

LA SUPERVIVENCIA DE UNA OBRA JURIDICA MAGISTRAL. THEODOR MAUNZ Y LA CONSTITUCION ALEMANA

LUIS SANCHEZ AGESTA

La obra, que podríamos llamar modelo, de MAUNZ, publicada por primera vez hace ya más de treinta años, acaba de registrar su 24 edición, revisada en este caso y puesta al día (sobre todo en lo que se refiere a las tendencias de la doctrina y la jurisprudencia alemana) en colaboración con el profesor R. ZIPPELIUS. Estricta novedad es sólo la conexión entre la práctica jurídica alemana y el derecho de la Comunidad europea. En lo demás, pese a esa actualización de la jurisprudencia y de las modificaciones progresivas de la Constitución y de las leyes que la desarrollan, y la atención a las novedades de la teoría, sigue la línea clásica de una síntesis jurídica austera, basada en los principios que fundamentan la Constitución alemana. Los dos ilustres juristas se han repartido equilibradamente esta revisión del texto con una perfecta sintonización, que es garantía de la unidad de una obra cuyas líneas maestras fueron trazadas por el genio académico de MAUNZ en 1951, apenas fletada la Constitución. Como es un libro que, pese a su extraordinaria calidad y a su valor para la misma interpretación de la Constitución española, sólo es conocido en España por los especialistas en Derecho Público, porque no ha sido objeto que sepamos de una traducción ni recensión, vale la pena de saludar esta obra, que no ha perdido su lozanía, pasado un cuarto de siglo, con alguna indicación sobre las ideas que contiene y su valoración.

Después de unas páginas de introducción histórica que exponen los hechos que precedieron a la actual Constitución y las circunstancias y condicionamientos con que nació, se expone un doble concepto de Constitución y Ley fundamental. Hay una ajustada referencia a los orígenes históricos de una Constitución como un texto escrito, codificado, que regula la distribución de tareas entre los portadores del poder político y garantiza los derechos de los ciudadanos, y una extensión de este concepto a aquel «estado» de cosas que establece una durable situación, ordenando la distribución y división de los poderes y los principios y tradiciones que orientan la conducta de los hombres. Si se quiere expresar este concepto en contradicción con el

anterior, puede decirse que un Estado no «tiene» una Constitución, sino que «está» en una determinada Constitución.

Y a continuación se interpretan diversos conceptos teóricos, como descriptivos de diversos aspectos de un contenido complejo que ayudan a comprender una realidad. Así, la distinción entre constitución formal y constitución material; lo que se llama constitución liberal, como garantía y límite del poder supremo; la Constitución como decisión fundamental en el sentido de CARLOS SCHMITT, a quien expresamente se cita; como norma fundamental (KELSEN), como fundamento de integración, que establece una unidad de acción y poder (SMEND y HELLER) y, finalmente, como superación de conflictos (HESSE).

Llamaremos la atención sobre algunos aspectos del desarrollo de esta obra que, por su exposición sintética, es de una inmensa riqueza que exigiría muchas páginas para comprenderla. A la hora de citar algún ejemplo véase el capítulo dedicado a la creación, cambio e interpretación de la Constitución, en que después de algunas consideraciones encierra, en sentencias de unas cuantas líneas, una serie de principios básicos para medir, por ejemplo, la «rigidez» de la Constitución. Distingue las normas que pertenecen a la revisión misma del texto constitucional, que la doctrina y la jurisprudencia consideran con una rigidez especial; aquellas otras normas que a través del procedimiento normal de revisión pueden ser alteradas; aquellas otras que pueden serlo sobre la base de una reserva de ley que respete su «contenido esencial», pero que permiten alguna modificación y desarrollo; también las que, también como reserva de ley, pero sin esa garantía de su contenido esencial, pueden ser limitadas o modificadas al desarrollarlas legalmente, y, por último, las que regulan el estado de excepción.

También es sugestivo el capítulo en que considera la interpretación de la Constitución sobre el principio de que lo decisivo no es la voluntad del legislador, sino la voluntad de la ley. Junto a este principio cree que la interpretación puede también modificarse ante un cambio de las circunstancias temporales y refuerza el argumento con una metáfora marina. En el momento de la salida de un barco puede haber una precisión por escrito de la ruta, pero en alta mar el barco tiene que seguir su propio camino bajo la dirección responsable de quien lo manda. Otros aspectos, como los criterios de interpretación histórica o por su contexto merecen menor atención, para destacar la interpretación sistemática que debe realizarse de acuerdo con lo que sirve de criterio ordenador a la misma obra: las decisiones fundamentales del pueblo alemán, entre las que se cuentan la democracia, el Estado de derecho, el respeto de la dignidad humana y la estructura federal. Este criterio responde al principio afirmado por el Tribunal Constitucional, según el cual ninguna determinación de la Constitución puede ser considerada ni interpretada aisladamente. Del contenido total de la Constitución resultan determinados principios jurídicos constitucionales y decisiones fundamentales

a las que están subordinados todos los preceptos. Estos deben ser interpretados de tal forma, que sean compatibles con las decisiones fundamentales del poder constituyente y con los principios jurídicos básicos de la Constitución. Incluso en este tema distingue sugestivamente la interpretación de la Constitución, de la interpretación «conforme a la Constitución».

Hemos mencionado las decisiones fundamentales de carácter político, que son examinadas con cierta extensión como base sistemática de la obra. La democracia se interpreta no sólo como dominio de la mayoría, que fue la base de la Constitución de Weimar, sino como un libre contraste entre las fuerzas, intereses e ideas sociales, que implican la existencia de una oposición y de un consenso tan amplio como sea posible. La existencia de una opinión pública independiente que se manifiesta a través de los medios de comunicación está comprendido también, así como una igualdad en el acceso a todos los cargos públicos y el principio de autonomía o descentralización entendido como principio de *subsidiariedad*. Por último llama la atención sobre la diferencia entre una democracia libre, que entraña división de poderes, y una democracia popular, que supone acumulación de poderes.

No nos detendremos en otros caracteres que entrañan decisiones fundamentales como el parlamentarismo, la democracia de partidos, que hace que los partidos se conviertan en instituciones de la vida constitucional, ni incluso la misma consideración del Estado de derecho.

Merece una mención, aunque sean pocas las páginas que se dedican a esta idea en la obra, la naturaleza de la República Federal Alemana como Estado *social*. Para los autores significa una conciencia de la libertad y la igualdad que no es formal, sino que las comprende como conceptos materiales, trasunto de lo que fue en su momento «la fraternidad». Estado social es el que se preocupa por las condiciones reales del desenvolvimiento de la libertad, por las oportunidades fácticas para el igual acceso a la profesión y al trabajo y trata de realizar una división de los bienes. En este sentido Estado social es el que se inspira en la justicia social y protege al débil y limita al fuerte. Cree que en este concepto está también comprendido la idea de coparticipación en las empresas y que la Ley Fundamental no sanciona las circunstancias sociales históricas existentes, sino que supone un esfuerzo de mejoramiento y progreso hacia la justicia social. Desde este punto de vista, el principio del Estado social supone una igualdad progresiva que debe ser realizada con una medida racional. Estado social supone también una preocupación del «bienestar» y en todo caso un mandato al legislador y una directiva para la interpretación por la Administración de aquellos conceptos jurídicos que están necesitados de una interpretación de valor. Entre ellos puede citarse las buenas costumbres, o lo contrario a las buenas costumbres.

No hay que decir cuán sugestivas son para el lector español las páginas que en la obra se dedican a la concepción del Estado como una federación.

Partiendo del viejo problema en Alemania de la soberanía, lo resuelve negando que ésta resida ni en los órganos de la Federación ni en los Estados miembros, sino que hay un equilibrio de competencias, como un problema siempre abierto. En último término, el Estado federal implica una división de competencias, realizadas por la Constitución federal. Las tareas que se asignan a los órganos federales o centrales y a los Estados miembros se completan entre sí. Rechaza en cambio la distinción de otros autores alemanes en tres miembros: Estado total, Estado central y Estados miembros. Subraya, sin embargo, que los *Länder* tienen competencias propias y no derivadas de los órganos centrales. De enorme importancia para la vida federativa son las ideas de complementariedad y coordinación que corresponden a la imagen de un todo cuyas partes son coordinadas en una actividad común. El principio de coordinación se funda en la *fidelidad* a la Federación. Por otra parte, el principio federativo no es contradictorio con la democracia, como pueden afirmar quienes sostienen que la voluntad del pueblo encuentra obstáculos en la voluntad de las partes. No hay que olvidar, afirma, que el Estado federal supone un Estado con renovado consentimiento del pueblo y de la opinión pública, en virtud del cual los intereses particulares se equilibran con los intereses generales en una unidad política. Como es natural, entre los elementos de esta coordinación flexible destaca el trazo *cooperativo* del federalismo que se perfecciona con la creación de instituciones comunitarias de la Federación y los *Länder*. En principio estima que la evolución actual es hacia un federalismo administrativo, en que las reformas de la Constitución han establecido nuevas tareas comunes, si bien respetan las minorías a través de esta división vertical del poder. Esta descripción del federalismo alemán no deja de llamar la atención sobre sus peligros, en la medida en que las competencias de los *Länder* son utilizadas como obstrucción, o incluso pueden degenerar en el principio contrario de coordinación, esto es, en el separatismo.

Por último, hay que llamar la atención en el tema de las relaciones entre la Federación y los *Länder*, en la cooperación fundamental que éstos tienen en la legislación y en el deber de la Federación de tratar a los distintos países con un criterio de equidad.

En la necesidad de destacar sólo algunos aspectos de esta obra que dentro de esa austeridad sintética comprende no sólo la Constitución de la RFA., sino también la situación de Berlín, la República Democrática Alemana e incluso las relaciones con el Derecho europeo, llamaremos la atención finalmente sobre una idea que sirve para comprender el régimen de los derechos fundamentales. Los autores distinguen entre la garantía de lo que llaman derechos subjetivos y los «ordenamientos objetivos», detallando en uno y otro caso sus límites, y los deberes que corresponden a los derechos. La idea central es la dignidad del hombre, y de ésta deducen una serie de derechos de libertad personal, corporal y espiritual. La idea de igualdad

ocupa un puesto destacado y a continuación se estudia el «ordenamiento» de la cultura que comprende el matrimonio, la familia y todo el amplio campo de la educación, así como las comunidades religiosas; el «ordenamiento» de la propiedad y la economía, y el «ordenamiento» de las profesiones. En suma, se distingue entre lo que en España se llaman derechos personales y lo que con un término impreciso, pero sugestivo, llamamos «modelo de sociedad».

Comprende la obra, en esta edición como en las anteriores, un examen pormenorizado de las funciones, misiones y órganos de la Federación, con un capítulo especial sobre la defensa del Estado y de la Constitución, todo ello actualizado por la pluma original de MAUNZ.

La obra se completa con unos excelentes índices de materias y artículos de la Constitución, con una sugestiva bibliografía y hasta índice de las siglas, que simplifican el texto sin merma de su claridad. En suma, es una gran obra cuyo elogio no es necesario hacer, puesto que es sobradamente conocida de los especialistas, actualizada hoy por la pluma de su autor original, MAUNZ, con la colaboración de otra figura creciente de la actual ciencia político-jurídica alemana, R. ZIPPELIUS (1).

(1) Doctor THEODOR MAUNZ y doctor REINHOLD ZIPPELIUS: *Deutsches Staatsrecht*, C. H. Beck'sche Verlagbuchhandlung, München, 1982.

