado positivo de libertad» indicaban la relación que, a través de la «autolimitación», se instauraba entre estado y sujetos desde el punto de vista del interés del individuo, el «estado activo de libertad» se refería a la realización efectiva de la voluntad estatal, es decir, a la inclusión del individuo en la creación de la voluntad estatal, en calidad de «elector» y de «diputado»<sup>178</sup>. Como *teórico del derecho y del estado*, Jellinek fundaba las libertades y los derechos *en el estado*, pero como *pensador político* parecía ser consciente de que eso no podía agotar, ni resolver de manera definitiva, el problema.

En el plano del pensamiento político, la cuestión de los derechos de libertad se veía claramente en una intervención de 1891, dedicada a la concepción política de Rousseau y Hobbes, *Die Politik des Absolutismus und Radikalismus (La política del absolutismo y del radicalismo)*, en la que Jellinek atacaba la *Demokratielehre* de Rousseau porque no era considerada liberal.

Al «defensor de la monarquía absoluta» y «al entusiasta defensor de la república radical» Jellinek los colocaba en el mismo plano, ya que, a su juicio, el «Leviatán» de Hobbes y el «Pueblo» de Rousseau eran igualmente dos «soberanos absolutos», carentes de límites y, por tanto, «tiránicos»<sup>179</sup>.

El acercamiento del nombre de Rousseau al de Hobbes tenía como fin deslegitimar la doctrina democrática del ginebrino, en la que, según Jellinek, «el soberano simplemente ha cambiado de nombre, de hecho ha obtenido un poder ilimitable»<sup>180</sup>. Desde la perspectiva jellinikiana, lo absoluto del poder soberano concebido por Rousseau estaba testimoniado por el hecho de que: «El nuevo soberano es [...] irrepresentable. La Constitución representativa es considerada ilegítima por los absolutistas. Rousseau es el opositor más incansable de la idea constitucional. El sobe-

<sup>176</sup> G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, cit., págs. 116-117.

<sup>177</sup> *Ibid.*, págs. 134.

<sup>178</sup> *Ibid.*, págs. 153-155; pág. 175.

<sup>179</sup> G. Jellinek, *Die Politik des Absolutismus und Radikalismus. Hobbes und Rousseau*, Vortrag gehalten in der Aula des Museums zu Basel am 10. febrero de 1891, en *idem*, *Ausgewählte Schriften und Reden*, 2. Bd., cit., págs. 11-14.

<sup>180</sup> *Ibid.*, pág. 15.

rano no puede transferir su poder al representante sin abdicar en sí mismo»<sup>181</sup>.

Jellinek no contrastaba tanto la democracia como forma de gobierno como la doctrina política roussoniana, ya que es, a su juicio, profundamente antiliberal. Al tema de la libertad, Jellinek dedicaba en 1895 *Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte (La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano)*, con la que exponía algunos de los presupuestos teórico-políticos que se hallan en la base de su desconfianza hacia el parlamento<sup>182</sup>. El ensayo entero se basaba en una comparación entre la Declaración de derechos francesa y la americana. Desde el principio del ensayo, Jellinek polemizaba con aquellos que habían identificado en el *Contrato social* el texto en el que se habían inspirado los revolucionarios franceses para la *Déclaration*. La teoría roussoniana del contrato preveía, según Jellinek, la completa cesión a la comunidad política de todos los derechos de los individuos, cuya libertad consistía en la participación directa en la vida política, más que en el reconocimiento de una esfera de libertad intangible por parte del estado<sup>183</sup>: «la libertad, en sentido roussoniano [...] es *liberté civile*, que confiere un poder irrenunciable [el poder de los ciudadanos de ejercer directamente el poder legislativo], pero no asegura ningún derecho natural irrenunciable. En pocas palabras, es libertad en sentido democrático, no en sentido liberal»<sup>184</sup>.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Como observa G. Bongiovanni en su reciente edición del texto de Jellinek, la obra de 1895 presentaba una perspectiva parcialmente diferente de aquella del *System der öffentlichen subjetiiven Rechte*. En la imponente monografía de 1892, las libertades de los ciudadanos eran fruto de una autolimitación del estado; en la *Erklärung der Bürger und Menschenrechte* aparecía, más bien, como el producto de una conquista histórica y política. Pero, como puntualiza Bongiovanni, precisamente en la *Erklärung*, reaparecía la idea de que las libertades históricamente determinadas se convertían en derechos en sentido jurídico a condición de que fueran reconocidos como tales por el estado. G. Bongiovanni, *Spirito protestante, libertà religiosa e Dichiarazioni americana e francese. I diritti dell'uomo tra storicità e positivizzazione nella riflessione di Georg Jellinek*, Jellinek, introd. a G. Jellinek, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Un contributo alla moderna storia costituzionale*, a cargo de G. Bongiovanni, Roma-Bari, Laterza, 2002, págs. X y sigs. [trad. esp. (de la 2.ª ed. alemana), *La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. estudio de historia constitucional moderna*, trad. Adolfo Posada, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908].

<sup>183</sup> G. Jellinek, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Un contributo alla moderna storia costituzionale*, cit., págs. 3-4. Sobre este aspecto, el lícido comentario de F. Battaglia en *Classici del liberalismo e del socialismo. Le carte dei diritti*, a cargo de F. Battaglia, Florencia, Sansoni, 1946, págs. 40-41.

<sup>184</sup> G. Jellinek, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Un contributo alla moderna storia costituzionale*, cit., págs. 8.

En abierta oposición al *Contracta*, la *Déclaration* francesa de 1789 tenía como fin, en cambio, garantizar un núcleo fuerte de derechos imprescindibles para el legislador.<sup>185</sup> En la interpretación de Jellinek, esta característica había llegado a la *Declaration* desde el modelo de las declaraciones de los estados confederados americanos<sup>186</sup>, a los cuales el jurista reconocía el gran mérito de haber sido los primeros en elaborar una Constitución y una declaración de los derechos escritos.<sup>187</sup>

Con el ensayo sobre las *Declaraciones del hombre y del ciudadano*, Jellinek proponía así la imagen del parlamento como potencial amenaza para la libertad y para los derechos individuales. Problemáticas análogas fueron replanteadas y profundizadas por Jellinek en el ensayo de 1898 *Das Recht der Minoritäten (El derecho de las minorías)*, con el que el jurista explicitaba de manera sistemática las razones de su desconfianza hacia el parlamento. En la contribución sobre derechos de las minorías, Jellinek identificaba los derechos de libertad con los derechos de las minorías y, partiendo de tal premisa, se preguntaba si la voluntad de la mayoría tenía realmente un poder de decisión ilimitado en el «órgano legislativo», y estaba en condiciones de pisotear los derechos, las razones y los intereses de las minorías.<sup>188</sup>

La respuesta de Jellinek a tal interrogante era negativa, pues, a su juicio, eran numerosos los instrumentos desarrollados en la historia para afirmar los derechos de las minorías.<sup>189</sup> Entre las modalidades adecuadas para evitar la «tiranía de la mayoría», Jellinek señalaba sobre todo la serie de disposiciones o leyes que no podían ser modificadas discrecionalmente por las asambleas legislativas. Consideraba que las disposiciones más importantes en este sentido habían sido realizadas precisamente en América, donde los representantes de las colonias habían afirmado el principio según el cual la ma-

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> Si bien Jellinek insistía mucho en la «deuda» intelectual de los revolucionarios franceses con respecto a los americanos, no consideraba, sin embargo, que la Declaración francesa fuese una «simple imitación de las americanas», *ibid.*, págs. 29-32.

<sup>187</sup> Denotando una notable atención por el análisis y la reconstrucción históricas, calidad que se trasladó también en las obras de teoría del derecho y del estado, Jellinek explicaba esta «primacía» americana en base a las particulares condiciones históricas y políticas que habían caracterizado la vida en el «Nuevo Mundo»: los colonos habían experimentado de modo directo y concreto los derechos integrados en las Declaraciones de los derechos confederados. Según Jellinek, el hecho de que el Parlamento inglés hubiese negado a los ciudadanos de las colonias toda una serie de derechos, reconocidos en cambio a los ciudadanos británicos, y el creciente conflicto económico entre ambas orillas del Atlántico había empujado a los americanos a reivindicar y a fijar las libertades en declaraciones especiales escritas, *ibid.*

<sup>188</sup> G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, Berlin, Humboldt Verlag, 1898, págs. 2-7.

<sup>189</sup> *Ibid.*, pág. 7.

yoría tenía el derecho de oponerse a eventuales modificaciones constitucionales lesivas para sus derechos.<sup>190</sup>

La tradición política y constitucional americana se caracterizaba entonces por la garantía de los derechos de las minorías, instancia que, para Jellinek, estaba completamente ausente en la obra de Rousseau. Según Jellinek, el ginebrino había intentado resolver el problema de la relación entre mayoría y minoría de un modo absolutamente insuficiente y teóricamente débil, esto es, afirmando que la voluntad general no podía nunca ocasionar ningún daño al individuo. En este sentido, Rousseau no había planteado ni pensado un derecho de las minorías, que aparecía además como punto central en Jellinek, como freno a la «tiranía de la mayoría».<sup>191</sup> Precisamente como en la intervención sobre *Die Politik des Absolutismus und Radikalismus* y en la propia *Erklärung*, Rousseau terminaba así por representar un modelo «negativo».

Según Jellinek, la necesidad de tutelar los derechos de las minorías contra las prevaricaciones por parte de la mayoría parlamentaria no acababa, sin embargo, con el problema de cuáles eran las *condiciones* para que las minorías fueran eficazmente tuteladas. Entre estas, Jellinek identificaba la necesidad de existencia de una cierta «homogeneidad» cultural entre minoría y mayoría, ya que, allí donde el pueblo era desgarrado por conflictos religiosos o étnicos, no sólo el principio de mayoría se percibía por la minoría como la imposición de la fuerza bruta, sino que la propia mayoría intentaría sofocar cualquier oposición.<sup>192</sup>

Tales consideraciones no eran puramente teóricas: recordemos que *Das Recht der Minoritäten* reproducía el texto de un discurso dado por Jellinek en 1898 ante la «Juristische Gesellschaft» de Viena, es decir, en la capital de un Imperio multitécnico que a Jellinek le parecía un conseguido ejemplo de convivencia entre distintas nacionalidades.<sup>193</sup> Ulteriores garantías contra la

<sup>190</sup> Según Jellinek, esta característica concreta del sistema político americano derivaba de la tradición de las ex colonias: éstas habían sido fundadas sobre la base de «contratos», los cuales podían ser modificados sólo a condición de que *todos* los ciudadanos lo quisieran. Con el desarrollo de las relaciones sociales y económicas, se había hecho imposible después modificar la Constitución basándose en el principio de unanimidad; éste había sido sustituido por el principio que permitía a la minoría expresar su propia posición con respecto a eventuales cambios a realizar en la Constitución, *ibid.*, págs. 13-15.

<sup>191</sup> *Ibid.*, págs. 12-13.

<sup>192</sup> *Ibid.*, págs. 27-29.

<sup>193</sup> *Ibid.*, pág. 43. Con sus palabras de elogio para el «modelo austriaco», Jellinek idealizaba una situación que, a finales del siglo XIX, parecía de todo menos pacífica: las relaciones entre las nacionalidades del Imperio se caracterizaban de hecho por un antagonismo que se intensificaría cada vez más hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial. Sobre el tema volveremos en el cap. 4, en relación con la obra de Karl Renner.

«tiranía de la mayoría» estaban representadas además por el denominado «derecho de réplica», por el «abstencionismo» y, en particular, por la práctica del «obstruccionismo»<sup>194</sup>.

En *Das Recht der Minoritäten*, Jellinek recordaba que el tema de la protección de las minorías, la defensa de los derechos y de las libertades y la denuncia de la «tiranía de la mayoría» pertenecían a la gran tradición liberal<sup>195</sup>, encarnada por autores como Constant, Mill, Tocqueville, Calhoun.

Desde Constant, Jellinek parecía haber retomado la crítica a la concepción roussoniana de la soberanía: ya sea en *Die Politik des Absolutismus und Radikalismus* como en *Das Recht der Minoritäten*, Jellinek entendía, exactamente como Constant, que el *Contrato social* representaba una especie de monstruosidad política, pues instituía un poder soberano sin frenos, que estaba en condiciones de entrometerse en la esfera individual, de aplastar a cualquier mayoría<sup>196</sup>.

Las obras de Mill, como *On Liberty* y las *Considerations on Representative Government*, le parecían a Jellinek ejemplificativas de la actitud liberal que consideraba fundamental el respeto de las minorías<sup>197</sup>. Sin embargo, la turela de las minorías se colocaba en Mill y en Jellinek en dos planos que no coincidían perfectamente. En su célebre ensayo *Considerations on Representative Government* (1861), el liberal inglés había introducido la reflexión sobre las minorías dentro de un proyecto político de democracia representativa, en el que el respeto y la protección de las minorías pasaban a través, por ejemplo, de la introducción del sistema proporcional, considerado en condiciones de garantizar una amplia representación de los in-

<sup>194</sup> *Ibid.*, pág. 38. Según Jellinek, las minorías podían ejercer el obstruccionismo para proteger sus propios derechos o para oponerse a la mayoría cuando ésta operaba exclusivamente en interés propio, *ibid.*, págs. 39-40. Jellinek proponía de nuevo las mismas consideraciones en 1903 con un breve artículo titulado «Die parlamentarische Obstruktion» («La obstrucción parlamentaria»), G. Jellinek, «Die parlamentarische Obstruktion», *Neue Freie Presse*, 26 de julio de 1903, en *idem.*, *Ausgewählte Schriften*, 2. Bd., cit. En particular, págs. 422-425.

<sup>195</sup> La tradición liberal constituyó un punto de referencia esencial para todas las obras del jurista, incluidas las de teoría del derecho y del estado, como la misma *Allgemeine Staatslehre*. En una nota a *Das Recht der Minoritäten*, Jellinek recordaba también a Herbert Spencer como crítico del principio puro de mayoría. G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, cit., pág. 24.

<sup>196</sup> *Ibid.*, pág. 13. Para Constant como para Jellinek, Rousseau había cometido el grave «error» de entender que la alienación de todos los derechos originarios de la comunidad a través del contrato social impedía al poder soberano perjudicar a los ciudadanos. B. Constant, *Principi di politica*, a cargo de U. Ceroni, Roma, Samonà e Savelli, 1965, pág. 67 [trad. esp. *Principios de política*, trad. Josefá Hernández Alfonso, Madrid, Aguilar, 1970].

<sup>197</sup> G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, cit., pág. 24.

tereses<sup>198</sup>. Este aspecto estaba ausente en Jellinek, cuyo objetivo principal era subrayar el peligro de la «tiranía de la mayoría», término y concepto presente en Tocqueville, en Mill y, en parte, en Calhoun, definido por Jellinek como uno de los defensores más convencidos del «derecho de réplica» de las minorías<sup>199</sup>.

El pensador político americano había anticipado la reflexión tocquevilliana sobre la «tiranía de la mayoría», afirmando en su *Disquisition on Government* (1828) la necesidad de contener el poder de la mayoría para defender la libertad y los derechos de las minorías<sup>200</sup>.

En el análisis y en la denuncia de la mayoría despótica, Jellinek fue deudor sobre todo de Tocqueville. En la última parte de *Das Recht der Minoritäten*, Jellinek explicitaba su aversión por la sociedad moderna cada vez más «democratizada» y «nivelandada» y, por tanto, a su juicio, cada vez más expuesta a la «tiranía de la mayoría»<sup>201</sup>.

con la progresión de la democratización de la sociedad, se desarrolla el dominio del principio de la mayoría [Herrschaft des Majoritätsprinzips]. Cuanto más aplastado está el individuo bajo el peso de la solidaridad humana, menos límites se imponen a la voluntad dominante con respecto al individuo<sup>202</sup>.

La correlación planteada por Jellinek entre el nacimiento de una mayoría parlamentaria despótica y el proceso de «democratización de la sociedad» parecía remitirse al paso de la *Démocratie en Amérique* (1835-1840), donde Tocqueville afirmaba que «para conocer la legislación y las costumbres de un pueblo es necesario [...] empezar estudiando su estado social»<sup>203</sup>.

Es imposible pensar que la igualdad no consiga antes o después penetrar también en el campo político, como en cualquier otro ámbito, los

<sup>198</sup> M. T. Pichetto, Mill, Roma, Angeli, 1985, págs. 37-39; *idem.*, *Verso un nuovo liberalismo. Le proposte politiche e sociali di J. S. Mill*, Roma, Franco Angeli, 1996, pág. 50; G. Besch, *ob. cit.*, págs. 235-240.

<sup>199</sup> G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, cit., pág. 34.

<sup>200</sup> J. C. Calhoun, *Disquisition on Government*, en M. L. Salvadori, *Portre e libertà nel mondo moderno*, J. C. Calhoun, un genio imbarazzante, Roma-Bari, Laterza, 1996, pág. 130. Con expresiones que reaparecerían muchos años más tarde en *Das Recht der Minoritäten*, Calhoun consideraba que «ningún gobierno basado en el mero principio de que la mayoría debe gobernar [...] ha conservado nunca su libertad ni siquiera a lo largo de una sola generación».

<sup>201</sup> G. Jellinek, *ob. cit.*, pág. 132.

<sup>202</sup> G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, cit., págs. 39-40.

<sup>203</sup> A. de Tocqueville, *La democracia in America*, a cargo de G. Candeloro, Milán, Rizzoli, 1982, pág. 56.

hombres no pueden ser concebidos, de hecho, estrictamente no iguales entre ellos en un punto pero iguales en otro. [...] pero cuando los ciudadanos son todos casi iguales, les resulta muy difícil defender la independencia contra los atentados del poder ya que ninguno de ellos es lo bastante fuerte como para obtener por sí solo cualquier ventaja.<sup>204</sup>

En la *Démocratie en Amérique* Tocqueville puntualizaba que la «tiranía de la mayoría» no era sólo material sino también moral e intelectual, y se explicaba en la sistemática represión de la independencia de espíritu y de crítica de los ciudadanos.<sup>205</sup> En *Das Recht der Minoritäten* leamos:

en la sociedad democrática reina incontestable [...] la opinión pública, que no es otra cosa que la mayoría, el poder social que actúa junto al político. Tocqueville, defensor de la teoría democrática, nos ha enseñado [...] que en democracia la opinión pública impone la propia versión sin encontrar obstáculos, que es necesario mucho más coraje para oponerse a la *vox populi* que a la orden de un soberano.<sup>206</sup>

Jellinek concluía que, ante este fenómeno, la principal forma de oposición era una valiente defensa de los derechos de las minorías y de las libertades individuales.<sup>207</sup>

Como jurista, Jellinek había *despolitizado* el parlamento definiéndolo como un órgano del estado, pero como pensador político, empapado de cultura liberal, había sentido la necesidad de definir aquellos mecanismos que podían proteger los derechos y las libertades de la «tiranía de la mayoría». Jellinek no renunciaría nunca a este tema, si bien en las obras sucesivas la crítica a las derivas parlamentarias se integraría en un discurso más amplio que remita a la situación política de la Alemania imperial.

### 3. JELLINEK Y EL PARLAMENTO EN LA ALEMANIA GUILLERMINA

En las obras publicadas a principios del siglo xx, la desconfianza de Jellinek hacia el parlamento parecía más propiamente vinculada con las problemáticas planteadas por la situación política de la Alemania imperial. En este sentido, uno de los escritos más indicativos es *Das Pluralwahl Recht und*

*seine Wirkungen (El voto plural y sus consecuencias)*, un largo ensayo publicado en 1905, cuando el jurista vivía ya en Alemania desde hacía catorce años. La obra tenía su origen en la petición de reforma electoral del parlamento regional del *Land* de Sajonia; se plantearon varias propuestas, entre las cuales la introducción del voto plural.<sup>208</sup> Sajonia era uno de los mayores *Länder* de la Alemania guillermina, que, con la Constitución imperial (*Reichsverfassung*) de 1871, se había constituido en un gran estado federal, subdividido en macroregiones, los *Länder*.<sup>209</sup>

En 1868 Sajonia había adoptado un sistema electoral que preveía la elección directa del parlamento regional, aunque limitada por criterios censitarios. En los años 90, el partido socialdemócrata alemán (SPD), que entre tanto había alcanzado una posición de notable fuerza en el *Land*, había propuesto el sufragio universal directo. Contra la petición socialdemócrata, las fuerzas conservadoras habían conseguido en 1896 introducir el «sistema de las tres clases».<sup>210</sup>

En 1905 la crítica por parte de los socialistas y de algunos sectores de la burguesía ciudadana a la reforma del 96 parecía especialmente dura y consuetudina el contexto en el que Jellinek, reforzado por sus lecturas millitanas, presentaba su intervención sobre el voto plural.<sup>211</sup>

<sup>208</sup> G. Jellinek, *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen*, Berlin, Duncker & Humboldt, 1905, págs. 42. Jellinek remita la teoría del voto plural a J. S. Mill. El jurista recordaba que en *Las Consideraciones on Representantive Government* el filósofo inglés había promovido la creación de un ordenamiento democrático representativo, pero también había expresado el temor por un régimen político que, sobre la base del sufragio universal, habría permitido a los grupos sociales menos preparados e instruidos tener un peso importante en la vida del país. Para evitar un peligro similar, Mill había propuesto la introducción del voto plural, en base al cual las minorías más cultas habrían obtenido en el parlamento una representación proporcional a su fuerza y a su prestigio, *ibid.*, págs. 19-20.

<sup>209</sup> S. Arnato, «Rappresentanza politica degli interessi, parlamento e partiti nella costituzione del "Deutsches Kaiserreich" (1871-1918)», en *La rappresentanza nelle istituzioni e nella dottrine politiche moderne*, a cargo de C. Carini, Florencia, CET, 1986, págs. 165; págs. 167.

<sup>210</sup> M. Borzenhart, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1806-1949*, Köln, Suttgart, Berlin, Verlag W. Kohlhammer, 1993, págs. 123-124; S. Arnato, «Rappresentanza politica degli interessi, parlamento e partiti nella costituzione del "Deutsches Kaiserreich" (1871-1918)», cit., págs. 179; G. Jellinek, *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen*, cit., págs. 42. Sul tema, cfr. T. Kühne, «Il caso tedesco», en M. S. Piretti, *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1996, págs. 49-60. El sistema electoral de las tres clases preveía que cada ciudadano tuviese un «poder electoral» proporcional a los impuestos estatales que pagaba. Tal mecanismo había sido introducido en Prusia en 1849. S. Arnato, «Rappresentanza politica degli interessi, parlamento e partiti nella costituzione del "Deutsches Kaiserreich" (1871-1918)», cit., págs. 174. Sobre el mecanismo de las tres clases, cfr. A. Misch, *Das Wahlsystem zwischen Theorie und Politik*, Berlin, Duncker & Humboldt, 1974, págs. 38 y sigs.

<sup>211</sup> *Ibid.*, págs. 41.

<sup>204</sup> *Ibid.*, págs. 62.

<sup>205</sup> *Ibid.*, págs. 251.

<sup>206</sup> G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, cit., págs. 40.

<sup>207</sup> *Ibid.*, págs. 43.

Todo el ensayo estaba pensado y articulado antes que nada sobre la base de aquella visión «objetiva» de representación y parlamento que Jellinek había elaborado en sus obras de teoría del derecho y del estado. En *Das Pluralwählrecht und seine Wirkungen*, Jellinek se oponía sobre todo al «dogma» de la representación democrática, según la cual la elección (democrática) permitiría la transferencia de una idéntica voluntad del elegido al elector, ya que consideraba que tal concepción se basaba en una visión «equivocada tanto del derecho al voto, como del parlamento». Estos eran, más bien, dos «funciones» del estado<sup>212</sup>: «durante el acto electoral el elector no actúa en su interés individual, sino en interés público, el “núcleo” del derecho electoral es el hecho de ser un deber, como por otra parte es el caso de todas las funciones en las que el individuo debe actuar en interés público»<sup>213</sup>.

Partiendo de tales premisas, el jurista examinaba el significado de voto plural<sup>214</sup>, sus características y los varios modos en que éste había sido aplicado hasta el momento en algunos países europeos, en particular en Bélgica<sup>215</sup>. El jurista llegaba no obstante a la conclusión de que la introducción del voto plural para la elección del parlamento de Sajonia, habría provocado una

<sup>212</sup> G. Jellinek, *Das Pluralwählrecht und seine Wirkungen*, cit., págs. 8-10. La misma consideración aparecía en la *Allgemeine Staatslehre*. G. Jellinek, *La doctrina general del diritto e dello stato*, cit., pág. 147.

<sup>213</sup> *Ibid.*, pág. 10. *Das Pluralwählrecht und seine Wirkungen* no fue el primer ensayo de análisis político en el que Jellinek recuperaba su doctrina de las «funciones del estado». Un precedente significativo lo constituía un artículo, publicado en 1881, en el periódico austriaco *Die Presse*, titulado «Das Verhältnis des Abgeordneten zur Wählerschaft» («La relación entre elector y elección»). El jurista expresaba en él sus reservas sobre la situación política austriaca, caracterizada por una fuerte conflictividad entre los partidos políticos, que, a su juicio, podía ser neutralizada sólo a través de una correcta comprensión de la real identidad de los electores, de los elegidos, y de la práctica electoral. Con expresión que reaparecería en *System der öffentlichen subjektiven Rechte*, Jellinek observaba: «El diputado no ejerce el derecho del elegido, sino el del estado. Su voluntad está al servicio del estado, como la de todos los demás órganos estatales incluido el monarca. El representante del pueblo en el sentido más pleno del término es representante, promotor, funcionario [Dienet] de la idea de estado.» En la contri-bución de 1881, la concepción del derecho electoral como «función del estado» se convertía así en un instrumento para leer e interpretar concretas dinámicas políticas. G. Jellinek, «Das Verhältnis des Abgeordneten zur Wählerschaft», *Die Presse*, 11 de agosto der 1881, en *idem., Ausgewählte Schriften und Reden*, 2 Bd., cit., pág. 374.

<sup>214</sup> Jellinek identificaba en la idea milliana de voto plural una matriz fuertemente «individualista», precisamente porque las personas con mayores capacidades intelectuales y profesionales habrían expresado más votos. Entre los teóricos y los defensores del voto plural, Jellinek citaba también al liberal inglés James Lorimer, autor de *Political Progress* (1865), texto que había sido reseñado precisamente por Mill. Según Jellinek, Lorimer había elaborado un sistema de voto plural que, a diferencia del milliano, se basaba en una multiplicidad de factores: educación, profesión, censo. G. Jellinek, *Das Pluralwählrecht*, cit., págs. 19-20.

<sup>215</sup> G. Jellinek, *Das Pluralwählrecht und seine Wirkungen*, cit., págs. 25-33.

decidida oposición por parte de los numerosos estratos de la población y que, justo por eso, Sajonia tendría que seguir el ejemplo de aquellas regiones, como por ejemplo la de Baden<sup>216</sup>, que habían introducido el sufragio universal<sup>217</sup>.

La opción a favor del sufragio universal aparecía en la época en claro contraste con las posiciones hasta ese momento expresadas por Jellinek. Como teórico del derecho y del estado, Jellinek había teorizado y repellido muchas veces, en el mismo *Das Pluralwählrecht*, que el derecho electoral tenía que entenderse como «función pública», pero como observador de las problemáticas políticas concretas de su tiempo había manifestado más veces su desconfianza hacia el sufragio universal. Por otra parte, en la vasta producción jellinekiana existen algunos eficaces ejemplos de esta postura. En 1895, por ejemplo, había aparecido en la vienesa *Neue Freie Presse* una breve intervención «Der Entwurf der österreichischen Wahlreform» («El proyecto para la reforma electoral austriaca»), inspirado en la propuesta presentada por el gobierno habsbúrgico de ampliar el derecho al voto<sup>218</sup>. Jellinek temía que la realización de una reforma como esa abriría las puertas de la política a los socialistas, porque «a la reforma electoral le seguirá pronto otra, a esa una tercera... Llegará un día en el que el sufragio directo y universal parecerá la única salvación del caos para los partidos conservadores. Y de todos modos entonces será demasiado tarde para todo»<sup>219</sup>.

También en 1895, Jellinek publicaba para la *Wiener Wochenschrift* «Das Wahlrecht in den Vereinigten Staaten» («El derecho al voto en los Estados Unidos») <sup>220</sup>, texto en el que afirmaba, polémicamente, que el éxito del modelo político estadounidense dependía de las numerosas limitaciones que los gobernantes americanos había puesto al derecho al voto<sup>221</sup>. Algunos años más tarde, ante la creciente presión en el Imperio habsbúrgico para la elección por sufragio universal de la Cámara de los diputados, Jellinek había auspi-

<sup>216</sup> En 1869, fue introducido en Baden el sufragio igualitario y tras la reforma de 1904, también el directo. M. Botzenhart, ob. cit., pág. 124.

<sup>217</sup> G. Jellinek, *Das Pluralwählrecht und seine Wirkungen*, cit., págs. 44-46.

<sup>218</sup> Sobre el tema, cfr. cap. 3.

<sup>219</sup> G. Jellinek, «Der Entwurf der österreichischen Wahlreform», *Neue Freie Presse*, 16. Juni 1895, en *idem., Ausgewählte Schriften und Reden*, 2 Bd., cit., pág. 379.

<sup>220</sup> El artículo proponía de nuevo conceptos ya expresados en el ensayo *Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte*.

<sup>221</sup> Recordaba que, en al menos once de los estados americanos, el derecho al voto se establecía en base a criterios censitarios, que en otros se garantizaba exclusivamente a las personas alfabetizadas, y en otros sólo a aquellos que residían en ese estado desde hacía un determinado número de años. G. Jellinek, «Das Wahlrecht in den Vereinigten Staaten», *Neue Freie Presse*, 16. Juni 1895, en *idem., Ausgewählte Schriften und Reden*, 2 Bd., cit., págs. 388-392.

ciado que se reforzase el papel de la Cámara Alta, aumentando, por ejemplo, el número de miembros; sólo de esta manera, aquella podría contribuir activamente a mejorar las leyes<sup>222</sup>. Se traslucía de esto la desconfianza de Jellinek por la democratización del derecho al voto que, a su juicio, determinarían una rebaja en la competencia y preparación de los diputados, contra la cual podía oponerse activamente la Cámara Alta.

La solicitud de introducir el sufragio universal en Sajonia, planteada en *Das Pluralwahlrecht*, parecía contradecir estas posiciones; entendemos, sin embargo, que tal contradicción era menos sustancial de lo que se pueda pensar.

En la parte final del ensayo, Jellinek defendía la adopción del sufragio universal en Sajonia porque, sólo de este modo, entre las instituciones y el pueblo se crearía la concordia y la colaboración necesarias para combatir la concentración de nuevas prerrogativas por parte de las instituciones centrales, que ya desde hacía tiempo estaba en marcha en Alemania: «[Los estados individuales] los Länder no pueden ser protegidos por mucho tiempo por las tendencias centralizadoras si el pueblo se encuentra en una posición de contrarresto respecto a sus propias instituciones»<sup>223</sup>.

La opción de Jellinek a favor del sufragio universal no era el ejemplo de una improvisada fe o idealidad democrática; ésta parecía más bien el medio más eficaz para contener un proceso que Jellinek consideraba mucho más preocupante.

Las motivaciones de tanta hostilidad por el proceso de centralización permiten captar otros aspectos significativos de la postura de Jellinek con respecto al «órgano parlamentario».

*Das Pluralwahlrecht* fue pensado y escrito por Jellinek cuando el Imperio alemán era ya una gran potencia industrial, caracterizada por una sociedad civil que se estaba modernizando entre miles de contradicciones<sup>224</sup>. Una de ellas era la presencia de un parlamento sustancialmente subordinado a la Corona y al Ejecutivo. Las principales razones de la debilidad del «órgano legislativo» residían precisamente en la Constitución imperial de 1871<sup>225</sup>. Ésta había establecido una serie de mecanismos adecuados para

<sup>222</sup> G. Jellinek, «Das österreichische Herrenhaus und seine Reform», *Neue Freie Presse* 25 Diciembre 1906, en ídem, *Ausgewählte Schriften und Reden*, 2 Bd., cit., pág. 360; págs. 367-370. Es interesante observar que las intervenciones hasta ahora recordadas habían sido inspiradas a Jellinek por la situación habsbúrgica, como testimonio de que el abandono de Austria en 1891 no había disminuido su interés político por el Imperio.

<sup>223</sup> G. Jellinek, *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen*, cit., pág. 45.

<sup>224</sup> C. Schönberger, ob. cit., pág. 10.

<sup>225</sup> S. Amato, «La parlamentarizzazione bloccata: rappresentanza e governo nella Germania guglielmiana (1900-1914)», en *La rappresentanza politica in Europa tra Ottocento e Nov-*

impedir cualquier proceso de *parlamentarizzazione*, es decir, para impedir que el Canciller y los ministros del Imperio fueran elegidos por la mayoría de la Cámara y fueran responsables ante ella<sup>226</sup>. Entre estos «frenos» recordemos la falta de responsabilidad de los plenipotenciarios del Bundestrat (Consejo federal, en el que estaban representados los gobiernos regionales, y que participaba en el poder ejecutivo y en el legislativo) frente al Reichstag (Parlamento imperial). Además, Prusia, que tenía en el Bundestrat una «posición hegemónica», manifestaba posiciones muy distintas de la del Reichstag, ya que, al contrario de éste, su parlamento regional era elegido con el «sistema de las tres clases», es decir, basándose en un sistema sustancialmente censitario<sup>227</sup>.

El periodo comprendido entre el final del siglo XIX y el principio del XX se caracterizó, sin embargo, por los intentos por parte de muchas fuerzas políticas de afirmar una especie de parlamentarización «moderada»: la responsabilidad del Canciller y de los secretarios de estado, sin por ello modificar formalmente la constitución<sup>228</sup>. En otros términos, una parte del mundo político alemán intentaba realizar lo que Jellinek, en su célebre ensayo de 1906, definiría como *Verfassungswandel* (desviación constitucional)<sup>229</sup>.

<sup>226</sup> a cargo de Carlo Carini, Florencia, CET, 1993, págs. 283-285; E. W. Böckenförde, «Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert», cit., en *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, hrsg. von E. W. Böckenförde unter Mitarbeit von R. Wahl, Köln, Kiepenheuer & Witsch, 1998, págs. 146-147.

<sup>227</sup> El término parlamentarización se utiliza aquí según la acepción indicada por S. Amato en *La parlamentarizzazione bloccata: rappresentanza e governo nella Germania guglielmiana (1900-1914)*, cit., pág. 283.

<sup>228</sup> Prusia contaba en el Bundestrat con 17 votos, un número suficiente para bloquear cualquier reforma en materia constitucional y fiscal. S. Amato, *La parlamentarizzazione bloccata: rappresentanza e governo nella Germania guglielmiana (1900-1914)*, cit., págs. 284-285. M. Bozenhart, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1806-1949*, cit., págs. 98-99. Sobre los mecanismos institucionales de la Alemania guglielmiana, cfr. G. Tommasi, «Dal "Kaiserreich" a Weimar: la forma di governo in Germania e Hugo Preuss», en *Crisi istituzionale e teoria dello stato in Germania dopo la prima guerra mondiale*, cit., págs. 207-238.

<sup>229</sup> S. Amato, *La parlamentarizzazione bloccata: rappresentanza e governo nella Germania guglielmiana (1900-1914)*, cit., págs. 246-247. La propuesta de los socialdemócratas de que el Canciller dimitiera a petición del Reichstag fue rechazada por los conservadores, que acusaban a la SPD de querer el procedimiento de acusación del Canciller para desplazar el epicentro del poder al parlamento central, ibíd., págs. 290-293.

<sup>230</sup> Nos referimos al ensayo *Verfassungänderung und Verfassungswandel*, en el que Jellinek se detiene en aquellas transformaciones constitucionales que no se traducían, sin embargo, en modificaciones formales. G. Jellinek, *Verfassungänderung und Verfassungswandel. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*, Berlin, Verlag von O. Häring, 1906. Precisamente en este ensayo, Jellinek proponía, coherentemente con su arraigada desconfianza con respecto al «órgano legislativo», que el parlamento fuera subordinado firmemente al gobierno, ibíd., pág. 70 y sigs. Este aspecto lo subraya eficazmente S. Breuer, ob. cit., págs. 27-29.