

LA REPRESENTACION PONDERADA Y SU APLICACION
EN EL FEDERALISMO GERMANO

Al profesor LÉONTIN JEAN CONSTANTINESCO *

«Ainsi le Droit public que les Allemands étudient avec tant de soins, est encore plus important qu'ils ne pensent, et n'est pas seulement le Droit public Germanique, mais à certains égards, celui de toute l'Europe.»

J. J. ROUSSEAU, *Extrait du projet de paix perpétuelle de Monsieur l'Abbé de Saint-Pierre.*

Un mundo de Estados desigual

Uno de los datos primarios más llamativos de la sociedad internacional en cuanto sociedad de Estados es la enorme, por no decir abismal, desigualdad sociológica de los Estados. Esta desigualdad se da por de pronto en dos de los tres factores que confieren a una comunidad humana carácter estatal: el territorio y la población (el tercero, como es sabido, es el gobierno propio). Y con referencia a ambos, el segundo de los calificativos que hemos usado para designar la referida desigualdad no peca ciertamente por exceso.

Baste tener presente, de un lado, la distancia que separa territorialmente no ya la Unión Soviética como mayor masa espacial (y con mucho) del planeta, con sus 22.402.000 kilómetros cuadrados de superficie, sino la vanguardia de Estados que rebasan los 5.000.000 de kilómetros cuadrados (Canadá, la República Popular China, Estados Unidos de América, Brasil y Australia), de la retaguardia de Estados que no llegan ni a los 1.000 (así, Santo Tomé y Príncipe, Tonga, Bahrein, Barbados, Seychelles, Malta, Granada, Maldivas, Liechtenstein), por no hablar de San Marino y Nauru, por debajo de los 100, y Mó-

* En testimonio de amistad con motivo de su jubilación.

naco, por debajo de los dos kilómetros cuadrados (cabe prescindir del Estado de la Ciudad del Vaticano, con 0,440 kilómetros cuadrados, por su índole peculiar). Por lo que atañe a la población, no es menos amplio el abanico de los números, no ya tampoco desde la China Popular y la India, que superan en mucho los 500 millones de habitantes, sino los que van de los 254 millones hasta los 100 millones (Unión Soviética, Estados Unidos, Indonesia, Japón, Brasil) y los que, en cambio, se sitúan alrededor o por debajo de los 100.000 habitantes, o sea, mucho menos que innumerables ciudades de otros países a lo largo y ancho del mundo (así, Granada, Qatar, Santo Tomé y Príncipe, Tonga, Seychelles, Mónaco, San Marino, Liechtenstein y Nauru —éste con sólo 6.000—, prescindiendo aquí también del Estado de la Ciudad del Vaticano).

Hay que tener en cuenta que no se trata de contraponer *pour les besoins de la cause* los ejemplos extremos, sino que en ambas series de Estados (según el criterio territorial y el demográfico, respectivamente) existe una gradación más o menos regular o entrecortada. En realidad, desde uno u otro punto de vista la diferencia entre los Estados de los correspondientes grupos de cabeza y de retaguardia de una y otra serie no es menos relevante prácticamente con respecto a los de grupos intermedios. Estos son muy grandes o grandes a la vez que pequeños o muy pequeños, según se comparen con los últimos o con los primeros de cada lista¹.

Análogos desniveles resultan de una consideración del producto nacional bruto, cuyos exponentes numéricos se estiran a partir de colosos (a su vez escalonados entre sí considerablemente), con cifras desde millón y medio hasta poco menos de 100.000 millones de dólares (Estados Unidos, muy en cabeza, la Unión Soviética, Japón, la República Federal de Alemania, la República Popular China, Francia, el Reino Unido, Canadá, Italia, Brasil, España), hasta un grupo que no sobrepasa los 100 millones (Guinea Ecuatorial, Gambia, Cabo Verde, Bhután, Guinea-Bissau, Comoras, Samoa Occidental, Santo Tomé y Príncipe, Granada, Dominica, Seychelles y, por último, las

¹ Cf. al respecto las listas de los Estados y territorios en orden decreciente de superficie y población en nuestro libro *La sociedad internacional*, 2.ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1977, anexos 7 y 8. Las cifras de población no suelen tener la misma seguridad y homogeneidad que las de superficie, y pueden referirse a distintos años según los países; pero las diferencias no alteran los órdenes de magnitud relativa, que son los que aquí interesan. No se incluía en las dos listas cuyo balance antecede: Namibia (822.900 kilómetros cuadrados y aproximadamente 525.000 habitantes) y Tonga (700 kilómetros cuadrados y 62.000 habitantes). Desde entonces han surgido como nuevos Estados: Yibuti, Islas Salomón, Tuvalu, Dominica.

Maldivas, con sólo 10 millones). No menor significación tiene, y más sensible, por no decir dramática, humanamente hablando, la extremosidad de las diferencias en la renta *per capita*, que oscila desde los más de 10.000 dólares de Kuwait, los Emiratos Arabes Unidos y Qatar (seguidos por los países occidentales industrializados) hasta los 200 dólares y menos de una treintena de Estados, de los que algunos no alcanzan los 100².

Y, sin embargo, todos esos Estados son jurídicamente iguales: la Organización de las Naciones Unidas se basa expresamente en la «igualdad soberana» de sus miembros (art. 2-1 de la Carta).

Anticipémonos a decir que el hecho de la desigualdad sociológica de los Estados no es nuevo. Desde la Antigüedad (existencia de imperios «universales» junto a Estados menores y Estados-ciudades) se ha dado. La Europa del Antiguo Régimen conoció un mosaico de Estados claramente desiguales e incluso —enmarcados por lo general dentro del Sacro Romano Imperio, pero también fuera de él— Estados exigüos, el equivalente de lo que hoy llamamos miniestados o microestados (principados ínfimos, ciudades libres). Pero el hecho no tenía el alcance político y jurídico que es el suyo en la actualidad por tres razones principales. De una parte, las cifras relativas de población, por lo menos en Europa, y hacia arriba, eran menores y, por tanto, menos desequilibradas entre sí. De otra, el principio de la igualdad jurídica de los Estados no se impondría hasta el siglo xix, por lo cual el hecho y el derecho no estaban tan alejados. Por último, faltaban (hasta el siglo xix) organizaciones interestatales suficientemente desarrolladas y (hasta el siglo xx) globales, por lo cual las desigualdades en cuestión carecían de las consecuencias institucionales que en orden a la representación y a la votación tienen hoy en el seno de las mismas, al elaborarse su voluntad colectiva.

La acentuación de la desigualdad como secuela de la descolonización

En los últimos decenios, el problema de las desigualdades de hecho entre Estados jurídicamente iguales en cuanto miembros de la sociedad internacional general o de una sociedad internacional particular se ha agudizado por el hecho del proceso de descolonización desencadenado por la II Guerra Mundial. Este ha engendrado un número

² Véase al respecto el *World Bank Atlas*, Washington, 1977.

creciente de Estados, algunos grandes y muy grandes territorial o demográficamente o en ambos aspectos (pensemos en la India, Indonesia, Nigeria, Pakistán, Bangla-Desh), otros medianos (Vietnam, Birmania), pero por lo regular pequeños y pequeñísimos, agrupándose éstos bajo el rótulo por lo demás no demasiado preciso de miniestados o microestados³. Ahora bien, el número de estos últimos se está incrementando continuamente y está llamado a crecer todavía en un futuro previsible. A este hecho se une el de que casi todos ellos han pasado a ser miembros de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales donde, en virtud del principio de igualdad jurídica aplicado a la letra, rige la norma «un Estado, un voto».

Los Estados como productos de procesos históricos únicos

Comprobar la realidad descrita no implica en modo alguno (obvio es decirlo) un juicio de valor sobre los Estados individualmente considerados, puesto que las diferencias son de carácter sociológico, fáctico, y habrá que recordar que las cosas no podían ser de otro modo. Los Estados, al igual que los antiguos reinos, países o regiones en ellos incorporados (como las «provincias» de la Francia del Antiguo Régimen), y a diferencia de las demarcaciones administrativas internas modernas (*départements* franceses, provincias españolas), o de Estados miembros de una federación surgidos en un relativo «vacío» político (Estados del Oeste, en los Estados Unidos, y en el Canadá, por ejemplo), no son el producto de un esquema racional en función de un conjunto ordenado, sino el resultado de un proceso histórico más o menos prolongado, condicionado por múltiples factores en conjunciones únicas, singulares, nunca repetidas; de forcejeos seculares o milenarios entre grupos humanos diferenciados, impulsados por motivaciones diversas coactuantes—demográficas, geográficas, económicas, psicológicas, religiosas, ideológicas—, en proporción variable y, en definitiva, sellados por la sangre de los campos de batalla, los matrimo-

³ Cf. sobre el particular, entre la ya abundante literatura: D. EHRHARDT: «Mikrostaaten als U.N.-Mitglieder: Zum Strukturproblem der Weltorganisation», *Vereinte Nationen*, 18 (1970), y «Das Problem der Mitgliedschaft der Mikrostaaten am Scheideweg», *id.*, 19 (1971); J. CHAPPEZ: «Les micro-Etats et les Nations Unies», *Annuaire Français de Droit international*, 1971; J. RAPAPORT, E. MUTEBA y J. JOSEPH: *Small States and Territories. Status and Problems*, Nueva York, UNITAR, 1971; M. M. GUNTER: «The Problem of Ministate Membership in the United Nations System», *Columbia Journal of Transnational Law*, 12 (1973); S. M. SCHWEBEL: «Mini-states and a More Effective United Nations», *American Journal of International Law*, 67 (1973); J. AZNAR SÁNCHEZ: «Los micro-Estados y su ingreso en las Naciones Unidas», *Rev. de Política Internacional*, núm. 131, enero-febrero 1974.

nios reales o las habilidades diplomáticas, habilidades que por lo general recibían de la suerte de las armas o de la relación de fuerzas su contenido propio. Sólo en tiempos recientes, y de un modo incompleto, también condicionado por datos de situaciones anteriores, la voluntad de las poblaciones o de los pueblos vino a sumarse a los factores antes señalados en la génesis de los Estados, pero sin que pueda decirse que incidiría en el problema de la desigualdad de hecho de los correspondientes Estados, dada la desigualdad numérica de las poblaciones o de los pueblos cuya autodeterminación se tuviera en cuenta. Los Estados son entes sumamente concretos e individuales, cuya unicidad sólo se explica por su historia. De ahí, como hemos apuntado en otro lugar⁴, que no sean sujetos intercambiables o genéricos de la sociedad internacional, a la manera de los individuos en el ordenamiento jurídico interno, siendo su desigualdad cualitativamente diferente de la que se da entre los individuos como sujetos jurídicos dentro del Estado.

Desigualdad inversa de representación de los Estados en las organizaciones internacionales

Es evidente que desde el punto de vista representativo en el marco de la respectiva sociedad internacional (universal o regional), la tensión entre el principio de la igualdad jurídica de los Estados y la desigualdad efectiva de éstos desemboca en una situación privilegiada de los más pequeños con respecto a los más grandes. Se ha insistido muy especialmente, con razón, en esta situación privilegiada con referencia a los miniestados o microestados. En realidad tal situación, en el caso de éstos, sólo se caracteriza por su alcance, por los límites abismales (insistimos en el término) en los que se mueve; pero es la situación de muchos Estados con respecto a otros, sólo que en grado menor.

Además, tal situación confiere a los habitantes de los respectivos Estados un caudal de representación internacional tal, que en la mayoría de los casos (por la composición numérica de los grupos de Estados en cuanto a su población, antes establecidos) llega a ser no ya desproporcionado, sino abismalmente desproporcionado; piénsese en la cantidad de pobladores de China, la India, la Unión Soviética, Estados Unidos de América, Indonesia, Japón o Brasil, por seguir con

⁴ *La sociedad internacional*, ya citada, pp. 111 y 108-114.

el grupo de cabeza en lo demográfico, que corresponden a un solo poblador no ya de los miniestados o microestados, sino incluso de muchos otros que podríamos calificar a estos efectos de pequeños Estados⁵.

El problema, político y jurídico a la vez, que resulta de lo dicho es, pues, producto de la dificultad de aplicar el principio de la igualdad jurídica de los Estados, progreso indiscutible y exigencia irrenunciable (que ha constituido en cierto modo una conquista de los tiempos modernos análoga al principio de la igualdad jurídica de los hombres en cuanto ciudadanos), al mundo extremadamente diferenciado e históricamente configurado de los Estados, cuyo dato sociológico primario es una pronunciadísima desigualdad. Porque si la justicia reclama la igualdad jurídica de los Estados, reclama no menos que realidades desiguales estén desigualmente representadas al objeto de elaborar una voluntad común.

Es obvio que, en ausencia de un Estado mundial, la población mundial, distribuida entre los Estados, está representada en las instancias internacionales a través de éstos, y ello de por sí implica inevitablemente una representación desigual de la misma. En realidad, también los ciudadanos, en el Estado, están agrupados a efectos electorales en circunscripciones que pueden ser, y suelen ser, desiguales en población, por lo que será asimismo desigual su representación en los cuerpos elegidos del Estado y la Administración. Pero salvo casos llamativos (recuérdese el caso de los «burgos podridos» y otras situaciones desiguales en Inglaterra antes de las reformas electorales de 1832 y 1867, respectivamente), la desigualdad no suele rebasar límites tolerables y, en todo caso, resulta más fácil corregirla mediante sistemas electorales adecuados, siendo el proporcional (independientemente de inconvenientes en otros aspectos) el más ajustado en este punto. En último término, las unidades representadas son aquí, si el sufragio es universal, los individuos en cuanto tales. En cambio, en la sociedad internacional las unidades representadas son los Estados en cuanto tales, con sus peculiaridades irreductibles, entre las cuales alcanza la significación que hemos visto la desigualdad sociológica. El problema esencial consiste en reducir la inevitable desigualdad que brota así

⁵ Un autor ha calculado que, con arreglo a la situación de 1970, podría darse en la Asamblea General de la ONU una mayoría teórica de los dos tercios que representase tan sólo el 9 por 100 de la población mundial; y que, con la adición de los nuevos Estados potenciales (adición, añadimos nosotros, que desde entonces se está realizando regularmente) podría conseguir dicha mayoría el 4 por 100 de la población mundial (D. EHRHARDT, en *Vereinte Nationen*, 18, 1970, p. 111).

de la naturaleza de las cosas, haciéndola, como ocurre con toda desigualdad que resulte inevitable, aceptable, al reducirla a límites razonables.

El problema de una representación adecuada en las organizaciones internacionales y los Estados federales

De lo que antecede se desprende que el problema de una desigual representación se presenta, con efectos evidentemente más o menos sensibles y políticamente significativos, tanto en el orden interno de los Estados como en el orden internacional. De hecho la inexistencia o la debilidad de un órgano superior común a las partes y el menor grado de cohesión social hacen que este problema se haya planteado de un modo más tajante en las organizaciones internacionales y las confederaciones de Estados, pero también, con connotaciones propias, en los Estados federales. Y a este respecto las soluciones han dependido, y dependen, en gran medida, del grado de homogeneidad y de integración de los miembros en el conjunto; grado que es por definición mayor en el Estado federal que en la confederación de Estados, y en ésta, que en una sociedad internacional normal.

Que la situación de tensión entre el principio de igualdad jurídica de los Estados y la desigualdad fáctica de éstos contradice las exigencias de la justicia distributiva y la justicia general, basadas en la proporcionalidad de los derechos y de los deberes en aras precisamente de la igualdad (mientras la justicia conmutativa, que rige esencialmente los intercambios, postula la igualdad estricta), es evidente. Pero no lo es menos que también resta autoridad a las decisiones que el voto igual de entes tan desiguales puedan producir. Y con la mengua de autoridad se resiente la eficacia. Una mayoría, incluso cualificada, de Estados puede corresponder en la realidad a una minoría, incluso también cualificada, de la población del conjunto⁶.

Cabría pensar en corregir el desequilibrio recurriendo al sistema de representación proporcional. Esta solución se da a menudo en la esfera interna de los Estados, donde ocurre a veces, en los sistemas electorales mayoritarios (como en el británico), que una minoría de electores obtenga una mayoría de escaños en el Parlamento. Pero ya hemos indicado que, de no existir una unidad política superior a los

⁶ Un sencillo cálculo nos muestra, v. gr., que si un Estado tiene 100 millones de habitantes, y otro, 100.000, el mismo voto «igual» de que ambos Estados disponen en la Asamblea General de la O. N. U. implica que aquí un súbdito del segundo «vale» mil del primero.

miembros, y mientras subsistan éstos como entidades territoriales diferenciadas (con plenitud de soberanía en la sociedad internacional o con una soberanía limitada en la confederación de Estados), no puede desconocerse el papel singular, peculiar, de estas entidades, hijas de una historia única e irrepetible y protagonistas de la misma. En los Estados federales hay la posibilidad de introducir un sistema bicameral, en el que una de las cámaras represente al cuerpo electoral en su conjunto, por lo que la representación en ella será, cualquiera que sea el sistema electoral, prácticamente proporcional a escala global, y la otra represente a los Estados miembros (cualquiera que sea su nombre: Estados, países, cantones, etc.), sobre una base comúnmente paritaria, alcanzándose así un equilibrio. En las confederaciones de Estados y, *a fortiori*, en las organizaciones internacionales, esta solución es menos viable, por el peso específico que en ellas se reconoce a los Estados particulares que de ellas forman parte. De ahí viene que en su seno se haya abierto paso un sistema de representación intermedio entre el igualitario y el proporcional, el de la llamada representación ponderada, o sea, equilibrada.

La representación ponderada como fórmula de equilibrio

A modo de conclusión de estas consideraciones cabe señalar que la ponderación puede establecerse sobre la base de un solo criterio o de varios. Normalmente se toma como punto de referencia la población en las confederaciones de Estados y en las organizaciones internacionales con fines políticos generales; pero el criterio demográfico puede conjugarse con otros, o incluso ceder el paso a otros, como el potencial económico, la participación financiera en los gastos comunes, la participación en la producción, etc., en organizaciones con fines diversos, más especializadas, y en consonancia con estos fines⁷.

En rigor, la expresión «representación ponderada» no es del todo exacta, pues de establecerse la representación según el «peso» de los respectivos Estados (cualesquiera que sean los criterios para medirlo), resultaría proporcional. En puridad la representación ponderada viene a ser una variante de la representación proporcional, en la que, por así decirlo, se busca una proporcionalidad relativa, realista, que tiene en cuenta niveles generales de magnitud, grados generales de

⁷ Sobre las organizaciones relativas a productos de base, véase últimamente el estudio de G. GARZÓN CLARIANA: *Settlement of Disputes in Commodity Agreements: Questions and Implications*, de próxima publicación.

entidad sociológica. Una de sus características consiste en que favorece los cuerpos políticos más pequeños, pero corrigiendo al propio tiempo las consecuencias de un igualitarismo que, según vimos, resulta injusto, puesto que, en su caso, los miembros de estos cuerpos más pequeños pesarían indebidamente con respecto a los de los mayores. En una palabra, la representación ponderada busca un equilibrio entre la proporcionalidad estricta, que en cierto modo vendría a disolver el Estado particular en la federación o la organización, reduciéndolo a una circunscripción electoral del conjunto, y la igualdad estricta, a la vez injusta e inoperante, además de —¿por qué no decirlo?— irritante.

Y por lo que antes hemos señalado, cabe afirmar que el grado de tolerancia de la representación ponderada por una entidad plurietatal revela su grado de integración. Ello se desprende también de un cotejo entre las organizaciones internacionales de tipo tradicional y clásico, especialmente las de ámbito universal (en primer término, la O. N. U.) y las confederaciones, así como las llamadas organizaciones supranacionales (en realidad, supraestatales), que son las Comunidades Europeas, u otras que surgieron del impulso europeísta, de vocación federalista frustrada, como el Consejo de Europa.

Así las cosas, se explica que en la doctrina la referencia a la representación ponderada surgiera históricamente con los proyectos de paz perpetua y de organización internacional (aquella presuponiendo ésta), proyectos que giran esencialmente en torno a la idea de establecer un vínculo federativo (confederal primero, confederal o federal después, ateniéndonos a la distinción alemana ulterior entre *Staatenbund*, unión de Estados de derecho internacional, y *Bundesstaat*, unión de Estados de derecho político), cuya pieza maestra es una asamblea, dieta o parlamento, dotada de poderes propios de decisión con respecto a los miembros o partes: así, en el *Grand Dessein*, de Sully, y en el «proyecto de paz presente y futura en Europa» de William Penn⁸. También aparece dicha referencia en los primeros esbozos de una

⁸ En el *Grand Dessein* que SULLY en sus memorias (publicadas póstumamente en 1662) atribuye al rey Enrique IV de Francia, de quien fuera ministro, el Consejo General de su «Consejo de Europa» constaba de 40 miembros, a razón de cuatro para cada uno de los grandes Estados y dos para cada uno de los demás. Recordemos que su Europa, la *Association Tres Chrestienne*, se componía de 15 *dominations* que resultaban de un reajuste territorial del mapa político de la época, destinado a establecer una mayor igualdad entre sus Estados: cinco monarquías electivas (Sacro Romano Imperio Germánico, Estados Pontificios, Polonia, Hungría y Bohemia), seis monarquías hereditarias (Francia, España, Inglaterra, Dinamarca, Suecia, y Lombardia, o sea, Saboya más el Milanesado, segregado éste de España) y cuatro repúblicas soberanas (Venecia, Italia, Suiza, incrementada con el Franco Condado, a la sazón español, y con Alsacia y el Tirol, austriacos; Bélgica más Ho-

teoría del federalismo, como ocurre en Espinosa⁹. Mientras dichos autores y otros basan la ponderación en las unidades políticas históricamente dadas, aunque eventualmente reajustadas antes para equilibrarlas en lo posible, como vemos en Sully (con el claro designio de hacerlo a costa de la Casa de Austria, entonces preponderante), otros preveían, desarrollando esta última preocupación, la división previa de Europa o del mundo, según el alcance de su programa, en distritos iguales, cuyo número respectivo aseguraría a los Estados una representación adecuada: tal es el caso del proyecto de BELLENS, que inicia toda una serie¹⁰.

El mundo de Estados alemán como microcosmos político

En la práctica, la representación ponderada alcanzó el rango de principio fundamental en la constitución de las federaciones modernas más importantes por su extensión y duración. Nos referimos a las que se han ido sucediendo en el mundo germánico desde la desaparición del Sacro Romano Imperio, según una trayectoria que condujera progresivamente (a diferencia del proceso de rápido y en cierto

landa, o sea, los Países Bajos españoles). Más notable y perfilada es la ponderación fijada por WILLIAM PENN en su *Essay towards the Present and Future Peace of Europe* (escrito entre 1692 y 1694) para la Dieta, Estado o Parlamento cuyo establecimiento contractual propugnara, basándose en la población, los recursos y la riqueza, y llegando a «niveles» que en su gradación recuerdan los de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo de las Comunidades de los Nueve: Imperio, 12; Francia, 10; España, 10; Turquía (excluida de la Europa de SULLY), 10; Rusia (también excluida por SULLY), 10; Italia, ocho; Inglaterra, seis; Suecia, cuatro; Provincias Unidas, cuatro; Polonia, cuatro; Dinamarca, tres; Portugal, tres; Venecia, tres; Suiza, dos; Ducados de Holstein y Curlandia juntos, uno. También introducía el principio de la mayoría de los tres cuartos, o al menos de la mitad más uno.

⁹ En su *Tractatus politicus*, interrumpido por la muerte (1677) y publicado póstumamente el mismo año, había distinguido ESPINOSA, al tratar de la aristocracia como forma de gobierno, la que podemos llamar centralizada o unitaria, «la cual toma su nombre de una sola ciudad, que es su capital», como Venecia y Génova, y la descentralizada, «que está en manos de más de una ciudad». Esta última tenía un prototipo en las Provincias Unidas, y venía a ser una confederación; en ella, la participación en el poder colectivo era también ponderada en su expresión estricta de proporcionalidad, como resultado de la teoría del autor sobre la relación entre derecho y poder: en dicha agrupación, «todas las Ciudades están mutuamente asociadas y unidas, no como bajo un todo, sino como formando un solo dominio, pero de tal suerte que cada ciudad tiene tanto mayor derecho con respecto al dominio sobre las otras, cuanto más las supera en poder. Porque el que busca igualdad entre desiguales, busca un absurdo. (...) Pero el poder de cada ciudad constituye gran parte del poder del propio dominio, y ello tanto más cuanto grande es la ciudad. Y por ello las ciudades no pueden ser tenidas por iguales. Mas, al igual que el poder de cada una, también su derecho debe ser estimado por su magnitud» (cap. IV, § 4).

¹⁰ Véase V. BLANCO GASPAR: «La Unión europea según el plan de Bellers (1710)», *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, vol. II, núm. 3, septiembre-diciembre de 1975, pp. 661-676. Desde entonces han proliferado tales proyectos. El autor que acabamos de citar analiza noventa y tres de ellos en su tesis doctoral, todavía inédita, *El voto ponderado a nivel internacional*, leída en la Universidad Complutense de Madrid (Facultad de Derecho) en 1974.

modo brusco paso dado en Norteamérica) de una Confederación a un Estado federal. Puede afirmarse que el principio de la representación ponderada ha tenido su tierra de elección en lo que a partir de la Paz de Westfalia (1648), ante la debilitación del Imperio que de ella resultó, se dio en llamar las Alemanias. La ha tenido hasta tal punto, que incluso regirá, a diferencia de lo que suele ser la regla en los Estados federales de corte parecido, como los Estados Unidos de América, o como Suiza (Estado federal este último, a pesar de su nombre oficial tradicional de Confederación Helvética), en el seno del Estado federal alemán (tanto del *Reich* monárquico, como del *Reich* republicano de Weimar y de la *Bundesrepublik* de Bonn), entre sus Estados miembros en su respectiva Cámara.

El mundo de los Estados alemanes, el llamado Cuerpo germánico (*Corps Germanique; Deutsches Staatskörper*), en el corazón del continente, por su fragmentación estatal dentro de una unidad cultural y una conciencia nacional panalemana que, con altibajos, tiene raíces históricas más profundas de lo que a veces se piensa¹¹, constituía políticamente una especie de Europa a escala reducida, un microcosmos interestatal que reflejaba políticamente el macrocosmos europeo.

También era un dato primario del Imperio Germánico la gran diversidad y desigualdad de sus miembros. Los principales, los que tenían escaño, voz y voto en la Dieta imperial (*der Reichstag*), constituían los estamentos o estados (en el sentido tradicional, medieval, de la palabra) imperiales, los *Reichsstände*: en torno al emperador y a los príncipes electores (*Kurfürsten*), temporales y espirituales, toda una jerarquía de príncipes (*Fürsten*), también temporales y espirituales —grandes duques, duques, condes y sus variantes (landgravos, margravos, etc.), con o sin representación en la Dieta; obispos y abades—, y las numerosas ciudades libres imperiales (*die freien Reichsstädte*). Unos y otros estaban desigualmente representados en la Dieta. Así, cada principado tenía un número de votos determinado: unos tenían un voto, otros dos, tres, cuatro o cinco. Había también votos colectivos, que requerían el previo acuerdo de los que los compartían. Ahora bien, en las sesiones de la Dieta, los *Stände* se agrupaban en tres colegios (como los miembros de los *Etats Généraux* franceses en tres *ordres*): el de los príncipes electores, el de los príncipes y el de las ciu-

¹¹ El Sacro Romano Imperio, vinculado, desde la elección de Rodolfo de Habsburgo que puso fin al «Gran Interregno» en 1273, a la Casa de Habsburgo (Casa de Austria), se había ido llamando con el tiempo «Sacro Romano Imperio de la Nación Alemana». Por otra parte, ya LUTERO se dirigió, en famoso opúsculo de 1520, «a la nobleza cristiana de la nación alemana».

dades. Únicamente los príncipes votaban por cabeza, mientras los condes y simples prelados votaban por curias. Por otra parte, los acuerdos de las Dietas requerían el de los tres colegios, que se manifestaban según el orden señalado (príncipes electores, príncipes, ciudades). Era precisa, pues, la unanimidad de los tres *Stände*, y el acuerdo del emperador, el cual previamente intervenía, si había desacuerdo, como mediador. En definitiva, el acuerdo de la Dieta, cuando se producía, venía a ser un tratado entre los estamentos y el emperador. Dada la composición de cada estamento imperial (*Reichsstand*), regía así un voto ponderado en función de la jerarquía político-social y del poder efectivo, en el que desempeñaban papel decisivo los príncipes electores¹². Sabido es que éstos habían sido tradicionalmente en número de siete. Tres eran eclesiásticos: los arzobispos de Maguncia, Tréveris y Colonia (el de Maguncia era a la vez canciller del Imperio), y cuatro, temporales o seculares: el rey de Bohemia, el duque de Sajonia, el margravo (*Markgraf*) de Brandeburgo y el conde Palatino del Rin (*der Pfalzgraf des Rheins*), cuyo electorado es el Palatinado (*die Pfalz*). Lo es también que en la Paz de Westfalia accedió al rango de octavo elector el duque de Baviera¹³.

Los miembros del Imperio, después de la Paz de Westfalia, fueron prácticamente soberanos, mientras el poder imperial quedaba reducido a una sombra. En virtud de la naturaleza misma del Imperio medieval, el proceso de concentración y centralización del poder propio del Estado moderno se había desarrollado en Alemania en el ámbito regional de los «territorios» (territorios a menudo discontinuos por el juego de las relaciones feudales), en torno a dinastías o casas señoriales cuyo número permitiría reiteradamente suministrar reyes a tronos vacantes o de nueva creación en Europa hasta el siglo xx. De ahí un inveterado particularismo político que obstaculizaría, en el siglo de las nacionalidades, la realización de la unidad alemana: un particularismo infinitamente mayor todavía que el italiano, ya que después de la Paz de Westfalia, y a pesar de que ésta simplificó ya en alguna medida el mapa de Alemania, eran varios centenares los miembros del Cuerpo Germánico. De ahí también una serie de esfuerzos

¹² Más importante todavía era el papel de los príncipes electores, debido a su intervención en la elaboración de las capitulaciones electorales (*Wahlkapitulationen*) con ocasión de las elecciones de nuevos emperadores, que limitaban el poder de éstos.

¹³ Para todo ello, véase la vívida descripción crítica de la constitución imperial de S. PUFENDORF: *De statu imperii Germanici*, obra publicada bajo el pseudónimo de SEVERINUS DE MONZAMBANO en 1667, capítulos II y V. Cf. la nueva traducción alemana (*Die Verfassung des deutschen Reiches*), con notas y un estudio, de H. DENZER, Stuttgart, 1976. Para la última etapa, K. O. VON ARETIN: *Heiliges römisches Reich, 1776-1806. Reichsverfassung und Staatssouveränität*, Wiesbaden, 1967, especialmente t. I, cap. I, secciones 3 y 4.

doctrinales y prácticos para una reforma institucional encaminada a reforzar el poder imperial, destacándose entre aquéllos el de Pufendorf, que calificara el imperio de «cuerpo irregular con apariencia de monstruo» y viera en él algo intermedio entre una monarquía limitada y una federación de Estados¹⁴, y los de Leibniz, proyectados en el marco de una reorganización de Europa y del mundo. Con todo, no se consiguió superar tal situación, y Hegel habría de confirmar con amargura en 1802, unos años antes del colapso final, que Alemania ya no era un Estado¹⁵.

El hecho nuevo del siglo XVIII había sido el crecimiento de Prusia, tras el reconocimiento del elector de Brandeburgo como rey de Prusia en 1700 por el emperador, y su entrada en el círculo de las grandes potencias. Con ello la anterior primacía de Austria en Alemania fue siendo sustituida por el dualismo austro-prusiano, que en el siglo XIX actuaría como factor esencial de la política alemana no menos que de la europea, constituyendo una dificultad complementaria en el camino de la unidad alemana, y ésta finalmente se haría mediante la exclusión de los Habsburgo y en favor de los Hohenzollern. Junto a estos dos «grandes», cuyos territorios se extendían más allá de los límites del Imperio (y estaban sustraídos en esta proporción a la jurisdicción de éste), potencias medias como Baviera, Sajonia, Hannover, etcétera, y la cohorte de pequeños y pequeñísimos Estados, más o menos mediatizados a veces por potencias extranjeras¹⁶, actuaban como factores de equilibrio e incluso como eventual moneda de cambio en las «compensaciones» que dicho equilibrio exigiera.

¹⁴ *Op. cit.*, cap. VI, § 9. Para el análisis de las doctrinas de la época y posteriores sobre la naturaleza jurídica del Sacro Romano Imperio, véase también, muy especialmente, A. RANDELZHOFFER: *Völkerrechtliche Aspekte des Heiligen Römischen Reiches nach 1648*, Berlín, 1967.

¹⁵ *Die Verfassung Deutschlands*, primera frase de la introducción. (Hay traducción castellana, con introducción y notas, de D. NEGRO PAVÓN, Madrid, 1972.) Al término de su detenido estudio RANDELZHOFFER llega a la conclusión «de que el Imperio está compuesto por Estados independientes, habiendo dejado, por su parte, de poseer carácter estatal. El Imperio, que una vez fuera un Estado independiente, se extinguió, a más tardar, en 1648, como Estado independiente, y surgieron en su lugar numerosos Estados particulares independientes» (*op. cit.*, p. 198). La parte 5.ª de la obra considera «el Sacro Romano Imperio como un ordenamiento jurídico-internacional altamente desarrollado, como un ejemplo de integración internacional».

¹⁶ Francia, especialmente desde Luis XIV, se había convertido tradicionalmente en la defensora de las «libertades germánicas», apoyando, cuando no subvencionando directamente, a los pequeños Estados, frente a cualquier tentativa de reforzamiento del poder imperial. El Tratado de Muenster, que con el de Osnabrueck constituye la Paz de Westfalia, le confería, por otra parte, un derecho de intervención en su condición de garante del respeto de sus cláusulas.

La Confederación del Rhin y el fin del Imperio (1806-13)

Es sabido que Napoleón I, tras simplificar descomunadamente el mapa político de Alemania mediante anexiones (que por el Norte rebasaron incluso ampliamente la orilla izquierda del Rhin) y reajustes territoriales, provocó la desaparición del Sacro Romano Imperio. Después de la Paz de Presburgo (1805) con Austria, que la desplazó de Alemania y de Italia, y en vísperas del aplastamiento de Prusia y la marginación de ésta respecto de los asuntos alemanes en el futuro inmediato, se creó, bajo el protectorado del emperador de los franceses, la Confederación del Rhin (*der Rheinbund*, acta de 12 de julio de 1806), integrada en un principio por 16 Estados del Sur y el Oeste de Alemania: los reinos de Baviera y de Wurtemberg, los grandes ducados de Baden y de Hesse y otros doce principados menores. Después de la derrota de Prusia del mismo año, se unieron a la Confederación el reino de Sajonia y una serie más de pequeños Estados del Sur y del Norte del país, así como el reino de Westfalia, de nueva creación; con lo cual la Confederación del Rhin llegó a incluir, en 1811, cuatro reinos, cinco grandes ducados, 11 ducados y 16 principados, o sea un total de 36 Estados—la totalidad de los Estados alemanes, menos, naturalmente, Austria y Prusia, contra las cuales había de constituir la Confederación precisamente un aliado para Napoleón—, pero también el principado de Brunswick y el electorado de Hesse.

El acta fundacional de la Confederación del Rhin suprimía virtualmente el Imperio Germánico, pues se declaraba en ella que los Estados miembros quedaban separados para siempre del territorio de éste y que su majestad el emperador de los franceses se erigía en su protector. El emperador, Francisco II, no hizo sino sacar las consecuencias de la situación creada, al abandonar un título que ya carecía del mínimo contenido (Declaración sobre la deposición de la corona imperial alemana, de 6 de agosto de 1806), quedándose con el de emperador hereditario de Austria, más real, adoptado dos años antes.

La Confederación del Rhin, que fue esencialmente una alianza destinada a suministrar a Napoleón subsidios en hombres y medios para su política de dominación europea, se deshizo en 1813, año del giro decisivo de los acontecimientos militares y políticos en Europa, después de la desastrosa campaña napoleónica de Rusia del año anterior, que vino a dar la señal de la gran explosión patriótica alemana y de la «guerra de liberación» (*der Befreiungskrieg*) contra la opresión napoleónica.

La representación ponderada en la Confederación Germánica (1815-1866)

Tras el derrumbamiento del *Grand Empire*, y a pesar de que el congreso de Viena (1814-15) se reuniera bajo el lema de la legitimidad y de la vuelta a la situación de 1792 (año en que comenzaron las guerras de la Revolución y del Imperio francés), resultaba evidente que no se podía restaurar el Imperio, aunque los patriotas alemanes, y singularmente los liberales, reclamasen la instauración de un Estado nacional alemán, propugnado años antes, entre otros, por el joven Hegel y el Fichte de la madurez. Los intereses dinásticos y la tendencia a la «restauración» del orden anterior en lo que fuese posible, hicieron que se recurriese a una «confederación perpetua», la Confederación Germánica o Confederación Alemana (*der Deutsche Bund*), establecida entre «los príncipes soberanos y las ciudades libres de Alemania», convencidos «de las ventajas que resultarán de su unión sólida y duradera para la seguridad y la independencia de Alemania y para el equilibrio de Europa». La nueva Confederación constaba de 38 Estados. Representaba más de la mitad de los de Europa, que eran entonces 60. Es de notar que el Acta relativa a la constitución federativa de Alemania, firmada en Viena el 8 de julio de 1815, se unió como anexo al Acta final del congreso del día siguiente, con lo que una vez más, al igual que en 1648 en Westfalia, la constitución de Alemania se enmarcaba directamente en una regulación de conjunto de los asuntos europeos, cual elemento esencial del «derecho público europeo» o «derecho de gentes europeo», alcanzando con ello una dimensión internacional¹⁷.

Según el artículo III del Acta, «los miembros de la Confederación Germánica, como tales, son iguales en derechos; se obligan todos por igual a mantener el Acta confederal (*die Bundesacte*)».

Los 38 Estados miembros de la Confederación Germánica eran los siguientes, según sus rangos respectivos: un imperio (Austria), cinco reinos (Prusia, Baviera, Sajonia, Hannover, Wurtemberg), un electorado (Hesse electoral), seis grandes ducados (Baden, Gran Ducado de Hesse, Luxemburgo, Mecklemburgo-Schwerin, Mecklemburgo-Strelitz,

¹⁷ Para valorar debidamente la complejidad de la constitución de la Confederación Germánica, heredada del antiguo Imperio, hay que tener en cuenta: de un lado, que el emperador de Austria y el rey de Prusia eran partes en el Acta «por todas aquellas posesiones suyas que antiguamente pertenecieron al Imperio Germánico», quedando fuera de la Confederación sus demás dominios; y de otro, que eran partes el rey de Dinamarca por el Ducado de Holstein, y el rey de los Países Bajos por el Gran Ducado de Luxemburgo, en cuanto señores de uno y otro.

Sajonia-Weimar), 11 ducados (Holstein, Brunswick, Nassau, Sajonia-Gotha, Sajonia-Coburgo, Sajonia-Meiningen, Sajonia-Hildburghausen, Holstein-Oldenburgo, Anhalt-Dessau, Anhalt-Bernburgo, Anhalt-Koethen), 10 principados (Schwarzburgo-Sondershausen, Schwarzburgo-Rudolstadt, Hohenzollern-Hechingen, Liechtenstein, Hohenzollern-Sigmaringen, Waldeck, Reuss, línea primogénita, Reuss, línea segunda, Schaumburgo-Lippe, Lippe) y cuatro ciudades libres (Lübeck, Frankfurt, Bremen, Hamburgo).

Los asuntos de la Confederación se confiaban a una Dieta federativa o federal (*Bundesversammlung*), «en la cual todos los miembros votarán mediante sus plenipotenciarios, sea individualmente, sea colectivamente, de la manera siguiente, sin perjuicio de su rango» (artículo IV). La expresión «colectivamente» hace referencia al hecho de que se establecía una ponderación consistente en que 11 miembros disponían de un voto cada uno y los demás tenían votos parciales, al quedar integrados en grupos que disponían cada uno de un voto. La distribución de votos era la siguiente:

1. Austria	1	12. Casas Gran Ducal y Ducales (4) de Sajonia	1
2. Prusia	1	13. Brunswick y Nassau	1
3. Baviera	1	14. Mecklemburgo - Schwerin y Mecklemburgo-Strelitz	1
4. Sajonia	1	15. Holstein - Oldenburgo, Anhalt (3) y Schwarzburgo (2).	1
5. Hannover	1	16. Hohenzollern (2), Liechtenstein, Reuss (2), Schaumburgo-Lippe, Lippe y Waldeck.	1
6. Wurtemberg	1	17. Las (4) Ciudades libres ...	1
7. Baden	1		
8. Hesse electoral (Kurhessen).	1		
9. Gran Ducado de Hesse	1		
10. Dinamarca, por Holstein ...	1		
11. Países Bajos, por Luxemburgo	1		

Como se advierte, había seis votos colectivos, que se distribuían así: dos para dos Estados cada uno (Brunswick y Nassau; los dos Mecklemburgos), uno para cuatro Estados (las ciudades libres), uno para cinco Estados (los Estados sajones), uno para seis Estados (el grupo encabezado por Holstein-Oldenburgo) y uno para ocho Estados (el grupo encabezado por Hohenzollern). En conjunto, pues, los 11 primeros Estados totalizaban 11 votos, y los 27 restantes, seis votos.

A ello hay que añadir que el artículo V atribuía la presidencia de la Dieta federal por derecho propio a Austria.

LA REPRESENTACIÓN PONDERADA EN EL FEDERALISMO GERMANO

Ahora bien, cuando se tratase de establecer «leyes fundamentales», o de introducir cambios en las «leyes fundamentales de la Confederación», o de tomar medidas en relación con el Acta confederal, instituciones orgánicas u otros arreglos de interés común, la Dieta, con arreglo al artículo VI, había de constituirse en Asamblea General o Pleno (*Plenum*). Por la naturaleza misma del vínculo confederal y el carácter más importante de los asuntos a ventilar, que afectaban en mayor medida los intereses particulares de los Estados miembros, se establecía también una ponderación, pero ésta se movía dentro de un abanico menor, reduciéndose el porcentaje de los votos de los grandes y medianos Estados con respecto al de los pequeños y mínimos. La base era aquí la concesión de por lo menos un voto a cada uno de los miembros, y votos plurales, es decir, varios votos en número variable, a algunos, según un cálculo hecho «sobre la extensión respectiva de los Estados individuales».

El resultado era la distribución siguiente de los votos:

1. Austria	4	20. Mecklemburgo-Strelitz	1
2. Prusia	4	21. Holstein-Oldenburgo	1
3. Sajonia	4	22. Anhalt-Dessau	1
4. Baviera	4	23. Anhalt-Bernburgo	1
5. Hannover	4	24. Anhalt-Koethen	1
6. Wurtemberg	4	25. Schwarzburgo-Sondershausen	1
7. Baden	3	26. Schwarzburgo - Rudolstadt.	1
8. Hesse Electoral (Kurhesen)	3	27. Hohenzollern-Hechingen ...	1
9. Gran Ducado de Hesse ...	3	28. Liechtenstein	1
10. Holstein	3	29. Hohenzollern - Sigmaringen.	1
11. Luxemburgo	3	30. Waldeck	1
12. Brunswick	2	31. Reuss, línea primogénita ...	1
13. Mecklemburgo-Schwerin ...	2	32. Reuss, línea segunda	1
14. Nassau	2	33. Schaumburgo-Lippe	1
15. Sajonia-Weimar	1	34. Lippe	1
16. Sajonia-Gotha	1	35. Ciudad libre de Lübeck ...	1
17. Sajonia-Coburgo	1	36. Ciudad libre de Frankfurt.	1
18. Sajonia-Meiningen	1	37. Ciudad libre de Bremen ...	1
19. Sajonia-Hildburghausen	1	38. Ciudad libre de Hamburgo.	1

Comparando la distribución de votos en el Pleno o Asamblea General y en la Dieta, comprobamos que de un total de 69 votos, los 11 Estados de más entidad, que disponían de casi dos veces más votos

que los 27 restantes (11 los primeros por seis los segundos), disponen aquí, en cambio, de algo más de la mitad (39 por 30)¹⁸.

La representación ponderada en la Constitución nonnata del Imperio alemán de 1849

Es sabido que la Confederación Germánica duró hasta la crisis que conduciría a la guerra austro-prusiana de 1866, es decir, que superó la prueba que significó para Alemania como para Europa en general la revolución de 1848. Sin embargo, dicha revolución señalaría un hito en la historia de la unidad alemana, a pesar de su fracaso. Ya hemos apuntado que la creación de la Confederación Germánica, en la forma que se le dio, de confederación de monarcas con el aditamento de las cuatro ciudades libres, no había satisfecho a los patriotas alemanes, quienes esperaban una unión no sólo más estrecha, sino que contara con un mayor respaldo popular institucionalizado. La revolución europea de 1848 pareció propicia a la realización del programa de los liberales nacionalistas. Una Asamblea nacional constituyente alemana (*deutsche verfassungsgebende Nationalversammlung*), reunida en Frankfurt, y más conocida como Parlamento de Frankfurt, elaboró una Constitución para un Imperio alemán (*Verfassung des Deutschen Reiches*), aprobada el 28 de marzo de 1849, y ofreció la corona imperial al rey de Prusia, que no la aceptó.

Esta constitución suponía ya el paso a una estructura federal. El artículo I, § 1, de la sección I, establecía que «el Imperio alemán consiste en el territorio de la anterior Confederación Germánica», y el § 5, que «los Estados alemanes particulares conservan su independencia en tanto en cuanto ésta no quede limitada por la Constitución del Imperio».

Como corresponde al Estado federal de corte clásico, se establecía una Dieta, llamada *Reichstag*, compuesta de dos Cámaras (art. I de la sección IV): la Cámara de los Estados (*das Staatenhaus*), integrada

¹⁸ Véase el texto del Acta en A. DEL CANTILLO: *Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón desde el año 1700 hasta el día*, Madrid, 1843, pp. 761-63. Como señala J. A. HAWCOCK, en un juicio severo sobre la Confederación («no podía haberse encontrado una solución más inadecuada» del problema alemán que la constitución del *Bund*), «nos encontramos con que las cinco sextas partes de la población de Alemania, que vivía en los siete Estados más grandes, disponían de una minoría de veintisiete votos en el *Bundestag*, mientras la restante sexta parte tenía cuarenta y dos votos. Además de esto, todas las materias de importancia y cualquier medida que implicase una modificación de la ley fundamental del *Bund* estaban sometidas a un *liberum veto*», resultando de ello «una nueva Dieta polaca» (*Modern Constitutions since 1787*, Londres, 1939, pp. 112 y 113).

por los representantes de los Estados alemanes (art. II, § 86, de la sección IV), y la Cámara del Pueblo (*das Volkshaus*), integrada por los diputados del pueblo alemán (art. III, § 93, de la misma sección).

Un dato interesante, revelador del trasfondo liberal de esta constitución, es la estipulación del artículo II, § 88, de la sección IV, según la cual «los miembros de la Cámara de los Estados serán nombrados por mitad por los gobiernos y por mitad por la representación popular de los respectivos Estados».

Igualmente notable resulta que se mantenga la representación ponderada en la composición de la Cámara de los Estados, una vez que la Cámara del Pueblo aseguraría una proporcionalidad de principio en la representación del pueblo alemán considerado como conjunto. El mantenimiento de la representación ponderada en la «segunda Cámara», la Cámara propiamente federal, será en adelante una nota característica del federalismo alemán, a diferencia del suizo y del norteamericano (con representación igual de los estados y cantones, respectivamente) hasta hoy.

Aquí también, como en el Pleno de la Confederación Germánica, pero en mucha mayor medida, la acrecentada interferencia virtual del poder central en el de los miembros, unida aquí a la mayor consistencia del vínculo asociativo, traen consigo el que la ponderación se oriente hacia una más pronunciada proporcionalidad.

Como consecuencia de algunas alteraciones producidas en pequeños Estados por vicisitudes dinásticas, el Imperio cuya instauración se contempla en la Constitución de 1849 constaba de 39 Estados (uno más que los de la Confederación Germánica), algunos de los cuales ven su denominación alterada por obra de dichas vicisitudes. El número de miembros de la Cámara de los Estados se distribuía según la siguiente proporción:

1. Prusia	40	11. Mecklemburgo-Schwerin ...	4
2. Austria	38	12. Luxemburgo-Limburgo	3
3. Baviera	18	13. Nassau	3
4. Sajonia	10	14. Brunswick	2
5. Hannover	10	15. Oldenburgo	2
6. Wurtemberg	10	16. Sajonia-Weimar	2
7. Baden	9	17. Sajonia-Coburgo-Gotha	1
8. Hesse electoral (Kurhes- sen)	6	18. Sajonia - Meiningen - Hild- burghausen	1
9. Gran Ducado de Hesse	6	19. Sajonia-Altenburgo	1
10. Holstein	6	20. Mecklemburgo-Strelitz	1

ANTONIO TRUYOL Y SERRA

21. Anhalt-Dessau	1	30. Reuss, línea primogénita ...	1
22. Anhalt-Bernburgo	1	31. Reuss, línea segunda	1
23. Anhalt-Koethen	1	32. Schaumburgo-Lippe	1
24. Schwarzburgo-Sondershausen	1	33. Lippe-Detmold	1
25. Schwarzburgo - Rudolstadt.	1	34. Hesse-Homburgo	1
26. Hohenzollern-Hechingen ...	1	35. Lauenburgo	1
27. Liechtenstein	1	36. Lübeck	1
28. Hohenzollern - Sigmaringen.	1	37. Frankfurt	1
29. Waldeck	1	38. Bremen	1
		39. Hamburgo	1

El total era de 192 miembros.

Ante la incógnita de la participación o no participación de Austria, el mismo § 87 del artículo II de la sección IV establecía lo siguiente: «Mientras los países germano-austríacos (*die deutsch-österreichischen Lande*) no sean parte en el Estado federal (*an dem Bundesstaate*), los siguientes Estados recibirán un mayor número de votos en la Cámara de los Estados», a saber:

Baviera	20	Gran Ducado de Hesse	8
Sajonia	12	Hesse Electoral	7
Hannover	12	Nassau	4
Wurtemberg	12	Hamburgo	2
Baden	10		

Con lo cual el número de miembros de la Cámara pasaba a ser de 168¹⁹.

Ahora bien, ya hemos dicho implícitamente que la constitución proyectada en Frankfurt para un Estado federal alemán en forma de Imperio federal no llegó a entrar en vigor. Austria, después de haber tenido que hacer concesiones a la revolución, reaccionó, y, con el apoyo de Rusia, restableció la situación en sus propios dominios y luego en Alemania. La Asamblea Nacional Alemana de Frankfurt hubo de trasladarse a Stuttgart, donde fue disuelta por el ejército de Wurtemberg. Convocada por Austria, tras el ultimátum lanzado a Prusia desde Olmütz, la Dieta de la Confederación Germánica volvió a reunirse el 23 de agosto de 1851.

¹⁹ Texto en H. Pross (edit.): *Deutsche Politik, 1803-1870. Dokumente und Materialien*, Frankfurt am Main, Fischer Bücherei, 1963, cap. 4, docum. 11, pp. 151 y ss.

La representación ponderada en la Confederación de la Alemania del Norte (1867-1871)

La experiencia de 1848, sin embargo, fue decisiva porque fortaleció a Bismarck, representante del rey de Prusia ante la restaurada Confederación, en el propósito de realizar la unidad alemana bajo la dirección de Prusia y con exclusión de Austria. Aprovechando la crisis de 1866, en parte preparada por él, motivada por la cuestión de los Ducados cedidos por Dinamarca, decretó la salida de Prusia de la Confederación y, después de la batalla de Sadowa (designada también por el nombre alemán de esta aldea de Bohemia, batalla de Koeniggratz), su disolución. Fue una hora decisiva para el destino de Alemania. Prusia se anexionó los ducados de Schleswig y Holstein, así como Hannover, Hesse-Cassel, Nassau y la ciudad libre de Frankfurt, y realizó la unidad de la Alemania septentrional con la creación de la Confederación de la Alemania del Norte (*der Norddeutsche Bund*).

Preparada por la alianza de 18 de agosto de 1866 entre Prusia y los 17 pequeños Estados del Norte que lucharon a su lado, y a la que, después de firmada la paz con Austria, se unieron el Gran Ducado de Hesse (por los territorios al norte del río Main), el reino de Sajonia, Reuss, línea primogénita, y Sajonia-Meiningen, la constitución del nuevo cuerpo político nortealemán fue proclamada, por acuerdo entre los gobiernos y una Dieta (*Reichstag*) constituyente de la Alemania del Norte, el 17 de abril de 1867, entrando en vigor el 1 de julio. Recobraban en consecuencia su plena independencia, con Austria, los Estados del Sur: reinos de Baviera y de Wurtemberg, grandes ducados de Baden, de Hesse y de Luxemburgo (éste, neutralizado por el Tratado de Londres de 11 de mayo de 1867) y principado de Liechtenstein.

Ahora bien, el nombre de la nueva entidad política resultaba equívoco, porque se trataba en realidad ya de un Estado federal, con una diplomacia y un ejército comunes cuya dirección correspondía al rey de Prusia, el cual ocupaba por derecho propio la jefatura del Estado (*das Bundespräsidium*) y nombraba un canciller federal (*Bundeskanzler*), único ministro federal responsable, si bien su responsabilidad no quedaba precisada²⁰.

²⁰ Cf. E. FORSTHOFF: *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Berlín, 1940, pp. 195-196.

En consonancia con el carácter federal de la Confederación de la Alemania del Norte, se establecían dos Cámaras: un Consejo federal, el *Bundesrat*, Cámara de los Estados, y una Dieta, el *Reichstag*, elegida por sufragio universal, igual y secreto, establecido en 1849.

Siguiendo el precedente de la constitución nonnata de 1849, el *Bundesrat* estaba compuesto según el principio de la representación ponderada. Pero se mantuvieron las cifras del Pleno de la Confederación Germánica, agregándose a la que correspondía a Prusia las de los territorios anexionados. El total de los votos era así de 43, distribuidos como sigue:

1. Prusia	17 ²¹	13. Schwarzburgo - Sonders-	
2. Sajonia	4	hausen	1
3. Mecklemburgo -Schwerin.	2	14. Schwarzburgo-Rudolstadt.	1
4. Brunswick	2	15. Waldeck	1
5. Hesse	1	16. Reuss, rama primogénita.	1
6. Sajonia-Weimar	1	17. Reuss, rama segunda ...	1
7. Sajonia-Altenburgo	1	18. Schaumburgo-Lippe	1
8. Sajonia-Coburgo-Gotha ...	1	19. Lippe	1
9. Sajonia-Meiningen	1	20. Lübeck	1
10. Mecklemburgo-Strelitz ...	1	21. Bremen	1
11. Oldenburgo	1	22. Hamburgo	1
12. Anhalt	1		

La representación ponderada en el Imperio alemán (1871-1918)

En la constitución de la Confederación de la Alemania del Norte, Bismarck había logrado mantener, a pesar del predominio de Prusia en ella, la suficiente dosis de federalismo para permitir el ulterior ingreso de los Estados alemanes del Sur, una vez vencida la oposición francesa, que en 1866 le impidiera rebasar la línea del río Main. La ocasión de esta deseada ampliación hacia el Sur la dio la guerra franco-alemana (llamada a veces franco-prusiana) de 1870-71, que tuvo como una de sus consecuencias la proclamación en Versalles de Guillermo I como emperador alemán, el 18 de enero de 1871. El 1 de enero habían ingresado en la Confederación, después de la firma de tratados bilaterales, Baden, Hesse, Baviera y Wurtemberg. La Constitución de 1867, completada y ampliada, sirvió de base a la del Imperio (*Reich*) alemán del 16 de abril de 1871.

²¹ Estos 17 votos se desdoblaban así: los cuatro anteriores de Prusia, más los de los Estados anexionados en 1866: Hannover (cuatro), Holstein (tres), Hesse Electoral (tres), Nassau (dos) y Frankfurt (uno).

El Imperio alemán instaurado en 1871 era un peculiar Estado federal monárquico, integrado por 25 Estados miembros, todos ellos monárquicos, menos las tres ciudades libres. Hubo que ampliar el número de diputados tanto del *Reichstag* como del *Bundesrat*. En éste, se pasó de los 43 de la Confederación anterior a 58, sobre la base, ya inmutable, de la representación ponderada. La distribución de los escaños se regulaba en el artículo 6 en los siguientes términos: «El Consejo Federal (*Bundesrat*) se compone de los representantes del Gobierno de cada uno de los Estados que forman parte de la Federación. Se reparten entre ellos los votos según la proporción admitida por la Asamblea en pleno de la antigua Confederación Germánica.»

Los votos eran los siguientes:

1. Prusia	17 ²²	14. Sajonia-Coburgo-Gotha ...	1
2. Baviera	6	15. Anhalt	1
3. Sajonia	4	16. Schwarzburg -Rudolstadt.	1
4. Wurtemberg	4	17. Schwarzburg - Sonders-	
5. Baden	3	hausen	1
6. Hesse (granducal)	3	18. Waldeck	1
7. Mecklemburgo - Schwerin.	2	19. Reuss, línea primogénita.	1
8. Sajonia-Weimar	1	20. Reuss, línea segunda ...	1
9. Mecklemburgo-Strelitz ...	1	21. Schaumburgo-Lippe	1
10. Oldemburgo	1	22. Lippe	1
11. Brunswick	2	23. Lübeck	1
12. Sajonia-Meiningen	1	24. Brema	1
13. Sajonia-Altenburgo	1	25. Hamburgo	1

Con arreglo al mismo artículo, «cada Estado de la Federación puede nombrar para el Consejo Federal tantos representantes como votos tenga. Los representantes de un mismo Estado no pueden, sin embargo, votar más que en un sentido»²³.

Quedaban ya, con carácter definitivo, fuera de la Alemania políticamente unificada, Austria, Luxemburgo y Liechtenstein, que se han perpetuado como Estados independientes hasta hoy.

²² Véase la nota anterior.

²³ Texto en *Recopilación de las Constituciones vigentes en Europa y América*, por don Francisco de HEREDIA, tomo I, Madrid, Tipografía de Alvarez Hermanos, 1884. Adoptamos su grafía y su traducción, pero hemos sustituido la expresión «Confederación» por la de «Federación» para designar el conjunto, pues la palabra alemana *Bund* es ambivalente. La Alemania imperial ya no era una confederación de Estados.

La representación ponderada en la República de Weimar (1919-1933)

El Imperio alemán de 1871, llamado también Imperio bismarckiano, duró hasta 1918, sucumbiendo, al igual que el ruso, el austríaco, el otomano y, en general, tantos otros regímenes políticos, antes y después, como consecuencia de su derrota militar. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, el hecho más destacado fue la abolición de la monarquía y la instauración de un Estado federal republicano, la República de Weimar, así llamada, como es sabido, por haberse aprobado en dicha ciudad su Constitución, el 11 de agosto de 1919. De ésta interesan especialmente, a los efectos de nuestro estudio, los artículos 60, 61, 62 y 63. Siguió designándose con la palabra *Reich*.

Lo más llamativo, también esta vez, y que revela el profundo arraigo del particularismo político, es que, a diferencia de lo que normalmente ocurre en la «segunda Cámara», o «Cámara de los Estados» de los Estados federales (Suiza y los Estados Unidos son aquí prototipos), el *Reichsrat* (que corresponde al anterior *Bundesrat*) seguía compuesto no de representantes elegidos en el marco de los respectivos Estados particulares, sino de representantes de los Gobiernos de éstos, designados ahora como *Länder* (países), con un sistema mixto para Prusia (art. 63).

El artículo 61 mantiene la ponderación en la representación de los *Länder*, combinando el criterio histórico con el basado en niveles de población, en estos términos: «Cada *Land* tiene, por lo menos, un voto en el *Reichsrat*. En los *Länder* mayores corresponde un voto por millón de habitantes. Se contará como millón completo cualquier exceso que iguale, por lo menos, al número de habitantes del más pequeño de los *Länder*. Ninguno de éstos puede estar representado por más de dos quintas partes del número total de votos. (...) Después de cada censo general de población, será fijado de nuevo por el *Reichsrat* el número de votos.» Y el artículo 62 añade que en las Comisiones que de su seno constituya el *Reichsrat*, ningún *Land* tendrá más de un voto.

De esta disposición se desprende nitidamente la tendencia, que al principio señalábamos, de la representación ponderada a lograr un equilibrio razonable entre miembros mayores y menores y a evitar tanto un igualitarismo abstracto cuanto una rigurosa proporcionalidad, favoreciendo a los menores. También se advierte aquí el carácter dinámico del principio de la representación ponderada, que le permite

LA REPRESENTACIÓN PONDERADA EN EL FEDERALISMO GERMANO

adaptarse a evoluciones significativas en orden a la magnitud de los respectivos miembros.

Finalmente, debido a los reajustes que resultaron de las condiciones creadas por los colapsos dinásticos, el número de los miembros de la Federación quedaba reducido: en lugar de los 25 Estados de la Alemania guillermina, la República de Weimar incluía 17 *Länder*. La distribución de los escaños y votos era la siguiente:

Prusia	26	Mecklemburgo-Schwerin	1
(de ellos, 13 para las provin-		Oldenburgo	1
cias prusianas.)		Brunswick	1
Baviera	11	Anhalt	1
Sajonia	7	Bremen	1
Wurtemberg	4	Lippe	1
Baden	3	Lübeck	1
Turingia	2	Mecklemburgo-Strelitz	1
Hesse	2	Schaumburgo-Lippe	1
Hamburgo	2		

La representación ponderada en la República Federal de Alemania

Después del período del nacionalsocialismo (1933-1945) y la segunda gran división de Alemania (después de la de 1866), entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, y del régimen de ocupación militar, la Ley Fundamental de Bonn, de 23 de marzo de 1949, sigue la tradición federal de la constitución de Weimar. El sistema bicameral se basa en una Dieta federal, el *Bundestag* (correspondiente al anterior *Reichstag*) y un Consejo federal, Cámara de los Estados, el *Bundesrat* (correspondiente al anterior *Reichsrat*). Como las cámaras de los Estados de las anteriores federaciones alemanas, el *Bundesrat* de la República Federal de Alemania está compuesto por miembros de los gobiernos de los *Länder* (art. 51, apart. 1), y rige en él el principio de la representación ponderada en una forma parecida a la adoptada en Weimar, aunque más sencilla: cada *Land* tiene por lo menos tres votos; los *Länder* con más de dos millones de habitantes, cuatro, y los que tienen más de seis millones de habitantes, cinco (art. 51, apart. 2). Una vez más, la representación ponderada juega en favor de los miembros menores.

Como secuela de las pérdidas territoriales de la Segunda Guerra Mundial, que han afectado especialmente a la Prusia histórica, y de

la división del territorio restante en dos Estados, el mapa político de Alemania ha alcanzado la mayor simplificación de su historia. Por lo que se refiere a la República Federal de Alemania, realizada la unión de tres de los *Länder* iniciales y reincorporado a Alemania, mediante plebiscito, el territorio del Saar, asociado económicamente a Francia desde el fin de la guerra, el número de sus *Länder* es de diez²⁴. Con arreglo al criterio de ponderación antes descrito, la distribución de sus votos en el *Bundesrat* es el siguiente:

Bremen	3	Schleswig-Holstein	4
Hamburgo	3	Baden-Wurtemberg	5
Saar (Saarland)	3	Baviera	5
Hesse	4	Baja Sajonia	5
Renania-Palatinado	4	Renania del Norte-Westfalia ...	5

Es interesante comprobar cómo siete de estos *Länder* (Bremen, Hamburgo, Hesse, Schleswig-Holstein, Baden-Wurtemberg, Baviera y Baja Sajonia) descienden en línea directa, más o menos reajustados, de la Confederación Germánica, mientras dos (Renania-Palatinado y Renania del Norte-Westfalia) son fruto de reagrupaciones de entes históricos diversos de no menor raigambre histórica; el Saar (Saarland, Sarre en la grafía francesa) aparece cual ente artificialmente creado en torno a una cuenca minera, por la presión francesa, después de la I Guerra Mundial y luego de la II. Una vez más el mapa de Alemania, incluso en sus demarcaciones internas, viene engarzado en la historia general de Europa en sumo grado.

La representación diversificada en el Imperio austro-húngaro (1867-1918)

Los acontecimientos de 1866 significaron un viraje no menos pronunciado en la historia de Austria que en la del resto de Alemania.

²⁴ Los *Länder* existentes al aprobarse la Ley Fundamental, y que se enumeran en el preámbulo y en el artículo 23, eran los siguientes (por orden alfabético de su denominación alemana): Baden, Baviera, Bremen, Hamburgo, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Schleswig-Holstein, Wurtemberg-Baden y Wurtemberg-Hohenzollern. Tres de ellos, Baden, Wurtemberg-Baden y Wurtemberg-Hohenzollern, se fusionaron, constituyendo el *Land* de Baden-Wurtemberg (Ley de 4 de mayo de 1951). A partir del 1 de enero de 1957 la Ley Fundamental se aplica también al Saar, convertido en décimo *Land* después del plebiscito de 1955, por el que la población optó por su reintegración a Alemania después del período de autonomía y unión económica con Francia y del tratado franco-alemán que lo ratificó (Ley de 23 de diciembre de 1956). Es sabido que con respecto a Berlín formularon una reserva las cuatro potencias ocupantes; su estatuto sería regulado por el Acuerdo cuatripartito de 3 de septiembre de 1971.

Disuelta la Confederación Germánica, al frente de la cual figuraba por derecho propio, y excluida la monarquía de los Habsburgo del proceso de la unidad alemana, con el triunfo de la «pequeña Alemania» sobre una «gran Alemania» que la hubiera incluido, hubo Austria de reconocer un mayor protagonismo al elemento húngaro, cuyo independentismo (el más efectivo de las diversas nacionalidades de la monarquía) sólo había sido dominado, en la crisis de 1848, con la ayuda de las tropas rusas. El Compromiso (*Ausgleich*) del 21 de diciembre de 1867 estableció la doble monarquía: Imperio de Austria y Reino de Hungría, adoptándose el nombre de Austria-Hungría para designar el conjunto. Ambas partes se organizaron como monarquías constitucionales, con sus parlamentos propios, bajo un monarca común y una común gestión de los asuntos exteriores, los militares y los de Hacienda en lo relativo a los gastos comunes.

Por lo que se refiere a los países dependientes de la corona austriaca, la Ley Fundamental del Imperio austriaco sobre la representación del Imperio, del 21 de diciembre de 1867, ulteriormente modificada, establecía como órgano del mismo un Consejo Imperial o *Reichsrat*, compuesto de dos cámaras: la Cámara de los Señores (Pares) y la Cámara de los Diputados.

La diferencia entre esta ley constitucional y las alemanas de 1867 y de 1871 consiste en que no establecía un régimen federal, sino un régimen representativo de corte más tradicional que, después de la tendencia centralizadora iniciada por José II en el siglo XVIII, había de tener en cuenta la diversidad no sólo territorial, sino también étnica, lingüística y cultural. El Imperio de Austria, como a su vez el Reino de Hungría, era un Estado de nacionalidades, de unas nacionalidades cada vez más conscientes de su peculiaridad e identidad propia. Tampoco se instauró el sufragio universal, perdurando el estamental y censitario.

Como su nombre indica, la Cámara de los Señores no era una Cámara de países, sino una Cámara de privilegiados (príncipes de la familia imperial, jefes de familias nobles principales, arzobispos y obispos que tuviesen título de príncipes del Imperio, notables designados por el emperador). En cuanto a la Cámara de los Diputados, se componía de personas elegidas según un criterio territorialmente diversificado, pero más proporcional que ponderado, ya que los territorios y países se consideraban como partes de un todo unitario. Según el artículo 6.º de la ley fundamental en cuestión, los miembros de dicha Cámara se distribuían así:

ANTONIO TRUYOL Y SERRA

Reino de Bohemia	92	Ducado de Carniola	10
Reino de Dalmacia	9	Ducado de Bukovina	5
Reino de Gallitzia y Lodomeria con el Gran Ducado de Cra- covia	63	Margraviato de Moravia	36
Archiducado de Austria aquen- de el Ens	37	Ducado de Alta y Baja Silesia.	10
Archiducado de Austria allende el Ens	17	Condado soberano del Tyrol ...	18
Ducado de Salzburgo	5	Territorio de Vorarlberg	3
Ducado de Styria (Estiria)	23	Margraviato de Istria	4
Ducado de Carinthia	9	Condado soberano de Goricia y Gradisca	4
		Ciudad de Trieste y su terri- torio	4

Esta proporcionalidad se daba también, como era lógico, en los 40 delegados de la Cámara de los Diputados que, con 20 de la Cámara de los Señores, constituían la delegación del *Reichsrath* que, conjuntamente con 60 representantes de la Dieta del Reino de Hungría, ejercían la función legislativa en el Imperio austro-húngaro como tal, siendo aquí las cifras de los respectivos delegados, los que siguen: 10, 1, 7, 4, 2, 1, 2, 1, 1, 1, 3, 1, 2, 1, 1, 1, 1 (Ley Fundamental sobre asuntos comunes a todo el Imperio, de 21 de diciembre de 1867, artículo 8).

Ahora bien, el número de diputados asignado a cada país se repartía a su vez entre categorías sociales (grandes propietarios y mayores contribuyentes; villas, comercios, centros industriales y lugares; juntas de comercio e industria; concejos rurales), siendo en alguna de ellas el voto indirecto (art. 4.º de la Ley Fundamental sobre la representación del Imperio, ya citada)²⁵.

La representación ponderada en la República de Austria

Desintegrado el Imperio austro-húngaro en 1918 como consecuencia de la derrota en la Primera Guerra Mundial, emergió de su seno, como uno de los Estados nacionales a que dicha desintegración diera lugar, la República de Austria. Ahora bien, la «Austria alemana» (*Deutsch-österreich*), es decir, el núcleo alemán dominante de la antigua Austria multinacional y codominante de la antigua Austria-Hungría multinacional, se convirtió, como la Alemania de Weimar, en república democrática y federal, basada en la Constitución federal del 1 de octu-

²⁵ Véase la recopilación de F. de HEREDIA, ya citada, pp. 62-69 y 69-76.

bre de 1920: Constitución que, modificada en 1925 y, sobre todo, en 1929 (en un sentido más presidencialista), sigue en vigor, tras lo que pudiéramos llamar «interregno constitucional» de 1933 a 1938 (Constitución «otorgada» de 1934) y la incorporación al *Reich* alemán (el *Anschluss*) bajo Adolfo Hitler en 1938, que cesaría con el restablecimiento de la independencia en 1945²⁶.

La República Federal de Austria, constituida (como las alemanas de Weimar y de Bonn) por *Länder*, ofrece el mismo sistema bicameral. También adoptó el principio de la representación ponderada en la segunda Cámara o Cámara de los *Länder*; pero se anticipó a su vecina alemana en la regulación flexible de la ponderación que hemos comprobado en la Ley Fundamental de Bonn, al no establecer cuotas de representación fijas, sino móviles, en función de la población y de su eventual crecimiento comparativo, con la asignación de un nivel mínimo de representación. Ello se debe acaso a que la Austria alemana, en cuanto Estado nacional, se erigió en Estado federal sin haber pasado antes por la fase de la confederación, por no haber sido sus *Länder* Estados soberanos independientes en el sentido moderno y sí, en cambio, países o territorios autónomos bajo una corona común.

Mientras la primera Cámara, que aquí se denomina Consejo Nacional, *Nationalrat* (equivalente del *Reichstag* de Weimar y del *Bundestag* de Bonn), representa al pueblo en su conjunto, al «pueblo federal» (*Bundesvolk*), el Consejo Federal o *Bundesrat* representa a los *Länder*, si bien con la importante diferencia, con respecto a los regímenes de Weimar y de Bonn, de que los *Länder* no están representados por sus gobiernos, sino por delegados elegidos por sus Dietas (*Landtage*). El artículo 34 de la constitución federal establece que cada *Land* estará representado en el *Bundestag* en proporción al número de sus ciudadanos (*Bürger*), con arreglo a las disposiciones siguientes: el *Land* de mayor población delegará 12 miembros, y cada uno de los demás, tantos cuantos corresponden a la proporción entre el número de sus ciudadanos y el del primero, contando por uno los restos que rebasen la mitad del número proporcional; ahora bien, cada *Land* tiene derecho a una representación mínima de tres miembros²⁷.

²⁶ Sobre toda esta parte, véase L. WERNER y H. KLECATSKY: *Das österreichische Bundesverfassungsrecht*, Viena, 1961.

²⁷ Es notable la disposición del artículo 35, según la cual los miembros del *Bundesrat* serán elegidos por las Dietas regionales (*Landtage*) según el principio de la representación proporcional, si bien por lo menos un escaño corresponderá al partido que alcance el segundo número de escaños en el *Landtag*, o, si varios partidos tienen el mismo número de escaños, el que venga en segundo lugar en número de votos en las últimas elecciones al *Landtag*, y si hay igualdad entre varios partidos, decidirá la suerte.

Con arreglo al censo del 1 de junio de 1951, la distribución de los miembros del *Bundesrat* austríaco fue la siguiente:

Viena	12	Tirol	3
Baja Austria (Niederösterreich). ..	9	Salzburgo	3
Estiria (Steiermark)	7	Burgenland	3
Alta Austria (Oberösterreich) ...	7	Vorarlberg	3
Carintia (Kärnten)	3		

La representación ponderada como constante del federalismo alemán

A modo de conclusión, cabe insistir en el carácter inveterado del principio de la representación ponderada en el derecho público alemán, el cual, por la configuración del Cuerpo Germánico, cual microcosmos europeo, venía a confundirse en buena parte con el derecho público europeo mismo. Su práctica en el marco de sus sucesivas constituciones hasta la de Weimar, cuyos Estados o *Länder* eran productos históricos como lo son los Estados, en Europa y fuera de ella (mientras los *Länder* de la República Federal de Alemania representan un grado de reajuste racional que no es el del mundo de los Estados entregado a sí mismo), con sus desigualdades congénitas, puede constituir una nueva aportación fundamental suya a la organización internacional. Ya las Comunidades Europeas, el más pequeño de cuyos nueve miembros procede directamente de la Confederación Germánica, que fue sin duda la Confederación por antonomasia, se han edificado constitucionalmente sobre esta base. Por lo que al principio comprobamos, la organización mundial, si quiere ser eficaz a la vez que justa, deberá pronto o tarde emprender esta vía. Aunque a escala global la mayor heterogeneidad de los Estados haga la tarea mucho más difícil, no olvidemos que la política consiste, entre otras cosas, en hacer que lo que resulte necesario sea posible.

ANTONIO TRUYOL SERRA

ANEXO I

CUADRO SINOPTICO DE LA REPRESENTACION Y VOTO DE LOS ESTADOS EN LAS RESPECTIVAS CAMARAS EN LAS CONSTITUCIONES DE ALEMANIA, DE LA DE VIENA A LA DE WEIMAR

Confederación Germánica (1815)			Reich alemán nonnato (1849)		Confederación Nortealemana (1867)		Reich alemán bismarckiano (1871)		Reich alemán de Weimar (1919)	
38 Estados	Die- ta	Ple- num	38 (37) Estados	Sin Con Austria	22 Estados		25 Estados		17 Estados	
Austria	1	4	(Austria)	— 38	—	—	—	—	—	—
Prusia	1	4	Prusia	40 40	Prusia	17	Prusia	17	Prusia	26
Baviera	1	4	Baviera	20 18	Baviera	6	Baviera	6	Baviera	11
Sajonia	1	4	Sajonia	12 10	Sajonia	4	Sajonia	4	Sajonia	7
Hannover	1	4	Hannover	12 10	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)	
Wurtemberg	1	4	Wurtemberg	12 10	—		Wurtemberg	4	Wurtemberg	4
Baden	1	3	Baden	10 9	—		Baden	3	Baden	3
Hesse [Kassel] electoral	1	3	Hesse [Kassel] electoral	7 6	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)	
Hesse, Gr. Duc. ...	1	3	Hesse [Darmst.] Gr. Duc.	8 6	Hesse - [Darmst.] (Prusia)	1	Hesse - [Darmst.] (Prusia)	3	Hesse	2
Holstein	1	3	Holstein	6 6	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)	
Luxemburgo	1	3	Luxemburgo	3 3	—		—		—	
Brunswick	1	2	Brunswick	2 2	Brunswick	2	Brunswick	2		
Mecklemburgo-Schwerin	1	2	Mecklemburgo-Schwerin	4 4	Mecklemburgo-Schwerin	2	Mecklemburgo-Schwerin	2	Mecklemburgo-Schwerin	1
Nassau		2	Nassau	4 3	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)	
Saj.-Weimar		1	Sajonia - Weimar	2 2	Sajonia - Weimar	1	Sajonia - Weimar	1		
Saj.-Gotha		1	Saj.-Cob.-Gotha	1 1	Saj. - Cob. - Gotha	1	Saj. - Coburgo - Gotha	1	Turingia	2
Saj.-Coburgo	1	1								
Saj.-Meiningen ...		1	Saj. -Mein.-Hildb.	1 1	Sajonia -Meining.	1	Sajonia -Meining.	1		
Saj.-Hildb.		1	Sajonia - Altenb.	1 1	Sajonia - Altenb.	1	Sajonia - Altenb.	1		
Mecklemburgo-Strelitz		1	Mecklemburgo-Strelitz	1 1	Mecklemburgo-Strelitz	1	Mecklemburgo-Strelitz	1	Mecklemburgo-Strelitz	1

Confederación Germánica (1815)		Reich alemán nonnato (1849)		Confederación Nortealemana (1867)		Reich alemán bismarckiano (1871)		Reich alemán de Weimar (1919)
Holstein-Oldenb.	1	Oldenburgo 2	2	Oldenburgo 1	1	Oldenburgo 1	1	Oldenburgo 1
Anhalt-Dessau	1	Anhalt-Dessau ... 1	1					
Anhalt-Bernb.	1	Anhalt-Bernb. 1	1	Anhalt	1	Anhalt	1	Anhalt
Anhalt-Koethen ...	1	Anhalt - Koethen. 1	1					
Schwarzb. - Sondersh.	1	Schwarzb. - Sondersh. 1	1	Schwarzb. - Sondersh.	1	Schwarzb. - Sondersh.	1	(Turingia)
Schwarzb. - Rudolst.	1	Schwarzb. - Rudolst. 1	1	Schwarzb. - Rudolst.	1	Schwarzb. - Rudolst.	1	(Turingia)
Hohenz. - Heching.	1	Hohenz.-Heching. 1	1	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)
Liechtenstein	1	Liechtenstein 1	1					
Hohenz. - Sigmar.	1	Hohenz. - Sigmar. 1	1	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)
Waldeck	1	Waldeck	1	Waldeck	1	Waldeck	1	(Prusia, 1929) ... 1
Reuss, I. prim.	1	Reuss, I. prim. 1	1	Reuss, I. prim. ...	1	Reuss, I. prim. ...	1	(Turingia)
Reuss, I. seg.	1	Reuss, I. seg. 1	1	Reuss, I. seg.	1	Reuss, I. seg.	1	(Turingia)
Schaumb.-Lippe ...	1	Schaumb. - Lippe. 1	1	Schaumb. - Lippe. 1	1	Schaumb. - Lippe. 1	1	Schaumb. - Lippe. 1
Lippe	1	Lippe-[Detm.] ... 1	1	Lippe-[Detm.] ... 1	1	Lippe-[Detm.] ... 1	1	Lippe-[Detm.] ... 1
Luebeck	1	Luebeck	1	Luebeck	1	Luebeck	1	Luebeck
Frankf.	1	Frankf.	1	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)
Bremen	1	Bremen	1	Bremen	1	Bremen	1	Bremen
Hamburgo	1	Hamburgo	1	Hamburgo	1	Hamburgo	1	Hamburgo
		Hesse-Homburgo. 1	1	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)
		Lauenburgo 1	1	(Prusia)		(Prusia)		(Prusia)
	17		192		43		58	
	69							46

ANEXO II

LOS ESTADOS DE LA CONFEDERACION GERMANICA EN 1855

Estado	Forma	Superficie en millas cuadradas geográficas	Población	REPRESENTANTES EN ASAMBLEA	
				Plena	Restringida
Austria	Imperio	3.545.74	12.909.919	4	I
Prusia	Reino	3.389.18	13.173.235	4	II
Baviera	Reino	1.387.50	4.541.556	4	III
Sajonia	Reino	271.67	2.039.176	4	IV
Hannover	Reino	700.48	1.820.480	4	V
Wurtemberg	Reino	354.28	1.669.374	4	VI
Baden	Gran Ducado ...	278.01	1.308.116	3	VII
Hesse electoral ...	Electorado	173.77	736.392	3	VIII
Hesse gran ducal.	Gran Ducado ...	152.83	836.424	3	IX
Holstein y Lauenburgo	Ducado	187.33	573.003	3	X
Luxemburgo y Limburgo	Gran Ducado ...	87.58	402.969	3	XI
Brunswick	Ducado	67.73	269.209	2	XIII
Mecklemburgo-Schwerin	Gran Ducado ...	240.84	541.091	2	XIV
Nassau	Ducado	86.55	428.237	2	XIII
Sajonia-Weimar ..	Gran Ducado ...	66.12	263.755	1	
Sajonia-Meinigen.	Ducado	46.30	165.418	1	
Sajonia-Altenburgo	Ducado	24.17	132.990	1	XII
Sajonia-Coburgo-Gotha	Ducado	36.49	150.878	1	
Mecklemburgo-Strelitz (1852) ..	Gran Ducado ...	49.49	99.750	1	XIV
Oldenburgo	Gran Ducado ...	116.05	265.479	1	XV
Anhalt-Dessau-Koethen	Ducado	28.22	114.850	1	
Anhalt-Bernburgo.	Ducado	15.03	53.475	1	
Schwarzburgo-Sondershausen ..	Principado	15.48	61.452	1	XV
Schwarzburgo-Rudolstadt	Principado	17.40	68.974	1	
Liechtenstein	Principado	2.90	7.150	1	
Waldeck	Principado	21.84	58.132	1	
Reuss, lín. prim. ...	Principado	6.28	39.397	1	
Reuss, lín. seg. ...	Principado	15.15	80.203	1	XVI
Schaumburgo-Lippe	Principado	8.05	29.848	1	
Lippe	Principado	20.52	105.490	1	
Hesse-Hamburgo ..	Principado	4.76	25.132	1	
Luebeck (en 1851).	Ciudad libre ...	6.62	48.425	1	
Frankfurt	Ciudad libre ...	1.83	74.784	1	XVII
Bremen	Ciudad libre ...	4.58	88.836	1	
Hamburgo	Ciudad libre ...	6.39	208.198	1	
		11.437.16	43.391.797	66	XVII

Fuente: H. A. ZACHARIAE, art. «Confédération Germanique», en el *Dictionnaire général de la Politique* de M. Block (Dir.), t. I, París, 1863. Las indicaciones sobre el rango de los distintos estados son nuestras.

ANEXO III

LOS ESTADOS DEL REICH ALEMAN HACIA 1890

Estado	Forma	Superficie en km. cuadr.	Población	Capital	Escaños en el Bundesrat
Prusia	Reino	348.437	29.957.367	Berlín	17
Baviera	Reino	75.863	5.416.180	Munich	6
Sajonia	Reino	14.993	3.502.684	Dresden	4
Wurtemberg	Reino	19.504	2.050.000	Stuttgart	4
Baden	Gran Ducado.	15.081	1.600.839	Karlsruhe	3
Hesse Darmstadt	Gran Ducado.	7.682	993.959	Darmstadt	3
Mecklenburgo-Schwerin	Gran Ducado.	13.162	578.342	Schwerin	2
Sajonia-Weimar	Gran Ducado.	3.595	326.091	Weimar	1
Mecklenburgo-Strelitz	Gran Ducado.	2.929	97.978	Neu-Strelitz...	1
Oldenburgo	Gran Ducado.	6.423	354.968	Oldenburgo ..	1
Brunswick	Ducado	3.690	373.000	Brunswick	2
Sajonia-Meiningen	Ducado	2.488	223.832	Meiningen	1
Sajonia-Altenburgo ..	Ducado	1.324	170.864	Altenburgo	1
Sajonia-Coburgo-Gotha	Ducado	1.958	206.513	Gotha	1
Anhalt	Ducado	2.347	247.603	Dessau	1
Schwarzburgo-Rudolstadt	Principado ...	941	85.863	Rudolstadt ...	1
Schwarzburgo-Sondershausen	Principado ...	862	75.510	Sondershausen	1
Waldeck	Principado ...	1.121	58.000	Arolsen	1
Reuss-Greiz, o línea primogénita	Principado ...	316	62.754	Greiz	1
Reuss-Schleib, o línea seg.	Principado ...	826	119.811	Gera	1
Schaumburgo-Lippe	Principado ...	340	39.163	Bueckeburgo..	1
Lippe, o Lippe-Detmold	Principado ...	1.215	128.414	Detmold	1
Lübeck	Ciudad libre.	299	76.485		1
Bremen	Ciudad libre.		120.000		1
Hamburgo	Ciudad libre.	410	622.530		1

Fuente: *Diccionario enciclopédico hispanoamericano de Literatura, Ciencias y Artes*, Barcelona, Montaner y Simón, 23 tomos, 1887-98, 2 tomos de apéndices, 1898-99.

LA REPRESENTACIÓN PONDERADA EN EL FEDERALISMO GERMANO

ANEXO IV

LOS LAENDER DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA EN 1976

<i>Laender (Länder)</i>	Superficie en kilómetros cuadrados	Población	Capital	Representantes en el Bundestag
Renania del Norte-Westfalia	34.056,52	17.245.500	Dusseldorf	5
Baviera	70.547,92	10.852.900	Munich	5
Baden-Wurtemberg	35.751,33	9.239.400	Stuttgart	5
Baja Sajonia	47.417,20	7.259.200	Hannover	5
Hesse	21.112,07	5.583.800	Wiesbaden	4
Renania-Palatinado	19.835,06	3.700.800	Maguncia	4
Schleswig-Holstein	15.677,79	2.579.600	Kiel	4
Hamburgo	753,16	1.751.600		3
Saar (Saarland)	2.567,55	1.111.900	Saarbrücken ...	3
Bremen	403,77	728.800		3

Fuente: *Herder Lexikon. Staaten der Erde*, red. por J. KLEIN, Friburgo de Brisgovia, 1976, art. «Bundesrepublik Deutschland».

