

ción. No las consultas voluntarias, que se responden mediante “*délibérations*” y no se hacen públicas.

7. Estamos ante un trabajo riguroso y muy útil. Proporciona elementos para un debate sobre el sentido en que debe evolucionar la función consultiva formalizada, en la que se enmarca nuestro Consejo de Estado. Pueden apuntarse algunos elementos relevantes.

Primero, una tendencia a apoyar los consejos de Estado sobre una carrera profesional que les confiere autonomía y personalidad diferenciada. Los letrados del Consejo de Estado, cuerpo al que se accede mediante una muy rigurosa oposición, son miembros del Consejo de Estado, cuyo estatuto ha de regularse en Ley Orgánica conforme al art. 107 CE, de acuerdo la STC 99/1987, de 11 de junio. Sin embargo, las secciones del Consejo de Estado no son órganos colegiados —sí deliberantes—, lo que es excepcional. Por otra parte, la calidad de letrado mayor del Consejo de Estado habilita para ser nombrado consejero permanente de Estado (art. 7, 5º, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado) y dos de los consejeros permanentes han de proceder del Cuerpo de Letrados, se acuerdo con el art. 26.2 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio. Sin embargo, que solo sean dos de ocho (actualmente, dos de nueve) es otra peculiaridad.

Segundo, es necesaria una reflexión sobre el papel del Consejo en la elaboración de proyectos normativos. Es el núcleo de la función consultiva de los órganos homólogos y en la mayoría de los casos ha evolucionado hacia una coautoría del Consejo, con repetidos contactos entre Administración activa y consultiva, en vez de la mera entrega de un expediente administrativo. También en una mayoría de los casos, el dictamen abarca cuestiones de oportunidad; no política, pero sí de su factibilidad o viabilidad o de análisis de las políticas públicas que materializa. La cualificación y experiencia de los miembros del Consejo de Estado permitirían un papel más relevante en este campo, aunque quizá serían necesarios mayores medios materiales y humanos.

*Gerardo García Álvarez*  
Universidad de Zaragoza

FRANCISCO SOSA WAGNER: *Carlo Schmid, Padre de la Ley Fundamental de Bonn. Profesor, político socialdemócrata, escritor*, Madrid, Marcial Pons, 2025, 166 págs.

Con esta obra, el profesor Sosa Wagner retoma el género de la biografía, del que ya ha dado sólidas muestras de su querencia y dominio en obras previas (*Posada Herrera: actor y testigo* o *Pío IX: el último soberano*), para acercarnos no solo al personaje de Carlo Schmid como jurista y político socialdemócrata, sino también a su época, a las difíciles circunstancias de Alemania en la posguerra, a

la construcción europea, a sus inquietudes académicas y culturales y a su legado jurídico y político, en el que su decisiva participación en la elaboración y la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn le ha valido su denominación como padre de la misma.

Bajo el manto de una biografía, el profesor Sosa Wagner nos ofrece un testimonio minucioso de lo acontecido políticamente en el período posterior a la finalización de la II Guerra Mundial en Alemania; el profundo conocimiento de la realidad germana, de su historia y de su derecho, junto con la escritura ágil y amena a la que nos tiene acostumbrados, lleva a una lectura de un tirón de este trabajo. Las dificultades y los entresijos de las negociaciones con los Estados aliados, los miedos e intereses de las partes implicadas, la reconstrucción de un país y de un pueblo que volvía a quebrarse (y a levantarse cual ave fénix), que tenía que asimilar a la vez la derrota y los desmanes y atrocidades del Tercer Reich, que debía curar sus heridas con la presencia de las fuerzas aliadas como testigos y que tenía que volver a poner en marcha todas las instituciones y servicios, contando inevitablemente con aquella parte de la población que se había entregado a la euforia del nacionalsocialismo y de su Führer, se exponen en esta obra con profundidad y a la vez con didáctica sencilla.

Tomando como fuentes las propias memorias del protagonista, pero también las de su coetáneo, el canciller Adenauer del partido demócrata cristiano, con las que se hace un continuo ejercicio de contraste, alguna biografía previa como la de Petra Weber, junto con los discursos y trabajos a lo largo de la vida política del protagonista y el contenido de las sesiones y borradores que acompañaron la elaboración de la Ley Fundamental de Bonn, el profesor Sosa Wagner lleva a cabo una minuciosa labor de investigación con la que ensambla las páginas del trabajo.

La obra se estructura en cinco partes denominadas etapas. En la primera de ellas, se nos presenta a Carlo Schmid y sus orígenes. Nacido en 1896 en Perpiñán, de madre francesa y padre alemán, lo que le facilitó ser bilingüe, pasó su infancia primero en Francia y a partir de los 10 años en Alemania, lo cual sin duda le predispuso para su futura vocación europeísta y sus comienzos en el mundo del derecho. Junto a los datos biográficos, el discurrir de esta etapa nos acerca a las personas que le formaron y le influyeron, sus referentes jurídicos y los azares de la vida que le llevaron a convertirle en el brillante e influyente jurista que acabó siendo. Tras la I Guerra Mundial, en la que participó y hasta llegó a ser condecorado, estudió en la Facultad de Derecho de Tubinga, obteniendo su título con calificaciones brillantes. Al finalizar sus estudios se incorpora a una plaza de juez con carácter interino, pero el mundo judicial no le causa buena impresión, lo que le lleva a querer doctorarse, lo cual logra en la Universidad de Frankfurt, para incorporarse poco después como ayudante en la Universidad de Tubinga en la cátedra de Derecho Internacional. Esta incorporación al mundo académico le permitiría disfrutar de unas mayores oportunidades de seguir cultivando su amor por la literatura, la historia, la filosofía, el teatro y el conocimiento de nuevas

lenguas. Sus principios sólidos, su profundo conocimiento del pensamiento político y su vasta cultura le acompañarían y determinarían como jurista y como político. Carlo Schmid acostumbraba a decir que la dimensión cultural de un país era lo que marcaba su rango.

Su carrera académica no fue precisamente fulgurante. Aunque obtuvo la habilitación para convertirse en profesor universitario, su acceso se complicaría con la llegada de Hitler a la cancillería alemana. El apoyo de una buena parte de profesores y estudiantes al nuevo gobierno, que él nunca compartió, puso en peligro tanto su puesto en la judicatura como en la universidad. En la judicatura el paso a la jurisdicción civil y en la universidad la incorporación a la Federación de profesores nacionalsocialistas le permiten sortear las injerencias nazis en todas las instituciones públicas, a lo cual también contribuyó su responsabilidad y rigor en el cumplimiento de sus deberes docentes, pero sus críticas a la política exterior de Hitler y el hecho de alojar estudiantes considerados “desafectos” al régimen (como él mismo era) y su negación rotunda a ingresar en el partido nacionalsocialista pusieron en riesgo la habilitación obtenida y eliminó toda opción de seguir progresando en la carrera académica. Nada le libró de tener que incorporarse de nuevo al ejército en la II Guerra Mundial, lo que en 1960 le traería gran disgusto al ser acusado de forma poco fundada de deportación y asesinato de judíos, como consecuencia de la animadversión de un miembro apartado del gobierno con claro pasado nazi. Ya se sabe: calumniado con audacia, siempre quedará algo.

En la segunda etapa, se destaca su papel como político poniendo en evidencia que tanto su formación como su facilidad para transmitir ideas bien fundamentadas y sus habilidades persuasivas le hicieron tener un papel determinante en la futura Ley Fundamental de Bonn, en su doble condición de experto y miembro del partido socialdemócrata, bajo cuyas siglas ya en 1948 había ocupado diferentes cargos. En la obra se describe de forma detallada las vicisitudes que acompañaron al proceso, desde el dolor por la que ya en aquel momento parecía inevitable división del país, hasta la alambicada y artificial, en muchos casos, creación de los *Länder* y la aprobación de sus respectivas constituciones siguiendo las determinaciones de los vencedores y ocupantes. Su intervención, como se ha señalado, tuvo doble carácter, por un lado, estuvo entre los grupos de expertos reunidos en torno al lago Chiemsee, cerca de Múnich, pero también intervino cuando *a posteriori* se dio paso a los partidos políticos en el Consejo Parlamentario, como representante del estado de Württemberg-Hohenzollern gracias a un “apaño” político entre el CDU y el SPD.

La forma de ser del protagonista se refleja claramente en sus aportaciones y sus razonamientos al texto final de la Ley Fundamental (no Constitución porque la idea era que el texto tuviese un carácter provisional). Schmid creía en la necesidad de políticos debidamente formados, lo cual le llevó en ocasiones a ser acusado de elitista, así en su idea inicial de la configuración de la segunda cámara, que para él debería estar compuesta por miembros de remarcada excelencia o en su concepción del derecho a la educación, no se trataba de igualar a todos por el mismo rasero, sino que el esfuerzo y el conocimiento fuesen debidamente valo-

rados y accesibles para todos. El profesor Sosa Wagner de forma ilustrativa señala que Schmid era un “político elitista que creía en el poder de una aristocracia capaz de enriquecer el funcionamiento del Estado”, lo que le lleva a señalar “que su entusiasmo por los partidos políticos fue siempre limitado”, considerándolos “un mal necesario” (pág. 57). Esta idea se reitera en distintas partes de la obra. Sus relaciones con su partido fueron complicadas; “lo veían intelectual y estrafalario”, con ideas propias, no era un político de partido, aunque nunca rompió la disciplina de voto, pero sí se separó en ocasiones del criterio de este, como cuando viajó con el canciller Adenauer a Moscú en 1955. El SPD dejó claro que lo hacía a título personal como presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Bundestag. También mostró su rechazo a la idea binaria de la derecha y de la izquierda, siendo socialdemócrata fue un gran admirador del general De Gaulle (pág. 122).

Entre las premisas para la elaboración de la Ley Fundamental de Bonn, Schmid, frente a otras posiciones, partía de la idea de que Alemania seguía existiendo como Estado y simplemente debía dotársele de una organización y un marco jurídico. Entre sus aportaciones están el voto de censura constructivo, ya diseñado e incorporado por Schmid a la constitución de Württemberg-Baden, que exigía que los parlamentarios propusieran siempre un sucesor del canciller para retirarle su confianza. Se trataba de evitar el trasiego de gobiernos y los vacíos de poder acaecidos durante la Constitución de Weimar; también su enérgica defensa del respeto a los derechos fundamentales como parte esencial del Estado y su indisponibilidad para el legislador ordinario, vinculando al legislador, a los jueces y a la Administración. Uno de los aspectos que más dudas generó fue la propia configuración de lo que habría de entenderse por un Estado Federal, ya que las directrices de los Estados aliados en este punto no eran claras, más allá de la necesaria descentralización. Finalmente, el texto llevó a cabo el reparto competencial entre la Federación y los *Länder*, fijó la financiación de estos, los poderes de control de la Federación y dejó clara la prevalencia del derecho de la Federación sobre el de los *Länder*. El recorrido por los avatares de la elaboración (no pocos) de la Ley Fundamental de Bonn se acompañan de las certeras explicaciones del profesor Sosa Wagner sobre la importancia de algunos de sus contenidos. Cumplidos sus 75 años de vigencia (la llamada a ser un texto provisional), es una de las constituciones con vigencia más duradera y que ha permitido la participación de Alemania desde el inicio en la construcción europea y la esperada reunificación de 1990. Su influencia sobre muchas otras constituciones, especialmente la Constitución española de 1978, es palmaria, como se ha puesto en evidencia por nuestros constitucionalistas.

Además de las cuestiones jurídicas, esta parte del trabajo también nos da a conocer cómo se tejieron las relaciones futuras entre los dos grandes partidos alemanes, la CDU (Unión Demócrata Cristiana) y el SPD (Partido Socialdemócrata Alemán), y cómo el profesor Schmid de nuevo tuvo un papel fundamental. A pesar de algunos episodios de desconfianza, incluso de alguna que otra

traición durante la elaboración del texto, el futuro canciller Adenauer (CDU) respetaba la figura y al personaje de Schmid, incluso como se señala en algún pasaje, le temía como el hábil y brillante orador que era. Ambos van a compartir en ocasiones convicciones y objetivos a pesar de la militancia bajo distintas siglas, especialmente la adhesión al proyecto europeo y la necesidad de creación de una entidad supranacional que constituyese “una verdadera unidad económica, política y constitucional”. Sin embargo, Schmid criticaría el excesivo personalismo del canciller, que tomó muchas de sus decisiones de espaldas al Parlamento. En cambio, su relación con el presidente Theodor Heuss, del partido liberal, va a ser de verdadera amistad.

La tercera etapa se ocupa de los primeros treinta años de vida de la Ley Fundamental, coincidentes con los últimos treinta años de vida del protagonista. Las sucesivas victorias de la CDU en las elecciones generales dieron lugar a sucesivos gobiernos demócratacristianos, con el canciller Adenauer al frente, lo que no impidió que el profesor Schmid obtuviera de forma consecutiva durante más de veinte años el escaño por Mannheim, en buena medida defendiendo un discurso propio, que no coincidió siempre con las consignas de su partido. Con logros y decepciones, entrelazando la vida personal y la pública de Carlo Schmid, esta etapa nos acerca a la presencia de Alemania desde el inicio en la construcción europea, a la preocupación por el devenir de la República Democrática Alemana bajo el dominio soviético, al surgimiento de la guerra fría y al retraso de la anhelada reunificación, que Carlo Schmid no llegaría a ver por su fallecimiento en 1979. El protagonista va a desarrollar una importante labor al frente como primer vicepresidente del Bundestag y presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, desde la que trató de impulsar avances en la posición de la República Federal en el nuevo orden mundial, convirtiéndose en una figura clave que contribuyó de forma decidida a la vinculación al mundo occidental y al movimiento europeo en aquellos momentos en ciernes. Esta posición le costó el enfrentamiento con miembros de su partido, cuya posición fue contraria a la incorporación de Alemania como miembro asociado a la Asamblea consultiva del Consejo de Europa. El deseo de Carlo Schmid era avanzar hacia la construcción de una nueva organización con verdaderos poderes ejecutivos y legislativos para tener peso propio en el nuevo orden mundial frente a la hegemonía de Estados Unidos, lo cual a la luz de la actual situación internacional nos arroja grandes dudas sobre su logro; su formación jurídica le llevó al rigor en la aplicación del reglamento de la cámara y su enorme bagaje cultural a llevar a cabo iniciativas como los encuentros literarios para acercar a los diputados a los grandes escritores, no solo alemanes, ya que nuestro protagonista era gran conocedor de la literatura francesa y española, aunque como nos indica el autor, con poco éxito entre sus señorías.

En esta parte de la obra se abordan otras cuestiones como el rearme de Alemania o la imposibilidad de avanzar en la reunificación. Así, resultaba evidente que mientras la República Federal carecía de ejército y de armas y su defensa quedaba en manos de los aliados, la República Democrática era militar-

mente fuerte por la presencia soviética. Esta situación desemboca en la autorización para la creación de una policía propia, lo que generó oposición por parte de la población y de ciertos intelectuales con posturas pacifistas y contrarios al rearme. Schmid no era militarista, pero consideró este hecho como una oportunidad para el repliegue de las fuerzas de ocupación en un primer momento y su posterior retirada cuando la seguridad se pudiese garantizar desde la propia República Federal. El Parlamento alemán se comprometió con el sistema defensivo, lo que daría paso a que la OTAN exigiese al poco tiempo la creación de fuerzas militares alemanas y que Alemania se incorporase al Pacto de Bruselas de 1948. La entrada de Alemania en la OTAN tendrá lugar en 1955 tras los acuerdos de París del mismo año. Tras la muerte de Stalin en 1953, en la Alemania oriental se produjo un movimiento que reclamaba libertades y que pronto fue aplacado con un baño de sangre por las autoridades soviéticas. A Schmid le desagradó profundamente que la Alemania occidental apenas se inmutara por lo sucedido con sus compatriotas, como si la unificación hubiera dejado de ser una prioridad.

En la cuarta etapa, el profesor Sosa Wagner desgrana algunos aspectos definitorios del pensamiento de Schmid, como la construcción de su vocación europeísta y su satisfacción con los avances que se iban produciendo; también nos da cuenta de su admiración por autores contemporáneos, como Bertolt Brecht o Albert Camus, y de sus continuos viajes por el mundo, de las campañas electorales acaecidas durante esos años y los buenos resultados obtenidos bajo las siglas del SPD. La repulsa que sintió Schmid por la construcción del muro de Berlín fue enorme, al igual que la frustración al no lograr ser designado presidente de la República Federal en 1959, principalmente, por la oposición del propio canciller Adenauer, que consideró que Schmid, por su gran personalidad, sería un presidente incómodo. El despunte de Willy Brandt como alcalde de Berlín como nueva esperanza política para el SPD dispararía las posibilidades de llegar a ser candidato a la cancillería, pero gracias a él sería ministro para asuntos del Bundesrat en 1966, un premio de consolación para una brillante trayectoria en el primer gobierno de gran coalición. El análisis de los acontecimientos políticos que se sucedieron de 1969 a 1979 en Alemania resulta muy ilustrativo.

Por último, es necesario aludir a la faceta académica del protagonista. Schmid había logrado la cátedra de Derecho Público e Internacional en Tubinga tras la II Guerra Mundial, la cual ocuparía hasta 1953, año en el que se traslada a una cátedra en Frankfurt donde permanecería hasta el curso 1968-1969, en donde impartió clases sin cobrar durante sus años de dedicación a la política. Sin embargo, fue muy crítico con la propia universidad alemana, la cual consideraba que había sido abducida por el provincianismo y por el pragmatismo; él defendía la enseñanza de las lenguas clásicas y se apartaba de la idea de que la universidad tuviese que formar tan solo profesionales. Igualmente, rechazó los sistemas clientelares de las universidades, cuya reforma solo consideraba posible desde fuera de la institución. Despreciaba que los profesores fueran simples especialistas, pero no llegaban a la categoría de “personas formadas”, tal vez por ello

nunca se integró muy bien con sus colegas y no formó “escuela”, aunque dirigió algunas tesis doctorales. Todas estas ideas pueden ser perfectamente válidas para nuestro actual sistema universitario.

La quinta etapa, a modo de epílogo, repasa algunos aspectos del pensamiento político de Schmid, del socialismo, de los límites del ejercicio del poder, de la democracia y de la separación de poderes, plenamente trasladables a la actualidad. Sobre la separación de poderes, el profesor Sosa Wagner señala que “no es casualidad que todos los regímenes totalitarios acaben con ella porque nada les resulta más desagradable que la existencia de instituciones que puedan controlar u obstaculizar su poder”.

Para concluir podemos señalar que estamos ante una obra de fácil lectura que nos transmite, con el rigor jurídico que siempre acompaña a su autor, una valiosa reflexión sobre la historia política de Alemania en los años que van desde el final de la II Guerra Mundial hasta el final de la década de los setenta, sobre las circunstancias que rodearon a la elaboración y aprobación de la Ley Fundamental de Bonn, las relaciones entre los principales partidos políticos y las vicisitudes de los primeros gobiernos de la República Federal alemana, sin olvidar la construcción de las Comunidades Europeas, con reflexiones certeras perfectamente trasladables al contexto europeo actual, a través del discurrir de la vida del profesor Carlo Schmid, un político atípico y un académico poco convencional.

*Miriam Cueto Pérez*  
Universidad de Oviedo